

**Estudo Internacional
de Contratos de
Concessão Rodoviária**



Agência Nacional de Transportes Terrestres

Superintendência Executiva (Suexe)

Gerência de Relacionamento Internacional e com o Mercado (Gerel)

Coordenação Técnica

Cynthia Ruas Vieira Brayer

Murshed Menezes Ali

Equipe Técnica

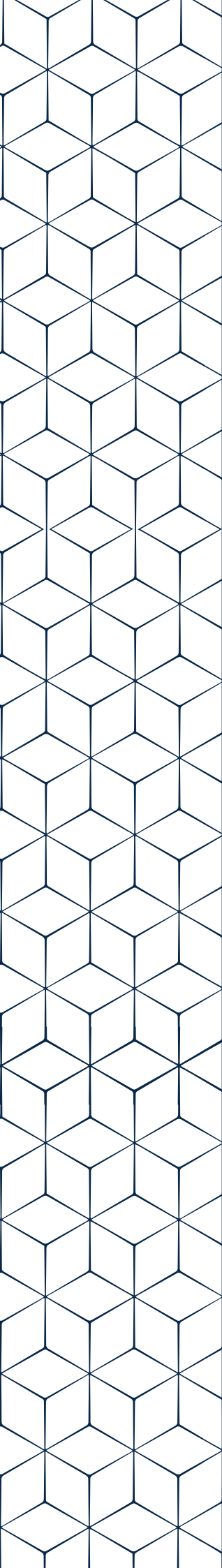
Ana Beatriz Rodrigues Castro

Elisa Guedes Guerra

Janaína dos Santos

Mônica Marinho do Nascimento Delamare

Vanessa da Silva Santos



Introdução	5
Brasil	11
Argentina	40
Chile	55
Espanha	70
Estados Unidos	83
França	96
México	109
Portugal	123
Bibliografia	138
Apêndice	146



1. INTRODUÇÃO

1.1 Considerações gerais sobre o estudo de regulação de rodovias no Brasil e em outros países

O Brasil é um país de dimensões continentais e que tem nas rodovias a sua principal infraestrutura logística de transportes. A malha rodoviária brasileira é uma das maiores do mundo, com cerca de 1,7 milhões de quilômetros, de acordo com o Sistema Nacional de Viação (SNV), embora somente 12,4% das rodovias sejam pavimentadas (CNT, 2018).

O transporte é indispensável ao desenvolvimento de um país, porque possibilita a movimentação de pessoas, recursos e produtos, viabilizando as mais diversas atividades socioeconômicas, como a agropecuária, a produção industrial, o comércio e a prestação de serviços.

A competitividade no mercado nacional e internacional pode ser reduzida quando as rodovias estão em estado precário, pois há um incremento no custo do transporte, o que, conseqüentemente, aumenta o custo final dos produtos transportados pelo modal, contribuindo para a ineficiência econômica das empresas. Isso compõe o chamado “Custo Brasil”.

Partindo da premissa de que o setor rodoviário é responsável por 63% do transporte de carga e 95% da movimentação de pessoas, é possível compreender o quão importante e singular é o modo rodoviário na cadeia de transportes.

No entanto, o Brasil ainda enfrenta elevado déficit na oferta dos serviços de infraestrutura rodoviária. A falta de investimento na expansão, manutenção e modernização desses serviços tem provocado um elevado impacto sobre a atividade econômica.

Uma evidência dessa falta de investimentos é que no período de 2009 a 2017 a malha rodoviária cresceu apenas 0,45%, enquanto a frota de caminhões cresceu 34,26% e a de automóveis, 53,22% (CNT, 2018).

Historicamente, no Brasil e em vários países do mundo, a escassez de recursos públicos levou a uma crescente deterioração da qualidade das rodovias, exigindo vultuosos investimentos para recuperação, manutenção, operação e ampliação da malha. Essa mesma escassez motivou a concessão à iniciativa privada a fim de viabilizar o financiamento de projetos para recuperação e manutenção das rodovias. Esse processo teve início no começo da década de 90.

Observa-se que o programa brasileiro de concessões tem se mostrado um caminho adequado para melhoria de infraestrutura rodoviária, promovendo o crescimento econômico, a criação de empregos, o desenvolvimento tecnológico no setor e a desoneração da Administração Pública. No entanto, as concessões são constantemente criticadas por órgãos de controle externo, quanto às premissas dos editais e contratos, e também quanto

aos procedimentos de gestão e fiscalização pela ANTT.

Com base na experiência na área de concessões rodoviárias adquirida desde sua criação, e considerando as críticas dos órgãos externos e da sociedade, quando pertinentes, a ANTT busca incorporar em suas regulamentações e nos contratos para as novas concessões (em parceria com Empresa de Planejamento e Logística S.A) soluções para os problemas enfrentados nos contratos em andamento, além da inclusão de mecanismos de modernização.

Com o intuito de auxiliar na elaboração de contratos melhores, a Gerência de Relacionamento Internacional e com o Mercado (Gerel), da Superintendência Executiva (Suexe), estudou as concessões rodoviárias em outros sete países.

Esta pesquisa tem por objetivo conhecer as melhores práticas e apresentar os principais aspectos dos contratos de concessões de rodovias federais do Brasil e as concessões dos seguintes países: Argentina, Chile, Espanha, Estados Unidos, França, México e Portugal, considerando os contratos analisados.

Assim, neste relatório, será apresentado, além do estudo, um breve histórico relativo às concessões nesses países e no Brasil. A definição dos critérios destacados como relevantes foi realizada em conjunto com a Superintendência de Exploração de Infraestrutura Rodoviária (Suinf).

A escolha dos países também levou em consideração consulta à Suinf quanto à proeminência da infraestrutura rodoviária, como no caso de Portugal e Estados Unidos. Além disso, levou-se em conta a proximidade territorial e de cenário socioeconômico, como no caso de Argentina, México e Chile. No caso do Chile, há ainda a relevância em decorrência do modelo pouco usual de concorrência para inclusão de obras nos contratos de concessão. No caso da França e da Espanha, considerou-se a similaridade de forma de organização de governo.

Em todos os casos, a facilidade em se estabelecer contatos com os órgãos, associações ou empresas estrangeiras foi considerada para a escolha do país. E, por fim, necessariamente deveria existir em cada país algum modelo de concessão de rodovias.

Nesse sentido, o estudo abarcou os seguintes itens: objeto, critérios de escolha do vencedor da licitação, prazo da concessão, definição da tarifa, tarifa de pedágio, requisitos para início da cobrança do pedágio, previsão de alteração do prazo da concessão, reajuste das tarifas, cumprimento das obrigações contratuais (obras e serviços), critérios para inclusão de novas obrigações e riscos.

Para tanto, a intenção seria selecionar um contrato de concessão rodoviária de cada país e destacar as principais características. Entretanto, a pesquisa revelou que o contrato de concessão não necessariamente é a base de obrigações principais para as rodovias de todos os países, mas sim os editais.

Sendo assim, a obtenção de contratos e editais de cada país exigiu esforço em contatos com diferentes órgãos e empresas estrangeiros. E, ainda assim, nem todos os editais e contratos foram disponibilizados para a pesquisa e, mesmo quando disponibilizados, nem todos os critérios puderam ser analisados em cada país.

Em alguns casos, os contratos preveem formas de solução de controvérsias muito genéricas e nem sempre definem regras claras sobre formas de reequilíbrio econômico-financeiro contratual, preferindo manter em aberta a possibilidade de acordos mútuos posteriores entre as partes.

No caso do México, a tentativa de contato por meio da Embaixada foi frustrada, mas o edital e o contrato foram obtidos pelo site da Secretaria de Comunicações e Transportes (SCT).

Quanto à França, não houve sucesso na obtenção de algum edital, mas tão somente de contrato. Os contatos foram feitos junto ao regulador francês de transportes, a Arafer, ao Ministério da Transição Ecológica e Solidária e à Associação das Concessionárias de Rodovias, a Asfa.

Para o Chile, os contatos foram feitos junto ao Ministério de Obras Públicas. O representante do Ministério sugeriu e disponibilizou o edital no qual a pesquisa deveria se basear.

Em relação à Argentina, o contrato e o edital estavam disponíveis no site do Ministério dos Transportes.

No caso da Espanha, o contato foi feito com a empresa Indra e com o Ministério do Fomento, mas tão somente o edital foi disponibilizado, o contrato não foi encontrado. Posteriormente, a Embaixada da Espanha também auxiliou no repasse de informações, obtendo-se contato com representante do Ministério do Fomento, que nos informou que não há formalização de um contrato nas concessões de rodovia, estando as regras presentes nos editais e normas.

Para o estudo de Portugal, a Autoridade da Mobilidade e Transporte (AMT) não somente indicou contratos, como também revisou o texto.

No caso dos EUA, a concessão escolhida foi uma das mais longas e com maior duração, entre as encontradas. Houve tentativa de contato, sem resposta, com o Departamento de Transportes de Indiana (Indot) e com a autoridade de financiamento do Estado de Indiana (IFA). No entanto, todos os documentos dessa concessão foram obtidos facilmente pelo site, como edital, contrato e emendas.

Para facilitar a visualização das principais características dos contratos das concessões rodoviárias de cada país, é possível verificar, no Quadro I do Apêndice deste estudo, um quadro resumo.

1.2 Objeto das concessões e parcerias público-privadas

Considerando que o objeto da concessão é um dos principais tópicos analisados no comparativo, ressaltam-se a seguir as formas de parcerias público-privadas estabelecidas na legislação brasileira, bem como os termos costumeiramente utilizados internacionalmente que identificam cada tipo de concessão de rodovias¹.

¹ O conteúdo de toda a explicação sobre PPP encontra-se disponível em http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas/referencias/copy_of_conceitos-basicos

1.3 Definição e caracterização das parcerias público-privadas

De acordo com as leis brasileiras, as parcerias público-privadas são contratos administrativos de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

A Lei 11.079/04 estabelece como características básicas das parcerias público-privadas o valor do contrato igual ou superior a R\$20.000.000,00 (vinte milhões de reais); com período de prestação de serviço igual ou superior a 5 (cinco) anos; a contratação conjunta de obras e serviços (Lei 11.079/04, art. 2º, §4º); e a existência de contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (Lei 11.079/04, art. 2º, §3º).

1.4 Modalidades de parcerias público-privadas

Concessão patrocinada: É a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. (Lei 11.079/04, art. 2º, §1º).

Nas concessões patrocinadas, a remuneração do parceiro privado se dá por meio de tarifa cobrada dos usuários, complementada por contraprestação pública que exerce função de subsídio ou patrocínio. A contraprestação pública na concessão patrocinada se destina a viabilizar financeiramente projeto de interesse público no qual a iniciativa privada não teria interesse em executar sem remuneração adicional à tarifa, quer pelo custo de implantação e operação, quer pela necessidade de modicidade tarifária do serviço público a ser prestado à população.

Concessão administrativa: É o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública é a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. (Lei 11.079/04, art. 2º, §2º).

Nas concessões administrativas, a remuneração do parceiro privado se dá por meio de contraprestação pública, sem cobrança de tarifas dos usuários.

1.5 Modelagens de parcerias público-privadas

A nomenclatura legal para as parcerias público-privadas as divide em “concessões administrativas” e “concessões patrocinadas” (Lei 11.079/2004, art. 2º, §§ 1º e 2º). Entretanto, nas discussões sobre a modelagem de projetos, tais expressões legais podem ser consideradas insuficientes para transmitir informações relevantes para a análise técnica, daí ser comum o emprego de nomenclatura complementar para melhor se identificar a estrutura da modelagem adotada. Em outras palavras, nomenclatura que reflita a estrutura das obrigações e serviços transferidos à concessionária².

Na modelagem da PPP é importante observar que a Lei 11.079/2004, no art. 2º, §4º, proíbe a celebração de contrato de parceria público-privada que tenha como objeto único o fornecimento de

² Parte das referências foram extraídas de http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas/referencias/copy_of_conceitos-basicos. Acesso em 20 Nov. 2019.

mão de obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Na prática internacional, é comum indicarem por siglas as diferentes modelagens de parcerias público-privadas, conforme a extensão da transferência de funções à iniciativa privada. As siglas são compostas pelas iniciais das palavras em inglês que designam cada uma das principais funções transferidas: concepção dos projetos de engenharia e arquitetônico (em inglês, “*Design*” ou “*Engineering*”); financiamento e obtenção de recursos para o projeto (em inglês, “*Finance*”); operação dos serviços (em inglês, “*Operate*”); construção e execução das obras civis (em inglês, “*Build*” ou “*Construction*”); manutenção da infraestrutura (em inglês, “*Maintenance*”); reabilitação ou reforma (em inglês respectivamente “*Rehabilitate*” ou “*Refurbish*”); aquisição ou manutenção da propriedade pelo parceiro privado (em inglês “*Own*”); gestão de compras (em inglês “*Procurement*”); transferência da propriedade para o poder público ao término do contrato (em inglês “*Transfer*”).

Exemplos de modelagens de parcerias público-privadas internacionalmente reconhecidas:

- DBFO (*Design-Build-Finance-Operate*), DBO (*Design-Build-Operate*): O privado é responsável pela concepção dos projetos de arquitetura e engenharia, construção, financiamento e prestação de serviços relacionados à PPP (por exemplo, a construção de um hospital com a prestação de serviços clínicos à população);
- DBFM (*Design-Build-Finance-Maintenance*): Delegação ao privado das funções de concepção dos projetos de arquitetura e engenharia, construção, financiamento e prestação de serviços relacionados à manutenção da infraestrutura, conservação, vigilância, limpeza, alimentação (chamados pelos ingleses de “*soft services*”);
- EPC (*Engineering, Procurement, Construction*): Projetos nos quais o privado tem a responsabilidade de desenvolver o planejamento e o projeto, assim como gerenciar a construção do projeto e instalação de equipamentos necessários. Também chamado de “*Turn Key*”, que significa que o contratado deve entregar o objeto totalmente pronto para o contratante poder apenas “virar a chave” para o usar o empreendimento;
- DBOT (*Design-Build-Operate-Transfer*): O privado desenha, constrói, opera e transfere a infraestrutura ao final para o poder concedente;
- BOT (*Build-Operate-Transfer*) ou BOOT (*Build-Own-Operate-Transfer*). Esta nomenclatura é utilizada quando é relevante identificar a propriedade dos ativos construídos. As siglas BOT e BOOT são utilizadas muitas vezes como sinônimas. A principal diferença entre os projetos BOT e BOOT se refere ao momento de transferência ao poder público da propriedade dos ativos vinculados à concessão (“bens reversíveis”). Nos projetos BOOT, a transferência dos ativos se dá ao término do contrato, a propriedade da infraestrutura é do privado. Nos projetos BOT, a transferência se dá logo após a conclusão da construção, a propriedade da infraestrutura é da Administração;
- BOO (*Build-Own-Operate*): Após construir e operar a infraestrutura, o privado não a transfere para o poder público;³ e

- ROT (*Refurbish-Operate-Transfer*): Em qualquer das nomenclaturas acima a construção (“*built*”) pode ser substituída pela reabilitação ou reforma (“*rehabilitate*” ou “*refurbish*”) de bem público previamente existente. Nesse caso, refere-se a projetos com infraestrutura já existente, mas que demanda atualização das instalações para pleno atendimento dos serviços e indicadores de desempenho previstos no contrato.

Todas as modelagens de parcerias público-privadas citadas acima também podem descrever casos de concessões de serviços públicos precedidas da execução de obra pública (Lei 8987/95, art. 2º, III) se não houver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (Lei 11.079/2004, art. 2º, §4º).

Os contratos O&M (*operation-maintenance* – operação e manutenção), se envolverem apenas o fornecimento de mão de obra, serão considerados contratos administrativos comuns regidos pela Lei 8.666/1993 (Lei 11.079/2004, art. 3º, §3º), assim como quando houver a simples aquisição de equipamentos. Há possibilidade de contratos de PPP com operação e manutenção quando, para manter, houver necessidade de investimentos em reforma de bem público pré-existente como ocorre nos contratos ROT (*refurbish-operate-transfer* – reforma, operação e transferência).

Exemplo interessante são os contratos DB (*design-build* – projeto e construção). Até 2011, era vedada a contratação de obra e serviço do autor do projeto básico ou executivo (Lei 8666/93, art. 9º, I e II). A partir da edição da Lei 12.462/2011, os contratos DB passaram a ser autorizados e receberam a denominação legal de “contratação integrada pelo Regime Diferenciado de Contratações” (Lei 12.462/2011, art. 9º, §1º), não sendo considerados PPPs.

³ Vide <https://www.jfce.jus.br/images/esmafe/material-didatico/2011/riscosOportunidadesProjetos.pdf>. Acesso em 20 Nov. 2019.

2. BRASIL

2.1 Panorama das concessões rodoviárias federais

O programa de concessões de rodovias federais somente começou a ser implantado na década de 90, por iniciativa do Ministério dos Transportes, com a criação de um grupo de trabalho, criado pela Portaria nº 10, de 20 de janeiro 1993.

O grupo teve como incumbência principal elaborar os editais para licitação das concessões de cinco obras rodoviárias pré-selecionadas e realizar os estudos necessários para seleção de novos trechos que possuíssem volume de tráfego suficiente para viabilizar economicamente sua exploração pela iniciativa privada, mediante a cobrança de pedágio. Assim, iniciou-se o Programa de Concessões de Rodovias Federais, conhecido como Procrofe.

O principal objetivo do programa era a redução dos custos públicos e a diminuição do papel do Estado provedor, considerando o repasse ao setor privado de atividades que podiam ser bem geridas por ele. Entretanto, somente com a publicação da Lei nº 8.987/95, conhecida como Lei das Concessões, que estabeleceu um conjunto de regras uniformes e organizadas para as concessões de serviços públicos, regulamentando o artigo 175 da Constituição Federal, começaram, de fato, as concessões de rodovias para a iniciativa privada.

Inicialmente, foram analisados 18.059km de rodovias, dos quais 11.191km foram considerados viáveis para concessão e 6.868 km viáveis somente para a concessão dos serviços de manutenção. No programa, foram definidas duas etapas, sendo a primeira, iniciada em 1995, quando foram concedidos à iniciativa privada quatro trechos de rodovias federais e a Ponte Rio-Niterói, totalizando 859km.

O critério de seleção dos trechos para concessão buscou não só identificar na malha rodoviária nacional os segmentos viáveis para exploração comercial, mas também levou em consideração o tráfego projetado e as intervenções requeridas para a manutenção e conservação.

Em maio de 1996, foi promulgada a Lei nº 9.277, denominada Lei de Delegações, que estabeleceu os marcos legais para que estados, municípios e Distrito Federal pudessem solicitar a delegação de rodovias, a fim de levar a cabo o programa de descentralização do governo federal.

Entre 1996 e 1998, foram assinados convênios de delegação com os estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Minas Gerais.

No processo de delegação aos estados, com a obrigação de realização de processo de licitação, 1.253,5km de rodovias federais foram transferidos para o estado do Rio Grande do Sul, com concessão integrada a 674,3km de rodovias estaduais. Para o estado do

Paraná, foram transferidos 1.754,0km de rodovias federais, com concessão integrada a 581,3km de rodovias estaduais.

Em 1998, foi concedida à Empresa Concessionária de Rodovias do Sul S/A (Ecosul), o Polo Rodoviário de Pelotas, integrante do Programa Estadual de Concessão Rodoviária do Estado do Rio Grande do Sul.

Em 2001, com a promulgação da Lei no 10.233, foram criados a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), e foi extinto o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER).

A ANTT assumiu o papel de regulador do setor de transportes terrestres, incluindo a regulação dos contratos das rodovias federais concedidas. No entanto, os estudos para a realização das licitações para concessões de rodovias ainda eram realizados pelo Ministério dos Transportes.

Em 2002, o Polo Rodoviário de Pelotas, inicialmente constante do Programa de Concessões do Estado do Rio Grande do Sul (BR-116/293/392/RS), passou a integrar o quadro de concessões de rodovias federais concedidas. Quando retornou à esfera federal, foi incluído no contrato o segmento da BR-116/RS até o município de Jaguarão, ampliando a extensão do trecho concedido de 551,5km para 623,8km. Após a inclusão desse trecho, a ANTT passou a regular um total de 1.482,9 km de rodovias.

Em 2005, por meio do Acórdão 2299/2005, durante o acompanhamento do processo de concessão da 2ª Etapa do Procrofe, o TCU chamou a ANTT em diligência. A partir de então, a ANTT passou a participar mais ativamente dos ajustes que se fizeram necessários nos estudos previamente encaminhados para a 2ª Etapa (SANTOS, 2006).

Em 2008, a ANTT promoveu a outorga de sete trechos de rodovias federais, previstos na 2ª Etapa do Procrofe (Fase I), localizados nas Regiões Sul e Sudeste, nos estados de Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo, totalizando 2.600 km.

Em 2009, foi licitada a concessão formada pelas rodovias federais BR-116/BA e BR-324/BA e pelas rodovias estaduais delegadas ao governo federal, BA-526 (trecho entr. BR-324 – Entr.BA-528) e BA-528 (trecho entr. BA-526 – Acesso à Base Naval de Aratu), primeira concessão na Região Nordeste, referente à 2ª Etapa - Fase II.

Em 2013, foi inaugurada a 3ª Etapa de Concessões, dentro do Programa de Investimento em Logística (PIL), para a concessão de 2 trechos rodoviários (BR-262/BR-381) e BR-040/DF/GO/MG. No entanto, os leilões não foram realizados.

Em 2014, foram assinados os contratos de seis novas concessões, em rodovias que passam por seis estados brasileiros, expandindo o número de outorgas efetivadas no escopo da 3ª Etapa.

Em 2015, após o término do contrato assinado, em 1994, pelo DNER e a concessionária Ponte S/A, a ANTT promove novo leilão de concessão da Ponte Rio-Niterói, pelo prazo de 30 anos.

Finalmente, em 2018, foi inaugurada a 4ª Etapa de concessões rodoviárias federais, com o leilão

da concessão do trecho conhecido como Rodovia de Integração do Sul (trechos das rodovias BR-101/290/386/448/RS), que incluiu importantes avanços no modelo regulatório. Diversas lacunas foram preenchidas, oferecendo novos instrumentos para que os contratos sejam mais rigorosos, mas, ao mesmo tempo, suficientemente dinâmicos para atender às mudanças que ocorrem ao longo dos 30 anos de concessão (ANTT, 2019).

2.2 1ª Etapa de concessões de rodovias federais

A 1ª Etapa contemplou a concessão de 856,4km de rodovias federais, referente a trechos já submetidos ao pagamento de pedágio, cobrado diretamente pelo DNER. A estratégia visava atenuar a resistência dos usuários à cobrança de pedágio. Essa escolha permitiu nível de risco aceitável para se testar o modelo, no qual a principal fonte de receitas das concessionárias advém do pedágio.

Essa fase foi concluída, pelo grupo de trabalho, com a privatização da Ponte Rio Niterói e das rodovias Presidente Dutra (Rio – São Paulo), Rio – Petrópolis – Juiz de Fora, Rio – Teresópolis – Além Paraíba e Osório – Porto Alegre (Acesso a Guaíba).

O processo licitatório adotado para o primeiro lote de concessões foi dividido em três etapas: habilitação das empresas interessadas, apresentação da proposta técnica e apresentação da proposta de preços. A modelagem desses processos, no que diz respeito ao tipo de licitação, usou a modalidade de concorrência. O critério para definição do licitante vencedor predominante foi a oferta da menor tarifa, respeitados os valores teto indicados nos respectivos editais.

A primeira fase, correspondente à habilitação, não diferiu das demais concorrências realizadas no âmbito do serviço público. Entretanto, na segunda fase, algumas inovações foram implantadas. Foi solicitada às empresas a apresentação de propostas técnicas relativas à execução dos encargos que deveriam ser realizados durante todo o prazo de concessão. Essas propostas deveriam incluir planos e programas de ação para a manutenção, operação e melhoramentos do trecho a ser concedido, e de preços, com a apresentação de planos econômico - financeiros da exploração dos empreendimentos.

As melhores propostas foram então consolidadas em um documento denominado Programa de Exploração da Rodovia (PER), único para cada trecho, sobre o qual as licitantes classificadas elaboraram as propostas de tarifa. O referido documento constitui o conjunto de encargos de serviços e obras, com seus respectivos cronogramas de execução, que a concessionária deverá promover e executar ao longo do período de vigência do contrato de concessão (SANTOS, 2006).

Na terceira fase, correspondente à apresentação das propostas de preços, foram selecionadas as empresas ou consórcios que propuseram, para cada trecho, o menor valor de tarifa segundo as condições estabelecidas no PER/PEP.

Em maio de 1996, foi promulgada a Lei nº 9.277, denominada Lei de Delegações, que estabeleceu os marcos legais para que estados, municípios e Distrito Federal pudessem solicitar a delegação de rodovias, a fim de levar a cabo o programa de descentralização do Governo Federal (PIRES E GIAMBIAGI, 2000).

2.3 Principais características dos contratos

Objeto

No Brasil, o modelo adotado para as concessões federais foi o Reabilitação-Operação-Transferência (*Rehabilitate Operate Transfer – ROT*) ou o Construção-Operação-Transferência (*Build, Operate, Transfer – BOT*), que contempla investimentos em ampliação e melhoramentos, e posterior operação e manutenção.

Nas concessões da 1ª Etapa, o contrato é o instrumento pelo qual se formalizou a concessão de serviço público precedida da execução de obra pública para cada rodovia e para a Ponte Rio – Niterói, compreendendo os serviços de recuperação, manutenção, monitoração, conservação, operação, ampliação, melhorias e exploração de cada concessão.

Prazo

Nos contratos da 1ª Etapa, o prazo das concessões varia entre 20 anos (Ponte e Concepa) e 25 anos (Novadutra, Concer e CRT).

Em regra, não é admitida a prorrogação do prazo de concessão. No entanto, para algumas concessões é permitida a prorrogação de forma complementar ou alternativamente ao aumento do valor da tarifa (Concepa e Ecosul).

Riscos

Nesses contratos, observa-se a ausência da matriz de risco explícita.

Os riscos inerentes à exploração da rodovia são todos atribuídos à concessionária, inclusive o risco de transferência de tráfego para outras rodovias. A única exceção é a concessão da Ponte Rio – Niterói, na qual o contrato estabelecia que durante o prazo de vigência da concessão o poder concedente não construiria outra ponte concorrente.

O risco de se obter financiamentos necessários à execução das obras e serviços vinculados à concessão é da concessionária. É facultado à concessionária oferecer em garantia os direitos emergentes da concessão, até o limite em que não comprometa a execução das obras e serviços concedidos.

Há previsão de uma verba indenizatória para a concessionária promover a desapropriação de bens imóveis, instituição de servidão administrativa ou imposição de limitação administrativa das obras previstas inicialmente no contrato.

Quanto ao licenciamento ambiental, os contratos definem que cabe à concessionária obter todas as licenças e autorizações necessárias ao exercício das atividades vinculadas à concessão. O contrato não trata de forma explícita a responsabilidade pelos custos das condicionantes ambientais.

Localização das Praças de Pedágio

No modelo de concessões rodoviárias adotado na esfera federal não há subsídio cruzado entre usuários de rodovias sujeitas a cobrança de pedágio e usuários de rodovias livres. Assim, a receita relativa à cobrança de pedágio deve ser utilizada somente para a rodovia objeto da concessão.

Além disso, a cobrança de pedágio não pode representar ônus adicionais para os usuários. Entretanto, como nas rodovias brasileiras há inúmeros acessos (interseções com outras rodovias, entradas em municípios, acessos às propriedades rurais à margem das rodovias, etc.), torna-se inviável cobrar do usuário na proporção do uso efetivo da rodovia. Em virtude dessa inviabilidade, o pedágio é cobrado nos postos de cobrança localizados nas praças de pedágio, instaladas ao longo do trecho concedido.

Para as concessões da 1ª Etapa, as praças de pedágio foram definidas pelo poder concedente, com localização determinada no edital de concorrência.

Receitas

A principal fonte de receita da concessionária advém do recebimento da tarifa de pedágio e das receitas financeiras dela decorrentes.

É facultado à concessionária explorar as receitas extraordinárias acessórias ou alternativas à tarifa de pedágio e as aplicações financeiras da concessionária, decorrentes da exploração do sistema rodoviário e de projetos associados⁴, como, por exemplo, ocupações na faixa de domínio por empresas concessionárias de água, energia elétrica, telecomunicações, publicidade, etc. Está previsto que parte dessas receitas extraordinárias deve ser revertida para modicidade tarifária, por meio de revisão. A proporção desse rateio está definida em regulamento específico da ANTT.

Requisitos para Início da Cobrança de Pedágio

Outra característica desses contratos é que a cobrança de pedágio é condicionada ao término dos serviços de recuperação emergencial da rodovia (pistas de rolamento, acostamento e demais elementos contidos na faixa de domínio), de modo a proporcionar um nível de conforto e segurança superior ao existente. Esses serviços estão discriminados no PER, são denominados “Trabalhos Iniciais” e devem ser concluídos no prazo máximo de 6 (seis) meses após o recebimento da rodovia pela concessionária.

Programa de Exploração da Rodovia (PER)

O Programa de Exploração da Rodovia (PER) é o documento que especifica as condições para a execução do contrato de concessão da rodovia. Os itens do PER são definidos em termos de escopo dos serviços, procedimentos executivos, cronograma de execução e especificações mínimas.

O PER define Trabalhos Iniciais como a fase de eliminação de problemas emergenciais que signifiquem riscos pessoais e materiais iminentes dotando a rodovia de requisitos mínimos de segurança e conforto aos usuários.

Na fase de recuperação, as obras e serviços têm por objetivo restabelecer as características de projeto da via, compreendendo pavimento, obras-de-arte especiais, elementos de proteção e segurança, terraplenos e estruturas de contenção, drenagem e obras-de-arte correntes, acessos, trevos, entroncamentos e retornos, faixa de domínio e áreas lindeiras.

⁴ A concessionária poderá assumir a seu critério a responsabilidade pela execução, conservação e ou manutenção de instalações ou redes de serviços públicos, mediante ajuste direto com os titulares das respectivas concessões, estabelecido em contrato e, previamente aprovado pelo DNER. Esses ajustes serão considerados projetos comerciais associados à concessão.

A manutenção compreende o conjunto de intervenções programadas com o objetivo de recompor e aprimorar as características técnicas e operacionais das estruturas físicas da concessão dentro de padrões estabelecidos, ou, ainda, prevenir que sejam alcançados níveis indesejados. De modo geral, deverá iniciar-se após a fase de recuperação e desenvolver-se até o final da concessão.

Ainda, o PER define os trabalhos de conservação, monitoração dos elementos físicos e sistemas e a operação que devem ser realizados durante todo o período da concessão.

Destaca-se que na operação estão previstos serviços de atendimento médico, socorro mecânico e inspeção de tráfego.

Além disso, no PER estão previstas melhorias que vão desde obras de aumento de capacidade da via à implantação de novos serviços de assistência ao usuário.

Para definição do valor das obras, em determinadas situações, considera-se o quantitativo e os preços unitários apresentados pela concessionária em sua proposta (Fase III da concorrência) e, em outros casos, o quantitativo é extraído dos projetos executivos, considerando os preços unitários da proposta.

Tarifas

As tarifas são diferenciadas por categoria de veículos, sob justificativa de remunerar proporcionalmente em decorrência dos desgastes físicos diferenciados que os mesmos acarretam à rodovia, de maneira a evitar subsídios cruzados entre usuários de diversas categorias de veículos.

O valor a ser pago por cada categoria corresponde à tarifa paga pela categoria 01 (automóveis, camioneta e furgão), denominada Tarifa Básica de Pedágio (TBP), após a aplicação dos multiplicadores definidos no contrato.

Forma de Equilíbrio

O valor da TBP é preservado pelas regras de reajuste e revisão previstas no contrato, para que seja assegurada, em caráter permanente, a manutenção do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato, que é realizado com base na Taxa Interna de Retorno (TIR), estabelecida por ocasião da apresentação da proposta de tarifa, feita pela licitante vencedora. A receita da concessionária é obtida a partir do volume de tráfego previsto na proposta da licitante para cada categoria, ou seja, não considera a receita advinda do tráfego real nas praças de pedágio.

As altas Taxas Internas de Retorno (TIRs) das concessões da 1ª Etapa, em relação às etapas subsequentes, são um reflexo do cenário de instabilidade econômica da época em que ocorreram as licitações, bem como de risco do novo modelo de gestão da infraestrutura, que desestimulava o interesse privado nas concessões.

Reajuste

Os reajustes tarifários são anuais e inicialmente eram definidos a partir de fórmula paramétrica, baseada na variação ponderada dos índices de reajustes relativos aos principais componentes de custo considerados na formação da Tarifa Básica de Pedágio (TBP), como pavimentação, terraplenagem, obras-de-arte especiais e consultoria, calculados e publicados pela Fundação Getúlio Vargas.

Negociações contratuais mudaram o índice de reajuste, a partir de 2012, para o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A TBP passou a ser reajustada anualmente pelo produto da Tarifa Básica de Pedágio a Preços Iniciais (TBPI) pelo Índice de Reajustamento de Tarifa (IRT), que considera a variação do IPCA.

Revisão

A revisão da TBP pode ser requerida tanto pela concessionária quanto pela ANTT, com a finalidade de manter o equilíbrio econômico financeiro do contrato, nos seguintes casos:

- A** Sempre que forem criados, alterados ou extintos tributos ou sobrevierem disposições, ressaltados os impostos sobre a renda.
- B** Sempre que houver acréscimo ou supressão de encargos no PER, para mais ou para menos, conforme o caso.
- C** Quando houver ocorrências supervenientes de força maior, caso fortuito, fato da administração ou interferências imprevistas que resultem em acréscimo dos custos.
- D** Sempre que a concessionária promover desapropriações de bens imóveis, instituição de servidão, ou imposição de delimitações administrativas ao direito de propriedade, cuja verba indenizatória prevista no edital seja ultrapassada.
- E** Sempre que houver alteração unilateral do contrato de concessão que comprovadamente altere os encargos da concessionária, para mais ou para menos.
- F** Quando a concessionária auferir receitas alternativas, acessórias, complementares ou de projetos associados à concessão.
- G** Sempre que forem constatadas modificações estruturais nos preços relativos dos fatores de produção ou de modificações substanciais nos preços dos insumos relativos aos principais componentes de custos considerados na formação do valor da Tarifa Básica de Pedágio, não atendidas ou cobertas pelos reajustes tarifários, para mais ou para menos, conforme o caso, observados os preceitos legais pertinentes.

Alteração

As alterações contratuais são permitidas nos casos de modificação unilateral por parte do poder concedente, para alterar o Programa de Exploração Rodoviária (PER), observado o interesse público, ou por acordo com a concessionária. Em qualquer caso, deverá ser mantido o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.

Garantias e Seguros

A concessionária deverá assegurar durante todo o prazo de duração da concessão as apólices de seguro necessárias para garantir uma efetiva cobertura dos riscos inerentes à execução das atividades pertinentes à concessão.

A concessionária deverá manter os seguintes seguros: **(a)** seguro de todos os riscos de construção

e seguro de maquinaria e equipamento de obra; **(b)** seguro de danos patrimoniais; **(c)** seguro de lucro cessante e **(d)** seguro de responsabilidade civil.

Destaca-se que a concessionária arcará com uma verba anual destinada a cobrir as despesas da ANTT com a fiscalização da concessão⁵.

Na Tabela 1, apresentam-se as informações das concessões da 1ª Etapa.

Tabela 1 - Concessões de rodovias federais da 1ª Etapa

Trecho	Extensão (km)	Prazo (anos)	Concessionária	Início
Ponte Rio-Niterói	13,2	20	Ponte	17/8/1996
Presidente Dutra	402,5	25	Nova Dutra	01/8/1996
Rio-Juiz de Fora	179,9	25	Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio (Concer)	31/10/1995
Rio-Teresópolis- Além Paraíba	142,5	25	Concessionária Rio-Teresópolis S/A (CRT)	02/09/1996
Osório-Porto Alegre – Acesso	121	20	Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre S/A (Concepa)	26/10/1997
Polo de Pelotas	623,8	25	Empresa Concessionária de Rodovias do Sul S/A (Ecosul)	15/07/1998

Fonte: Agência Nacional de Transportes Terrestres

2.4 2ª Etapa de concessões de rodovias federais

A partir da 2ª Etapa, a modalidade da licitação foi alterada de concorrência pública para leilão. O critério de escolha dos licitantes vencedores dos leilões das concessões da 2ª Etapa foi a menor tarifa de pedágio. O cenário econômico mais estável, a flexibilidade da habilitação nos certames

⁵ Atividade antes de responsabilidade do extinto DNER

licitatórios, bem como a experiência brasileira em concessões, que já contava com mais de uma década, geraram mais segurança aos investidores, propiciando a redução das taxas de retorno, e, conseqüentemente, das tarifas.

Em 2008 e 2009, foram assinados, respectivamente, os contratos da 2ª Etapa, fases I e II, conforme apresentado na Tabela 2.

Tabela 2 - Concessões de rodovias federais da 2ª Etapa

Trecho	Extensão (km)	Prazo (anos)	Concessionária	Início
BR-116/PR/SC	412,7	25	Autopista Planalto Sul	18/02/2008
BR-116/PR - BR-376/PR - BR 101/SC	382,3	25	Autopista Litoral Sul	18/02/2008
BR-116/SP/PR	401,6	25	Autopista Régis Bittencourt	18/02/2008
BR-381/MG/SP	562,1	25	Autopista Fernão Dias	18/02/2008
BR-101/RJ	320,1	25	Autopista Fluminense	18/02/2008
BR-153/SP	321,6	25	Transbrasiliana	18/02/2008
BR-393/RJ	200,4	25	Rodovia Do Aço	18/02/2008
BR – 116/324 BA	680	25	ViaBahia	20/10/2009
	3.280,8			

Fonte: Agência Nacional de Transportes Terrestres

A seguir, serão apresentadas as principais alterações em relação aos contratos da 1ª Etapa, observando que não serão apresentados alguns itens, por não se observarem alterações significativas.

2.5 2ª Etapa (Fase I) de concessões de rodovias federais

Prazo

O prazo das concessões aumenta para 25 anos e a prorrogação do prazo da concessão não é admitida.

Riscos

Nos contratos da 2ª Etapa, a alocação dos riscos está mais detalhada. Nesses contratos, a concessionária assume integralmente, para todos os efeitos, o risco decorrente de erros na determinação de quantitativos para execução de obras e serviços previstos no PER. Os encargos da concessionária (investimentos relativos a obras e/ou serviços) são definidos por regime de preço global, diferente dos contratos da 1ª Etapa.

Nesses contratos, a concessionária assume integralmente, para todos os efeitos, o risco pela variação nos custos dos seus insumos e das quantidades.

Não cabe durante a concessão, qualquer solicitação de revisão tarifária devido à existência de diferenças de quantidade ou desconhecimento das características da rodovia pela concessionária, em especial daquelas decorrentes de fatores que pudessem ser identificados e solucionados pelas técnicas conhecidas à época da proposta da tarifa.

Outra mudança na distribuição de riscos contratual consiste no fato que a concessionária assume integralmente, para todos os efeitos, os riscos decorrentes da regularização do passivo ambiental dentro da faixa de domínio da rodovia, cujo fato gerador tenha ocorrido após a data da assinatura do contrato de concessão.

Além disso, nos contratos da 2ª Etapa, cabe à concessionária tomar todas as providências necessárias à obtenção de todas as licenças ambientais, de modo a assegurar a execução do PER.

Os ônus decorrentes das desapropriações ou imposição de servidões administrativas, necessárias ao cumprimento das metas, correrão à conta da concessionária, respeitados os limites estabelecidos no PER.

Como na maioria dos contratos da 1ª Etapa, a concessionária assume integralmente o risco de tráfego inerente à exploração da rodovia, neste se incluindo o risco de redução do volume de tráfego, inclusive em decorrência da transferência de trânsito para outras rodovias.

Localização das Praças de Pedágio

Nesses contratos, a concessionária poderia alterar em até três quilômetros a localização da implantação das praças de pedágio definida originalmente no PER pelo poder concedente.

Requisitos para Início da Cobrança de Pedágio

O início da cobrança de pedágio está condicionado ao término dos trabalhos iniciais (seis meses), além da implantação de todas as praças de pedágio previstas e da conclusão do cadastro dos passivos ambientais.

Forma de Equilíbrio

O equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão é definido pelo fluxo de caixa descontado que assegure à concessionária a Taxa Interna de Retorno (TIR) não alavancada, pactuada quando da assinatura do contrato de concessão.

Reajuste

Os contratos da 2ª Etapa já consideraram os reajustes anuais de acordo com a variação do IPCA, calculado pelo IBGE, ou outro que venha a ser definido em sua substituição, em caso de sua extinção, desde o seu início. Como já mencionado, os contratos da 1ª Etapa foram ajustados a partir de 2012 para formação da TBP de acordo com o IPCA.

Revisão

Nos contratos da 2ª Etapa não está previsto o disposto no item g) do título “Revisão” da 1ª Etapa. Além disso, nos contratos da 2ª Etapa, a revisão foi tratada da seguinte forma:

- A** Revisão Ordinária: É a revisão da Tarifa Básica de Pedágio (TBP) a ser realizada por ocasião dos reajustes tarifários para inclusão dos efeitos de ajustes previstos neste contrato, conforme disposto em regulamentação da ANTT.
- B** Revisão Extraordinária: É a revisão da TBP para incorporação dos efeitos decorrentes de fato de força maior, ocorrência superveniente, caso fortuito ou fato da Administração, que resultem, comprovadamente, em alteração dos encargos da concessionária.
- C** Revisão Quinquenal: É a revisão que será realizada a cada 5 (cinco) anos, com intuito de reavaliar o PER em relação à sua compatibilidade com as reais necessidades advindas da dinâmica da rodovia.

Programa de Exploração da Rodovia (PER)

A principal inovação do PER da 2ª Etapa foi a classificação dos itens como obrigatórios e não obrigatórios.

Definem-se como obrigatórios as obras e os serviços cuja data de conclusão de execução ou de implantação encontra-se fixada no PER, devendo seu cronograma ser cumprido ou, se revisto, efetuada a revisão da Tarifa Básica de Pedágio.

As obras de melhorias físicas e operacionais e de ampliação de capacidade são consideradas obrigatórias, considerado como “preço global”, para os quantitativos de serviços listados no PER. Nesse contexto, o PER da 2ª Etapa trouxe o conceito de parâmetro de desempenho, que define os padrões de qualidade requeridos para cada elemento da rodovia: pavimento, terrapleno, obra de arte, faixa de domínio, sinalização, tempos de atendimentos, etc.

São definidos como obras e serviços não obrigatórios aqueles cujos cronogramas são apenas indicativos, não devendo ser exigido seu cumprimento, mas o atendimento aos parâmetros de desempenho especificados.

São considerados não obrigatórios os itens referentes à manutenção, conservação e monitoração e recuperação geral da rodovia, embora devessem ser concluídos os trabalhos iniciais até o 6º

mês de concessão e a recuperação da rodovia até o 5º ano.

Inclusão de Novas Obras e Serviços

Em respeito ao disposto na Lei nº 8.987⁶, de 13 de fevereiro de 1995, os contratos preveem que alterações nos encargos da concessionária implicam a revisão do valor da TBP.

O procedimento para inclusão de novas obrigações foi estabelecido pela ANTT por meio de regulamentação específica.

De acordo com o regulamento, o valor das obras é definido com base no projeto executivo e respectivo orçamento, elaborado pela concessionária de acordo com a composição de custos do Sistema de Custos Rodoviários (Sicro), sob gestão do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

Verifica-se que nos contratos de concessões federais, bem como nas atuais regulamentações da ANTT, não há exigência de procedimento competitivo para determinação do valor das obras. Além disso, não há limite em relação ao total de investimentos previstos inicialmente no contrato.

Até 2011, para a recomposição do equilíbrio, as novas obras eram incluídas entre os encargos da concessionária considerando a taxa de retorno do início do contrato. A partir da publicação da Resolução 3.651, de 07 de abril de 2011, todas as concessionárias passaram a ser remuneradas por meio da adoção de um fluxo de caixa marginal, considerando condições de mercado atualizadas no momento da inclusão do novo encargo.

A metodologia consiste basicamente em recompor o equilíbrio contratual, nas hipóteses de inclusão de novas obras e serviços não previstos na proposta inicial, por meio de um fluxo de caixa marginal, o qual será projetado em razão do evento que ensejou a recomposição, considerando (I) os fluxos dos dispêndios marginais resultantes do evento que deu origem à recomposição e (II) os fluxos das receitas marginais resultantes da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

Assim, as novas obras e serviços, não previstos originalmente no contrato, levariam em consideração o cenário econômico da época de sua implementação, mantendo-se as condições contratadas para os encargos previstos originalmente, segundo o modelo do contrato de concessão firmado.

Alteração dos Cronogramas de Obras Previstas no PER

Nos contratos da 1ª Etapa e 2ª Etapa (Fase I e Fase II), a inexecução ou não implantação de obras e serviços (obrigatórios) nos cronogramas estabelecidos no PER implicará a revisão, de forma a promover o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, sem prejuízo da aplicação das penalidades previstas.

Como nos contratos da 1ª Etapa, não há incentivos para a execução das obrigações previstas no PER.

⁶ Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

Garantias e Seguros

A concessionária deverá manter, em favor da ANTT, a Garantia de Execução do Contrato, em uma das seguintes modalidades: caução, em dinheiro ou títulos da dívida pública federal; fiança-bancária ou seguro-garantia.

Ainda, a concessionária deverá recolher à ANTT, ao longo de todo o prazo da concessão, a verba de fiscalização que será destinada à cobertura de despesas com a fiscalização da concessão.

2.6 2ª Etapa (Fase II) de concessões de rodovias federais

A fase II da 2ª Etapa refere-se à concessão do lote rodoviário composto pelas rodovias federais Rodovias Federais BR 116/BA (trecho Feira de Santana - Div. BA/MG), BR 324/BA (trecho Salvador - Feira de Santana) e as Rodovias Estaduais delegadas ao Governo Federal BA 526 (trecho Entr. BR 324 - Entr. BA 528) e BA 528 (trecho Entr. BA 526 - Acesso à Base Naval de Aratu), que foi concedido à concessionária ViaBahia.

As principais inovações trazidas nesse contrato foram:

- Previsão do fluxo de caixa marginal.
- Conceito de obras condicionadas ao volume de tráfego (gatilho).
- Desconto de reequilíbrio.

A seguir, apresentam-se as principais características desse contrato. Não serão apresentadas alterações irrelevantes nos conceitos apresentados nos demais contratos.

Prazo

O prazo é de 25 (vinte e cinco) anos. No entanto, poderá ocorrer alteração do prazo da concessão, limitada a cinco anos, para recomposição do equilíbrio econômico financeiro decorrente da inclusão de novos investimentos ou serviços solicitados pela ANTT.

Riscos

Nesse contrato, a alocação de riscos é mais complexa, com maior compartilhamento de riscos entre a concessionária e o poder concedente.

O risco relativo ao tráfego continua sendo da concessionária. No entanto, a concessionária não é responsável pelos riscos relacionados à implantação de novas rotas ou caminhos alternativos livres de pagamento de pedágio, que não existissem e que não estivessem previstos na data de assinatura do contrato, cuja responsabilidade é do poder concedente.

Nas hipóteses previstas para o fluxo de caixa marginal, para fins de determinação dos fluxos das receitas marginais, em que seja necessário adotar uma projeção de tráfego, o “cálculo inicial” a ser utilizado, para o dimensionamento da recomposição, considerará o tráfego real constatado nos anos anteriores e adotará as melhores práticas para elaboração da projeção de tráfego até o encerramento do prazo da concessão, sendo que, periodicamente, wo referido cálculo inicial será

revisado para o fim de substituir o tráfego projetado pelos volumes reais de tráfego constatados.

Os investimentos, pagamentos, custos e despesas decorrentes das desapropriações, instituições de servidões administrativas, imposição de limitações administrativas e ocupações provisórias de bens imóveis necessários para a execução contratual são de responsabilidade integral da concessionária. Desse modo, diferente dos demais contratos da 2ª Etapa, não cabe reequilíbrio do contrato em função dos valores despendidos com desapropriações para as obras previstas originalmente no contrato.

Além disso, situações de caso fortuito e força maior que possam ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil à época de sua ocorrência são de responsabilidade da concessionária.

Os riscos inerentes ao negócio da concessão, financiamento, custo de capital, variação da taxa de câmbio, avanço tecnológico, inflação superior ou inferior ao índice utilizado para reajuste da tarifa de pedágio, tecnologia empregada nas obras, recuperação, prevenção, remediação e gerenciamento do passivo ambiental relacionado ao sistema rodoviário, entre outros, também são de responsabilidade da concessionária.

Como nos demais contratos, são de responsabilidade da concessionária os riscos de obtenção de licenças, permissões e autorizações, inclusive as licenças ambientais, relativas à concessão, sendo que o contrato define que a demora em obter tais documentos não acarretará responsabilidade da concessionária, desde que, comprovadamente, o fato não lhe possa ser imputado.

Requisitos para Início da Cobrança de Pedágio

A cobrança da tarifa de pedágio somente poderá ter início simultaneamente em todas as praças após a conclusão dos trabalhos iniciais (seis meses) e integralização do capital social pela concessionária.

Excepcionalmente, se a concessionária comprovar que foi impedida de executar alguma praça de pedágio por razões alheias à sua vontade e que fosse impossível de prever quando da assinatura do contrato, a ANTT poderá autorizar o início parcial da cobrança na medida em que as praças sejam construídas.

Forma de Equilíbrio

O contrato prevê que, para recomposição do equilíbrio, a ANTT poderá adotar uma ou mais formas de recomposição, conforme apresentado a seguir:

- A** Aumento ou redução do valor da Tarifa Básica de Pedágio (TBP).
- B** Pagamento à concessionária, pela União.
- C** Modificação de obrigações contratuais da concessionária.

Os processos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro não poderão alterar a alocação de riscos originalmente prevista no contrato e dependem do evento ensejador do desequilíbrio.

- A** No caso de inclusão de novas obras ou serviços não constantes do PER, bem como na hi-

pótese de sua inexecução, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro se dará por meio do fluxo de caixa marginal.

- B** No caso de atraso ou inexecução de obras de ampliação de capacidade condicionadas ao volume de tráfego e de obras e serviços de caráter não obrigatório, necessárias a atender os parâmetros de desempenho, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro se dará por meio da aplicação automática do desconto de reequilíbrio⁷.
- C** Em quaisquer outras hipóteses, que não as previstas nos itens a e b, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro se dará por meio do fluxo de caixa descontado não avançado apresentado no plano de negócios, como ocorre nos demais contratos da 2ª Etapa;

Destaca-se que, nas hipóteses de novos investimentos ou serviços solicitados pela ANTT e não previstos no contrato, o poder concedente poderá se valer, dentre outros, dos seguintes meios de recomposição:

- A** Alteração do prazo da concessão, limitada a 5 (cinco) anos.
- B** Estabelecimento ou remoção de cabines de bloqueio, bem como alteração da localização de praças de pedágio.

Revisão

O contrato apresentou alterações nas definições de revisão ordinária, revisão extraordinária e revisão quinquenal:

- A** Revisão Ordinária: É a revisão anual da Tarifa Básica de Pedágio, realizada pela ANTT previamente ao reajuste, com o objetivo de incorporar a parcela das receitas extraordinárias auferidas no ano anterior.
- B** Revisão Quinquenal: É a revisão que será realizada pela ANTT a cada 5 (cinco) anos, com intuito de reavaliar a concessão em relação à sua compatibilidade com as reais necessidades advindas do sistema rodoviário e do cenário econômico, preservando-se a alocação de riscos e as regras para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro originalmente estabelecidas no contrato.
- C** Revisão Extraordinária: É a revisão da Tarifa Básica de Pedágio decorrente de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro nas hipóteses em que a concessionária não é responsável pelos riscos.

Inclusão de Novas Obras e Serviços

O contrato da ViaBahia já estabelece que deve-se adotar o fluxo de caixa marginal para calcular

⁷ Desconto de Reequilíbrio: percentual que será deduzido da Tarifa Básica de Pedágio, com vistas à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, nos casos de atraso ou inexecução de obras de ampliação de capacidade condicionadas ao volume de tráfego e de obras e serviços de caráter não obrigatório necessários ao cumprimento dos parâmetros de desempenho previstos no PER, acordado entre as partes na forma prevista no contrato e calculado em função dos indicadores previstos no contrato.

o impacto no equilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão em decorrência da inclusão de novas obras ou serviços no escopo do referido contrato.

De acordo com esse contrato, os fluxos dos dispêndios e das receitas marginais referidos serão descontados pela taxa obtida mediante consideração da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) vigente na data da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro e da meta para a inflação fixada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) para o ano em que ocorreu a recomposição.

Alteração dos Cronogramas de Obras Previstas no PER

As alterações nos cronogramas de execução das obras (obrigatórias) do PER implicam a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, que se dará no fluxo de caixa descontado não alavancado apresentado no plano de negócios.

No entanto, no caso de atraso ou inexecução de obras de ampliação de capacidade condicionadas ao volume de tráfego (obras sob gatilho) e de obras e serviços de caráter não obrigatório, necessárias a atender os parâmetros de desempenho, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro se dará por meio da aplicação do desconto de reequilíbrio.

O desconto de reequilíbrio é um percentual que será deduzido da Tarifa Básica de Pedágio com vistas à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, calculado em função de indicadores previstos.

2.7 3ª Etapa de concessões de rodovias rederais

Atualmente, a ANTT administra sete concessões da 3ª Etapa, uma concessão referente à 3ª Etapa – Fase II (2013), seis concessões integrantes do Programa de Investimentos em Logística (PIL), pertencentes à 3ª Etapa – Fase III (2013 e 2014) e, por fim, a Ponte Rio-Niterói (BR-101/RJ) - Trecho acesso à Ponte Presidente Costa e Silva (Niterói) - Entr. RJ-071 (Linha Vermelha), cuja nova concessão teve início em 2015.

Tabela 3 – Concessões de rodovias federais da 3ª Etapa (Fases II e III)

Trecho	Extensão (km)	Prazo (anos)	Concessionária	Início	Fase
BR 101/ES/BA – Entr.BA-698 - Divisa ES/RJ	475,9	30	ECO101*	10/05/2013	II
BR-060, BR-153 e BR-262/DF/GO/MG	1.176,5	30	CONCEBRA	05/03/2014	III
Trecho Anápolis/GO (BR-060) até Aliança do Tocantins/TO (TO-070)	624,8	30	Galvão**	31/10/2014	III

*TIR ECO 101 =10,47 / **Caducidade

Tabela 3 – Concessões de rodovias federais da 3ª Etapa (Fases II e III)

Trecho	Extensão (km)	Prazo (anos)	Concessionária	Início	Fase
BR-050/GO/MG - Trecho entre o Entr. BR-040/GO, até a divisa MG/SP	436,6	30	MGO Rodovias	08/01/2014	III
BR-163/MS - Início na div. com o estado do MT e término na div. com o PR	847,2	30	MSVia	11/04/2014	III
BR-163/MT - BR-163 e MT-407 do MS até o entr.MT-220	850,9	30	Rota do Oeste	21/03/2014	III
BR-040/DF/GO/MG - Trecho Brasília/DF - Juiz de Fora/MG	936,8	30	Via 040	22/04/2014	III
BR-101/RJ - Trecho acesso à Ponte Presidente Costa e Silva (Niterói) - Entr. RJ-071 (Linha Vermelha)	13,2		ECOPONTE	01/06/2015	

*TIR ECO 101 =10,47 / **Caducidade

2.7.1 Principais características dos contratos da 3ª Etapa

1) BR 101/ES/BA – Entr.BA-698 - Divisa ES/RJ

As principais inovações trazidas neste contrato foram:

- A** Substituição da taxa de remuneração baseada na TJLP e na inflação definida pelo CMN por uma taxa baseada na metodologia de WACC (Weighted Average Cost of Capital) no caso da utilização do fluxo de caixa marginal.
- B** Incorporação do Fator X, que é um redutor do reajuste da tarifa de pedágio, que trata do compartilhamento, com os usuários da rodovia, dos ganhos de produtividade obtidos pela concessionária.
- C** Tarifa diferente por praça de pedágio em função do trecho de cobertura da praça.

Prazo

O prazo da concessão da BR-101/ES/BA é de 25 (vinte e cinco) anos e pode ser prorrogado, por até igual período, nas seguintes hipóteses:

- A** Por imposição do interesse público.

- B** Em decorrência de força maior.
- C** Para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, quando exigidos pelo poder concedente novos investimentos ou serviços, não previstos no PER, ou em decorrência de sua alteração.

Riscos

Os riscos desse contrato incluem aqueles mencionados no contrato da ViaBahia. Observa-se a apresentação dos riscos, com detalhamento do seu compartilhamento entre a concessionária e poder concedente.

Localização das Praças de Pedágio

Diferentemente da 2ª Etapa, que previa alteração de até três quilômetros, a localização das praças foi definida no PER, podendo ser alterada em até cinco quilômetros, o que não ensejará reequilíbrio econômico-financeiro.

Requisitos para Início da Cobrança de Pedágio

A cobrança da tarifa de pedágio somente poderá ter início, simultaneamente em todas as praças de pedágio, após a conclusão dos trabalhos iniciais, que devem ter duração de no máximo 12 (doze) meses, sem obrigatoriedade de duplicação, como nos demais contratos dessa etapa. Além disso, a concessionária deverá integralizar o capital social restante até o final do primeiro ano de concessão e entregar o programa de redução de acidentes e o cadastro do passivo ambiental.

Forma de Equilíbrio

A ANTT deverá adotar, a seu exclusivo critério, uma ou mais formas de recomposição que julgar adequadas, incluindo, mas não se limitando a:

- A** Aumento ou redução do valor da Tarifa Básica de Pedágio.
- B** Pagamento à concessionária, pelo poder concedente, de valor correspondente aos investimentos, custos ou despesas adicionais com os quais tenham concorrido ou de valor equivalente à perda de receita efetivamente advinda, levando-se em consideração os efeitos calculados dentro do próprio fluxo de caixa marginal.
- C** Modificação de obrigações contratuais da concessionária; ou
- D** Estabelecimento ou remoção de cabines de bloqueio, bem como alteração da localização de praças de pedágio.

Ainda, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro poderá ocorrer, também, mediante prorrogação deste contrato, conforme mencionado anteriormente.

Os processos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro não poderão alterar a alocação de riscos originalmente prevista no contrato e, semelhante ao previsto no contrato da ViaBahia, dependem do evento ensejador do desequilíbrio:

- A** Na hipótese de inclusão no escopo do contrato de concessão de novas obras ou serviços,

bem como na hipótese de sua inexecução, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro se dará por meio da elaboração de fluxo de caixa marginal.

- B** Na hipótese de atraso ou inexecução de obras de ampliação de capacidade condicionadas ao volume de tráfego e de obras e serviços de caráter não obrigatório, necessárias a atender os parâmetros de desempenho, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro se dará por meio da aplicação automática do desconto de reequilíbrio.
- C** Em quaisquer outras hipóteses, que não as previstas nos itens **a** e **b** acima, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro se dará por meio do fluxo de caixa descontado não alavancado apresentado no plano de negócios, de modo a manter as condições efetivas da proposta.

Observa-se que o contrato da BR-101/ES/BA é o único da 3ª Etapa que possui fluxo de caixa apresentado no plano de negócio.

Reajuste

A tarifa de pedágio será reajustada anualmente para incorporar a variação do IPCA, devendo ser calculada, para a categoria 1, pela seguinte fórmula:

$$\text{Tarifa de pedágio praticada} = 61,9^* \times \text{Tarifa de pedágio} \times \text{IRT} \times (1 - \text{Fator X})$$

*os valores variam por praça (praça 1 = 61,9, praça 2 = 83,0, praça 3 = 77,8, praça 4 = 75,2, praça 5 = 77,3, praça 6 = 65,3, praça 7 = 35,6).

O Fator X será revisto, quinquenalmente, pela ANTT, com base em estudos de mercado por ela realizados, de modo a contemplar a projeção de ganhos de produtividade do setor rodoviário e, caso se faça necessário, os valores estabelecidos no contrato para o Fator X serão alterados para o período remanescente da concessão, não gerando qualquer reequilíbrio econômico-financeiro.

Revisão

Esse contrato mantém a classificação da revisão em ordinária e extraordinária, com alterações no escopo.

A revisão ordinária é a revisão anual da Tarifa Básica de Pedágio, realizada pela ANTT previamente ao reajuste, com o objetivo de incluir os efeitos de ajustes previstos no contrato.

A revisão extraordinária é a revisão da Tarifa Básica de Pedágio decorrente de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da concessão em razão da ocorrência de eventos cujo risco não é de responsabilidade da concessionária. Além disso, são tratadas na revisão extraordinária a diminuição ou o acréscimo de obrigações a cargo da concessionária, antecipação da cobrança de pedágio, não execução das obras de caráter obrigatório.

Esse contrato não trata da revisão quinquenal. Entretanto, prevê que o Fator X será revisto, quinquenalmente, pela ANTT, com base em estudos de mercado por ela realizados, de modo a contemplar a projeção de ganhos de produtividade do setor rodoviário brasileiro.

Programa de Exploração da Rodovia (PER)

Em relação ao PER, o principal destaque é a obrigação de duplicação de toda a extensão do trecho concedido até o término da concessão, quando atingido o “gatilho” volumétrico de tráfego ou o prazo previsto no PER, o que ocorrer primeiro.

As obras estão previstas por preço global como nos contratos da 2ª Etapa.

2) BR 163/MS

A seguir, serão apresentadas as características do contrato da BR-163/MS, que representa o grupo das sete concessões da 3ª Etapa (Fase III).

As principais inovações trazidas nesses contratos foram:

- A** Incorporação do Fator Q, que é redutor ou incrementador da TBP, utilizado como mecanismo de aplicação de desconto por não atendimento aos indicadores de qualidade previstos (nível de acidentes e disponibilidade);
- B** Que considera a disponibilidade da rodovia e os acidentes com vítimas.
- C** Incorporação do Fator C, que é um redutor ou incrementador da Tarifa Básica de Pedágio, utilizado como mecanismo de reequilíbrio do contrato aplicável sobre eventos que gerem impactos exclusivamente na receita e nas verbas indicadas.
- D** Incorporação do Fator D, que é redutor ou incrementador da Tarifa Básica de Pedágio, utilizado como mecanismo de aplicação do desconto de reequilíbrio relativo ao não atendimento aos parâmetros de desempenho, à inexecução de obras de ampliação de capacidade e à não manutenção do nível de serviço, ou como acréscimo de reequilíbrio no caso de antecipação na entrega de obras.
- E** Tarifa diferente por praça de pedágio, considerando o Trecho de Cobertura da Praça (TCP)⁸.

Prazo

O prazo da concessão é de 30 (trinta) anos e poderá ser prorrogado, a exclusivo critério do poder concedente, por até 30 (trinta) anos, segundo as mesmas hipóteses previstas no contrato da BR-101/ES/BA.

Riscos

Como nos contratos da 3ª Etapa, observa-se melhor detalhamento da distribuição de risco, com compartilhamento entre a concessionária e poder concedente.

Foi transferida para o poder concedente a responsabilidade pela licença prévia e licença de ins-

⁸ A tarifa no sistema TCP é fixada considerando determinada extensão rodoviária e a utilização potencial dos serviços postos à disposição do usuário. Cada praça de pedágio corresponde à determinada extensão rodoviária e dos acessos à disposição do usuário. Vide <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI119986,41046-Pedagios+restringem+o+direito+de+locomocao>. Acesso em 20 Nov. 2019.

talação relativa às obras de ampliação de capacidade e melhorias previstas no PER. No entanto, é de responsabilidade da concessionária obter a licença prévia e licença de instalação das obras em trechos urbanos previstas no PER. A concessionária é responsável pelos custos com o atendimento das condicionantes dessas licenças.

A concessionária não será responsabilizada pelo atraso nas obras decorrentes da demora na obtenção de licenças ambientais a seu cargo caso o atraso se dê por força da exigência de pesquisas arqueológicas ou condicionantes relacionadas a áreas indígenas ou comunidades quilombolas, os custos relacionados ao atendimento dessas exigências e condicionantes nas licenças a cargo da concessionária ou do poder concedente também não são de responsabilidade do ente privado.

Quanto à desapropriação, a concessionária é responsável pelo valor dos investimentos, pagamentos, custos e despesas decorrentes das desapropriações, instituição de servidões administrativas, imposição de limitações administrativas ou ocupação provisória de bens imóveis, até o limite da verba destinada para desapropriações. Para esses contratos, a verba de desapropriação foi definida por trechos.

Nesses contratos foi explicitado que não são responsabilidade da concessionária os custos decorrentes da necessidade de remoção e/ou recolocação de interferências necessárias à execução das obras e serviços previstos no contrato, junto às demais concessionárias de serviços públicos e outras empresas atuantes no setor de infraestrutura.

No caso de obras previstas no contrato que são de responsabilidade do DNIT, a concessionária é responsável pelo risco referente aos defeitos, após o recebimento destas obras pela concessionária, exceto quanto aos aspectos expressamente indicados por ela durante o acompanhamento das obras, não sendo considerado defeito o eventual desatendimento aos parâmetros de desempenho.

Requisitos para Início da Cobrança de Pedágio

Comparados aos contratos das etapas anteriores, com exceção do contrato da BR-101/ES/BA, os contratos da 3ª Etapa apresentam mais requisitos para a cobrança do pedágio, que somente poderá ter início, em qualquer das praças de pedágio, após a conclusão dos trabalhos iniciais, a implantação de 10% da extensão total das obras de duplicação previstas no PER e a implantação de praça de pedágio. Além disso, a concessionária deverá integralizar o capital social restante até o final do primeiro ano de concessão e entregar o programa de redução de acidentes e o cadastro do passivo ambiental.

Tarifas

As tarifas de pedágio são diferenciadas por categoria de veículos, em razão do número de eixos e da rodagem.

A tarifa de pedágio a ser efetivamente cobrada dos usuários é calculada, para a categoria 1, considerando o valor da Tarifa Básica de Pedágio (TBP) da proposta vencedora do leilão, o Trecho de Cobertura da Praça (TCP), o Fator D, Fator Q, Fator C, Fator X e o Índice de Reajuste Tarifário (IRT):

$$\text{Tarifa de Pedágio } i = \text{TCP} \times \text{Tarifa Básica de Pedágio} \times (1 - D - Q) \times (\text{IRT} - X) + C$$

Onde:

O valor a ser pago por cada categoria corresponde à tarifa paga pela categoria 1 (automóveis, camioneta e furgão), multiplicada por valores definidos no contrato para as demais categorias.

Forma de Equilíbrio

O equilíbrio econômico-financeiro não poderá alterar a alocação de riscos originalmente prevista no contrato e depende do evento ensejador do desequilíbrio:

- A** No caso de atraso ou inexecução dos serviços e obras, dos escopos, parâmetros de desempenho e parâmetros técnicos da frente de recuperação e manutenção e da frente de ampliação de capacidade e manutenção de nível de serviço, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro se dará por meio da aplicação automática do desconto de reequilíbrio, sendo que a hipótese de antecipação da entrega das obras de ampliação de capacidade poderá ensejar o acréscimo de reequilíbrio, tudo conforme a metodologia de aplicação do Fator D.
- B** O reequilíbrio se dará pela aplicação do Fator C na hipótese de evento que ensejar impacto exclusivamente na receita ou verba da concessionária.
- C** Em quaisquer outras hipóteses, que não as previstas nos itens a e b, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro se dará por meio da elaboração de fluxo de caixa marginal.

Verifica-se que esses contratos não possuem plano de negócio, como ocorre com os contratos das etapas anteriores e o contrato da BR-101/ES/BA – Entr. BA-698 - Divisa ES/RJ da 3ª Etapa.

Reajuste

A tarifa de pedágio será reajustada anualmente para incorporar a variação do IPCA.

Revisão

Esse contrato especifica que a revisão ordinária é a revisão anual da Tarifa Básica de Pedágio, realizada pela ANTT previamente ao reajuste, com o objetivo de incluir os efeitos de ajustes previstos no contrato, mediante aplicação do Fator Q, Fator C, Fator D e Fator X.

Não há definição para a revisão quinquenal, apenas o contrato prevê que o Fator Q e o Fator X serão revistos quinquenalmente pela ANTT.

A revisão extraordinária é a revisão da Tarifa Básica de Pedágio decorrente de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da concessão em razão de eventos cujo riscos é de responsabilidade do poder concedente.

Programa de Exploração da Rodovia (PER)

A concessionária assume o risco de quantidade e preço da obra, devendo cumprir metas anuais de entregas.

O principal destaque é a que a concessionária deverá duplicar todo o trecho concedido em até 5 (cinco) anos.

3) BR-101/RJ: trecho Acesso à Ponte Presidente Costa e Silva (Niterói) - Entr. RJ-071 (Linha Vermelha)

Por tratar de trecho concedido à concessionária da Ponte Rio - Niterói S.A, cujo contrato foi encerrado em 2015, o novo contrato previu duas fases de convivência:

- A** Fase de Convivência A: período em que a nova Sociedade de Propósito Específico (SPE) acompanhará a operação do Sistema Rodoviário pela Ponte S.A. e implementará o plano de transição operacional;
- B** Fase de Convivência B: período de convívio entre a antiga concessionária da Ponte S.A e a futura operadora, objetivando a apropriada transição operacional e a continuidade da prestação adequada dos serviços, conforme previsto no contrato.

A Fase A não é necessária ou indispensável para o cumprimento do contrato pela SPE, que deve ter plenas condições de assunção independentemente da realização das atividades.

Prazo

O prazo da concessão é de 30 (trinta) anos e poderá ser prorrogado, a exclusivo critério do poder concedente, por até 30 (trinta) anos, nas mesmas hipóteses previstas nos demais contratos da 3ª Etapa.

Riscos

Observa-se a manutenção da distribuição de riscos dos contratos da 3ª Etapa.

A concessionária é integral e exclusivamente responsável por todos os riscos relacionados à concessão, inclusive, mas sem limitação, o risco do volume de tráfego em desacordo com as projeções da concessionária ou do poder concedente, com exceção das hipóteses para aplicação do fluxo de caixa marginal e na aplicação do Fator C.

Além disso, como nos demais contratos desta etapa, a concessionária não é responsável pelo risco relacionado à implantação de novas rotas ou caminhos alternativos rodoviários livres de pagamento de pedágio, que não existissem e que não estivessem previstos, na data de assinatura do contrato, nos instrumentos públicos de planejamento governamental ou em outras fontes oficiais públicas.

No que se refere à desapropriação, a concessionária é responsável pelo valor dos investimentos, pagamentos, custos e despesas decorrentes das desapropriações, instituição de servidões administrativas, imposição de limitações administrativas ou ocupação provisória de bens imóveis, até o limite da verba destinada a desapropriações.

É risco da concessionária a obtenção de licenças, permissões e autorizações relativas à concessão, incluindo as ambientais.

Defeitos em obras realizadas pelo poder público após o recebimento definitivo destas obras pela concessionária são risco do parceiro privado.

Localização das Praças de Pedágio

A localização da praça de pedágio foi definida no PER.

Requisitos para Início da Cobrança de Pedágio

Como já estava sendo cobrado pedágio no trecho da Ponte Rio-Niterói e respectivos acessos, não se verificou no novo contrato requisitos relativos aos trabalhos iniciais.

A cobrança somente poderia ter início na data de assunção, desde que a ANTT tivesse emitido termo de vistoria atestando a capacidade da SPE para a operação do sistema rodoviário.

Programa de Exploração da Rodovia (PER)

Esse PER apresenta as frentes de manutenção, melhorias, conservação e serviços operacionais.

As atividades a serem realizadas deverão obedecer aos parâmetros de desempenho, enquanto o PER da concessão que encerrou em 2015, em regra, estabelecia cronogramas de execução.

O PER da atual concessão estabelece, também, prazos para implantação das melhorias.

4) ViaSul (BR-101/290/448/386/RS)

O objeto deste contrato é a concessão para exploração da infraestrutura e da prestação do serviço público de recuperação, operação, manutenção, monitoração, conservação, implantação de melhorias, ampliação de capacidade e manutenção do nível de serviço do sistema rodoviário formado pelas rodovias federais BR-101/290/386/448/RS, no trecho da BR-101/RS, entre a divisa SC/RS até o entroncamento com a BR-290 (Osório); da BR-290/RS, no entroncamento com a BR-101(A) (Osório) até o km 98,1; da BR-386, no entroncamento com a BR-285/377(B) (para Passo Fundo) até o entroncamento com a BR-470/116(A) (Canoas); e da BR-448, no entroncamento com a BR-116/RS-118 até o entroncamento com a BR-290/116 (Porto Alegre).

A primeira inovação nesta concessão diz respeito à regra de licitação, que prevê capital social adicional, a ser integralizado pela concessionária, calculado com base no percentual de deságio apresentado em relação à Tarifa Básica de Pedágio (TBP), quando esse deságio for superior a 10%.

Quanto ao contrato, as principais inovações trazidas foram:

- A** Regras de governança corporativa: deverão ser adotadas as melhores práticas de governança corporativa, seguindo o Código Brasileiro de Governança Corporativa e o Regulamento do Novo Mercado. Será instituída política de transações com partes relacionadas, incluindo a necessidade de que as subcontratações de obras e serviços passem por processo competitivo junto ao mercado.
- B** Regras mais rígidas para alterações contratuais: com exceção de questões de segurança, somente poderão ser incluídas obras na concessão por meio das revisões quinquenais.
- C** Estoque de Melhorias: a ANTT poderá solicitar a execução de diversas melhorias (vias laterais, interconexões, passarelas) no período da concessão. Enquanto houver saldo de Estoque de Melhorias que permita a inclusão integral da melhoria solicitada não poderá ser incluída nenhuma obra de mesma natureza que implique a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato por meio da utilização do fluxo de caixa marginal.

- D** Obras de manutenção de nível de serviço: novas faixas adicionais deverão ser executadas caso gatilhos de tráfego sejam acionados, associados a receitas.
- E** Contornos em trechos urbanos: a concessionária deverá demonstrar a vantajosidade da execução do contorno, que será analisada pela ANTT. Somente a diferença de custos entre a solução original e a solução do contorno impactará a tarifa.

Assim como no caso da Ponte, este contrato previu fase de convivência com o poder concedente ou com a operadora anterior (Fase de Convivência A) e a Fase de Convivência B, período de convívio entre a concessionária e o poder concedente ou a operadora futura, objetivando a apropriada transição operacional e a continuidade da prestação adequada dos serviços.

Prazo

O prazo da concessão é de 30 (trinta) anos, podendo ser prorrogado por até 5 (cinco) anos, nas seguintes hipóteses:

- A** Pela presença do interesse público, devidamente justificado.
- B** Em decorrência de caso fortuito ou força maior, devidamente comprovado.
- C** Em decorrência de fato da administração ou fato de príncipe, devidamente comprovado.

Ainda, o prazo da concessão poderá ser estendido, por até 10 (dez) anos, uma única vez, para fins de reequilíbrio econômico-financeiro, em razão da inclusão de novos investimentos indispensáveis à manutenção da qualidade do serviço. Cabe esclarecer que a extensão de prazo somente poderá ser realizada no âmbito das revisões quinquenais previstas para os anos 15º (décimo-quinto), 20º (vigésimo) e 25º (vigésimo-quinto) da concessão.

Riscos

O contrato apresenta distribuição de riscos bem detalhada como nos contratos da 3ª Etapa.

Diferente dos demais contratos, foi explicitado que a concessionária é integralmente responsável pela manutenção e pelos custos de consumo de energia dos sistemas elétricos e de iluminação existentes e novos, conforme previsto no PER.

Quanto às licenças ambientais, está previsto o compartilhamento de riscos. Cabe ao poder concedente a responsabilidade pela licença prévia relativa às obras de ampliação de capacidade e melhorias previstas no PER. Além disso, de acordo com esse contrato, é de responsabilidade do poder concedente obter licenças de instalação e autorizações ambientais necessárias à execução das obras de ampliação de capacidade e melhorias do PER, restritas à faixa de domínio da BR-386/RS, com prazo de execução até o 7º ano da concessão.

A concessionária é responsável pelos custos com o atendimento das condicionantes das licenças e autorizações a cargo da concessionária.

Em relação às obras de manutenção do nível do serviço, esse contrato prevê o compartilhamento de riscos com o poder concedente: considera o atingimento do gatilho volumétrico para o início

da execução das obras, e o incremento de receita (avaliada pelo volume de eixos equivalentes medido nas praças de pedágio) para definir a participação da concessionária e do poder concedente.

Quanto à desapropriação, a concessionária é responsável pelo valor dos investimentos, pagamentos, custos e despesas decorrentes das desapropriações, instituição de servidões administrativas, imposição de limitações administrativas ou ocupação provisória de bens imóveis, até o limite da verba destinada a desapropriações. A diferença em relação ao efetivamente gasto é objeto de reequilíbrio contratual utilizando-se do Fator C.

Requisitos para Início da Cobrança de Pedágio

A cobrança de pedágio somente poderá ter início após as seguintes condições, cumulativamente:

- A** A conclusão dos trabalhos iniciais (12 meses) ao longo desses trechos, conforme estabelecido no PER.
- B** A implantação de ao menos uma praça de pedágio.
- C** Comprovação da integralização dos valores do capital social.
- D** A entrega do programa de redução de acidentes.
- E** A entrega do cadastro do passivo ambiental.

Tarifas

As tarifas de pedágio são diferenciadas por categoria de veículos, em razão do número de eixos e da rodagem.

A tarifa de pedágio a ser efetivamente cobrada dos usuários é calculada e reajustada, para a categoria 1, considerando o valor da Tarifa Básica de Pedágio (TBP) da proposta vencedora do leilão, pela seguinte fórmula:

$$TP = TBP \times (1 - D + A + E) \times (IRT - X) + (FCM + C) \times IRT$$

Onde:

TP: Tarifa de Pedágio;

TBP: Tarifa Básica de Pedágio;

D: Fator D, que é o fator redutor da Tarifa Básica de Pedágio, utilizado como mecanismo de aplicação do desconto de reequilíbrio relativo ao não atendimento aos parâmetros de desempenho da frente de recuperação e manutenção e da frente de serviços operacionais e ao atraso e a inexecução das obras e serviços da frente de ampliação de capacidade, melhorias e manutenção de nível de serviço.

A: Fator A, que é o fator incrementador da Tarifa Básica de Pedágio, utilizado como mecanismo de aplicação do acréscimo de reequilíbrio no caso de conclusão antecipada de obras de ampliação de capacidade e melhorias.

E: Fator E, que é o fator incrementador da Tarifa Básica de Pedágio, utilizado como mecanismo de plicação do acréscimo de reequilíbrio relativo à conclusão de obras do Estoque de Melhorias.

IRT: índice de reajustamento para atualização monetária do valor da Tarifa de Pedágio, verbas e garantia de execução do contrato, calculado com base na variação do IPCA.

X: Fator X, que é o fator redutor do reajuste da Tarifa de Pedágio, referente ao compartilhamento, com os usuários do sistema rodoviário, dos ganhos de produtividade obtidos pela concessionária.

FCM: Fluxo de Caixa Marginal; e

C: Fator C, que é fator redutor ou incrementador da Tarifa Básica de Pedágio, utilizado como mecanismo de reequilíbrio do contrato aplicável sobre eventos que gerem impactos exclusivamente na receita e nas verbas indicadas no contrato.

Forma de Equilíbrio

Os meios para recomposição do equilíbrio do contrato permanecem os mesmos já previstos nos contratos da 3ª Etapa, incluindo a possibilidade de extensão do contrato já mencionada no item que trata do prazo da concessão.

A forma de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dependerá do evento ensejador do desequilíbrio:

- A** Na hipótese de atraso ou inexecução dos serviços e obras, dos escopos, parâmetros de desempenho e parâmetros técnicos da frente de recuperação e manutenção e da frente de ampliação de capacidade, melhorias e de frente de serviços operacionais, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dar-se-á por meio da aplicação automática do desconto de reequilíbrio (Fator D). A conclusão antecipada das obras de ampliação de capacidade e melhorias poderá ensejar, após a conclusão da obra, o acréscimo de reequilíbrio – (Fator A).
- B** O reequilíbrio se dará pela aplicação do Fator C, na hipótese de evento que ensejar impacto exclusivamente na receita ou verba da concessionária.
- C** Na hipótese de execução das obras do Estoque de Melhorias previstas no PER, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dar-se-á, após a conclusão da obra, mediante a aplicação automática do acréscimo de reequilíbrio (Fator E).
- D** Na hipótese de atraso ou inexecução das obras de manutenção do nível do serviço previstas no PER, cujo risco esteja alocado na concessionária nos termos do contrato, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro se dará por meio da aplicação automática do desconto de reequilíbrio (Fator D).
- E** Na hipótese de execução das obras de manutenção do nível do serviço previstas no PER, cujo risco esteja alocado no poder concedente nos termos do contrato, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dar-se-á, após a conclusão da obra, por meio do mecanismo de fluxo de caixa marginal.

- F** No caso de outras obras e serviços não precificados e cujo risco não esteja alocado na concessionária, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro se dará, por meio do mecanismo de fluxo de caixa marginal.
- G** Na hipótese de supressões definitivas de obras e serviços constantes no PER, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro ocorrerá com a aplicação do desconto de reequilíbrio até o final do prazo da concessão.

Nota-se que esse contrato deixou claro o critério relativo às supressões definitivas de obras e serviços.

Reajuste

A tarifa de pedágio será reajustada anualmente, considerando a variação dos fatores indicados na fórmula mencionada anteriormente e a variação do IPCA.

Revisão

De acordo com o contrato, a revisão ordinária é a revisão anual realizada pela ANTT por ocasião do reajuste tarifário, com o objetivo de incluir os efeitos de ajustes previstos no contrato, mediante aplicação dos fatores C, D, A, E e X, além das adequações previstas no fluxo de caixa marginal. Percebe-se a exclusão do Fator Q.

Assim como nos demais contratos, o Fator X será revisto quinquenalmente pela ANTT, de modo a contemplar a projeção de ganhos de produtividade, não gerando qualquer reequilíbrio econômico-financeiro ao contrato.

Verifica-se que esse contrato traz novamente o conceito de Revisão Quinquenal, com ajustes em relação ao disposto nos contratos da 2ª Etapa: é a revisão decorrente de alterações, inclusões, exclusões, antecipações ou postergações de obras e serviços, com o objetivo de compatibilizar o PER com as necessidades apontadas por usuários, concessionária e corpo técnico da ANTT, oriundas da dinâmica do sistema rodoviário.

Alteração

Esse contrato apresenta regras mais claras e mais rígidas para as alterações do PER. As inclusões, exclusões ou alterações de obras e serviços serão realizadas exclusivamente por meio de revisão quinquenal, exceto quando a sua execução se revelar imprescindível à segurança viária, tratar de obras do Estoque de Melhorias, obras de manutenção de nível de serviço (gatilho volumétrico) ou de obras de responsabilidade do poder concedente transferidas à concessionária.

Programa de Exploração da Rodovia (PER)

Conforme já mencionado, uma das inovações deste contrato é a previsão do Estoque de Melhorias, que é um conjunto de obras e serviços de implantação de vias marginais, passarelas, melhorias em acessos, entre outras, a serem definidos a critério da ANTT, e cujos percentuais estão limitados a 6,59%.

Para as obras do estoque, o percentual de acréscimo de reequilíbrio (Fator E) que incidirá sobre a TBP é calculado considerando o percentual pré-fixado para cada melhoria e um fator de ajuste temporal.

Ao longo de toda a concessão, a ANTT poderá solicitar a execução de obras de melhorias, nos prazos e localizações a serem definidos pela Agência, observado o quantitativo máximo previsto e os parâmetros técnicos.

Outra inovação foi a inclusão das obras de manutenção de nível de serviços, que devem ser executadas quando atingido determinado gatilho volumétrico, mas cujo risco é compartilhado com o poder concedente, com base em formulações que consideram o volume de eixos equivalentes efetivamente medidos nas praças e o volume de eixos equivalentes estimados em contrato para todas as praças de pedágio.

Além disso, destaca-se no PER a previsão dos procedimentos para a execução de obras de contorno em trechos urbanos, quando propostos pela concessionária como alternativa à execução das obras de ampliação de capacidade e melhorias e à execução de obras de manutenção de nível de serviço em trechos urbanos.

A inclusão das obras de contorno em trechos urbanos está condicionada à demonstração de vantajosidade, comparativamente à solução de original prevista para o trecho. Somente serão reequilibrados os custos decorrentes da diferença entre a nova proposta e a proposta original.

Para facilitar a visualização das principais características dos contratos das concessões de rodovias federais do Brasil, apresenta-se no Quadro II do Apêndice desta pesquisa.

3. ARGENTINA

A implementação das concessões viárias na Argentina remonta à década de 90 em meio a um processo de reformas e privatizações. Em 1989, a Lei de Pedágio foi alterada pela Lei nº 23.696, que retirou a obrigação antes existente de construir novos trechos de rotas como condição para a cobrança do pedágio e permitiu a entrega de concessão de obras realizadas com recursos públicos para posterior manutenção, recuperação e exploração privadas.

A década de 90 caracterizou-se por concessão a operadores privados mediante licitação de cerca de 10.000km de rotas nacionais agrupadas em corredores viários (*corredores viales*). Foram utilizados, principalmente, contratos de concessão com pedágio; ou concessão sem pedágio do tipo COT- construir, operar e transferir (com financiamento privado) e contratos Crema – recuperação e manutenção, dentre outros. Os contratos foram aprovados pelo Decreto 2.039/90, conforme disposto nas Leis nº 17.520 e nº 23.696. Os trechos foram organizados em 19 corredores viários de rede interurbana nacional, administrados por 14 concessionárias.

As principais características dos sistemas de concessão da década de 90 eram as seguintes:

- Financiamento dos custos por meio de pedágio pago pelos usuários;
- Sistema aberto de pedágio, em que a tarifa não depende da quilometragem percorrida;
- Mecanismo de reajuste mensal da tarifa conforme índice de preços médios e câmbio;
- Estrutura tarifária baseada nos eixos por tipo de veículo (peso e altura);
- Contraprestação ao poder concedente por meio do pagamento de um valor anual ao Estado (*Canon*).
- Requerimento de obras de investimentos: **I**) iniciais (para começar a cobrar pedágio); **II**) prioritárias (elementares para a reabilitação); **III**) melhorativas (superando o mínimo de obras iniciais); **IV**) complementares (dependente de aditivos contratuais); e de **V**) conservação e serviços aos usuários
- Tipos de garantias: **1-** sobre cumprimento de obras iniciais: 15% dos investimentos previstos; **2-** sobre todas as obrigações de exploração: arrecadação de pedágio prevista em um ano de concessão.
- Prazo de concessão: 12 anos, podendo estender por mais um ano.

- Critério de adjudicação: avaliação de melhor oferta, tarifa e investimentos.

Em 1991, a Lei nº 23.928 de convertibilidade monetária ensejou algumas mudanças como suspensão do *Canon* (valor a pagar ao governo), reajuste pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC) dos EUA e outorga de subsídio anual. O sistema de concessões estabelecido experimentou, na década de 90, sucessivas alterações que transformaram a essência dos contratos originais, por meio de renegociações, ajustes, subvenções e prorrogações de prazo da vigência do contrato, gerando uma instabilidade normativa, política e regulatória. O final de 2001 foi marcado pela grave crise econômica, política e social do país. O grande endividamento público e privado não permitiu investimentos no setor de transportes.

Em outubro de 2003, venceram 12 contratos e houve relicitação que abrangeu 17 corredores viários (CV). Outros dois corredores venceram posteriormente: o CV 29 (Caminos del Valle), cujo contrato encerrou-se em 2013 e o CV 18 (Caminhos del Uruguay), que teve o contrato finalizado em 2018. Houve reagrupamento dos corredores viários, diminuindo em 50% o número de contratos. Nessa nova sistemática, houve a implementação de um sistema de caixa único, em que as receitas dos valores dos pedágios eram destinadas à conta de um *fideicomiso* administrado pelo poder concedente. Com isto, a expectativa era que diminuíssem os subsídios e compensações feitas pelo Estado. No entanto, os ingressos na conta única não foram suficientes para cobrir esses custos. A tabela a seguir demonstra as alterações promovidas⁹:

Tabela 4 - Principais diferenças entre os modelos de concessões

	Modelo anterior a 2003	Modelo posterior a 2003
Corredores	06 corredores viários concedidos	17 corredores (mais 02 que seguem até 2012 e 2018)
Prazo	05 anos	10 anos e prorrogaram para 13 anos
Objetivos do concessionário	Conservação, sinalização e manutenção dos corredores. Operação	Investimentos, melhorias, ampliação, remodelação, construção, conservação, manutenção, exploração e administração
Arrecadação	Transfere a arrecadação a um fideicomiso (caixa único) que periodicamente é redistribuído ao concessionário, de acordo ao correspondente a cada concessão (canon ou subsídio), multas líquidas e compensações por redução de tarifas	Toda disponível ao concessionário

⁹ SANCHEZ, Ricardo J. e TOMASSIAN, Georgina Cipoleta. Análisis del régimen de concesiones viales en Argentina 1990-2008. División de Recursos naturales e infraestructura. Santiago de Chile, julho de 2009.

Tabela 4 - Principais diferenças entre os modelos de concessões

	Modelo anterior a 2003	Modelo posterior a 2003
Canon/subsídio	04 dos 06 concessionários pagam canon (varia de 0,1 a 15,2%) e 02 (46% e 78,8%) recebem subsídios, conforme a arrecadação. As concessionárias voltaram a receber subsídios compensatórios de tarifas	As concessionárias nunca pagaram canon e receberam subsídios
Obras	Obras de reabilitação e reconstrução estão a cargo do Estado	As obras estavam a cargo da concessionária
Tarifas	Tarifas só respondem pela tarefa de manutenção. Os usuários pagam a tarifa estabelecida para a categoria de seus respectivos veículos cada vez que passam por uma praça de pedágio independentemente do percurso. Estabelecem-se compensações por reduzir o valor da tarifa em certas categorias ou por não alterá-las	As tarifas dos usuários, as compensações e subsídios recebidos pelo Estado conferem ao concessionário a responsabilidade total pela gestão do corredor. Os usuários pagam a tarifa estabelecida para a categoria de seus respectivos veículos cada vez que passam por uma praça de pedágio independentemente do percurso
Ajustes tarifários	Em princípio, mantiveram-se as tarifas anteriores, mas existe uma cláusula gatilho formada por índices que permite a discussão entre as partes. Este mecanismo habilita as reduções nos % de canon e o aumento no caso de subsídios	A atualização tarifária era a cargo do concedente, mas não estava previsto um mecanismo de discussão da mesma, nem a aplicação de um coeficiente que distribuiria parte do aumento aos usuários do sistema

Em 2010, eram 19 corredores viários concedidos, representando 7.948km de corredores viários concedidos¹⁰.

Nos últimos anos, o Governo da Argentina criou um plano rodoviário federal de longo prazo que prevê a concessão de rodovias por meio de Parceria Público-Privada (PPP). O projeto que inclui as PPPs compreende a execução de importantes rodovias com alto volume de tráfego, a duplicação de rodovias com tráfego médio, mas com altas porcentagens de veículos pesados e trechos com limitações de ultrapassagem de veículos, pavimentação de vias e outras obras complementares para melhoria da circulação veicular e segurança viária. O plano de longo prazo abarca os anos de 2015 a 2027, sendo dividido em três etapas. Com este projeto, a maioria das concessões da Argentina terão formato de PPP.

Em 2018, a rede viária na Argentina correspondia a 40.332km, sendo 50% mantida pela autarquia denominada *Vialidad Nacional*, 28% de contratos tipo Crema, 18% sistema de Parceria Público-Privada (PPP) e 4% de rede concedida. A seguir, a **Figura 1** apresenta o panorama das rodovias na Argentina nos anos de 2015 e 2018, em que se verifica um crescimento das PPP's, substituindo o sistema de concessões comuns, bem como grande participação estatal, por meio da autarquia

¹⁰ "Sistema de Concesiones de Argentina", Revista Vial, 05 de maio de 2010

denominada *Vialidad Nacional* na construção e administração das rodovias.

A 1ª etapa do Projeto de PPP compreende a concessão de seis corredores viários (corredores A, B, C, E, F, Sur), correspondente a mais de 3.000km de rodovias, sendo previsto o investimento de cerca de US\$ 6 bilhões de dólares. A 1ª etapa estava prevista para ocorrer entre os anos de 2015 e 2019. Os contratos desta etapa foram celebrados em 2018, após procedimento licitatório.

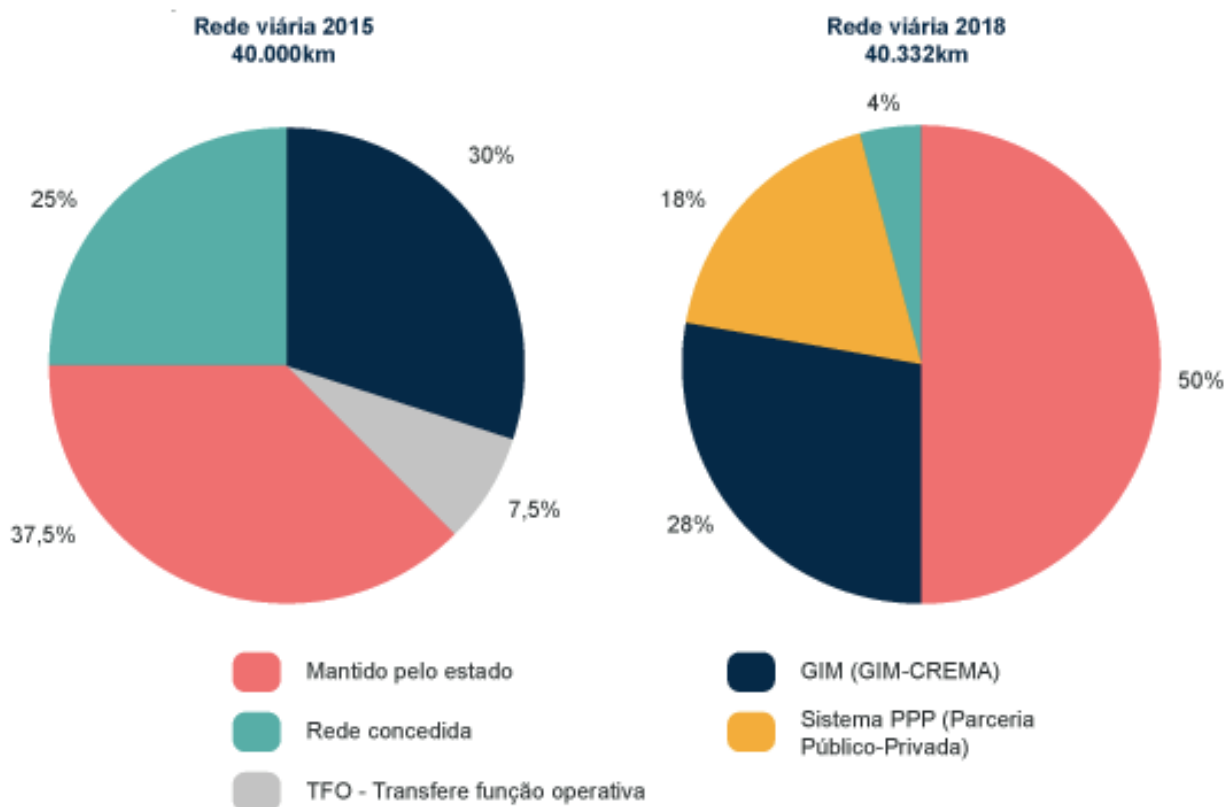


Figura 1– Panorama das rodovias na Argentina

No processo de licitação, foram divulgados quatro editais: um com as bases e condições gerais, um com as bases e condições particulares, outro com as especificações técnicas gerais e um com as especificações técnicas particulares.

A 2ª etapa do projeto de PPP abrange os corredores D, G, H, I, BB e Cuyo. E a 3ª etapa compreende o AU Parque, ponte Paraná-Santa Fé e a Ponte Chaco-Corrientes.

Tabela 5 – Comparativo do sistema de PPP e das redes concessionárias

	Rede concessionada atual	Sistema por contratos ppp
Prazo de concessão	06 anos (prorrogou-se até 21/4/2018)	15 anos
Extensão	8.702KM (sem acessos a CABA e CV N18)	7.277 Km

Tabela 5 – Comparativo do sistema de PPP e das redes concessionárias

	Rede concessionada atual	Sistema por contratos ppp
Obras	Sem obras de ampliação da capacidade. Repavimentações como obra pública	Obras de ampliação da capacidade e obras de repavimentação a cargo do Contratado
Marco normativo	Lei 17.520 (concessões)	Lei 27.328 (PPP)
Operação e manutenção	A arrecadação por pedágio não cobre os gastos operativos e de manutenção. A diferença paga-se com aporte do SIVIAL (\$3.500M ao ano)	Equilíbrio entre os ingressos via usuários e os gastos operativos e de manutenção
Ingressos do contratado	Por pedágio e fundos do Tesouro Nacional	Contraprestação por uso (pedágio) e contraprestação pública (imposto de combustível existente)
Riscos	Riscos mínimos ao Contratado	Risco de construção, manutenção e financiamento a cargo do Contratado
Financiamento de obras	100% do Estado	100% a cargo do Contratado
Tarifas	Tarifas díspares e sem relação com o peso do veículo.	Uniformidade de tarifas. Melhora da relação da tarifa com o peso do veículo.

A seguir, um quadro comparativo do sistema de PPP e das redes concessionadas até 2018.

Neste modelo de PPP, o poder concedente, por meio da autarquia denominada Vialidad Nacional, efetua controle da qualidade dos projetos e obras, controle de prazos, aplica multas e executa garantias. Os contratos preveem fortes penalidades para descumprimentos relativos à qualidade e aos prazos. A remuneração do contratado pela execução de suas obrigações ocorre por meio de ingressos privados, denominados contraprestação de uso (inclui pedágio e outros recursos), e por meio da contraprestação pública (abrange dotação orçamentária e recursos de tributo específico sobre combustíveis).

Estavam previstos para serem investidos, por meio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), US\$ 900 milhões de dólares. Até o momento, parece que os desembolsos desse financiamento ainda não foram efetuados, o que tem ensejado atrasos na execução das obras principais.

Nos projetos de PPP, há constituição de um *fideicomiso* como forma de administração dos fluxos financeiros e garantia de pagamento. Há, também, a previsão de emissão de títulos: os Títulos por Investimentos de Obras (TPI) e, em certos casos, para mitigar o risco de tráfego, é prevista a emissão de Títulos por Disponibilidade (TPD). São títulos emitidos pela entidade financeira administradora do *fideicomiso* (fiduciário), após ordem do poder concedente, em favor da concessionária ou de outro beneficiário, sem condicionantes. São irrevogáveis e transferíveis livremente

sem necessidade de consentimento do Estado. Estes títulos podem ser fixos (quando as garantias sejam executáveis por primeiro requerimento¹¹) ou variáveis, que podem ter condicionantes e poderão sofrer descontos por aplicação de multas e por eventuais pagamentos devidos à concessionária em caso de extinção antecipada do contrato.

Há previsão nos contratos de PPP de uma comissão técnica para resolução de conflitos de forma prévia ao uso da arbitragem e com regulamento próprio.

Na Argentina, percebe-se um grande crescimento das concessões viárias por meio de PPP, havendo poucas concessões rodoviárias com risco exclusivo do setor privado. Talvez devido à crise econômico-financeira que vem passando o país, haja uma maior participação pública no risco do empreendimento. As PPPs possuem estrutura contratual complexa, com a constituição do *fidei-comisso*, mas, por outro lado, confere mais segurança, sobretudo aos financiadores do programa. Verifica-se, por meio de notícias recentes, que há um atraso nas obras devido à demora na liberação de recursos por bancos financiadores, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, sendo a dificuldade de financiamento um dos entraves ao programa.

3.1 Contrato de concessão analisado

Todos os contratos de PPP da etapa I seguem o mesmo modelo, tendo sido objeto de estudo mais aprofundado o contrato e demais documentos relativos ao Corredor A. Foi escolhido o referido contrato da etapa I do programa de PPP, pois, embora recente, reflete a tendência para o tipo de contratos para exploração das rodovias na Argentina no âmbito do programa de parcerias público-privadas adotado nesse país.

O aludido contrato foi celebrado em 20 de julho de 2018, tendo como partes a Concessionária Cruz del SUR S.A. e a *Dirección Nacional de Vialidad* (DNV), Poder Concedente, após licitação promovida pela DNV ocorrida entre o fim de 2017 e início de 2018.

Critérios de Escolha do Vencedor da Licitação

O certame foi realizado em duas etapas: qualificação dos licitantes e avaliação da melhor oferta econômica. Na 1ª etapa, foram avaliados aspectos técnico-econômicos, exigindo-se requisitos mínimos relacionados, em sua maioria, à experiência prévia do licitante. Já na 2ª etapa, relativa à melhor oferta econômica, compreende a menor quantia em dólares anuais a receber do poder concedente em 2025¹² por pagamentos de investimentos em obras (contraprestação por construção de obra), denominada Quantia Total Requerida de TPI (títulos por investimento). Em outros editais, é avaliada, também, a oferta da menor quantia anual a ser paga em pesos argentinos, referente à contraprestação por disponibilidade, que remunerará os serviços de operação e manutenção (serviços principais).

Objeto

Por meio da Resolução DNV 147-E, de 26 de janeiro de 2018, foram aprovados os editais e do-

¹¹ São as garantias que podem ser constituídas mediante depósito bancário, garantia bancária ou carta de crédito.

¹² 2025 será o ano em que o poder concedente pagará à concessionária a quantia mais alta, considerando o plano de obras principais.

cumentos com as condições para a licitação do projeto PPP, cujo objeto consiste em delegar, à concessionária, o projeto, a construção, a ampliação, a melhoria, a reparação, a remodelação, a operação, a manutenção e a exploração do corredor viário A.

Prazo da Concessão

O prazo previsto no contrato analisado e nos demais do programa PPP é de 15 (quinze) anos com possibilidade de prorrogar por mais 01 (um) ano. Nos contratos de concessão simples, como regra, o prazo é de 06 (seis) anos.

Localização das Praças de Pedágio

A localização e quantidade das praças de pedágio é estabelecida previamente pelo poder concedente no edital de especificações técnicas gerais e particulares. No entanto, a concessionária pode pedir a alteração da localização e da quantidade das praças de pedágio, bem como das estações de pesagem, exigindo-se sua análise e autorização pelo poder concedente.

Requisitos para Início da Cobrança de Pedágio

A concessionária poderá começar a arrecadar as tarifas de pedágio a partir da data da subscrição da ata de tomada de posse inicial das estações de cobrança (praça de pedágio) ou, após referida data, quando as estações forem habilitadas, conforme consignado no edital de especificações técnicas particulares.

Em determinadas praças de pedágio, pode haver condicionantes ao início da cobrança de pedágio. Nas praças de pedágio já existentes, há a condição da realização de obras nos primeiros nove meses contados do início de vigência do contrato. Já em praças a serem construídas, determina-se como condição o término de obras específicas e a observância do projeto executivo na construção da praça de pedágio para início da cobrança.

A concessionária possui prazo (varia de 12 meses a três anos) para tornar todas as praças de pedágio existentes nas chamadas vias automáticas canalizadas (praças de pedágio com cancelas que aceitam cobrança automática). Já as praças de pedágio a serem construídas devem ser todas vias automáticas não canalizadas (*free flow*), em que não há necessidade de redução de velocidade, não há cancela e a cobrança é automática.

Plano de Exploração

As obras previstas no contrato apresentam a seguinte classificação:

- Obras principais: são as obras relativas ao corredor viário, identificadas no edital de especificações técnicas particulares que a concessionária está obrigada a executar.
- Obras adicionais obrigatórias: são as obras relativas ao corredor viário que sejam requeridas pelo poder concedente no exercício de sua faculdade e com limitação de variação de 20%, conforme previsto no art. 9º, inciso I da Lei de PPP.
- Obras adicionais voluntárias: são as obras que não constituam obras adicionais obrigatórias (superam o limite de 20%), mas são requeridas pelo poder concedente em virtude de interesse público.

- Obras adicionais discricionárias: são as obras não previstas no contrato que o poder concedente pode executar na área do projeto sem o consentimento prévio da concessionária e cuja necessidade de realização advém de interesse público. A responsabilidade pela realização das obras é do poder concedente. No entanto, essas obras não poderão afetar, interferir ou atrasar o projeto de obras principais. Caso a má execução dessas obras ou a falta de finalização cause danos à concessionária, o poder concedente deve indenizá-la.

A concessionária deve informar mensalmente sobre a execução de obras e serviços, além da obrigação de envio de relatório anual.

A concessionária deverá executar as obras e serviços, em conformidade com alguns parâmetros de cumprimento:

- A** Plano de obras principais: estabelece o cronograma de execução das obras principais, contém os tipos de obras e trechos que devem ser executados durante o prazo total de cinco anos, bem como o cronograma em que indica qual deve ser o percentual de execução de cada tipo de obra, em determinado trecho, por trimestre. Há um acompanhamento mensal das obras, quando são emitidas atas constando o avanço das obras em conformidade com o plano de obras e o valor correspondente do investimento e quantia requerida de TPI devida.
- B** Parâmetros de qualidade de construção e dos serviços de operação e manutenção: estão previstos no edital de especificações técnicas particulares os parâmetros de qualidade de construção, de operação e de manutenção, que, se não cumpridos, sujeitam a concessionária a aplicação de multa. A concessionária deverá ter um responsável por verificar o cumprimento dos trabalhos efetuados, que deve ser um engenheiro com cinco anos de experiência em controle de qualidade. A concessionária deverá, também, apresentar um manual de autocontrole de qualidade, seguindo as especificações mínimas constantes do edital.
- C** Edital com as especificações técnicas gerais e particulares e a legislação aplicável.

A emissão de TPI ocorre trimestralmente, sendo realizado pelo fiduciário após ordem do poder concedente (fiduciante). Caso não haja avanço das obras conforme o plano de obras, poderá ser descontado o percentual correspondente na quantia referida no TPI. Sendo sempre possível questionar referido fato por meio de mecanismo de solução de controvérsias previsto no contrato (comissão técnica e arbitragem).

Cada TPI contempla capital e juros, sendo pagos em 20 parcelas iguais e semestrais em dólares. Os TPI's podem ser fixos ou variáveis, destes últimos podem ser descontados valores referentes a multas aplicadas.

Sanções:

É prevista a aplicação de multas por descumprimentos relacionados a obras e serviços, conforme previsto no regulamento de multas e sanções.

Caso as multas sejam objeto de questionamento por meio de solução de controvérsias do contrato, a concessionária impugnante deverá efetuar um depósito preventivo do valor da multa, como garantia, na conta receptora do *fideicomisso*. Nesta hipótese, caso não seja efetuado o depósito

ou ele seja realizado em valor inferior, a cobrança do depósito da multa ou sua diferença será realizada da seguinte forma:

- A** Caso haja constituição de garantia de primeiro requerimento, serão executadas as garantias de obras correspondentes ao tipo de obra em que for verificado o descumprimento e depositado o valor em uma conta receptora do *fideicomiso* até decisão final sobre a procedência da multa. (ex: Se houve descumprimento contratual relativo a obras principais, será executada a garantia de obras principais; se for relativo a obras adicionais voluntárias, serão executadas as garantias de obras adicionais voluntárias, etc.). Se a multa for confirmada, será transferido o valor para a conta do poder concedente e, caso seja revogada, será restituído o valor à concessionária.
- B** Na hipótese de a garantia ser um seguro caução, o poder concedente emitirá instrução ao fiduciário para que deduza o valor do pagamento do próximo TPI variável.
- C** Quando a multa for definitiva, com decisão final, em virtude de não ter sido questionada, caso a concessionária não tenha efetuado o pagamento da multa por meio de depósito na conta receptora do *fideicomiso*, no prazo devido ou o tenha realizado em valor inferior, serão observados os procedimentos referidos nas alíneas “a” e “b”.

Alteração e Inclusão de Obras e Serviços

Ampliação de prazo para execução das obrigações contratuais: é possível nos casos de eventos de força maior, causas que isentem de responsabilidade a concessionária em virtude de alguma demora em cumprir uma obrigação a cargo do poder concedente (causas eximentes) ou por descumprimento contratual da outra parte que dificulte ou impeça o cumprimento no prazo de uma obrigação contratual.

O poder concedente pode alterar unilateralmente o contrato, incluindo ou excluindo obras principais obrigatórias, em até 20% da quantia total requerida de TPI ajustado (arts. 9.1 e 9.2 do contrato).

Há a possibilidade de o poder concedente determinar **obras adicionais voluntárias** à concessionária por razões de interesse público. Para tanto, deverá haver um prévio consentimento, por escrito, das entidades financiadoras. Ademais, o poder concedente e a concessionária devem chegar a um acordo sobre as condições de execução, incluindo preço, prazo de execução e demais condições aplicáveis. A inclusão ou retirada de obras gera ajuste nos valores dos TPD.

As **obras adicionais obrigatórias** não poderão superar individualmente \$50.000.000 (cinquenta milhões de pesos) ou, no período de um ano, a quantia de \$100.000.000 (cem milhões de pesos). Necessário que o poder concedente comunique à concessionária sobre o incremento e que haja acordo entre as partes sobre o valor das obras, forma e prazo de pagamento, bem como sobre o anteprojeto técnico. A concessionária deve constituir garantia adicional e as autorizações ambientais correspondentes. Caso as obras adicionais obrigatórias superem os valores aludidos, o poder concedente deve comunicar à concessionária o fato e esta deve realizar procedimento de licitação ou concurso de preços privados, conforme regulamento de licitação de obras adicionais obrigatórias.

Não se verificaram incentivos diretos ao cumprimento das obrigações contratuais.

Receitas

A Remuneração da concessionária ocorre por meio de várias contraprestações:

A Contraprestação pública: Advém de recursos públicos (dotações orçamentárias) e recursos do Sistema Viário Integrado (Sisvial), oriundos do imposto sobre combustíveis líquidos e dióxido de carbono, criado pela Lei nº 27.430.

Os recursos públicos são classificados em:

- **A.1 Contraprestações por investimentos:** Remunera a execução das obras principais, obras adicionais obrigatórias ou adicionais voluntárias (o valor destas é estabelecido por acordo entre as partes por meio de Comissão Técnica). São emitidos Títulos por Investimento (TPI) para efetuar o pagamento dos investimentos em obras.
- **A.2 Contraprestação por disponibilidade:** Podem remunerar a prestação de serviços principais, bem como a execução de obras adicionais obrigatórias ou adicionais voluntárias, quando sobre estes não se acordarem pagar por meio de TPI. São emitidos títulos de disponibilidade pelo fiduciário mensalmente nos termos no art. 69, III da Lei 27.431. Eles são devidos quando estejam previstos na oferta adjudicada.

B Contraprestação por uso: Remunera a prestação dos serviços principais (operação e manutenção) e abrange:

- **B.1 Contraprestação por trânsito:** Equivalente ao pedágio que são os valores cobrados dos usuários nas estações de cobrança, em virtude de circular em determinado trecho do corredor viário. Somente é devida à concessionária se prevista a contraprestação de *fideicomisso* no edital de especificações técnicas particulares.
- **B.2 Contraprestação por excesso de carga:** Equivale às multas por excesso de carga.
- **B.3 Contraprestação por exploração comercial:** Refere-se ao recebimento de recursos pela exploração dos serviços existentes ao longo da rodovia concedida, bem como de receitas extraordinárias por serviços não compreendidos como serviços principais.

Tarifas

As tarifas são devidas ao passar por uma estação de cobrança, variando conforme o tipo de veículo (sendo cinco categorias), em que se aplica uma tarifa menor para veículos mais leves e maior para aqueles mais pesados.

As tarifas de pedágio, denominadas contraprestação de trânsito, são coletadas e recebidas pelo fiduciário, entidade financeira administradora do *fideicomisso*, em uma conta receptora, e depois são repassadas à concessionária.

Ajustes nas Tarifas, na Remuneração e Forma de Reequilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato

Os valores da contraprestação de trânsito podem ser ajustados conforme a variação de determinados custos, como mão de obra, serviços, gasolina, equipamentos. A metodologia, em que se multiplicam os valores dos quadros de tarifas, sem considerar o IVA (imposto sobre valor agrega-

do), pelo coeficiente de variação da contraprestação de trânsito da concessionária nas estações de cobrança de pedágio (CTC). Do resultado, acrescenta-se o IVA. O cálculo segue a seguinte fórmula:

$$Ctc(i/0) = 0,60 \times MO(i/0) + 0,20 G(i/0) + 0,05 S(i/0) + 0,15E(i/0)$$

Onde:

MO: Coeficiente de variação entre os índices de mão e obra do mês “i” com respeito ao mês “0”.

G: Coeficiente de variação entre os índices de gasolina do mês “i” com respeito ao mês “0”.

S: Coeficiente de variação entre os índices de serviços do mês “i” com respeito ao mês “0”.

E: Coeficiente de variação entre os índices de equipamento do mês “i” com respeito ao mês “0”.

A contraprestação denominada “Contraprestação de *Fideicomisso* PPP RAS” corresponde a uma parte da arrecadação da contraprestação por trânsito e somente existe quando prevista no edital de especificações técnicas. Pode ser reajustada conforme a variação dos custos, utilizando-se da mesma metodologia e fórmula aplicáveis à contraprestação por trânsito.

Nas praças de pedágio que utilizem a prestação de *fideicomisso*, são atualizados os valores da contraprestação de trânsito por meio da soma do resultado da fórmula da contraprestação por trânsito com o resultado da fórmula da contraprestação do *fideicomisso*.

A contraprestação por excesso de carga sofre ajuste em 1º de janeiro e 1º de julho de cada ano, a fim de ter em conta as variações de custos.

Há possibilidades de ajustes na remuneração por disponibilidade nos seguintes casos: **I)** de inflação: devido a variações de custos; **II)** quando o poder concedente não aumenta o valor dos pedágios ou das tarifas por excesso de peso nas quantias e nos prazos previstos no edital de especificações técnicas gerais e particulares; **III)** situações que eximem a concessionária de responsabilidade, configurados pela demora do poder concedente em cumprir determinadas obrigações que gerem aumento de custos da concessionária; **IV)** alterações legais que repercutem nos custos de obras e serviços da; **V)** quando a concessionária executa outra obra viária que ocasione uma diminuição na projeção da receita de pedágio em mais de 3%; **VI)** quando a concessionária deva incorporar obras adicionais obrigatórias, obras adicionais voluntárias ou adicionais discricionárias, dentre outros motivos; e **VII)** em caso de redução das obras principais.

O ajuste das quantias mensais da contraprestação de disponibilidade será realizado em 1º de janeiro e 1º de julho de cada ano, a fim de ter em conta a variação dos custos dos serviços principais. Para a realização do ajuste, são utilizadas a mesma metodologia e fórmula da contraprestação por trânsito.

A contraprestação por obras principais que são pagas em dólares não sofre ajustes por variações de custos.

O restabelecimento do equilíbrio da equação econômico-financeira original do contrato pode ser solicitado por quaisquer das partes, em virtude de desequilíbrio ocasionado por eventos impre-

vistos, alheios à parte que invoca o desequilíbrio, e que não se refira a nenhum risco assumido por cada uma das partes.

Seguros, Garantias e Obrigações Financeiras da Concessionária

Nos projetos de PPP, está prevista a constituição de um *fideicomisso*, cujas partes são o Estado, como fiduciante, entidade financeira a ser determinada, como fiduciária, e todos os adjudicatários de cada projeto, como beneficiários. O objeto específico do *fideicomisso* é administrar todos os bens e direitos, gerindo os fluxos financeiros por meio de uma série de contas específicas e efetuando todos os pagamentos em favor dos beneficiários do projeto. O fiduciário exerce a propriedade fiduciária e realiza a gestão destes fluxos financeiros. Há a obrigação de separação das contas vinculadas às obras e das contas relacionadas a serviços (operação e manutenção).

O *fideicomisso* serve como meio de emissão, garantia e pagamento das obrigações previstas nos contratos, tendo em vista, dentre outros motivos, que os valores ou bens constituem um patrimônio de afetação autônomo, separado do Estado, devendo observar as regras legais e contratuais.

Ademais do *fideicomisso*, há os seguintes tipos de garantia:

Garantias de obras: Incluem obras principais, adicionais obrigatórias e adicionais voluntárias.

A garantia de obras principais deve ser de 0,5% da quantia total requerida de TPI até o fechamento financeiro e depois disso deverá ser de 3%. A concessionária pode pedir a redução da quantia dada em garantia na mesma proporção do cumprimento do plano de obras principais.

As garantias de obras adicionais obrigatórias e adicionais voluntárias deverão ser constituídas por uma quantia igual a 5% do valor correspondente ao conjunto de cada tipo de obra.

As garantias de obras (dos três tipos mencionados) devem estar vigentes até 03 (três) anos após a entrega das obras.

Garantia de serviços principais: Equivale a 3% da quantia total requerida de TPI, tendo por objeto os serviços de operação e de manutenção do projeto. Possui a mesma vigência estabelecida para o contrato de PPP.

Garantia de fechamento financeiro: É a garantia exigida à concessionária de que possui recursos, sejam próprios ou oriundos de financiamento, para realizar as obras principais. No caso de financiamento, deverá comprovar sua obtenção em um prazo até 06 (seis) meses depois da celebração do contrato de concessão, podendo prorrogar até o limite de 12 meses. Inicialmente, esta garantia equivale a 2% da quantia total requerida de TPI, podendo chegar a até 3% se for estendido o prazo do fechamento financeiro (obtenção do financiamento ou comprovação de recursos próprios). Esta garantia possui vigência até a aceitação do fechamento financeiro pelo poder concedente.

O fechamento financeiro corresponde, no caso de obtenção de financiamento, à celebração de contratos e outros documentos que comprovem: **(a)** o compromisso de realizar aportes de capital mínimo ao poder concedente de 6% da quantia total requerida de TPI, se realizou seguro caução para obras e serviços principais ou 0,1% da quantia total requerida de TPI, se realizou garantia de primeiro requerimento, conforme explicitado abaixo; **(b)** a comprovação de subscrição de do-

cumentos de financiamento que comprovem que o produzido líquido de endividamento para o fechamento financeiro, somado aos aporte de capital do item (a) corresponda a 60% ou 54,1% da quantia total requerida de TPI.

As garantias acima poderão ser constituídas mediante depósito bancário, garantia bancária ou carta de crédito (chamadas garantias de primeiro requerimento). Já as garantias de obras e de serviços principais poderão ser realizadas, também, mediante seguro caução. Quando sejam garantias de primeiro requerimento dará direito à concessionária à emissão de TPIs fixos.

Se nos 30 (trinta) dias anteriores ao vencimento da garantia, a concessionária não tiver efetuado sua renovação, o poder concedente poderá executar preventivamente a garantia e a concessionária deverá depositar um valor equivalente na conta do poder concedente, que será devolvido ao ser renovada a garantia.

As garantias podem ser executadas, como regra geral, nos seguintes casos: **a)** multa que não for questionada e/ou a concessionária não depositar o valor correspondente na conta do poder concedente; **b)** não indenização pela concessionária ao poder concedente no caso de algum dano; **c)** extinção antecipada do contrato; **d)** quando existente alguma quantia devida determinada em sede de arbitragem ou da comissão técnica prevista no contrato; **e)** algum descumprimento que gere obrigação de pagar e este não tenha sido efetivado em determinado prazo.

Durante a vigência do contrato deverá a concessionária manter os seguintes seguros:

- Seguro de responsabilidade civil pela execução das obras correspondente ao valor de 1,5% da quantia total requerida de TPI;
- Seguro de responsabilidade civil pelos serviços principais no valor mínimo de US\$ 15.000.000 (quinze milhões de dólares);
- Seguro de roubo, furto, incêndio e catástrofes sobre bens afetados no corredor viário com valor mínimo de US\$ 15.000.000 (quinze milhões de dólares);
- Seguros de responsabilidade civil dos veículos da concessionária e de seus subcontratados que circulem nas vias públicas;
- Seguros por acidente de trabalho; e
- Seguro de vida para o pessoal da concessionária e de seus subcontratados.

Riscos¹³

Tráfego

O risco de tráfego é inteiramente absorvido pela concessionária.

¹³ Um resumo da matriz de riscos pode ser encontrado no Anexo A do contrato.

Financiamento¹⁴

O risco de obter o financiamento nos contratos PPP é todo da concessionária. Esta pode dar em garantia os direitos emergentes derivados do contrato de PPP, bem como os TPIs e TPDs e as ações da própria concessionária em favor de entidades financiadoras. O poder concedente tem a faculdade de cooperar para obtenção do financiamento.

Risco ambiental e social

Nos contratos de PPP, são compartilhados os riscos sociais e ambientais. O poder concedente realiza um estudo ambiental do projeto e deve determinar a idoneidade ambiental do local e divulgar todos os aspectos ambientais a serem considerados pela concessionária. Além disso, deve realizar consultas e audiências para ouvir os atores interessados antes da licitação. O poder concedente deve, também, diligenciar ante as autoridades ambientais para facilitar o cumprimento das exigências, podendo pedir a assistência do Ministério de Ambiente e de Desenvolvimento Sustentável.

A concessionária é responsável por gerir a estratégia ambiental e social do projeto, realizando plano de prevenção de riscos e manejo ambiental, bem como obter todas autorizações, permissões e licenças exigidas no âmbito do objeto de concessão necessários para a proteção ambiental e social de comunidades. Ela deve realizar estudo de impacto ambiental com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias do início de todas as obras e a aprovação desse estudo pela autoridade ambiental é condição para a execução das obras. Caso haja entrega de forma completa e correta da documentação à autoridade ambiental e ela não aprovar no prazo de 60 dias corridos, a concessionária estará isenta de multas por atraso ou falta de início nas obras.

Desapropriação

As desapropriações observam o teor da Lei nº 21.499. A concessionária deve apresentar, ao poder concedente, a documentação necessária para a tramitação das declarações de afetação com destino a utilidade pública e sujeição a expropriação de bens imóveis juntamente com o projeto executivo. Os gastos realizados previamente às expropriações, como por exemplo, os decorrentes de relatórios, medições, planos de afetação, serão suportados pela concessionária. A demora na identificação dos bens imóveis, cuja desapropriação resulte necessária para a execução do projeto, ou a demora na elaboração da documentação necessária será passível de aplicação de multas.

No tocante aos gastos pela declaração de utilidade pública e expropriação, como por exemplo, os relativos à avaliação dos bens imóveis afetados, às ações judiciais e às indenizações, serão suportados pelo poder concedente. A demora nas expropriações pelo poder concedente enseja o direito à concessionária de suspender as obras, e pode o poder concedente ter que indenizar a concessionária pelo atraso em entregar bens imóveis afetados ou expedir alguma autorização exigida no contrato.

Risco na execução das obras e sobre os bens afetados

Salvo no caso de obras adicionais discricionárias, em que há total responsabilidade do poder concedente, a concessionária é responsável pela correção de defeitos nas demais obras, seja por falha de materiais ou métodos construtivos ou pela reparação de vícios aparentes e ocultos, inclusive hipótese de existência de contratos com terceiros.

¹⁴ Nos contratos de concessão simples o risco de obter o financiamento das obras é do Poder Concedente.

A concessionária é responsável pelo risco de perda, destruição e defasagem tecnológica dos bens afetados. No entanto, no caso de reconstrução, reparação ou substituição dos bens afetados, a concessionária é responsável pelos correspondentes custos limitados a US\$15.000.000 (quinze milhões de dólares) por ano. Caso supere este valor, o poder concedente deverá pagar o valor excedente no prazo de 90 (noventa) dias após o fim do mês em que a quantia foi excedida.

4. CHILE

4.1 Panorama das concessões rodoviárias no Chile

A Lei 18.060, publicada em 1981, é considerada o ponto de partida do sistema de concessão de obras públicas no Chile. Até a sua promulgação, a execução e reparação de obras públicas era feita apenas pelo Ministério das Obras Públicas (MOP) com recursos fiscais.

Essa lei estabeleceu que as obras públicas fiscais também poderiam ser executadas mediante contrato adjudicado em licitação pública nacional ou internacional, desde que este último não afetasse a segurança nacional, em troca da exploração temporária da concessão, ou dos bens nacionais de uso público ou fiscais destinados para prestar o serviço (MOP, 2016, p. 43).

Outras regulamentações trouxeram importantes contribuições para a evolução regulatória das concessões de obras públicas no Chile.

No início dos anos noventa, o contexto que o Chile viveu é semelhante ao que ocorria em outros países, particularmente na América Latina, onde se manifestavam políticas de maior responsabilidade pelos gastos públicos, com ajustes orçamentários e redução de déficits fiscais, cuja consequência foi diminuição dos recursos estatais para as necessidades de investimentos, incluindo a infraestrutura.

A falta de investimentos para o projeto, construção e manutenção resultou na deterioração das infraestruturas.

Diante desse cenário de escassez de recursos públicos, buscou-se atrair o capital privado como fonte de financiamento para os projetos de infraestrutura pública, inspirado no modelo inglês do início dos anos 90, denominado *Project Finance*, que é um método de financiamento de um empreendimento baseado no fluxo de caixa esperado do projeto.

Nessa época, o Chile ainda não tinha experiência em sistemas de financiamento de obras de grande porte, o marco regulatório era incipiente e havia dúvidas se as condições dos projetos seriam suficientes para tornar o negócio lucrativo e se os usuários estavam dispostos a pagar uma tarifa pelo uso de uma boa rodovia. Assim, o governo chileno optou por iniciar o programa de concessões de rodovias ampliando e melhorando a qualidade das rodovias existentes, e não construindo novas.

A 1ª etapa do programa de concessões rodoviárias começou em 1993, contemplou três projetos modestos em montantes de investimentos, que embora não fossem considerados prioridades, foram importantes para testar o mercado e adquirir experiência nos processos de licitação.

O primeiro projeto foi o Túnel El Melón, concedido em 1993. A licitação contou com sete variáveis e as licitantes optaram por se aproximar da tarifa máxima e do período mais

longo. A ganhadora foi quem ofereceu maior pagamento ao Estado. O critério considerado na licitação resultou em tarifas de pedágio elevadas, o que fez com que os usuários procurassem por vias alternativas, contribuindo para a não concretização da demanda e da rentabilidade prevista para o projeto.

Em 1994 foi concedido o segundo projeto, a Ruta de La Madera, que apresentou complicações semelhantes à concessão do Túnel El Melón.

A partir de 1995, foram incorporadas melhorias aos projetos, principalmente aos mecanismos de licitação e garantias. Depois das experiências iniciais, o programa continuou com outro projeto relativamente pequeno, o Nogales Puchuncaví. Neste caso, foi adotado um método de adjudicação mais restrito e sequencial, onde o primeiro fator de seleção foi o valor da tarifa ofertada e, no caso de que todos optarem pela tarifa máxima, a adjudicação seria para aquele que solicitasse o menor valor do subsídio (MOP, 2016, p. 101).

Em 1995, teve início a 2ª etapa, que contemplou três projetos de maior relevância, selecionados por sua importância para a acessibilidade aos portos e à Argentina.

Os projetos licitados em 1995 consideraram variáveis sequenciais de licitação. A Ruta 78 contemplou a menor tarifa, seguida do pagamento de infraestrutura e, finalmente, menor subsídio solicitado. O Acesso Norte de Concepción, por sua vez, considerou a menor tarifa seguida de menor subsídio. A Ruta Santiago - Los Andes considerou um sistema de pontuação que combinava tarifa, prazo de concessão e, de acordo com o cenário das variáveis anteriores, eventualmente o pagamento ao Estado pela infraestrutura (MOP, 2016, p. 102).

Implantada entre 1996 e 1998, a 3ª etapa contemplou obras significativas de ampliação e melhoria da infraestrutura rodoviária existente.

Nessa etapa, foram concedidos oito trechos da Ruta 5, que representavam cerca de 1.500 quilômetros de rodovias, e foram concebidos com um nível padrão e tarifas equivalentes. O critério de seleção da licitante vencedora foi o valor dos pedágios, seguido do prazo e do pagamento pela infraestrutura existente.

Com o objetivo de garantir que a taxa por quilômetro fosse similar para os oito trechos, apesar das diferenças de tráfego, considerou-se o pagamento de subsídios aos segmentos de menor fluxo, financiados com os pagamentos anuais de infraestrutura obtida dos trechos com maior demanda (MOP, 2016).

Por fim, nessa etapa, foi licitada a Ruta 68, que liga Santiago a Valparaíso e Viña del Mar, considerando o mecanismo Receitas Totais da Concessão (RTC). A autoridade define o pedágio, uma taxa de desconto, sendo que o projeto é adjudicado à empresa que propõe o menor valor presente de receita. Assim, o prazo da concessão é prorrogado até alcançar o rendimento estabelecido, embora sujeito a um prazo limite que neste caso é de 25 anos.

No Chile, o mecanismo RTC foi consolidado como a abordagem padrão para licitação da maioria dos projetos de rodovias e aeroportos.

A 4ª etapa considerou os principais projetos rodoviários para a cidade de Santiago. Esses projetos são, em sua maioria, de prazo fixo e o fator de adjudicação utilizado em suas licitações foi o pagamento de bens e direitos, ou seja, de acordo com o pagamento oferecido por cada ofertante pelo direito de explorar a concessão.

As rodovias urbanas de Santiago são um dos grandes marcos do programa de concessão chileno. Essas concessões não só se destacaram por sua contribuição para o fluxo veicular e padrões da segurança rodoviária, mas também pela tecnologia implementada para o sistema de cobrança, que permite às concessionárias cobrar pedágio com fluxo contínuo, ou seja, sem que o usuário tenha que parar o carro (free flow).

Cabe mencionar que a rede viária do Chile corresponde a 85.220,860km, sendo que 20.580,84 km são pavimentados. Em 2017, haviam 3.308,704km de concessões de rodovias em exploração (Dirección de Vialidad, 2017).

4.2 Considerações sobre os mecanismos de atração de investimentos e financiamentos

A seguir, estão apresentadas algumas das soluções consideradas pelo governo chileno para melhorar a atração dos investimentos e o financiamento das concessões.

4.2.1 Receita Mínima Garantida (RMG)

O primeiro instrumento importante para atrair investidores e facilitar a estruturação do financiamento do projeto foi a Receita Mínima Garantida - RMG (*Ingreso Mínimo Garantizado* – IMG), a partir das licitações feitas em 1995 (MOP, 2016, p. 80).

O mecanismo de financiamento considera uma faixa de variação para a receita estimada do projeto. Quando a receita anual real da concessionária é menor que o estabelecido no contrato de concessão, ou seja, menor que o RMG, o Estado paga a diferença, assegurando uma receita mínima. Por outro lado, caso as receitas ultrapassem o limite superior da variação da receita estimada de projeto, a concessionária compartilha essas receitas com o Estado.

Também foi considerado o pagamento de subsídio para tornar atrativos ao setor privado aqueles projetos que apresentavam baixo nível de receitas estimadas. Destaca-se que esse tipo de benefício também foi considerado como variável da licitação (MPO, 2016, p.82).

4.2.2 Mecanismo de Distribuição de Receitas (MDR)

A crise asiática produziu uma redução no crescimento da economia chilena no final da década de 90 e início dos anos 2000. Como consequência da crise e da conseguinte redução da atividade econômica, ocorreu a retração do fluxo de veículos e das receitas das concessionárias de rodovias (MOP, 2006, p.88). Em função disso, as concessionárias alegaram que essa redução das receitas era decorrente de um fato superveniente e solicitaram apoio do Estado.

Com objetivo de garantir a sustentabilidade do programa de concessão, auxiliando as concessionárias, no entanto, sem onerar o Estado, inicialmente, discutiu-se a ideia de um mecanismo de cobertura de demanda.

Apesar de reconhecer o baixo crescimento do tráfego nas estradas concessionadas como resultado da crise, o Estado entendeu que se tratava de um problema passageiro. Assim, estudou uma alternativa para resolver esse problema e ao mesmo tempo manter a confiança no programa de concessão, o que resultou em um instrumento financeiro chamado Mecanismo de Distribuição de Receitas - MDR (*Mecanismos de Distribución de Ingresos – MDI*).

Este instrumento permitiu que as concessionárias reestruturassem seu financiamento e, em contrapartida, o MOP cobraria daqueles que aceitassem o mecanismo uma porcentagem das Receitas Totais Garantidas - RTG (*Ingresos Totales Garantizados – ITG*). Essa dívida que as concessionárias contraíram com o MOP seria paga mediante a execução de obras adicionais ao projeto (MPO, 2016, p. 89).

O MDR considerava a diferença entre as expectativas de crescimento da renda projetada pelas concessionárias e pelo governo. Essa diferença gerou um espaço para negociação que buscava acordar uma taxa de crescimento assegurada pelo Estado e pela qual as concessionárias estariam dispostas a pagar um prêmio, dada as suas previsões mais pessimistas.

O instrumento operava como um *swap* sobre a taxa de crescimento das receitas, convertendo uma taxa variável a uma taxa fixa mediante pagamento. Esta taxa foi a opção de concessionária, com custo diferente, porque era uma porcentagem do valor presente das receitas totais da concessão (MOP, 2016, p.89).

O mecanismo modificava o regime econômico do contrato de concessão, limitando o grau de risco assumido pela concessionária durante o restante da vigência do contrato, em que se relaciona com as variações no fluxo de veículos, e um sistema de prazo variável, em vez de prazo fixo original (MOP, 2016, p. 89).

O MDR encurta ou estende o prazo da concessão, dependendo se a demanda é maior ou menor de que a prevista, conforme apresentado na Figura 2. Destaca-se que não há desembolsos fiscais envolvidos.

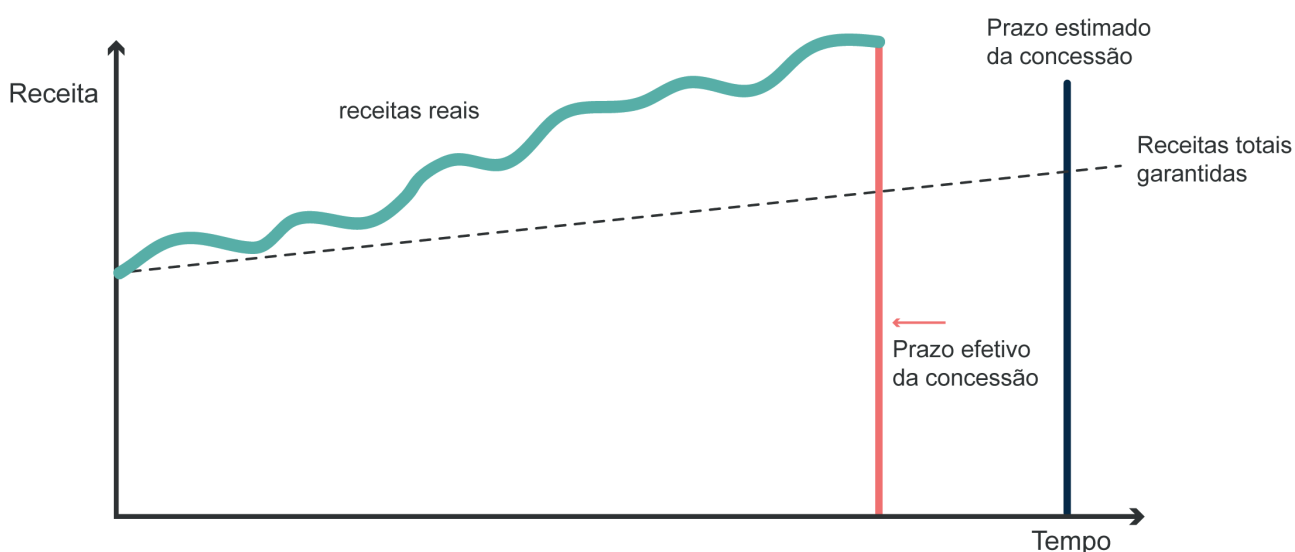


Figura 2 - MDR - Caso em que diminui o prazo de concessão

4.2.3 Mecanismo de Cobertura Cambial (MCC)

Outro mecanismo destinado a limitar riscos no financiamento de concessões foi o Mecanismo de Cobertura Cambial (MCC), que foi incluído nos projetos que foram licitados entre 2000 e 2005.

Em função da pouca experiência dos bancos chilenos no financiamento de concessões, as empresas tiveram dificuldades em obter financiamento no Chile e buscaram apoio no exterior. No entanto, o financiamento externo era complexo, tendo em vista que a taxa do câmbio no momento da obtenção dos recursos era diferente da taxa de câmbio do momento do pagamento, o que resultava em desequilíbrio do contrato de concessão.

Entre 1998 e 2000, o valor do dólar teve um aumento significativo. Neste contexto, no ano 2000, o MOP criou o instrumento denominado Mecanismo de Cobertura Cambial (MCC), que permitiu reduzir o risco das flutuações do valor da moeda.

O mecanismo estabeleceu um intervalo de variação do peso chileno em relação ao dólar, acima e abaixo de 10% da taxa de câmbio, calculado entre o fechamento do financiamento com entidades de crédito externas e as datas de pagamento da dívida.

No caso de variações adversas, quando o peso chileno se deprecia mais que 10% em relação ao dólar, o Estado compensa a concessionária. Por outro lado, quando as variações forem favoráveis, a concessionária paga ao Estado pelo lucro extraordinário, conforme detalhado na figura a seguir.

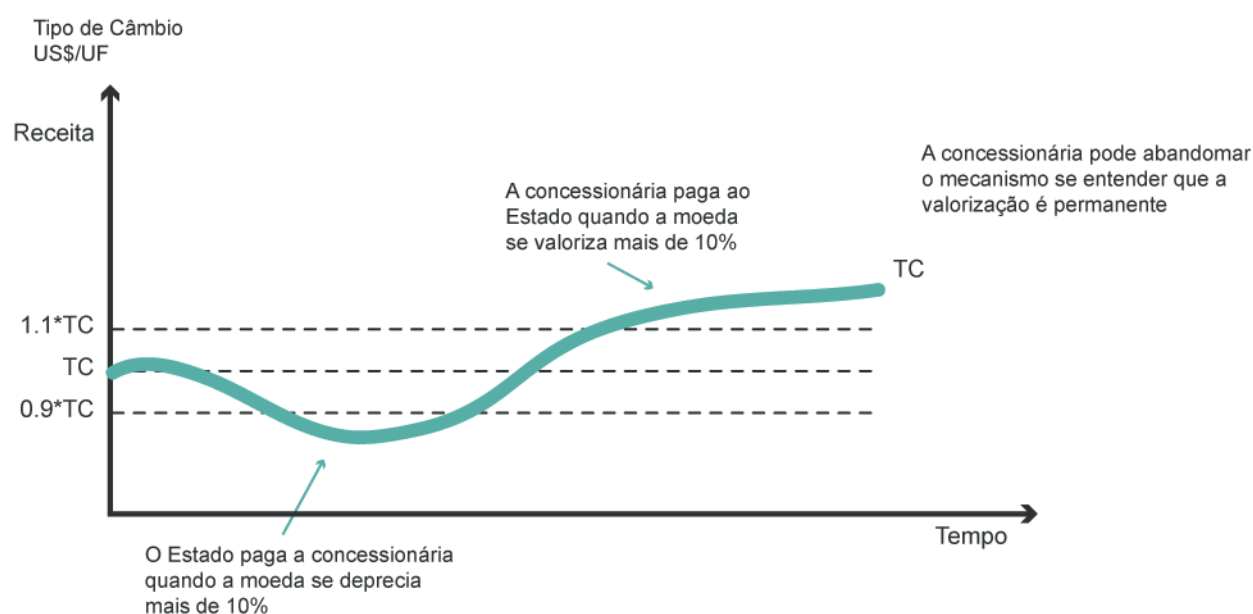


Figura 3 – Mecanismo de Cobertura Cambial

Atualmente não há empresas concessionárias sob esse mecanismo (MOP, 2016).

4.2.4 Licitação com Mecanismo de Menor Valor Presente das Receita - MVPR (Menor Valor Presente de los Ingresos - MVPI)

O programa de concessões chileno considerou diferentes fatores na avaliação das propostas nas licitações, sendo os mais comuns tarifa, prazo, pagamento de bens e direitos entregues em concessão, subsídio do Estado, pagamento por infraestrutura existente e o menor valor presente de receitas (MVPR), também conhecido como receitas totais da concessão - RTC (*Ingresos Totales de la Concesión* - ITC).

Esse mecanismo atenua o risco decorrente das dificuldades na previsão de demanda de tráfego. Os editais estabelecem os valores dos pedágios e os licitantes apresentam as suas propostas baseadas no valor presente das receitas totais, considerando uma taxa de desconto fixada no edital de licitação. A concessão é outorgada ao licitante que oferecer o menor valor presente para a execução das obrigações previstas no contrato, já considerando a taxa de retorno esperada.

O MVPR é um mecanismo em que o prazo da concessão se encerra quando alcançado o valor presente das receitas, definido durante a licitação. O prazo da concessão é variável em função da demanda, ou seja, o prazo é estendido ou encurtado se a demanda for maior ou menor que a prevista.

Caso o Estado decida retomar a rodovia concedida, o MVPR permite de forma mais justa e fácil computar o valor da indenização da concessionária. Segundo ENGEL et al. (2000), o valor da indenização é facilmente determinado pela diferença entre o valor presente licitado e o valor presente das receitas já recebidas. Não haveria a necessidade de muitos cálculos ou de grandes levantamentos de custos e projeção de lucros para que se pudesse compensar a concessionária.

De acordo com Engel et al. (1997), o critério de seleção baseado no MVPR reduz as chances da futura concessionária realizar projeções de demanda otimistas, diferentemente do que ocorre em concessões de prazos fixos, as quais costumam utilizar variáveis de seleção de leilão que estimulam lances agressivos e renegociações posteriores.

4.3 Contrato de concessão analisado

Para escolher a concessão interurbana que melhor represente o modelo chileno, solicitou-se a manifestação do MOP, que sugeriu o projeto de concessão denominado Ruta 5 Tramo Los Vilos - La Serena.

Esse contrato corresponde à segunda concessão do atual contrato de concessão denominado Concesión Internacional Ruta 5 tramo Los Vilos-La Serena, que além de considerar diferentes obras no trecho interurbano, incorpora o setor urbano da Ruta 5 que cruza as cidades de Coquimbo e La Serena. Para a seção interurbana, diferentes tipos de obras são propostas, sendo de atualização, complementação e novas, entre outros, tratamento de taludes, alargamento de plataforma, retificação de traçado geométrico, novas estruturas, ruas de serviço, passarelas de pedestres, etc.

Critério para Escolha do Vencedor da Licitação

O Projeto foi licitado na modalidade Receitas Totais da Concessão (RTC). Na oferta econômica, o licitante escolhe o montante das Receitas Totais da Concessão que pretende obter com a concessão, que neste contrato deve ser superior a zero e inferior a UF 23.000.000 (vinte e três milhões de unidades de fomento).

No caso de empate, a concessão é adjudicada para o licitante que obtiver a melhor pontuação na oferta técnica.

Objeto

A concessão tem por objeto o melhoramento, construção, manutenção e exploração, tanto das obras existentes quanto das novas do sistema interurbano da Ruta 5, compreendido entre Los Vilos e Conquimbo, atualmente concedida, e o sistema urbano, entre Conquimbo e la Serena, que tem por objetivo melhorar o padrão técnico e os níveis de serviços de ambos os setores do trecho, garantindo condições de segurança e conforto aos usuários do trecho.

Prazo da Concessão

O início da concessão é a partir da data da publicação no Diário Oficial do Decreto de Adjudicação do Contrato de Concessão.

O prazo da concessão é variável. A concessão se extinguirá no mês em que o valor presente das receitas (VPRm¹⁶) for maior ou igual às Receitas Totais da Concessão (RTC), ofertadas pela licitante vencedora. No entanto, se transcorrido o prazo máximo definido no contrato, neste caso 360 (trezentos e sessenta) meses, e o valor presente das receitas não atingir as receitas totais da concessão, o contrato se extinguirá, sem que a concessionária tenha direito a indenização.

Destaca-se que no caso de suspensão temporária do contrato, suspensos os direitos e obrigações da concessionária, as indenizações que procedam para compensar a concessionária, em caso que tenha sofrido prejuízo, poderá ocorrer por aumento do prazo da concessão, aportes do Estado ou incrementos tarifários.

Localização das Praças de Pedágio

O contrato considera a operação nas praças de pedágios existentes. A localização dessas praças de pedágio está apresentada no edital. Apenas uma das praças de pedágio será operada em nova localização (Troncal Sur) definida no projeto aprovado pelo inspetor fiscal.

Adicionalmente às cabines de cobrança manual existentes, a concessionária deverá operar nas praças de pedágio troncais um sistema de pedágio eletrônico na modalidade *free flow*, e nas praças de pedágio laterais um sistema de pedágio eletrônico na modalidade *Stop&Go*.

Destaca-se que a cobrança de pedágio em algumas praças troncais permite ao usuário passar sem pagar o pedágio em praças laterais, por uma única vez, em até duas horas após passar pela praça troncal.

¹⁶ Valor presente das receitas no mês

Requisitos para Início da Cobrança de Pedágio

A concessionária está autorizada a cobrar o pedágio a partir da data de autorização do Início da Operação Provisória das Obras Pré-existentes no Setor Interurbano (*Puesta en Servicio Provisoria de las Obras Preexistentes del Sector Interurbano*), dando continuidade à operação nas praças de pedágios atuais.

A concessionária será obrigada a iniciar a exploração das obras pré-existentes no setor interurbano no dia seguinte à data em que se cumpram as seguintes condições: término da concessão denominada Concesion Ruta 5, Tramo Los Vilos - La Serena, atualmente em vigor; e quando a Direção Geral de Obras Públicas notificar a concessionária por escrito da data de início da exploração das obras pré-existentes do setor interurbano. Essa notificação deve ser feita mais tardar 60 (sessenta) dias antes da data final da concessão Ruta 5, Tramo Los Vilos - La Serena.

Plano de Exploração

O plano operacional da concessão está dividido em duas fases: construção e exploração. A fase de construção iniciará junto com o início do prazo da concessão e finalizará com o Início da Operação Provisória da Totalidade das Obras. A fase de exploração começará junto com a autorização para Início da Operação Provisória das Obras Pré-existentes do Setor Interurbano até a extinção da concessão.

Após seis meses da autorização do Início da Operação Provisórias das Obras (Início da Operação Provisória das Obras Existentes no Setor Interurbano e Início da Operação Provisória da Totalidade das Obras), a concessionária deverá solicitar a autorização de Início da Operação Definitiva das Obras (*Puesta en Servicio Definitiva de las Obras*), quando deverá apresentar os projetos *As Built*, os modelos tridimensionais *As Built*, as memórias explicativas e um inventário pormenorizado de todos os elementos que fazem parte da concessão.

As bases técnicas do edital apresentam os aspectos técnicos da fase de construção, incluindo a elaboração dos projetos de engenharia detalhados, e da fase de exploração, indicando as regras e os critérios dos projetos a serem aplicados, as obras a realizar e os aspectos a considerar para a exploração das obras, bem como as considerações relativas aos aspectos ambientais do projeto.

Durante a fase de construção, a concessionária deverá cumprir os prazos e percentuais de avanço das obras previstas. Para valoração dos percentuais de avanço serão considerados os preços unitários indicados no edital.

Os descumprimentos ou infrações cometidas pela concessionária, relativas a qualquer das obrigações previstas no contrato, são passíveis de multas, sem prejuízo da cobrança das garantias previstas para a fase de construção e exploração. Os descumprimentos se reincidentes podem resultar na extinção da concessão.

Além de prever a diminuição das tarifas em casos de catástrofes que afetam a prestação do serviço na via, o contrato também prevê a diminuição das tarifas de forma transitória em determinadas situações de indisponibilidade da via, como presença de material que pode causar riscos aos usuários, falta de integridade ou inabilitação de parte da via, em caso de acidente ou avaria de veículo que permaneça na via.

Alterações de Obras e Serviços

Tanto o MOP quanto a concessionária podem propor uma modificação no projeto. No entanto, essa modificação deve implicar uma melhoria dos parâmetros mínimos estabelecidos nos antecedentes referenciais do edital ou nos anteprojetos alternativos que fazem parte da oferta técnica. Se a modificação proposta pela concessionária resultar em um valor menor que o valor do projeto original, a concessionária deverá executar obras adicionais por um valor equivalente a 70% da diferença entre o projeto original e o projeto modificado.

Essa cláusula tem por objetivo manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e impedir que a concessionária obtenha renda extraordinária em uma situação não competitiva.

Se o orçamento das modificações resultar em valor superior, não haverá aumento ou modificação alguma no regime econômico da concessão ou nas condições econômicas do contrato, e a concessionária não terá o direito de reivindicar compensação ou indenizações por esse motivo.

Para modificações propostas pelo MOP, resultando em um orçamento menor que o orçamento previsto, a diferença será reinvestida integralmente em obra de acordo com as instruções formuladas pela Direção Geral de Obras Públicas.

Substituição e Realização de Obras Adicionais

Por proposta do Diretor-Geral de Obras Públicas (DGOP) ou da concessionária, durante a fase de construção, o MOP poderá substituir obras ou realizar obras adicionais, desde que não impliquem modificação nas condições econômicas do contrato, considerando o seguinte:

- A** Substituição das obras que fazem parte do contrato por outras distintas que tenham valores equivalentes, cujo montante máximo não pode exceder 5% do que consta no Orçamento Estimado Oficial da Obra indicado no edital (UF 12.155.000). Para a determinação do valor das obras, serão considerados os preços unitários indicados no edital.

- B** Para a realização de obras adicionais de natureza menor, como: passarelas de pedestres, obras de arte, obras de drenagem, paradas de ônibus, obras de segurança ou qualquer outro tipo de obras para o benefício dos usuários ou da comunidade, também serão considerados os preços oficiais do edital. Essas obras não podem afetar a cobrança de pedágio pela concessionária. No caso em que o valor das referidas obras ultrapassar as UF 150.000 (cento e cinquenta mil unidades de fomento) para sua execução, será requerida a aprovação do Ministério da Fazenda. Em qualquer caso, o valor não poderá ultrapassar UF 250.000 (duzentos e cinquenta mil unidades de fomento) e será pago diretamente pelo MOP à concessionária, considerando os preços oficiais constantes no edital.

Considerações sobre novos investimentos

Para as novas obras, exigidas pelo Estado ou acordadas entre a concessionária e o Estado, caso necessária a elaboração de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) ou Declaração de Impacto Ambiental (DIA), a concessionária será a proponente ou detentora do EIA ou DIA e assumirá todos os custos diretos e indiretos das medidas, condições e exigências que emanam ou derivam dos respectivas Resoluções de Qualificação Ambiental (RCA) .

- A** Investimentos exigidos pelo Estado

No caso de novos investimentos exigidos pelo Estado, o MOP deverá compensar a concessionária pelos custos adicionais. As compensações são regidas pelos incisos 6 e 7 do Artigo da 19 da Lei de Concessões.

A porcentagem máxima de investimentos que o MOP poderá exigir da concessionária, será 10% do Orçamento Oficial Estimado da Obra apresentado no edital. Sendo que essas solicitações não poderão ocorrer quando transcorridos mais de 265 meses da concessão ou atingido o VPRm > 75% das RTC , salvo se acordado com a concessionária.

B Investimentos acordados entre Estado e a concessionária

O MOP e a concessionária, de comum acordo, podem modificar as características das obras e serviços contratados, a fim de aumentar os níveis de serviços e padrões técnicos estabelecidos no edital, por meio de assinatura de contrato complementar.

Esse contrato conterá as condições particulares para realização das obras e seu impacto no regime econômico ou no prazo de vigência da concessão. Em caso de compensação, o MOP deve incluir a modificação dos fatores que regulam o regime econômico do contrato.

O percentual máximo de novos investimentos será de 10% do Orçamento Oficial Estimado do Projeto. Destaca-se que não podem ser acordados novas obras ou serviços quando transcorrido mais de 307 (trezentos e sete) meses de concessão ou quando o VPRm > 90 % do montante do RTC.

C Valoração e execução das obras

No caso de investimentos exigidos pelo Estado, se o valor dos investimentos adicionais, durante a fase de exploração, exceder 5% do Orçamento Oficial da Obra ou corresponder a uma soma superior a 100 mil UF (unidades de fomento), sua execução deve ser licitada pela concessionária. No caso de investimentos acordados, se durante a fase de exploração, o valor desses investimentos exceder cinco por cento do Orçamento Oficial da Obra ou corresponder a uma soma superior a 50 mil UF (unidades de fomento), sua execução deve ser licitada pela concessionária (Artigos 19 e 20 da Lei de Concessões).

Os valores das obras adicionais que serão compensados à concessionária são aqueles que resultam da licitação, considerando mais 3% a título de administração do contrato. O custo de conservação e operação será determinado de acordo com as características particulares de cada obra.

No caso de investimentos adicionais que não estejam sujeitos à licitação prevista nos artigos 19 e 20 da Lei de Concessões, o procedimento de avaliação do valor da obra é o seguinte:

- A** Os volumes de obras dos novos investimentos durante a concessão serão orçados com base nos preços unitários oficiais do projeto, de acordo com a tabela de preços do edital.
- B** Os preços unitários das novas obras que não estejam na tabela apresentada no edital, serão determinados de comum acordo entre o MOP e a concessionária.

O MOP compensará a concessionária por meio do aumento de tarifas, aumento das Receitas To-

tais da Concessão (RTC), aumento do prazo da concessão e/ou pagamento do Estado que pode ser feito de uma só vez ou por anuidades.

O valor dos custos associados de operação e manutenção, as estimativas de fluxo de veículos e a taxa de desconto a ser usada serão determinados a partir de um acordo entre a concessionária e MOP.

Obras de ampliação de capacidade requeridas pelo Estado

O MOP pode requerer, por uma única vez, à concessionária a execução de obras de ampliação de capacidade, para manter os níveis de serviço e padrões técnicos. Esse requerimento pode ser realizado desde que se cumpram algumas condições estabelecidas no contrato, como o fluxo diário total igual ou superior a 2.200 veículos equivalentes.

O investimento para execução das obras de ampliação e respectiva manutenção, assim como o desenvolvimento do projeto de engenharia, serão licitados conforme estabelecido no edital, mas os custos das garantias e seguros tomados pela concessionária para esse fim serão financiados por ela e, posteriormente, compensados pelo Estado, com base no que dispõe o inciso 2º do artigo 19 da Lei de Concessões.

A concessionária será a única responsável pela obtenção do financiamento necessário para fins de desenvolvimento do projeto executivo, da execução das obras e da manutenção. Ela também será responsável por realizar licitações públicas para o desenvolvimento do projeto de engenharia detalhado, a execução das obras de ampliação de capacidade e a manutenção.

O avanço das obras de ampliação é avaliado utilizando preços unitários da proposta vencedora do processo da licitação.

Receitas

As receitas são auferidas pela concessionária por meio de tarifa, por serviços complementares, por eventuais autorizações e por cobrança sobre os custos de construção de acessos e conexões com a obra em concessão solicitada por terceiro.

Tarifas

A Tarifa Base Máxima de cada praça de pedágio está indicada no edital.

As tarifas de pedágio são diferenciadas por categoria de veículos e os fatores de tarifa para cada categoria estão indicados no edital.

A tarifa máxima a cobrar do usuário (T_c) corresponde à Tarifa Base Máxima reajustada no ano "t" (T_t) multiplicada pelo fator definido para cada categoria de veículo (F_v) e, considerando uma função de fracionamento (FRAC), que será aplicada para facilitar a cobrança de pedágios (consiste em ajustar a tarifa a cada \$ 50 para cima ou para baixo):

A partir do início da operação provisória da totalidade das obras, a concessionária deverá implementar para os usuários pouco frequentes um sistema de cobrança alternativa que permita a esses usuários o uso diário do trânsito pela concessão, habilitando-os a transitar em pontos de cobrança com sistema *free flow*. Essa cobrança por dia dará direito a esses usuários transitarem

quantas vezes quiserem durante o dia nos pontos de cobrança, por um valor máximo equivalente a quatro vezes o valor da tarifa cobrada na praça Troncal Sur, considerando o tipo de veículo.

Sistema e tecnologia de cobrança de pedágios

O sistema de arrecadação de pedágio deve considerar, inicialmente, um sistema de pedágio manual. A partir do Início da Operação Provisório da Totalidade das Obras, adicionalmente ao manual, deve haver um sistema eletrônico de cobrança de pedágio (telepedágio *free flow* em praças de pedágio troncais e Telepedágio *Stop & Go* em praças de pedágio laterais).

Ajustes nas Tarifas, na Remuneração e Forma de Reequilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato

As Tarifas Bases Máximas serão reajustadas a partir de 1º de janeiro de cada ano de exploração ou sempre que se verifique inflação acumulada desde a última revisão tarifária igual ou superior a 15%. Neste último caso, a Tarifa Básica Máxima será reajustada para um valor igual à referida inflação acumulada, considerando a variação do Índice de Preços ao Consumidor (IPC), com cobertura nacional, calculado pelo Instituto Nacional de Estatística ou a agência que substituir ou suceder legalmente.

A concessionária poderá solicitar ao inspetor fiscal, por causas supervenientes que justifiquem, a revisão das tarifas estabelecidas no edital. Para este fim, a concessionária deverá apresentar seu pedido com uma análise detalhada dos antecedentes que justificam a proposta de modificação das tarifas. Caso a solicitação seja aceita, as modificações serão feitas por meio de um decreto emitido pelo MOP, que também deve levar a assinatura do Ministro das Finanças.

Seguros, Garantias e Obrigações Financeiras da Concessionária

A concessionária deverá constituir uma garantia para a fase de construção e outra para a fase de exploração, que visam garantir o cumprimento das obrigações nessas fases, respectivamente.

Além do pagamento relativo às desapropriações, a concessionária deve fazer os seguintes pagamentos ao Estado, que estão incluídos no Orçamento Oficial Estimado da Obra, com exceção de pagamentos relativos à administração e controle de contrato de concessão durante a fase de exploração: pagamento relativo à administração e controle do contrato de concessão; pagamento por reembolso de estudo (estudos referenciais e EIA referencial); pagamento por obras artísticas.

A concessionária deverá contratar os seguros de responsabilidade civil por danos a terceiros e seguro que cubra o risco por catástrofe.

Riscos

Todos os custos adicionais relativos aos antecedentes referenciais (exemplo: obras, desapropriações, estudos, etc) e custos de exploração que se originem do anteprojeto alternativo serão de inteiro cargo, custo e responsabilidade da concessionária.

Desapropriação

A concessionária deverá pagar ao Estado o montante de UF 760.500 (setecentos e sessenta mil e quinhentas unidades de fomento) para desembolsos, gastos ou despesas que se originem das desapropriações ou aquisições das terras requeridas pelo Estado para a execução das obras que fazem parte do contrato concessão. O montante está incluído no Orçamento Oficial Estimado indicado no Edital.

As desapropriações dos terrenos necessários para a realização das obras da concessão serão realizadas pelo MOP, considerando as áreas definidas nos antecedentes de desapropriação, elaborados pela concessionária e aprovadas pelo inspetor fiscal.

Os custos incorridos para obtenção dos antecedentes de desapropriações são de responsabilidade de concessionária, portanto, não podem ser descontados do montante a ser pago ao Estado.

A concessionária poderá adquirir o terreno diretamente ou comunicar ao inspetor fiscal para que se inicie o trâmite de desapropriação correspondente. No caso de aquisição, o valor poderá ser deduzido do montante de UF 760.5000 e será aquele definido pela Comissão de Peritos Avaliadores, acrescido de uma quantia no valor de UF 60 (sessenta unidades de fomento), relativo às despesas administrativas de cada área sujeita à desapropriação adquirida para o Estado.

O valor de todas as aquisições ou desapropriações das terras necessárias para execução das obras do contrato de concessão correspondentes aos Serviços Especiais Obrigatórios e Complementares, previstos no Edital e que não estão identificados nos Antecedentes Referenciais do Edital, são de exclusiva responsabilidade da concessionária, ou seja, a concessionária deverá pagar o valor das referidas aquisições ou desapropriações adicionais. Se necessário desapropriar esses terrenos, a concessionária deverá pagar ao MOP o valor da indenização, acrescida de UF 60 (sessenta unidades de fomento), relativas às despesas administrativas do MOP.

Risco Ambiental

O MOP entregará aos licitantes um estudo de impacto ambiental referencial. Não obstante, a concessionária deverá preparar, a seu cargo, custo e responsabilidade, um estudo de impacto ambiental para os trechos urbanos e interurbanos do projeto.

São de responsabilidade, cargo e custo da concessionária a implementação das medidas e exigências contidas no EIA do projeto, previamente elaborado, assim como aquelas estabelecidas no edital, salvo aquelas sem prévia qualificação do inspetor fiscal.

É de responsabilidade, cargo e custo da concessionária, a obtenção das resoluções de qualificação ambiental (RCA), assim como a implementação das medidas de mitigação, compensação ou reparação ambiental decorrentes da RCA. Distribuição de risco por cobertura de custos de medidas ambientais adicionais durante a fase de construção.

Essa concessão estipula um mecanismo de cobertura pelo MOP das medidas ambientais contidas na RCA do projeto associado ao setor urbano, elaborado pela concessionária, que deve ser implementado durante a fase de construção e que são adicionais às medidas estabelecidas no edital e no EIA de referência.

Em até 60 dias após a notificação da RCA, a concessionária poderá optar por implementar todas as medidas ambientais associadas à RCA e assumir os custos associados às medidas ou implementar todas as medidas ambientais associadas à RCA e distribuir os custos associados às medidas que são adicionais de acordo com o seguinte:

- A** A concessionária assumirá às suas próprias custas as medidas ambientais adicionais até o total de UF 150.000 (cento e cinquenta mil unidades de fomento). Caso os custos dessas me-

didadas sejam inferiores ao indicado, a diferença entre os custos assumidos pela concessionária e UF 150.000 (cento e cinquenta mil unidades de fomento) será revertido para o projeto;

- B** No caso de os custos das medidas ambientais adicionais excederem UF 150.000 (cento e cinquenta mil unidades de fomento) e que sejam iguais ou inferiores a UF 200.000 (duzentas mil unidades de fomento), o montante que superar as UF 150.000 (cento e cinquenta mil unidades de fomento), 50% serão direcionados para despesa e custo totais da concessionária e os outros 50% serão descontados do cálculo do VPR.
- C** No caso dos custos das medidas ambientais adicionais excederem UF 200.000 (duzentas mil unidades de fomento), a concessionária deve pagar pelo excedente, que será reembolsado pelo MOP. Ainda, o MOP poderá extinguir antecipadamente a concessão.

Interferências

No caso em que, por qualquer motivo, seja necessário alterar a localização das instalações de serviços existentes, o remanejamento será feito exclusivamente pela empresa de serviços, ou sob as condições que foram definidas para conceder a permissão ou contrato de concessão do respectivo serviço. Caso a empresa não cumpra a obrigação legal, caberá à concessionária o remanejamento da interferência.

Sem prejuízo da sua responsabilidade de projetar, processar, gerenciar e executar todas as alterações nos serviços existentes, a concessionária pagará todas as alterações de serviços existentes, qualquer que seja o valor, por conta e ordem de MOP, com exceção daqueles indicados nos antecedentes referenciais, dos relativos à modificação de canais, permissão de acesso a terrenos e instituição ou modificação de servidão, que estarão integralmente a cargo, custo e responsabilidade da concessionária como parte do contrato de concessão, sem direito a indenização ou compensação. Nos demais casos, os custos e despesas associados aos remanejamentos de interferências consideram a seguinte distribuição de riscos:

- A** A concessionária assumirá o pagamento de até UF 230.000 (duzentos e trinta mil unidades de fomento). Caso o montante total pago pela concessionária às empresas de serviços, relativas às alterações, seja menor que isso, 80% da diferença entre o total pago e o teto (UF 230.000) serão totalmente reinvestidos na concessão.
- B** Caso os custos associados com as mudanças em serviços existentes excederem o valor teto em até UF 70.000 (setenta mil unidades de fomento), o MOP reembolsará, posteriormente, 50% desse excedente, ficando os 50% restantes a cargo da concessionária.
- C** Caso os custos totais associados às alterações de serviço existentes exceder o montante total de UF 300.000 (trezentas mil unidades de fomento), a concessionária deverá atender ao pagamento do excedente, que será descontado no valor de VPRm.
- D** Atrasos na execução de obras em virtude da demora nas alterações dos serviços existentes serão de exclusiva responsabilidade da concessionária, sem direito a ampliação de prazos ou indenizações.

Risco de Projeto

Será da exclusiva responsabilidade da concessionária garantir o correto desenvolvimento dos projetos de cada uma das especialidades, seu conteúdo e a qualidade da documentação fornecida. Assume também a responsabilidade por todos os erros contidos nos projetos, assumindo a definição e implementação das medidas corretivas necessárias para corrigir esses erros, tanto na fase de construção quanto na fase de exploração.

Força Maior

Os riscos decorrentes de força maior são de responsabilidade da concessionária, que deve contratar seguro e, em caso de sinistro, a diferença entre o valor da reconstrução da obra e o valor pago pelo seguro será de sua inteira responsabilidade.

No caso de atrasos na construção da obra decorrentes de força maior, o prazo para conclusão poderá ser prorrogado.

Terceiros

A concessionária será a única responsável por qualquer dano ou prejuízo, de qualquer natureza, que, por ocasião da execução da obra e da sua exploração, sejam causados a terceiros, ao pessoal da obra, à propriedade de terceiros ou ao meio ambiente, a menos que o dano seja atribuível, exclusivamente, às medidas impostas pelo MOP após a data de publicação da adjudicação.

Para todos os efeitos legais, a concessionária terá responsabilidade plena e exclusiva, considerando sua condição de empregador, para todos os seus trabalhadores.

Veículos com Excesso de Peso

O MOP concederá como benefício adicional à concessionária os valores recolhidos pelo Estado na via concedida, quando a Direção de Viabilidade expressamente autoriza a circulação de veículos com excesso de peso.

5. ESPANHA

As concessões na Espanha contemplam modelos com e sem cobrança de pedágio. No final de 2017, eram 3.307 quilômetros concedidos a 30 (trinta) concessionárias, com cobrança de pedágio, incluindo concessões da Administração Central e de outras entidades públicas (incluídas as das comunidades autônomas). A maioria das rodovias na Espanha, que equivalem a 13.685km, não possui cobrança de pedágio e não são concedidas.

As primeiras concessões ocorreram no período entre 1967 e 1975, duravam até 50 anos e os riscos financeiros de dívidas eram cobertos pela Administração, incluindo o risco cambial. Entre 1976 e 1995, houve a concessão de apenas um trecho rodoviário, pois o enfoque do governo era em rodovias sem cobrança de pedágio. Entre 1996 e 2006, o governo voltou a focar em parcerias público-privadas, com a criação do Plano de Infraestrutura (PIT), que tinha a finalidade de manter a estabilidade financeira do país com a recém criação da União Europeia. Foram concedidas mais de 16 rodovias pedagiadas, mas somente por meio da Lei nº 13/2003, de 23 de maio, é que se criou a Lei de Concessões de Obras Públicas, para aprimorar a regulação econômico-financeira dos contratos. Após 2006, não foram realizadas novas concessões com previsão de cobrança de pedágio.

Em 2007, foram adjudicadas um total de dez licitações com onze trechos de rodovias para conservação e exploração, tendo como contrapartida o pagamento feito pela Administração de um valor periódico (canon) em função da demanda real, com prazo de concessão de 19 anos. O valor pago é afetado por uma série de indicadores de qualidade. Ademais, em 2012, foi firmado o contrato de concessão da Rodovia do Prata (A-66), com distância de 1042km e com características um pouco distintas das previstas nos contratos adjudicados em 2007. Além de ter como objeto a conservação e exploração de rodovias, também inclui construção de novas obras. Nessa concessão, o sistema de pagamento pelo poder concedente baseia-se em diferentes indicadores de qualidade da via, no entanto o valor do canon não depende da demanda, trata-se de pagamento por disponibilidade. Esse contrato possui vigência de 30 anos.

Em 2017, o governo publicou o Plano de Investimentos em Rodovias (*Plan de Inversión en Carreteras* - PIC), um documento com as diretrizes estratégicas sobre os investimentos nos próximos anos. Estão previstos cerca de 5 (cinco) bilhões de euros e mais de 2000 Km de extensão em obras em 20 rodovias distintas. Está previsto que os recursos para financiar os investimentos decorram 20% das empresas vencedoras das licitações e 80% do Banco Europeu de Investimentos (BEI) ou de outras entidades privadas. No PIC, foi adotado o modelo de pagamento por disponibilidade, em que a Administração paga um valor (canon) à concessionária conforme a qualidade da via e não conforme a demanda, prevendo um prazo de concessão de 30 anos.

Atualmente, algumas concessões, sobretudo as mais recentes, encontram-se com grande dificuldade financeira e possibilidade de quebra (algumas concessionárias já estão em processo de liquidação e recuperação), em virtude da incapacidade de cumprir com os compromissos assumidos para a obtenção de financiamentos, bem como pelo desequei-

lívrio do contrato provocado por fatores não previstos, como maiores custos com desapropriação e demanda real inferior à demanda prevista.

5.1 Contrato de concessão analisado¹⁷

No presente trabalho, foi adotado o edital de licitação, publicado em 2003, da rodovia que conecta Madri a Toledo, que, embora não seja o modelo predominante na Espanha, é mais próximo à realidade brasileira devido ao estabelecimento de pedágio e à transferência do risco de demanda à concessionária. No entanto, em alguns pontos foram citados os requisitos constantes do edital de 2007 aprovado por meio da resolução de 13 de abril de 2007, editada pelo então Secretário de Estado de Infraestrutura e Planejamento (*Secretario de Infraestructuras y Planificación*), por ser um pouco mais recente, ter mais detalhes e basear a remuneração da concessionária, feita pelo poder concedente, no número de usuários da rodovia.

Critérios de Escolha do Vencedor da Licitação

No edital de licitação da rodovia Madrid-Toledo (Autopista 41 A-41), são utilizados três critérios de adjudicação, que somados podem alcançar 800 pontos. São eles:

- A** Qualidade técnica da oferta: até 400 pontos;
 - **A.1** Características técnicas, funcionais e estéticas: até 250 pontos;
 - **A.2** Estrutura tarifária proposta (tarifas máximas fixadas, possíveis descontos, política tarifária de gestão da demanda etc): até 150 pontos;
- B** Viabilidade da proposta e solvência técnica e financeira da sociedade concessionária: até 250 pontos;
 - **B.1** Confiabilidade das estimativas de tráfego, bem como correção e integridade do plano econômico-financeiro. Este item contém balanços, contas de perdas e ganhos, fluxos de caixa, análise de solvência e rentabilidade, incluindo a taxa interna de retorno para o projeto e para os acionistas, além da previsão de obtenção de financiamento externo: até 150 pontos;
 - **B.2** Credibilidade, composição acionária, estrutura de financiamento e solvência da concessionária: até 100 pontos;
- C** Eficiência da formulação da concessão, que consiste na oferta que prevê a menor quantidade de recursos públicos para a concessão e os pedágios máximos estabelecidos no edital: até 150 pontos.

O edital contempla a penalização das ofertas de baixa qualidade. Se as ofertas dos critérios A e B

¹⁷ Representante do Ministério do Fomento, em reunião telepresencial realizada na Embaixada da Espanha em 04/12/2019, nos informou que não há a formalização de um contrato nas concessões de rodovias. As normas estão estabelecidas nos editais e em leis em sentido amplo.

não alcançarem metade da pontuação possível, sua pontuação total será dividida por três.

No **edital de 2007**, são utilizados dois critérios básicos, técnico e econômico, no processo licitatório. No envelope que compõe a parte técnica, devem ser apresentados: a) programa de trabalhos e memória geral, com os métodos, soluções e meios que fundamentam o programa de trabalho, em que serão listadas as atividades a serem executadas e seus cronogramas estimados, dentre outras informações; b) proposta de medidas para controlar e garantir a qualidade dos trabalhos; c) sistema de gestão ambiental da concessionária aplicada ao contrato; d) tecnologias e soluções impostas ao contrato.

Ainda atinente à questão técnica, deve ser apresentado outro envelope relativo à proposta de gestão integral do contrato, incluindo, por exemplo, a gestão do patrimônio, da conservação ordinária, de pontes e estruturas, de túneis, taludes, sinalização, exploração, segurança, qualidade, informação, dentre outros.

O edital prevê pontuações para distintos aspectos técnicos (máximo 88 pontos) e de gestão (máximo 12 pontos), que são somados ao final, compondo um valor de qualidade técnico total. Caso este valor seja inferior a 60 pontos, será considerada inaceitável a proposta.

Já no envelope relativo à proposta econômico-financeira, deverão ser apresentados: plano econômico-financeiro (incluído seu resumo); documentação relativa à obtenção de financiamento externo; documentação relativa a garantias em favor dos credores financeiros; proposta de tarifa por veículo-quilômetro com diferenciação entre veículos leves (comprimento inferior a 6m) e pesados (demais veículos); e oferta de nível máximo de tráfego para cada ano de vigência do contrato, considerado para o pagamento da quantia (*canon*) pelo poder concedente e expressados em veículos-quilômetros por ano (não poderá superar a demanda máxima prevista em documento anexo ao edital divididos por trechos); oferta do percentual da tarifa a aplicar sobre o excedente de veículos-quilômetro relativo ao limite máximo anual de tráfego ofertado (o percentual máximo da tarifa que serve de base para cálculo do *canon* de demanda de tráfego é de 10% tanto para veículos leves como pesados). A proposta econômica alcançará a pontuação máxima de 100 pontos, obtendo o licitante que ofertar a tarifa de veículos leves mais baixa 45 pontos. Também é previsto um cálculo para a caracterização do valor da oferta econômica temerária ou anormal, que seria inaceitável. Abaixo quadro-resumo dos critérios de adjudicação do edital de 2007:

Tabela 6 – Critérios de Adjudicação

Envelope	Documento	Critério	Pontuação
1	Doc. administrativo	Admissão administrativa	Aceita/rejeitada
	Solvência técnica, econômica e financeira	Admissão de solvência	Aceita/rejeitada

Tabela 6 – Critérios de Adjudicação

Envelope	Documento	Critério	Pontuação
2	Proposta técnica	Proposta Técnica	100
	Proposta de gestão		
	Estudo do plano econômico-financeiro	Proposta Econômica	100
	Proposta econômica		

Em caso de empate, é conferida preferência àquele com maior pontuação técnica. Caso persista o empate, a preferência será daquele com maior número de trabalhadores com deficiência.

Objeto

O **edital da rodovia Madrid-Toledo**, bem como o edital de 2007, contemplam a construção, operação e exploração de rodovia.

No **edital de 2007**, o objeto consiste na conservação e exploração da rodovia, sendo dividido em três áreas: área 1, em que são abrangidas obras de primeiro estabelecimento (obras novas, que criam um bem imóvel¹⁸), reforma e modernização da rodovia; área 2, em que alberga obras de reposição e de grande reparação; e área 3, que corresponde à conservação de rodovias já existentes e conservação das rodovias que sejam resultado das obras de primeiro estabelecimento.

As concessões são outorgadas por contratos, após a realização de procedimento licitatório de concurso. O edital é denominado *Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares* e rege várias contratações¹⁹. As concessões são realizadas por meio de parcerias público-privadas (*colaboración público-privada*).

Prazo da Concessão

O prazo da concessão é contado a partir da data de início de operação da rodovia. As primeiras concessões nas décadas de 60 e 70 duravam até 50 anos.

O **edital de licitação da rodovia que liga Madrid a Toledo** prevê o prazo de 36 anos, podendo prorrogar por até mais quatro anos, se forem atendidos critérios de qualidade, sendo uma forma de incentivo para seu cumprimento. Como exemplo de tais critérios temos: **a)** que durante 90% do período do ano 0 ao ano 35 da concessão, o percentual de veículos que circulem à noite seja ao menos 40% dos que circulam na rodovia, bem como que o índice de acidentes e mortalidade seja inferior a 90% do valor médio obtido nas rodovias concedidas pelo Ministério do Fomento com intensidade de tráfego análoga; **b)** que o indicador anual de congestionamento seja inferior a determinado valor; **c)** que o tempo de espera na fila dos pedágios seja inferior a 15 segundos em

¹⁸ Art. 232, Ley 9/2017 (Lei de Contratos do Setor Público)

¹⁹https://www.fomento.gob.es/recursos_mfom/pdf/1B841B91-6DAF-4940-A397-EF1C055E7D30/26181/PliegotipoA1GA-bril2007.pdf

80% do período; **d)** que sejam obtidos determinados níveis de qualidade do pavimento durante a concessão; etc.

Os contratos firmados conforme o **edital de 2007** tinham prazo de 19 anos, contados da formalização do contrato.

Interessante observar que a Lei de Contratos Públicos (Lei nº 09/2017), embora não seja aplicada às concessões anteriores a sua vigência, em seu art. 29, item 6, dispõe que o prazo dos contratos de concessão de obras e serviços deve ser limitado e, se for superior a cinco anos (prazo geral de contratos públicos), não poderá exceder o tempo razoável para que a concessionária recupere os investimentos realizados diretamente relacionados ao contrato. A referida lei, em seu art. 263, estabelece, ademais, assim como a Lei 13/2013 (Lei de Contrato de Concessão e Obras Públicas), um limite máximo de 40 anos, incluindo possíveis prorrogações.

Os contratos podem ser prorrogados com base na alteração disposta na Lei nº13/2003, de 23 de maio, que define a possibilidade de prorrogar ou de reduzir o prazo da concessão para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Essa lei permitiu que fossem inseridas cláusulas nos contratos para realização das alterações.

Localização das Praças de Pedágio

No **edital de 2007**, devido ao sistema de remuneração adotado, não há praça de pedágio, mas apenas um sistema de contagem dos usuários da rodovia que deve ser mantido pela concessionária e as informações geradas devem ser enviadas ao poder concedente.

Sobre os critérios de localização das praças de pedágios das rodovias, não há um regramento geral e aplicável a todas as concessões. A localização das praças de pedágio é estabelecida durante os estudos na fase de elaboração do anteprojeto e projeto da rodovia realizados pelo Poder Concedente em cada projeto de concessão de rodovia²⁰.

Requisitos para Início da Cobrança de Pedágio

O início da operação da rodovia é autorizado pelo poder concedente e pode ser iniciado por trechos, desde que tenha exploração independente.

Antes da entrada em serviço de cada trecho, a concessionária deve dar fiança da exploração nas condições dos documentos da licitação e em quantia não inferior a 2% do total do investimento de cada trecho em operação, por escritura pública²¹.

No edital da **rodovia Madri-Toledo**, é requisito para cobrar pedágio, a abertura ao tráfego de determinados trechos incluídos na licitação. A totalidades das obras deverá entrar em serviço antes de dezembro de 2006, após cerca de 03 anos da vigência dos contratos.

²⁰ Informação obtida do representante do *Ministerio do Fomento* em reunião telepresencial na Embaixada da Espanha em 04/12/2019.

²¹ Ley 8/1972

Plano de Exploração

Edital da rodovia Madrid-Toledo

Apresenta exigências semelhantes ao edital de 2007 no que se refere à indicação de determinadas pessoas para acompanhamento dos trabalhos, prevendo a necessidade de indicação de um diretor de construção e outro de exploração por parte da concessionária (mediante aprovação dos nomes pelo poder concedente), havendo também a figura do inspetor de projeto, inspetor de construção e outro de exploração por parte do poder concedente. Essas pessoas possuem responsabilidades semelhantes às existentes no edital de 2007 doravante detalhadas.

É prevista a possibilidade de transferir 100% da execução das obras, mas deverá ser realizada licitação com ampla publicidade e livre concorrência, devendo a concessionária elaborar as bases do edital que deverá ser aprovado pelo governo, assim como os candidatos à licitação. O adjudicatário dessa licitação deverá executar por conta própria, ao menos, 50% da obra contratada.

É prevista a obrigação de a concessionária instalar sistemas que permitam conhecer em tempo real o estado da circulação do tráfego, por meio de câmeras e sistema de informação e assistência ao usuário com sinalização varável e sistema de ajuda. Tais sistemas devem ser compatíveis com o sistema de gestão de tráfego.

A concessionária deve manter um limite máximo de nível de serviço, não devendo superar o nível D, medido conforme manual de capacidade para esse tipo de via. Caso supere o referido nível, deverá efetuar obras de ampliação da capacidade da rodovia.

A concessionária poderá ter prorrogado o contrato por mais um ano caso cumpra alguns critérios de gestão de tráfego e qualidade, como por exemplo: que 40% dos veículos pesados circulem em horário noturno em 90% da vigência do prazo de concessão; que ao menos 35% dos veículos pesados circulem em determinado corredor viário em 90% da vigência do prazo de concessão; que sejam atingidos determinados índices de acidentes e de mortalidade e de índices de congestionamento de tráfego e tempo médio de fila nas praças de pedágio, índice de regularidade internacional (IRI), que se refere a aspectos relacionados à fiscalização na exploração da rodovia, dentre outros.

Há, ademais, a previsão de prorrogação por mais dois anos do prazo de vigência contratual caso sejam cumpridas simultaneamente algumas condições (mais rigorosas que as referidas para o ganho de um ano a mais de concessão) relativas ao alcance de determinados índices de acidentes e mortes; índice de congestionamento; tempo de espera na fila do praça de pedágio; IRI; índice de qualidade do serviço conforme avaliação dos usuários (que avalia aspectos de comodidade no tráfego, segurança, serviços oferecidos na rodovia e informações ofertadas) realizado por meio de entrevistas. Ao final, o contrato pode ser prorrogado por até mais quatro anos.

Edital de 2007

A concessionária deverá apresentar ao poder concedente uma série de documentos que servirão para o acompanhamento da execução do contrato. Deverá entregar um regulamento de serviços, plano econômico e financeiro definitivo e alguns documentos antes do início das obras que serão submetidos à aprovação do poder concedente. São eles: projetos de construção, plano de realização das obras, plano de garantia da qualidade a ser mantida durante a construção das obras e plano de segurança e saúde do trabalho.

O poder concedente nomeia um inspetor de projeto e de construção para acompanhar e supervisionar o cumprimento das obrigações da concessionária, podendo propor a aplicação de penalidades. Do lado da concessionária, esta deve indicar um engenheiro diretor de projetos e outro diretor de construção, ambos com experiência superior a 10 anos, que se responsabilizam, respectivamente, pela elaboração dos projetos e pela execução das obras conforme parâmetros de qualidade estabelecidos. Ambos respondem pela correta aplicação das normas, realizam relatórios periódicos e reuniões com o inspetor de projeto e de construção, etc. A concessionária deve, ademais, indicar, sujeito à aprovação do poder concedente, um diretor de exploração com experiência suficiente, que será responsável pela conservação e exploração da rodovia. O poder concedente designa um engenheiro inspetor de exploração que fiscaliza e controla as distintas fases de elaboração de projeto, execução de obras e exploração.

São previstos indicadores de estado e qualidade do serviço que entram em vigor 17 meses após formalização do contrato para as primeiras obras, salvo para os serviços de limpeza, iluminação, vigilância, sinalização e reparação de danos que afetem a segurança da via que entram em vigor desde a assinatura do contrato. O serviço prestado pela concessionária é considerado serviço público, podendo o poder concedente estabelecer serviços mínimos, bem como estabelecer exigências no sentido de garantir a continuidade do serviço.

São estabelecidos prazos específicos para a execução de determinados tipos de obras e de serviços. Por exemplo, para as primeiras obras, são previstos os seguintes prazos: elaboração de projetos – 11 meses; expropriações- seis meses; execução de obras- 29 meses contados da formalização do contrato. Para obras de reforma de infraestruturas existentes são previstos cinco meses para elaboração de projetos e 17 meses para execução de obras, ambos contados da formalização do contrato. A concessionária é obrigada a informar mensalmente o volume de tráfego ao poder concedente.

A Administração pode impor penalidades à concessionária, tanto na fase de construção, como na de exploração. O limite máximo de penalidades não pode exceder 10% do valor total da obra, durante a construção. Na exploração, o limite é de 20% dos valores obtidos pela exploração da rodovia no ano anterior. Se as penalidades impostas superarem o valor de 5% do investimento total das obras ou 5% do *canon* obtido no ano anterior, será facultado ao poder concedente rescindir o contrato.

Ademais, no edital, o poder concedente pode impor uma multa diária de 3.000 euros, além das multas previstas contratualmente. Os tipos de infrações podem ser previstos em contrato ou em resolução. No edital de licitação analisado, há divisão de multas em leves (até 100.000 euros) e graves (entre 100.000 e 500.000 euros). No caso de faltas por descumprimento de parâmetros mínimos e máximos, é estabelecida uma penalidade equivalente à redução da quantia da tarifa base do ano.

Alteração de Obras e Serviços

As alterações contratuais, com a inclusão ou retirada de obras, são permitidas, desde que baseadas no interesse público e devidamente justificadas, pelo poder concedente, com base em parecer da Fazenda, sobre os impactos no regime econômico-financeiro da concessão. O reequilíbrio econômico-financeiro será baseado nos parâmetros objetivos do plano econômico-financeiro.

Em certos editais, é previsto limite para tais modificações. É o que ocorre com o Edital de 2007. A concessionária pode solicitar a rescisão do contrato caso o poder concedente altere substancialmente o projeto inicial ou quando ele aumente ou diminua em 20% o valor total de investimentos previamente estabelecidos para as primeiras obras da área 1.

Segundo informação do Ministério do Fomento²², a União Europeia, ao analisar alguns casos específicos de inclusão de obras e serviços, geralmente entende que alterações que gerem um acréscimo superior a 10% ou a 20% do valor inicial dos investimentos previstos no contrato viola princípios como o da concorrência, recomendando, nestes casos, a realização de uma nova licitação.

Receitas

As fontes de receita da concessionária podem variar, de acordo com o modelo de pagamento do contrato.

Há a possibilidade de a receita advir diretamente do recebimento da tarifa de pedágio, no **modelo denominado pagamento por demanda ou modelo de pedágio convencional**. Esse modelo é pouco utilizado na Espanha. Consiste no pagamento de pedágio feito diretamente pelos usuários quando passam por uma cabine de cobrança. A tarifa de pedágio pode variar por tipo de veículo, número de eixos, dia, hora e o local da praça de pedágio. A forma de cobrança é variada, podendo ser manual (pagamento em dinheiro, cheque e cartão) ou automática por TAG de leitura. Exemplo: rodovia AP-4 (Sevilha a Cádiz) e AP-41, **originada do edital Madrid-Toledo**.

Entretanto, também podem existir **modelos de pagamento por disponibilidade**, no qual a concessionária recebe da Administração pagamentos com frequências determinadas em contrato, pelo direito de exploração. São modelos pouco utilizados na Espanha atualmente. Os pagamentos servem para amortizar o investimento e custos de conservação, manutenção e operação da infraestrutura, sendo divididos em dois componentes: uma parte é um valor fixo e a outra parte é variável, calculada em função da oferta da empresa, podendo haver nesta parte descontos por descumprimentos contratuais, seja por inobservância de parâmetros de qualidade, seja por descumprir requisitos técnicos funcionais (avaliação de caráter ordinário da operação).

Esse modelo reduz os impactos de risco de demanda, pois o privado tem previsibilidade dos pagamentos e isso evita renegociações. O modelo é atrativo para o setor privado e as licitações são mais concorridas, o que gera também a diminuição dos preços de construção e operação. Devido a esses benefícios, e em virtude da crise econômica e de alguns problemas como variações negativas de tráfego, em 2017, o governo espanhol lançou o Plano Extraordinário de Investimento em Rodovias e escolheu esse modelo de contratação para as PPPs. Dentre os aspectos negativos do modelo, está o forte endividamento público no médio e no longo prazo (até 50 anos), bem como congela ou dificulta a flexibilização da infraestrutura, por depender das condições contratuais de longo prazo.

Modelo de pedágio em sombra ou sistema de pagamento paralelo é o modelo predominante na Espanha, utilizado, sobretudo, pelas comunidades autônomas e pelo Ministério do Fomento nos contratos de primeira geração, em que a concessionária tem a obrigação de financiar, manter e

²² Em reunião telepresencial ocorrida em 04/12/2019 na Embaixada da Espanha.

operar a rodovia, recebendo ingressos vinculados a uma tarifa fixada em contrato e a uma quantidade de veículos que utilizam a via. A quantidade de veículos é contabilizada por dispositivos ou estruturas que computam a quantidade de veículos, sem necessidade de sua parada. Representam compromissos orçamentários por longo prazo ao governo.

Existem dois tipos de pedágio em sombra: **a)** o simples ou com única faixa ou banda, em que existe apenas uma tarifa, independentemente da demanda real da rodovia; e **b)** o com mais de uma faixa ou banda, em que a tarifa de pedágio possui variadas faixas, inversamente proporcional à demanda praticada, assim, quanto maior o tráfego menor a tarifa.

Assim como os pagamentos por disponibilidade, os pagamentos de pedágio em sombra estão sujeitos a uma avaliação de qualidade e execução da concessionária, conforme parâmetros e obrigações contratuais, e a serem medidos com certa frequência que sujeita a concessionária a penalidades e multas aplicáveis aos pagamentos.

Este modelo é utilizado no **edital de 2007**, em que a Administração paga à concessionária uma remuneração variável, conforme a quantidade de usuários que utilizaram a infraestrutura por um determinado período e o resultado obtido pelos indicadores de estado e qualidade de serviço.

No edital de 2007, que se utiliza do sistema de pagamento paralelo, a concessionária recebe uma contraprestação econômica do poder concedente após o primeiro ano de vigência do contrato, quando a tarifa será calculada aplicando-se à tarifa base um percentual igual ao percentual dos investimentos de obras da Área 1 que estejam em serviço ao final do ano anterior da concessão. O poder concedente efetua pagamentos mensais que são calculados em função da utilização e da qualidade da rodovia e dos serviços prestados pela concessionária (*canon de demanda*), sendo considerados para o aludido cálculo variados elementos, tais como: tipo de veículo; número de veículos-quilômetro de cada tipo que circula na rodovia; tarifa ofertada aplicável a cada tipo de veículo por quilômetro percorrido; percentual ofertado da tarifa unitária que serve de base para o cálculo do *canon* de demanda de tráfego que exceda o nível máximo anual de tráfego e fatores de correção que gerem desconto da contraprestação, devido a descumprimentos dos indicadores de qualidade.

Assim, a tarifa neste tipo de contrato é o valor que o poder concedente paga mensalmente à concessionária por cada veículo-quilômetro que circulou na rodovia no mês anterior (há variação do valor conforme o tipo de veículo, sendo que a tarifa para veículos pesados é 40% superior à tarifa referente a veículos leves), podendo essas tarifas sofrerem descontos conforme sejam descumpridos os parâmetros de qualidade. Há um limite máximo de veículos-quilômetros estabelecidos na proposta econômica da concessionária. O inspetor de exploração, do poder concedente realiza uma fiscalização mensal do tráfego da rodovia.

Esses três modelos podem formar modelos mistos, com o pagamento de amortização dos investimentos, com pagamento por disponibilidade e pagamento diretamente pela cobrança das tarifas de pedágio, por exemplo.

No caso de projetos que possam utilizar exploração econômica, a Administração amortiza os investimentos com base nessa exploração e, se não foi possível amortizar todos os investimentos, a Administração realiza pagamentos diretos.

Apesar de não constar como receita, há benefícios fiscais decorrentes da ocupação territorial, de impostos de transmissão de bens, imposto de renda, impostos sobre o trânsito e compensação de multas, sempre que relacionados a investimentos ou à construção e exploração²³.

Tarifas

O Ministério do Fomento é quem publica, anualmente, a fórmula para determinação dos custos de pedágio. Normalmente, consideram-se os seguintes fatores: custo de construção da infraestrutura, nível de tráfego e prazo da concessão.

Nos editais analisados, as tarifas de pedágio são diferenciadas por categoria de veículos, sendo divididas geralmente em três grupos, conforme o tipo de veículo e número de eixos: veículos leves, pesados 1 e pesados 2.

Além disto, em algumas concessões há diferenciação entre valores tarifários conforme seja horário de pico, horário de vale ou, ainda, podendo variar a tarifa conforme seja dia ou noite. No edital da **rodovia Madrid-Toledo**, a tarifa de pedágio pode variar conforme o período do ano (há tarifas mais baratas em dias festivos) ou conforme qualquer outro critério objetivo e razoável. Não se cobra pedágio na madrugada entre 0h e 5h. É definida uma tarifa teto por quilômetro para os três grupos.

Conforme previsto no edital da rodovia Madrid-Toledo, a concessionária instalará um sistema de pedágio dinâmico e deve comprometer-se a acordar, com as demais concessionárias das rodovias, ações que permitam estabelecer um sistema único de detecção, controle e pagamento de pedágio.

Nos casos de pedágio dinâmico ou cobrança eletrônica de pedágio, o fiscal da empresa concessionária poderá utilizar-se de qualquer meio de comprovação da imagem do veículo, como prova para denúncia.

Ajustes nas Tarifas, na Remuneração e Forma de Reequilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato

O reajuste das tarifas de pedágio (assim, como as tarifas pagas pelo poder concedente à concessionária no modelo de pedágio em sombra) é feito anualmente, de acordo com a avaliação dos parâmetros de qualidade e conforme índices oficiais de inflação. No edital de 2007, utiliza-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor.

Nos dois editais analisados, o contrato poderá ser reequilibrado no caso de modificações das condições de exploração das obras por razões de interesse público, força maior ou nos casos previstos em contrato.

Conforme previsão da Lei de Contratos Públicos (LCP)²⁴, deverá ser restabelecido o equilíbrio econômico nos seguintes casos:

- A** Quando a Administração realize uma modificação no contrato por razões de interesse público.

²³ Ley 8/1972

²⁴ Cumpre lembrar que a LCP (Ley 9/2017) não se aplica aos editais analisados, mas somente para concessões posteriores a sua vigência.

- B** Quando ações do poder concedente ou eventos de força maior determinem a ruptura direta e substancial da economia do contrato.

Tal lei é expressa ao mencionar a vedação de reequilíbrio contratual em virtude de descumprimento de valores de demanda previstos em estudos da administração ou da própria concessionária.

São previstas as seguintes medidas na LCP para reequilibrar o contrato: modificação das tarifas estabelecidas pela utilização das obras; modificação da remuneração paga pela Administração; redução do prazo de concessão; outras mudanças em cláusulas econômicas. Em certas hipóteses, é prevista a possibilidade de prorrogação do prazo da concessão em 15% do prazo original do contrato quando a retribuição da concessionária advir, em mais de 50%, de tarifas pagas pelos usuários.

Seguros, Garantias e Obrigações Financeiras da Concessionária

O **edital Madrid – Toledo** exige garantia provisória de um valor fixo de 6.321.038 euros e garantia definitiva de construção de 4% dos investimentos para construção das obras, que deve estar vigente até o fim do prazo de garantia das obras, ou seja, até um ano após o início da exploração da rodovia.

Está prevista a possibilidade de obter empréstimo participativo do Estado no valor de até 55 milhões de euros, cuja remuneração se relaciona com a evolução do tráfego futuro da concessão. Como garantia definitiva de exploração a ser mantida durante toda a concessão, exige-se o valor de 2% dos investimentos totais, que devem ser atualizados anualmente, conforme o procedimento de reajuste das tarifas de pedágio.

No **edital de 2007**, para concorrer à licitação, deve ser oferecida uma garantia provisória de 2% do orçamento total estimado de investimentos.

É exigido da concessionária que seja constituída garantia definitiva com quantia correspondente a 4% do valor total da adjudicação do contrato, aceitando como garantia valores, aval e seguro caução.

O edital prevê a necessidade de celebrar contrato de financiamento privado para execução das obras até seis meses após a firma do contrato de concessão. Seu descumprimento enseja a execução da garantia definitiva de construção.

É exigida a formalização de diversos contratos de seguro:

- Risco de construção com valor não inferior a seis milhões de euros;
- Seguro de responsabilidade civil geral por riscos profissionais com capital não inferior a três milhões de euros. Deve assegurar danos a terceiros advindos de pessoal da concessionária e do poder concedente.
- Seguro de acidentes para o pessoal do poder concedente com valor de indenização de 600 mil euros por vítima.

A concessionária deve abonar o Estado pelas taxas ou impostos parafiscais que se aplicam aos conceitos de ocupação e uso de bens de domínio público, comparação de projetos e obras, prestação de relatórios e outras ações opcionais da Administração.

A lei de contratos públicos²⁵ estabelece limite máximo de garantia provisória de 3% do valor estimado do contrato. Essa mesma lei estabelece que as garantias podem ser ofertadas nas seguintes modalidades: depósito em dinheiro; aval; seguro caução; ou ainda, quando o poder concedente pague a remuneração da concessionária, podem ser realizadas retenções nesses valores a serem pagos.

As garantias podem ser executadas nos seguintes casos: não celebração do contrato, após adjudicação; aplicação de penalidades; descumprimentos previstos em contrato; vícios e defeitos das obras e serviços.

Riscos

Nas primeiras concessões das décadas de 60 e 70, o risco financeiro, incluindo o cambial, era da Administração.

A Lei 13/2003, de 23 de maio, criou uma nova divisão de riscos em decorrência da dificuldade financeira e possibilidade de falência de concessionárias pela incapacidade de manter os investimentos, ou por desequilíbrios contratuais por fatores não previstos no plano de negócio do projeto, especialmente por custos mais elevados que o previsto para expropriação e por previsões de demanda de tráfego não realizadas.

O marco regulatório de 2003 prevê condições para inserção de novas cláusulas contratuais para repartição do risco da concessão em valores mínimos e máximos de demanda. Dessa forma, existem contratos com garantias de demanda e outros sem.

De modo geral, somente não são repassados ao privado os riscos de inflação e força maior, e alguns casos de expropriações e arqueológicos.

No **edital da concessão da rodovia Madrid-Toledo**, a concessionária assume o risco da exploração, do tráfego e risco comercial do projeto. Embora o poder concedente realize estudos iniciais de tráfego, os consórcios deverão ampliar esses estudos. O poder concedente é responsável pelas expropriações (procedimentos e indenizações) e vícios na obra decorrentes de projeto elaborado por ele mesmo (demais vícios e defeitos ficam a cargo da concessionária).

O referido edital estabelece também que o prazo do financiamento não pode ser posterior à vigência da concessão. Os financiamentos não previstos no plano econômico e financeiro deverão ser comunicados previamente ao poder concedente.

É prevista a possibilidade de indenizar a concessionária em casos de força maior, eventos da natureza e quando a concessionária tenha adotado medidas de precaução para evitar danos aos bens da concessão.

²⁵ Ley 09/2017aplicável a concessões posteriores a sua vigência.

Ressalta-se que os riscos de manutenção e conservação poderão ser compartilhados ou transferidos contratualmente a outras empresas.

No que tange ao **edital de 2007**, são imputados à concessionária os seguintes riscos:

- Os riscos econômicos e as responsabilidades derivadas das atividades relacionadas à elaboração dos projetos, construção, reforma, reparação, conservação e exploração da rodovia, bem como de todas as atividades necessárias para a execução do contrato.
- O risco de o tráfego real diferir do estimado. A concessionária deve arcar com sistema de contagem de veículos, que diferenciam veículos leves e pesados e que identificam a velocidade, distribuídos em trechos da rodovia, devendo disponibilizar as informações ao poder concedente.
- O risco de disponibilidade de serviço. No edital, são fixados os indicadores de avaliação do estado da infraestrutura e a qualidade do serviço oferecida que têm um efeito imediato no reajuste do *canon* mensal recebido pela concessionária.
- O risco de financiamento e das condições financeiras do mercado ao longo do prazo de concessão, embora a concessionária tenha direito à manutenção do equilíbrio econômico e financeiro do contrato.
- O risco de expropriações. Sobre este ponto, a concessionária poderá reclamar ao poder concedente a realização por este dos procedimentos de expropriação, de imposição de servidão e despejos necessários para a construção, modificação e exploração da rodovia, mas deverá arcar com os custos, além do dever de entregar um programa de expropriações e um relatório trimestral sobre as expropriações em curso ao poder concedente.

A concessionária deverá obter todas as licenças e autorizações necessárias para a execução do contrato, devendo arcar com os respectivos custos e informar ao poder concedente sobre os pedidos solicitados.

6. ESTADOS UNIDOS

Os Estados Unidos contam com 4.157.292 quilômetros de estradas, dentre locais e interestaduais, rurais e urbanas²⁶. O Sistema Rodoviário Interestadual (*Interstate Highway System*) possui cerca de 84.900 quilômetros de rodovias expressas rurais e urbanas, das quais 5.660 quilômetros são pedagiadas (6,7% das vias expressas)²⁷.

A participação privada no setor de desenvolvimento de infraestrutura de transporte é fraca em comparação a outros países.

O uso de concessões ou de PPP nos Estados Unidos foi pouco expressivo devido ao histórico de políticas públicas que levaram a grandes investimentos federais diretos, subsidiando a construção de rodovias, o que desencorajou a participação privada no desenvolvimento da infraestrutura de transporte.

Na década de 50, o sistema de rodovias interestaduais foi profundamente financiado por fundos federais. Já na década de 60, não ocorreram reformas no setor de transporte.

Seguindo essa ordem, a legislação federal vedou a cobrança de pedágio de rodovias federais e restringiu a isenção de impostos federais para financiamento e arrendamentos de longo prazo, limitação vigente e que pode ser replicada a nível estadual. Portanto, as concessões de infraestrutura rodoviária concentram-se nos estados da federação cuja legislação permite às agências o uso de PPP, o que ocorre em 35 dos 51 estados norte-americanos, além de dois distritos: Columbia e Porto Rico.

O Sistema de Rodovias nos Estados Unidos foi criado com a Lei Federal de Auxílio Rodoviário (*Federal Aid Highway Act*), em 1956, que incluía o Fundo Fiduciário de Rodovias (*Highway Trust Fund –HTF*), uma receita especial proveniente de impostos de combustíveis e veículos que objetivava garantir o financiamento do programa, provendo fundos generosos aos estados para o desenvolvimento de rodovias. Aquele ato estabeleceu os princípios do sistema nacional de rodovias baseado em pagamento progressivo, denominado “*pay as you go*”²⁸. O financiamento, então, poderia advir de títulos públicos isentos de impostos emitidos pelo Estado ou por uma autoridade pública específica.

A partir da década de 80, houve grande investimento em rodovias federais, estaduais e locais, por meio de PPPs para suprir restrições fiscais e contornar o problema de deterioração da malha, em prol da manutenção e operação de rodovias, frente à crescente

²⁶ Estados Unidos da America. FHWA. Highway Statistics 2016. Public Road Length – 2016. Miles By Functional System. Disponível em: <<https://www.fhwa.dot.gov/policyinformation/statistics/2016/hm20.cfm#foot1>>. Acesso em 29out2019.

²⁷ SENNA, Luiz Afonso dos Santos; MICHEL, Fernando Dutra. Rodovias auto-sustentadas. O desafio do século XXI. São Paulo: Editora CLA, 2006. P. 386.

²⁸ Tool-Kit for Public-Private Partnerships in Roads & Highways. Country case Study: United States. Public-Private Infrastructure Advisory Facility-PPAF. 2009.

demanda por deslocamento.

O marco regulatório federal de financiamento mudou a partir de 1991 com a Lei de Transporte Terrestre Intermodal (*Intermodal Surface Transportation Act – ISTEA*). O governo federal atuou na promoção de acesso a recursos e financiamento à construção de rodovias pedagiadas estaduais em conjunto com financiamento de parceiros privados, com contratos em modelo “*design-build*” e concessão de empréstimos e garantias federais para cobrir parte dos custos dos projetos de PPP, além de concessão de títulos privados isentos de impostos para essas finalidades.

Em 1995, o Sistema Nacional de Rodovias (*National Highway System Designation – NHS*) permitiu a criação dos bancos estaduais de infraestrutura (*State Infrastructure Banks*), bancos para desenvolvimento da infraestrutura estadual. Em 1998, foi publicada a Lei de Financiamento e Inovação da Infraestrutura de Transporte (*Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act – TIFIA*), que encorajou o financiamento privado em grandes projetos, acima de cem milhões de dólares, oferecendo empréstimos diretos que garantiam até 33% do projeto.

Atualmente, há 28 (vinte e oito) projetos de concessão levados a cabo pelos Departamentos de Transporte (DOT) estaduais, dentre eles a exploração de pontes, túneis, rodovias urbanas e rurais pedagiadas. Houve uma 1ª etapa de 1992 a 1993, e uma segunda a partir de 2003²⁹.

6.1 Características gerais dos contratos

Para concessão de uma rodovia, um estado membro, por meio de sua agência pública, utiliza-se de parcerias público-privadas, que proveem maior participação privada na entrega e financiamento de projetos, com uso do modelo de concessão *Design-Build-Finance-Operate-Maintain* (DBFOM³⁰). Um único contrato é realizado para elaboração do projeto, construção, financiamento, operação e manutenção de uma infraestrutura por longo prazo. O risco financeiro é transferido ao parceiro privado, variando o grau dessa transferência para cada estado e contrato, assim como o risco do projeto e de construção³¹, ao passo em que se proporcionam novas fontes de financiamento, além de contar com os benefícios das demais modelagens.

Via de regra, o governo provê os trabalhos de projetos iniciais, assegura as necessárias aprovações relativas ao meio ambiente e assume as iniciativas para assegurar os necessários direitos da via. As receitas são comumente complementadas por recursos públicos advindos de fundos federais.

As PPPs para concessão de infraestrutura dos Estados Unidos são usualmente classificadas em três diferentes modelos, os quais possuem características específicas, pois variam para cada estado federativo.

²⁹ ENAP. Modelos de concessão de rodovias no Brasil, no México, no Chile, na Colômbia e nos Estados Unidos: evolução histórica e avanços regulatórios. Rio de Janeiro, março de 2018. Baseado no documento da FHWA.

³⁰ Comparação feita quanto ao modelo de compras públicas tradicional, em que há um contrato para elaboração do projeto e outro para execução, operação e manutenção da infraestrutura (o modelo Design-Bid-Build Procurement Project).

³¹ SENNA, Luiz Afonso dos Santos; MICHEL, Fernando Dutra. Rodovias auto-sustentadas. O desafio do século XXI. São Paulo: Editora CLA, 2006.

O primeiro é a concessão *real toll*, ou concessão real. Conta com a independência total ou majoritária de repasse de recursos públicos do Estado. Foram os primeiros modelos utilizados, desde 1992, de uso proeminente no país. Tais contratos contam com a receita de pedágio e dos valores a serem cobrados pelos incidentes nas rodovias aos usuários. Podem usar suporte financeiro contingente, tarifa sombra ou regulação de taxa de retorno. Alguns contratos utilizam de preços dinâmicos. Contudo, diversos desses contratos já perpassaram por renegociação para que se mantivessem viáveis em sua consecução.

O segundo tipo é de concessão por disponibilidade. Utilizado desde 2009, conta com prazo de 25 (vinte e cinco) a 40 (quarenta) anos de duração, cuja média é de 35 (trinta e cinco) anos. Em regra, oferece-se menor risco à demanda, uma vez que os pagamentos são pré-estabelecidos e realizados pelo ente governamental, ao passo que se eleva o risco financeiro atrelado à agência (DOT), isto é, aumenta-se a participação de recursos federais do TIFIA. Conta com descontos no pagamento à concessionária referentes à disponibilidade e à qualidade da via.

O terceiro tipo é a PPP por arrendamento de longo prazo (*long-term lease concessions*), tem média de 82 (oitenta e dois) anos. O repasse de vias pedagiadas para o setor privado é realizado com base no valor da outorga, que consiste no valor a ser pago pelo parceiro privado somado aos novos investimentos a serem realizados. O valor da outorga é direcionado ao ressarcimento do débito público com o projeto original da rodovia pelo Estado, com ou sem disponibilização de recursos para a agência estadual. Há cinco concessões que seguem esse modelo.

6.2 Contrato de concessão analisado

Para fins desta pesquisa, foi escolhido o contrato da rodovia *Indiana East-West Toll Road*, ou *Indiana Toll Road* (ITR³²), do estado de Indiana, pelo fato de contar com a maior extensão de rodovia pedagiada em uma única concessão nos Estados Unidos (aproximadamente 251 quilômetros), e por ser uma rodovia com característica eminentemente interestadual, assemelhando-a às estradas concedidas brasileiras, que têm a finalidade precípua de interligar os estados do país³³.

Estrutura e normas para PPP

Em Indiana, o Departamento de Transporte (Indiana Department of Transportation – INDOT) planeja e desenvolve o sistema de transporte do estado e a Autoridade de Finanças de Indiana³⁴ (Indiana Finance Authority – IFA) é responsável por desenvolver a PPP e supervisionar aspectos técnicos dos projetos³⁵. Um terceiro privado pode ser contratado para gerir um projeto de transporte no todo ou em parte³⁶.

³² Disponível em: <<https://www.in.gov/ifa/2973.htm>>. Acesso em 30set2019.

³³ Estados Unidos da América. Estado de Indiana. INDOT. IFA. Indiana Toll road. Disponível em: <<https://www.in.gov/ifa/2328.htm>>. Acesso em 01out2019.

³⁴ Estados Unidos da América. State of Indiana. Department of Transportation. Public-Private Partnerships Program. Implementation guidelines. Set2013. Disponível em <<https://www.in.gov/indot/3186.htm>>. p. 2. Acesso em 01out2019.

³⁵ Estados Unidos da América. Indiana. Statutes for transportation projects – IC 8-15.5 (IFA projects) and IC 8-15.7 (INDOT projects). Para tanto, há duas normas, um para o INDOT, outro para o IFA. Neste caso, à IFA competem os projetos de contratos de PPP envolvendo pedagiamento, contratos de longo prazo (maiores de dois anos), financiamento ou projetos na rodovia 69.

Os editais determinam critérios de avaliação das propostas de menor preço/custo, maior pagamento ou maior compartilhamento de receita com o poder concedente, ou outro modo de seleção que seja considerado de maior interesse público. Para a seleção de proponentes, deve-se considerar: expertise, qualificação, habilidades, competências e *know-how* para realizar suas obrigações sob o acordo de parceria; força financeira do proponente responsável, inclusive de capitalização; experiência em projetos similares e respectiva qualidade de performance; integridade, reputação, inclusive criminal, civil ou reivindicações regulatórias ou judiciais sobre a entidade. Essa análise permeia inclusive o controlador das ações societárias do proponente. A IFA tem direito a negociar propostas ou realizar o processo de melhor oferta final/lance final (*Best and Final Offer*)³⁷ com um, com todos os proponentes ou com aqueles concatenados em “lista-curta” (*short-list*).

Histórico da rodovia: Indiana Toll Roadway (ITR)

A rodovia *Indiana Toll Roadway* (ITR) foi construída sob financiamento público na década de 50 pela Assembleia Geral de Indiana (*Indiana General Assembly*). A partir de 1983, permaneceu sob propriedade e operação do Departamento de Rodovias de Indiana, subsumido na atual figura do INDOT. Em 2003, a recém-criada IFA reteve a propriedade da ITR, de sua infraestrutura e ativos, além de lhe terem sido imputadas as competências para outorgá-la. O INDOT, ainda responsável pela rodovia, dispndia quantias consideráveis de recursos em custos anuais de operação e manutenção da ITR, uma vez que as receitas de pedágio não cobriam os custos de melhorias de capital, resultado das obrigações da dívida.

Portanto, arrendar a rodovia a um parceiro privado amenizou gastos estaduais, os riscos associados e realocou o restante do produto financeiro do arrendamento em demais fundos destinados a bancar projetos de infraestrutura em todo o estado³⁸. Em 2006, outorgou-se a operação e manutenção da rodovia a uma companhia de responsabilidade limitada, *ITR Concession Company LLC* – ITRCC, cujo contrato tem natureza de parceria público-privada na modalidade de arrendamento³⁹.

Hoje, a IFA, junto ao INDOT, e o Conselho de Supervisão da Rodovia ITR (*Indiana Toll Road Oversight Board*) detêm a responsabilidade de supervisionar a atuação do parceiro privado nos termos do contrato.

Critério de Escolha do Vencedor da Licitação

O critério de escolha do vencedor da licitação foi o maior lance⁴⁰.

Por previsão do edital e estatuto do estado americano, os proponentes passaram por avaliação de requisitos, análise de capacidade técnica (experiência em operação e manutenção, serviço a consumidores e segurança) e de capacidade financeira (capacidade financeira de pagar o preço de compra e manter a rodovia pedagiada, capacidade de obter financiamento). Àqueles proponentes

³⁶ Estados Unidos da América. State of Indiana. IC 8-15.5-3-1 Power to enter into public-private agreement.

³⁷ Estados Unidos da América. State of Indiana. Department of Transportation. Public-Private Partnerships. Implementation guidelines. Set2013. Disponível em <<https://www.in.gov/indot/3186.htm>>. P. 19. Acesso em 01 out. 2019.

³⁸ RENN. Aaron M. The Lessons of long-term privatizations. Why Chicago got it wrong and Indiana got it right. Jul2016. Disponível em: <<https://media4.manhattan-institute.org/sites/default/files/R-AR-0716.pdf>>. Acesso em 02 out. 2019.

³⁹ Estados Unidos da América. FHWA. Project Profile: Indiana Toll Road. Disponível em: <https://www.fhwa.dot.gov/ipd/project_profiles/in_indiana_toll.aspx>. Acesso em 01 out. 2019.

⁴⁰ Indiana toll road. Request for Toll Road Concessionaire Proposals. 28 set. 2005.

qualificados pelo estado requereram-se a participação em diligências e a proposição de melhor oferta/lance final.

Objeto

O contrato outorga à concessionária a competência exclusiva para operar, gerenciar, manter, recuperar a rodovia e cobrar e coletar o pedágio, e à Autoridade Financeira de Indiana a competência para ceder, transferir à concessionária os ativos rodoviários de pedágios e os contratos rodoviários assinados.

Prazo da Concessão

O contrato tem prazo total de 75 (setenta e cinco) anos, cujo termo será em 2081.

A concessionária original entrou em falência em setembro de 2014 devido à crise financeira, motivo pelo qual a concessão foi revendida e uma nova empresa a subsumiu nas obrigações originais de segurança e performance em 27 de maio de 2015 pelo restante do período do contrato, de 66 anos. Não foi realizado novo contrato.

São previstas causas de término de contrato antes do termo final.

A prorrogação contratual é prevista como opção para reequilíbrio econômico-financeiro para a finalidade de remediar os efeitos de eventos que tenham danificado/destruído a rodovia de modo a lhe causar substancial indisponibilidade ou que tenham impedido a cobrança de tarifa de pedágio (acima de 120 dias), atrasando o cronograma contratual. O contrato é então estendido pelo prazo necessário à recomposição do equilíbrio contratual, limitado ao prazo da indisponibilidade sofrida.

Localização das Praças de Pedágio

Quando de sua outorga, a rodovia já se encontrava pedagiada. Até o lançamento do edital de concessão, as praças de cobrança de pedágio eram operadas em dez locais diferentes ao longo da rodovia, duas delas se encontravam nas fronteiras do estado. Todas as dez situam-se em cinco pontos diferentes, uma em cada sentido.

Requisitos para Início da Cobrança de Pedágio

Por já contar com pedágios quando da outorga, a concessionária contava com o direito de estabelecer, coletar e cobrar o pedágio de quaisquer veículos ou classe de veículos durante todo o prazo contratual.

Para negociação de assinatura de contrato, o valor anterior da tarifa do pedágio manteve-se congelado por dois anos até a instalação da cobrança eletrônica. Alcançado esse feito, coube aporte de 60 milhões de dólares em compensação à concessionária e aumento da tarifa em 72%.

Cobrança Eletrônica de Pedágio

A cobrança eletrônica era requisito do contrato, como investimento de capital, para que fosse implantada em pelo menos duas faixas da pista em cada sentido, no prazo de dois anos, a partir da assinatura do contrato. A cobrança eletrônica se iniciou em abril de 2008 por toda a extensão da ITR, concedendo 40% de desconto no pagamento da tarifa até 2016 a usuários que utilizassem tag⁴¹ de identificação dos veículos.

Há possibilidade de que a tarifa de pedágio seja paga posteriormente, em caso de pedágio não pago ou pago em valor incorreto. Somente em caso de evasão ou não pagamento da cobrança posterior há imposição de multas. Assim, 50% dos valores recebidos por multas devem ser direcionados à concessionária.

Neste contrato, apesar da exigência de implementação da cobrança eletrônica de pedágio, não há sistema *free flow*, presente em outras rodovias nos Estados Unidos.

Plano de Exploração

A partir da assinatura do contrato, compete à concessionária, às suas expensas, realizar investimentos de capital especificamente previstos no cronograma, denominados por investimentos obrigatórios de expansão:

- A** Implementar a cobrança eletrônica de pedágio controlada por barreira em praça de pedágio dentro de dois anos.
- B** Expandir para três faixas em cada direção quatro trechos da rodovia definidos em cronograma até dezembro de 2011.

A operação rodoviária⁴² pode ser realizada pela concessionária ou pode ser terceirizada, desde que autorizado pelo poder concedente.

A necessidade ou não de ampliação da via é analisada em estudo de descrição de tráfego a cada seis anos, com estimativa de tráfego para os próximos sete anos. É definido um valor mínimo para o nível de serviço e, caso não esteja sendo atendido, é verificada a necessidade de melhorias.

É reservado ao poder concedente o direito de acesso a todas as instalações e equipamentos afetos à prestação do serviço de cobrança de pedágio em qualquer tempo e mediante aviso prévio para fiscalizar o cumprimento das obrigações contratuais.

Os custos razoavelmente incorridos pelo poder concedente para monitoramento da rodovia e da operação rodoviária devem ser reembolsados pela concessionária até o montante de 150 mil dólares ao ano⁴³.

Alteração de projetos, obras e serviços

Em regra, a concessionária não é compelida a aderir a obrigações ou responsabilidades adicionais, nem novas cobranças lhe devem ser impostas após assinado o contrato.

Alteração por decisão unilateral do poder concedente

O poder concedente pode cancelar ou postergar datas de início de projetos, compensando a con-

⁴¹ Disponível em: <<https://www.indianatollroad.org/e-zpass/>>

⁴² Por meio de contrato de fornecedor de serviço, o contratado denominado operador deve ter expertise, qualificação, experiência, competência, conhecimento e know-how para executar o serviço. Agreement. Article 3 Section 3.2. Toll Road Operations

⁴³ À exceção fiscalização de trânsito e decorrente aplicação de penalidades legais, para o que a concessionária arca com seis milhões de dólares anualmente, pagos a cada trimestre.

cessionária por quaisquer obrigações já incorridas decorrentes daqueles projetos. Pode também envolver alteração de projetos, expansão ou mudança fundamental às dimensões, características, qualidade, localização, posição da via.

O poder concedente deverá pagar pelos custos se alterar normas de atuação e/ou obrigações da concessionária. Se a concessionária não executar as obrigações adicionais, o poder concedente tem direito a implementar por conta própria, desde que não interfira indevidamente na geração de receita de pedágio, compensando a concessionária por quaisquer danos.

A concessionária deve contribuir com os custos do poder concedente atribuídos à alteração da norma, de modo proporcional, considerando o aumento da receita de pedágio direta, caso haja.

Alteração sob requerimento da concessionária

A concessionária pode empreender expansão ou mudança fundamental nas dimensões, características, qualidade, localização ou posicionamento de qualquer parte da rodovia e pode, inclusive, requerer a desapropriação ou aquisição de novos terrenos, sob aprovação do poder concedente.

Ampliação de capacidade

A concessionária deve observar os níveis mínimos de serviço, aos quais está adstrita. Caso estudos de tráfego indiquem a necessidade de expansão de trechos da via para melhoria do nível de serviço, que esteja abaixo do mínimo, os custos correm às expensas da concessionária. Ela apresenta um projeto, que deve ser aprovado pela IFA, ou, caso não esteja de acordo, cabe a este órgão impor um projeto, o qual se torna de execução obrigatória.

Se houver necessidade de aquisição de terrenos para manutenção de nível de serviço, a IFA deve arcar com 50% dos custos com indenizações e/ou aquisições.

Caso estudos de tráfego indiquem que, logo após o término do contrato, ocorrerá queda no nível de serviço da rodovia, inclusive abaixo do mínimo prescrito, com necessidade de expansão da rodovia a partir de aquisição de terras, essa orientação deve ser solucionada por decisão da IFA, cujos custos de execução recaem sobre o próprio poder concedente.

Alteração de requisitos para cobertura de seguros

O poder concedente tem o direito de alterar, modificar, excluir requisitos de cobertura de seguros para refletirem mudanças materiais nas coberturas de seguros para rodovias ou operações rodoviárias⁴⁴.

Cálculo do orçamento e da alteração de contrato (de projetos e obras)

Para alterações unilaterais, o poder concedente deve disponibilizar fundos à concessionária para custear sua implementação. Não o fazendo, pode o parceiro privado lançar mão de financiamento, o qual deve ser reembolsado a partir de orçamento previamente acordado entre as partes, compensando-a.

⁴⁴ Essa decisão é obrigatória somente se, por análise de um consultor independente, restar concluído pela necessidade de tais coberturas adicionais e desde que essas estejam disponíveis no mercado a preços razoáveis. Caso não estejam, pode a IFA isentar a concessionária desse novo requisito, pelo tempo da indisponibilidade comercial do seguro.

Caso as alterações demandem expansão da concessão, com aquisição ou desapropriação de terras, os gastos incorrem ao poder concedente se essa diligência for proveniente de sua discricionariedade, ou recaem sobre a concessionária se provenientes de seu requerimento. Dessa forma, não há interferência adicional no valor do arrendamento original pago ao poder concedente quando da assinatura do contrato.

Receitas

São previstas em contrato três tipos de receitas:

- A** Receitas de tarifas de pedágio;
- B** Receitas alternativas, como as relacionadas a publicidade, passagem de cabo de fibra óptica, programas de assistência nas estradas fornecidos por terceiros, etc. São receitas depositadas em conta específica em nome do poder concedente, quem deve aprovar sua utilização para desenvolver projetos de segurança e maximização da experiência de atendimento ao cliente, ou optar por utilizar do valor para eventuais compensações por danos ou reembolsos devidos à concessionária;
- C** Outras receitas que não as anteriores. São em regra propriedade do poder concedente e por ele controladas, como instalação de serviços públicos ou similares, medidas de segurança (incluindo linhas de água e esgoto, linhas de transmissão de energia, cabo de fibra óptica, equipamentos de vigilância e outras comunicações) e outras formas de publicidade não relacionadas em receitas alternativas.

Tarifas

A tarifa de pedágio cobrada dos usuários é calculada com base na classe de veículo que utiliza a rodovia e na distância percorrida (tarifa básica de pedágio por milha). O valor a ser pago por cada categoria corresponde à categoria 2 (qualquer veículo de dois eixos, incluindo motocicletas) após a aplicação de multiplicadores definidos no contrato.

Ajustes nas Tarifas, na Remuneração e Forma de Reequilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato

É direito da concessionária a manutenção de sua posição financeira à época da assinatura do contrato. São eventos de compensação que ensejam reequilíbrio do contrato⁴⁵:

- A** Atos do poder concedente, na figura da IFA, que afetem sobremaneira a operação da rodovia ou a geração de receitas ou que cancele ou altere o cronograma.
- B** Alterações unilaterais de projeto pelo poder concedente.
- C** Alteração contratual sobre normas operacionais, por decisão discricionária do poder concedente, por entender que a alteração de normas de operação é necessária ou desejável.
- D** A abertura de rodovia que venha a competir com a Indiana Toll Road.

⁴⁵ Situações que no Brasil podem ser denominadas de Fato do Príncipe ou Fato da Administração. Agreement. Article 1 Definitions and Interpretation: "Compensation Event".

- E** Casualdades que afetem a rodovia previamente à assinatura do contrato e que o poder concedente não consiga reparar a tempo. Caso a concessionária aceite realizar os reparos ou restaurações, deve ser reembolsada.
- F** Término do contrato antes do termo final por ausência de condições benéficas à concessionária para a assinatura do contrato, a qual deve ser compensada pelos custos já desembolsados.
- G** Ação adversa: ocorrência de ato ou nova norma do estado ou de autoridade governamental local ou regional que tenha efeito sobre o contrato, de modo que seja total ou parcialmente suportado pela concessionária ou operadores da rodovia ou gere efeito material adverso sobre valor de mercado sobre bens de interesse da concessionária, exceto em casos previstos contratualmente. O valor de compensação deve ser informado junto com os detalhes do seu cálculo e motivos que levam a essa solicitação⁴⁶.
- H** Eventos extraordinários que geram atrasos. São eventos que excluem a responsabilidade da concessionária ou atrasam a execução do contrato, tornam a rodovia indisponível aos usuários ou que impedem a cobrança de tarifa de pedágio (acima de 120 dias).

O reequilíbrio é realizado, em regra, por meio de compensação financeira, paga diretamente à concessionária. Seu cálculo envolve: soma das perdas decorrentes do evento (inclui aumento na operação, capital, custos de manutenção que não eram previstos para a execução do contrato ou à performance da operação rodoviária); e perdas presentes e futuras de receitas de pedágio e receitas alternativas.

Na ocorrência de eventos que gerem atrasos por destruição física da via, tornando-a indisponível, prescreveu-se a opção por aumento da tarifa de pedágio ou por extensão do prazo contratual. Neste último caso, a extensão perdura pelo prazo necessário à recomposição do equilíbrio contratual, porém, não poderá ultrapassar o período pelo qual ficou indisponível a rodovia ou parte dela.

Por contrato, a concessionária tem autoridade para aumentar a tarifa anualmente, pelo prazo do contrato, baseada na inflação ou na taxa de crescimento econômico nacional, o que lhe for mais interessante.

Seguros, Garantias e Obrigações Financeiras da Concessionária

Quanto a garantias, a concessionária deve apresentar:

- A** Depósito ou letra de crédito no montante de 10% do valor do arrendamento, válido por 180 dias da data de sua expedição, para liquidação no caso de término do acordo por falha de preenchimento de requisitos por causa da concessionária até o fechamento do contrato.
- B** *Toll Road Bonds* (títulos rodoviários): fundos suficientes para prover o integral pagamento de todas as obrigações pagáveis e garantidas pelas receitas de pedágio ou pela rodovia no

⁴⁶ O poder concedente pode concordar ou negociar o valor indicado, podendo se utilizar de arbitragem. Agreement. Article 19 Dispute Resolution Procedure.

momento do fechamento do contrato.

- C** Caução, depósito, letra de crédito ou instrumento semelhante com finalidade de questionar uma falha ou inadimplemento da concessionária à execução do contrato, no valor da reivindicação somado a demais encargos que o poder concedente possa estimar⁴⁷.
- D** Letra de crédito ou seguro em garantia aos últimos 5 anos do contrato, no valor determinado por empresa de engenharia para cobrir os investimentos de capital remanescente, de acordo com programa incluso nas normas operacionais. Deve ser atualizada proporcionalmente a cada ano.
- E** É direito da concessionária conceder uma ou mais hipotecas do arrendamento.

Seguros devem ser providenciados e mantidos pelo prazo do contrato:

- A** Seguro por remuneração do trabalhador e responsabilidade do empregador (seguro de acidente de trabalho).
- B** Responsabilidade comercial geral ou seguro guarda-chuva.
- C** Seguro de veículos, tendo o estado responsabilidade subsidiária.
- D** Seguro por risco do construtor.
- E** Seguro profissional, que cubra atos, erros ou omissões de profissionais de arquitetura, construção e engenharia.
- F** Seguro de propriedade.
- G** Seguro de responsabilidade legal por poluição. O Estado deve ser nomeado segurado adicional.
- H** Seguro de reponsabilidade para proteção de ferrovias. O Estado deve ser nomeado segurado adicional.
- I** Seguros de coberturas adicionais desejadas pela concessionária em adição àqueles requeridos por força de contrato, informados ao poder concedente e, sob requerimentos desta, nomeá-lo segurado adicional.
- J** “*Estoppel Certificate*”, documento que certifica diligências sobre atividades imobiliárias e hipotecárias.

Riscos

Os contratos de PPP tentam repassar ao parceiro privado o risco do negócio. Portanto, a concessionária é responsável por todos os aspectos da operação rodoviária, deve estar adstrita à

⁴⁷ Tal garantia é retida até resolução da controvérsia, após o que será liquidada ou devolvida.

performance prevista em contrato e na legislação aplicável, de modo que a via esteja sempre disponível aos usuários, e deve agir em *compliance*.

Financiamento

O parceiro privado é responsável por obter qualquer financiamento, tendo direito a conceder uma ou mais hipotecas, para execução de suas obrigações contratuais e arca com quaisquer custos atrelados a esse fim.

Risco de tráfego

O risco de tráfego cabe à concessionária. Porém, ato do poder concedente que afete indevidamente a aferição da receita da concessão advinda da demanda de tráfego gera direito de compensação à concessionária.

Desapropriação

Quando a decisão pela desapropriação se originar do poder concedente, deve ele suportar todos os custos das diligências decorrentes dessa decisão.

Caso os estudos de tráfego indiquem a necessidade de aquisição ou desapropriação de novos terrenos para manutenção do nível de serviço, os custos são igualmente divididos.

Quando o interesse pela aquisição ou desapropriação de terras for originário da concessionária, esta delimitará a área a agregar à concessão e arcará com os custos do procedimento. Ao poder concedente cabem os procedimentos para tal aquisição: aprovar o requerimento da concessionária e solicitar ao Estado que inicie o processo para aquisição ou desapropriação dos terrenos⁴⁸.

Risco Ambiental

O INDOT atua no preenchimento e aquisição da documentação ambiental, preferencialmente, antes de iniciar a aquisição dos projetos ou durante seu desenvolvimento.

Todos os projetos que utilizam recursos federais para infraestrutura devem estar de acordo com a Lei Nacional de Política Ambiental (*National Environmental Policy Act – NEPA*) e os projetos que independem daquele financiamento estão sujeitos a leis estaduais.

No caso de ocorrência com substância perigosa na via, a responsabilidade é eminentemente do poder concedente, contudo, deve a concessionária atuar para amenizar os riscos prementes.

Demais Riscos

À concessionária incumbe:

- A** A execução e os custos de readequação a novas normas ou padrões operacionais que sofrerem alterações por decisão da IFA: nova legislação, novas práticas impostas pelo Estado ou por autoridades governamentais com jurisdição sobre rodovias⁴⁹.

⁴⁸ A concessionária arca inclusive os julgamentos e acordos em condenação, concessões de compensação, concessões de danos, custos razoáveis incorridos judicialmente. Assim, a IFA não será obrigada a atuar até que a concessionária tenha depositado fundos suficientes para pagamento de todas as despesas.

- B** Todos os custos e despesas relacionadas à operação de pedágio.
- C** Assumir e executar quando for devido, todos os débitos, passivos, e obrigações relacionadas à rodovia ou à operação rodoviária, na medida em que tais obrigações não sejam decorrentes de violações contratuais realizadas pela IFA, decorrentes de qualquer convênio, representação ou conjunto de garantias baseadas no contrato.
- D** Obter, cumprir, renovar e manter todas as autorizações necessárias ao cumprimento do contrato.
- E** Coordenar e assegurar a operação da rodovia e das utilidades e instituições com quem possui contratos de serviço: linhas, tubulações, outros equipamentos, cabos, sistemas adjacentes à rodovia.
- F** Responsabilizar-se pela coordenação da operação da rodovia junto aos bens/propriedades afetadas pelo empreendimento, realocando permanente ou temporariamente ou fechando estradas ou cruzamentos.
- G** Pagamento de recurso para aparelhamento e melhorias de capital relacionadas ao poder de polícia⁵⁰ tangente à rodovia à época da assinatura do contrato e, anualmente, deve reembolsar a IFA pelo gasto junto ao órgão competente para policiamento de tráfego e aplicação da lei.

A concessionária assume, indenizando e isentando de responsabilidade o poder concedente, por danos ou perdas decorrentes de:

- A** Qualquer falha por parte da própria concessionária, seus afiliados, seus representantes em cumprir, observar ou executar as obrigações do contrato.
- B** Responsabilidades descritas em contrato.
- C** Encargos do registro de hipoteca atribuível a qualquer transferência dos juros da concessionária.
- D** Pedidos de corretagem, comissões, honorários ou outras compensações por qualquer pessoa que tenha agido em nome da concessionária.

O poder concedente assume, indenizando e isentando de responsabilidade a concessionária, seus afiliados, seus representantes, por danos ou perdas decorrentes de:

⁴⁹ Conceito de Normas Operacionais/Padrões Operacionais: padrões, especificações, políticas, procedimentos e processos que se apliquem à operação, manutenção, reabilitação, "pedagiamento", melhoras de capital da rodovia. Fonte: Agreement. Section 1.1 Definitions.

⁵⁰ À polícia estadual (Indiana State Police - ISP) é devida dotação referente 5 milhões de dólares para que esse órgão se aparelhe e faça melhorias de capital relacionados ao Poder de Polícia que deve executar na rodovia e, anualmente, a cada trimestre, pelo policiamento na rodovia e aplicação da lei.

- A** Qualquer falha em cumprir, observar ou executar as obrigações do contrato.
- B** Responsabilidade não atribuída à concessionária.
- C** Pedidos relativos a corretagem, comissões, honorários ou outras compensações por qualquer pessoa que tenha agido ou agiu em nome da IFA ou de seus representantes.
- D** Reclamações de outros licitantes à época do leilão da rodovia.
- E** Reclamações acerca de subsídios ou benefícios a usuários de veículos Classe 2.

Exclusão de responsabilidade da concessionária

São excludentes da responsabilidade da concessionária obrigações decorrentes de atos realizados até a assinatura do contrato, recaindo sobre o poder concedente:

- A** Dívidas, passivos/responsabilidades ou obrigações decorrentes de eventos extraordinários que causem atrasos: alteração legal; casos de força maior; falha em obter autorizações governamentais sem culpa da concessionária; atuação do governo ou operador ferroviário; atuação falha ou omissiva do poder concedente; presença de substâncias perigosas na via, desde que gerem atrasos, danifiquem ou destruam a rodovia, indisponibilizando-a substancialmente, ou que impeçam a cobrança de pedágio, cuja situação se estenda por mais de 120 dias e tenha efeito material adverso no mercado sobre itens de interesse da concessão. A isenção de responsabilidade é determinada pelo número razoável de dias úteis determinado à continuidade da execução ou enseja reequilíbrio econômico financeiro à concessionária.
- B** Obrigações, débitos, responsabilidades contratuais do próprio poder concedente.
- C** Obrigações, débitos, responsabilidades relativas a outros contratos não derivados da assinatura do contrato de concessão.
- D** Obrigações, débitos, responsabilidades prévias à assinatura do contrato, como: os decorrentes da operação rodoviária; os resultantes da defesa de quaisquer títulos da rodovia ou qualquer outra dívida ou obrigação relacionadas à rodovia; os derivados de legislação ambiental ou relativos a substância perigosa ou contaminante, exceto se a atuação for necessária à sua contínua remediação de consequências indesejadas⁵¹; e os relativos a defeitos de *design* do projeto.

⁵¹ À IFA compete realizar trabalhos de remediação previstos em contrato para quitar todas as dívidas, responsabilidades e obrigações e pagar todos os gastos relativos a danos ambientais existentes até data de fechamento do contrato. A IFA deve implementar as remediações em conjunto com a concessionária. Não realizando tais atribuições, cabe à concessionária, sob sua discricionariedade, o direito de realizar tais atividades, cujos custos são competirão à IFA, que deverá compensá-la quando for demandada.

7. FRANÇA

A qualidade da rede de rodovias da França, tanto em termos de pavimento, estruturas, sinalização e velocidade, quanto em termos de fluidez e segurança do tráfego, é reconhecida e apreciada por usuários franceses e estrangeiros (DIT, 2016).

A política de rodovias dominante na França é a do “usuário pagador”, implantada na primeira concessão feita no país, em 1958. Na França, os usuários geralmente têm acesso a uma via alternativa à concedida que não exige pagamento para uso. (CEDR, 2009).

O cenário de concessão de rodovias possui dois grandes grupos (DIT, 2016):

- Os contratos “históricos”, concluídos no período de 1950 a 1970 e amplamente modificados desde então. Esses contratos correspondem à maior parte da rede de rodovias francesas.
- Os contratos de concessão mais recentes, em vigor desde 2000, com prazos mais longos e trechos concedidos menores.

Um novo tipo de contrato de parceria público-privada foi adicionado às concessões de rodovias em 2004: o contrato de parceria⁵². A primeira vez que esse tipo de contrato foi assinado foi em 2016, para construção da Rodovia L2 em Marselha (DIT, 2016). Nessa parceria, o ente privado não é remunerado pelas receitas de pedágio, mas diretamente pelo Estado e o valor a ser pago pode ser modulado de acordo com o desempenho do parceiro. A partilha de riscos entre o Estado e o parceiro privado é, neste caso, diferente da concessão tradicional.

As primeiras concessões (concessões históricas) foram feitas por meio de licitações e foram objeto da prática do regime de apoio (*l'adossment*) (CEDR, 2009). Esse regime foi um instrumento utilizado pelo Estado até o final da década de 1990 para desenvolver a rede de rodovias. Novos trechos de rodovia eram financiados por pedágios em trechos mais antigos. Para compensar a queda da rentabilidade média da atividade da concessionária, a duração do contrato de concessão era geralmente prolongada (Senado Francês, 2002).

O regime de apoio terminou em 2001, por decisão do governo francês, após um parecer do Conselho de Estado (*Conseil d'État*) de 16 de setembro de 1999. O conselho concluiu que as regras de celebração de contratos de concessão impediam a inclusão de novos trechos de rodovia num contrato que possui equilíbrio financeiro assegurado por meio do prolongamento da vigência de outra concessão em andamento (Senado Francês, 2002).

Concomitantemente à retirada do regime de apoio, o prazo de algumas concessões foi

⁵² Decreto 2004-559, de 17 de junho de 2004, sobre contratos de parceria.

prorrogado para compensar outras medidas da reforma, tais como a supressão dos compromissos de assunção de passivos pelo Estado, a supressão do regime de encargos diferenciados e o alinhamento das suas práticas contábeis com as do direito comum. Os contratos com as concessionárias foram celebrados novamente com essas alterações (Senado Francês, 2002).

Para orientar o desenvolvimento da rede de rodovias, em 2011, formulou-se pela primeira vez o Plano Nacional de Infraestruturas de Transportes (*Schéma national d'infrastructures de transport* - SNIT). O plano segue uma abordagem multimodal para planejar o conjunto das infraestruturas de transporte na França. As suas revisões em 2013 e em 2018 permitiram identificar projetos prioritários razoáveis do ponto de vista orçamentário (OCDE, 2019).

Em 2013, o Tribunal de Contas francês apontou condições de poder desfavoráveis ao Estado e condições financeiras excessivamente vantajosas para as concessionárias de rodovias. No ano seguinte, a Autoridade da Concorrência considerou que as concessionárias favoreciam as construtoras a elas vinculadas na adjudicação de contratos de obras. Essas e outras considerações levaram o governo a introduzir uma regulamentação mais estreita do setor e a criar o plano de relançamento de rodovias em 2015. O plano incluiu diversos investimentos estruturantes, considerados essenciais para a modernização da rede, nas concessões existentes com a contrapartida de um aumento da duração das concessões (DIT, 2016).

Também incluiu o pacote verde que prevê medidas como escavar tanques de decantação de águas, edificar muros antirruído, instalar revestimentos para reduzir a poluição sonora, disseminar o uso de telepedágios (*free flow*) para reduzir as emissões de CO2 e construir estacionamentos para favorecer o compartilhamento de veículos. (Asfa, 2014). Os pedágios *free flow* foram implementados na França a partir de 2016.

A lei de 6 de agosto de 2015, de crescimento da atividade econômica e igualdade de oportunidades (conhecida como lei “Macron”), criou uma autoridade reguladora independente setorial, a Araf⁵³. Ao mesmo tempo, introduziu nos contratos históricos, durante o plano de relançamento de rodovias de 2015, um sistema que limita os lucros excedentes das concessionárias. Também foi inserida uma cláusula que permite ao Estado recuperar a vantagem financeira gerada por atrasos na execução das novas obras em relação ao cronograma de investimentos contratuais. Por fim, foram introduzidos mecanismos de incentivo ao desempenho, incluindo uma série de indicadores, alguns dos quais foram associados a penalizações (DIT, 2016).

Nas primeiras concessões, o Estado era o acionista majoritário. Com a necessidade de se submeter ao regulamento europeu sobre concorrência, permitiu-se que novos candidatos entrassem no mercado. Os candidatos receberam financiamento público quando sua lucratividade financeira intrínseca não pôde ser assegurada. Este novo método de outorga permitiu aumentar a concorrência entre mais proponentes e aumentar a transparência na escolha dos parceiros e na adjudicação de contratos. Paralelamente a essa evolução, a maioria das concessionárias históricas foi completamente privatizada após 2005 (CEDR, 2009).

Em 2016 começou a ser negociado o Plano de Investimento em Rodovias (*Plan d'investissement*

⁵³ Em 2019 a agência assumiu novas atribuições e passou a se chamar ARF – Autoridade de Regulação dos transportes (Autorité de régulation des transports)

autoroutier - PIA), um projeto de quase 800 milhões de euros que inclui obras de iniciativa local. As obras são, principalmente, novas interseções rodoviárias ou difusores de tráfego, destinados a melhorar o desenvolvimento econômico e os serviços. O plano também visava reduzir o impacto das rodovias no meio ambiente com a criação de áreas de compartilhamento de carros, estruturas de travessia para a vida selvagem, recuperação de locais onde o tratamento de água deve ser melhorado para atender a requisitos regulatórios mais restritos e medidas direcionadas para remover pontos de poluição sonora excessiva (DIT, 2016).

Inicialmente as concessões na França geravam eixos de ligação entre o norte e o sudeste do país, a partir de Paris. Nas últimas décadas, as ligações com o sudoeste desenvolveram-se e a rede descentralizou-se em relação a Paris. Atualmente, a rede é constituída conforme apresentado na Figura 4 (CEDR, 2009).

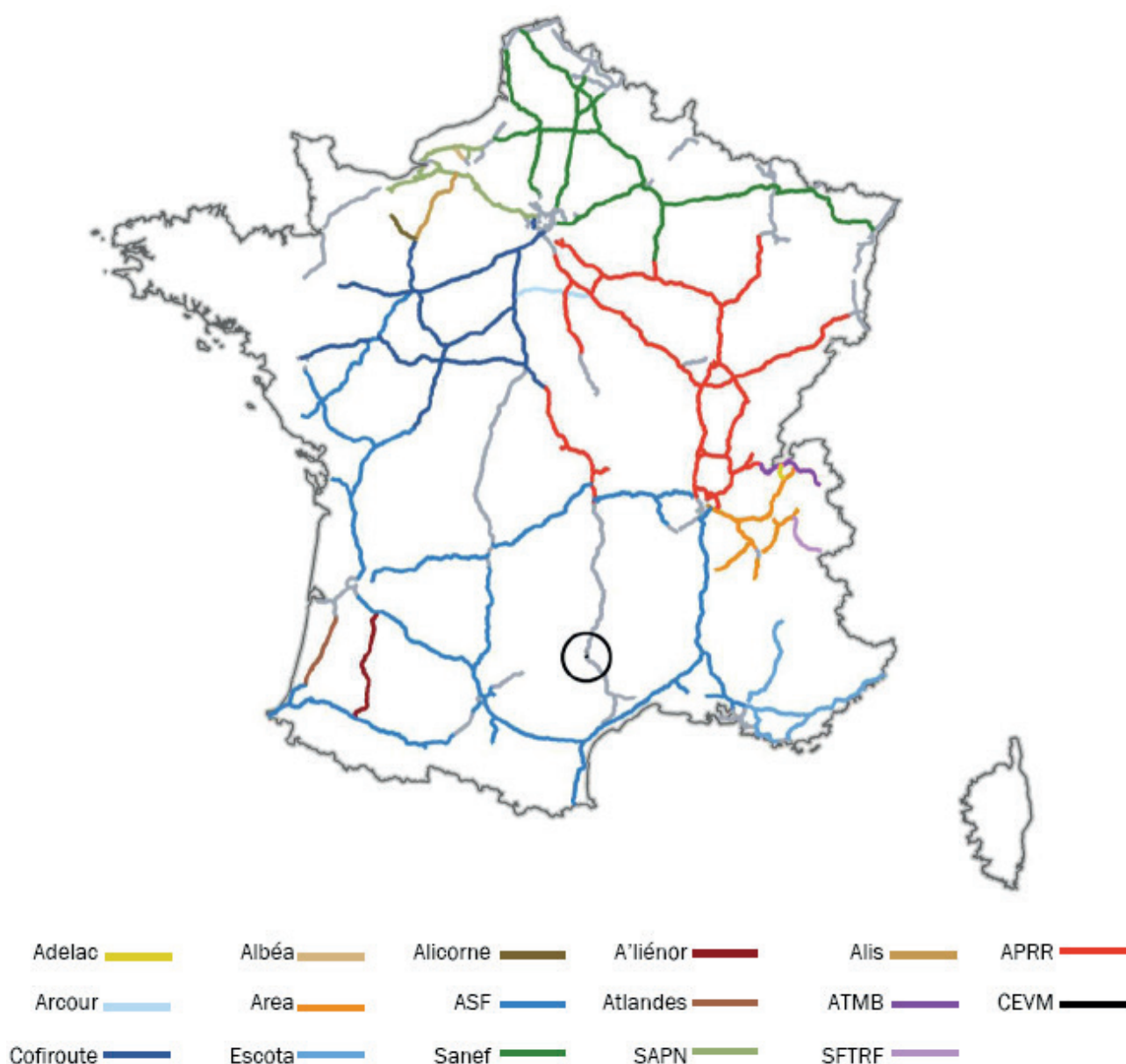


Figura 4 – Rede de rodovias concedidas na França
 Fonte: Araf (2017)

7.1 Contrato de concessão analisado

Atualmente existem 19 contratos em vigência relativos a concessões de rodovias, conforme apresentado a seguir:

Tabela 7 - Contratos de concessão vigentes na França

Grupo	Empresa	Extensão (km)	Primeiro contrato assinado
Sanef	Sanef	1385	09/11/1963
	SAPN	369,4	01/08/1963
	Alis	125,5	29/11/2001
	Alienor	150,2	18/12/2006
	Alicorne	45,3	23/08/2008
	Albea	17,5	28/12/2011
	Atlandes	104,4	21/01/2011
	ATMB	126,5	15/04/1971
	SFTRF	67,5	15/01/1974
Eiffarie	APRR	1865,1	19/09/1963
	AREA	405	05/04/1971
	Adelac	19,4	27/10/2005
Vinci	ASF	2695,4	13/03/1961
	Cofiroute	1112,3	12/05/1970
	Cofiroute Duplex A86		26/09/1995
	Escota	470,5	21/05/1957
	Arcour	101,7	02/07/2008
Sociedades de obras de arte e rodovias	CCISE	9,8	31/12/2001
	CEVM	3,3	29/01/2016

*TIR ECO 101 =10,47 / **Caducidade

Como se pode observar, as concessões mais recentes são, em sua maioria, de menor extensão. Neste estudo, analisou-se o contrato da Atlandes, concessionária que detém 104,4km de rodovia concedida, a maior extensão entre os contratos mais recentes. O contrato foi celebrado em 2011 e possui valor de 1,1 bilhão de euros.

Critérios de Escolha do Vencedor da Licitação

Nos contratos de PPP, o Estado paga à empresa uma participação estabelecida em contrato no montante total das despesas de construção das rodovias ou de trechos. Esse percentual varia de acordo com o trecho ou obra. No caso do contrato da Atlandes, o valor pago pelo Estado é de 480 milhões de euros.

Novos contratos de concessão são sistematicamente celebrados seguindo um procedimento de licitação anunciado a nível europeu. Após uma solicitação de candidaturas, os candidatos são convidados a enviar uma oferta vinculativa, incluindo uma oferta técnica, uma proposta tarifária para pedágios, investimentos, compromissos de qualidade operacional e um montante financeiro. Dependendo do caso, os candidatos também podem solicitar o pagamento de uma subvenção de equilíbrio, cujo valor está definido em sua oferta. (DIT, 2016). Não foi possível obter o edital da Atlandes para verificar o critério utilizado especificamente nessa licitação.

As ofertas dos candidatos são limitadas pela obrigação de adotar um projeto de contrato proposto pela administração e para o qual são proibidas modificações substanciais. A análise das ofertas permite designar um ou vários candidatos selecionados por decisão ministerial: após possível negociação, parecer da Araf e aprovação por decreto no Conselho de Estado, o contrato de concessão é celebrado (DIT, 2016).

Objeto

Qualquer concessionária de rodovia na França adquire os direitos e obrigações do Estado tal como definidos pelo modelo de tipo, concepção, construção, financiamento, exploração e manutenção (DBFOM). A concessionária é responsável por todas as atividades conducentes à construção e exploração da infraestrutura desde a assinatura do contrato até ao seu termo. A execução do contrato inclui igualmente os estudos preliminares, as consultas com os proprietários ribeirinhos e os municípios, a aquisição dos terrenos, etc. Em troca, o Estado supervisiona a execução das obras e emite as autorizações necessárias para a rodovia (CEDR, 2009).

Neste contrato analisou-se a concessão da Rodovia A 63, localizada no sudoeste da França, entre Salles e Saint-Geours-De-Maremne.

Fazem parte do objeto da concessão áreas de serviço, como venda de combustível, consertos mecânicos rápidos, restaurantes e venda de produtos regionais, bem como áreas de descanso, com localização definida em contrato. A Concessionária fica responsável também pela construção de locais de estacionamento (o número de vagas é especificado em contrato) para veículos pesados e estruturas para fiscalização desses veículos. A qualidade das áreas de descanso é avaliada nos indicadores de desempenho.

A concessionária pode explorar as áreas de serviços, ou delegá-las a empresas terceiras, desde que os contratos sejam celebrados por meio de concorrência.

Prazo da Concessão

A duração das concessões históricas foi prorrogada a cada acordo do regime de apoio, razão pela qual nenhum destes contratos chegou ainda ao seu termo. Com o fim do regime de apoio, a duração das concessões históricas estabilizou: prevê-se que terminem entre 2028 e 2032. Para as novas concessões, a duração do contrato varia entre 55 e 65 anos. A extensão do contrato do viaduto de Millau é ainda mais longa, de 79 anos (CEDR, 2009).

Atualmente, prorrogação de contratos de concessão é autorizada por um período máximo de um ano, no âmbito de um acordo contratual. Uma prorrogação de mais de um ano deve ser aprovada por um ato regulamentar específico (Asecap, 2015).

O poder concedente faz um acompanhamento do montante de receitas com pedágios da concessionária. Caso o montante ultrapasse o estabelecido em contrato o poder concedente pode rescindir o contrato antes do prazo previsto. Essa redução de prazo deve ser comunicada à concessionária com antecedência de dois anos (Asecap, 2015).

No caso da Atlandes, o prazo do contrato é de 40 anos e não sofreu prorrogação. O poder concedente pode rescindir o contrato por interesse da administração a partir de 25 anos de concessão, devendo indenizar a concessionária.

Localização das Praças de Pedágio

A localização das praças de pedágio é estabelecida no contrato de concessão pelo poder concedente. Alterações podem ser efetuadas desde que tecnicamente justificadas e aprovadas pelo ministério responsável pela rede viária nacional.

Requisitos para Início da Cobrança de Pedágio

O contrato da Atlandes é constituído de duas fases. A cobrança de pedágio foi iniciada após uma primeira fase de obras, em condições tarifárias reduzidas. O contrato prevê a tarifação plena quando da entrada em serviço da totalidade da obra. A primeira e segunda fases são concluídas, respectivamente, 32 e 41 meses após a entrada em vigência do contrato de concessão.

Plano de Exploração

O Estado deve monitorar regularmente a execução das obras, para garantir que cumpram as especificações e as expectativas dos usuários e do concedente (DIT, 2016).

Os contratos de concessão franceses possuem um caderno de encargos que especificam as obras a serem realizadas pela concessionária bem como outras obrigações incluídas na concessão. A sociedade concessionária é responsável pela elaboração de projetos em conformidade com os anteprojetos aprovados pelo ministro responsável pelas vias públicas nacionais.

O contrato especifica as obras a realizar: interseções rodoviárias, faixas a incluir em cada sentido e dispositivos de dispersão próximo às praças de pedágio. Estabelece também o nível de exploração do trecho a ser seguido pela concessionária, de acordo com o estabelecido no Plano Diretor de Exploração de Rodovias. O nível de exploração é uma hierarquização das vias em quatro níveis⁵⁴.

Do ponto de vista ambiental, são de responsabilidade da concessionária os sistemas de integração ambiental, incluindo os sistemas paisagísticos e arquitetônicos, o que compreende a proteção dos recursos hídricos, construção de proteções sonoras, tratamento de água da plataforma da rodovia, o desenvolvimento de estruturas hidráulicas para a passagem de animais e de peixes, a construção e estabelecimento de cercas para a vida selvagem, etc. (DIT, 2016). O pedágio *free flow* é visto como uma medida ambiental, uma vez que reduz as emissões causadas por congestionamentos. No contrato da Atlandes, é estabelecida a meta de cobrar 50% dos pedágios por meio dessa tecnologia.

Os contratos podem conter regras relativas à extensão dos canteiros de obra, à distância entre canteiros e à interdição de faixas de tráfego na rodovia. Podem também proibir restrições ao

⁵⁴ Para mais informações ver <http://dtrf.setra.fr/pdf/pj/Dtrf/0002/Dtrf-0002334/DT2334.pdf>

tráfego durante meses de pico, como no caso do contrato da Atlandes.

A fim de manter e melhorar o nível de qualidade do serviço prestado ao usuário, os objetivos específicos de qualidade do serviço são monitorados por meio de um sistema de indicadores de desempenho. Esses indicadores incluem:

- A condição de superfície de pavimentos;
- O estado estrutural das obras de arte;
- A funcionalidade das obras de arte;
- A segurança em obras de arte;
- A qualidade das áreas de descanso;
- O tempo de resposta a eventos;
- Os atrasos entre evento significativo e mensagem (rádio, painéis de mensagem variável);
- O tempo de espera nos pedágios;
- A gestão da viabilidade de uso da pista no inverno (gelo, neve);
- Os prazos para responder a solicitações por escrito de usuários;
- O nível de satisfação dos usuários; e
- O tempo de resolução de problemas.

A Subdireção de Gestão e Controle da rede de rodovias concedidas (Sous-direction de la gestion et du contrôle du réseau autoroutier concédé - GCA) faz o acompanhamento do atendimento técnico do contrato de concessão. É dividida em setores responsáveis por diferentes aspectos da concessão. O acompanhamento da execução técnica do contrato é exercido pelo escritório da GCA1 e assegura a execução adequada dos contratos, em particular nas suas dimensões jurídica e financeira. Os avaliadores financeiros são dedicados à regulação das tarifas de pedágio e à análise do equilíbrio econômico-financeiro das concessões. Os escritórios GCA2 e GCA3 são responsáveis pelo controle da execução dos contratos de concessão sob os aspectos técnicos. O GCA 2 é ativo nas áreas operacionais e de usuário e o GCA3, nos aspectos de construção e manutenção do patrimônio.

O poder concedente pode exigir da concessionária o pagamento de uma sanção por violação de quaisquer de suas obrigações. O valor base da penalidade é de 20.000 euros por dia de atraso. Em alguns casos, o valor da penalidade é diferenciado e especificado em contrato.

O montante da penalidade será estabelecido calculando-se o atraso entre a data de vencimento fixada pelo aviso formal e a execução satisfatória pela concessionária da obrigação em questão.

Em relação à terceirização de obras, a partir de 2016⁵⁵, por orientação de diretiva da União Europeia, tornou-se mais transparente a adjudicação de contratos pelas empresas concessionárias (obras em particular) e contratos para a operação das áreas de serviço. Caso queiram terceirizar os contratos as concessionárias devem fazer um processo de concorrência, para a adjudicação de contratos de obras de valor superior a 500.000 euros sem impostos. Este limite é inferior ao aplicável às entidades adjudicantes (DIT, 2016). Para a terceirização de serviços, o limite é de 240.000 euros sem impostos.

A Araf avalia se o Plano de Investimento de Rodovias está sendo respeitado e se investimentos não previstos nas especificações das concessões, e que se pretendem integrar, são necessários ou úteis e são auxiliares do trabalho principal. Ela também verifica se a compensação financeira concedida às empresas concessionárias é razoável e estritamente limitada ao necessário (DIT, 2016).

As empresas concessionárias são obrigadas a transmitir ao Estado informações relativas às suas atividades, aos tráfegos verificados, além de um conjunto de dados contábeis e financeiros (balanços e contas anuais, estudo financeiro provisional sobre o equilíbrio contábil e financeiro da concessão, contas sociais e respectivos anexos, contas consolidadas e anexos, relatório de atividade, relatório de execução, programa de investimentos a realizar nos próximos cinco anos). A partir de 2016, os dados das concessionárias passaram a ser abertos para que os cidadãos possam estar a par do estado do patrimônio, da atividade na rede de rodovias e de seu uso.

A avaliação do nível de satisfação dos usuários é feita anualmente por meio de uma pesquisa e de avaliação das reclamações recebidas pelas concessionárias.

Em relação à responsabilidade social, as concessionárias são obrigadas a contratar pessoas com dificuldades sociais ou profissionais específicas em quantidade correspondente a 6% do total da mão de obra da concessão, expressa por meio de volume horário de pessoas necessárias para o seu funcionamento (DIT, 2016).

As concessionárias devem manter um sistema de informação em tempo real que informe, inclusive, sobre o número de vagas nas áreas de descanso.

De três a cinco anos após iniciar o serviço de grandes infraestruturas de transportes, há a previsão legal⁵⁶ de se produzir um balanço sócio econômico e ambiental. Esse balanço tem por objetivo verificar se o estado está cumprindo os compromissos assumidos, a eficácia dos meios utilizados para minimizar o impacto ambiental e melhorar o conhecimento dos efeitos da infraestrutura sobre o território.

Próximo ao fim da concessão, o poder concedente intensifica o controle do patrimônio e da política de manutenção a fim de evitar que a falta de investimento cause degradação do patrimônio no final do contrato. (DIT, 2016).

O contrato prevê que a concessionária faça uma contribuição ao programa 1% Paisagem, desenvolvimento e ambiente (1% *paysage, développement et cadre de vie*). O programa tem por objetivo

⁵⁵ Para mais informações ver <http://dtrf.setra.fr/pdf/pj/Dtrf/0002/Dtrf-0002334/DT2334.pdf>

⁵⁶ Lei n°82-1153 de 30 de dezembro 1982

valorizar as paisagens como um fator de desenvolvimento econômico e turístico (DIT 2016a). É permitida a instalação de painéis solares.

Alteração e Inclusão Obras e Serviços

Seguindo diretiva da União Europeia, em 2016 foi promulgado decreto para as condições de modificação dos contratos no decurso da execução. São elas:

- A** As modificações foram previstas nos documentos contratuais iniciais;
- B** As obras ou serviços adicionais se tornaram necessários e não figuravam no contrato de concessão inicial, sujeito à dupla condição de uma mudança de concessionária:
 - **B.1** É impossível, por razões econômicas ou técnicas, principalmente devido aos requisitos de intercâmbio ou interoperabilidade com equipamentos, serviços ou instalações existentes adquiridas como parte da concessão inicial.
 - **B.2** Apresentaria um grande inconveniente para o poder concedente ou resultaria em um aumento substancial nos custos.
- C** A alteração é necessária devido a circunstâncias que uma autoridade concedente diligente não poderia ter previsto;
- D** A mudança resulta de uma mudança de uma das partes do contrato: no contrato inicial ou após uma reestruturação.
- E** Alterações, independentemente da quantidade, não são substanciais.
- F** O montante da alteração é inferior ao limiar referido no artigo 9º (5.225.000 euros) e 10% do montante do contrato de concessão inicial, sem a necessidade de verificar se a alteração é substancial.

No que se refere aos itens 2 ou 3 as modificações não devem exceder 50% do valor inicial do contrato de concessão.

Uma alteração é considerada substancial quando altera a natureza geral do contrato de concessão, ou seja, quando pelo menos uma das seguintes condições for cumprida:

- Introduce condições que, se tivessem figurado no procedimento concorrência inicial, teria atraído mais participantes ou permitido a admissão de candidatos ou proponentes que não sejam os inicialmente admitidos ou a escolha de uma oferta que não seja a inicialmente selecionada.
- Modifica o equilíbrio econômico da concessão em favor da concessionária de uma maneira que não estava prevista no contrato de concessão inicial.
- Amplia consideravelmente o escopo do contrato de concessão.

- Tem o efeito de substituir a concessionária original por uma nova concessionária.

Alterações nos contratos são efetuadas por meio de contratos de plano⁵⁷.

Receitas

Além das receitas provenientes do pedágio a concessionária tem as receitas previstas da exploração das áreas de serviço, de repouso e eventuais serviços acessórios que decida explorar na área da rodovia.

Tarifas

Para o estabelecimento de tarifas de pedágio, a rede operada pela concessionária é desdobrada em seções de referência. Para cada uma das seções em questão, são especificados o seu comprimento em quilômetros e a taxa quilométrica média (TKM), em vigor na data de assinatura do contrato de empreitada.

Nos contratos históricos é estabelecida uma TKM média do contrato. Um dos problemas que ocorreu na França relativo à tarifa decorrente do uso do TKM médio foi a otimização da tarifa (*foisonnement*). Na França, o Estado autoriza um percentual de aumento médio às tarifas de pedágio. *Foisonnement* é uma prática das concessionárias de, respeitando a taxa média de aumento anual das tarifas dos pedágios, repartir estes reajustes aumentando mais o valor do pedágio nos trajetos com maior volume de tráfego e aumentando pouco (ou não aumentando) nos trechos menos frequentados. Esta prática permite aumentar receita anual para além daquela resultante de uma aplicação uniforme do aumento anual das tarifas aprovado pelo Estado (Tribunal de Contas Francês, 2013). A prática está proibida no momento e a última vez em que foi aplicada foi em 2010 (DIT, 2016).

No contrato estudado uma única TKM é aplicada a todo o trecho concedido. São previstas cinco classes de veículos em função do seu gabarito. A classe 1 reúne os veículos leves; a classe 2, os veículos intermediários; a classe 3, os veículos pesados e os ônibus de dois eixos; a classe 4, os veículos pesados e os ônibus de três ou mais eixos; e a classe 5, as motocicletas.

O contrato da Atlandes foi o primeiro que previu benefício tarifário aos veículos pesados menos poluentes. O contrato inclui um sistema de modulação das tarifas em função da classe de emissão de partículas poluentes dos veículos (conforme normas Euro de controle de emissão de poluentes). Esse sistema é neutro sobre o montante de valor de um ano para o outro. Existe um mecanismo de compensação no ano N+1 em caso de falta ou excedente de valor cobrado no ano N (Araf, 2017)

O contrato prevê isenções de tarifas de pedágio para tráfego interno e lista os locais em que serão oferecidas.

Ajustes nas Tarifas, na Remuneração e Forma de Reequilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato

O direito das concessionárias a cobrar pedágio em contrapartida da construção, ampliação, manutenção e operação de sua rede constitui a base do contrato de concessão da rodovia. Esse sistema contratual é estabelecido com base num equilíbrio financeiro, prevendo uma evolução

⁵⁷ Explicados em nota de rodapé no item “Reajustes”.

de tarifas de pedágio até ao final da concessão. A taxa de evolução das tarifas é proporcional à inflação, à qual se acrescenta uma constante para empresas que possuem contratos de plano⁵⁸. A fórmula de aumento mínimo relativo aos pedágios de rodovias⁵⁹ é de 70% da inflação e, no âmbito de um contrato de plano, é em geral no formato 85% inflação + X %. (DIT, 2016). No caso da Atlandes, o percentual é de 70%.

As tarifas detalhadas são propostas pelas concessionárias ao poder concedente antes de cada aumento anual. Estão sujeitos ao controle prévio aprofundado da Direção das Infraestruturas de Transporte (*Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer* - DIT) e da Direção-Geral da Concorrência, do Consumo e da Repressão das Fraudes (*Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes* - DGCCRF).

Na ausência de contratos de plano ou de empresa, as tarifas são fixadas por decreto interministerial. Se as tarifas propostas não parecerem estar em conformidade com as regras definidas nos contratos, a empresa é obrigada a alterá-las ou a provar a sua regularidade. Nos casos em que, apesar de tudo, as tarifas propostas não respeitem estas regras, novas são fixadas por despacho conjunto dos ministros responsáveis pela rede viária nacional e pela economia.

A GCA realiza auditorias financeiras regulares, equivalentes às revisões no Brasil, sob certos artigos dos contratos de concessão de cinco em cinco anos. É avaliado se há quaisquer riscos financeiros decorrentes do atraso na execução de obras planeadas e compensadas sob contratos de planos anteriores.

Considera-se como um montante indevidamente recebido pela concessionária o atraso entre o cronograma de despesas contratadas inicialmente e o cronograma real de gastos efetuados pela concessionária. A concessionária é, então, responsável, perante o Estado, pela compensação do potencial benefício financeiro decorrente do atraso. O valor indevido é devolvido pela concessionária na forma de execução de uma obra adicional.

Seguros, Garantias e Obrigações Financeiras da Concessionária

As garantias possibilitam assegurar que a empresa concessionária pode cumprir suas obrigações perante o Estado durante as várias fases da vida da concessão (DIT, 2016):

- Na fase de construção: Financiar possíveis multas por atraso na construção da infraestrutura.
- Na fase de operação: Enfrentar penalidades relacionadas ao não cumprimento de determinadas cláusulas contratuais ou indicadores de desempenho (níveis de serviço, interrupção da circulação, fornecimento de documentos estipulados no contrato, etc.).
- Próximo ao fim do prazo da concessão: Garantir a capacidade da empresa de realizar atualizações sete anos antes do término da concessão.

⁵⁸ Um contrato de plano é um contrato celebrado entre o Estado e uma sociedade concessionária, negociado por cinco anos, que permite às sociedades concessionárias realizar investimentos suplementares e operações de melhoria da rede, não originalmente previstos no contrato de concessão ou fora das suas obrigações normais (Tribunal de Contas Francês, 2013).

⁵⁹ Definida no decreto 95-81, de 24 de Janeiro de 1995

Essas garantias estão sujeitas, a cada ano, a lançamentos parciais e sucessivos. Estes serão proporcionais ao custo das obras efetivamente executadas pela concessionária de acordo com o programa de manutenção e renovação e dentro do limite de seu valor estimado. A conclusão de cada parcela anual de trabalhos de manutenção e renovação resultará na elaboração de um relatório com a finalidade de entregar a liberação parcial (DIT, 2016).

No caso de não execução total ou parcial do referido programa, a liberação ocorrerá após o pagamento pela concessionária ao Estado das somas correspondentes às obras não concluídas no prazo de dois meses após o término da concessão.

Três dias após a entrada em vigência do contrato de concessão, a concessionária Atlandes teve a obrigação de constituir uma **garantia** bancária no valor de 40 (quarenta) milhões de euros a ser mantida até três meses após iniciar a operação das obras previstas na segunda fase de obras do contrato.

Concluída a segunda fase, o contrato requer que a concessionária constitua uma garantia bancária com uma primeira demanda no valor de dois milhões de euros e a mantém neste valor. O montante dessa garantia pode ser aumentado para quatro milhões de euros se a concessão for objeto de recurso, em um ou mais casos, em valor superior a 50% dessa quantia, num período de 12 (doze) meses consecutivos. A nova garantia assim constituída é mantida por um montante de quatro milhões de euros por um período de 36 (trinta e seis) meses.

A fim de garantir que as obras da concessão sejam mantidas em bom estado na data de expiração da concessão, o contrato prevê que a concessionária deverá, dentro de dois meses após o estabelecimento pelo concedente do programa de manutenção e renovação (sete anos antes do fim da concessão), constituir uma garantia bancária igual ao custo total estimado das obras planejadas para aquele programa acrescido de 20%.

Partilha dos Frutos da Concessão

O contrato prevê que, anualmente, o valor total de todas as receitas recebidas pela concessionária, excluindo impostos, seja informado ao poder concedente. Caso o valor total das receitas ultrapasse um valor de referência definido em contrato, a concessionária paga uma taxa referente a 50% do montante do excedente em caráter de **partilha dos frutos da concessão**.

Riscos

O poder concedente assume os riscos de guerra ou perturbações civis, alterações da legislação e alterações da política governamental (Asecap, 2015).

No contrato estudado, nenhuma das partes assume responsabilidade pelo não cumprimento ou pelo atraso de uma obrigação nos termos do contrato de concessão quando resultar diretamente de eventos com características de força maior de acordo com a jurisprudência divulgada pelo Conselho de Estado, ou seja, externa às partes, imprevisível e irresistível. Nesses casos, ambos podem invocar a ocorrência de um evento de força maior, devendo comunicar à outra parte.

Atribui-se à concessionária o risco de financiamento do projeto, da construção, exploração e manutenção das obras da concessão, nas condições fixadas no contrato de concessão e no caderno de encargos. Ela também assume os riscos de catástrofes naturais (Asecap, 2015). Em particular,

é responsabilidade da concessionária adaptar o nível de serviço às necessidades dos usuários, incluindo equipamentos de operação e segurança, sistemas de informações do usuário, tamanho das estações de pedágio e número de vagas de estacionamento durante a vigência do contrato de concessão. (DIT, 2016).

A concessionária é responsável por todos os estudos e procedimentos administrativos necessários para a realização do propósito da concessão, em especial os que antecedem os trabalhos de construção (arqueologia preventiva, legislação hídrica, espécies protegidas, etc.) e a atualização para padrões ambientais, assumindo todos os custos e riscos correspondentes a esses itens. O contrato estabelece que a concessionária deve ter a certificação ISO 14.001 e certificação do tipo 1, 2,3 de meio ambiente.

O risco de tráfego é compartilhado, pois ao mesmo tempo em que a concessionária deve adaptar o nível de serviço da rodovia aos usuários caso haja um ganho financeiro superior ao existente no contrato, ela deve repartir o ganho com o poder concedente.

O Estado repassa eventuais terrenos que tenham sido adquiridos com a finalidade de realizar a obra e os demais custos de desapropriação são de responsabilidade da concessionária.

O risco de refinanciamento é compartilhado. Caso haja uma TIR inferior a 12%, a concessionária fica com todos os ganhos decorrentes da mudança do financiamento. Caso a TIR seja superior a 12% é realizada uma simulação com participação nos resultados de acordo com uma chave de 34% em benefício do poder concedente e 66% para o benefício da concessionária. A partir dessa simulação:

- Caso a TIR recalculada após a primeira simulação seja inferior a 12%, a parte do concedente é reduzida ao montante para garantir essa TIR.
- Caso a TIR recalculada após a primeira seja superior a 12% e inferior a 14%, os benefícios são repartidos com 34% em benefício do poder concedente e 66% para o benefício da concessionária.
- Caso a TIR seja superior a 14%, é feita nova simulação, invertendo os percentuais e estabelecendo 34% em benefício da concessionária e 66% para o benefício do poder concedente.
- Caso a TIR recalculada após a nova simulação seja inferior a 14%, a parte do concedente será reduzida para atingir essa TIR; e
- Caso a TIR recalculada após a nova simulação seja maior que 14%, os benefícios são repartidos com 34% em benefício da concessionária e 66% para o benefício do poder concedente.

8. MÉXICO

As concessões rodoviárias no México tiveram dois grandes programas: o primeiro teve início no final da década de 80 e se estendeu até 1997. Em 2003, um novo programa de concessão foi lançado e esse é o que predomina até hoje.

No programa inicial, era outorgada a concessão àquele que oferecesse o menor prazo para execução das obras e devolução da rodovia ao Poder Público. O prazo máximo da concessão era de 15 anos, podendo ser prorrogado em caso de desequilíbrio. Além disso, o modelo estabelecia tarifas máximas e oferecia garantias de demanda de tráfego.

No entanto, como consequência de o critério de escolha do vencedor ser o menor prazo, as tarifas de pedágio ficaram muito altas, diminuindo a demanda de veículos, pois os usuários passaram a utilizar rotas alternativas, desequilibrando economicamente os contratos.

Além disso, durante a construção das rodovias, as empresas tiveram que enfrentar aumentos significativos e inesperados dos custos devido à crise econômica de 1994-1995, o que acabou causando problemas de operação, manutenção e amortização dos créditos contratados para tais fins.

Como consequência desse desequilíbrio, as principais empresas operadoras não conseguiram manter sua saúde financeira, assumindo perdas de capital de aproximadamente seis bilhões de pesos⁶⁰.

Diante da possível suspensão dos pagamentos aos bancos por parte das concessionárias e da falta de recursos para manter a operação, o governo federal determinou, em 1997, o resgate de 23 das 52 rodovias concedidas mediante o pagamento de Notas de Compensação Rodoviária (*Pagarés de Indemnización de Carreteras - PIC's*), assumindo a dívida das concessionárias. Assim, em 1998, o governo federal passou a administrar, diretamente, 5,3 mil quilômetros de rodovias.

No entanto, limitações orçamentárias obrigaram o governo federal a retomar, em 2003, o esquema de concessões, mas agora outorgados a consórcios e não a empresas, sem garantias de demanda ou de receitas mínimas.

O programa de concessão atual contempla três opções de Parcerias Público-Privadas (*Asociaciones Público-Privadas - APP*): concessão, aproveitamento de ativos e projetos para prestação de serviços.

No caso das concessões, os trechos são outorgados à iniciativa privada por 30 anos para construção, operação, exploração e conservação. A concessionária aporta recursos

⁶⁰ Fonte: Programa de Apoyo para el Rescate de Autopistas concesionadas a 2007 <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0162007.pdf>

próprios e de financiamentos, que podem ser complementados com recursos públicos, dados a fundo perdido, mas estabelecendo limites máximos destes recursos para cada projeto. A concessão é outorgada ao participante que solicitar o menor apoio econômico do governo. Quando o projeto não requer aporte de recursos públicos, o trecho é concedido a quem oferecer o maior valor de outorga inicial.

No esquema de projetos para prestação de serviços, a contratação é feita por um prazo fixo de 15 a 30 anos e estabelece uma parceria entre a Secretaria de Comunicações e Transportes (SCT) e uma empresa privada para projetar, financiar, construir, manter e operar a rodovia. A prestação do serviço é realizada pela empresa mediante pagamentos periódicos trimestrais feitos pelo governo. Esse pagamento se baseia num mecanismo que considera a disponibilidade da via e o seu nível de uso.

Cada licitante calcula o pagamento periódico em função do custo de construção, conservação e operação, rendimento sobre o capital investido (incluindo custos financeiros), tráfego anual estimado numa banda específica e período de contratação.

Uma vez terminada a construção, a rodovia modernizada, caso não fosse pedagiada antes da concessão sob este modelo, segue operando sem pedágio. No entanto, quando o modelo é aplicado a rodovias que já possuem pedágio, o pagamento periódico é calculado pela combinação de tarifas e recursos públicos.

Já o modelo de aproveitamento de ativos tem como foco servir-se de 23 (vinte e três) rodovias pedagiadas do Fundo Nacional de Infraestrutura (Fonadin) para apoiar o desenvolvimento de cerca de dois mil quilômetros de nova infraestrutura rodoviária. Consiste na desincorporação de ativos rodoviários do Fonadin em troca de uma indenização. A SCT forma pacotes com esses ativos e novas rodovias a serem pedagiadas e concede ao setor privado com pagamento de outorga ao fundo. A concessionária fica responsável por operar, conservar e explorar os ativos, assim como construir e, posteriormente, explorar as novas rodovias que estão no pacote.

Sob esse programa, foram outorgadas 19 (dezenove) concessões, sete projetos de prestação de serviço e quatro projetos de aproveitamento de ativos⁶¹.

Em 2016, a rede rodoviária mexicana somava 374.262 km, dos quais 49.169 eram da rede federal e somente 8.459 possuíam pedágio⁶².

8.1 Contrato de concessão analisado

O contrato escolhido para análise é o da concessão da rodovia Tepic – San Blas, que começa no entroncamento El Trapichillo, localizado no KM 6+600 da rodovia federal MEX-015D Tepic-Villa Unión, e termina na rodovia federal MEX-015 Santa Cruz-San Blas, no KM 8+060.

⁶¹Fonte: Secretaría de Comunicaciones y Transportes

<http://www.sct.gob.mx/carreteras/direccion-general-de-desarrollo-carretero/transparencia/>

⁶² Dados retirados do histórico do contrato analisado neste comparativo.

A escolha se deu por ser um contrato recente (firmado em maio de 2016), de concessão clássica, sem aporte de recursos públicos, o que o aproxima mais aos contratos brasileiros.

CrITÉRIOS para Escolha do Vencedor da Licitação

Na licitação para concessão do trecho Tepic – San Blas, o critério para escolha do vencedor foi quem ofereceu o pagamento de outorga inicial mais alto. Em caso de empate, ganharia quem oferecesse a menor tarifa. Caso o empate persistisse, seria declarado vencedor quem oferecesse um montante mais alto de capital de risco.

A título de informação, quando o projeto de concessão requer aporte de dinheiro público, é declarado vencedor aquele que demanda menos recursos do governo.

Vale ressaltar que, para a licitação, o governo definiu tarifas de referência e máximas com base em estudo próprio de tráfego. Os proponentes poderiam usar as tarifas de referência do governo ou propor uma nova tarifa. Neste último caso, seria necessário apresentar o estudo de tráfego utilizado e levar em conta que a nova tarifa referencial proposta poderia ser igual ou maior à tarifa de referência do edital, mas a nova tarifa máxima proposta não poderia superar a tarifa máxima calculada pelo governo.

Objeto

No contrato de concessão em questão, o objeto é construir, operar, explorar, manter e conservar o trecho rodoviário. Apesar de a análise ser deste contrato em específico, observou-se que, nos últimos 10 anos, entre concessões de estradas e pontes, em apenas três delas o objeto foi diferente do contrato em análise.

Prazo da Concessão

O prazo da concessão do contrato em análise é de 30 (trinta) anos.

Conforme estabelece o artigo 6º da Lei de Estradas, Pontes e Autotransporte Federal (*Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal*), as concessões no México são feitas por um prazo de até 30 (trinta) anos, podendo ser prorrogadas pelo prazo igual ao definido originalmente no contrato.

Segundo a norma, a prorrogação poderá acontecer a qualquer momento após transcorrido um terço da vigência contratual, caso o governo, representado pela Secretaria de Comunicação e Transportes (SCT), entenda que há necessidade de realizar investimentos não previstos inicialmente. A prorrogação poderá acontecer, também, a qualquer momento durante a vigência do contrato, caso sejam identificadas causas alheias à concessionária, como, por exemplo, a demora na liberação da faixa de domínio (*derecho de vía*).

No entanto, cabe frisar que a prorrogação contratual, de acordo com a lei, só é possível quando as concessionárias cumprem as condições e obrigações contratuais impostas nos títulos de concessão.

Além disso, também está prevista a terminação antecipada da concessão.

Localização da Praça de Pedágio

A cobrança de pedágio ocorre em apenas um trecho da rodovia concedida e a cobrança é feita

pelo trecho completo. De acordo com o edital (*bases del concurso*), a praça pode estar localizada em qualquer ponto da via, preferencialmente, próxima às pontas (Tepic ou San Blas), onde há uma população mais significativa.

Requisitos para Início da Cobrança de Pedágio

A cobrança de pedágio somente é permitida após a emissão, pela Secretaria de Comunicações e Transportes (SCT), da autorização de início da operação. Essa emissão está condicionada à entrega, pela concessionária, do aviso de finalização de obra (construção e reabilitação inicial). A concessionária poderá utilizar uma praça de pedágio provisória para o início da cobrança e terá até 120 (cento e vinte) dias corridos para concluir a praça definitiva.

A concessionária, desde a data de início de operação da rodovia, deverá disponibilizar a opção de pagamento eletrônico de pedágio (*tags*, cartões de crédito, débito, etc.), em pelo menos uma faixa da rodovia em cada um dos sentidos.

Plano de Exploração

De acordo com o edital, a rodovia foi dividida em quatro trechos rodoviários, cujas obras previstas são as seguintes:

Trechos I e IV: Obras de reabilitação inicial

Trecho III: Construção

Trecho II: Operação e manutenção

A concessionária deveria concluir a construção do trecho III e as obras de reabilitação inicial dos trechos I e IV em **120 dias** após a assinatura do contrato.

Projeto Executivo

A SCT era a responsável pela entrega, à concessionária, do projeto executivo para construção do trecho III e para realização das obras de reabilitação inicial. À concessionária cabia cobrir todos os custos requeridos para execução do projeto, incluindo a correção de qualquer erro, omissão ou incongruência que pudessem existir no projeto, além de realizar qualquer estudo, análise, verificação, obra, edificação, reconstrução, reposição, fornecimento ou instalação necessários à execução das obras correspondentes e, conseqüentemente, à operação da rodovia.

Se durante a execução do projeto executivo algumas obras demandassem menos recursos do que os previstos no orçamento de construção e reabilitação inicial original, o excedente seria utilizado para compensar gastos em outras obras que superassem o orçamento previsto.

Se após essa compensação ainda existissem recursos a serem utilizados, estes seriam transferidos ao fundo de obras adicionais. E caso a compensação não fosse suficiente para cobrir os gastos superiores ao orçamento, a complementação dos recursos seria de responsabilidade exclusiva da concessionária.

Obras Adicionais

De acordo com o contrato, são consideradas “obras adicionais unicamente as seguintes, sem-

pre que se encontrem dentro da faixa de domínio ou que sejam derivadas do projeto executivo: obras necessárias por razões sociais, ambientais ou arqueológicas; obras de drenagem adicionais; projeto e construção de novas estruturas de cruzamento e, geralmente, qualquer obra adicional cuja justificativa esteja analisada e endossada pela secretaria, sempre e quando não se derive da inadequada prática de engenharia ou promoções indevidas da concessionária diante dos vizinhos da área em que se solicitem trabalhos não previstos no projeto executivo⁶³”.

Para inclusão de obras adicionais, a concessionária deve propor, por escrito, à secretaria, os ajustes necessários. A concessionária deve elaborar um orçamento que deverá ser aprovado pelo engenheiro independente⁶⁴ que, após fazer suas observações, submete a documentação à SCT.

Caso a secretaria considere que os ajustes são procedentes, a concessionária fica autorizada a realizá-los. O custo dessas obras é coberto pelo Fundo de Obras Adicionais.

Melhorias

Durante a construção e reabilitação inicial da rodovia, a concessionária pode propor à SCT melhorias nas soluções técnicas apresentadas no projeto executivo. Caso haja incremento no orçamento inicialmente previsto, é de responsabilidade da concessionária arcar com essa diferença.

Programas

A fiscalização dos contratos é feita com base em parâmetros de desempenho definidos no contrato para cada elemento da concessão e o seu descumprimento enseja aplicação de multa.

Nos 30 (trinta) primeiros dias de cada ano, a concessionária deve entregar:

- O programa de conservação rotineira.
- O programa de conservação periódica quinquenal.
- O programa de reconstrução.
- O programa de manutenção.
- O programa de operação quinquenal, que deverá contemplar ações para manter os padrões de desempenho em segurança, fluidez, confiabilidade e comodidade do tráfego; oferecer melhorias na infraestrutura e equipamentos e elevar seu nível de qualidade; e manter um nível de atenção satisfatório nos serviços prestados aos usuários.
- Uma base de dados em arquivo eletrônico em formato de folha de cálculo, contendo o inventário físico da rodovia com todos os elementos que a integram.

⁶³ Tradução livre

⁶⁴ O engenheiro independente é pago pelo *Fideicomisso* e será responsável pela supervisão da técnica do contrato. Entre outras obrigações, deve certificar-se de que as obras estão sendo executadas de acordo com o projeto executivo, dentro do prazo exigido; revisar o projeto executivo; certificar-se de que os pagamentos feitos pelo *Fideicomisso* estão de acordo com a evolução das obras; analisar os orçamentos apresentados pela concessionária; verificar o cumprimento dos programas de construção, investimento; etc.

- Os preços unitários e orçamentos para os diferentes conceitos que integram os programas indicados anteriormente.

A fiscalização é feita com base nesses programas a fim de manter os padrões de desempenho definidos em contrato.

Sistema Inteligente de Transporte

Está prevista a instalação do Sistema Inteligente de Transporte (*Intelligent Transport System – ITS*) quando o tráfego médio diário atingir 5.000 (cinco mil) veículos. A medição deve ser feita em dois períodos de 30 (trinta) dias dentro dos últimos 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias de operação.

Obras de Ampliação

Inicialmente, não há previsão de realização de obras de ampliação de capacidade. No entanto, a concessionária deve apresentar à secretaria um estudo de viabilidade de realização de obras de ampliação, em até 75 (setenta e cinco) dias úteis, caso uma das seguintes condições se apresente:

- A** Incremento não previsto do tráfego diário médio anual e isso classifica o nível de serviço em “C” no horário de pico por um prazo superior a três horas durante o dia da semana com maior demanda, durante 12 (doze) semanas, consecutivas ou não, dentro do ano calendário.
- B** Previsão de que o tráfego diário médio anual vai continuar aumentando de tal forma que a condição “a” ocorrerá dentro de 24 (vinte e quatro) meses.
- C** A SCT considera conveniente a ampliação de capacidade da rodovia.

Caso as obras de ampliação sejam aprovadas pela SCT, a concessionária deve apresentar à secretaria, num prazo de seis meses, o projeto executivo da ampliação, incluindo seu orçamento.

Após aprovados o projeto e o orçamento, a secretaria fará a alteração contratual correspondente e estabelecerá as condições pertinentes, incluindo a recuperação dos investimentos e, caso seja necessário, o pagamento dos financiamentos contratados para cobrir os custos das ampliações.

Serviços Auxiliares

A concessionária está obrigada a ofertar, diretamente ou por terceiros, nos pontos de parada ou, quando couber, na praça de pedágio ou outros pontos da rodovia, sanitários, telefone e fax, loja de conveniência, serviços de guincho, serviço médico e ambulância, zonas de estacionamento para veículos relacionados com a operação da rodovia e segurança e os serviços de informação ao usuário, inclusive a informação de teor turístico.

Sanções

A SCT, sempre que tenha conhecimento de alguma situação de descumprimento contratual, notificará a concessionária e poderá conceder um prazo para solução do problema. Após transcorrido o prazo, caso a concessionária não proceda às correções, a secretaria iniciará o procedimento de sanção que pode resultar de aplicação de multas à revogação da concessão.

Independentemente de a concessionária ter realizado o pagamento das multas devidas, em caso de reincidência, a nova multa devida terá um acréscimo de 100%.

As multas devidas podem ser descontadas da garantia de cumprimento. Caso isso aconteça, a concessionária deve repor, bimestralmente, os valores executados, a fim de manter a cobertura original.

Receitas

A fonte de receitas da concessionária é a cobrança de tarifas de pedágio. Não foi encontrada explicitamente no contrato a permissão para exploração de outras fontes de receitas. No entanto, entre os serviços auxiliares que devem ser oferecidos, está uma loja de conveniência, que pode ser explorada diretamente pela concessionária ou por meio de terceiros.

Tarifas

As tarifas de pedágio são calculadas por quilômetro e diferenciadas por categoria de veículo. A categoria de referência é aquela paga por automóveis, *pick ups* e vans. A partir dessa tarifa, aplica-se um fator de equivalência para definição das demais.

Ajustes nas Tarifas, na Remuneração e Forma de Reequilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato

Os reajustes na tarifa de pedágio são anuais e acontecem sempre no mês de janeiro. São calculados com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) da segunda quinzena do mês de dezembro do ano anterior ou quando haja um incremento desse índice superior a 5%.

O anexo 13 do contrato, que trata das bases de regulação tarifária, prevê que, caso haja uma mudança nas condições econômicas do país que afete substancialmente o equilíbrio da concessão, a concessionária e a SCT poderão acordar a definição de tarifas diferentes das definidas em contrato.

No entanto, outro anexo prevê um procedimento de revisão que pode, de alguma forma, alterar as tarifas, não somente por mudanças nas condições econômicas. É importante lembrar que, além da alteração tarifária, pode haver, também, prorrogação contratual a fim de equilibrar o contrato.

Alterações Contratuais (Procedimento de Revisão)

O contrato de concessão prevê, para alteração contratual, um procedimento de revisão, ao qual devem se submeter os seguintes casos:

- Modificação e ajustes no projeto executivo
- Modificação dos programas de construção
- Solicitação de prorrogação do início e o término da construção
- Solicitação de obras adicionais
- Modificações no programa de operação
- Solicitação de melhoras e aplicações
- Modificação dos serviços adicionais

- Modificação dos programas de conservação
- Atualização do modelo financeiro
- Refinanciamento e ofertas públicas
- Ajustes no cumprimento de obrigações
- Modificações no contrato do *fideicomisso* de administração
- Efeitos dos eventos de caso fortuito e força maior
- Modificações nos prazos da concessão
- Solicitação de medidas compensatórias
- Requerimento para corrigir os requisitos de entrega dos bens afetos à concessão

Cada um desses itens possui um trâmite, com prazos e exigências específicos.

O procedimento de revisão pode ser utilizado tanto pela concessionária quanto pela secretaria para propor mudanças no contrato.

Seguros, Garantias e Obrigações Financeiras

O contrato prevê a apresentação das seguintes garantias:

Garantia para obras: tem o objetivo de garantir a correta execução das obras e deve ser emitida por instituição autorizada num montante equivalente a 17% do orçamento de construção. Esta garantia deve estar vigente até um ano depois da data de início da operação.

Garantia de cumprimento: a fim de garantir o cumprimento das obrigações estipuladas em contrato, a concessionária deve apresentar garantia emitida por instituição autorizada num montante equivalente a 3% do orçamento de construção. Esta garantia vigorará durante todo prazo da concessão.

Além dessas garantias, a SCT, 36 (trinta e seis) meses antes do fim da vigência do contrato, realizará uma inspeção na rodovia. Caso esta não se encontre em condições ótimas e de acordo com os padrões de desempenho estabelecidos em contrato, a concessionária estará obrigada a constituir o **Fundo de Manutenção Final**, com valor igual ao determinado pela secretaria, para realizar as obras necessárias para cumprir os padrões determinados.

Contratação de Estudo de Risco Inicial: a concessionária deverá contratar um estudo de risco para conhecer as perdas máximas prováveis da rodovia, bem como a responsabilidade civil durante a construção e reabilitação inicial, operação, conservação, exploração e manutenção da rodovia. O estudo deverá indicar as perdas máximas prováveis para cada um dos riscos e os montantes das coberturas para:

- A** A construção.
- B** A reabilitação inicial.
- C** A exploração, operação, manutenção e conservação da rodovia.
- D** Os riscos aos usuários da rodovia previstos no artigo 62⁶⁵ da Lei de Estradas, Pontes e Autotransporte Federal.
- E** Os riscos derivados da responsabilidade civil por danos a terceiros e bens de terceiros durante o cumprimento das obrigações contratuais.

Estudos de riscos posteriores: a concessionária está obrigada a realizar, a cada três anos ou na periodicidade estabelecida pela secretaria, estudos de riscos a fim de manter atualizadas as somas seguradas e as coberturas das apólices de seguro.

Após a realização do estudo, a concessionária deverá apresentar as apólices de seguro respectivas.

No anexo 20 do edital, os seguros a cargo da concessionária estão divididos em dois momentos: no primeiro, estão os seguros exigidos durante a construção da rodovia e no segundo, aqueles exigidos para a fase de operação, exploração, conservação e manutenção do trecho concedido.

Seguros durante a construção da rodovia

- A Obra civil em construção:** Tem o objetivo de cobrir todos os danos materiais causados durante a construção da rodovia.
- B Responsabilidade civil em construção:** Cobrirá todos os danos, prejuízos e o dano moral que a concessionária cause a terceiros ou a seus bens como consequência direta da execução do contrato e das obras.
- C Transporte de mercadorias:** A concessionária obrigará os seus fornecedores a contratar o seguro de transporte de todo tipo de bens materiais e equipamentos utilizados na construção da rodovia.

Seguros durante a operação, exploração, conservação e manutenção da rodovia

- A Obra civil concluída:** cobre todos os ativos da rodovia, incluindo as melhorias ou adaptações realizadas.

⁶⁵ Artigo 62.- Os concessionários de que trata esta lei são obrigados a proteger os usuários nas estradas e pontes devido aos danos que podem sofrer com o uso. Além disso, os permissionários de transporte de passageiros e turismo protegerão os viajantes e suas bagagens por danos sofridos devido à prestação do serviço.

A garantia estabelecida para esse fim deve ser suficiente para que o concessionário proteja o usuário da via durante o trajeto e o permissionário aos viajantes desde o momento do embarque até que desçam do veículo.

Os concessionários e permissionários deverão apresentar essa garantia nos termos estabelecidos pelo respectivo regulamento. (tradução livre)

B Responsabilidade civil da concessionária: deverá cobrir os danos, prejuízos e danos morais causados aos usuários da rodovia por qualquer causa imputável à concessionária. Estão incluídos:

- **B.1** Danos materiais sofridos pelo usuário, incluindo gastos com guinchos derivados de sinistro.
- **B.2** Gastos médicos, funerários e/ou indenização por morte dos afetados, incluindo gastos de traslado
- **B.3** Gastos de defesa em caso de condenação judicial da concessionária.

C Responsabilidade civil do usuário: deve amparar o usuário da rodovia pela responsabilidade civil em que seja implicado pelos danos causados a terceiros, de acordo com o seguinte:

- **C.1** Danos materiais que sofra o veículo de terceiros, incluindo os gastos com guinchos derivados de acidentes.
- **C.2** Gastos médicos, funerários e/ou indenização por morte de terceiros, inclusive os demais ocupantes do veículo, incluindo os gastos de traslado.
- **C.3** Se o afetado for um pedestre, somente são cobertos os danos à sua pessoa.
- **C.4** Danos materiais que sofra a infraestrutura da rodovia.

Fideicomisso de Administração: em todos os contratos de concessão do México, as concessionárias estão obrigadas a constituir o que eles chamam de **Fideicomisso de Administração** (*Fideicomiso de Administración*), que, de acordo com o edital, “servirá como veículo para operar as diferentes relações jurídicas indispensáveis à construção, operação, exploração, conservação e manutenção da rodovia⁶⁶”. O *Fideicomisso* terá como finalidade específica administrar a totalidade dos recursos aportados pela concessionária para a construção, operação, conservação e manutenção da rodovia assim como os derivados da exploração da concessão. Entre os recursos do *Fideicomisso* estão:

- Capital de Risco
- Financiamentos
- Recursos provenientes da exploração da concessão
- Recursos provenientes de ofertas públicas

De acordo com o disposto no edital de licitação, a duração do *Fideicomisso* deverá exceder em, pelo menos, dois anos o prazo de vigência da concessão, e, caso esta seja prorrogada, a concessionária poderá ampliar a sua vigência ou constituir um novo *fideicomisso* por todo o período da prorrogação.

⁶⁶ Tradução livre.

O uso dos recursos do patrimônio do *Fideicomiso* se destinará aos seguintes pagamentos:

- Construção e reabilitação inicial da rodovia.
- Contribuições e aproveitamentos, incluindo a outorga e, quando caiba, o compartilhamento das receitas excedentes.
- Gastos com operação, manutenção e conservação, incluindo os honorários fiduciários e os pagamentos do engenheiro independente.
- Constituição dos fundos estabelecidos em contrato.
- Financiamentos.
- Recuperação do capital de risco.

Fundo para Contingências da Faixa de Domínio (*Fondo para Contingencias del Derecho de Vía*):

Para a execução do contrato, a concessionária deverá constituir alguns fundos. O primeiro é o Fundo para Contingências da Faixa de Domínio, que servirá para cobrir imprevistos relacionados à liberação da faixa de domínio e obrigações ambientais. Faz parte do montante total de investimento da concessão. Caso o custo das contingências seja maior que o valor estabelecido para este fundo, a diferença é assumida pelo poder concedente (SCT). Os recursos do fundo serão usados, por exemplo, para:

- Utilização em vias marginais necessárias ou solicitadas pela comunidade.
- Áreas fechadas pelo projeto executivo.
- Pagamento a terceiros afetados pela liberação da faixa de domínio de terras adicionais não previstas originalmente pela secretaria.
- Pagamento aos afetados pela liberação da faixa de domínio necessária à construção da rodovia.
- Gastos notariais e impostos.
- Pagamento de direitos, impostos, estudos e agências necessárias para a tramitação de qualquer licença ou autorização governamental.

Uma vez concluída a liberação da faixa e caso não haja nada pendente relacionado a essa liberação, os valores remanescentes serão destinados ao Fundo para Obras Adicionais.

Fundo para Obras Adicionais (*Fondo para Obras Adicionales*): Servirá para cobrir os custos de execução de obras não previstas inicialmente.

Fundo de Reserva para Manutenção e Conservação (*Fondo de Reserva para Mantenimiento y Conservación*): O terceiro fundo a ser constituído terá seus recursos destinados única e exclusiva-

mente para a realização de trabalhos de conservação rotineira, periódica ou de reconstrução autorizados pelo comitê técnico do *Fideicomiso* de Administração e solicitados pela secretaria. Caso os recursos do fundo não sejam suficientes para atender às necessidades de conservação, a concessionária fica obrigada a aportar recursos adicionais.

Em caso de desastres naturais ou sinistros que comprometam, total ou parcialmente, a operação da rodovia, que estejam segurados e cuja reparação requeira ações imediatas, a concessionária poderá, após autorização do comitê técnico do *Fideicomiso*, utilizar os recursos desse fundo. Os valores deverão ser reintegrados ao fundo após o recebimento do pagamento dos seguros correspondentes.

Capital de Risco (*Capital de Riesgo*): A concessionária está obrigada a aportar ao *Fideicomiso* o valor equivalente ao capital de risco definido na sua proposta. De acordo com o edital, o capital de risco deve equivaler a, no mínimo, 25% do montante total de investimentos da concessão. No contrato em análise, o valor do capital de risco é o último critério de desempate das propostas.

Pagamento Inicial de Outorga (*Pago Inicial*): O valor dessa outorga inicial é o estabelecido na proposta do licitante vencedor e deverá ser pago pela concessionária na data da assinatura do contrato.

Pagamento Anual Fixo (*Pago Anual Fijo*): De acordo com o artigo 15, inciso VIII, da Lei de Estradas, Pontes e Autotransporte Federal (*Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal*), a concessionária deverá pagar ao Governo Federal o equivalente a 0,5% das receitas brutas da concessão. Esse pagamento deve acontecer no mês de janeiro de cada ano tendo como base as receitas obtidas no ano imediatamente anterior.

De acordo com o edital, as receitas brutas são calculadas multiplicando o Volume Diário Médio Anual (*Tránsito Diario Promedio Anual – TDPA*) por tipo de veículo que cruzou a praça de pedágio e pela tarifa correspondente ao tipo de veículo. O resultado deverá ser multiplicado pelo número de dias da operação da praça.

Receitas Diferenciais (*Ingresos Diferenciales*): É o resultado positivo de subtrair das receitas obtidas pela concessionária ao final de cada ano calendário as receitas projetadas conforme o cenário base especificado no estudo de tráfego. Caso o resultado supere os 20%, a concessionária está obrigada a entregar ao governo 50% do excedente. Em nenhum caso, incluindo quando o resultado da subtração for negativo (inferior a zero), o governo fará qualquer pagamento à concessionária.

Riscos

Tráfego

De acordo com o contrato e com o edital de concessão, o risco de tráfego é inteiramente alocado na concessionária. No entanto, caso haja uma nova concessão que afete o desempenho econômico da concessão atual, a concessionária poderá, dentro dos quatro primeiros anos a contar do início da operação da nova concessão, solicitar uma revisão para obter medidas compensatórias pela diminuição de receitas. Para isso, a concessionária deverá comprovar:

- A** A real diminuição do número de veículos transitando pela rodovia

- B** A relação de causa e efeito entre essa diminuição e a entrada em operação da nova concessão
- C** Que esse efeito negativo esteve vigente por um prazo não inferior aos 12 (doze) meses anteriores à data da reclamação
- D** Que a diminuição do tráfego tenha afetado negativamente as receitas da exploração da concessão, constatado por auditor externo contratado pela concessionária e aprovado pela SCT.

Essa revisão também é aplicável nos seguintes casos:

- Quando forem construídas novas rodovias sem pedágio que sejam uma alternativa ao trecho concedido.
- Quando forem efetuadas obras de modernização que ampliem uma rodovia federal existente e que seja uma alternativa à via concedida.

Em todos os casos, deve-se comprovar que isso afetou o desempenho econômico da concessão. Além disso, as medidas compensatórias somente serão aplicáveis se a concessionária estiver em dia com suas obrigações contratuais.

Financiamentos

O risco de financiamento também é todo da concessionária. De acordo com o contrato, o financiamento não pode representar mais que 75% do volume total de investimento da concessão e os contratos de financiamento devem prever disposição imediata dos recursos. Além disso, qualquer alteração no montante de financiamento deve ser justificada à Secretaria de Comunicações e Transportes (SCT).

Durante a fase de exploração, operação, manutenção e conservação da rodovia, caso seja necessária a obtenção de financiamentos adicionais, a concessionária poderá fazer a contratação após autorização explícita da SCT e após aprovação do comitê técnico do *Fideicomiso*. A contratação de financiamentos adicionais poderá ocorrer desde que não coloque em risco a viabilidade da concessão e não afete o interesse público.

A concessionária poderá, caso julgue necessário, realizar ofertas públicas utilizando como garantia as receitas presentes e futuras da concessão, desde que a oferta não comprometa a execução do contrato e seja previamente autorizada pela SCT.

Em qualquer caso, todos os financiamentos obtidos pela concessionária deverão estar totalmente pagos até seis meses antes do fim da vigência da concessão.

Caso os custos de construção e reabilitação inicial da rodovia sejam menores que os previstos nos programas de construção e no programa de investimento, a concessionária deverá reduzir proporcionalmente o financiamento dado por terceiros e o capital de risco aportado por ela.

Ambiental

Previamente à publicação do edital, a secretaria fará a gestão para emissão do manifesto de impacto ambiental, incluindo as autorizações para a mudança do uso do solo, por parte da Se-

cretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais (Semarnat). Todas as licenças e autorizações relacionados à construção, operação, exploração, conservação e manutenção da rodovia são de responsabilidade exclusiva da concessionária, incluindo os estudos de impacto ambiental necessários à obtenção das autorizações para obras adicionais, ampliações e melhorias. A secretaria não assumirá nenhuma responsabilidade ambiental com relação à rodovia ou à construção das obras do projeto.

Desapropriação

Não há, nem no contrato, nem no edital, uma definição explícita do risco de desapropriação. No entanto, como o poder concedente é responsável por entregar, à concessionária, a faixa de domínio liberada, depreende-se daí que a responsabilidade da desapropriação é do Estado. Mas o risco não é exclusivo do poder público, uma vez que, no contrato, há a constituição, pela concessionária, de um fundo para contingências da faixa de domínio que prevê, entre outras coisas, o pagamento a terceiros afetados pela liberação de terras adicionais não previstas originalmente pela SCT.

Caso fortuito ou força maior

Nem a SCT, nem a concessionária serão responsáveis por descumprimento de obrigações relacionadas diretamente a eventos de caso fortuito ou força maior.

9. PORTUGAL

Portugal possui uma rede rodoviária nacional de 17.874km, dessas, 2.600 km de vias que contam com pagamento de pedágio, denominados *portagens*.

A rede rodoviária portuguesa está sob regulação do Plano Rodoviário Nacional (PRN), que visa a otimizar a ocupação do solo e o ordenamento do território, considerando a minimização dos impactos ambientais e o interesse público⁶⁷. O PRN teve um forte impulso com as PPPs e os contratos que foram celebrados entre 1998 e 2008, sendo que alguns foram renegociados em 2010 e em 2015.

No entanto, o histórico de concessões de rodovias em Portugal passou por diversas alterações devido a mudanças de cenários socioeconômicos.

Entre 1978 e 1985, houve recessão, com necessidade de intervenção do Fundo Monetário Internacional (FMI) e reajuste cambial. Em 1986, houve a entrada de Portugal na União Europeia (UE), o que gerou a aplicação de fundos comunitários no país⁶⁸, especialmente em infraestrutura rodoviária, até o ano de 1993.

Em um segundo aporte comunitário da UE e com a preparação para a moeda única, houve crescimento lento de Portugal, mas entre 1994 e 1999, os fundos estruturais da UE já haviam se tornado fonte importante de financiamento, gerando o ponto alto de investimento em rodovias. Com o investimento público, as concessões se davam em regime de pedágio sem cobrança aos usuários (denominadas “Sem Custo para o Utilizadores” - SCUT).

Entre 2001 e 2011, houve estagnação econômica⁶⁹. Menos fundos comunitários estavam disponíveis aos países membros a partir de 2007. Sem investimento em infraestrutura, com déficit público e dívida elevada, o governo renegociou as PPPs para reduzir encargos públicos em até 30%. Por isso, a partir de 2011, as concessões SCUT foram convertidas em cobrança efetiva de pedágio do usuário.

Atualmente, há em Portugal 14 contratos de concessões em regime de PPP celebrados entre o Estado e concessionárias diretamente⁷⁰.

Além disso, há contrato com a Infraestruturas de Portugal (IP, SA), a qual faz a gestão da Rede Rodoviária Nacional (RRN) e possui 7 contratos de subconcessões no âmbito

⁶⁷ República Portuguesa. Infraestruturas de Portugal. Disponível em: <<http://www.infraestruturasdeportugal.pt/rede/rodoviaria/prn>> . Acesso em 2jul2019.

⁶⁸ Os Quadros Comunitários de Apoio regulavam a aplicação de fundos comunitários em países membros.

⁶⁹ República Portuguesa. Disponível em < <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/portugal/portugal-em-numeros>>. Acesso em 2jul2019.

⁷⁰ República Portuguesa. Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos- UTAP. PPP Rodoviárias. Disponível em <http://www.utap.pt/PPP_rodoviaras.htm>. Acesso em 24jul2019.

rodoviário. O contrato com a IP, SA é válido até 23 de novembro de 2082. Como remuneração, além dos valores da tarifa de pedágio, conta com: o produto da Contribuição de Serviço Rodoviário, os rendimentos de exploração do Estabelecimento da Concessão e do Empreendimento Concessionado, obtidos, nomeadamente, por meio da subconcessão parcial; outros rendimentos, desde que previstos no contrato e obtidos no âmbito da concessão; e outros montantes, desde que se encontrem previstos em contrato.

Como o contrato celebrado entre o Estado português e a IP, SA tem características diferenciadas, este trabalho tem por foco os contratos de concessão entre o Estado e parceiros privados diretamente, analisando-se o contrato da concessão Beiras Litoral e Alta, com seus anexos e documentos correlatos.

Características Gerais dos Contratos de Concessões Rodoviárias em Portugal

Portugal está adstrito a normas da União Europeia, para a qual a concessão é um contrato realizado para execução de obras ou para prestação e gestão de serviços cuja contrapartida é o direito da concessionária à exploração daqueles serviços ou obras, ainda que acompanhado de um pagamento, desde que haja assunção do risco daquela exploração pelo parceiro privado⁷¹.

No país, devido às renegociações realizadas com cada concessionária, cada contrato conta com características específicas. Contudo, em geral, a natureza dessas concessões é de obra pública e são estabelecidas em regime de exclusividade, cuja remuneração é feita com base no critério de disponibilidade da autoestrada, com aferição dos níveis de sinistralidade e dos níveis de externalidades por elas geradas.

Os contratos permitem a subconcessão somente para a prestação de serviços, nomeadamente à exploração de áreas de serviço, desde que com autorização do poder concedente e nos limites do contrato. Apenas o contrato da IP, SA permite a subconcessão generalizada.

9.1 Contrato de concessão analisado

Escolheu-se para fins de comparativo o contrato de concessão firmado com a concessionária Ascendí Beiras Litoral e Alta, Autoestradas das Beiras Litoral e Alta, S.A., celebrado em abril de 2001, referente à autoestrada A25, trecho que liga a zona centro de Portugal à Espanha, perfazendo 197 quilômetros, extensão expressiva, motivo pelo qual foi selecionado. O trecho conta com sistema de pagamento eletrônico de pedágio em toda sua extensão.

O contrato é reflexo do histórico apresentado, pois se originou em regime de pedágio sem cobrança aos usuários (SCUT), mas houve, em 2007, renegociação da gestão contratual e de financiamento e, a partir de 2011, iniciou-se a cobrança efetiva de pedágio na concessão.

Houve outra renegociação em 2013: racionalizaram-se os níveis operacionais das rodovias portuguesas dentro dos limites da legislação da UE e dos padrões europeus aplicáveis, sem pôr em

⁷¹ Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro. Relativa à adjudicação de contratos de concessão. Essa norma se aplica a contratos de concessão adjudicadas antes de 17 de abril de 2014. Às renegociações em 2015 não era de aplicação cogente, mas estão em consonância.

risco os requisitos de segurança, e mapearam-se todas as rubricas passíveis de redução de encargos, inclusive a rentabilidade do acionista, com ajustamento dos níveis operacionais e revisão do modelo de financiamento das grandes reparações de pavimento. A atual redação do contrato foi assinada em 17 de julho de 2015.

CrITÉRIOS de Escolha do Vencedor da Licitação

O Código de Contratos Públicos português⁷² prescreve que o critério de adjudicação segue a proposta economicamente mais vantajosa⁷³.

O edital de concorrência internacional, de 1998, adotou o critério técnico-financeiro para escolha da concessionária, em que serão analisadas as propostas apresentadas e, após uma fase negocial, haverá avaliação das propostas resultantes da negociação, considerando os seguintes critérios:

- A** Qualidade da proposta: concepção, projeto, construção e exploração.
- B** Níveis de qualidade de serviço e segurança.
- C** Valor esperado atual líquido dos custos financeiros para o Estado emergentes da respectiva concessão.
- D** Grau de risco e de compromisso associado ao valor referido na alínea anterior.
- E** Datas de entrada em serviço.
- F** Solidez de estrutura financeira, empresarial e contratual.

O valor atual da outorga é proveniente da renegociação dos instrumentos de outorga, que ocorreu em 2015.

Objeto

A natureza da concessão é de obra pública e tem por objeto a concepção, o projeto, a construção ou a duplicação do número de vias, o financiamento, a conservação e a exploração, em regime de disponibilidade, de trechos nele definidos, com cobrança de pedágio.

Prazo da Concessão

O contrato foi celebrado para um período de 30 (trinta) anos para os trechos com cobrança de pedágio e de cinco anos para os trechos não pedagiados⁷⁴.

A prorrogação contratual é prevista para fins expressamente de reequilíbrio econômico-financeiro limitada ao máximo de três anos.

⁷² República Portuguesa. Decreto-Lei 18/2008, de 29 de janeiro.

⁷³ Ainda, Portugal observa Diretivas da União Europeia que visam a padronizar os procedimentos de licitações e contratos: Ato normativo 2014/23/EU, que trata especificamente dos contratos de concessão, ato normativo 2014/24/EU, que trata das aquisições, serviços e obras pública, e o 2014/25/EU, que estabelece as regras de adjudicação dos contratos das entidades dos setores de água, energia, transporte e serviços postais

Localização das Praças de Pedágio

Na rodovia sob égide do contrato Beiras Litoral e Alta, não há praças de cobrança de pedágio tradicionais. Conta exclusivamente com sistema de cobrança eletrônica de tarifa de pedágio do tipo *Multi-Lane Free Flow* (MLFF), que requer a instalação de pórticos que permitem a cobrança sem que o veículo necessite alterar sua velocidade.

Para instalação de novos pórticos, a localização ocorre por definição do governo, mediante decreto-lei, que identifica os trechos que passam a sujeitar-se à cobrança de tarifa de pedágio.

A localização dos sistemas de contagem e classificação de tráfego, assim como o estabelecimento do traçado da rodovia com seus nós de ligação, áreas de serviço e áreas de repouso, considera estudos e planos de caráter urbanístico regionais e municipais⁷⁵, de desenvolvimento das localidades tangenciadas pelo traçado da rodovia e o Estudo de Impacto Ambiental. Os estudos iniciais realizados pelo concedente previamente à assinatura do contrato não vinculam a concessionária no estabelecimento do projeto a ser desenvolvido.

Requisitos para Início da Cobrança de Pedágio

A cobrança efetiva de pedágio teve início com a entrada em vigor do normativo que alterou o regime anterior SCUT, em 2011⁷⁶. Depende de ato do governo, por decreto-lei, a fixação de data de início, alteração ou cessação da cobrança em localidade determinada. Assim, para todos os efeitos, o contrato prevê que a cobrança de pedágio aos usuários produz efeitos a partir da entrada em vigor de contrato de prestação de serviço⁷⁷, celebrado com a IP, SA, titular do direito de cobrança da tarifa de pedágio.

Para novos pórticos, o concedente solicita à concessionária uma proposta, a ser objeto de negociação, que contenha custos de instalação e manutenção, prazo de execução do investimento, condições de pagamento, condições de operacionalização do sistema de cobrança, revisão da remuneração pela disponibilidade do sistema de cobrança. Aprovado o acordo e publicada a autorização, a concessionária tem seis meses para iniciar a cobrança de pedágio nos trechos identificados.

A exclusão de pórticos também ocorre mediante ato do governo, que indicará a data a partir da qual deve cessar a cobrança de pedágio numa localidade específica.

⁷⁴ O ordenamento português prevê que prazo do contrato deve ser adequado às circunstâncias e características de cada projeto, considerando o período de reembolso do financiamento, o escalonamento de pagamento e a vida útil das respectivas infraestruturas. Na ausência de estipulação específica, o prazo é de 30 anos. República Portuguesa. Código de Contratos Públicos, Decreto-Lei 18/2008, de 29 de janeiro, art. 410º, e Decreto 111/2012, de 23 de maio. A Diretiva 2014/23/EU, art. 18º, determina que “a duração máxima não pode ser superior ao prazo durante o qual uma concessionária pode razoavelmente esperar recuperar os investimentos realizados para a exploração das obras ou dos serviços, a par da remuneração do capital investido, tomando em consideração os investimentos requeridos para alcançar os objetivos contratuais específicos.”

⁷⁵ Disponível em: <<http://www.cm-lisboa.pt/viver/urbanismo/planeamento-urbano/plano-diretor-municipal/enquadramento-do-pdm/planos-de-urbanizacao-e-planos-de-pormenor>>. Acesso em 18out2019.

⁷⁶ República Portuguesa. Decreto-lei 111/2011, de 28 de novembro.

⁷⁷ Contrato cujo objeto é a disponibilização do Sistema de Cobrança de Pedágio e a prestação do serviço de cobrança de tarifa de pedágio aos utilizadores da rodovia.

Plano de Exploração

Acompanhamento de execução de obras e serviços

A concessionária é responsável pela concepção, pelo projeto, pela construção e pela duplicação do número de vias da rodovia.

O Programa de Trabalho é o documento que inclui atividades calendarizadas de: **a)** Programa de Execução, que engloba estudos e projetos, expropriações, início de execução de obras de construção da rodovia, abertura de trechos ao tráfego, **b)** Programa de Grandes Reparações e Exploração/Manutenção, articuladas às obras de construção. Para cumprimento das obrigações, a concessionária celebra contrato de projeto de construção com terceiro, que deve obedecer às datas limite de entrada em serviço e datas de início de construção ou de duplicação de cada um dos trechos, contratualmente definidas.

A construção da rodovia deve iniciar-se no prazo de nove meses a contar da data de assinatura do contrato de concessão.

Os estudos e projetos apresentados em quaisquer fases pela concessionária devem ser instruídos com parecer de revisão emitidos por entidades técnicas independentes, as quais são submetidas à aprovação de organismos oficiais competentes.

Cabe ao concedente aprovar o caderno de encargos ou normas de construção elaborados pela concessionária, autorizar a subcontratação de obras e aceitar as entidades técnicas independentes que farão o acompanhamento e fiscalização da execução das obras.

Atividades de exploração e manutenção envolvem a quase totalidade do traçado objeto da concessão. Deve a concessionária manter a rodovia em funcionamento ininterrupto e em perfeitas condições de utilização e de segurança, respeitando padrões de qualidade, realizando reparações, renovações e adaptações, de acordo com o Manual de Operação e Manutenção e Plano de Controle de Qualidade.

A concessionária também é responsável pela manutenção do sistema de monitoramento ambiental, dos dispositivos de conservação da natureza e dos sistemas de proteção contra ruído.

É de sua obrigação a conservação e manutenção dos sistemas de contagem e classificação de tráfego, inclusive do respectivo centro de controle, sistemas de iluminação e segurança, assegurando o controle efetivo do número e do tipo de veículos em tempo real.

Grandes reparações de pavimento são programadas com base em modelo de comportamento da estrutura do pavimento descrito em estudo de pavimentação, articulando-se com trabalhos de obras de construção/duplicação, com periodicidade de oito anos, incluindo reforço e reabilitação funcional do pavimento. Essas intervenções devem ser conduzidas de forma a minimizar a perturbação na circulação das rodovias e afetar a qualidade do serviço prestado.

Fiscalização do cumprimento das obrigações pelo Concedente

Os poderes de fiscalização são exercidos pelo ministério responsável pelos aspectos econômicos e financeiros do contrato, na figura da Inspeção Geral de Finanças (IGF) e da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (Utap), e pelo Ministério da Economia (ME) para os demais aspectos.

tos, como a execução do plano de trabalho, na figura do Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT).

As obrigações concernentes ao Manual de Operação e Manutenção e Plano de Controle de Qualidade são periodicamente verificadas pelo poder concedente quanto aos padrões mínimos a respeitar e tipo de operação de reposição dos seguintes componentes: pavimentos flexíveis, obras de arte correntes, obras de arte especiais, drenagem, equipamentos de segurança, sinalização, integração paisagística e ambiental, iluminação, telecomunicações e telemática.

O descumprimento ou cumprimento defeituoso de deveres ou obrigações pela concessionária é passível de multas, cujos valores variam em função da gravidade da falta.

Pode ser acionada a caução em caso de atraso no pagamento da multa, a qual deve ser reposta integralmente. Caso a caução seja insuficiente, pode o poder concedente deduzir o valor excedente dos pagamentos da receita a efetuar ao parceiro privado.

Caso a concessionária não atenda às determinações do poder concedente, é facultado a este proceder à correção da situação, diretamente ou por meio de terceiro. Todos os custos competem ao parceiro privado, podendo ser acionada a caução pelo poder concedente.

Quanto à fiscalização do contrato de prestação de serviço, entre a IP, SA e a concessionária, determina-se que ao poder concedente é conferido acesso a todas as instalações e equipamentos afetos à prestação do serviço de cobrança de pedágio. A concessionária deve organizar uma estatística rigorosa e diária de tráfego na rodovia e nas áreas de serviço.

Alteração de Obras e Serviços

Quaisquer alterações, por iniciativa da concessionária, ao programa de trabalho devem ser notificadas ao Concedente, acompanhadas de justificativas, não podendo envolver adiamento de entrada em serviço de cada um dos trechos.

A concessionária pode, mediante autorização do poder concedente, introduzir alterações nas obras realizadas e a serem executadas e pôr em funcionamento instalações não previstas nos projetos aprovados, desde que delas não resulte nenhuma modificação fundamental à concessão.

Para alterações dos projetos determinadas pelo Ministério da Economia, é devida a reposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato quando implicarem aumento de custos ou perdas de receitas.

Pode-se alterar o Manual de Operação e Manutenção da Autoestrada e o Plano de Controle de Qualidade por acordo escrito entre as partes, o que passa a integrar o contrato.

A reposição do equilíbrio financeiro tem por base a listagem de preços unitários, cujos valores são objeto de acordo previamente à execução das obras em causa entre o poder concedente, por meio de representantes do Ministério da Economia e do Ministério das Finanças, e a concessionária, tendo em consideração os preços unitários constantes do contrato de projeto e construção.

Receitas

A remuneração da concessionária é composta por:

- A** Pagamento pela disponibilidade da rodovia;
- B** Pagamento pela cobrança de tarifa de pedágio, composto por:
 - **B.1** Valor anual pela disponibilidade do sistema de cobrança de pedágio.
 - **B.2** Valor pela prestação do serviço de cobrança de taxas de pedágio aos usuários.
- C** Receitas próprias da Concessionária.
- D** Rendimentos de exploração de áreas de serviço.
- E** Partilha de benefícios
- F** Outros rendimentos obtidos no âmbito da concessão de acordo com o contrato.

Pagamento pela Disponibilidade da Rodovia

A concessionária recebe uma remuneração anual pelo desenvolvimento das atividades objeto do contrato, a qual sofre deduções pela ocorrência de falhas de disponibilidade da rodovia e do índice de sinistralidade.

O nível de disponibilidade segue o Manual de Capacidade Rodoviário (*Highway Capacity Manual – HCM*) e com padrão de métrica para indisponibilidade, absoluta ou relativa, de seguimentos de rodovia de cem metros de extensão da faixa de rodagem. A disponibilidade da rodovia ainda se baseia em:

- A** Condição ou estado da rodovia que permita entrada e saída de usuários;
- B** Condições de segurança: cumprimento de disposições legais e regulamentares e ausência de riscos à integridade aos usuários da via;
- C** Condições de circulação equivalentes ao nível de serviço B de rodovia.

O pagamento é realizado de duas formas:

- A** 80% do valor é efetuado em seis parcelas dispostas ao longo do ano, bimestralmente; e
- B** O restante é efetuado em fevereiro a título de *pagamento de reconciliação* relativa ao ano anterior, subtraída do montante de deduções de falhas de disponibilidade do sistema de cobrança de taxas de pedágio, apuradas conforme o contrato.

Pagamento pela cobrança de tarifa de pedágio

I) Valor anual pela disponibilidade do sistema de cobrança de pedágio

O sistema de cobrança de pedágio é “constituído pelo conjunto integrado pelos equipamentos de estrada responsáveis pela identificação dos veículos, pelos subsistemas de registro de veículos, controle das transações, transporte de informação, auditoria e aferição, proteção contra intrusão, alimentação elétrica, incluindo o *back-office* e o subsistema de interação com as entidades de cobrança”.

A disponibilidade do sistema de cobrança consiste na capacidade de registrar a passagem de veículos nos pontos de cobrança. A indisponibilidade é verificada na incapacidade em realizar essa detecção. A concessionária assumiu um nível de disponibilidade de 99,3% de seus pontos de cobrança.

É fixado um valor anual da remuneração pela disponibilidade do sistema de cobrança de taxas de pedágio devida pela IP, SA à concessionária, do qual são deduzidas falhas por sua indisponibilidade. Esse valor é objeto de revisão a cada sete anos, em razão dos custos de substituição, de manutenção e dos custos operacionais do sistema de cobrança de tarifas identificados no modelo financeiro anexo àquele contrato. O modelo financeiro pressupõe:

- A** Um limite máximo aplicável ao valor dos pagamentos.
- B** Redução do valor em função de ganhos de eficiência históricos e/ou da redução ou revisão do cronograma de investimentos de substituição.
- C** Existência de mecanismos de partilha de benefícios a gerar ganhos de eficiência.

Ainda, para efeitos de determinação do valor anual revisto de remuneração pela disponibilidade do sistema, contabilizam-se:

- **I** Investimentos realizados nos últimos sete anos;
- **II** Previsão dos investimentos a realizar no período remanescente do contrato.
- **III** Custos de estrutura e manutenção incorridos nos últimos sete anos.
- **IV** Previsão dos custos e de manutenção para o período remanescente do contrato.

A forma de pagamento segue o trâmite da remuneração pela disponibilidade da rodovia.

O valor anual da remuneração pela disponibilidade do sistema de cobrança de pedágio devido pela IP, SA à concessionária é atualizado no primeiro dia de cada ano civil, exceto quando houver a revisão anteriormente descrita (a cada septênio). Além disso, esse pagamento sofre revisão no caso de introdução de regime de cobrança de pedágio em novos trechos.

II) Valor pela prestação do serviço de cobrança de taxas de pedágio aos usuários

Constitui uma remuneração pelo serviço de cobrança de pedágio paga pelos usuários, por meio da qual as partes estão comprometidas a colaborar ativamente pela maximização das receitas líquidas de pedágio.

O cálculo considera os conceitos de transações, que é o conjunto de dados gerado num local de detecção de veículos quando da sua passagem, ao que corresponde uma tarifa de pedágio. O montante da remuneração corresponde ao valor unitário de cada *transação agregada*⁷⁸ multiplicado pelo número de transações agregadas que dão origem a uma receita a ser paga à concessionária, bem como pelo número de *transações agregadas* de veículos isentos do pagamento.

O valor unitário da transação agregada é determinado em procedimento obrigatório de conciliação entre concessionária e o IMT, em conjunto com a IP, SA, considerando-se por princípios: o custeio das atividades; a ponderação de preços de mercado; a adequação dos valores a cobrar à evolução da eficácia e eficiência dos sistemas de cobrança de taxas de pedágio; a aplicação de um modelo de tarifa aditiva; os custos diretos das transações agregadas debitados por entidades de cobrança de pedágio; os custos com o sistema de identificação eletrônica de veículos e os custos de operação do sistema *free flow* necessários à individualização da transação agregada com vistas à sua boa cobrança; o critério de repartição de risco; os custos administrativos a serem cobrados dos usuários, como as penalidades relativas à cobrança coercitiva; e o valor correspondente às receitas provenientes da remuneração pelo serviço de cobrança.

Esse valor inicial foi determinado em sede de revisão extraordinária do modelo tarifário, ao termo do período transitório⁷⁹. Também há a revisão ordinária do modelo tarifário a cada triênio.

O valor da transação agregada é atualizado no primeiro dia de cada ano civil proporcionalmente à variação do último Índice de Preços ao Consumidor (IPC).

Para efetuar o pagamento, a concessionária deduz o valor que lhe seja devido a título de remuneração pela prestação do serviço de cobrança de taxas de pedágio do montante dos pagamentos das tarifas de pedágio a ser entregue à IP, SA.

Receitas próprias da concessionária

Consustanciam os custos administrativos, os produtos das penalidades, nos termos da lei, e o produto da partilha de benefícios que lhe possa caber.

Exploração de Área de Serviço

A concessionária deve construir e explorar, por sua conta ou subconcessionar, com aprovação do poder concedente, as áreas de serviço. Sobre elas exerce obrigações e direitos emergentes, observa requisitos mínimos previstos no Manual de Operação e Manutenção. As áreas de serviço devem estar em funcionamento em até seis meses após assinatura do contrato.

Partilha de Benefícios

O contrato prescreve a partilha de benefícios atinentes a:

- A** Excedente de receita líquida de pedágio estimada: é devida à concessionária a partilha de valores na proporção de 10% da receita excedente se houver até 140% de recolhimento ou 20% se o recolhimento ultrapassar o valor anterior.

⁷⁸ É a liquidação de uma viagem realizada em uma via pedagiadas. República Portuguesa. Contrato. Cláusula 1, item G – Definições e abreviaturas.

⁷⁹ Assim considerados os primeiros 90 (noventa) dias da assinatura do contrato

- B** Benefícios operacionais: são partilhados por igual os impactos favoráveis de melhorias nas condições de execução do contrato, de forma técnica ou econômico-financeira, que gerem vantagens adicionais⁸⁰, se provierem do esforço de ambos os parceiros. Esses impactos favoráveis correspondem aos diferenciais de fluxo de caixa para os acionistas, apurados a cada ano.
- C** Benefícios advindos de reduções de custos. Por exemplo, caso os encargos suportados pelo poder concedente com a realização de grandes reparações de pavimento não ultrapassem um valor máximo determinado em contrato para o prazo contratual, a concessionária se beneficia de 20% do diferencial entre o montante de encargos efetivamente incorrido e o valor teto. Quem executa essa atividade pode ser a concessionária. Assim, é identificado um incentivo à melhoria da atuação do parceiro privado.

Tarifas

Em 2011, se estabeleceu a cobrança de pedágios nas rodovias, sobre o qual recai o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) e custos administrativos.

O cálculo da tarifa de pedágio é determinado em função do comprimento do trecho, isto é, da quantidade e localização dos pontos de cobrança e da classe do veículo, dividida em cinco classes. O valor da tarifa a ser pago por cada categoria corresponde à tarifa de referência paga pela categoria 1 (motocicletas e veículos com uma altura, medida à vertical do primeiro eixo, inferior a 1,10m, com ou sem reboque), definida em contrato, multiplicada por valores definidos para as demais categorias, não superando valores máximos definidos para as demais categorias.

Tendo em vista a prestação do melhor serviço aos usuários e o interesse público, as tarifas de pedágio podem ser objeto de variação, em função da hora do dia, de zonas especiais ou de passagens regulares e frequentes do mesmo veículo.

Ao mesmo tempo, criou-se um sistema de discriminação positiva para populações e empresas locais através da aplicação de um sistema misto de isenções e descontos. Ainda há veículos que são isentos do pagamento de pedágio por força de contrato.

Formas de pagamento da tarifa de pedágio pelos usuários: *Multi-Lane Free Flow*

O contrato prevê exclusivamente o pagamento da tarifa de pedágio por meio da solução eletrônica do tipo *Multi-Lane Free Flow* - MLFF, que utiliza pórticos que cobrem toda a faixa de rodagem no ponto de cobrança, sem impor restrição ao tráfego, isto é, não há mudança de via, desaceleração ou parada do veículo.

O pagamento pode ser por débito em conta, através de sistema de pré-pagamento, identificando ou não o usuário. Em caso de veículos sem identificação de usuário, por ausência de *tags* de leitura, a cobrança se dá pelos dados de registro do veículo e o pós-pagamento é acrescido de custo administrativo.

Para cobrança, cada passagem de veículo corresponde a uma taxa de pedágio, que gera uma transação. Ou, caso averiguada uma única viagem, as várias transações coerentes e agregadas que

⁸⁰ Denominado originalmente de “poupanças adicionais”.

a compõem são cobradas em uma única parcela.

Os sistemas portugueses de cobrança de pedágio obedecem às regras de interoperabilidade de rodovias europeias, o *European Electronic Toll Service* (EETS⁸¹).

Ajustes nas Tarifas, na Remuneração e Forma de Reequilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato

O contrato é fundamentado no documento denominado *Caso Base*, que constitui o conjunto dos pressupostos e das projeções econômico-financeiras descritas em documento anexo ao contrato com as alterações que lhe sejam introduzidas de acordo com as cláusulas contratuais.

São causas de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato:

- A** Modificação unilateral imposta pelo poder concedente, desde que se verifique aumento de custos ou perda de receitas;
- B** Casos de força maior;
- C** Alterações legislativas de caráter específico que impactem o contrato, excetuando-se as alterações às leis ambientais e fiscais;
- D** Previsão expressa em contrato do direito à reposição do equilíbrio financeiro;
- E** Introdução de um regime de cobrança de tarifa de pedágio em novos trechos, após acordo entre as partes;
- F** Atrasos não imputáveis à concessionária causados pelo poder concedente;
- G** Variação na tributação quando ocorra variação da taxa global de tributação direta sobre o lucro das sociedades e impostos; e
- H** Achados arqueológicos ou de valor histórico.

O reequilíbrio econômico-financeiro do contrato é realizado, por opção da concessionária, pela reposição de dois dentre três critérios chave:

- I** Em conjunto, o valor mínimo de “Rácio⁸²” de Cobertura Anual do Serviço da Dívida Sênior com Caixa”, valor mínimo de “Rácio de Cobertura Anual do Serviço da Dívida Sênior Sem Caixa” e o valor médio de “ Rácio de Cobertura Anual do Serviço da Dívida”;
- J** Valor mínimo do “Rácio Anual de Cobertura da vida do Empréstimo”;

⁸¹ European Electronic Toll Service (EETS) define especificações e os requisitos técnicos e regras contratuais relativas ao seu fornecimento. Demais normas: Diretiva n.º 2004/52/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, sobre interoperabilidade dos sistemas de cobrança eletrônica de taxas de portagem, e na Lei n.º 30/2007, de 6 de agosto, bem como no Decreto -Lei 112/2009, de 18 de maio, alterado pela Lei n.º 46/2010, de 7 de setembro, e no Decreto -Lei 113/2009, de 18 de maio.

⁸² Rácio: relação, taxa, proporção comparativa entre dois valores.

- K** Taxa Interna de Retorno (TIR⁸³), quando houver redução em mais de 0,01 (zero vírgula zero um) pontos percentuais.

O processo de reequilíbrio econômico-financeiro deve ser solicitado pela concessionária em até 30 dias do evento que deu causa ao pedido de reequilíbrio. A reposição do reequilíbrio pode ser feita através de **(I)** compensação direta pelo poder concedente ou **(II)** por qualquer forma acordada entre as partes, o que vale por todo o período restante da concessão.

O reajuste da tarifa de pedágio é calculado anualmente para a categoria 1, no primeiro mês de cada ano civil, por despacho do Ministério da Economia, observando a variação do Índice de Preços ao Consumidor (IPC).

Seguros, Garantias e Obrigações Financeiras da Concessionária

A concessionária deve garantir o cumprimento do contrato por meio de:

- A** Caução em favor do poder concedente, válida até 1 (um) ano após o termo da concessão. Pode ser feita em depósito em numerário, títulos emitidos ou garantidos pelo estado português, garantia bancária ou depósito caução;
- B** Caução do cumprimento das obrigações da concessionária de prestação de serviço de cobrança de pedágio, atualizado a cada três anos de acordo com IPC. Pode seguir uma das três modalidades para a caução anterior; e
- C** Garantias bancárias a favor da concessionária pelos Membros do Agrupamento, como seus acionistas, nos montantes em que cada um se obrigou a subscrever, garantindo o cumprimento das obrigações assumidas, sendo progressivamente reduzido à medida e na proporção em que for sendo cumprido o Acordo de Subscrição.

Quanto a seguros, emitidos por seguradoras aceitáveis pelo poder concedente:

- A** Contrato de seguro pela responsabilidade perante o poder concedente e terceiros por quaisquer danos emergentes ou lucros cessantes resultantes de deficiências ou omissões na concepção, no projeto, na execução das obras de construção e na conservação da rodovia;
- B** Apólice de seguro necessária para garantir efetiva e compreensiva cobertura dos riscos inerentes ao desenvolvimento das atividades integradas na concessão;
- C** Apólice de seguro para casos de força maior checados pelo menos 6 meses antes de sua verificação que correspondam a um risco normalmente segurável em praças da UE;
- D** Apólice de seguro para garantir a efetiva e compreensiva cobertura dos riscos inerentes ao desenvolvimento das atividades integradas à cobrança de pedágio no âmbito da UE; e

⁸³ A TIR acionista é, “em termos anuais nominais, para todo o prazo da concessão definida como a taxa interna de retorno nominal dos fundos disponibilizados pelos acionistas e do fluxo de caixa distribuído aos acionistas, designadamente, sob a forma de juros e reembolso de prestações acessórias ou outros empréstimos subordinados de acionistas, dividendos pagos ou reservas distribuídas a preços correntes, durante todo o referido período da concessão”.

- E** Seguro para danos emergentes ou lucros cessantes resultantes de deficiências ou omissões na concepção, no projeto, na execução de obras de construção e na conservação da rodovia.

Riscos

O ordenamento jurídico português determina uma significativa e efetiva transferência do risco ao parceiro privado. Os riscos são partilhados de forma clara e de acordo com a capacidade de cada parte para geri-los, ao passo em que deve ser evitada criação de riscos que não tenham adequada justificativa na redução de outros riscos já existentes.

Em contrato, a metodologia de repartição de riscos é definida no contexto do procedimento de revisão do modelo tarifário, ordinária ou extraordinária, e tem em conta o risco de cobrança transferido, bem como o potencial de melhoria de eficácia face ao histórico de cobranças, custos e despesas verificados no período anterior.

Em regra, a concessionária assume expressa, integral e exclusivamente a responsabilidade por todos os riscos inerentes à concessão, exceto se o contrário estiver estipulado contratualmente.

Financiamento

Compete à concessionária o financiamento de todas as atividades que integram o objeto da concessão, sendo a única e integral responsável. O ordenamento português prescreve que o risco de insustentabilidade financeira deve ser, tanto quanto possível, transferido para o parceiro privado, salvo casos de força maior, causa a ele não imputável ou modificação unilateral pelo poder concedente.

Tráfego

O poder concedente, representado pela IP, SA, assume integralmente o risco da demanda de tráfego, associado ao direito de cobrança da tarifa de pedágio, do qual é titular.

Risco Ambiental

Cabe ao poder concedente encaminhar os estudos de impacto ambiental ao órgão competente para parecer de avaliação. Já à concessionária cabe realizar estudos de impacto ambiental, apresentados de acordo com as datas por ela definida quando da apresentação de programa de estudos e projetos, 30 dias após a assinatura do contrato de concessão.

Desapropriação

Deve a concessionária apresentar todos os elementos e documentos necessários à prática de atos de declaração de utilidade pública, realizar a caução dos valores a pagar e o respectivo pagamento de indenizações e outras compensações decorrentes de expropriações ou da imposição de servidões, até um montante limite determinado em contrato.

Ao poder concedente cabe, sob pena de seus atrasos ensejarem reequilíbrio contratual:

- A** Exercer os atos à individualização dos bens a expropriar;
- B** Conduzir e realizar os processos de desapropriação dos bens e dos direitos necessários ao estabelecimento da concessão;

- C** Suportar os custos inerentes ao processo de desapropriação ou da imposição de servidões (pagamento de indenizações ou outras compensações delas decorrentes ou quando ultrapassem os custos assumidos pela concessionária); e
- D** Entregar à concessionária os terrenos expropriados num prazo de seis meses, livres de encargos e desocupados.

Demais Riscos

Outras determinações contratuais pelas quais a concessionária se responsabiliza são:

- A** Elaborar estudos e projetos⁸⁴ das obras contidas no contrato por sua conta e responsabilidade;
- B** Requerer, custear, obter e manter em vigor todas as licenças e autorizações necessárias ao exercício das atividades integradas na concessão;
- C** Responder por quaisquer prejuízos causados a terceiros no exercício das atividades objeto da concessão, pela culpa ou pelo risco, aferido pelo grau de cumprimento das obrigações;
- D** Responder pelos prejuízos causados pelas entidades por ela contratadas, exceto se comprovado o cumprimento escorreito das obrigações emergentes do contrato;
- E** Responder por excessos de prejuízos sofridos em casos de força maior se um caso pontual for, desde pelo menos seis meses antes da sua verificação, um risco normalmente segurável na UE ou responder pelo evento em virtude do recebimento de indenização de apólice de seguro; e
- F** Responder perante o poder concedente e terceiros por danos emergentes ou lucros cessantes resultantes de deficiências ou omissões na concepção, no projeto, na execução das obras e na conservação da rodovia.

Força Maior

Casos de força maior são acontecimentos imprevisíveis e irresistíveis, cujos efeitos não devam ser suportados pela rodovia, e se produzam independentemente da vontade de ou das circunstâncias da concessionária. Exonera-se a concessionária da responsabilidade pelo não cumprimento das obrigações emergentes do contrato que sejam diretamente afetados por casos de força maior na medida em que o respectivo cumprimento pontual tenha sido efetivamente impedido.

Modificações Unilaterais e Atrasos Causados pelo Poder Concedente

O parceiro privado não pode ser responsabilizado por atrasos causados por modificações unilateralmente impostas pelo poder concedente ao Programa de Trabalho ou por quaisquer outros atrasos que sejam imputáveis ao Estado. No primeiro caso, o poder concedente responsabiliza-se por compromissos emergentes caso a concessionária tenha manifestado reservas por escrito acerca

⁸⁴ Os estudos projetos devem ser apresentados ao poder concedente instruídos com parecer de revisão emitido por entidade técnica independente, o qual os submete à aprovação de organismo oficiais competentes. Ademais, para a apresentação dos projetos, já devem aqueles ser entregues ao poder concedente com todas as autorizações necessárias emitidas por autoridades competentes.

da segurança, da qualidade ou de durabilidade de obras que tiverem sofrido alteração unilateral.

Alcance do Tráfego Diário Médio Anual (TDMA)

Quando o TDMA de certos trechos atinge patamares descritos em contrato a partir do terceiro ano da concessão, há necessidade de aumento de faixas da rodovia. Aqui o financiamento compete ao poder concedente. A execução da obra e condições de pagamento são previamente acordadas com a concessionária. Na falta de acordo para execução da obra, o poder concedente realiza um procedimento concorrencial para execução do projeto. Exime-se a concessionária de deduções no pagamento por falha de disponibilidade dos serviços afetados enquanto é executada a obra.

Aumento de Vias

Os encargos decorrentes do aumento do número de vias competem ao poder concedente.

Grandes Reparações de Pavimento

Objetiva reabilitar as características funcionais dos pavimentos para ajustar a rodovia a níveis e padrões exigidos em plano de controle e qualidade e à recuperação ou reforço das suas características e capacidades estruturais, parcial ou total. Em regra, compete à concessionária a concepção, execução e fiscalização dessas intervenções. Recaem os gastos sobre o poder concedente quando se extrapole uma área máxima determinada em contrato e/ou o prazo limite de quatro anos para essa finalização. Nesses casos, havendo atrasos por culpa do poder concedente, a concessionária não responde por danos emergentes e lucros cessantes. Caso o Estado adie a execução ou não disponibilize os meios financeiros para sua realização, compromete-se a manter indene a concessionária dos efeitos deletérios de sua decisão.

10. BIBLIOGRAFIA

ASSOCIATION DES SOCIÉTÉS FRANÇAISES D'AUTOROUTES ET D'OUVRAGES À PÉAGE (ASFA). **Les Programmes Verts des Sociétés d'autoroutes:** de l'engagement à la réalisation. França, 2014. Disponível em: <<https://www.autoroutes.fr/FCKeditor/UserFiles/File/Les%20programmes%20verts.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

ASSOCIATION EUROPÉENNE DES CONCESSIONAIRES D'AUTOROUTES ET D'OUVRAGES À PÉAGE. **Evaluation et Avenir des Concessions Autoroutières à Péage.** França, 2014. Disponível em: <<https://www.autoroutes.fr/FCKeditor/UserFiles/File/ASECAP%20REPORT%202014%20FR%20v4.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2019.

CHIU, Luis Antonio Rocha. **Evaluación de la distribución de riesgos en los distintos modelos de asociación público-privada para la provisión de infraestructura carretera en México.** 2015. 307 f. Tese (Doutorado) - Curso de Engenharia Civil, Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Universidad Politécnica de Madrid, Madri, 2015. Disponível em: <http://oa.upm.es/39260/1/Luis_Rocha_ChIU.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2019.

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES DIRECTEURS DES ROUTES. União Européia. **Partenariats public-privé (PPP).** França: La Grande Arche, 2009. (19). Disponível em: <[https://www.cedr.eu/download/Publications/2009/f_Partenariats_public-privé_\(PPP\).pdf](https://www.cedr.eu/download/Publications/2009/f_Partenariats_public-privé_(PPP).pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2019.

CUNHA, Pedro Farias da. **Análisis Comparativo de Contratos de Colaboración Público-Privada em Carreteras em España.** Madri: Universidad Politécnica de Madrid, 2018.

CAYÓN, Davi. El Cronista. **Logran bajar a 10,5% la tasa de créditos para los PPP viales, que llegan en agosto.** Disponível em: <<https://www.cronista.com/economia/politica/Logran-bajar-a-105-la-tasa-de-creditos-para-los-PPP-viales-que-llegan-en-agosto-20190625-0076.html>>. Acesso em: 17 set. 2019.

ENGEL, Eduardo et al. **A New Approach to Private Roads. Regulation,** Washington, v.25, Issue 3, Fall, 2002. Disponível em: <http://new.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/566312796e7ce3a231febd4febd95a502731b810.pdf>>. Acesso em 25 ago. 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Federal Highway Administration. Unites States Department Of Transportation. **Highway Statistics 2016.** Public Road Length 2016. Miles By Functional System. Disponível em: <<https://www.fhwa.dot.gov/policyinformation/statistics/2016/hm20.cfm#foot1>>. Acesso em 15 out. 2019>. Acesso em: 07 nov. 2019

_____. Federal Highway Administration. Unites States Department Of Transportation. **Project Profile: Indiana Toll Road:** Project Profile: Indiana Toll Road. 2019. Elaborada por Office of Innovative Program Delivery. Disponível em: <https://www.fhwa.dot.gov/ipd/project_profiles/in_indiana_toll.aspx>. Acesso em: 05 nov. 2019.

_____. U.S. Department of Transportation. Report on Highway Public-Private Partnership Concessions in the United States. 2016. Disponível em: https://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/p3/p3-toolkit_report_on_highway_p3s_122916.pdf>. Acesso em 30 out. 2019.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. 2007. Câmara de Diputados. **Programa de Apoyo para el Rescate de Autopistas concesionadas a 2007**. Disponível em: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0162007.pdf>>. Acesso em 11 set. 2019.

_____. Centro de Estudios Sociales y de opinión Pública. Câmara de Diputados. **Características legales de los sistemas de concesión vial en diferentes países de América latina**. 2004. Disponível em: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21184/105161/file/ACST005%20CARACTER%3%8DSTICAS%20LEGALES%20DE%20LOS%20SISTEMAS%20DE%20CONCESI%3%93N.pdf>>. Acesso em 17 set. 2019.

_____. Gobierno Federal. **Diseño y gestión de proyectos carreteros en asociaciones público-privadas**. Cidade do México. 26 set. 2011. Disponível em: <http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGDC/Publicaciones/Libro/introduccion.pdf>>. Acesso em 11 set. 2019.

FANDOM. **Liste des sociétés concessionnaires d'autoroutes françaises**. 2019. Disponível em: https://routes.fandom.com/wiki/Liste_des_soci%C3%A9t%C3%A9s_concessionnaires_d%27autoroutes_fran%C3%A7aises>. Acesso em: 2 dez. 2019.

INDIANA (Estado). Indiana Finance Authority. Indiana Department of Transportation. **Amended and Restated Indiana Toll Road Concession and Lease Agreement**. 2017. Disponível em: <https://www.in.gov/ifa/files/Amended%20and%20Restated%20Concession%20Agreement.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

OBARRIO, Mariano. La Nación. **El Gobierno congela las obras públicas con PPP por el alza del riesgo país**. 20 dez. 2018. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-congela-las-obras-publicas-con-ppp-por-el-alza-del-riesgo-pais-nid2204194>>. Acesso em: 13 set. 2019.

MÜLLER, Luiz Henrique. **Regulação do equilíbrio econômico-financeiro das concessões de rodovias mediante taxa interna de retorno flutuante**. 2010. 108 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão Empresarial, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7769/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Luiz%20Henrique%20Muller.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 09 set. 2019.

MUNDO EMPRESARIAL. **Se caen los PPP: el préstamo del BID no aparece, y se cae el sueño de la obra pública macrista**. 27 mai. 2019. Disponível em: <https://mundoempresarial.com.ar/contenido/2830/se-caen-los-ppp-el-prestamo-del-bid-no-aparece-y-se-cae-el-sueno-de-la-obra-publ>. Acesso em: 18 set. 2019.

NÓBREGA, Marcos. **Riscos e Oportunidades em projetos de Infraestrutura**. 2011. Professor pós-doutorado em Direito - UFPE. Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/images/esmafe/material-didatico/2011/riscosOportunidadesProjetos.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

PEREIRA, Alfredo Marvão; PEREIRA, Rui Marvão. **Investimentos em Infraestruturas em Portugal**.

Fundação Francisco Manuel dos Santos: Lisboa. dez/2005. Disponível em: <<https://www.ffms.pt/FileDownload/46cc11a5-0d00-4b16-b7ae-cf5a620e3818/investimento-em-infraestruturas-em-portugal>>. Acesso em: 25 jul. 2019.

PIRES, José Cláudio Linhares; GIAMBIAGI, Fabio. **Retorno dos Novos Investimentos Privados em Contexto de Incerteza: Uma Proposta de Mudança do Mecanismo de Concessão de Rodovias no Brasil**. Texto para Discussão nº 81. Rio de Janeiro, 40p.

REINO DA ESPANHA. Decreto 215, de 25 de enero de 1973, por el que se aprueba el pliego de cláusulas generales para la construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión. *Bolletín Oficial del Estado*, Madri, 16 fev. 1973, p. 2998 a 3011. Disponível em: <<https://www.boe.es/eli/es/d/1973/01/25/215>>. Acesso em: 09 out. 2019.

_____. Ley 09, de 08 de noviembre de 2017. Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. **Bolletín Oficial del Estado**, nº 272, Madri 09 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>>. Acesso em 24 out. 2019.

_____. Ley 13, de 23 de maio de 2003, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas. **Bolletín Oficial del Estado**, Madri, 24 mai. 2003 fev. 1973, p. 19932 – 19954. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-10463>>. Acesso em: 09 out. 2019.

_____. Ley 8, de 10 de mayo 1972. De construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión. **Bolletín Oficial del Estado**, n.º 113, Madri, 11 mai. 1972, p. 8229 a 8234. Disponível em: <<https://www.boe.es/eli/es/l/1972/05/10/8>>. Acesso em 09 out. 2019.

_____. Orden FOM/2267, de 1 de agosto de 2003, por la que se aprueba el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para el concurso, por procedimiento abierto, de la concesión para la construcción, conservación y explotación de la Autopista de peaje Madrid-Toledo y la Autovía libre de peaje A-40 de Castilla-La Mancha, tramo: circunvalación Norte de Toledo. Madri: **Boletín Oficial del Estado**, 02 out. 2003. p. 35889-35889.

_____. Real Decreto Legislativo 2, de 16 de junho de 2000. Por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. **Bolletín Oficial del Estado**, n.º 148, Madri 21 jun. 2000, p. 21775 a 21823. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2000-11533>>. Acesso em 09 out. 2019.

_____. Resolución de 16 de abril de 2007, do Secretario de Estado de Infraestructuras e Planeamiento que aprova o Pliego-tipo de cláusulas administrativas particulares que se desea emplear por la Dirección General de Carreteras para la licitación del “contrato de concesión de obras públicas para la conservación y explotación de autovías” (denominadas de “primera generación”).

_____. Ministério do Fomento. **Informe 2017 sobre el sector de autopistas de peaje en España**. Madri, 2018. Disponível em: <<https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=ICW039>>. Acesso em: 09 out. 2019.

RENN, Aaron M. **The Lessons of long-term privatizations**. Why Chicago got it wrong and Indiana

got it right. 2016. Disponível em: <<https://media4.manhattan-institute.org/sites/default/files/R-AR-0716.pdf>>. Acesso em 02 out. 2019.

REPÚBLICA ARGENTINA. Dirección Nacional de Vialidad. Ministerio de Transporte. **Contrato de PPP do Corredor A**, de 20 de julho de 2018. Disponível em: <<https://ppp.vialidad.gob.ar/contratosfirmados-cva/>>. Acesso em: 25 set. 2019.

REPÚBLICA ARGENTINA. Vialidad Nacional. Ministerio de Transporte. Disponível em: <<https://ppp.vialidad.gob.ar/>>. Acesso em 13 set. 2019.

REPÚBLICA DO CHILE. Coordinación de Concesiones. **Ley y Reglamento de Concesiones de Obras Públicas, 2010**. Disponível em: <http://www.concesiones.cl/quienes_somos/funcionamientodel-sistema/Documents/Nueva%20Ley%20y%20Reglamento%202010.pdf>. Acesso em 4 set. 2019.

_____. Ministerio de Obras Públicas. **Concesiones de Obras Públicas em Chile 20 años. 2016**. Disponível em: <http://www.concesiones.cl/Documents/libro-Concesiones_obras-publicas-chile-20.pdf>. Acesso em 25 ago. 2019.

_____. Ofício Ord. nº 299, de 19 de fevereiro de 2018. Bases de Licitacion de la Obra Pública Fiscal denominada “Concesion Ruta 5 Tramo Los Vilos – La Serena”, a ejetuar por el Sistema de Concesiones. Ministerio de Hacienda.

_____. Subdirección de Desarrollo. Dirección Nacional de Vialidad. Ministerio de Obras Públicas. **Dimensionamiento y Características Red Vial Nacional 2017**. Disponível em: <<http://www.vialidad.cl/areasdevialidad/gestionvial/Paginas/Informesyestudios.aspx>>. Acesso em 4 set. 2019.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Escola Nacional da Administração Pública. **Modelos de concessão de rodovias no Brasil, no México, no Chile, na Colômbia e nos Estado Unidos: evolução histórica e avanços regulatórios**. Rio de Janeiro, março de 2018.

_____. MINISTÉRIO DA ECONOMIA PLANEJAMENTO DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. (Ed.). **Conceitos Básicos**. 2019. Sobre parcerias público-privadas no Brasil. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas/referencias/copy_of_conceitos-basicos>. Acesso em: 26 nov. 2019.

_____. Agência Nacional de Transportes Terrestres. Ministério da Infraestrutura. **Concessões Rodoviárias**. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/rodovias/Concessoes_Rodoviaras/Index.html>. Acesso em 25 jun. 2019.

REPÚBLICA FRANCESA. Autorité de Régulation Des Transports. **Synthèse des comptes des concessions autoroutières pour l'exercice 2017**. Paris, 2015. Disponível em: <<https://www.Araf.fr/wp-content/uploads/2017/11/rapport-synthese-des-comptes-sca-2016-vf.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2019.

_____. Direction des Infrastructures de Transport, Direction Générale des Infrastructures des Transport et de la mer. Ministère de La Transition Écologique et Solidaire. **Exécution et contrôle des contrats de concession d'autoroutes et d'ouvrages d'art: Rapport d'activité 2016**. Paris, 2016. Disponível em: <<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/RA%20GCA2016>>.

pdf>. Acesso em: 09 out. 2019.

_____. Direction Générale des Infrastructures des Transport et de la mer. Ministère de La Transition Écologique et Solidaire. 2016. **Exécution et contrôle des contrats de concession d'autoroutes et d'ouvrages d'art** - Rapport d'activité 2016. Disponível em: <<http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/RA%20GCA2016.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

_____. Direction Générale des Infrastructures des Transport et de la mer. Ministère de La Transition Écologique et Solidaire. 2016. **Le 1% paysage et développement**. Disponível em: <<http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/le-1-paysage-et-developpement-a10965.html>>. Acesso em: 20 out. 2019.

_____. Tribunal de Comptes Français. **Les relations entre l'état et les sociétés concessionnaires d'autoroutes**. 2013. Disponível em: <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/relations_Etat_societes_concessionnaires_autoroutes.pdf>. Acesso em 19 jul. 2019.

REPÚBLICA PORTUGUESA. **Contrato de Concessão Ascendi Beira Litoral e Altas**. 17 julho 2015. Disponível em:<http://www.utap.pt/PPP%20Rodoviaras/08_Concess%C3%A3o%20Beira%20Litoral-Beira%20Alta/Contrato%20em%20vigor/Contrato/Contrato.pdf>. Acesso em 6 set. 2019.

REPÚBLICA PORTUGUESA. Decreto 111, de 18 de junho de 2015. Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei 142-A, de 24 de abril de 2001, que atribui à sociedade LUSOS CUT - Autoestradas das Beiras Litoral e Alta, S. A., a concessão da concepção, projeto, construção, financiamento, exploração e conservação de lanços de autoestradas e conjuntos viários associados, designados por Beira Litoral/Beira Alta. **Diário da República** nº 117, Série I de 18 jun. 2015, p. 4060 – 4132.

_____. Decreto-Lei 267, de 2 de outubro de 1997. Estabelece o regime de realização de concursos públicos internacionais para a concessão da concepção, construção e exploração em regime de portagens sem cobrança aos utilizadores (SCUT) de lanços de autoestradas da rede rodoviária nacional. **Diário da República** nº 228, série I-A de 02 out. 1997, p. 5390 – 5393.

_____. Decreto-Lei 111, de 8 de novembro de 2011. Sujeita os lanços e sublanços das auto-estradas SCUT do Algarve, da Beira Interior, do Interior Norte e da Beira Litoral/Beira Alta ao regime de cobrança de taxas de portagem aos utilizadores. **Diário da República** nº 228, Série I de 28 nov. 2011, p. 5094 – 5100.

_____. Decreto-Lei 222, de 17 de julho de 1998. Redefine o plano rodoviário nacional (PRN) e cria estradas regionais. **Diário da República** nº 163, Série I-A de 17 jul. 1998, p. 3444 – 3454.

_____. Decreto-lei 141, de 27 de julho de 2006. Primeira alteração ao Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de Abril, revendo o regime jurídico aplicável à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global de parcerias público-privadas. **Diário da República** nº 144, Série I de 27 jul. 2006, p. 5344 – 5356.

_____. Decreto-Lei 111, de 23 de maio de 2012. Disciplina a intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas e cria a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos. **Diário**

da República nº 100, Série I de 23 mai. 2012, 2702 – 2713.

_____. Decreto-Lei 18, de 29 de janeiro de 2008. Aprova o Código dos Contratos Públicos, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo. **Diário da República** nº 20, Série I de 02 jan. 2008, p. 753 – 852.

_____. Infraestruturas de Portugal. Ministérios do Planeamento e das Infraestruturas e das Finanças. **Sobre nós**. Ligamos destinos. Disponível em: <<http://www.infraestruturasdeportugal.pt/sobre-nos>>. Acesso em 28 jul. 2019.

REPÚBLICA PORTUGUESA. Instituto de Mobilidade de Transportes. **Sistema de Identificação Eletrónica de Veículos**. Disponível em: <<http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Infraestruturas-Rodoviaras/SistemadeIdentificacaoEletronicodeVeiculos/Paginas/SIEV.aspx>>. Acesso em 13 ago. 2019.

_____. Instituto de Mobilidade e dos Transportes. Ministério das Infraestruturas e Habitação. **Relatório de Monitorização da Rede Rodoviária Nacional 2012 e 2013**. 2014. Disponível em: <<http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Paginas/MonitorizacaoRedeRodoviariaNacional.aspx>>. Acesso em 28 ago. 2019.

_____. Resolução do Conselho de Ministros nº 45-D, de 7 de julho de 2015. Aprova a minuta do contrato de alteração ao contrato de concessão da conceção, projeto, construção, financiamento, exploração e conservação dos lanços de autoestrada e conjuntos viários associados designada por Beira Litoral/Beira Alta. **Diário da República** nº 130, Série I de 07 jul. 2015, seção 130, p. 4686 (145) – 4686 (193).

_____. Técnica de Acompanhamento de Projetos. Ministério das Finanças. **PPP Rodoviárias**. Disponível em : <http://www.utap.pt/PPP_rodoviaras.htm>. Acesso em 25 set. 2019.

_____. XXI Governo da República. **Principais Indicadores da economia de Portugal**. Disponível em: <<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/portugal/portugal-em-numeros>>. Acesso em 28 ago. 2019.

REVISTA VIAL. **Sistema de Concesiones de Argentina**, 05 de maio de 2010. Disponível em: <<http://revistavial.com/sistema-de-concesiones-de-argentina/>>. Acesso em 17 set. 2019.

SANCHEZ, Ricardo J. e TOMASSIAN, Georgina Cipoleta. **Análisis del régimen de concesiones viales en Argentina 1990-2008**. División de Recursos naturales e infraestructura. Santiago de Chile, 2009.

SANTOS, Janaína dos. **Concessões Rodoviárias: Uma Primeira Análise dos Benefícios**, Rio de Janeiro, 2006.

SENNA, Luiz Afonso dos Santos; MICHEL, Fernando Dutra. **Rodovias auto-sustentadas. O desafio do século XXI**. São Paulo: CLA, 2006.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014. Relativa à adjudicação de contratos de concessão. **Jornal Oficial da União Europeia**, 28 mar.

2014. Disponível em: <<http://data.europa.eu/eli/dir/2014/23/oj>>. Acesso em 27 ago. 2019.

URIBE, Fabián Alférez. **El papel del Ingeniero Independiente en la construcción de carreteras: Caso particular del subtramo Entronque autopista León-Aguascalientes KM 82+319 al Entronque Desperdicio II de la carretera Zapotlanejo-Lagos De Moreno KM 118+905, en el estado de Jalisco, México.** 2015. 202 f. Tese (Doutorado) - Curso de Engenharia Civil, Facultad de Ingeniera, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México, 2015. Disponível em: <<http://132.248.52.100:8080/xmlui/handle/132.248.52.100/9045>>. Acesso em 24 set. 2019.

VÁSQUEZ, Patricia Durand. **Criterios para la Determinación de Peajes Viales y sus tarifas em Perú, Chile, Colombia y España.** Congresso da República do Peru. Legislatura 2018-2019. nº 7, 2018.


 CanalANTT

 @ANTTnoface

 @ANTTagencia

 @ANTT_oficial

 www.antt.gov.br

 suexe@antt.gov.br

 **ANTT**
AGÊNCIA NACIONAL DE
TRANSPORTES TERRESTRES

Apêndice - Quadro I - Características dos Contratos de Concessão

Descrição	Argentina	Chile	Espanha	Estados Unidos	França	México	Portugal
Crítérios de escolha do vencedor da licitação	Melhor oferta: menor valor a ser recebido pelo Poder Concedente. Além disto, são avaliados, previamente, requisitos mínimos técnico-econômicos.	Receitas Totais da Concessão (RTC); em caso de empate pontuação da oferta técnica.	Critério técnico - financeiro.	Maior lance/melhor oferta final, após seleção de proponentes.	Oferta vinculativa, incluindo uma oferta técnica, uma proposta tarifária para pedágios, investimentos e compromissos de qualidade operacional e o valor da participação do estado das despesas de construção das rodovias ou trechos de rodovia.	Maior outorga inicial.	Critério técnico-financeiro. Atualmente é proveniente de renegociação do contrato.
Prazo da concessão	15 anos.	Variável (VPRm ≥ RTC) ; limite 360 meses.	36 anos.	75 anos.	40 anos.	30 anos.	30 anos (regra no país).
Previsão de alteração do prazo da concessão	Limitado a 1 ano.	Variável em função das receitas; pode ser prorrogado em caso de novos investimentos.	Prorrogação por até 4 anos. Pode ocorrer em caso de novas obras; prorrogação como forma de incentivo.	Pode ocorrer para reequilíbrio, no caso casos de danos que indisponibilizem a rodovia ou suspenda a cobrança de pedágio para além de 120 dias. Limitado ao período daquela indisponibilidade.	Limitado a 1 ano.	Pode ocorrer para reequilíbrio e por interesse da administração (prorrogação pelo mesmo prazo do contrato).	Limitado a 3 anos, para fins de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.
Tarifa de pedágio	Diferenciadas por praça e por categoria de veículos.	Diferenciadas por praça e por categoria de veículos.	Diferenciadas por categoria de veículos; tarifa teto por km; podem variar por horário e período do ano (ou outro critério objetivo).	Em função da distância percorrida e categoria de veículo.	Calculada multiplicando a taxa quilométrica média (TKM) por classe de veículo pela metade do comprimento da seção concedida. As tarifas aplicáveis aos veículos pesados são moduladas de acordo com as classes de emissões EURO, com veículos menos poluentes pagando menos.	Por quilômetro e diferenciadas por categoria de veículo.	Em função da distância percorrida: quantidade, localização dos pontos de cobrança e classe do veículo.
Requisitos para início da cobrança do pedágio	A partir da data de subscrição da ata de tomada de posse da praça de pedágio. Pode, ainda, haver condicionantes para praças já existentes: após terminar as obras dos primeiros 9 meses do contrato. No caso de novas praças de pedágio: terminar obras específicas.	Após o encerramento da concessão vigente e em até 60 dias da comunicação do Diretor Geral de Obras Públicas.	Executar obras de trechos definidos.	A concessionária tem direito a cobrar o pedágio desde a assinatura do contrato. Contudo, por 2 anos, até a implementação de sistema de cobrança eletrônica de pedágio, não pôde aumentar a tarifa pre-existente.	A concessão foi dividida em duas fases com o conjunto de obras a serem concluídas a cada fase. O recebimento da tarifa é reduzido após completar as obras da fase 1 e pleno após concluir as obras da fase dois.	Entrega das obras de construção e de reabilitação inicial.	A cobrança do pedágio se inicia a partir de definição por parte do governo, que fixa as datas em que se inicia, altera ou cessa a cobrança de taxas de portagem (decreto-lei específico).
Reajuste das tarifas	Ajuste conforme variação dos custos de mão-de-obra, serviços, gasolina e equipamentos.	Anual ou sempre que a inflação acumulada for igual ou superior a 15%.	Anual (parâmetros de qualidade e inflação).	Anual.	Anual.	Anual.	Anual.
Cumprimentos das obrigações contratuais (obras e serviços)	Há um plano das obras principais com cronograma de execução e com acompanhamento mensal das obras, mas caso haja descumprimento é possível descontar do valor devido (TPI) pelo Poder Concedente ao concessionário. Parâmetros de qualidade de construção e dos serviços de operação e manutenção, que se descumpridos ensejam aplicação de multa.	Os cronograma das obras e os padrões exigidos estão estabelecidos no contrato, em caso de descumprimento, a concessionária pode ser penalizada.	Incentivo para padrões de qualidade do pavimento e operação: prorrogação por até 4 anos; execução de multas por meio de descontos nos casos de descumprimento de parâmetros de qualidade.	A concessionária é responsável por operar, manter e cobrar pedágio pelo uso da rodovia, com direito de exclusividade na operação e de coletar a receita de pedágio. Investimentos obrigatórios envolveram implementar a cobrança eletrônica de pedágio e expandir quatro dos trechos da rodovia para três faixas em cada sentido, conforme cronograma.	O contrato estabelece as obras necessárias e cronogramas. Previsão de indicadores de desempenho, associados a penalidades em caso de descumprimento. Caso ocorra o descumprimento do cronograma das obras o Estado pode recuperar a vantagem financeira obtida pela empresa.	A concessionária é responsável pela construção de um dos quatro trechos, por realizar obras de recuperação inicial em outros dois e por manter e operar o último. Além disso, após as obras de construção e recuperação inicial, deve manter os padrões de desempenho previstos em contrato.	Os cronogramas das obras e os padrões exigidos estão estabelecidos no contrato e anexos, em caso de descumprimento a concessionária pode ser penalizada. Pode haver desconto na remuneração atrelada à disponibilidade da via e do sistema de cobrança eletrônica de pedágio.
Crítérios para inclusão de novas obrigações	Alteração unilateral se incluir/reduzir obras principais obrigatórias em até 20% do previsto inicialmente (quantia total requerida TPI ajustado). Há limite de valor de inclusão de obra obrigatória: individual de \$ 50.000.000 pesos ou, no período de um ano, \$100.000.000 pesos. Caso superem o limite a concessionária deve realizar licitação ou concurso de preços privados.	Investimentos adic. > 5% do previsto inicialmente ou soma > 100.000 UF (exigidas pelo Estado); 50.000 UF (acordadas) : a execução deve ser licitada. A concessionária é compensada pelo valor resultante da licitação acrescido de percentual de administração; outras situações, consideram-se os preços do contrato.	Inclusões e alterações limitadas ≤ 50% do valor inicial; preços unitários definidos no contrato.	A qualquer tempo, por negociação. Se as alterações forem unilaterais pelo Concedente, este deve compensar. Se for por iniciativa da concessionária, esta arca com os custos. Se indicado em estudos de nível de serviço, os custos são igualmente divididos.	Investimentos adicionais devem atender a condições estabelecidas pela União Europeia e ser simultaneamente inferiores a 5.225.000 de euros e a 10% do valor do contrato. O total das modificações não devem exceder 50% do valor inicial do contrato de concessão.	Obras não previstas inicialmente no projeto executivo podem ser incluídas após autorização da SCT e serão custeadas pelo fundo de obras adicionais. Outras obrigações poderão ser solicitadas pela SCT, que decidirá a forma de reequilíbrio a ser adotada.	Processo de negociação, a qualquer tempo, observando o interesse público. Com base e listagem de preços unitários a ser objeto de acordos entre as partes e aprovado pelo Concedente ao final. Orçamento representa o reequilíbrio econômico-financeiro a ser indenizado à Concessionária.
Risco de tráfego	Concessionária.	Compartilhado.	Concessionária.	Concessionária.	Compartilhado. Caso receita exceda um valor estabelecido em contrato o montante é partilhado entre concessionária e poder concedente.	Concessionária.	Cabe ao poder concedente, que é titular da tarifa de pedágio.
Financiamento	Concessionária.	Concessionária.	Concessionária.	Concessionária.	Compartilhado. O financiamento inicial é de responsabilidade da concessionária, mas caso haja refinanciamento o estado pode obter uma parte dos ganhos obtidos de acordo com a TIR obtida após o refinanciamento.	Concessionária.	Cabe à concessionária.
Licenciamento ambiental	Compartilhado. O Poder Concedente realiza estudo ambiental, audiências públicas e diligência ante as autoridades ambientais para facilitar o cumprimento das exigências ambientais. A Concessionária realiza a gestão ambiental, obtém todas as autorizações e realiza estudo de impacto ambiental antes de executar as obras.	Compartilhado.	Concessionária.	Concedente.	Concessionária.	Compartilhado (antes da liberação da faixa de domínio é a SCT, depois é a concessionária).	À concessionária cabe realizar estudos de impacto ambiental. Cabe ao concedente encaminhar os estudos de impacto ambiental ao órgão competente para parecer de avaliação.
Desapropriação	Os gastos prévios à expropriação são do Poder Concedente, e os posteriores são do Poder Concedente, como avaliação do bem afetado, indenização e despesas judiciais.	Compartilhado.	Poder concedente (procedimento e indenizações).	Compartilhado (a depender da origem demanda).	Concessionária para as desapropriações que não tenham sido feitas pelo Estado.	Compartilhado (antes da liberação da faixa de domínio é a SCT, depois é a concessionária).	Poder concedente (cabe à concessionária delimitar e indicar os terrenos).

Apêndice - Quadro II - Características dos contratos de concessão das rodovias federais brasileiras

Etapa	1ª Etapa	2ª Etapa Fase I	2ª Etapa Fase II (ViaBahia)	3ª Etapa (BR-101/ES/BA)	3ª Etapa (BR-163/MS)	3ª Etapa (ECOPONTE)	ViaSul
Início	Década de 90	2008	2009	2013	2014	2015	2018
Prazo (ano)	20 ou 25	25	25	25	30	30	30
Critério de Licitação	Menor tarifa	Menor tarifa	Menor tarifa	Menor tarifa	Menor tarifa	Menor tarifa	Menor tarifa
Prorrogação	Em regra não é permitida	Não é permitida	Até 5 anos	Até 25 anos	Até 30 anos	Até 30 anos	Até 5 anos
Reajuste das tarifas	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual
Obras	Pontuais e duplicações	Melhorias e duplicações	Melhorias e duplicações (gatilho)	Melhorias e duplicação total (antecipação por gatilho)	Melhorias e duplicação total em 5 anos	Melhorias	Melhorias e duplicação total (antecipação por gatilho)
Início da Cobrança	Trabalhos Iniciais (6 meses)	Trabalhos Iniciais (6 meses)	Trabalhos Iniciais (6 meses)	Trabalhos Iniciais (12 meses)	Trabalhos Iniciais e duplicação de 10%	Não há	Trabalhos Iniciais (12 meses)
Tarifa de pedágio	Definida por praça (valores diferentes praças principais e auxiliares)	Igual em todas as praças	Igual em todas as praças	TCP (trecho de cobertura de praça)	TCP (trecho de cobertura de praça)	Praça única (localização definida no PER)	TCP (trecho de cobertura de praça)
Equilíbrio	Plano de negócios	Plano de negócios	Plano de negócios (desconto de reequilíbrio Fator D)	Plano de negócios (Fator D, Fator X)	Fator C, Fator D, Fator Q, Fator X	Fator C, Fator D, Fator Q, Fator X	Fator C, Fator D, Fator A, Fator E e Fator X
Inclusão de obras e serviços	Plano de negócios*	Plano de negócios*	Fluxo de caixa marginal	Fluxo de caixa marginal	Fluxo de caixa marginal	Fluxo de caixa marginal	Fluxo de caixa marginal
Estoque de obras	Não previsto	Não previsto	Não previsto	Não previsto	Não previsto	Não previsto	Previsto
Parâmetro de desempenho	Sem definição clara (alguns elementos)	Obras e serviços não obrigatórios (penalidades)	Obras e serviços não obrigatórios (penalidades e desconto de reequilíbrio)	Obras e serviços não obrigatórios (penalidade e desconto de reequilíbrio)	Previstos recuperação, manutenção e operação (penalidades e desconto de reequilíbrio)	Previstos recuperação, manutenção e operação (penalidades e desconto de reequilíbrio)	Previstos recuperação, manutenção e operação (penalidades e desconto de reequilíbrio)
Desconto de reequilíbrio (descumprimento - obras e parâmetros de desempenho)	Não previsto	Não previsto	Fator D - descumprimento de parâmetros e atraso ou inexecução de obras de ampliação de capacidade condicionadas ao volume de tráfego e de obras e serviços de caráter não obrigatório	Fator D - descumprimento de parâmetros e atraso ou inexecução de obras de ampliação de capacidade condicionadas ao volume de tráfego e obras e serviços de caráter não obrigatório	Fator D - não atendimento aos parâmetros de desempenho das obras de ampliação de capacidade e de manutenção do nível de serviço, ou como acréscimo de reequilíbrio no caso de antecipação na entrega de obras; Fator Q - redutor ou incrementador em função dos atendimentos dos indicadores de qualidade	Fator D - descumprimento dos parâmetros de desempenho e inexecução das obras e serviços da frente de manutenção de nível de serviço; Fator Q - redutor ou incrementador em função dos atendimentos dos indicadores de qualidade	Fator D - descumprimento de parâmetros de desempenho e inexecução das obras e serviços da frente de ampliação de capacidade, melhorias e manutenção de nível de serviço
Riscos	Sem definição clara da matriz de riscos	Distribuição de riscos detalhada	Distribuição de riscos detalhada	Distribuição de riscos detalhada	Distribuição de riscos detalhada	Distribuição de riscos detalhada	Distribuição de riscos detalhada
Tráfego	Concessionária (exceto nova ponte no caso do contrato da PONTE S/A)	Concessionária	Concessionária (exceto nova rota)	Concessionária (exceto nova rota)	Concessionária (exceto nova rota)	Concessionária (exceto nova rota)	Concessionária (exceto nova rota)
Financiamento	Concessionária	Concessionária	Concessionária	Concessionária	Concessionária	Concessionária	Concessionária
Desapropriação	Concessionária (verba limite)	Concessionária (verba limite)	Concessionária (verba limite)	Concessionária (verba limite)	Concessionária (verba limite)	Concessionária (verba limite)	Concessionária (verba limite)
Licenciamento ambiental	Concessionária (não está explícito custos e condicionantes)	Concessionária (não está explícito custos e condicionantes)	Concessionária (inclusive despesas e custos)	Concessionária (inclusive despesas e custos)	Compartilhado (poder concedente: licença prévia e de instalação das obras de ampliação de capacidade e melhorias; concessionária: demais licenças, assume os custos, inclusive das condicionantes, exceto pesquisa arqueológica ou condicionantes relacionadas a áreas indígenas ou comunidades quilombolas)	Concessionária (inclusive condicionantes, exceto decorrentes de pesquisas arqueológicas ou relacionadas a áreas indígenas e comunidades quilombolas)	Compartilhado (poder concedente: licença prévia e de instalação das obras de ampliação de capacidade de melhorias; concessionária: demais licenças, assume custos, inclusive, das condicionantes, exceto advindas dos estudos arqueológicos, indígenas e comunidades quilombolas)

* Fluxo de caixa marginal após a publicação da Resolução nº 3.651, de 7 de abril de 2011.