



**ESTADO DO PIAUÍ
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 23, DE 9 DE SETEMBRO DE 2020,

“Altera a Lei n. 7.241, de julho de 2019, que autoriza o Poder Executivo a outorgar a concessão de uso precedida de obra pública dos imóveis que especifica, pertencentes ao patrimônio imobiliário do Estado do Piauí, e dá outras providências.”

AUTOR: GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ

RELATOR: Deputado ZIZA CARVALHO

1- RELATÓRIO

Trata-se de mensagem do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Piauí propondo alteração de dispositivos da Lei n. 7.241, de 31 de julho de 2019, para autorizar a outorgar, mediante procedimento licitatório na modalidade concorrência, regido pela Lei n. 8.997, 13 de fevereiro de 1995, a concessão onerosa e manutenção, incluindo exploração, do Parque Zoobotânico, localizado em Teresina.

De acordo com a mensagem enviada pelo Poder Executivo, a proposição visa *“por meio da parceria com a iniciativa privada, melhorar as condições estruturais e a operação do Parque Estadual Zoobotânico, tendo em vista o potencial econômico a ser explorado, aliado à conservação proporcionar aos visitantes maior integração com o meio ambiente, por meio da formação de*

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Ziza Carvalho", is located in the bottom right corner of the document.



ESTADO DO PIAUÍ

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

formação de parcerias estratégicas de alto valor para a atuação em área em relação à qual existe demanda e interesses em investir."

Esse é o relatório,

2- VOTO DO RELATOR

Sendo assim, passo a emitir o parecer por observância dos artigos 61, 137, 138 e 139 do Regimento Interno da Casa.

A iniciativa da presente proposição ocorreu em conformidade com o que dispõe o artigo 75, § 2º, inc. III, alínea "b", da Constituição Estadual, não havendo, portanto, vício de iniciativa.

Com efeito, alterações nas leis que estabeleça a criação, estruturação, extinção e atribuições das Secretarias de Estado e demais órgãos do Poder Executivo são de competência privativa do Chefe do Executivo estadual

Sendo matéria afeta à alteração da lei que disciplina a concessão da gestão de determinado patrimônio imobiliário do Estado do Piauí, a iniciativa legiferante cabe ao próprio chefe do executivo estadual, nos termos do dispositivo constitucional acima mencionado.

De acordo com a mensagem enviada, propõe-se a adição do seguinte dispositivo à Lei estadual n. 7.241, de 31 de julho de 2019, *verbis*:

"Art. 6º-A Fica o Poder Executivo autorizado a outorgar, mediante procedimento licitatório na modalidade concorrência, regido pela Lei n. 8.997, de 13 de fevereiro de 1995, a concessão onerosa dos serviços de administração, reforma, modernização, operação e manutenção, incluindo exploração, do Parque Estadual Zoobotânico, localizado na cidade de Teresina, descrito no Anexo IV desta Lei.



ESTADO DO PIAUÍ

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Parágrafo único. A concessão autorizada no caput deste artigo:

I – inclui serviços, áreas ou instalações da unidade de conservação para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza;

II – comprehende o exercício do direito de exploração para fins de obtenção de fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados.

§ 3º O prazo da concessão será de 35 (trinta e cinco) anos, contados da assinatura do contrato, podendo ser prorrogado por novo período, a critério do poder concedente.”

Art. 2º Fica acrescentado à Lei 7.241, de 2019, o seguinte Anexo IV:

Anexo IV

Imóvel: Uma Gleba de Terra no lugar Porto do Centro Data Covas, situado no município de Teresina, localizado na Avenida Presidente Kennedy – Zona Leste (PI-112), com área 127.00.00 (cento e vinte sete hectares), localizado no Bairro Zoobotânico, município de Teresina, Matrícula n. 157704, Livro de Registro Geral n. 02, à ficha 01, sob n. 20.281, do Cartório do 2º Ofício de Notas de Teresina-PI.”

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor a partir de sua publicação.”

Em síntese, o que se propõe com o presente projeto é a concessão onerosa pela iniciativa privada da gestão do Parque Estadual Zoobotânico de Teresina, unidade de conservação ambiental pertencente ao patrimônio do Estado do Piauí.

Com efeito, no Brasil, as diferentes categorias de manejo de Unidades de Conservação que surgiram ao longo dos anos foram sistematizadas num único instrumento legal com o advento da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, do qual fazem partes as UCs federais, estaduais e municipais. A referida norma também teve o mérito de incorporar definições técnicas, disciplinar temas



ESTADO DO PIAUÍ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

afetos à criação, implementação e gestão das UCs, e, ainda, permitir a instituição de novas categorias de Unidades de Conservação na esfera estadual e municipal para atender as peculiaridades regionais ou locais.

O Estado do Piauí, assim como fez outros Estados, optou por instituir o seu próprio Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza – SEUC, ao editar a Lei estadual nº 7.044, de 9 de outubro de 2017.

Além disso, foram criadas por Decreto também em 2017 novas unidades de conservação: Parque Estadual do Rangel, abrangendo parte dos municípios de Curimatá e Redenção do Gurguéia; Parque Estadual do Cânion do Rio Poti, situado no município de Buriti dos Montes; Área de Proteção Ambiental (APA) Nascentes do Rio Canindé, em terras situadas no município de Acauã; Área de Proteção Ambiental (APA) Nascentes do Rio Longá, em terras situadas no município de Alto Longá; Área de Proteção Ambiental (APA) Nascentes do Rio Uruçuí-Preto, em terras situadas nos municípios de Gilbués, Santa Filomena, Baixa Grande do Ribeiro, Bom Jesus e Monte Alegre do Piauí; Área de Ambiental (APA) Altos Cursos dos Rios Gurguéia e Uruçuí-Vermelho, em terras situadas nos municípios de São Gonçalo do Gurguéia, Barreiras do Piauí e Gilbués; e o enquadramento do Parque Estadual Zoobotânico na categoria estabelecida na lei do SEUC/SNUC.

Ao longo dos anos, o insuflamento de atribuições, aliado à burocracia e à morosidade, tornou a ineficiência uma marca constante do Estado. Na tentativa de estancar esse processo, desencadeou-se um movimento de reforma que tem como uma de suas faces a privatização.

DI PIETRO explica que privatizar, de forma geral, significa reduzir o tamanho do Estado, trazer competitividade às atividades exercidas com monopólio pelo Poder Público, delegar serviços aos particulares por meio da autorização, permissão, concessão e parcerias público-privadas, estabelecer parcerias com entes públicos e privados para gerir de maneira compartilhada serviços públicos e de utilidade



ESTADO DO PIAUÍ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

pública mediante a pactuação de convênios, consórcios, termos de parceria, contratos de gestão, ou, ainda, terceirizar às atividades meios 1.

Em que pese, às vezes, o sentido pejorativo empregado, a privatização *lato sensu*, é uma forma de enfrentar as limitações gerenciais do Estado, cujos efeitos negativos podem ser sentidos em diversas áreas, inclusive na esfera ambiental. No caso das Unidades de Conservação, as deficiências do modelo de gestão estatal, caracterizadas, entre outros fatores, pela insuficiência de recursos financeiros, ineficiência do gasto e inefetividade dos objetivos almejados com a instituição dessas áreas, têm suscitado discussões sobre as alternativas de administração previstas na legislação vigente com a tendência, cada vez maior, de participação das entidades do setor privado

No Brasil, a gestão das Unidades de Conservação, que envolve de forma suscinta atos de implantação e manejo, é centrada no âmbito da Administração Direta, sendo exercida pelos órgãos inseridos na estrutura do ente político – União, Estados e Municípios -, e da Indireta, na qual as entidades com personalidade jurídica própria, autonomia administrativa e financeira desenvolvem atividades que antes eram afetas às entidades federadas.

A legislação, no entanto, possibilita que a gestão das Unidades de Conservação seja feita por outros entes que tenham objetivos afins ao do espaço protegido, o que permite, em tese, tanto o compartilhamento como a transferência total da administração dessas áreas para a iniciativa privada.

Assim, a Lei Federal nº 9.985/00, ao possibilitar a gestão das Unidades de Conservação pelas entidades privadas, não inovou, mas reforçou a intenção do legislador em franquear mais uma opção quando se trata da administração desses espaços, já que essa abertura foi dada por algumas legislações esparsas anteriores, como a Lei Federal nº 9.637/98 e a Lei Federal nº 9.790/99.



ESTADO DO PIAUÍ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Tanto é verdade que o ICMBio tem admitido ao longo do tempo da adoção de outros modelos de gestão no âmbito das Unidades de Conservação federais. Um exemplo de parceria bem-sucedida com OSCIP é a que ocorre no Parque Nacional da Serra da Capivara com a Fundação Museu do Homem Americano – FUMDHAM. Essa parceria foi, recentemente, incrementada com a inclusão do Estado do Piauí e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Atualmente, o Parque Nacional da Serra da Capivara é gerido por um Comitê Permanente de Acompanhamento e Gestão composto por representantes do ICMBio, IPHAN, FUMDHAM e do Governo do Estado do Piauí.

Com efeito, o instituto da Parceria Público-Privada - PPP foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, como uma alternativa às dificuldades do Estado de investir em setores importantes como, por exemplo, o de infraestrutura, notadamente, em face da indisponibilidade de recursos financeiros.

Nas palavras de CARVALHO FILHO, a Parceria Público-Privada é um acordo firmado entre a Administração Pública e pessoa do setor privado com o objetivo de implantação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do Poder Público e compartilhamento dos riscos e dos ganhos entre os pactuantes².

De acordo com a Lei Federal nº 11.079/04, que traz normas gerais aplicáveis a todos os entes federativos e normas específicas destinadas à União, há duas modalidades de parceria: a concessão patrocinada e a concessão administrativa. A concessão patrocinada é um contrato administrativo mediante o qual a Administração Pública concede a execução de um serviço público ao parceiro privado, que pode ser precedido ou não de obra pública, para que ele o execute em

² 493 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28 Ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 447.



ESTADO DO PIAUÍ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

nome próprio mediante contribuição do Poder Público e tarifa paga pelo usuário. A principal diferença entre essa modalidade e a concessão de serviços públicos comuns é a forma de remuneração que inclui as tarifas pagas pelo usuário, a contraprestação devida pelo Poder Público, além de outras receitas previstas pela Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

A concessão administrativa, por sua vez, é "um contrato administrativo de prestação de serviços (não necessariamente serviços públicos), podendo envolver outras prestações, como o fornecimento de bens e/ ou a execução de obra, em que a remuneração do parceiro privado seja provida exclusivamente pela Administração Pública". Nessa modalidade não há cobrança de tarifa do usuário, uma vez que a Administração Pública é a tomadora direta ou indireta do serviço prestado.

Em ambas as modalidades de concessões, há diretrizes universais aplicáveis a todos os entes federativos, como contraprestação pecuniária paga pelo parceiro público ao privado (art. 2º, § 3º, da Lei Federal nº 11. 079/04), a necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado (art. 5º, IX, da Lei Federal nº 11. 079/04), a prestação de garantias pelo parceiro privado ao público (art. 5º, VIII, da Lei Federal nº 11. 079/04), pelo público ao privado (art. 8º, da Lei Federal nº 11. 079/04) e à entidade responsável pelo financiamento pelo Poder Público (art. 5º, § 2º, da Lei Federal nº 11. 079/04), a criação de uma sociedade com o propósito específico de implantar e administrar a parceria (art. 9º, da Lei Federal nº 11. 079/04) e às formas de controle previstas na Lei Federal nº 8.987/95.

Além desses, a aplicação de penalidades ao parceiro público e privado em caso de descumprimento contratual (art. 5º, II, da Lei Federal nº 11. 079/04)503, o prazo de vigência contratual mínimo de 5 anos e máximo de 35 anos (art. 5º, I, da Lei Federal nº 11. 079/04), a observância de diversas formalidades antes da realização do processo licitatório (art. 10, da Lei Federal nº 11. 079/04), a submissão

A handwritten signature in blue ink, appearing to be a cursive 'Q' or 'Z'.



ESTADO DO PIAUÍ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

à Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 4º, da Lei Federal nº 11. 079/04)504, a realização de consulta pública para apreciação da minuta de edital e do contrato (art. 10, VI, da Lei Federal nº 11. 079/04), a apresentação de licença prévia ou de diretrizes afetas ao licenciamento ambiental da atividade (art. 10, VII, da Lei Federal nº 11. 079/04), e a realização de licitação para a contratação de PPP (arts. 11, 12 e 13, da Lei Federal nº 11. 079/04) são algumas características comuns a ambos os institutos.

Em tempos de crise econômica e política, no qual sabidamente o Estado não tem tido dinheiro para honrar os compromissos constitucionais mais básicos, a possibilidade de utilização das Parcerias Público-Privadas tem ganhado força, inclusive, no âmbito das Unidades de Conservação.

O Instituto SEMEIA no estudo “Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil” defende expressamente a possibilidade de transferência total da gestão das UCs à iniciativa privada, mediante remuneração paga pelo parceiro público que deve ser condicionada ao desempenho do parceiro privado. As metas, por exemplo, poderiam estar relacionadas à redução do número de queimadas, à captação de mão de obra local para trabalhar na UC, à disponibilidade dos sistemas de monitoramento e vigilância, entre outros³.

Desde 2010, inclusive, há uma movimentação na esfera federal para a realização de estudos voltados à identificação dos modelos de parcerias mais adequados à realidade das UCs sob gestão do ICMBio. O ente gestor das UCs federais está realizando estudos específicos na Reserva Extrativista do Rio Unini (AM), na Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais (AL) e nas Florestas Nacionais de Canela (RS) e de São Francisco de Paula (RS) na tentativa de inventariar, analisar e caracterizar os instrumentos legais de cooperação previstos

33 506 SEMEIA. Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil / Instituto Semeia. – São Paulo: Semeia, 2015. 59 p. Disponível em:<http://investimento.turismo.gov.br/images/SEMEIA_Unidades_de_Conservacao_no_Brasil_2015.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017. p. 41.



ESTADO DO PIAUÍ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

na legislação vigente que envolvem as entidades privadas e são aplicáveis às Unidades de Conservação.

Além desses, os parques nacionais de Jericoacoara e de Ubajara (no Ceará) e de Sete Cidades e da Serra das Confusões (no Piauí), Anavilhanas (AM), Lençóis Maranhenses (MA), Chapada dos Guimarães (MT), Fernando de Noronha (PE), Itatiaia (RJ) e Serra dos Órgãos (RJ) também fazem parte do plano de gestão pelo modelo de parcerias público-privadas no âmbito federal.

Essas iniciativas estão inseridas no âmbito do Programa Parcerias Ambientais Público-Privadas – PAPP desenvolvido pelo ICMBio e pelo MMA, com o apoio financeiro do Fundo Multilateral de Investimentos – FOMIN, do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, da Caixa Econômica Federal – CAIXA, além de outros parceiros nacionais, sob a responsabilidade executiva do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM.

O mencionado projeto tem como objetivo estipular modelos de gestão calcados no estabelecimento de acertos institucionais e protótipos de Parcerias Público-Privadas, dada a necessidade de “desenvolvimento de arranjos e modelos de parcerias com o setor privado, com ou sem fins lucrativos, incluindo entidades de cooperação paraestatais e do terceiro setor”, para que haja efetiva implantação, manutenção e gestão das Unidades de Conservação.

Na esfera estadual, Minas Gerais tem um projeto piloto de PPP que envolve a contratação da gestão de três Unidades de Conservação conhecido como Rota Lund. No Rio de Janeiro, o Parque Estadual Ilha Grande também foi escolhido para receber o primeiro projeto de Parceria Público-Privada.

No mesmo sentido, o Estado do Paraná, por intermédio do Conselho Gestor de Concessões, publicou o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) do projeto "Parques do Paraná", envolvendo três Unidades de Conservação (UCs): (i)



ESTADO DO PIAUÍ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Parque Estadual Vila Velha; (ii) Parque Estadual Guartelá; e (iii) Parque Estadual do Monge.

O do Rio de Janeiro, por intermédio do Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (PROPAR – CGP) e da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços, publicou o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) nº 001/2016, relativo ao projeto de parceria público-privada (PPP) de Ilha Grande, pertencente ao Município de Angra dos Reis e que tem como característica o fato de que parte relevante do território da ilha é formado por quatro Unidades de Conservação estaduais diferentes, de responsabilidade da Secretaria do Ambiente: Reserva Biológica da Praia do Sul; Parque Estadual da Ilha Grande; Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Aventureiro; e Área de Proteção Ambiental – APA de Tamoios.

A construção, portanto, de um arranjo que envolva a prestação de serviços por meio de Parcerias Público-Privadas nas UCs, embora esteja de certo modo inserida no âmbito da atuação discricionária da Administração Pública, principalmente, no que tange à escolha da forma como esse tipo de atividade será prestado, é uma operação bastante complexa, que não pode ser feita de maneira irrefletida.

O primeiro obstáculo que, aparentemente, tem que ser vencido é a questão da expressa autorização legal. O segundo aspecto está relacionado à confecção de estudos de viabilidade técnica e econômica, que demonstrem a sustentabilidade da pactuação do ajuste e justifiquem a escolha desse modelo em face dos demais disponíveis.

De acordo com a Nota Técnica da Superintendência de Parcerias e Concessões – SUPARC, do Governo do Estado, relativamente ao Projeto de Revitalização, Readequação, Operação e Manutenção do Parque Zoobotânico de Teresina, propõe-se uma completa revitalização e remodelação do Parque



ESTADO DO PIAUÍ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Zoobotânico, para que o conceito de Bioparque seja, efetivamente, implantado, e esse passe a integrar fauna, flora e público como componentes interligados dos diversos ecossistemas e não mais como seres individuais desempenhando papéis fragmentados.

Segundo o projeto, a conversão efetiva da estrutura do Parque Zoobotânico em sistema de Bioparque, proporcionará a possibilidade do visitante desfrutar de um ambiente pautado na sustentabilidade, atrelada ao lazer e entretenimento consorciados, aliado a uma visão de biodiversidade, onde fauna, flora e seres humanos são entendidos como elementos interdependentes e a representação do ambiente estimule ao máximo a capacidade de relacionamento e reflexão. Os aspectos contemplados no Plano de Transformação do Parque Zoobotânico em um Bioparque pretendem criar, em Teresina, um ambiente contendo singularidades inexistentes nos Estados circunvizinhos, tornando-o um diferencial de atratividade de público, passível de gerar dividendos significativos para o setor de turismo do município⁴.

Assim, não encontrando qualquer óbice legal e/ou constitucional para a aprovação do presente projeto, impende destacar que, seja qual for o modelo de administração adotado às unidades de conservação no âmbito do Estado do Piauí, a exemplo do Parque Zoobotânico de Teresina, sempre dependerão das ações do Estado dada a inafastabilidade do exercício do poder de polícia e a necessidade de aporte de recursos financeiros em maior e ou menor medida.

Além do que, deve-se levar em conta sempre, que a finalidade primordial de uma unidade de conservação de proteção integral, tal qual o Parque Zoobotânico, é a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de

⁴ NOTA TÉCNICA. PROJETO PARA REVITALIZAÇÃO, READEQUAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO PARQUE ZOOBOTÂNICO. Disponível em: <http://www.ppp.pi.gov.br/pppteste/wp-content/uploads/2018/04/NOTA-T%C3%89CNICA-PROJETO-ZOOBOTANICO.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2020.



ESTADO DO PIAUÍ

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

Desse modo, atendidas as peculiaridades aportadas nesse parecer, manifesto-me **pela aprovação** do projeto de lei ora analisado em razão de sua constitucionalidade, legalidade e juridicidade, bem como da boa técnica legislativa apresentada.

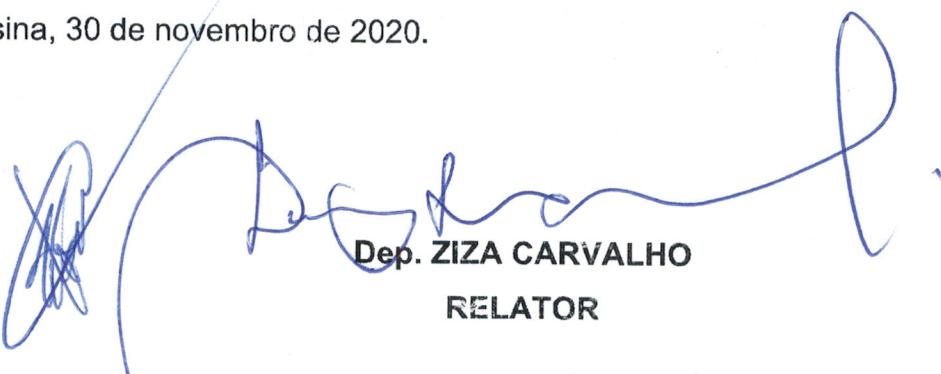
Este é o meu parecer.

3- PARECER DA COMISSÃO

Apresentado o parecer, submeto à apreciação dessa comissão. Em discussão, em votação:

- a) Pela aprovação (x)
- b) Pela rejeição ()

Sala das Comissões Técnicas da Assembleia Legislativa do Estado do Piauí.
Teresina, 30 de novembro de 2020.



Dep. ZIZA CARVALHO

RELATOR

Concedido vista ao processo
do Dep. Teresa Britto

e Dep. Francisco Costa

Em 7/12/20
Presidente da Comissão de
Justiça

APROVADO À UNANIMIDADE
EM <u>25/12/2020</u>
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE:
<u>Justiça</u>

