



**INSTITUTO
ÁGUA E TERRA**

PROGRAMA DE PARCERIAS DO PARANÁ - PAR

CADERNO JURÍDICO

**CONCESSÃO DE USO DO PARQUE
ESTADUAL DO GUARTELÁ - PEG**

CONCORRÊNCIA Nº [.] / 2022 – IAT



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	3
2. DO PARQUE ESTADUAL DO GUARTELÁ - PEG	3
3. DO PLANO DE MANEJO	4
4. DO CONSELHO CONSULTIVO	5
5. DA PUBLICIDADE	5
6. DO INSTITUTO JURÍDICO DA CONCESSÃO DE USO	5
6.1. Da ausência de normas legais	8
6.2. Da necessidade de Lei Autorizativa	9
6.3 Da aprovação do Conselho do Programa de Parcerias do Paraná - CPAR	9
7. DA CONCORRÊNCIA	10
8. DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO.....	10
9. DO PODER CONCEDENTE.....	10
10. DO OBJETO.....	12
11. DO PRAZO	13
12. DO VALOR	14
13. DA LICITAÇÃO.....	14
14. DOS DOCUMENTOS DE QUALIFICAÇÃO.....	14
14.1. Da Habilitação Jurídica	14
14.2. Da Regularidade Fiscal e Trabalhista	15
14.3. Da Capacitação Técnica	15
14.4. Da Qualificação Econômico-Financeira	17
15. DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO.....	20



1. INTRODUÇÃO

O presente **CADERNO JURÍDICO** tem por escopo abordar os principais aspectos referentes a **CONCESSÃO DE USO** do **PARQUE ESTADUAL DO GUARTELÁ - PEG**, resultando na elaboração dos instrumentos convocatórios da **LICITAÇÃO**, sendo parte integrante deste instrumento.

A **LICITAÇÃO** tem por objeto selecionar a **PROPOSTA** mais vantajosa destinada à delegação, por meio da **CONCESSÃO DE USO**, à iniciativa privada, para a exploração do **PEG**.

Em função da complexidade e da extensão dos instrumentos convocatórios não é possível fazer um comentário detalhado especificamente sobre cada dispositivo, dada a extensão dos instrumentos. Assim, serão indicados tão somente os pontos que demandam uma análise mais aprofundada.

2. DO PARQUE ESTADUAL DO GUARTELÁ - PEG

A **UNIDADE DE CONSERVAÇÃO PARQUE ESTADUAL DO GUARTELÁ** foi criada, inicialmente, por meio do Decreto nº 1.229, de 27 de março de 1992, com área de 4.389,89 hectares, abrangendo toda a extensão do *canyon* do Rio Iapó, tendo a sua área alterada pelo Decreto nº 2.329, de 24 de setembro de 1996 para 798,97 hectares, privilegiando a proteção das áreas de maior interesse arqueológico, histórico-cultural, cênico e ecológico.

De acordo com a Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o **SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO - SNUC**, uma **UNIDADE DE CONSERVAÇÃO** é um espaço territorial e seus recursos ambientais, com características naturais relevantes, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de aplicação, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

A **UNIDADE DE CONSERVAÇÃO ESTADUAL DO GUARTELÁ** se enquadra na categoria de Parque e, nos termos do artigo 11 da Lei Federal do **SNUC**, tem como objetivo básico a *“preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico”*.

Infere-se, portanto, que a visita no **PEG** não somente é permitida mas deve ser incentivada para os fins de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.



Com efeito, a visitação quando desenvolvida de maneira responsável, permite ao visitante conhecer as áreas naturais, apreciar as belezas cênicas e as manifestações culturais, além de estimular o desenvolvimento econômico da Região de entorno.

3. DO PLANO DE MANEJO

O **PEG** possui **PLANO DE MANEJO**, em conformidade com o disposto no artigo 27 da Lei do **SNUC**, disponibilizado no sítio eletrônico do **IAT** - www.iat.pr.gov.br - *link* Patrimônio Natural – Áreas Protegidas - Unidades de Conservação (UC's), no qual se estabelecem o zoneamento e as normas que deverão presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais do Parque.

O **PLANO DE MANEJO** do **PEG** encontra-se assim dividido:

- Capa
- Folha de Rosto
- Sumário
- Apresentação
- Metodologia
- Requisitos Legais
- Informações Gerais
- Informações Específicas – Zona de Amortecimento – a
- Informações Específicas – Zona de Amortecimento – b
- Informações Específicas – Zona de Amortecimento – c
- Análise da Unidade de Conservação
- Situação Atual
- Programas
- Zoneamento
- Implementação
- Bibliografia
- Anexo 1 – Mapa Planialtimétrico
- Anexo 2 – Vegetação
- Anexo 3 – Lista vegetação Ocorrentes
- Anexo 4 – Lista Mamíferos
- Anexo 5 – Lista Aves
- Anexo 6 – Lista Répteis
- Anexo 7 – Anfíbios
- Anexo 8 – Lista Mamíferos – Status de Conservação
- Anexo 9 – Trilha Mirante

Cumprir destacar que o **PLANO DE MANEJO** foi plenamente observado na elaboração dos estudos de viabilidade referentes a **CONCESSÃO DE USO** do **PEG**. Neste sentido, todas as atividades, serviços e encargos da **CONCESSIONÁRIA** encontram amparo no **PLANO DE MANEJO**.



4. DO CONSELHO CONSULTIVO

Conforme determina o artigo 29 da Lei do **SNUC**, o **PEG** possui um Conselho Consultivo, instituído pela Portaria **IAP** nº 143, de 30 de julho de 2002.

A função do Conselho é contribuir para o planejamento e implementação de ações do **PLANO DE MANEJO** da **UC** e o desenvolvimento sustentável no seu entorno.

O Conselho é presidido pelo gestor do **PEG** e deverá se manifestar acerca dos instrumentos convocatórios de eventual **CONCESSÃO DE USO**, sendo que a ata da reunião deverá ser anexada ao procedimento administrativo da **LICITAÇÃO**.

5. DA PUBLICIDADE

Em atendimento ao princípio constitucional da publicidade, deverá ser dada ampla divulgação ao procedimento licitatório.

Para o instituto jurídico da **CONCESSÃO DE USO** não há previsão legal que estabeleça a obrigatoriedade de consulta ou audiência pública.

Todavia, com o intuito de dar ampla publicidade aos instrumentos convocatórios decidiu-se por realizar Consulta Pública dos instrumentos convocatórios e demais estudos que os embasaram, nos dias 25/02/2022 a 28/03/2022.

6. DO INSTITUTO JURÍDICO DA CONCESSÃO DE USO

A escolha do melhor instituto jurídico para a estruturação de eventual projeto, tendo em vista as diversas modalidades admitidas pelo direito administrativo brasileiro, deve, necessariamente, considerar as vantagens econômicas, contratuais e institucionais que possam resultar desta ou daquela modelagem jurídica, de forma a garantir a melhor gestão dos recursos e bens públicos e, sobretudo, ao interesse público.

Ademais, para a consecução dos objetivos precípuos do Parque, urge investir em infraestrutura e na implantação de novos negócios/atividades com vistas a atrair a visitação pública.

Assim, a **CONCESSIONÁRIA** deverá aportar investimentos de grande vulto, os quais deverão ser devidamente remunerados ao longo do prazo de vigência da **CONCESSÃO DE USO**.



Levando-se em consideração os investimentos necessários e o longo prazo de vigência contratual, o primeiro aspecto que se considerou foi trazer segurança jurídica para o **CONTRATO**, eliminando-se, portanto, as autorizações e permissões, de caráter precário, e elegendo-se o regime jurídico das **CONCESSÕES**.

Ocorre que o termo jurídico **CONCESSÃO** define uma diversidade de institutos, dentre eles: **(i)** a Concessão de Uso de Bem Público; **(ii)** a Concessão de Direito Real de Uso; e, **(iii)** a Concessão de Serviços Públicos, bem como as **(iv)** Concessões Patrocinadas e **(v)** as Concessões Administrativas, regulamentadas pela Lei Geral de Parcerias Público-Privadas (Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004), as quais não foram consideradas por envolverem contraprestação pública do **PODER CONCEDENTE** à **CONCESSIONÁRIA**.

De imediato, foi descartada a Concessão de Direito Real de Uso por não se enquadrar ao projeto, tendo em vista que, nos termos do artigo 7º do Decreto-Lei nº 271, de 20 de fevereiro de 1967, que a instituiu, é o contrato que tem como objetivo a transferência da utilização de terreno público ao particular, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social.

Por sua vez, a Concessão de Serviços Públicos possui suas normas gerais disciplinadas pela Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 e, no âmbito do Estado do Paraná, pela Lei Complementar nº 76, de 21 de dezembro de 1995.

O artigo 2º, inciso II da Lei Complementar nº 76/1995 define Concessão de Serviços Públicos como *“a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, nas modalidades de concorrência ou leilão, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstrem capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”*.

Neste ponto é de bom alvitre destacar que a modelagem do projeto prevê a delegação, à iniciativa privada, da **ÁREA CONCEDIDA** no **PEG** para a exploração dos serviços de visitação e os encargos deles decorrentes.

Os serviços públicos de manejo, envolvendo a preservação, a conservação e a proteção da biodiversidade no **PEG** continuarão sob a competência e responsabilidade do **IAT**, gestor das **UNIDADES DE CONSERVAÇÃO ESTADUAIS**.

Portanto, não se vislumbrou na modelagem do projeto a delegação de serviços públicos, e sim a exploração de uma área a um particular de acordo com os objetivos e finalidade desta.



Outra consideração a ser feita é que a Concessão de serviços públicos pressupõe que os serviços prestados pelo parceiro privado sejam remunerados por meio de tarifa, a ser paga pelo usuário. Assim, a tarifa passa a ser a receita principal da Concessão, nos termos do artigo 9º da Lei Complementar nº 76/1995, a qual “*será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de reajuste e revisão previstas na Lei, no edital e no contrato*”.

Ocorre que, ao estruturar o projeto, verificou-se que a remuneração auferida pela Venda de Ingressos de entrada no **PEG** e de seus Atrativos não será suficiente para remunerar a **CONCESSIONÁRIA** pelos investimentos a serem realizados.

No caso de Concessão de Parques, a remuneração se dará pela gestão eficiente da **CONCESSIONÁRIA** em explorar as **RECEITAS EXTRAORDINÁRIAS**, que serão as principais fontes de receita e que servirão para a amortização dos investimentos ao longo do prazo de vigência do **CONTRATO**.

Ademais, não seria prudente fixar os valores da Venda de Ingressos, por fazer parte da gestão da **CONCESSIONÁRIA** que poderá utilizar-se da sazonalidade, de descontos para grupos, ou mesmo, em certos meses, com o intuito de atrair os usuários, cobrar um preço menor, por exemplo, para ser remunerada por meio de outras facilidades. A fixação desses valores será, portanto, gestão da **CONCESSIONÁRIA**, desde que observado os valores praticados na Região de entorno do Parque, bem como em outros Parques, cabendo ao **PODER CONCEDENTE** realizar a fiscalização desta gestão.

Assim, diante da ausência da delegação de serviços públicos e de tarifas como receita principal de remuneração, excluiu-se o instituto jurídico da Concessão de Serviços Públicos.

Aliás, vislumbrando-se a modelagem de delegação de outros Parques Nacionais, realizadas pelo ICMBio, ou mesmo estaduais, verificou-se que, com exceção do Rota Lund que é uma Concessão Administrativa, remunerada exclusivamente por meio de contraprestação pública, o instituto jurídico utilizado é o da **CONCESSÃO DE USO**.

Importante destacar que não há, no ordenamento jurídico pátrio, uma lei geral que conceitue e regule a **CONCESSÃO DE USO**. No **ESTADO DO PARANÁ** também não há lei específica que discipline o referido instituto. Destarte, cabe à doutrina a missão de conceituá-lo.

Neste desiderato, **CONCESSÃO DE USO** é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública confere, por meio de **LICITAÇÃO**, ao parceiro privado,



a utilização privativa de um bem do seu domínio para que a exerça segundo a sua destinação.

A **CONCESSÃO DE USO** é empregada nos casos em que a utilização do bem público objetiva o exercício de atividades de utilidade pública de maior vulto e, por isso mesmo, mais onerosas para a **CONCESSIONÁRIA**.

Ademais, o elemento fundamental na **CONCESSÃO DE USO** é relativo à sua finalidade. Está expresso em seu conceito que o uso tem que ser feito de acordo com a destinação do bem. Significa dizer que a utilização que ele exerce terá que ser compatível com a destinação principal do bem.

Neste sentido leciona o Professor Hely Lopes Meirelles¹:

Concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica. O que caracteriza a concessão de uso e a difere 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. A concessão pode ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, mas deverá ser sempre precedida de autorização legal e, normalmente, de licitação para o contrato.

Já Fernando Vernalha Guimarães², ao abordar o instituto jurídico da **CONCESSÃO DE USO**, ressalta que *“enquanto contrato de que se presta a transferir a alguém o direito de uso de bem público para uma finalidade específica, não se afigura um instituto aparentado da concessão de serviços públicos, que instrumenta a delegação a terceiros quanto à execução (sob sua conta e risco) de determinado serviço público, a ser desempenhado universalmente e ao público em geral”*.

6.1. Da ausência de normas legais

Diante da ausência de normas regulamentares do instituto jurídico da **CONCESSÃO DE USO**, utilizar-se-á as normas relativas à Concessão de Serviços Públicos e, subsidiariamente, às de Licitações e Contratos administrativos.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 26 ed., Atualizada, São Paulo, Malheiros, 2001, p. 489.

² GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Parceria Público-Privada. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.49.



6.2. Da necessidade de Lei Autorizativa

Nos termos do artigo 2º da Lei Federal nº 9.074, de 07 de julho de 1995, é vedado aos Estados executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos.

Esta exigência de Lei Autorizativa no tocante a concessão de uso está respaldada no parágrafo único do artigo 10 da Constituição do Estado do Paraná, *ad verbis*:

Art. 10 (...)

Parágrafo único - A alienação, a título oneroso, de bens imóveis do Estado **dependerá de autorização prévia da Assembleia Legislativa e será precedida de concorrência pública**, a qual será dispensada quando o adquirente for uma das pessoas jurídicas de direito público interno, órgão ou fundação de sua para fins de assentamentos de caráter social. (Grifo nosso)

O mesmo entendimento foi adotado pelo Manual de Gestão de Bens Imóveis Públicos mencionado anteriormente.

Assim, foi publicada a Lei nº 19.913, de 30 de agosto de 2019, que autoriza o Poder Executivo a conceder a exploração do uso, total ou parcial, de áreas destinadas ao uso público nas Unidades de Conservação, no âmbito do Estado do Paraná.

6.3 Da aprovação do Conselho do Programa de Parcerias do Paraná - CPAR

O Projeto do **PARQUE ESTADUAL DO GUARTELÁ - PEG** foi incluído no Programa de Parcerias do Paraná na 7ª Reunião Ordinária do **CONSELHO DO PROGRAMA DE PARCERIAS - CPAR**, realizada em 28 de julho de 2021.

O **CPAR** também deliberou pela realização da estruturação interna do projeto, a ser elaborada pelo Grupo de Trabalho, instituído por meio da Resolução CPAR nº 10, de 13 de agosto de 2021.

Na 8ª Reunião Ordinária, realizada em 29/09/2021, o **CPAR** aprovou a estruturação do Projeto na modalidade da **CONCESSÃO DE USO**, a realização de consulta e audiência pública, bem como da **LICITAÇÃO**, nos termos da Resolução nº 11, de 1º de outubro de 2021.

Após reavaliação do projeto, o **CPAR** aprovou, na 10ª Reunião Ordinária, as modificações realizadas e a abertura de nova Consulta Pública.



7. DA CONCORRÊNCIA

O **EDITAL** prevê que a **LICITAÇÃO** será realizada na modalidade **CONCORRÊNCIA**, atendendo ao contido na norma do parágrafo único do artigo 10 da Constituição Estadual, nos termos acima mencionado.

8. DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO

Considerando que não há tarifa a ser fixada, o critério de julgamento será o de maior **OUTORGA**, assim considerado o **MAIOR PERCENTUAL** sobre a **RECEITA OPERACIONAL BRUTA** da **CONCESSIONÁRIA**, tomando-se por base o **VALOR ESTIMADO DO CONTRATO**, conforme autoriza o artigo 16, inciso II da Lei Complementar nº 76/1995 c/c o artigo 15, inciso II da Lei Federal nº 8.987/1995.

A opção pelo critério exclusivamente econômico de seleção justifica-se não apenas na experiência acumulada com licitações para Concessões de Parques no Brasil, mas também na desnecessidade de avaliações qualitativas de propostas técnicas sofisticadas, contentando-se o interesse administrativo com a aferição de requisitos técnicos mínimos e de qualificação técnica a ser demonstrada, pelos **PROPOSTORES**, no âmbito da **LICITAÇÃO**, por meio dos Documentos de Qualificação.

9. DO PODER CONCEDENTE

A perfeita identificação da pessoa jurídica competente para delegar, por meio de **CONCESSÃO DE USO**, o bem público se mostra imprescindível para a segurança jurídica que se busca no **CONTRATO** em apreço, na medida em que, nos dizeres de Caio Tácito³, “a primeira condição de legalidade é a competência do agente”.

Neste contexto, precípuo ressaltar que, tratando-se de Parque Estadual o **PODER CONCEDENTE** é o próprio **ESTADO DO PARANÁ**, representado pela **SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DO TURISMO - SEDEST**, órgão da Administração Pública Estadual, a quem compete, dentre outros, a formulação, execução e desenvolvimento das políticas de proteção, conservação e restauração do patrimônio natural e da política de turismo, visando ao desenvolvimento sustentável do **ESTADO DO PARANÁ**, em sua esfera de competência.

Apesar de a titularidade do serviço ser sempre da pessoa jurídica de direito público interno, esta pode criar, por meio de disposição legal, outra pessoa

³ TÁCITO, Caio. Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 1975, p.26.



jurídica para a prestação desse serviço. No **ESTADO DO PARANÁ** é de atribuição do **INSTITUTO ÁGUA E TERRA - IAT**, entidade autárquica estadual, instituída por meio da Lei nº 20.070 de 18 de dezembro de 2019, antigo **INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ - IAP** criado por meio da Lei nº 10.066, de 27 de julho de 1992, a competência de organizar e manter o **SISTEMA ESTADUAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO - UCs**, nos termos do artigo 3º da Lei nº 20.070, de 18 de dezembro de 2019.

Dentre os objetivos do **IAT** encontra-se:

- Coordenar e executar as políticas de meio ambiente do Estado;
- Fazer cumprir a legislação ambiental, exercendo, para tanto, o poder de polícia administrativa, controle, monitoramento, licenciamento, outorga e fiscalização ambiental dos recursos naturais;
- Organizar e manter o **SISTEMA ESTADUAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**, preservando a diversidade e a integridade do patrimônio genético e, por meio de convênio, participar da administração de Unidades de Conservação dos municípios ou da União, bem como incentivar e assistir as prefeituras municipais no tocante à implantação de bosques, parques, arborização urbana e repovoamento de lagos e rios;
- Coordenar e executar as atividades, programas e projetos relacionados à implementação do **SISTEMA ESTADUAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**;
- Elaborar, executar e monitorar planos, programas, ações e projetos técnicos de preservação, conservação, recuperação e gestão de recursos hídricos superficiais e subterrâneos;
- Promover e apoiar programas de sensibilização, conscientização e educação da sociedade sobre temas referentes à fauna silvestre, bem como incentivar a execução de atividades do turismo de observação de fauna nas Unidades de Conservação, com o envolvimento das comunidades locais.
- Coordenar e executar as atividades programas e projetos, relacionados com estratégias para conservação e ações para proteção da fauna, inclusive a silvestre;

Considerando o acima exposto, a **LICITAÇÃO** será realizada pelo **ESTADO DO PARANÁ**, por intermédio da **SEDEST**, através do **IAT**.



10. DO OBJETO

De acordo com os instrumentos convocatórios, o objeto da **LICITAÇÃO** é selecionar a proposta mais vantajosa para a **CONCESSÃO DE USO** de área do **PARQUE ESTADUAL DO GUARTELÁ** para a exploração dos serviços de apoio à visitação, serviços de apoio ao turismo sustentável, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza.

Para o atendimento destes objetivos, caberá, à **CONCESSIONÁRIA**, no mínimo, atender a finalidade do **PEG**, por meio da prestação dos seguintes serviços e atividades na **ÁREA DA CONCESSÃO**:

- Venda de Ingressos de Entrada e dos Atrativos, com implantação e gestão da emissão e cobrança de bilhetes;
- Implantação e Gestão de Instalações, Espaços e Serviços de Controle e Cobrança de Estacionamento Veicular;
- Implementação e Gestão de Serviços de Alimentação;
- Implementação e Gestão do Centro de Visitantes;
- Implementação e Gestão da Loja de Conveniência;
- Monitoramento do Uso Público nas Trilhas e nos Atrativos;
- Manutenção das Estruturas na **ÁREA DA CONCESSÃO**;
- Implantação e Gestão do Sistema de Segurança Patrimonial; e
- Gestão dos Encargos na **ÁREA DA CONCESSÃO**, dentre eles a elaboração dos seguintes planos, projetos e programas:
 - Plano de Vigilância Patrimonial;
 - Programa de Gestão de Segurança;
 - Programa de Promoção da Visitação;
 - Programa de Gestão de Uso Público;
 - Programa de Monitoramento Ambiental do Uso Público;
 - Projeto de Captação, Distribuição e Armazenamento de Águas das Chuvas;



- Plano de Disposição de Resíduos Sólidos;
- Projeto de Sistema de Tratamento de Esgoto;
- Projeto de Sinalização;
- Plano de Prevenção e Combate de Incêndios;
- Plano de Contingências;
- Projeto de Identidade Visual;

Todos os serviços e atividades previstas encontram-se em consonância com o **PLANO DE MANEJO** e com os objetivos do **PEG**.

Ressalta-se, ademais, que não serão objeto de delegação, a edição de ato jurídico com fundamento em poder de autoridade de natureza pública, nem a atribuição exclusiva do Poder Público, nos termos da lei, conforme estabelecido no **CONTRATO**.

O **CADERNO DE ENCARGOS** complementa a **MINUTA DE CONTRATO**, estabelecendo critérios e diretrizes para a adequada e eficiente prestação dos serviços e atividades inerentes à exploração da **ÁREA CONCEDIDA**.

Destarte, o **EDITAL** apresenta a definição precisa e suficiente do objeto a ser licitado, nos termos da Súmula 177 do Tribunal de Contas da União - TCU, *in verbis*:

Súmula 177 TCU A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado da igualdade entre os licitantes, da qual é subsidiária o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições de licitação.

11. DO PRAZO

O **PRAZO DA CONCESSÃO** será de 30 (trinta) anos, assim considerado, pelos Estudos de Viabilidade Econômico e Financeiro, como compatível com a amortização de investimentos mínimos obrigatórios a serem realizados ao longo da **CONCESSÃO DE USO** e suficiente para que a **CONCESSIONÁRIA** obtenha o retorno econômico projetado quando da apresentação da sua **PROPOSTA** na **LICITAÇÃO**.

Todas as estruturas e bens relativos às atividades e obrigações da **CONCESSIONÁRIA** deverão ser amortizados totalmente no **PRAZO DA**



CONCESSÃO, restando valor residual igual a 0 (zero) no momento final do término de vigência do **CONTRATO**.

12. DO VALOR

O **VALOR ESTIMADO DO CONTRATO** é de R\$ 6.564.754,10 (seis milhões, quinhentos e sessenta e quatro mil, setecentos e cinquenta e quatro reais e dez centavos), correspondente a somatória do montante dos investimentos mínimos obrigatórios, a serem realizados pela **CONCESSIONÁRIA**, durante o prazo de vigência da **CONCESSÃO DE USO**.

O **VALOR ESTIMADO DO CONTRATO** é meramente indicativo, não vinculando, em nenhuma hipótese, ao **PODER CONCEDENTE**, para fins de recomposição do **EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO** do **CONTRATO**.

Não haverá qualquer tipo de remuneração à **CONCESSIONÁRIA**, por parte do **PODER CONCEDENTE**, a qualquer título. Os serviços objeto da **LICITAÇÃO** serão remunerados, exclusivamente, através da exploração da **ÁREA DA CONCESSÃO**.

A **CONCESSIONÁRIA** poderá explorar fontes provenientes de **RECEITAS** na **ÁREA DA CONCESSÃO**, desde que compatíveis com a finalidade do **PEG**.

13. DA LICITAÇÃO

O **EDITAL** prevê que a **LICITAÇÃO** será conduzida em 02 (duas) fases sucessivas: **(i)** análise e julgamento da **PROPOSTA ECONÔMICA E PLANO DE NEGÓCIOS**, com abertura do **ENVELOPE 1** **(ii)** análise e julgamento dos **DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO**, e, com a abertura do **ENVELOPE 2**.

A **LICITAÇÃO** será realizada com a inversão de fases conforme determina o artigo 85, inciso I da Lei Complementar nº 76/1995.

Conquanto, ressalta-se que os **ENVELOPES** deverão ser entregues todos juntos no dia de Abertura da **LICITAÇÃO**.

14. DOS DOCUMENTOS DE QUALIFICAÇÃO

Os **DOCUMENTOS DE QUALIFICAÇÃO** deverão constar no **ENVELOPE 2**, conforme diretrizes constantes no item **18** do **EDITAL**.

14.1. Da Habilitação Jurídica



A documentação relativa à Habilitação Jurídica está de acordo com o disposto no artigo 74 da Lei nº 15.608/2007 c/c o artigo 28 da Lei Federal nº 8.666/1993.

14.2. Da Regularidade Fiscal e Trabalhista

A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista está de acordo com o disposto no artigo 75 da Lei nº 15.608/2007 c/c o artigo 29 da Lei Federal nº 8.666/1993.

14.3. Da Capacitação Técnica

O **EDITAL** não prevê a fase de **PROPOSTA TÉCNICA**, por não ser condizente com o objeto do certame, tendo em vista que não haveria, de plano, técnica a ser demonstrada, pela **PROPONENTE**, como requisito de classificação.

Conquanto, não há dúvidas de que requisitos, ainda que mínimos, de Capacitação Técnica deverão ser comprovados pelas **PROPONENTES**, nos termos do artigo 76 da Lei nº 15.608/2007, com o intuito de se verificar se as **PROPONENTES** possuem condições técnicas necessárias e suficientes para, em se sagrando vencedora do certame, cumprir o objeto da **CONCESSÃO DE USO** de forma satisfatória.

Com vistas a atender a determinação da legislação, as **PROPONENTES** deverão demonstrar, por meio de atestado(s), o desempenho no tocante às atividades pertinentes e compatíveis em características com o objeto da **LICITAÇÃO**, devendo, portanto, demonstrar, nos termos do subitem **18.21** do **EDITAL**:

18.21.1. Operação na prestação de serviços de bilhetagem;

18.21.2. Operação na prestação de serviços em equipamentos e atrativos turísticos, de acordo com as atividades definidas no artigo 21 da Lei Federal nº 11.771, de 17 de setembro de 2018, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo.

Já o objetivo de se especificar o número mínimo de visitantes de **11.422** pessoas/ano, correspondente a 40% (quarenta por cento) da visitação média do **PEG** em 2019, encontra respaldo no artigo 76, § 3º da Lei nº 15.608/2007 c/c o artigo 30, § 2º da Lei Federal nº 8.666/1993, que estabelecem que as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, no que referem às exigências de Capacitação Técnica, deverão estar definidas no instrumento convocatório.

Esta regra destina-se a evitar formulações vagas e genéricas para o fim de identificar a experiência técnica a ser demonstrada em Licitações. Se vagamente formulada, a exigência permitiria o uso de um excessivo espaço



discricionário pela Administração no momento futuro da conferência do juízo de capacitação técnica, o que desafiaria o princípio do julgamento objetivo e traria riscos à isonomia.

Precisamente para evitar escolhas excessivamente subjetivas é que a legislação impõe a obrigação de os editais serem exatos e específicos em relação à exigência de capacitação técnica, desde que, como se verifica no projeto em análise, sejam todas proporcionais e compatíveis à dimensão técnica e ao porte financeiro do objeto a ser licitado.

Neste sentido, o subitem **18.25** do **EDITAL** estabelece que não será aceito o somatório de atestados para a aferição do quantitativo de **11.159** visitantes/ano, tendo em vista a necessidade de comprovação, pelas **PROPONENTES**, da capacidade de atendimento da demanda de visitação no **PEG**. Esta vedação se dá ao fato de que caso fosse admitida a simples soma dos atestados não se mostraria o procedimento mais adequado para se aferir a capacitação Técnica das **PROPONENTES**.

Com efeito, a execução sucessiva de objetos de pequena dimensão não capacita automaticamente a **PROPONENTE** para a execução de objetos maiores como no caso do **PEG**, que teve, em média, no ano de 2019, **28.555** visitantes.

Portanto, a demonstração do quantitativo de, no mínimo, **11.422** visitantes/ano, correspondentes a 40% (quarenta por cento) da média dos visitantes do **PEG** nos anos de 2017 a 2019 está em sintonia com o objeto da **LICITAÇÃO** e se justifica devido a demanda de visitação no **PEG**.

Neste sentido, entende o Tribunal de Contas da União que a regra é a possibilidade de somatória de atestados, contudo, esse entendimento geral não afasta a possibilidade de que a restrição à soma de atestados ocorra quando o objeto licitado assim exigir (Acórdão 2.150/2008 – Plenário).

Ademais, a exigência de Capacitação Técnica prevista no instrumento editalício se preocupou em promover a ampliação do universo de **PROPONENTES**, permitindo que interessados em objetos similares ou de dimensão menos exigente do que aquela do objeto licitado, desde que compatíveis com a prestação de serviços em equipamentos e atrativos turísticos, de acordo com as atividades definidas no artigo 21 da Lei Federal nº 11.771, de 17 de setembro de 2018, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo.

Neste sentido, Marçal Justen Filho⁴ ensina que:

⁴ Comentários da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 493.



Não é suficiente, por outro lado, delimitação implícita dos requisitos de participação. **As exigências quanto à qualificação técnica devem estar previstas de modo expresso.** Para tanto, a Administração deverá verificar os requisitos para o desempenho das atividades que constituirão o encargo do sujeito contratado. (grifo nosso)

Ademais, é de bom alvitre reforçar que as regras do **EDITAL** se afiguram menos exigentes em relação à dimensão do objeto da **CONCESSÃO**, cumprindo-se, sob os ângulos qualitativo e quantitativo, parâmetros menos rigorosos que aqueles atinentes à execução do **CONTRATO**.

Assim sendo, o rol de exigências trazido pelo **EDITAL** cumpre a finalidade das regras legais ao enumerar e especificar, com o detalhamento exigido, todas as parcelas técnicas relevantes para a execução do objeto, bem como exigindo-se até 50% dos quantitativos mínimos previstos.

14.4. Da Qualificação Econômico-Financeira

A documentação relativa à qualificação econômico-financeira estabelecida no subitem **18.30** do **EDITAL** está de acordo com o disposto nas normas do artigo 77 da Lei nº 15.608/2007 c/c o artigo 31 da Lei Federal nº 8.666/1993, bem como as determinações do Tribunal de Contas.

Neste sentido, estabelece o artigo 31, § 1º da Lei Federal nº 8.666/1993, in verbis:

Art. 31 (...)

§ 1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade.

(...)

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

Vislumbra-se que somente será permitido, no procedimento licitatório, exigências de **Qualificação Econômico-Financeira** indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações a serem assumidas no âmbito do **CONTRATO** e que possibilite a participação de um número razoável de empresas integradas no mercado.

Não há dúvidas que a habilitação econômica e financeira tem por escopo avaliar se a **PROPONENTE** tem condições mínimas de suportar todos os custos quer advirão com a exploração da **CONCESSÃO DE USO**.



Ora, com relação as licitações de Parques, verifica-se usualmente a adoção dos índices contábeis como o exigido no **EDITAL** de **CONCESSÃO DE USO** do **PEG**:

A título de exemplo, verifica-se que a exigência de apresentação de índices contábeis encontra-se no Edital de Concessão de Serviços de Apoio à Visitação no Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO); no Edital de Concessão de Serviços de Apoio à Visitação do Parque Nacional do Pau Brasil; no Edital de Concessão de Serviço de Apoio à Visitação no Parque Nacional do Itatiaia, dentre outros.

O objeto da **LICITAÇÃO** exigirá da **PROPONENTE** capacidade de execução, pela diversidade dos serviços, adaptação a estrutura existente de obras e que a mesma seja contínua durante o período contratual, devendo seguir rigorosamente as especificações técnicas contidas no **EDITAL**, sob pena de responsabilização pela interrupção dos serviços e atividade inerentes a exploração da **CONCESSÃO DE USO** e demais consequências causadas a terceiros.

Desta forma, é fundamental que as **PROPONENTES** comprovem disponibilidade de recursos financeiros próprios para investimento e custeio compatíveis com o objeto licitado, e operação ininterrupta dos serviços e atividades, dentre outros), pois trata-se de contratação de grande valor e com as responsabilidades assumidas na assinatura do **CONTRATO**, sem que exista qualquer risco de inexecução ou falta de garantias para a Administração Pública, como segue:

- Balanço Patrimonial e respectivo demonstrativo de resultados do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, devidamente aprovados pela Assembleia Geral ou sócios, conforme o caso, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 03 (três) meses da data de apresentação da **PROPOSTA**.

De acordo com a complexidade dos serviços, as exigências e os prazos concretos para realização dos mesmos, é mister que a vencedora do certame tenha comprovado a sua capacidade para investimento à vista condizente com os valores dos equipamentos, e pessoal disponível.

Esta necessidade para honrar compromissos no curto prazo, nos quantitativos exigidos pelo **CONTRATO**, é determinante para o entendimento de que o Balanço Patrimonial deverá demonstrar este índice com quociente igual ou maior a 1,0 (um), constituindo a prova objetiva da plena capacidade econômico-financeira da empresa para implantação e execução do objeto



licitado no prazo contratado, ou seja, suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da **LICITAÇÃO**.

O Índice de Liquidez Geral igual ou maior a 1,0 (um), que é o resultado obtido entre a soma do Ativo Circulante com o Realizável a Longo Prazo e o Passivo Circulante com o Exigível a Longo Prazo, deve refletir comprovação objetiva da capacidade econômico-financeira da **PROPONENTE** para honrar compromissos de médio/longo prazo.

Justifica-se a exigência deste índice com quociente igual ou maior a 1,0 (um) pelo volume de recursos que a **ADJUDICATÁRIA** da **LICITAÇÃO** deverá dispor durante toda a execução do objeto, para garantia da manutenção preventiva e regular de todos os equipamentos a serem utilizados na operação e da infraestrutura física (que deverão estar permanentemente prontos para transferência e utilização conforme a demanda exigida); da mobilização das equipes técnicas para execução dos serviços, das equipes de gerenciamento e das equipes para cada tipo de serviço a ser executado, que garantam a prestação de serviços sem interrupções ou falhas.

Também é fundamental levar-se em conta as eventuais demandas por substituição de equipamentos defeituosos, pessoal e substituição de materiais etc., e a garantia objetiva da capacidade da vencedora do certame de arcar com as responsabilidades por pagamentos futuros faturados em nome da contratada e outros danos que forem devidos a terceiros e equipamentos utilizados no cumprimento das obrigações estipuladas no contrato. Qualquer risco de incapacidade da **CONCESSIONÁRIA** de assumir as responsabilidades indicará o risco de prejuízo direto para a Administração, que poderá ser responsabilizada por danos e indenizações perante terceiros.

Diante disso, entende-se que para cada R\$ 1,00 de compromissos a longo prazo já assumidos pela empresa em seu Balanço Patrimonial, esta deverá dispor de pelo menos R\$ 1,00 em seu ativo de longo prazo, o que consiste na prova de garantia para da execução pacífica da prestação contratada durante todo o prazo contratual.

Com o índice exigido garante-se que a futura **CONCESSIONÁRIA** tenha capacidade de enfrentar situação imprevista que comprometa sua liquidez corrente e solvência geral, mantendo-se a execução ininterrupta do **CONTRATO**.

Portanto, no âmbito da **LICITAÇÃO**, como condição de qualificação econômica e financeira, a **PROPONENTE** deverá demonstrar sua capacidade financeira por meio da demonstração do patrimônio líquido.

Já para garantir o cumprimento das obrigações contratuais, pela **CONCESSIONÁRIA**, na fase de implantação e adequação das estruturas nos



03 (três) primeiros anos do **CONTRATO**, a **CONCESSIONÁRIA** deverá apresentar, no âmbito da **LICITAÇÃO**, **COMPROMISSO DE INTEGRALIZAÇÃO DO CAPITAL SOCIAL**, no valor de R\$ 3.472.612,56 (três milhões, quatrocentos e setenta e dois mil e seiscentos e cinquenta e seis reais).

Referido valor deverá ser integralizado, em moeda corrente nacional, pela **ADJUDICATÁRIA**, como condição prévia à assinatura do **CONTRATO**, nos termos do subitem **23.1.3** do **EDITAL**.

15. DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO

O direito ao **EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO** dos contratos administrativos encontra-se assegurado no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal e deve ser ainda mais garantido nos contratos de longo prazo.

Neste sentido, o **CONTRATO** estabeleceu a matriz de riscos entre as partes, alocando os riscos à parte que terá melhores condições de administrá-los, eficientemente.

Não há dúvidas que os contratos de longo prazo deverão possibilitar a adequação às mudanças tecnológicas e de mercado que vierem a surgir. Disto decorre a necessidade de conjugar a segurança jurídica com as mudanças econômicas e sociais que possam advir ao longo dos anos. Outro ponto importante é a previsão de revisões ordinárias a cada 05 (cinco) anos, contados da data de celebração do **CONTRATO**, bem como de revisões extraordinárias, desde que comprovada a sua necessidade.

As revisões periódicas, nos dizeres de Fernando Vernalha Guimarães⁵, tem a *“função de propiciar um retrospecto histórico da execução do contrato e confrontá-lo com as perspectivas das partes para os próximos períodos”*.

O **CONTRATO** aponta também os mecanismos de recomposição do **EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO** quando restar demonstrada esta situação.

O cálculo para recomposição do **EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO** do **CONTRATO** será realizado de forma que o valor presente líquido do **FLUXO DE CAIXA MARGINAL**, projetado em razão do evento que ensejou a recomposição, seja nulo.

⁵ Guimarães, Fernando Vernalha. **O Equilíbrio Econômico-Financeiro nas Concessões e PPPs: formação e metodologia para recomposição**. In: Contratos Administrativos, Equilíbrio Econômico-Financeiro e a Taxa Interna de Retorno: a lógica das concessões e das parcerias público-privadas. Coor. Egon Bockmann Moreira. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p.95.



Além disso, nas palavras de Marçal Justen Filho⁶,

(...) **é imperioso que o ato convocatório já disponha, então, acerca de futuras alterações significativas sobre o objeto ou as condições do contrato, previsíveis de antemão.** Trata-se de aperfeiçoamento, ampliação ou incremento nas condições de execução do objeto, relativamente às condições iniciais de seu desempenho. Vale dizer, o licitante é convidado a formular proposta para desempenhar o objeto em certas e determinadas condições. Mas,

além disso, preveem-se desde logo alterações eventuais, que poderão (ou não) vir a ser impostas pela Administração. **O particular assume, então, o dever de arcar com os efeitos dessas futuras modificações. Se o edital nada dispusesse acerca dessas expansões, seria questionável a possibilidade de sua implementação sem a realização de novo e distinto contrato (precedido de outra licitação).** Como o edital já anunciou a ocorrência de tais modificações, todos os potenciais interessados encontravam-se em condições de disputar, formulando a proposta mais vantajosa possível. (grifo nosso)

Com isso, verifica-se que as regras de **EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO** estabelecidas no **CONTRATO** estão de acordo com o que a legislação prevê, bem como com o que a doutrina expressa.

Outro ponto importante é a previsão de **REVISÃO ORDINÁRIA** a cada 05 (cinco) anos, contados da data de celebração do **CONTRATO**, bem como de **REVISÕES EXTRAORDINÁRIAS**, desde que comprovada a sua necessidade.

⁶ Teoria Geral das Concessões de Serviço Público. São Paulo, Dialética: 2003, p. 320.