



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo Econômico

Comissão de Trabalho e Administração e Serviço Público - CTASP



Parecer nº 13/2018/CTAP

Referente ao PL 17/2018 – Mensagem nº 25/2018 que “Autoriza o Poder Executivo a conceder, onerosamente, o uso do Terminal de Turismo Social e Lazer da Salgadeira, no Município de Cuiabá.”

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado

*Wilson Santos*

### I - Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 20/02/2018, possuindo requerimento de dispensa de pauta aprovado na sessão plenária do mesmo dia.

Submete-se a esta ao Projeto de Lei nº 17/2018 – Mensagem nº 25/2018, de Autoria do Poder Executivo, conforme ementa acima, no âmbito desta comissão foram apresentadas Emendas nº 01 e 02, de autoria do Deputado José Domingos Fraga.

De acordo com o projeto em referência, tal propositura pretende autorizar a concessão onerosa de uso do Terminal de Turismo Social e Lazer da Salgadeira situada no município de Cuiabá.

Mencionada iniciativa também estabelece o prazo de 10 (dez) anos, podendo ser renováveis por interesse do Poder Executivo, cabendo à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Mato Grosso executar as medidas necessárias à referida permissão, devendo os demais órgãos governamentais prestar o apoio necessário.

Por fim diz que a esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando também a Lei nº 6.384, de 27 de dezembro de 1993.

O autor apresentou sua justificativa às fls. \_\_\_\_, onde destaca entre outros aspectos que “a concessão do uso revela-se como a melhor alternativa para a exploração da área, uma vez que permitirá a conjugação de esforços entre o poder público e a iniciativa privada para a reabertura do local. O modelo previsto assegurará ainda a conservação do meio ambiente, aliada à manutenção de um espaço agradável e à prestação de serviços de qualidade, proporcionando que o funcionamento do terminal atue como promotor de sustentabilidade, permitindo a implementação,



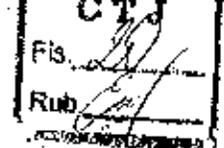
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo Econômico

Comissão de Trabalho e Administração e Serviço Público - CTASP



*gestão manutenção e o desenvolvimento do turismo sustentável. Tudo isso propiciará benefícios econômicos e sociais para o entorno do terminal."*

Posteriormente, foram apresentadas 02 emendas pelo Deputado José Domingos Fraga.

A **Emenda Aditiva de nº 01** acrescenta o parágrafo único ao artigo 2º com a seguinte redação:

*"Art. 2º (...)*

*Parágrafo único. O prazo de concessão de que trata esta lei será de 10 (dez) anos."*

Já **Emenda Modificativa de nº 02** altera o artigo 2º, para fazer constar o seguinte texto:

*"Art.2º A concessão de que trata o artigo 1º desta lei fica condicionada ao interesse público e deverá atender os seguintes requisitos:*

*I – compatibilidade das atividades de exploração econômica com a preservação do meio ambiente;*

*II – obrigatoriedade de destinação ambientalmente adequada dos resíduos produzidos durante o período de concessão;*

*III- previa realização de audiência pública.*

O Deputado José Domingos Fraga justifica que, tal determinação tem fulcro em princípios, como o princípio da natureza pública da proteção ambiental (art.225, caput, CF/88), e supremacia do interesse público, que se refletem nos incisos propostos pela emenda, bem com não interfcrem na competência exclusiva Poder Executivo.

Após, os autos foram encaminhados a esta Comissão para a emissão de parecer quanto ao mérito da iniciativa.

É o relatório.

## II - Análise

Cabe a esta Comissão, dar parecer a todos os projetos que abordem os temas contidos no Art.369, inciso XII, alíneas "a" a "F", do Regimento Interno.

No que diz respeito à tramitação e abordagem do tema, o Regimento Interno prevê dois casos: no primeiro, verifica-se a existência de lei que trate especificamente do tema abordado, se confirmada o projeto será arquivado. No segundo, a existência de projetos semelhantes tramitando, se houver, a propositura deverá ser apensada.



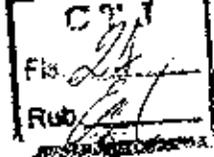
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo Econômico

Comissão de Trabalho e Administração e Serviço Público - CTASP



Segundo pesquisas realizadas, na intranet da Assembleia Legislativa de Mato Grosso sobre o assunto, não foi encontrada nenhuma propositura referente ao tema. Isso significa a inexistência de obstáculo regimental ao prosseguimento da proposta de lei, desse modo tal propositura preenche os requisitos necessários para análise de mérito por parte desta Comissão.

No tocante à análise por mérito, a proposição deve ser avaliada sob três enfoques: oportunidade, conveniência e relevância social.

Antes de analisarmos estes requisitos, mostra-se necessário ressaltar o importante conteúdo histórico e cultural deste local que a nasce nos pés dos paredões da Chapada em belíssimas veredas. A Cachoeira da Salgadeira – localizada na BR 251 na divisa de Cuiabá com Chapada dos Guimarães – ficou famosa a partir da década de 80. Tornou-se um complexo turístico muito popular até ser interditado por irregularidade ambientais e fundiárias em 2011.

O córrego da Salgadeira, foi um dos antigos caminhos dos tropeiros. Nesse trecho, os viajantes charqueavam a carne do gado, abasteciam as mulas de carga e retomavam a caminhada. Para fazer o charque, a carne era salgada e exposta ao sol para secar, por isso, o lugar ficou como Salgadeira.

Por estar próxima a Cuiabá e de fácil acesso, a Cachoeira da Salgadeira se popularizou como espaço de lazer. Foi um refúgio do calor Cuiabano aos finais de semana e seu pequeno córrego permitia que crianças pudessem brincar na água, um lugar de lazer familiar, em meio à natureza. (fonte: <http://mapadomato.info/guia/cachoeira-salgadeira/>)

Desta feita, a concessão que se pretende implantar se reveste na possibilidade conferida à Administração Pública de transferir tão somente o exercício da atividade, mas não o direito sobre o bem público ao particular.

Desta maneira, podemos destacar que a concessão onerosa de uso de bem público, é realizada mediante contrato administrativo. Por conseguinte, a concessão de uso deve ser precedida de licitação pública, salva nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade, não é precária e possui prazo determinado, só podendo rescindir o contrato nas hipóteses previstas em lei.

O que caracteriza a concessão de uso e a distingue dos demais institutos assemelhados – autorização e permissão de uso – é o caráter contratual e estável da outorga do uso do bem público ao particular, para que o utilize com exclusividade e nas condições convencionadas com a Administração.

Feitas as ponderações acima, passamos a análise dos requisitos necessários e inerentes ao caso.

Oportuno é o ato administrativo que compõe os pressupostos de fato e de direito. O pressuposto de direito é a disposição legal que o estrutura e o pressuposto de fato são os acontecimentos, as situações que levam a Administração a praticar o ato.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo Econômico

Comissão de Trabalho e Administração e Serviço Público - CTASP



Assim, ficou claro que a iniciativa contempla os mencionados pressupostos, haja vista que é fato relevante que o estado observe princípios administrativos no trato da coisa pública, e que garante a utilização correta de um importante ponto turístico à população matogrossense e aos turistas que por aqui passam.

O pressuposto de direito também está presente, haja vista que a iniciativa está de acordo com os princípios administrativos da legalidade, impessoalidade, eficiência pública, bem como porque pretende implantar os diretórios existentes no artigo 2º da Lei de Licitações (8666/93), que é muito clara ao dispor que:

*Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.*

Um ato é conveniente quando seu conteúdo jurídico produz um resultado que atenda à finalidade pretendida que é a satisfação ao interesse público e relevância social. O interesse público refere-se ao "bem geral". O interesse público é um conceito central para a política, a democracia e a natureza do próprio governo, já a relevância social é justamente a verificação da importância da proposta para população.

Nesse sentido, podemos afirmar que a iniciativa está em consenso com este pressuposto, pois regulamentará questão pertinente, especificamente porque o futuro contrato firmado garanta uma nova fonte de recursos para implantação de outras políticas públicas, ante a atual fragilidade econômica do Estado.

O interesse social mostra-se presente, mormente porque a população mato-grossense aguarda a reabertura dessa importante atração turística, em razão sua tradição e inquestionável beleza, e também da exigência de atender em tempo as recomendações previstas no TAC firmado pelo Poder Executivo.

No que diz respeito à **emenda de nº 01**, temos que a mesma excluiu do texto original a possibilidade do contrato de concessão ser renovado após o término do prazo de 10 (dez) anos, ficando tão somente a possibilidade de o governo conceder o uso ao particular apenas uma vez.

A questão é controversa, já que envolve de um lado a possibilidade do Poder Público se utilizar da discricionariedade inerente a administração e o interesse público da sociedade em utilizar o espaço sem a cobrança de qualquer tipo de taxa.

Sobre a questão, trazemos a baila o entendimento contido no artigo escrito pelo Doutor Bernardo Strobel Guimarães (PR) - Doutor em Direito do Estado pela FADUSP e Professor da PUCPR. Advogado em Curitiba, que trata justamente sobre a Renovação de Contrato em tempos de crise, senão vejamos:



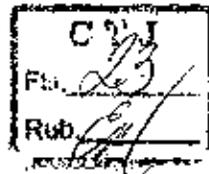
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo Econômico

Comissão de Trabalho e Administração e Serviço Público - CTASP



"O cenário brasileiro para os projetos de infraestrutura é delicado. Por um lado, permanece a necessidade de investir no setor para resolver problemas estruturais da economia brasileira. Por outro, os recursos para tal são, neste instante, escassos. Não bastasse o cenário de um PIB recessivo e o desequilíbrio das contas públicas, os principais grupos empresariais do país enfrentam problemas graves com a Justiça. Mesmo o BNDES outrora grande fomentador do mercado de concessões não tem mais a mesma capacidade de investir. Projetos licitados que contavam com recursos do BNDES têm tido dificuldade para receber os valores esperados. Nem mesmo os investidores estrangeiros parecem ter apetite para investir aqui (não ao menos nos níveis demandados). Não bastasse o cenário ser hostil à participação dos investidores diretamente, o rebaixamento do nosso *rating* afugenta os capitais estrangeiros.

Nesse grave cenário, uma das alternativas cogitadas pelo Governo para garantir recursos no setor de infraestrutura é, precisamente, repactuar os contratos já celebrados garantindo novos investimentos em troca da extensão do prazo assinalado. O modelo vem sendo praticado no setor de rodovias e elétrico. Algumas concessões já tiveram seu prazo renovado e outras estão em fase de estudo. A adoção dessa técnica permite, por um lado garantir investimentos em prazo curto por intermédio das concessionárias já existentes e, por outro, repactuar as taxas de retorno antigas de modo a adequá-las às atuais premissas econômicas. Cuida-se, portanto de estipular a repactuação do ajuste originário em novas bases, com vistas a garantir recursos em setores-chaves de nossa economia.

Veja-se, em que pese as vantagens para os envolvidos, o modelo deve ser analisado sob a perspectiva jurídica, notadamente tendo em vista que a regra geral para a celebração de contratos de concessão é a licitação. E tal procedimento promove quando menos dois valores: a isonomia no acesso das oportunidades contratuais junto ao Estado e a seleção da proposta mais vantajosa, a partir do critério de seleção eleito como adequado à promoção do interesse público.

Em primeiro lugar, registra-se que tanto a Constituição (art. 175, I) quanto a Lei de Concessões (8.987/95) permitem a prorrogação contratual, sendo que esta inclusive prevê como essencial aos contratos de concessão cláusula especificando suas condições de prorrogação (art. 23, XII). Portanto, nada obstante a licitação ser a regra há fundamentos normativos expressos a autorizar a renovação do prazo contratual. Logo, a tentativa de negar, pura e simplesmente, a possibilidade de renovação implica argumentar contra a literalidade dos textos legais.

Disto decorre a visão habitual que indica que a chave de compreensão da questão é o contrato. Usa-se dizer que se a repactuação não estiver prevista de modo expresso no contrato, ela é inviável. O requisito parece excessivo, todavia.

Como se sabe, o contrato administrativo é concebido, precisamente, para impedir que as disposições contratuais sejam limitadoras das competências administrativas orientadas ao atendimento de finalidades públicas. Daí porque o contrato administrativo ser mutável por excelência (*jus variandi*), sendo a concessão exemplo mais típico dessa ideia. Concessão é uma relação de longo prazo em que o instrumento contratual precisa ser sempre calibrado para se manter aderente ao interesse público. Assim, a capacidade de o contrato limitar a satisfação concreta de um interesse público é, propositalmente, restrita. Com efeito, poucas coisas são verdadeiramente imutáveis numa relação contratual de longo prazo.

Por trás da afirmação desse requisito parece estar a premissa de que o prazo do contrato é elemento caracterizador do seu objeto e, portanto, não caberia a alteração futura, sob pena de desnaturar o vínculo original. O raciocínio parece correto, mas contém um evidente *non sequitur*. Isso porque embora o tempo de vigência seja, de fato, elemento definidor do objeto do contrato, a prorrogação não se confunde com o prazo ele mesmo. São coisas parecidas, mas distintas. O prazo é, em verdade, objeto do contrato, pois ele é o balizador da equação econômico-financeira (e esse é o elemento estável da contratação). Os investimentos realizados e o resultado a ser percebido são, portanto, avaliados numa perspectiva definida de tempo. Já a prorrogação é elemento alheio a essa realidade, que nela não se integra. Cuida-se de uma possibilidade futura e, por tal razão, não constitui o próprio objeto contratual entendido como o corpo de obrigações recíprocas das partes.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo Econômico

Comissão de Trabalho e Administração e Serviço Público - CTASP



Aliás, se assim não fosse, o projeto deveria ser sempre modelado tomando-se em consideração o prazo já com a renovação prevista. E isso equivaleria, à toda evidência, a dizer que o prazo não comportaria extensão! O paradoxo demonstra o ponto: dizer que a renovação integra o objeto do contrato é negar a ela qualquer utilidade ou autonomia. Em outras palavras: é da natureza da renovação não constituir o que se entende por objeto do contrato, exatamente, por ela ser futura e incerta. Cuida-se de possibilitar a juízo da Administração (usualmente discricionário) a de opção ao final do contrato pela renovação do prazo, podendo igualmente o particular aderir ou não a tal deliberação.

Nesta perspectiva, a questão da renovação do prazo contratual se mostra como uma opção a ser exercida pela Administração dentro de um contexto completamente desconhecido por ensejo da formação do contrato. Logo, a capacidade de o contrato balizar a renovação é limitada, devendo ele investir em criar procedimentos para o exercício dessa opção. Assim, segundo pensamos, o juízo da Administração sobre a renovação não está restrito ao que dispõe o contrato, notadamente quando houver fatos novos desconhecidos no momento da celebração do contrato (e costumeiramente os há). Pretender que o contrato possa proibir, no momento de sua celebração, uma deliberação que será tomada no futuro é desconhecer que os vínculos com a Administração são concebidos como meio de atender o fim público. Note-se, inclusive, que nada obstará que a possibilidade de renovar o contrato fosse inserida pela via de aditivo no contrato. Afinal, o aditivo possui o mesmo status normativo que o contrato original e poderia promover a inovação no melhor estilo *lex posterior derogat priori*.

Em verdade, como a prorrogação tem expressa previsão legal ela integra o arsenal de medidas à disposição da Administração Pública para manter a relação alinhada com o que se entende por interesse público, *hic et nunc*. Dito de outro modo, cuida-se de uma competência que se lastreia em lei e sua aplicação deve ser analisada num contexto concreto acerca do interesse público. Se ela estiver integrada já ao contrato, melhor. Contudo, se não houver previsão contratual nada obsta que o procedimento seja adotado, pois as competências da Administração na qualidade de contratante decorrem da lei, e não do contrato. Valer-se do contrato para limitar prerrogativas que a lei reconhece à Administração parece subverter a própria lógica estatutária do contrato administrativo.

Esclarecidos os aspectos vistos acima, cumpre analisar o ponto verdadeiramente sensível em matéria de prorrogação. É que embora haja a competência de renovar o prazo da concessão, o exercício concreto dessa atribuição deve se dar observando certas circunstâncias concretas. Afinal, como já dizia o Apóstolo Paulo "Todas as coisas me são lícitas, mas nem todas as coisas convêm". O ponto sensível é, precisamente, compreender as condições materiais que conduzem à possibilidade de prorrogar. E aqui as questões são mais delicadas, pois se sai do plano do direito e adentra-se à realidade. Com efeito, a fundamentação da renovação deve se dar a partir de argumentos idôneos e não a partir de invocações retóricas do interesse da Administração – que em nada se confunde com o real interesse público.

A chave para compreender o raciocínio é haver condições efetivas que indiquem objetivamente que a renovação será capaz de gerar condições mais vantajosas do que as que seriam encontradas na realização de uma licitação. Isso implica estudar a sério, de modo transparente e sob o escrutínio dos órgãos de controle o momento atual do mercado e a capacidade de os seus *players* participarem da licitação, contrastada com a efetiva possibilidade de o contratado que detém o vínculo a ser prorrogado transferir em favor do projeto concessionário a eficiência adquirida na execução daquele contrato. Em termos teóricos, a fundamentação deve investigar as circunstâncias ora indicadas e responder de modo favorável que os benefícios oferecidos pelo atual concessionário são superiores aos que se esperam obter numa licitação. E não se pense que licitar projetos de infraestrutura é fácil. A experiência brasileira é cheia de exemplos de licitações que deram muito errado. A par dos custos para tal serem vultosos, muitas vezes erros na concepção dos projetos acarretam severas perdas para a Administração. Por outro lado, muitas vezes a Administração torna-se refém dos licitantes e pode vir a ser premiada a celebrar maus contratos. Com isso não se quer significar que a licitação é *per se* ruim, mas sim que ela também apresenta riscos a serem ponderados. Deste modo, o que se põe a necessidade de ponderar de modo efetivo os dois cenários e eleger qual é o que melhor atende às expectativas da Administração. Não há resposta correta *a priori*.



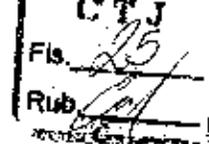
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo Econômico

Comissão de Trabalho e Administração e Serviço Público - CTASP



Embora haja a tendência no atual cenário econômico de a prorrogação ser vantajosa, fato é que cada caso deve ser objeto de uma validação específica. Em regra, as licitações realizadas anteriormente e as PMIs em curso são capazes de dotar a Administração de um *benchmarking* sobre o mercado, gerando modelos a serem superados pelo particular. Com efeito, a uma deve haver um modelo dos ganhos esperados com a licitação referenciados a partir de dados efetivos. A duas, esse modelo deve ser superado pelo particular. Sem critérios comparativos claros, as opções entram no âmbito do decisionismo puro e simples, o que não é dado à Administração. Sem esses elementos, a licitação deve ser prestigiada.

Note-se que estudos efetivos respondem favoravelmente ao duplo teste que se põe às licitações. Por um lado, indicam (com base nos fatos até ali conhecidos) que se está prestigiando a melhor oferta. Por outro, preserva-se a isonomia. Ora, se só o particular já contratado pode oferecer as vantagens buscadas pela Administração, fato é que ele está em situação singular, a excluir a realização do certame.

Em suma, a opção pela renovação demanda uma justificativa tecnicamente sólida que seja capaz de demonstrar que é, de fato, o interesse público que está sendo prestigiado. Sem isso, nada há além de retórica."

Desta forma, nos parece acertada a alteração proposta pelo Parlamentar, retirando do texto original a possibilidade do Poder Executivo renovar o contrato de concessão de forma a resguardar o interesse público e social, mormente porque para que tal fato seja possível, necessariamente há que se demonstrar quando da eventual renovação, que o particular já contratado pode continuar a oferecer as vantagens que comprovem a necessidade da manutenção do contrato.

Já no que tange à **Emenda de nº 02**, somos favoráveis a sua aprovação, mormente porque ela encampa questões ambientais que devem constar obrigatoriamente do contrato de concessão, bem como prevê a realização de uma audiência pública, fazendo que ocorra uma maior participação da população no processo de decisão administrativa.

Por derradeiro, restando comprovados os requisitos necessários e diante de todo exposto e da fundamentada justificativa do Autor deste Projeto de Lei, entendemos ser de suma importância a positivação da matéria em tela.

É o parecer.

### III – Voto do Relator

Pelas razões expostas, quanto ao **mérito**, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 17/2018 – Mensagem nº 25/2018, de Autoria do Poder Executivo e Emendas nº 01 e 02.

Sala das Comissões, em 06 de 06 de 2018.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo Econômico

Comissão de Trabalho e Administração e Serviço Público - CTASP

CTJ  
Fb. 26  
Rub. CA

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei nº 17/2018 - MSG 25/2018 - Parecer nº 13/2018
Reunião da Comissão em 06/06/2018
Presidente: Dep. Wilson Santos
Relator: Dep. Wilson Santos

Voto Relator
Pelas razões expostas, quanto ao <b>mérito</b> , voto pela <b>aprovação</b> do Projeto de Lei nº 17/2018 – Mensagem nº 25/2018, de Autoria do Poder Executivo e Emendas nº 01 e 02.

Posição na Comissão	Identificação do(a) Deputado(a)
Relator	
Membros	