

Universidade de Brasília (UnB)

Lisandro Cogo Beck

Contratos de Concessões de Rodovias Federais: Análise dos pedidos de Revisões
Extraordinárias com vistas ao Reequilíbrio Econômico-Financeiro

Brasília

2021



UnB

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO,
CONTABILIDADE E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO

Lisandro Cogo Beck

**Contratos de Concessões de Rodovias Federais: Análise dos pedidos de Revisões
Extraordinárias com vistas ao Reequilíbrio Econômico-Financeiro**

Brasília

2021

LISANDRO COGO BECK

CONTRATOS DE CONCESSÕES DE RODOVIAS FEDERAIS: ANÁLISE DOS PEDIDOS
DE REVISÕES EXTRAORDINÁRIAS COM VISTAS AO REEQUILÍBRIO
ECONÔMICO-FINANCEIRO.

Dissertação apresentada no âmbito do Mestrado Profissional em Economia do Setor Público da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. César Costa Alves de Mattos

Brasília - DF
2021

FICHA CATALOGRÁFICA

BECK, Lisandro Cogo

Contratos de Concessões de Rodovias Federais: Análise dos pedidos de Revisões Extraordinárias com vistas ao Reequilíbrio Econômico-Financeiro. 120 pp.

Dissertação: Mestrado Profissional em Economia do Setor Público

Orientador: Prof. Dr. César Costa Alves de Mattos

1. Concessões de Rodovias Federais
2. Comportamento Oportunista
3. Revisões Extraordinárias
4. Revisões Ordinária
5. Tarifa Básica de Pedágios

I. MESP/UnB

II. Título: Mestre

Cessão de Direitos

NOME DO AUTOR: Lisandro Cogo Beck

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO PROFISSIONAL: Contratos de Concessões de Rodovias Federais: Análise dos pedidos de Revisões Extraordinárias com vistas ao Reequilíbrio Econômico-Financeiro.

GRAU/ANO: Mestre/2021.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação de mestrado profissional e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos ou científicos. O autor reserva direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem autorização por escrito do autor.

Lisandro Cogo Beck

E-mail: Lisandro.beck@gmail.com

**CONTRATOS DE CONCESSÕES DE RODOVIAS FEDERAIS: ANÁLISE DOS
PEDIDOS DE REVISÕES EXTRAORDINÁRIAS COM VISTAS AO REEQUILÍBRIO
ECONÔMICO-FINANCEIRO.**

Dissertação apresentada como pré-requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia do Setor Público junto a Universidade de Brasília.

Brasília, 23 de março de 2021.

Dr. César Costa Alves de Mattos, UnB
Orientador

Prof. Dr. Vander Mendes Lucas, UnB
MEMBRO DA BANCA EXAMINADORA

Dr. Marcello da Costa Vieira
MEMBRO EXTERNO DA BANCA EXAMINADORA

DEDICATÓRIA

A Deus.

A minha esposa Raquel.

A meus filhos Pedro e Alexandre.

A meus pais Idelfonso e Anair.

AGRADECIMENTO

A meu orientador, Professor Doutor César Mattos, por confiar em mim, pelo incentivo em desenvolver esse trabalho e pela disposição em me atender sempre que solicitado, o que, certamente, será um diferencial na minha carreira profissional,

A meus pais, pelo apoio e por entenderem os momentos de ausência familiar.

A minha esposa Raquel e a meus filhos Pedro e Alexandre, pela paciência comigo, pelo apoio incondicional e incentivo para enfrentar este desafio.

A meu sogro Alberto Santana, pela oportunidade de discussões que ampliaram as reflexões sobre este trabalho.

A meus colegas de trabalho que sempre me motivaram a desenvolver este trabalho.

Aos técnicos da ANTT que contribuíram para o desenvolvimento das pesquisas, bem como a todos aqueles que se envolveram direta ou indiretamente para que este trabalho fosse realizado.

RESUMO

Esta dissertação teve como principal objetivo a compreensão dos motivos que geraram solicitações de reequilíbrio econômico-financeiro por meio de revisões extraordinárias dos contratos de concessão de rodovias federais, celebrados pelo Governo Federal, no âmbito do Programa de Concessões de Rodovias Federais, durante o período compreendido de 2013 até 2019, com a finalidade de identificar os motivos que acionaram os pedidos de revisões, e se estes estão enquadrados ou não na matriz de riscos do contrato, assim como, analisar se houve ou não viés oportunista nestes motivos.

Para tanto, realizou-se levantamento e leitura dos arquivos dos contratos de concessões de rodovias federais, bem como das notas técnicas elaboradas pelas áreas técnicas da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, para o citado período, além de entrevistas com os técnicos da Agência ligados aos processos de concessões.

Os resultados da pesquisa proposta apontam que 75 motivos foram utilizados pelas concessionárias para acionarem o instrumento de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, o que gerou 150 pleitos de análise, sendo que apenas 76 (51%) dos pleitos foram deferidos, 59 (39%) foram indeferidos e 15 (10%) estão pendentes. Dos indeferidos, 46 (78%) pleitos foram identificados como de comportamento oportunista por parte das concessionárias, mas que a Agência os tratou com o rigor das cláusulas da alocação de riscos, previstas no contrato, impedindo o seu êxito.

Palavras Chave: Concessão de Rodovia Federais. Comportamento Oportunista. Revisão Extraordinária. Reequilíbrio Econômico-financeiro. Alocação de Riscos.

ABSTRACT

This dissertation had as main objective the understanding of the reasons that generated requests for an economic-financial rebalancing through extraordinary reviews of federal highway concession contracts, entered into by the Federal Government, within the scope of the Federal Highway Concessions Program, during the period included from 2013 to 2019, in order to identify the reasons that triggered the requests for revisions, and whether or not they fall within the contract's risk matrix, as well as to analyze whether or not there was an opportunistic bias in these reasons.

For this, a survey and reading of the files of federal highway concession contracts was carried out, as well as of the technical notes prepared by the technical areas of the National Land Transport Agency - ANTT, for the aforementioned period, in addition to interviews with the technicians for the Agency related to the concession processes.

The results of the proposed research indicate that 75 reasons were used by the concessionaires to activate the instrument of economic-financial rebalancing of the contract, which generated 150 analysis requests, with only 76 (51%) of the claims being granted, 59 (39%) were rejected and 15 (10%) are pending. Of the rejections, 46 (78%) claims were identified as opportunistic behavior by the concessionaires, but that the Agency treated them with the rigor of the risk allocation clauses, provided for in the contract, preventing their success.

Keywords: Federal Highway Concession. Opportunistic behavior. Extraordinary Review. Economic-financial rebalancing. Risk Allocation.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – FASES DE UMA CONCESSÃO RODOVIÁRIA	36
FIGURA 2 – SERVIÇOS DA CONCESSÃO	37
FIGURA 3 – MAPA DE LOCALIZAÇÃO DAS CONCESSÕES DA 3ª ETAPA.....	59

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Variação anual do Índice ABCR de fluxo de veículos - Brasil - 2010 a 2018 - percentual (%).....	20
GRÁFICO 2 - Índice ABCR de fluxo de veículos - Brasil - 1999 a 2018 - Número Índice (Base 100 = 2014).....	21
GRÁFICO 3 - Classificação do Estado Geral das Rodovias.....	27
GRÁFICO 4 - Classificação do Estado Geral das Rodovias– Gestões Concedida e Pública.....	28
GRÁFICO 5 - CONCEBRA - Evolução das alterações da TBP/Km.....	64
GRÁFICO 6 - CONCEBRA - Tarifa cobrada na praça de pedágio - Em R\$.....	65
GRÁFICO 7 - CRO - Evolução das alterações da TBP/Km.....	72
GRÁFICO 8 - CRO - Tarifa cobrada na praça de pedágio - Em R\$.....	73
GRÁFICO 9 - ECO050 - Evolução das alterações da TBP/Km.....	80
GRÁFICO 10 – ECO050- Tarifa cobrada na praça de pedágio - Em R\$.....	80
GRÁFICO 11 - ECO101 - Evolução das alterações da TBP/Km.....	87
GRÁFICO 12 – ECO101- Tarifa cobrada na praça de pedágio - Em R\$.....	88
GRÁFICO 13 - ECOPONTE - Evolução das alterações da TBP/Km.....	93
GRÁFICO 14 – ECOPONTE- Tarifa cobrada na praça de pedágio - Em R\$.....	94
GRÁFICO 15 - MSVIA - Evolução das alterações da TBP/Km.....	99
GRÁFICO 16 – MSVIA- Tarifa cobrada na praça de pedágio - Em R\$.....	100
GRÁFICO 17 - VIA040 - Evolução das alterações da TBP/Km.....	106
GRÁFICO 18 – VIA040 - Tarifa cobrada na praça de pedágio - Em R\$.....	107

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Classificação do Estado Geral das Rodovias.....	27
TABELA 2 - Classificação do Estado Geral das Rodovias – Gestões Concedida e Pública.....	28
TABELA 3 – Alocação dos Riscos do Contrato.....	47
TABELA 4 – Concessões da 1ª Etapa/1993.....	51
TABELA 5 – Concessões da 2ª Etapa/2007.....	52
TABELA 6 – Concessões da 3ª Etapa/2013.....	53
TABELA 7 – Concessões da 4ª Etapa/2018.....	54
TABELA 8 – Lances de TBP Vencedores dos Leilões da 3ª Etapa.....	56
TABELA 9 – Quantidade de Revisões Extraordinárias por Concessionária.....	57
TABELA 10 – CONCEBRA - Pedidos e Revisão Extraordinária Deferidos.....	60
TABELA 11 - CONCEBRA - Alteração da TBP/Km com as Revisões Extraordinárias Deferidas.....	62
TABELA 12 - CONCEBRA - Variação Efetiva da TBP/Km no Período Avaliado.....	64
TABELA 13 - CONCEBRA - Pedidos e Revisão Extraordinária Indeferidos.....	65
TABELA 14 - CONCEBRA - Pedidos de Revisão Extraordinária Pendentes	68
TABELA 15 – CRO - Pedidos e Revisão Extraordinária Deferidos.....	69
TABELA 16 - CRO - Alteração da TBP/Km com as Revisões Extraordinárias Deferidas.....	71
TABELA 17 - CRO - Variação Efetiva da TBP/Km no Período Avaliado.....	72
TABELA 18 - CRO - Pedidos e Revisão Extraordinária Indeferidos.....	74
TABELA 19 - CRO - Pedidos de Revisão Extraordinária Pendentes	75
TABELA 20 – ECO050 - Pedidos e Revisão Extraordinária Deferidos.....	77
TABELA 21 – ECO050 - Alteração da TBP/Km com as Revisões Extraordinárias Deferidas.....	78
TABELA 22 – ECO050 - Variação Efetiva da TBP/Km no Período Avaliado.....	79
TABELA 23 – ECO050 - Pedidos e Revisão Extraordinária Indeferidos.....	81

TABELA 24 – ECO050 - Pedidos de Revisão Extraordinária Pendentes	83
TABELA 25 – ECO101 - Pedidos e Revisão Extraordinária Deferidos.....	83
TABELA 26 – ECO101 - Alteração da TBP/Km com as Revisões Extraordinárias Deferidas.....	86
TABELA 27 – ECO101 - Variação Efetiva da TBP/Km no Período Avaliado.....	87
TABELA 28 – ECO101 - Pedidos e Revisão Extraordinária Indeferidos.....	88
TABELA 29 – ECO101 - Pedidos de Revisão Extraordinária Pendentes	90
TABELA 30 – ECOPONTE - Pedidos e Revisão Extraordinária Deferidos.....	91
TABELA 31 – ECOPONTE - Alteração da TBP/Km com as Revisões Extraordinárias Deferidas.....	92
TABELA 32 – ECOPONTE - Variação Efetiva da TBP/Km no Período Avaliado.....	92
TABELA 33 – ECOPONTE - Pedidos e Revisão Extraordinária Indeferidos.....	94
TABELA 34 – ECOPONTE - Pedidos de Revisão Extraordinária Pendentes	96
TABELA 35 – MSVIA - Pedidos e Revisão Extraordinária Deferidos.....	97
TABELA 36 – MSVIA - Alteração da TBP/Km com as Revisões Extraordinárias Deferidas.....	98
TABELA 37 – MSVIA - Variação Efetiva da TBP/Km no Período Avaliado.....	99
TABELA 38 – MSVIA - Pedidos e Revisão Extraordinária Indeferidos.....	101
TABELA 39 – MSVIA - Pedidos de Revisão Extraordinária Pendentes	102
TABELA 40 – VIA040 - Pedidos e Revisão Extraordinária Deferidos.....	103
TABELA 41 – VIA040 - Alteração da TBP/Km com as Revisões Extraordinárias Deferidas.....	105
TABELA 42 – VIA040 - Variação Efetiva da TBP/Km no Período Avaliado.....	106
TABELA 43 – VIA040 - Pedidos e Revisão Extraordinária Indeferidos.....	107
TABELA 44 – VIA040 - Pedidos de Revisão Extraordinária Pendentes	109
TABELA 45 – Quantidades de Revisões Extraordinárias e Pleitos.....	112
TABELA 46 – Variação da Tarifa Nominal e Real.....	112

LISTA DE ABREVIATURAS

ABCR	Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias
ACP	Ação Civil Pública
ANTAQ	Agência Nacional de Transporte Aquaviário
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
CF	Constituição Federal
CND	Conselho Nacional de Desestatização
CNT	Confederação Nacional do Transporte
COINT	Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DOU	Diário Oficial da União
DTROD	Departamento de Transporte Rodoviário
EEFC	Equilíbrio Econômico-financeiro do Contrato
Lei de Licitações	Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e alterações posteriores
Lei dos Caminhoneiros	Lei Federal nº 13103, de 02 de março de 2015
PER	Programa de Exploração Rodoviária
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desestatização
PPP	Parceria Público-Privada
PROCOFE	Programa de Concessões de Rodovias Federais
RE	Revisão Extraordinária
RO	Revisão Ordinária
SIR	Projeto Sistema de Informações Rodoviárias
TBP	Tarifa Básica de Pedágio
TBPI	Tarifa Básica de Pedágio a preços iniciais
TC	Tomada de Contas
TCP	Trecho de Cobertura da Praça
TCU	Tribunal de Contas da União
TIR	Taxa Interna de Retorno

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	18
1. As Rodovias Federais no Brasil.....	18
1.1. Importância Econômico e Social	18
1.2. O Caso da Infraestrutura de Transportes Rodoviários no Brasil.....	19
2. A Situação Problema	21
3. Objetivos	22
3.1. Objetivo Geral	22
3.2. Objetivos Específicos.....	22
4. Metodologia de Pesquisa.....	23
4.1. Revisão Teórica.....	24
4.1.1. As Concessões como Solução e as Restrições Decorrentes	24
4.1.2. A Proposta do Governo	25
4.1.3. A Agência Reguladora (papel e responsabilidades)	26
4.1.3.1 O Estado da Arte em Qualidade de Rodovias	26
4.2. Documentação de Regência.....	28
4.2.1. Contratos Administrativos.....	29
4.2.2. Contratos de Concessão.....	31
4.2.2.1. Fases e Etapas de uma Concessão relacionada com as Rodovias Federais	33
4.2.2.2. O Programa de Exploração da Rodovia - PER.....	36
4.2.2.3. Evolução das Concessões Rodoviárias no Brasil	39
4.2.2.4. Equilíbrio Econômico-Financeiro.....	42
4.2.2.5. Contratos de Concessão da 3ª Etapa	43
4.2.2.6. Revisões e Reajustes da Tarifa Básica de Pedágio	44
4.2.2.6.1. Revisão Ordinária	44
4.2.2.6.2. Revisão Extraordinária	46
4.2.2.6.3. Revisão Quinquenal.....	50
4.3. Programa de Concessões de Rodovias Federais – PROCOFE	50
4.3.1. Etapas do PROCOFE.....	50
II. RESULTADOS E DISCUSSÕES	55
1. Análise e Resultados Obtidos nas Solicitações de Revisões Extraordinárias da 3ª Etapa.....	55
1.1 Resultado dos Leilões.....	55
1.2 Quantidade de Revisões Extraordinárias Solicitadas	56
1.3 Os Motivos que Geraram uma Solicitação de Revisão Extraordinária.....	57
2. A Observância das condições previstas na Matriz de Riscos	58
2.1 Impactos das Revisões Extraordinárias Deferidas na Tarifa Básica de Pedágio (TBP/Km)	58

2.1.1 CONCEBRA.....	60
2.1.1.1 Características do contrato	60
2.1.1.2 Pleitos de Revisão Extraordinária deferidos	60
2.1.1.3 Análise dos Impactos das Revisões Extraordinárias na TBP/Km.....	62
2.1.1.4 Variação efetiva da TBP/Km devido às Revisões Extraordinárias deferidas	64
2.1.1.5 Pleitos de Revisão Extraordinária indeferidos	65
2.1.1.6 Pleitos de Revisão Extraordinária Pendentes.....	68
2.1.2 CRO	69
2.1.2.1 Características do contrato	69
2.1.2.2 Pleitos de Revisão Extraordinária deferidos	69
2.1.2.3 Análise dos Impactos das Revisões extraordinárias na TBP/Km.....	71
2.1.2.4 Variação efetiva da TBP/Km devido às Revisões Extraordinárias deferidas	72
2.1.2.5 Pleitos de Revisão Extraordinária indeferidos	73
2.1.2.6 Pleitos de Revisão Extraordinária Pendentes.....	75
2.1.3. ECO050	76
2.1.3.1 Características do Contrato.....	76
2.1.3.2 Pleitos de Revisão Extraordinária deferidos	76
2.1.3.3 Análise dos Impactos das Revisões extraordinárias na TBP/Km.....	78
2.1.3.4 Variação efetiva da TBP/Km devido as Revisões Extraordinárias deferidas	79
2.1.3.5 Pleitos de Revisão Extraordinária indeferidos	81
2.1.3.6 Pleitos de Revisão Extraordinária Pendentes.....	83
2.1.4 ECO101	83
2.1.4.1 Características do contrato	83
2.1.4.2 Pleitos de Revisão Extraordinária deferidos	83
2.1.4.3 Análise dos Impactos das Revisões extraordinárias na TBP/Km.....	86
2.1.4.4 Variação efetiva da TBP/Km devido as Revisões Extraordinárias deferidas	87
2.1.4.5 Pleitos de Revisão Extraordinária indeferidos	88
2.1.4.6 Pleitos de Revisão Extraordinária Pendentes.....	90
2.1.5 ECOPONTE.....	90
2.1.5.1 Características do contrato	90
2.1.5.2 Pleitos de Revisão Extraordinária deferidos	90
2.1.5.3 Análise dos Impactos das Revisões extraordinárias na TBP/Km.....	92
2.1.5.4 Variação efetiva da TBP/Km devido as Revisões Extraordinárias deferidas	92
2.1.5.5 Pleitos de Revisão Extraordinária indeferidos	94
2.1.5.6 Pleitos de Revisão Extraordinária Pendentes.....	96
2.1.6 MSVIA	96

2.1.6.1 Características do contrato	96
2.1.6.2 Pleitos de Revisão Extraordinária deferidos	97
2.1.6.3 Análise dos Impactos das Revisões extraordinárias na TBP/Km	98
2.1.6.4 Variação efetiva da TBP/Km devido as Revisões Extraordinárias deferidas	99
2.1.6.5 Pleitos de Revisão Extraordinária indeferidos	100
2.1.6.6 Pleitos de Revisão Extraordinária Pendentes.....	102
2.1.7 VIA040	103
2.1.7.1. Principais características do contrato	103
2.1.7.2 Pleitos de Revisão Extraordinária deferidos	103
2.1.7.3 Análise dos Impactos das Revisões extraordinárias na TBP/Km	104
2.1.7.4 Variação efetiva da TBP/Km devido as Revisões Extraordinárias deferidas	106
2.1.7.5 Pleitos de Revisão Extraordinária indeferidos	107
2.1.7.6 Pleitos de Revisão Extraordinária Pendentes.....	109
2.2 Impactos sobre a ANTT de pedidos de revisão sem embasamento (oportunistas)	109
2.3 Considerações de ordem geral.....	109
III. CONCLUSÕES	114
REFERÊNCIAS	118

I. INTRODUÇÃO

1. As Rodovias Federais no Brasil

1.1. Importância Econômico e Social

A economia brasileira enfrenta forte restrição de poupança, o que implica na escassez de recursos públicos e privados para investimentos, em especial, para investimentos em infraestrutura, onde predomina a ação do setor público. Uma alternativa para se alcançar um crescimento na economia é uma maior produtividade que, basicamente, é gerar mais produtos a partir da mesma quantidade de insumos, seja capital físico e humano. Esse ganho de produtividade deve ocorrer por meio de investimentos no setor de infraestrutura de transporte, devido à forte dependência da economia nacional relativamente aos transportes rodoviários, um dos meios para aumentar a participação do setor no PIB, seja pelo grande poder de irradiação dos transportes para toda a economia, seja pela redução de custos, aproximação dos mercados e a criação de novas oportunidades para outros setores da economia.

Entende-se que o incremento no crescimento da economia brasileira deve ser feito por meio da ampliação da produtividade da economia, que está em patamar muito inferior àquela observada nos países mais desenvolvidos. A maior produtividade pode ser uma oportunidade de aceleração do crescimento, que basicamente significa usar melhor os fatores de produção de que o país dispõe. No setor de transportes terrestres, esse aumento de produtividade está diretamente relacionado com a criação ou melhoria dos serviços de infraestrutura, especialmente a de transportes rodoviários. Estudos apontam que a **concessão de rodovias** é atividade essencial para que o Brasil possa sair da armadilha de baixo crescimento potencial na qual se encontra (VELLOSO *et al*, 2012 p. 130).

Atrair investimentos privados de longo prazo para o setor rodoviário, tem sido declarado prioridade nacional, especialmente no contexto da grave crise fiscal que o país tem enfrentado, o que reduziu a capacidade de investimento público nos setores de infraestrutura, com efeitos que serão sentidos no futuro. Entretanto essa não é uma tarefa fácil, pois existem vários obstáculos, dentre eles: riscos políticos e administrativos, insegurança jurídica, problemas de governança nos setores público e privado e restrições a financiamento.

É possível observar que atualmente já estão ocorrendo profundas mudanças regulatórias e inovações nos contratos entre o poder público e a iniciativa privada relativos aos setores de infraestrutura. No que respeita à experiência brasileira com concessão de rodovias federais, constata-se a ocorrência de um processo histórico de aprendizado, que se traduz em aperfeiçoamentos contínuos da política pública setorial. Assim, os contratos de concessão incorporaram avanços regulatórios, tais como: critério híbrido de julgamento no leilão (menor tarifa e maior outorga); simplificação dos atestados de qualificação técnica; tarifa diferenciada para pista simples e pista dupla; índice de Desempenho (ID); estabilidade tarifária e previsibilidade regulatória; acordo Tripartite; previsão de regras gerais para o cálculo da indenização; outorga variável; pontos de Parada para Caminhoneiros; e mecanismos de incentivo.

Em todo caso, mesmo diante de um contexto de profundas mudanças, é esperado que as concessões rodoviárias sigam sendo, ainda por tempo considerável, um mecanismo virtuoso para a ampliação da oferta de serviços e atividades econômicas que dependem de largos investimentos em infraestrutura (DUTRA, SAMPAIO, 2017, p. 12).

1.2. O Caso da Infraestrutura de Transportes Rodoviários no Brasil

O Brasil é um país que possui sua capacidade logística extremamente concentrada no modal rodoviário. Segundo o Relatório Executivo do Plano Nacional de Logística - PNL – 2025, da Empresa de Planejamento e Logística S.A - EPL, cerca de 65% de toda a produção brasileira é escoada por esse modal. A infraestrutura logística brasileira e sua alta dependência ao modal rodoviário, foi classificada em 65º lugar de um total de 160 países de acordo com o Índice de Performance Logística calculado pelo Banco Mundial (ROZENFELD; HADDAD, 2016, p. 3) o que mostra a urgente necessidade de se reavaliar a atuação do país nesse setor.

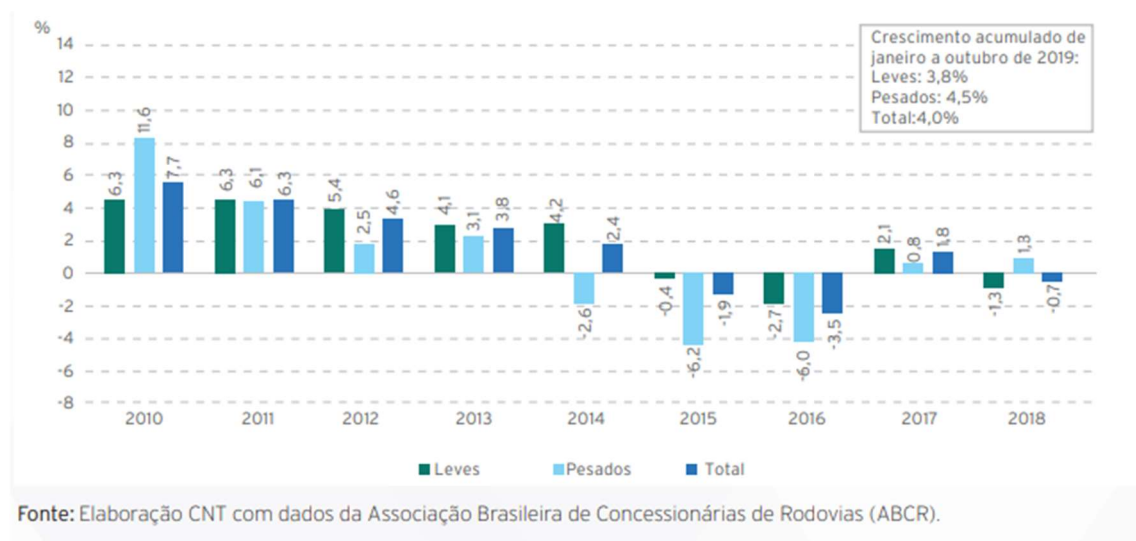
Conforme a Confederação Nacional do Transporte (CNT, 2018), a preponderância rodoviária no sistema de transporte e logística brasileiro, mensurada em termos do volume transportado, valor adicionado e empregos com carteira assinada registrados no segmento, é uma expressão de sua inserção disseminada em praticamente todos os setores produtivos, mercados de destino e tipos de viagem de curta, média ou longa distância.

Essa característica é o que explica a aderência quase completa do transporte rodoviário em relação ao desempenho da economia brasileira como um todo. Tomando por base o Índice de

Atividade Econômica do Banco Central (IBC-Br)¹, que mede o comportamento da atividade econômica total brasileira da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias - ABCR, verifica-se que a sua correlação com o Índice de Fluxo de Veículos² nas rodovias pedagiadas, chega a 94,1%. Considerando apenas o fluxo de veículos pesados (Caminhões, Ônibus e Tratores), a correlação alcança 96,9%, e só o fluxo de leves (Carros, Motocicletas e Caminhonetes), 90,9%. Esse índice é muito importante, pois serve de referência para as empresas que pretendem participar dos leilões de concessões apresentarem suas propostas.

No acumulado de janeiro a outubro de 2019, o desempenho do fluxo de veículos nas rodovias pedagiadas do Brasil foi positivo: o fluxo de veículos leves cresceu 3,8%, comparado com igual período do ano anterior; e o de veículos pesados cresceu 4,5%, na mesma base de comparação; resultando em um crescimento do fluxo total de 4,0% (Gráfico 1).

GRÁFICO 1 - Variação anual do Índice ABCR de fluxo de veículos - Brasil - 2010 a 2018 - percentual (%)



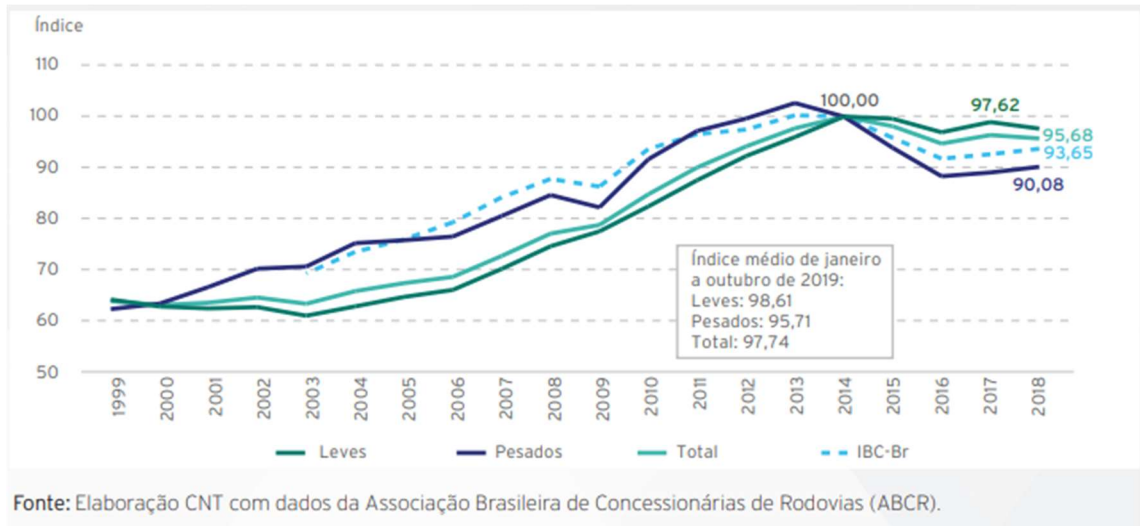
Contudo, o desempenho ainda foi insuficiente para repor os prejuízos da recessão e devolver o fluxo de veículos ao patamar pré-recessão, datado em 2014. O fluxo de veículos leves, em

¹ O IBC-Br é um indicador de tendência do PIB brasileiro, apurado pelo Banco Central para subsidiar, com mais celeridade e frequência, suas decisões relacionadas à taxa de juros e política monetária.

² Em 2012, o índice foi incorporado ao cálculo do PIB, pelo IBGE. Quanto maior o nível de atividade, maiores serão os deslocamentos, e vice-versa. Medir os deslocamentos nas rodovias é uma forma de, indiretamente, captar: níveis de atividade econômica; consumo da população; produção; e investimento.

outubro de 2019, estava 1,05% abaixo do nível de 2014; o de pesados, 4,29% abaixo do nível de 2014; e o fluxo total, 2,26% menor do que o de 2014 (Gráfico 2).

GRÁFICO 2 - Índice ABCR de fluxo de veículos - Brasil - 1999 a 2018 - Número Índice (Base 100 = 2014)



Portanto, o quadro geral é muito parecido com o da economia total, justamente por causa da alta correlação do transporte rodoviário de carga com a economia total brasileira.

2. A Situação Problema

Segundo Velloso *et al* (2012), ao longo dos anos observa-se que as concessionárias têm solicitado o reequilíbrio econômico-financeiro de forma extraordinária, num volume muito significativo. Isto poderia caracterizar um comportamento oportunista das concessionárias.

Entende-se por oportunismo a inexistência de condições contratuais que diminuam o espaço de renegociação. Esta situação

“abre margem para a participação de licitantes oportunistas, ou seja, concorrentes que oferecem preços irrealistas e que, uma vez ganha a licitação, passam a pressionar a agência reguladora por reajustes de preços ou alteração no cronograma de investimentos ou das demais obrigações; ou ainda, que exploram falhas formais dos editais para descumprir os compromissos assumidos (VELLOSO *et al*, 2012, p. 102).”

Pode ser considerado também como um comportamento ou conduta de quem busca obter vantagens em benefício próprio, não se preocupando com questões, legais, éticas ou morais.

Diante desta situação, esta dissertação tem por escopo estudar e analisar os motivos que as concessionárias tomaram por base para acionarem as solicitações de revisões extraordinárias dos contratos de concessão de rodovias federais, no período compreendido entre 2013 e 2019.

Diante de tal problemática emergem os seguintes questionamentos:

- Quais os motivos que acionaram as solicitações para o reequilíbrio econômico-financeiro por meio das revisões extraordinárias dos contratos de concessões de rodovias federais?
- A matriz de riscos do contrato foi observada na análise dos motivos que levaram as solicitações de reequilíbrio econômico-financeiro por meio de revisões extraordinárias?
- Houve oportunismo nos motivos identificados? Se houve oportunismo, esse foi ou não validado pela ANTT?

3. Objetivos

3.1. Objetivo Geral

Analisar a pertinência dos motivos que serviram de base para as solicitações de revisão extraordinária com vistas ao reequilíbrio econômico-financeiro.

3.2. Objetivos Específicos

- Identificar os motivos que acionam as solicitações de reequilíbrio econômico-financeiro por meio de revisões extraordinárias dos contratos de concessão de rodovias federais;
- Analisar os motivos que acionam as solicitações de reequilíbrio econômico-financeiro por meio de revisões extraordinárias dos contratos de concessão de rodovias federais e identificar a existência ou não de um viés oportunista para enquadramento na matriz de riscos do contrato de concessão.

4. Metodologia de Pesquisa

O Programa de Concessões de Rodovias Federais - PROCOFE inicialmente foi concebido em duas etapas e o seu desenho foi influenciado tanto pelas circunstâncias nas quais o país se encontrava, quanto pela visão dos princípios que regiam as políticas públicas. Atualmente o Programa conta com quatro etapas. A 1ª (primeira) etapa, compreendida entre 1994 e 1998, contemplou seis trechos (atualmente são quatro em execução), pedagiados, sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Estradas de Transportes - DNER, que foram transferidos ao setor privado por meio de concorrência pública. Nesta etapa não havia a indicação clara da responsabilidade de cada parte contratante em relação a eventuais riscos, surgindo a necessidade de alocação *ex post* de uma matriz de risco para cada contrato.

A 2ª (segunda) etapa se refere a oito contratos assinados, no período compreendido entre 2008 e 2009. Os contratos desta etapa diferem substancialmente quanto à alocação de riscos. Definiu-se a alocação à concessionária de todos os riscos inerentes à concessão, com expressa previsão de sua responsabilidade quanto aos riscos referentes à variação dos custos de insumos, ambientais e de tráfego. Nesta etapa foi inaugurado o conceito de obra condicionada ao volume de tráfego, para investimentos em ampliação de capacidade da rodovia. Estas obras só são realizadas quando a rodovia atinge um nível de serviço limite previamente determinado em contrato, não gerando, portanto, pleito de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos. No entanto, o equilíbrio econômico-financeiro ainda estava referenciado a uma taxa de retorno de 8,95%, diferente do equilíbrio das etapas posteriores.

A 3ª (terceira) etapa se refere aos sete contratos assinados durante o período compreendido entre 2013 e 2015. Nesta etapa pode se observar que houve uma evolução na alocação de riscos, pois cada contrato possui disposições detalhadas dessa alocação para a concessionária e o poder concedente. Pode-se citar como exemplo de modificação da matriz de riscos, a inclusão dos seguintes riscos: (i) tratamento do vício oculto, como exemplo um problema de drenagem num trecho da rodovia que apareceu depois da concessionária assumir a concessão; (ii) alterações legislativas; (iii) diferença no arredondamento da tarifa do pedágio; (iv) responsabilidade pela obtenção de licenças; e (v) compartilhamento dos riscos de desapropriação. Esta etapa foi incluída no Programa de Investimentos em Logística do governo federal (PIL). Este Programa

teve como objetivo o desenvolvimento acelerado e sustentável por meio do aperfeiçoamento da malha de transportes existente no país.

A 4ª (quarta) etapa compreende três contratos assinados entre o período de 2019 e 2020. Nesta etapa pode-se observar que a matriz de riscos é semelhante ao da terceira etapa.

Diante disso, a terceira etapa foi escolhida para ser objeto de estudo, tendo em vista ser a penúltima do PROCOFE, ter aproximadamente 6 anos de execução, o que propicia uma análise adequada dos dados coletados, e por apresentar uma evolução na alocação de riscos do contrato. Nesta direção, esta dissertação está restrita ao estudo dos pedidos de revisões extraordinárias, tendo em vista que elas podem ocorrer, a qualquer momento, por eventos extraordinários, bem como por ter uma relação estreita com a matriz de riscos do contrato. Este trabalho é relevante para o aperfeiçoamento da matriz de riscos e servirá de subsídios para os técnicos do governo que atuam na área de concessões, para o meio acadêmico, para o setor privado que participa da prestação de serviços no setor e para a sociedade, usuária das rodovias federais.

Dessa forma, os estudos serão realizados no âmbito da Administração Pública Federal, por meio do levantamento e leitura dos arquivos dos contratos de concessões de rodovias federais, das notas técnicas elaboradas pelas áreas técnicas da Agência, dos documentos relativos às revisões ordinárias e extraordinárias, todos encontrados no sítio da ANTT (www.antt.gov.br), da 3ª etapa do PROCOFE e também, por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, agendadas previamente com os técnicos da ANTT, realizadas por meio de gravações em áudio.

O período escolhido para o estudo restringiu-se ao lapso temporal entre 2013 e 2019, em função dos contratos de concessão da 3ª Etapa terem sido executados nesse período. A Tabela 3 representa a matriz de riscos dos contratos que será utilizada como referência para análise dos dados coletados.

4.1. Revisão Teórica

4.1.1. As Concessões como Solução e as Restrições Decorrentes

O setor público tem pouca *expertise* para planejar e realizar investimentos de qualidade em infraestrutura, dessa forma, o estado precisa lançar mão da *expertise* do setor privado para

reformular, ampliar e até construir a infraestrutura de transportes, bem como para operar rodovias, aeroportos, portos e ferrovias (VELLOSO *et al*, 2012, p. 9).

Segundo Crew e Kleindorfer (2002), a grande questão é que as concessões se caracterizam como situações de monopólios naturais³ e, portanto, necessitam de regulação para evitar a ineficiência e proteger os consumidores de sua exploração. Isso ocorre porque, ao transferir à iniciativa privada os serviços de infraestrutura, o Estado acaba por envolver três diferentes agentes: o usuário; o concessionário; e o regulador (Estado), cujos objetivos nem sempre são coincidentes e pode se gerar um ambiente de conflito de interesses.

Para Pinheiro e Frischtak (2014, pg. 313) a participação do setor privado nos processos de desestatização suscitou controvérsias e críticas ao modelo de concessão. Entre elas, tem-se preços elevados associados à provisão dos serviços, qualidade deficiente, escassa atenção aos usuários, e, não menos importante, grande número de repactuações contratuais ao longo de sua vigência: o segmento de rodovia é associado a uma elevada frequência de renegociações, com impactos sobre a qualidade do serviço, colocando em risco a própria credibilidade da regulação e das instituições envolvidas.

Diante deste quadro caótico de insuficiência de recursos públicos para investimentos, principalmente na infraestrutura de transportes, o instrumento da concessão se apresenta como promissora alternativa para resolver a situação problema: falta de recursos e ineficiência.

Nesse contexto, pode-se extrair da literatura, visões diferentes sobre o instrumento da concessão, que merecem atenção especial para que seja possível uma discussão sobre o aperfeiçoamento desse instrumento, tornando-o mais eficiente.

4.1.2. A Proposta do Governo

Diante disso, como uma ação para melhorar a situação da infraestrutura rodoviária do país teve início com o Programa de Concessões de Rodovias Federais - PROCOFE, em 1993, criado pela Portaria Ministerial nº 10/93. Ao longo dos anos a regulação deste setor foi se consolidando no

³ De acordo com Viscusi *et al* (2000), o monopólio natural ocorre quando a produção de um bem ou serviço por uma única empresa minimiza os custos. Todavia, dado que o monopolista não é *price-taker*, isto é, não aceita o preço definido pelo mercado, pelo contrário, tem poder de determinar o preço, seus serviços apresentarão um preço maior do que se estivesse em um mercado competitivo.

país. As experiências adquiridas com as primeiras concessões se refletiram nos novos contratos firmados e nos estudos em realização.

Conforme Pires e Piccinini (1999), a regulação deve se sustentar em um conjunto de regras que visem a incentivar e a garantir os investimentos necessários à participação privada, promover o bem-estar dos consumidores e usuários e aumentar a eficiência econômica.

4.1.3. A Agência Reguladora (papel e responsabilidades)

A Agência Nacional de Transportes Terrestre – ANTT é responsável pela administração das concessões de rodovias federais. Atualmente administra 22 concessões de rodovias federais, totalizando aproximadamente 10.354,62 km. A concessão de rodovias pode garantir o investimento e a manutenção constante, necessária em trechos rodoviários estratégicos para o desenvolvimento da infraestrutura do país. São rodovias com fluxo intenso de veículos e, conseqüentemente, com desgaste rápido do pavimento o que nem sempre se consegue recuperar com recursos públicos. Além da manutenção, as concessionárias também prestam serviços de atendimento aos usuários, em especial o atendimento médico de emergência em acidentes e o serviço de guincho para veículos avariados na rodovia. (ANTT, 2020).

4.1.3.1 O Estado da Arte em Qualidade de Rodovias

A Pesquisa CNT percorre e avalia, anualmente, os principais trechos de rodovias estaduais pavimentadas e 100% da malha rodoviária federal também pavimentada. Em 2019, um total de 108.863 quilômetros de rodovias foram avaliados pela CNT em todo o país. Desse total, 64.198 quilômetros (59,0%) apresentam algum tipo de problema no Estado Geral, sendo classificados como: Regular 37.628 quilômetros; Ruim 19.039 quilômetros e Péssimo 7.531 km. Para a avaliação do Estado Geral, é feita a análise conjunta das características do Pavimento da Sinalização e da Geometria da Via. Rodovias de baixa qualidade aumentam o risco de acidentes e demandam altos investimentos imediatos seja para manutenção e restauração, seja, em casos mais críticos, para a reconstrução. A cada ano, a Pesquisa CNT de Rodovias vem apontando problemas de qualidade nas rodovias brasileiras e, devido à falta de investimentos, não são percebidas melhoras, no decorrer do tempo, nas condições das rodovias. Essa deficiência na maior parte da extensão das rodovias avaliadas faz com que o custo operacional aumente, tornando ainda mais cara a prestação do serviço de transporte de carga, que é feito em sua

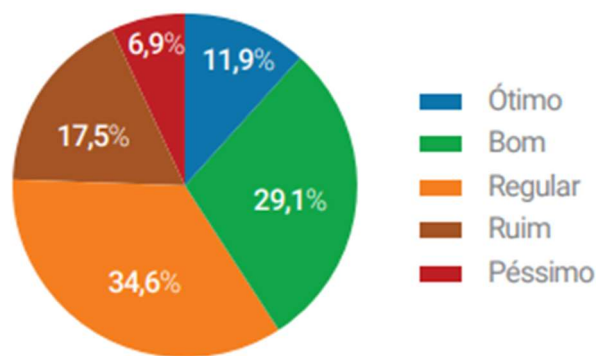
maioria por rodovias. O resultado do Estado Geral é apresentado a seguir na Tabela 1 e no Gráfico 3.

TABELA 1 - Classificação do Estado Geral das Rodovias

Estado Geral	Extensão Total	
	Km	%
Ótimo	12.951	11,9
Bom	31.714	29,1
Regular	37.628	34,6
Ruim	19.039	17,5
Péssimo	7.531	6,9
Total	108.863	100

Fonte: Relatório Gerencial 2019/CNT

Gráfico 3 - Classificação do Estado Geral das Rodovias



Fonte: Relatório Gerencial 2019/CNT

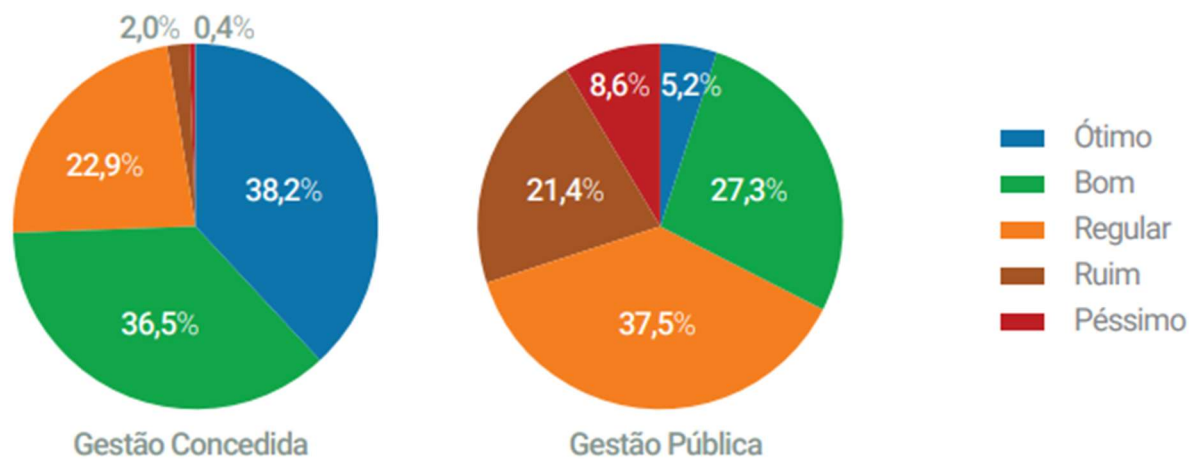
No ano de 2019, foram avaliados, pela CNT, 22.079 quilômetros (20,3%) de rodovias sob gestão concedida e 86.784 quilômetros (79,7%) de rodovias sob gestão pública. Considerando as rodovias sob gestão pública, 58.616 quilômetros (67,5%) avaliados têm problemas, sendo avaliados como regular, ruim ou péssimo no Estado Geral. Nas rodovias sob gestão concedida, esse percentual é de 25,3% (5.582 km), conforme observado na Tabela 2 e Gráfico 4.

TABELA 2 - Classificação do Estado Geral das Rodovias – Gestões Concedida e Pública

Estado Geral	Gestão Concedida		Gestão Pública	
	Km	%	Km	%
Ótima	8.438	38,2	4.513	5,2
Bom	8.059	36,5	23.655	27,3
Regular	5.051	22,9	32.577	37,5
Ruim	443	2,0	18.596	21,4
Péssima	88	0,4	7.443	8,6
Total	22.079	100	86.784	100

Fonte: Relatório Gerencial 2019/CNT

Gráfico 4 - Classificação do Estado Geral das Rodovias– Gestões Concedida e Pública



Fonte: Relatório Gerencial 2019/CNT

Pode se observar que a qualidade das rodovias concedidas é bem superior à da sob gestão pública.

4.2. Documentação de Regência

4.2.1. Contratos Administrativos

O Contrato Administrativo, pelo princípio geral do *pacta sunt servanda*,⁴ é um acordo de vontades entre as partes envolvidas, onde se cria ou extingue direitos e obrigações. A natureza contratual desse acordo exige que se observe as relações entre as partes. O contrato administrativo pode ter uma estrita relação entre “privados” ou uma relação entre privados e a “Administração Pública”. Dessa forma, se torna necessário caracterizar o regime jurídico dos contratos administrativos. A principal distinção entre os contratos privados e os contratos com a administração pública é que, neles, ainda que nem sempre exclusivas, são identificadas as chamadas cláusulas exorbitantes, que colocam o interesse público numa posição de superioridade em relação ao contratado.

No Direito Privado a liberdade de contratar é ampla e informal, salvo as restrições da lei e as exigências especiais de forma para certos ajustes, ao passo que no Direito Público a Administração está sujeita a limitações de conteúdo e a requisitos formais rígidos, mas, em contrapartida, dispõe sempre dos privilégios administrativos para a fixação e alteração das cláusulas de interesse público e até para pôr fim ao contrato em meio de sua execução (MEIRELLES, 2012, p. 221).

De acordo a Constituição Federal de 1988 (CF), a competência para legislar sobre contratos, em qualquer modalidade, é privativa da União, conforme disposto no artigo 22, XXVII, CF/1988:

“Art. 22. Compete privativamente a União legislar sobre:
XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estado, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no artigo 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do artigo 173, § 1º, III;”

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos

⁴ Encerra um princípio de Direito, no ramo das Obrigações Contratuais. É o princípio da força obrigatória, segundo o qual o contrato faz lei entre as partes. "Assim, se pode dizer que *pacta sunt servanda* é o princípio segundo o qual o contrato obriga as partes nos limites da lei." NETO (1999).

princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. ”

O artigo 58 da Lei 8.666/93 (Lei de Licitações) confere à Administração, em relação aos contratos administrativos, a prerrogativa de: I) modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado; II) rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei; III) fiscalizar-lhes a execução; IV) aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste; e V) nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo. Prevê também nos seus parágrafos: § 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado; e § 2º Na hipótese do inciso I deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.

Essas são as chamadas cláusulas exorbitantes, que constituem as cláusulas de direito público que colocam a administração em posição de verticalidade perante o particular. O fundamento das cláusulas exorbitantes é o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

No entanto, as cláusulas exorbitantes não devem ser consideradas prerrogativas absolutas, em que o administrador público possa utilizá-las de forma indiscriminada e sem motivação amparada no ordenamento jurídico. Portanto, não basta invocar o interesse público para fazer prevalecer a opinião dos agentes públicos.

Nesse sentido, o artigo 54 da Lei de Licitações, além das cláusulas exorbitantes, observa também, os “preceitos de direito público”. Os preceitos de direito público são todos derivados dos princípios previstos no artigo 37 da CF/88. Assim, os preceitos de direito público terão como base e fundamentos os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Conforme Neto (2017), as modalidades dos contratos administrativos públicos subdividem-se em cinco tipos específicos: contrato de obra pública (por empreitada ou por tarefa); contrato de serviço; contrato de fornecimento; contrato de gestão; e contrato de concessão.

4.2.2. Contratos de Concessão

Este capítulo é dedicado ao estudo dos aspectos mais relevantes dos contratos de concessão, modalidade do contrato administrativos. Segundo Di Pietro (2004) entende-se por contrato de concessão:

Contrato administrativo pelo qual a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço público, de obra pública, ou de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ou lhe cede o uso de bem público, para que o explore pelo prazo nas condições regulamentares e contratuais. (DI PIETRO, 2004. p. 275)

Conforme o Dicionário Jurídico, (DIREITONET, 2009), a concessão é o acordo de vontades entre a Administração Pública e um particular, pelo qual a primeira transfere ao segundo a execução de um serviço público, para que este o exerça em seu próprio nome e por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário. Difere-se da permissão porque esta consiste em ato unilateral, precário e discricionário do Poder Público.

De acordo com o artigo 175, da Constituição Federal, "incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de **concessão** ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos". (DIREITONET, 2009).

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de **concessão** ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da **concessão** ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - a política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

No que se refere ao contrato de concessão, atualmente as concessões de serviços públicos são regidas pela Lei nº 8.987/95. Essa Lei dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

Conforme Guimarães (2014), as concessões se dividem em dois grandes grupos, da seguinte forma:

Podem-se separar, assim, numa classificação mais abrangente, duas tipologias de concessão: a) aquelas que pressupõem uma técnica constitutiva por derivação (sendo concessões derivativas), prestando-se a deslocar da esfera de direitos da Administração o exercício de um direito ou de um poder seu a um privado, e b) aquelas prestantes a constituir um direito (novo) ao privado, sem que isso envolva o deslocamento de um direito previamente titularizado pela Administração (concessões meramente constitutivas). Com essa primeira organização taxonômica dos institutos que se ligam a esta terminologia, descartam-se desde logo aquelas concessões que não traduzem a transferência de direitos da Administração a terceiros, sendo simples outorga de direitos novos aos privados – as quais não interessam a esta abordagem. (GUIMARÃES, 2014: págs. 23/24)

Além disso, a Lei 8.987/95 define concessão comum como sendo a concessão de serviços públicos ou de obras públicas, que não envolve contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Outras duas modalidades de concessões que estão presentes no instituto da Parceria Público-Privada - PPP constam no art. 2º da Lei Federal nº. 11.079/2004: contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa.

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Essa Lei define ainda a concessão de serviço público como a delegação da prestação de serviço público, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco, segundo cláusulas contratuais fixadas e por prazo determinado, desde que obedecido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Define também a concessão de serviço público precedida da execução de obra pública, que segundo a mencionada lei é a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado.

4.2.2.1. Fases e Etapas de uma Concessão relacionada com as Rodoviária Federais

Nesta seção pretende descrever as fases de um processo de concessão rodoviária. Conforme o Relatório Anual ABCR 2019, a concessão de rodovia é a melhor solução para a falta de investimento público em infraestrutura rodoviária do Brasil. É uma operação de longo prazo (até 30 anos) que deve acontecer de forma transparente e correta para atender às necessidades do usuário de rodovias. Para isso, inúmeros procedimentos precisam ser considerados.

Fase 1 – Definição do modelo de concessão

1 – Governo divulga a intenção de licitar um trecho rodoviário.

O principal motivo é a falta de recursos suficientes para manutenções ou melhorias das vias em questão, a necessidade de oferta de serviços adicionais relacionados à operação da via (por exemplo: serviço de guincho em trecho de serra).

2 – Governo define o modelo da concessão.

Exemplos: localização das praças de pedágio, valor das tarifas, obras de ampliação e melhorias, serviços a serem oferecidos pela concessão, outorga onerosa (valor a ser pago pela concessionária vencedora) e tempo de vida da concessão.

3 – Audiência Pública.

A minuta do edital e do contrato é apresentada aos públicos interessados. É o momento para o usuário de rodovias opinar e contribuir com o texto do edital final.

3A – Análise Jurídica.

Submissão prévia aos órgãos jurídicos para análise e amparo jurídico ao contrato futuro.

4 – Governo lança minutas do edital e do contrato.

Apresenta o plano de investimentos e as regras da licitação. O critério que define o vencedor pode ser por menor valor da tarifa e/ou maior valor de outorga a ser pago ao governo ou modelo híbrido.

5 – Leilão.

Em evento aberto, com presença dos públicos interessados, são divulgadas as propostas de cada empresa e escolhida a vencedora da licitação, segundo critérios definidos no edital.

6 – Assinatura do contrato.

O contrato é referência para a atuação das concessionárias e fiscalização pelo governo. Está disponível para consulta nos websites das agências reguladoras ou da própria concessionária.

Fase 2 – Operação da Concessão

7 – Investimento em Obras.

A concessionária faz aportes para ampliar, melhorar e conservar as vias, criar praças de pedágio e centros de controle operacional. Em 20 anos, o setor já investiu cerca de R\$ 200 bilhões em obras.

8 – Início dos serviços aos usuários.

Por contrato, as concessionárias prestam serviços que garantem a segurança e a qualidade das vias: disponibilização de guinchos, assistência em acidentes, ambulâncias UTIs, socorro mecânico, sinalizações, manutenção do pavimento e do acostamento.

9 – Pagamento de ISS-QN (Imposto sobre serviço de qualquer natureza) e benefícios às cidades próximas.

Toda concessionária tem a obrigação de repassar 5% da receita com o pedágio às cidades por onde passam as vias. Esse imposto é a principal fonte de arrecadação de muitas localidades, que a aplicam no serviço aos munícipes. Anualmente, cerca de R\$ 1 bilhão é arrecadado pelos municípios limieiros.

10 – Mudanças acontecem em 30 anos de concessão.

Durante a vida de uma concessão, pode haver necessidade de novos investimentos ou pode acontecer uma redução da receita, não previstos no contrato original. Em ambos os casos, os contratos preveem a realização de reequilíbrio econômico-financeiro, seja com aporte direto pelo governo, alteração de tarifa de pedágio ou do tempo de contrato.

Fase 3 – Retorno do Investimento e fim da Concessão

11 – Retorno sobre o investimento.

A maioria das concessionárias começam a obter retorno dos investimentos somente após muitos anos de aportes massivos e contínuos. Isso acontece, justamente devido a uma das virtudes do programa de concessões de rodovias, que permite altos investimentos em obras e modernização já nos anos iniciais.

12 – Devolução e relicitação da rodovia.

Ao final do contrato de uma concessão, entre 20 e 30 anos, os trechos são entregues em boas condições de operação e podem ser relicitados.

Conforme a Figura 1, podemos visualizar as 3 fases que compõem o processo de uma concessão rodoviária de forma infográfica.

FIGURA 1 – Fases de uma Concessão Rodoviária



FASES DE UMA CONCESSÃO RODOVIÁRIA

A concessão de rodovia é a melhor solução para a falta de investimentos em infraestrutura rodoviária do Brasil. É uma operação de longo prazo (até 30 anos) que deve acontecer de forma transparente e correta para atender às necessidades do usuário de rodovias. Para isso, inúmeros procedimentos precisam ser considerados.



4.2.2.2. O Programa de Exploração da Rodovia - PER

Conforme a ANTT, o PER é o documento que especifica todas as condições para execução do Contrato, caracterizando todos os serviços e obras previstos para realização pelas Concessionárias ao longo do prazo da Concessão, bem como diretrizes técnicas, normas, características geométricas, escopo, parâmetros de desempenho, parâmetros técnicos, bem como os prazos de execução que devem ser observados para todas as obras e serviços previstos.

As ações para prestação desse serviço público são dirigidas à fluidez do trânsito e à segurança e conforto do usuário do Sistema Rodoviário.

Como princípios básicos, com fulcro na regularidade e qualidade da oferta de infraestrutura aos seus usuários, são considerados:

- A implementação de ações de natureza preventiva, voltadas para a preservação da Rodovia e das condições de tráfego; e,
- A agilidade na implementação de ações corretivas, emergenciais ou não, que eventualmente se fizerem necessárias para a reconstituição da Rodovia e das condições de tráfego.

O objeto de uma concessão do serviço público envolve os serviços de recuperação, operação, manutenção, conservação, monitoração, implantação de melhorias e ampliação de capacidade e, em alguns casos, manutenção do nível de serviço do Sistema Rodoviário (Figura 2).

Os Parâmetros de Desempenho descritos no PER são indicadores estabelecidos que expressam as condições mínimas de qualidade e quantidade que devem ser implantadas e mantidas no sistema rodoviário.

Segue um resumo das descrições dos serviços da Concessão:

FIGURA 2 – Serviços da Concessão



- Operação

Implantação e operacionalização das infraestruturas e serviços referentes à operação da rodovia. Envolve a execução das edificações operacionais da Concessionária, a aquisição de todos os equipamentos necessários ao seu funcionamento de forma a garantir todo controle de tráfego e gerenciamento de todo sistema rodoviário.

- Manutenção

Conjunto de obras e serviços de recomposição e aprimoramento das características técnicas e operacionais do Sistema Rodoviário dentro dos padrões estabelecidos no PER.

- Capacidade e melhorias

Conjunto de obras e serviços de duplicação da Rodovia, implantação de vias marginais, faixas adicionais, viadutos e passagens inferiores, trevos em nível, correções de traçado, passarelas e melhorias em acessos e implantação de contornos em trechos urbanos, conforme quantitativo e cronogramas estabelecidos no PER.

- Monitoração

Processo sistemático e continuado de acompanhamento do desempenho, do estabelecimento de padrões, de controle e mobilização de intervenções para ações preventivas e corretivas, visando resguardar a integridade do patrimônio e a funcionalidade das estruturas físicas da RODOVIA.

- Obras de manutenção de nível de serviço

Correspondem às obras e serviços de ampliação de capacidade cuja execução dependerá do volume de tráfego e às obras de melhorias cuja execução dependerá da solicitação da ANTT e estão previstas somente em alguns contratos de concessão.

- Trabalhos iniciais

Compreendem as obras e serviços que a Concessionária deverá executar imediatamente após o início da concessão, antes da autorização, pela ANTT do início da cobrança de pedágio, com o objetivo de eliminação dos problemas emergenciais que impliquem em riscos pessoais e materiais iminentes, provendo-a dos requisitos mínimos de segurança e conforto aos usuários.

- Recuperação

Conjunto de obras e serviços que tem por objetivo recuperar a funcionalidade, as características técnicas e operacionais do sistema rodoviário dentro de padrões pré-estabelecidos, considerando parâmetros de desempenhos mínimos estabelecidos no PER. Englobam a recomposição da sinalização e de elementos de proteção e segurança, com a recuperação, a substituição e a implantação de dispositivos, priorizando os pontos críticos, recomposição do pavimento, alargamento e reforço das pontes e viadutos e recomposição das estruturas de contenção e drenagem da rodovia.

- Conservação

Conjunto de operações preventivas, rotineiras e de emergência realizadas com o objetivo de preservar as características técnicas e físico-operacionais do Sistema Rodoviário e das instalações da Concessionária.

4.2.2.3. Evolução das Concessões Rodoviárias no Brasil

De acordo com os estudos de Velloso *et al* (2012), no início, no Brasil, só tinha a prestação direta das diversas atividades públicas, dentre elas, a prestação de serviço público e os investimentos em infraestrutura. A partir dos anos de 1920, por meio de uma reforma administrativa, foram criados diversos órgãos e entidades, que proporcionou uma descentralização administrativa, com a criação de autarquias para exercer funções de cunho administrativo, comercial e industrial.

Nesse período houve experiências exitosas de concessões a favor de pessoas privadas, como exemplo, o do setor de transporte, especialmente o ferroviário, o de energia elétrica e o portuário, entre outros. Na época, a ausência de investimentos públicos e de riscos na exploração industrial era considerada pelo Estado como a grande vantagem do regime de concessão. Mas, com a inclusão, nos contratos, de cláusula de garantia de juros e pela aplicação da teoria da imprevisão, fez com que a relação financeira entre o Estado e o setor privado se tornasse lesiva ao Poder Público, tornando inevitável o declínio do instituto da concessão.

O ressurgimento das concessões se dá nos anos de 1980, com a decisão política de reforma do Estado, com o objetivo de reduzir o tamanho da máquina administrativa e o déficit público. Isso está relacionado com o esgotamento do modelo público de financiamento das múltiplas funções assumidas pelo Estado, assim como a escassez de recursos públicos para investimentos, em

especial, para investimentos em infraestrutura, onde predomina a ação do setor público, e a intenção de atrair o capital privado para investimento, como forma de financiamento, em serviços públicos e execução de obras públicas.

Diante da necessidade do Estado de aperfeiçoar os investimentos em infraestrutura, foi publicado o Decreto nº 94.002/87, que autorizou o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) em 1987 a contratar, mediante concessão, a construção, conservação e exploração de rodovias, conforme descrito no seu artigo 4º.

Art 4º O contrato de concessão deverá estabelecer bases e critérios objetivos para a fixação e o reajustamento das tarifas, decorrentes da cobrança de pedágio, com o objetivo de:

I - garantir a justa remuneração do capital investido na construção das rodovias e obras rodoviárias federais

II - permitir o melhoramento e expansão dos equipamentos vinculados à obra explorada

III - assegurar o equilíbrio econômico financeiro das relações jurídico contratuais pertinentes ao objeto da concessão

Parágrafo único O capital investido pela empresa concessionária será remunerado

I - pela arrecadação do valor do pedágio auferido da rodovia federal, objeto da concessão; e

II - pela renda proveniente da exploração de áreas ou zonas de serviço e de lazer ou repouso, existentes na rodovia federal objeto da concessão

Contudo, somente em 1993 deu-se início ao Programa de Concessões de Rodovias Federais. O programa foi criado pela Portaria Ministerial nº 10/93, posteriormente modificada pelas portarias 246/94, 824/94 e 214/95. Esta portaria deu origem a um Grupo de Trabalho cuja finalidade era estudar a possibilidade de conceder à iniciativa privada a exploração de cerca de 30% dos 52.000 km de rodovias federais pavimentadas, além de estabelecer os procedimentos para sua licitação.

Inicialmente, foram analisados 18.059 km de rodovias, dos quais 11.191 km foram considerados viáveis para concessão e 6.868 km viáveis somente para a concessão dos serviços de manutenção. Foram definidas duas etapas do programa. Hoje o programa tem 4 etapas. A primeira teve início em 1995, quando foram concedidos à iniciativa privada quatro trechos de rodovias federais e a Ponte Rio-Niterói, totalizando 858,6 km. O modelo adotado foi o de Reabilitação-Operação-Transferência (Rehabilitate Operate Transfer – ROT), que contempla investimentos em ampliação e melhoramentos, e posterior operação e manutenção.

O objetivo principal do programa era a redução dos custos públicos e a diminuição do papel do Estado provedor. Para isso fazia-se necessário o repasse ao setor privado de atividades que poderiam ser mais bem geridas por ele. No entanto, o programa carecia de legislação que regulamentasse esta transferência. As leis no 8.987/95, nº 9.074/95 e no 9.277/96 consolidaram o embasamento jurídico necessário para a implantação do programa. (BARBO *et al*, 2010)

Com o intuito de permitir essa transferência ao setor privado, foi criada a Lei nº 9.491/1997, que estabeleceu novas regras para o Programa Nacional de Desestatização (PND) atribuindo ao Conselho Nacional de Desestatização (CND) competência para aprovar a modalidade operacional do procedimento licitatório e do contrato de concessão rodoviária.

Art 1 ° O Programa Nacional de Desestatização (PND) tem como objetivos fundamentais

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado especialmente para a modernização da infraestrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito

V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais

VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

Essa Lei foi regulamentada por meio do Decreto nº 2.444/1997 e dispõe sobre a inclusão, no PND, das rodovias federais que menciona, e dá outras providências. A Lei nº 10.233/2001 que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), e dá outras providências, segundo o Departamento de Transporte Rodoviário – DTROD, do Ministério da Infraestrutura:

- Na regulação do transporte terrestre, cabe à ANTT a responsabilidade pelo controle e a fiscalização dos contratos relativos ao transporte rodoviário

internacional e interestadual de passageiros bem como à exploração da infraestrutura rodoviária e ferroviária;
- Sucedeu ao DNER que, no período de 1995 a 2001 exerceu o papel regulatório das concessões rodoviárias que projetou, licitou, contratou e fiscalizou

Posteriormente foi criada a Lei nº 11.079/2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de PPP no âmbito da administração pública, criando uma nova estrutura contratual de configuração mista capital público e privado para o funcionamento de projetos voltados à implementação de novas concessões no âmbito da infraestrutura viária do país. Cabe destacar que não teve, até hoje, PPP na área de concessão de rodovia federal.

4.2.2.4. Equilíbrio Econômico-Financeiro

O Equilíbrio Econômico-Financeiro (ou equação econômico-financeira) conforme Mello (2007, p. 625-626) é a relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste e, de outro, pela compensação econômica que lhe corresponderá. A equação econômico-financeira é intangível, isto é, intangível é o retorno esperado pela concessionária quando formulou sua proposta.

No caso das concessões públicas, conforme Melo (2011), o equilíbrio econômico-financeiro é devesas importante diante do fato que estes contratos – normalmente utilizados para empreendimentos que demandam investimentos de grande monta, com a parcialidade ou a totalidade do financiamento obtido perante instituições que exigem garantias provenientes das receitas (tarifas públicas cobradas dos usuários), dependem da correta manutenção deste equilíbrio para a total segurança da financiabilidade do projeto de concessão.

Conforme descrito por Canver (2016) o equilíbrio econômico-financeiro não é um direito. É uma relação entre os encargos do contratado e a remuneração recebida por ele como contrapartida pelos encargos assumidos. O equilíbrio econômico-financeiro é um dado, um fenômeno que independe das vontades das partes contratantes em estabelecê-lo, ou seja, uma vez aceita a proposta e assinado o contrato, o equilíbrio econômico-financeiro será estabelecido independentemente de qualquer outra ação das partes contratantes ou de terceiros e deverá ter a sua manutenção ao longo de toda a execução contratual até a extinção desse contrato.

Um aspecto importante a ser observado é que para ocorrer o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos é necessário a ocorrência de algum evento que, de alguma forma, altere as características dos encargos assumidos ou da remuneração a ser percebida pela Concessionária. Conforme Mattos e Tokeshi (2017), as cláusulas de equilíbrio econômico-financeiro do contrato (EEFC) de concessão é que definirão o espaço de renegociação de variáveis-chave da concessão, notadamente tarifas. O EEFC também pode ser considerado um instrumento do regulador para se comprometer de forma crível em não se comportar de maneira oportunista contra o concessionário, ao mesmo tempo em que não aceita comportamento oportunista por parte do concessionário.

Quando o EEFC era baseado na taxa de retorno, a possibilidade de haver lances vencedores da licitação muito baixos era muito grande. Isso porque a renegociação de tarifa se tornava mais fácil. Como nos contratos a partir de 2009 a taxa de retorno não serve para ativar o EEFC, um lance muito baixo no Leilão para depois renegociar ficou bem mais difícil, pois a renegociação ficou, em tese, atrelada à Matriz de Riscos definida no contrato. Ainda conforme Mattos e Tokeshi (2017) isso implica que se tornou mais difícil o concessionário vencedor da licitação propor um lance de tarifa excessivamente baixo, típico de um comportamento oportunista.

4.2.2.5. Contratos de Concessão da 3ª Etapa

Os contratos do Programa de Concessões Rodoviárias vêm sendo aperfeiçoados em direção de uma concepção mais moderna de contratos de longo prazo, e com foco na prestação de serviços. Isso pode ser observado nos contratos da 3ª Etapa do Programa, que refletem uma preocupação com os incentivos ao investimento e à qualidade dos serviços, a alocação adequada dos riscos, a exploração de receitas acessórias e o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Conforme Mattos e Tokeshi (2017, p. 131), a alocação de riscos significa que se deve determinar qual é a parte que está em melhores condições de prevenir o risco e, caso ele se realize, qual é a parte que está em melhores condições de reduzir a decorrente destruição de valor.

O objeto do 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,

no prazo e nas condições estabelecidos no Contrato e segundo os Escopos, Parâmetros de Desempenho e Parâmetros Técnicos mínimos estabelecidos no PER. O prazo da concessão também é definido no contrato. Os bens que integram a Concessão são indicados no contrato, cuja posse, guarda, manutenção e vigilância são de responsabilidade da Concessionária. A Concessão é remunerada mediante cobrança de Tarifa de Pedágio e outras fontes de receitas, nos termos do Contrato.

Uma das características relevante dos contratos da 3ª Etapa é a utilização do Fator D (desconto ou adição de reequilíbrio) que está relacionada diretamente aos investimentos e o impacto na Tarifa Básica do Pedágio (TBP). Caso a Concessionária não cumpra com o cronograma de investimento, essa será penalizada com a redução de tarifa para não onerar o usuário. Por outro lado, ela será ressarcida no caso de antecipação dos investimentos. Esse fator é utilizado na revisão ordinária, mas caso haja uma alteração do cronograma de investimentos, por meio de uma revisão extraordinária, o efeito na tarifa será considerado na revisão ordinária seguinte.

Outros mecanismos de incentivos incluídos nos contratos dizem respeito à redução dos níveis de acidentes, aumento da segurança nas rodovias, atendimento dos parâmetros de desempenho das Obras, e os impactos na receita.

Para se manter o nível adequado da prestação de serviços e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, são utilizados mecanismos de revisão que serão tratados na seção seguinte.

4.2.2.6. Revisões e Reajustes da Tarifa Básica de Pedágio

Os contratos de concessão da 3ª Etapa são compostos por 3 modalidades de revisão tarifária para o equilíbrio econômico-financeiro: Revisão Ordinária; Revisão Extraordinária e Revisão Quinquenal, regulamentadas pela Resolução ANTT nº 675/2004, alterada pelas Resoluções 5.172/2016 e 5.859/2109.

4.2.2.6.1. Revisão Ordinária

É a revisão anual da Tarifa Básica de Pedágio (TBP), incorporando o índice nacional de preços ao consumidor - IPCA, realizada pela ANTT previamente ao reajuste, com o objetivo de incluir

os efeitos de ajustes previstos no Contrato, mediante a aplicação do Fator Q, Fator C, Fator D e Fator X.

A Tarifa de Pedágio será reajustada anualmente para incorporar a variação do IPCA, devendo ser calculada, para a categoria 1(automóveis, caminhonete e furgão), pela seguinte fórmula:

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

Onde:

- TCP: Trecho de Cobertura da Praça.
- Tarifa Básica de Pedágio: equivale ao valor indicado na Proposta, definida na cláusula 1.1.1 (XLV) do Contrato.
- Fator D: 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, às 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, conforme previsto no Anexo 5 do contrato. Conforme Mattos e Tokeshi (2017) os objetivos do desconto ou acréscimo de reequilíbrio são: desonerar o usuário nos casos de não atendimento integral às condições de investimento estabelecidas no contrato⁵; e ressarcir (e incentivar) o concessionário no caso de antecipação de investimento de ampliação.
- Fator Q: redutor ou incrementador da Tarifa Básica de Pedágio (TBP), utilizado como mecanismo de aplicação de desconto por não atendimento aos indicadores de qualidade previstos no Anexo 7 do contrato ou, conforme o caso, como acréscimo em razão do atendimento desses mesmos indicadores.
- IRT: índice de reajustamento para atualização monetária do valor da Tarifa de Pedágio e de outras variáveis definidas no Contrato, calculado com base na variação do IPCA entre o mês e ano inicial definido no contrato e dois meses anteriores da data-base de reajuste da Tarifa de Pedágio ou de qualquer das variáveis, conforme a seguinte fórmula: $\text{IRT} = \text{IPCA}_i / \text{IPCA}_o$, (onde: IPCA_o , significa o número índice do IPCA do mês e ano inicial definido no contrato, e

⁵ O fator D também penaliza o concessionário caso deixem de ser atingidos indicadores de qualidade como a rugosidade da via ou trincas e buracos.

IPCA_i, significa o número-índice do IPCA de dois meses anteriores a data-base de reajuste da Tarifa de Pedágio ou de qualquer das variáveis).

- Fator X: redutor do reajuste da Tarifa de Pedágio - calculado na forma da subcláusula 18.3.3, e revisto na forma da subcláusula 18.4.5 - referente ao compartilhamento, com os usuários do Sistema Rodoviário, dos ganhos de produtividade obtidos pela Concessionária. O Fator X, cujo valor será igual a 0 (zero) até o final do 5º (quinto) ano do Prazo da Concessão, 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, não gerando qualquer reequilíbrio econômico-financeiro ao Contrato.

- Fator C: redutor ou incrementador da Tarifa Básica de Pedágio (TBP), utilizado como mecanismo de reequilíbrio do Contrato aplicável sobre eventos que gerem impactos exclusivamente na receita e nas verbas indicadas, conforme a metodologia prevista no Anexo 6 do contrato. É aplicada quando verificada a ampliação ou redução de receitas ou não utilização das verbas da Concessionária.

4.2.2.6.2. Revisão Extraordinária

A revisão extraordinária é realizada em caráter emergencial, ou outras hipóteses previstas no contrato como: fato de força maior⁶, caso fortuito⁷, fato da administração⁸, fato do príncipe⁹, alteração unilateral do contrato, por determinação de Órgãos de Controle ou Judicial e alterações legais. Os efeitos financeiros terão efeitos na Revisão Ordinária Subsequente.

É a revisão da Tarifa Básica de Pedágio decorrente de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da Concessão em razão das hipóteses estabelecidas na Cláusula 22, sempre que atendidas as condições do Contrato e mantidas a alocação de riscos nele estabelecida e nas hipóteses previstas Cláusula 21 – Alocação de Riscos. Tendo em vista que as revisões

⁶ Força maior “é o evento humano que, por sua imprevisibilidade e inevitabilidade, cria para o contratado a impossibilidade intransponível de regular execução do contrato.” (MEIRELLES, 2013, p. 251)

⁷ Caso fortuito “é o evento da natureza que, por sua imprevisibilidade e inevitabilidade, cria para o contratado a impossibilidade intransponível de regular execução do contrato.” (MEIRELLES, 2013, p. 251). O COVID-19 é um exemplo de caso fortuito.

⁸ Fato da administração “é toda ação ou omissão do Poder Público que, incidindo direta e especificamente sobre o contrato, retarda ou impede sua execução.” (MEIRELLES, 2013, p. 253)

⁹ O fato do príncipe é “toda determinação estatal, positiva ou negativa, geral, imprevista e imprevisível, que onera substancialmente a execução do contrato administrativo”. (MEIRELLES, 2013, p. 253)

extraordinárias estão diretamente relacionadas com os motivos que acionam esse instrumento e elas são o objeto dessa dissertação, seguem as subcláusulas 21.1 e 21.2 do contrato (referentes aos contratos das Concessionárias CONCEBRA, CRO, ECO050, MSVIA e VIA040, que definem as responsabilidades do Poder Concedente e da Concessionária:

TABELA 3 – Alocação dos Riscos do Contrato

Responsabilidades da Concessionária
21.1 Com exceção das hipóteses da subcláusula 21.2, a Concessionária é integral e exclusivamente responsável por todos os riscos relacionados a Concessão, inclusive, mas sem limitação, pelos seguintes riscos:
21.1.1 volume de tráfego em desacordo com as projeções da Concessionária ou do Poder Concedente, com exceção do disposto na subcláusula 22.5 e na aplicação do Fator C;
21.1.2 recusa de usuários em pagar a Tarifa de Pedágio;
21.1.3 obtenção de licenças, permissões e autorizações relativas a Concessão, excetuadas as licenças a cargo do Poder Concedente;
21.1.4 custos com o atendimento das condicionantes das licenças previstas na subcláusula 5.2.1 e das condicionantes das licenças a cargo da Concessionária.
21.1.5 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;
21.1.6 custos excedentes relacionados as obras e aos serviços objeto da Concessão, exceto nos casos previstos na subcláusula 21.2 abaixo;
21.1.7 custos para execução dos serviços previstos nas Frentes de Recuperação e Manutenção, Ampliação e Manutenção do Nível de Serviço, Conservação e Serviços Operacionais de todas as Obras de Ampliação de Capacidade e Melhorias da Frente de Ampliação e Manutenção do Nível de Serviço;
21.1.8 custos necessários para implantação dos contornos em trecho urbano conforme a extensão prevista no PER e respectivas melhorias, com exceção dos custos de desapropriação e da eventual necessidade de implantação de Obras de Artes Especiais, observado o disposto na subcláusula 10.3.3;
21.1.9 atraso no cumprimento dos cronogramas previstos no PER ou de outros prazos estabelecidos entre as Partes ao longo da vigência do Contrato, exceto nos casos previstos na subcláusula 21.2 abaixo;
21.1.10 tecnologia empregada nas obras e serviços da Concessão;
21.1.11 perecimento, destruição, roubo, furto, perda ou quaisquer outros tipos de danos causados aos Bens da Concessão, responsabilidade que não é reduzida ou excluída em virtude da fiscalização da ANTT;
21.1.12 manifestações sociais e/ou públicas que afetem de qualquer forma a execução das obras ou a prestação dos serviços relacionados ao Contrato por:
(i) até 15 (quinze) dias, sucessivos ou não, a cada período de 12 (doze) meses contados a partir da Data da Assunção, caso as perdas e danos causados por tais eventos não sejam objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil na data de sua ocorrência; e

(ii) até 90 (noventa) dias a cada período de 12 (doze) meses contados a partir da Data da Assunção, se as perdas e danos causados por tais eventos se sujeitem à cobertura de seguros oferecidos no Brasil na data de sua ocorrência;
21.1.13 aumento do custo de capital, inclusive os resultantes de aumentos das taxas de juros;
21.1.14 variação das taxas de câmbio;
21.1.15 modificações na legislação de Imposto sobre a Renda;
21.1.16 caso fortuito e força maior que possam ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil à época de sua ocorrência;
21.1.17 recuperação, prevenção, remediação e gerenciamento do passivo ambiental relacionado ao Sistema Rodoviário;
21.1.18 riscos que possam ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil na data de sua ocorrência, mas que deixem de sê-lo como resultado direto ou indireto de ação ou omissão da Concessionária;
21.1.19 possibilidade de a inflação de um determinado período ser superior ou inferior ao índice utilizado para reajuste da Tarifa de Pedágio ou de outros valores previstos no Contrato para o mesmo período;
21.1.20 responsabilidade civil, administrativa e criminal por danos ambientais decorrentes da operação do Sistema Rodoviário;
21.1.21 prejuízos causados a terceiros, pela Concessionária ou seus administradores, empregados, prepostos ou prestadores de serviços ou qualquer outra pessoa física ou jurídica a ela vinculada, no exercício das atividades abrangidas pela Concessão;
21.1.22 vícios ocultos dos Bens da Concessão por ela adquiridos após a Data de Assunção, arrendados ou locados para operações e manutenção do Sistema Rodoviário ao longo do Prazo da Concessão;
21.1.23 defeitos em obras realizadas pelo Poder Público, conforme previsto na cláusula 10.1.7, após o recebimento definitivo destas obras pela Concessionária;
21.1.24 defeitos em obras realizadas pelo DNIT, após o recebimento destas obras pela Concessionária, exceto quanto aos aspectos expressamente indicados pela Concessionária nos termos da cláusula 10.5, não sendo considerados defeitos eventual desatendimento aos Parâmetros de Desempenho.
Responsabilidades do Poder Concedente
21.2 – A Concessionária não é responsável pelos seguintes riscos relacionados à Concessão, cuja responsabilidade é do Poder Concedente:
21.2.1 manifestações sociais e/ou públicas que afetem de qualquer forma a execução das obras ou a prestação dos serviços relacionados ao Contrato, quando tais eventos excederem os períodos estabelecidos na subcláusula 21.1.12 acima, hipótese na qual a responsabilidade do Poder Concedente se resume ao período excedente aos referidos prazos da aludida subcláusula;
21.2.2 decisão arbitral, judicial ou administrativa que impeça ou impossibilite a Concessionária de cobrar a Tarifa de Pedágio ou de reajustá-la de acordo com o estabelecido no Contrato, exceto nos casos em que a Concessionária houver dado causa a tal decisão;
21.2.3 descumprimento, pelo Poder Concedente, de suas obrigações contratuais ou regulamentares, incluindo, mas não se limitando, ao descumprimento de prazos aplicáveis ao Poder Concedente previstos neste Contrato e/ou na legislação vigente, e a disponibilização de acesso ao Sistema Rodoviário prevista na cláusula 10.1.5;
21.2.4 caso fortuito ou força maior que não possam ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil a época de sua ocorrência;

21.2.5 alterações na legislação e regulamentação, inclusive acerca de criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos, que alterem a composição econômico-financeira da Concessão, excetuada a legislação dos impostos sobre a renda;
21.2.6 implantação de novas rotas ou caminhos alternativos rodoviários livres de pagamento de Tarifa 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;
21.2.7 recuperação, prevenção, remediação e gerenciamento do passivo ambiental fora do Sistema Rodoviário;
21.2.8 atraso nas obrigações conferidas ao DNIT pelo Contrato ou pelo Edital, inclusive quanto: <ul style="list-style-type: none"> (i) a entrega do Termo de Arrolamento e transferência de bens entre a Concessionária e o DNIT; e (ii) quanto à não realização ou atraso das obras que estão sob responsabilidade do DNIT, identificadas no Termo de Arrolamento na ocasião da transferência dos bens;
21.2.9 atraso nas obras decorrentes da demora na obtenção de licenças ambientais a cargo da Concessionária quando os prazos de análise do órgão ambiental responsável pela emissão das licenças ultrapassarem as previsões legais, exceto se decorrente de fato imputável a Concessionária;
21.2.9.1 presume-se como fato imputável à Concessionária, qualquer atraso decorrente da não entrega de todos os documentos, estudos e informações exigidos pelo órgão ambiental, ou em qualidade inferior a mínima estabelecida pelo órgão licenciador, prévia ou posteriormente ao pedido de licenciamento;
21.2.10 atraso nas obras decorrentes da demora na obtenção de licenças ambientais a cargo do Poder Concedente;
21.2.11 custos com a elaboração do inventário florestal e dos Planos Básicos Ambientais;
21.2.12 vícios ocultos do Sistema Rodoviário e dos Bens da Concessão, vinculados a manutenção e operação, transferidos à Concessionária na Data de Assunção;
21.2.13 alteração unilateral no PER e no Contrato, por iniciativa do Poder Concedente, por inclusão e modificação de obras e serviços que afete o equilíbrio econômico-financeiro;
21.2.14 defeitos em obras realizadas pelo Poder Público, conforme previsto na cláusula 10.1.7, até o recebimento definitivo destas obras pela Concessionária;
21.2.15 defeitos e demais aspectos expressamente indicados pela Concessionária nas obras executadas pelo DNIT de que trata a cláusula 10.5;
21.2.16 atraso nas obras decorrentes da demora na obtenção de licenças ambientais a cargo da Concessionária por força da exigência de pesquisas arqueológicas, ou condicionantes relacionadas a áreas indígenas ou comunidades quilombolas, bem como os custos relacionados ao atendimento destas exigências e condicionantes nas licenças a cargo da Concessionária ou do Poder Concedente;
21.2.17 os custos necessários para implantação das Obras obrigatórias em Trechos Urbanos da Frente de Ampliação e Manutenção do Nível de Serviço que ultrapassem a extensão indicada no PER, assim como os custos de desapropriação e da eventual necessidade de implantação das Obras de Artes Especiais, observado o disposto na subcláusula 10.3.3;
21.2.18 custos com desapropriação nos valores que excederem o montante indicado na subcláusula 9.1.2;
21.2.19 custos com os Estudos Ambientais nos valores que excederem o montante indicado na subcláusula 7.1;

21.2.20 custos decorrentes da necessidade de remoção e/ou recolocação de interferências existentes no Sistema Rodoviário, necessárias à execução das obras e serviços previstos no Contrato, junto aos demais concessionários de serviços públicos e outras empresas atuantes no setor de infraestrutura;

21.2.21 fato do príncipe ou fato da administração que provoque impacto econômico-financeiro no Contrato.
--

Fonte: Contratos de Concessão da 3ª Etapa/2020

A alocação de riscos da Concessão da BR-101/RJ – ECOPONTE está previsto nas subcláusulas 20.1 e 20.2 e da Concessão da BR 101/ES/BA está previsto nas subcláusulas 19.1 e 19.2, todos do contrato.

4.2.2.6.3. Revisão Quinquenal

A revisão é realizada a cada 5 anos para reavaliar a concessão e sua compatibilidade com as reais necessidades advindas da dinâmica do sistema rodoviário. Normalmente trata-se de modificações no PER (obras e serviços). Os efeitos são considerados quando da Revisão Ordinária subsequente. Deverá ser submetida ao Processo de Participação e Controle Social (PPCS), a fim de garantir o direito de manifestação de todos os interessados. Metodologia regulamentada pela Resolução ANTT nº 5859/2019. Dessa forma a ANTT ainda não realizou nenhuma revisão quinquenal nos contratos de concessões de rodovias públicas federais.

4.3. Programa de Concessões de Rodovias Federais – PROCOFE

Nesta seção será apresentada a situação atual do Programa PROCOFE, com as quantidades de Concessões por Etapa, e suas principais características.

4.3.1. Etapas do PROCOFE

A ANTT, responsável pela regulação das atividades de exploração da infraestrutura e fiscalização dos contratos, administra atualmente 22 concessões de rodovias, totalizando aproximadamente 10.336 km e desde 1995 o setor privado investiu até 2019, mais de R\$ 78 bilhões em melhorias e operação das concessões sob a sua gestão. Atualmente o programa de Concessões de Rodovias Federais conta com 4 etapas:

TABELA 4 – Concessões da 1ª Etapa/1993

Concessionária	Grupo	Rodovia	Extensão – Km	Assinatura	Início	Prazo
CONCEPA	Encerrado	BR-290/RS	121	04/03/1997	04/07/1997	20 anos
CONCER	Triunfo e outras	BR-040/MG/RJ	179,9	31/10/1995	01/03/1996	25 anos
CRT	Invepar e outras	BR-116/RJ	142,5	22/11/1995	22/03/1996	25 anos
ECOSUL	Ecorodovias	BR-116/293/392/RS	623,8	15/07/1998	30/11/1998	15 anos
Nova Dutra	CCR	BR-116/RJ/SP	402	31/10/1995	01/03/1996	25 anos
Ponte	Encerrado	BR-101/RJ	13,2	29/12/1994	01/06/1995	20 anos

Fonte: ANTT/2020

Principais características:

- Criação do PROCOFE em 1993 em sintonia com o Programa Nacional de Desestatização (PND);
- Anterior ao marco regulatório do setor, pois a Lei de Concessões (8.987) foi promulgada em 1995 e a criação do órgão regulador, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) se deu em 2001 por meio da Lei 10.233/2001. Contratos assinados pelo extinto DNER;
- Ambiente macroeconômico com alto grau de incertezas relativas à recente estabilização monetária. Taxas de juros elevadas para garantir o controle da inflação. Essa taxa também é utilizada nos projetos de concessão, pois representa importante parâmetro nas decisões de investimentos dos agentes econômicos (custo de oportunidade);
- Tarifa de pedágio reajustada pela multiplicação entre a TBP, tarifa de leilão, e a média ponderada de quatro índices de preços especificamente escolhidos, calculados pela Fundação Getúlio Vargas – FGV;
- Modelo de regulação econômico financeira estático dos itens que compõem o fluxo contábil e o fluxo financeiro estão definidos e fixados em valores orçados à época do processo licitatório;
- TIR da ordem de 18%.

TABELA 5 – Concessões da 2ª Etapa/2007

Concessionária	Grupo	Rodovia	Extensão – Km	Assinatura	Início	Prazo
Aut. Fernão Dias	Arteris	BR-381/MG/SP	562,1	14/02/2008	18/02/2008	25 anos
Aut. Fluminense	Arteris	BR-101/RJ	320,1	14/02/2008	18/02/2008	25 anos
Aut. Litoral Sul	Arteris	BR-116-376/PR - BR-101/SC	405,9	14/02/2008	18/02/2008	25 anos
Aut. Planalto Sul	Arteris	BR-116 PR/SC	412,7	14/02/2008	18/02/2008	25 anos
Aut. Régis Bittencourt	Arteris	BR-116/SP/PR	401,6	14/02/2008	18/02/2008	25 anos
Rodovia do Aço	K-Infra	BR-393/RJ	200,4	26/03/2008	28/03/2008	25 anos
Transbrasiliana	Triunfo	BR-153/SP	321,6	14/02/2008	18/02/2008	25 anos
ViaBahia	Roadis Part.	BR-116-324/BA	680,7	03/09/2009	20/10/2009	25 anos

Fonte: ANTT/2020

Principais características:

- Concessionárias apresentaram Plano de Negócios que constituíram o cronograma físico financeiro das concessões, utilizado para a gestão contratual pela ANTT;
- Tarifa de pedágio reajustada anualmente de acordo com o IPCA;
- Foco em tarifas de pedágio mais baixas;
- TIR da ordem de 8%;
- Obras obrigatórias e não obrigatórias e parâmetros de desempenho;
- A definição dos quantitativos e custos dos insumos no Programa de Exploração Rodoviária - PER passou a ser global, de forma que os quantitativos e os preços dos insumos da obra passaram a ser risco da concessionária, que tinha liberdade para alocar o valor total comprometido da melhor forma, sem seguir quantitativos predefinidos;

- Surgimento da previsão de revisão quinquenal.

TABELA 6 – Concessões da 3ª Etapa/2013

Concessionária	Grupo	Rodovia	Extensão - Km	Assinatura	Início	Prazo
CONCEBRA	Triunfo	BR-060/153/262/DF/GO/MG	1.176,50	31/01/2014	05/03/2014	30 anos
Eco050 (MGO)	Ecorodovias	BR-050/GO/MG	436,6	05/12/2013	08/01/2014	30 anos
Eco101	Ecorodovias	BR-101/ES/BA	475,9	17/04/2013	10/05/2013	25 anos
Ecoponte	Ecorodovias	BR-101/RJ	13,2	18/05/2015	01/06/2015	30 anos
MSVia	CCR	BR-163/MS	847,2	12/03/2014	11/04/2014	30 anos
Rota do Oeste	Odebrecht	BR-163/MT	850,9	12/03/2014	21/03/2014	30 anos
Via 040	Invepar	BR-040/DF/GO/MG	936,8	12/03/2014	22/04/2014	30 anos

Fonte: ANTT/2020

Principais características:

- Lotes de grande extensão;
- Duplicação integral dos trechos concedidos em 5 anos (política pública);
- Tarifa de pedágio reajustada anualmente de acordo com o IPCA;
- Fim do Plano de Negócios e utilização do Fator D (Desconto de Reequilíbrio);
- Outros fatores: Q (redução de acidentes e disponibilidade de pistas), C (verbas) e X (ganho de eficiência);
- TIR da ordem de 7%.

TABELA 7 – Concessões da 4ª Etapa/2018

Concessionária	Grupo	Rodovia	Extensão - Km	Assinatura	Início	Prazo
Ecovias do Cerrado	Ecorodovias	BR-364/365/MG/ GO	437	19/12/2019	20/01/2020	30 anos
Via Costeira	CCR	BR-101/SC	220,42	06/07/2020	07/08/2020	30 anos
Via Sul	CCR	BR-101/2920/ 386/448/ RS	472	11/01/2019	15/02/2019	30 anos

Fonte: ANTT/2020

Principais características:

- Aumento da exigência de capital social para deságios maiores;
- Estoque de melhorias com fatores predefinidos para inclusão na concessão;
- Tarifa de pedágio reajustada anualmente de acordo com o IPCA;
- Limitação às inclusões de investimentos nos primeiros anos de concessão;
- Regras para a contratação com partes relacionadas.

Uma característica comum é que o PROCOFE foi baseado em um modelo de leilão de concessões para as 4 etapas. Nesse modelo, um conjunto de investimentos mínimos é previamente estabelecido pelos editais e nele são incluídos os esforços de recuperação e eventual expansão da malha viária em operação. Outra característica comum tem como contrapartida a cobrança da tarifa de pedágio pelas concessionárias para financiar as obras de manutenção, operação, duplicação e expansão da malha rodoviária do país. O reajuste da tarifa de pedágio, por meio do IPCA, é comum nas 2ª, 3ª e 4ª etapas, diferenciando-as da 1ª etapa.

Diante disso, a terceira etapa foi escolhida para ser objeto de estudo, tendo em vista ser a penúltima do PROCOFE, ter aproximadamente 6 anos de execução, o que propicia uma análise adequada dos dados coletados, e por apresentar uma evolução na alocação de riscos do contrato. Nesta direção, esta dissertação está restrita ao estudo dos pedidos de revisões extraordinárias, tendo em vista que elas podem ocorrer, a qualquer momento, por eventos extraordinários, bem como por ter uma relação estreita com a matriz de riscos do contrato

II. RESULTADOS E DISCUSSÕES

1. Análise e Resultados Obtidos nas Solicitações de Revisões Extraordinárias da 3ª Etapa

Neste Capítulo serão apresentadas as percepções obtidas após a análise das notas técnicas que avaliaram as solicitações de revisões extraordinárias, elaboradas pelas áreas técnicas da ANTT e disponibilizadas no sítio da Agência. O trabalho de pesquisa realizado foi por meio de leitura dessas notas técnicas, elaboradas no período de 2013 a 2019, assim como as Resoluções aprovadas pela Diretoria Colegiada da ANTT e publicadas em todos os veículos oficiais de comunicação e informação, para fins de reequilíbrio econômico-financeiro desses contratos, assim como os resultados das entrevistas com os técnicos responsáveis pelas análises. Esse trabalho foi feito no universo das 7 concessionárias que integram o conjunto de concessionárias, objeto da 3ª Etapa, como indicado na Tabela 6.

Foi possível, por meio dessa pesquisa, observar os resultados dos Leilões, fazer o levantamento da quantidade de revisões extraordinárias solicitadas, identificar e fazer uma análise dos motivos que acionaram as solicitações de um reequilíbrio econômico-financeiro por este meio.

1.1 Resultado dos Leilões

A primeira observação refere-se aos leilões realizados para os contratos da 3ª Etapa do Programa de Concessões, entre os anos de 2011 e 2015. Como mostrado na Tabela 8, pode-se observar que, em todos os processos de leilão, o Deságio foi significativamente alto. Dada a assimetria de informação, como elemento da teoria do agente-principal existente entre a Concessionária e a Agência Reguladora, é muitas vezes difícil saber, no momento do leilão, se o lance vencedor apresentou um valor irrealista, fruto de um suposto comportamento oportunista. Isso pode ser creditado ao fato de que a Agência não tem conhecimento prévio da matriz de custos da Concessionária.

TABELA 8 – Lances de TBP Vencedores dos Leilões da 3ª Etapa

Concessionária	Edital de Concessão	TBP de Leilão em R\$	Lance vencedor em R\$	Deságio
CONCEBRA	4/2013	0,05940	0,02851	52,00%
CRO	3/2013	0,05500	0,02638	52,03%
ECO050	1/2013	0,07870	0,04534	42,38%
ECO101	1/2011	0,06237	0,03391	45,63%
ECOPONTE	1/2015	5,18620	3,28442	36,67%
MSVIA	5/2013	0,09270	0,04381	52,74%
VIA040	6/2013	8,29763	3,22528	61,13%

Fonte: Elaborado pelo Autor

Como pode ser observado, o deságio, na maioria dos leilões, foi significativamente alto. Isso pode ser um indício de comportamento oportunista, com o intuito de solicitar renegociações posteriores, ou o Governo superestimou a tarifa básica de pedágio para o Leilão.

Cabe destacar que o percentual na prática é descontado sobre a TBP ofertada no leilão, ou seja, com o deságio oferecido pelo ofertante vencedor do certame licitatório. Conforme Andrade (2018) as análises feitas pela ANTT nos planos de negócios apresentados pelas concessionárias da 2ª etapa do programa de concessões federais, mostraram que, de uma forma geral, as concessionárias apresentaram valores de investimentos muito próximos àqueles dos estudos indicativos elaborados pelo poder concedente (EVTEA's), **sendo o deságio ofertado oriundo principalmente dos valores de tráfego** (majoração das receitas esperadas em relação aos estudos indicativos) **e da redução dos valores de custos operacionais** (pautado talvez na expectativa de uma maior eficiência operacional).

1.2 Quantidade de Revisões Extraordinárias Solicitadas

Como indicado na Tabela 9, pode ser observado que desde o início das concessões foram solicitadas revisões extraordinárias, por todas as concessionárias, num total de 47 Revisões

Extraordinárias, em aproximadamente 6 anos. Isso pode ser um sinal de que o contrato, por ser incompleto, apresente falha na sua formulação ou não foi possível identificar os riscos no desenho inicial desses contratos. Percebe-se que as concessionárias apresentam uma média em relação ao total (47) das Revisões Extraordinária: CONCEBRA e ECO050 17%; CRO e ECO101 15%; MSVIA e VIA040 13%; e ECOPONTE 11%.

TABELA 9 – Quantidade de Revisões Extraordinárias por Concessionária

Anos	CONCEBRA	CRO	ECO050	ECO101	ECOPONTE	MSVIA	VIA040
2014		1 ^a					
2015	1 ^a e 2 ^a	2 ^a e 3 ^a	1 ^a	1 ^a		1 ^a e 2 ^a	1 ^a e 2 ^a
2016	3 ^a e 4 ^a	4 ^a	2 ^a , 3 ^a e 4 ^a	2 ^a	1 ^a	3 ^a	3 ^a
2017	5 ^a e 6 ^a	5 ^a	5 ^a e 6 ^a	3 ^a e 4 ^a	2 ^a	4 ^a	4 ^a
2018	7 ^a	6 ^a	7 ^a	5 ^a e 6 ^a	3 ^a e 4 ^a	5 ^a	5 ^a
2019	8 ^a	7 ^a	8 ^a	7 ^a	5 ^a	6 ^a	6 ^a
Total de RE	8	7	8	7	5	6	6
% de RE em relação ao Total Geral	17%	15%	17%	15%	11%	13%	13%
Total Geral	47						

Fonte: Elaborado pelo Autor

Pode ser observado que a maior quantidade de revisões forma solicitadas nos anos de 2015, 2016 e 2017, num total de 10 por ano. Esse efeito é justificado pelo fato de que essas revisões foram solicitadas nos anos iniciais, em função dos motivos que se enquadram na alocação de riscos, que representam alteração no cronograma de investimento, previsto no PER e alteração na legislação brasileira, como a Lei dos Caminhoneiros (Fato do Príncipe), que afetou a composição econômico-financeira dos contratos.

1.3 Os Motivos que Geraram uma Solicitação de Revisão Extraordinária

Esta seção discute o primeiro questionamento objeto da dissertação: Quais os motivos que acionam as solicitações para o reequilíbrio econômico-financeiro por meio das revisões extraordinárias dos contratos de concessões de rodovias federais?

Após a análise realizada nas notas técnicas da área técnica da ANTT, foram identificados 75 motivos que acionaram as solicitações para o reequilíbrio econômico-financeiro por meio das revisões extraordinárias dos contratos de concessões de rodovias federais da 3ª Etapa do Programa de Concessões. Estes motivos serão apresentados nas tabelas da próxima seção, por Concessionária.

2. A Observância das condições previstas na Matriz de Riscos

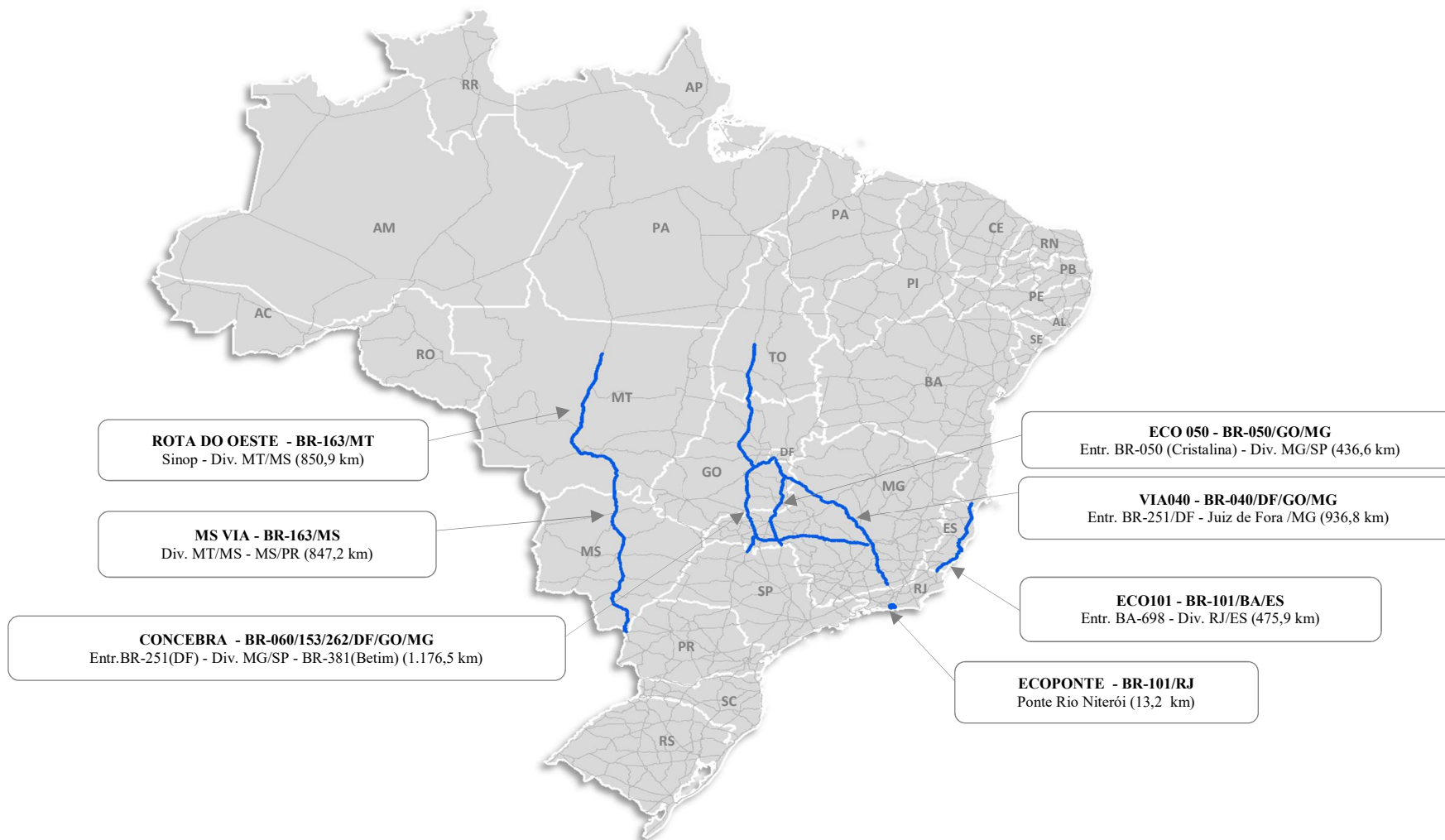
Nesta seção discute-se a observância da Matriz de Risco na análise dos pedidos de revisão, tanto pela ANTT como pela Concessionária reclamante, razões do segundo e terceiro questionamentos feito nesta Dissertação: a) A matriz de riscos do contrato foi observada na análise dos motivos que levaram às solicitações de reequilíbrio econômico-financeiro por meio de revisões extraordinárias? e b) Se houve oportunismo, esse foi ou não validado pela ANTT?

2.1 Impactos das Revisões Extraordinárias Deferidas na Tarifa Básica de Pedágio (TBP/Km)

Sob este título, são apresentados por concessionária os impactos econômicos e financeiros decorrentes do deferimento das revisões extraordinárias sobre a TBP/Km, combinados com as revisões ordinárias, principalmente em razão dos acréscimos ou decréscimos na TBP/Km resultantes da aplicação das cláusulas de reequilíbrio econômico-financeiro previstas. Este critério se justifica pelas diferentes formas contratuais em razão das particularidades técnicas de cada contrato.

Pode se observar na Figura 3, o mapa de localização para uma melhor visualização geográfica das concessões.

FIGURA 3 – Mapa de Localização das Concessões da 3ª Etapa



Fonte: Ministério da Infraestrutura

2.1.1 CONCEBRA

2.1.1.1 Características do contrato

Edital nº 004/2013 - Parte VII

BR-060, BR-153 E BR-262 DF/GO/MG: Trecho de 1.176,50 Km das Rodovias BR-060, BR-153 E BR-262

Empresa vencedora - Triunfo Participações e Investimentos S.A.

SPE - Concessionária de Rodovias Centrais do Brasil S. A. – CONCEBRA

Prazo de concessão: 30 anos

Data de Assinatura do Contrato: 31/01/2014

Início da Vigência do Contrato: 05/03/2014

Data de Assunção da Concessão: 05/03/2014

Previsão de início de cobrança de Pedágio: 27/06/2015

Tarifa Básica de Pedágio a preços iniciais – TBPI = 0,02851

2.1.1.2 Pleitos de Revisão Extraordinária deferidos

Nesta seção, é feita uma análise dos motivos que embasaram os pedidos de revisão extraordinária pela CONCEBRA e os decorrentes impactos sobre a TBP.

Tabela 10 – CONCEBRA - Pedidos e Revisão Extraordinária Deferidos

Nº de ordem	Motivos	Embasamento
1	Inclusão de retornos em nível nos trechos de duplicação dos contratos de concessão da 3ª Etapa – obra nova	Subcláusula 18.5, subcláusula 21.2.13 e cláusula 22 do contrato de concessão. Solicitação do Poder Concedente.
2	Perda de receita gerada pela Lei 13.103/2015 (Lei dos Caminhoneiros) - isenção dos eixos suspensos	Subcláusulas 21.2.5 e 21.2.21 do contrato de concessão.
3	Elaboração de Projetos Executivos de novos Contornos	Aceito parcialmente, 50% dos custos administrativos, conforme Resolução ANTT nº 3651/2011 e subcláusula 21.2.5 do contrato de concessão.
4	Assunção de trechos urbanos – obra nova	Aceito parcialmente, 50% dos custos administrativos, conforme Resolução ANTT nº 3651/2011, e subcláusula 21.2.5 do contrato de concessão.
5	Incorporação do 6,24% percentual de remuneração dos custos administrativos	Enquadramento na Resolução ANTT nº 3651/2011, e subcláusula 21.2.5 do contrato de concessão.
6	Custos gerados pela Lei Federal 13.103/2015 - aumento do limite de	Enquadramento nas subcláusulas 21.2.5, 21.2.21 (Fato do Príncipe).

Nº de ordem	Motivos	Embasamento
	peso bruto transmitido por eixo de veículos nas superfícies das vias públicas	
7	Implantação e operação do Sistema de controladores e redutores de velocidade do PER	Refere-se a revisão dos custos de impressão de postagem das notificações de autuações e penalidades, previstos originalmente do PER.
8	Implantação e operação do Sistema de controladores e redutores de velocidade do DNIT	Refere-se a revisão dos custos de impressão de postagem das notificações de autuações e penalidades, e subcláusula 21.2.2 do contrato de concessão.
9	Prestação de contas dos Custos com Desapropriações	Aceito parcialmente (1º e 2º ano), do 5º ano falta laudo de avaliação. Sugere-se alteração do cronograma, e subcláusula 21.2.18 do contrato de concessão.
10	Custo adicional em utilizar o Sistema de Informações Rodoviária – SIR. (link de dados, sistema, banco de dados e outros)	Aceito em caráter excepcional, visto que pode impactar nas atividades de fiscalização da ANTT, pois vai interligar os centros de controle operacional – CCO's e a Sede da ANTT. Subcláusula 21.2.2 do contrato de concessão.
11	Inclusão do custo administrativo do sistema elétrico de trecho urbano (Goiânia)	Enquadramento na Resolução 3651/2011/ANTT, remuneração dos custos administrativos, e subcláusula 21.2.5 do contrato de concessão.
12	Atraso ou não emissão de licença ambiental	Subcláusula 21.2.9 do contrato.
13	Execução de viaduto viário	Deferido pela Diretoria da ANTT
14	Desmobilização e manutenção de canteiro e Unidades Industriais	Aceito parcialmente, conforme a subcláusula 21.2.9 do contrato.
15	Elaboração do EVTEA - substituição Bueiro Celular do Córrego Santo Antônio	Portaria nº 256/2016 / SUINF, Art. 11, e subcláusula 21.2.5 do contrato de concessão.

Fonte: Elaborado pelo Autor

Pode ser observado que os deferimentos dos pleitos estão intrinsecamente embasados com as regras definidas no contrato de concessão e no PER. A solicitação da Revisão Extraordinária é um direito da concessionária e os pleitos foram analisados observando as condições do contrato e mantendo a alocação de riscos nele estabelecida. Alguns pleitos foram deferidos parcialmente, como os pleitos 3, 4 e 14. Isto reforça o bom desempenho no cumprimento das regras contratuais.

Cabe destacar que as revisões foram solicitadas em função dos motivos caracterizarem uma situação de caráter emergencial, como uma alteração unilateral do contrato, um fato de força maior, um fato do príncipe ou determinação de órgãos de controle ou judicial. Um exemplo disto é a inclusão de obras de retornos em nível na rodovia (Motivo 1), que caracteriza uma alteração feita pelo Governo e tem efeitos financeiros para a concessionária, gerando um direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Outro exemplo é a criação da Lei dos Caminhoneiros (Motivo 6) que se enquadra como o fato do príncipe que teve um impacto significativo na redução da TBP, afetando o aspecto financeiro para as concessionárias.

2.1.1.3 Análise dos Impactos das Revisões Extraordinárias na TBP/Km

TABELA 11 – CONCEBRA - Alteração da TBP/Km com as Revisões Extraordinárias Deferidas

Revisões	TBP do Contrato em R\$	Alteração da TBP/KM com a RE em R\$	% de Alteração da TBP/Km
Leilão	0,02851	0,02851	-
1ª RE/2015	0,02851	0,02917	2,33
2ª RE/2015	0,03234	0,03301	13,14
1ª RO e 3ª RE/2016	0,03069	0,03175	-3,79
4ª RE/2016	0,03069	0,03625	14,15
2ª RO e 5ª RE/2017	0,03062	0,03685	1,67
6ª RE/2017	0,03062	0,03402	-7,68
3ª RO e 7ª RE/2018	0,03054	0,03292	-3,25
4ª RO e 8ª RE/2019	0,03029	0,03107	-5,62

Fonte: Elaborado pelo Autor
 RO – Revisão Ordinária
 RE – Revisão Extraordinária

Conforme pode ser observado, a 1ª e a 2ª Revisão Extraordinária apresentam um aumento de 15,47%, sendo 2,33% em função da inclusão dos retornos em nível e 13,14%, em função da perda de receita ocasionada pela Lei dos Caminhoneiros – isenção dos eixos suspensos. A redução da tarifa de 3,79 % foi em função do arredondamento da tarifa do ano anterior e inexecuções no PER. Já na 4ª RE houve um incremento significativo de 14,15%, novamente em virtude da Lei dos Caminhoneiros - aumento do limite de peso bruto transmitido por eixo.

O TCU, por meio da TC 014.618/2015-0, concordou que a Concessionária faz jus ao reequilíbrio econômico-financeiro em função do fato do príncipe, mas não concordou com cálculo realizado pelo impacto da Lei dos Caminhoneiros - aumento de 5% para 10% sobre limite de peso bruto transmitido por eixo, que gerou um incremento da tarifa de 14,15%. O TCU ressalta que a ANTT, por não ter uma metodologia para o cálculo do efeito desta Lei, considerou os seguintes parâmetros: o custo total de manutenção do pavimento da rodovia a partir da tabela de Custos Médios Gerenciais do DNIT (CMG/DNIT); e como acréscimo dos dispêndios da concessionária com a manutenção do pavimento da rodovia, o percentual de 10,5%, extraído de estudo elaborado pelo DNIT intitulado “Análise do impacto financeiro das propostas de peso por eixo da ANFAVEA e do MERCOSUL utilizando o Modelo HDM-4”. No entendimento do TCU, a ANTT teria quantificado esse incremento utilizando parâmetros distintos dos constantes das modificações legais ocorridas e dissociadas da realidade contratual, fazendo o uso de custos adicionais de manutenção irrealisticamente elevados, o que teria resultado em significativos prejuízos aos usuários da rodovia concedida.

O Plenário do TCU acolheu o exame empreendido pela unidade técnica do Tribunal, para determinar à ANTT, cautelarmente, que retificasse a revisão tarifária, de modo a não utilizar valores superiores aos constantes dos estudos de viabilidade que balizaram o certame da concessão, com deságio proposto pela licitante vencedora, como base de referência para compensação do aumento de custos de manutenção do pavimento decorrente do art. 16 da Lei 13.103/2015.

Dessa forma, o TCU determinou à ANTT a suspensão do incremento tarifário efetivado pela 4ª RE, condicionando eventual compensação a ser concedida em função da existência de estudo tecnicamente fundamentado, que fosse concernente às modificações legais efetivamente ocorridas e aos parâmetros contratualmente pertinentes.

Diante disto, a ANTT realizou a retificação dos cálculos apurando um decréscimo da tarifa de 7,68% na 6ª RE, cálculo aprovado por meio de parecer da Procuradoria Federal junto à ANTT, mas definiu que continuará sendo adotada, de forma provisória, a estimativa de 10,5% de aumento das despesas da Concessionária em relação à manutenção do pavimento, conforme estudo anterior elaborado pelo DNIT, até que seja concluído o relatório final da pesquisa que está sendo elaborada pelo Laboratório de Pavimentação (LAPAV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) custeada por Recursos para Desenvolvimento Tecnológico (RDT)

do contrato da concessionária ECOPONTE, para definição de metodologia que permita a avaliação dos impactos nos custos de manutenção de pavimento de rodovias concedidas em decorrência desse aumento das tolerâncias nas cargas por eixo.

Nas RE's 7ª e 8ª podem ser observadas reduções na TBP em função de arredondamentos da tarifa do ano anterior e consequência de inexecuções no PER, transferindo o resultado para a modicidade tarifária.

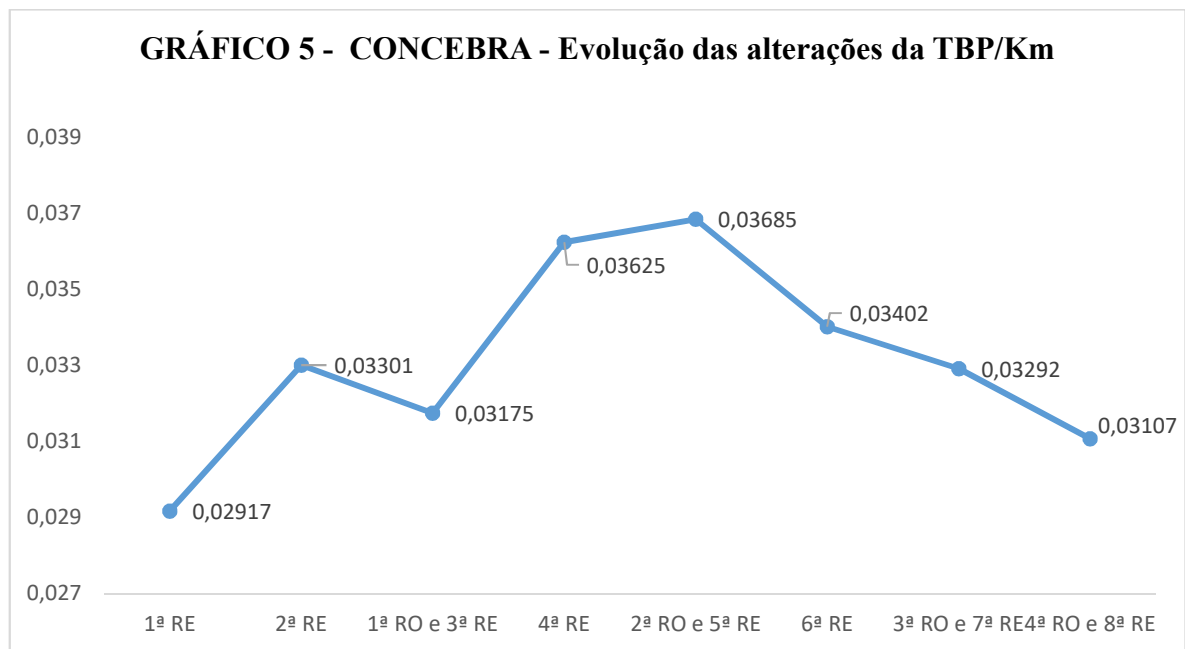
2.1.1.4 Variação efetiva da TBP/Km devido às Revisões Extraordinárias deferidas

TABELA 12 - CONCEBRA - Variação Efetiva da TBP/Km no Período Avaliado

TBP do Leilão	Última TBP alterada	Variação Efetiva da TBP
0,02851	0,03107	8,98%

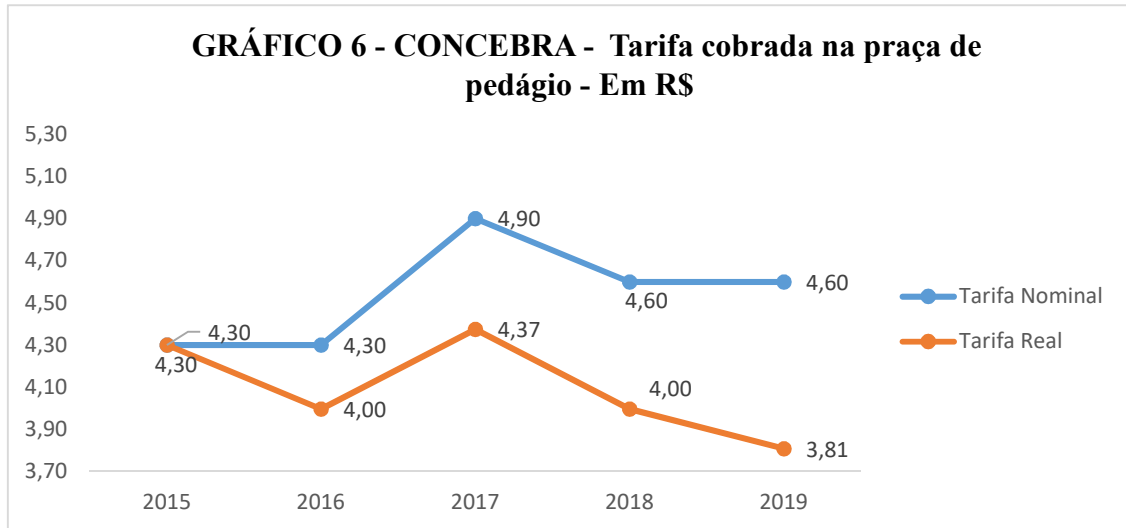
Fonte: Elaborado pelo Autor

Considerando todas as variações da TBP de 2015 até 2019, na Tabela 12, pode se verificar um aumento efetivo da tarifa em 8,98% em relação a TBP do Leilão.



Fonte: Elaborado pelo Autor

Podem ser observadas graficamente, as oscilações da TBP no período de 2015 até 2019. O que se destaca é a oscilação positiva da tarifa entre a 3ª e 5ª RE, ocasionada em função dos efeitos da Lei dos Caminhoneiros e a redução imposta na 6ª RE em decorrência da determinação do TCU.



Fonte: Elaborado pelo Autor

O Gráfico 6 mostra o comportamento da Tarifa cobrada na praça de pedágio – P1, e representa a Categoria de Veículo 1 – automóvel, caminhonete e furgão. A tarifa nominal é reajustada anualmente para incorporar a variação do IPCA, por meio da revisão ordinária combinada com os efeitos da revisão extraordinária do ano anterior. Fazendo o deflacionamento da Tarifa pelo IPCA, é possível observar o comportamento da Tarifa Real. Em razão da ação cautelar nº 1014379-79.2019.4.01.3400, que, entre outros itens, determina que a ANTT se abstenha de promover redução tarifária, ficou mantida a tarifa de R\$ 4,60, aprovada na 3ª revisão Ordinária e 7ª Revisão Extraordinária para o ano de 2019.

2.1.1.5 Pleitos de Revisão Extraordinária indeferidos

TABELA 13 - CONCEBRA - Pedidos de Revisão Extraordinária Indeferidos

Nº de ordem	Motivos	Embasamento	Razões do Indeferimento	Pertinência
1	Prestação de contas com Remoção de Interferências (Ofício circular nº	Subcláusula 10.1.6 do contrato de concessão	Não apresentou qualquer valor a ser ressarcido, não seguindo a	Oportunismo, pois não observou a

Nº de ordem	Motivos	Embasamento	Razões do Indeferimento	Pertinência
	23/2015/GEINV/S UINF de (09/11/2015)		sistemática orientada pelo órgão Regulador.	cláusula do contrato.
2	Programa Integrado de Revitalização - CREMA não executado pelo DNIT	O pleito não se caracteriza como vício oculto (cláusula 21.2.12 do contrato de concessão).	A concessionária não fez a inspeção na rodovia no prazo correto.	Oportunismo, pois deixou de atender sua responsabilidade.
3	Execução de Projetos complementares do PER	Documentação pendente. Projetos e orçamento	Há necessidade de estudos técnicos mais detalhados para se verificar a viabilidade técnica.	Oportunismo, pois o pleito foi apresentado novamente sem fato novo para análise.
4	Custos gerados pela IN RFB nº 1.731/2017 (a partir de 1º de janeiro de 2018, a emitir e armazenar eletronicamente documento fiscal relativo ao serviço prestado) - Documento Fiscal Eletrônico	Não atendeu à solicitação da ANTT referente ao projeto executivo e o orçamento de acordo com as exigências da Resolução 1.187/2005	A concessionária apresentou o pleito novamente sem atender as exigências da resolução.	Oportunismo, pois o pleito foi apresentado novamente sem fato novo para análise.
5	Implantação de defensas metálicas para atendimento do PER sobre iluminação executada pela AGETOP	A concessionária era responsável por verificar e acompanhar as inconsistências do projeto implantado pela Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes - AGETOP/DNIT	Foi verificado que a concessionária tinha condições de, no momento da proposta, prever a implantação da iluminação no trecho da rodovia.	Oportunismo, pois era responsabilidade da Concessionária
6	Implantação de retornos em nível provisórios	Falta de Projetos e orçamento.	Há necessidade de análise prévia do projeto e orçamento pela Agência, para inclusão no PER.	Oportunismo, pois o pleito foi apresentado novamente sem fato novo para análise.

Nº de ordem	Motivos	Embasamento	Razões do Indeferimento	Pertinência
7	Adição de retornos em nível solicitados para complementação de eficiência técnica Execução de projetos complementares ao PER	Não implantou nenhum dos 41 retornos incluídos no contrato. Falta de Projetos e orçamento.	Não iniciar outras obras sem concluir as previstas no PER.	Oportunismo, tendo em vista que novas obras aumentariam a TBP.
8	Implantação de Projeto de Drenagem	Obrigação da concessionária, pois está previsto no PER.	A concessionária é responsável por fazer as intervenções necessárias às expensas, sem direito a ressarcimento financeiro.	Oportunismo, pois um custo novo aumentaria a TBP.
9	Aumento extraordinário do preço dos insumos asfálticos CAP – cimento asfáltico de petróleo	Manifestação da Procuradoria Federal junto à ANTT.	Os contratos firmados com as concessionárias da 2ª e 3ª etapas preveem que os riscos derivados da variação dos preços de insumos são de responsabilidade do concessionário.	Oportunismo, pois não observou as regras previstas no contrato.
10	Recuperação de corpo de aterro	É responsabilidade da Concessionária, Subcláusula 21.1.7	O serviço realizado compreende escopo da frente de recuperação e manutenção e é de responsabilidade da concessionária.	Oportunismo, pois a obra está prevista no PER.
11	Recuperação da cortina atirantada no perímetro urbano Professor Jamil	Obra executada em desacordo ao projeto executivo.	A obra foi executada em desacordo ao projeto executivo e aos normativos técnicos.	Oportunismo, pois não observou as normas vigentes.
12	Aumento do OPEX, custeio da concessionária no Centro de controle de Arrecadação - CCA referente a "Lei dos Caminhoneiros" - eixos suspensos	Foi uma decisão administrativa da Concessionária.	O aumento da equipe de fiscalização foi uma decisão administrativa da concessionária e não uma exigência da ANTT.	Oportunismo, pois o motivo não gerou necessidade de aumento da equipe.

Nº de ordem	Motivos	Embasamento	Razões do Indeferimento	Pertinência
13	Acréscimo de custo, implantação de transições no segmento duplicado	Portaria nº 288/MT/MMA	O risco da fragmentação dos segmentos a serem duplicados para atingir as metas previstas no PER é da concessionária.	Oportunismo, pois não observou a Portaria.
14	Postergação de obras de duplicação	Não incluir novos investimentos, tendo em vista o alto índice de inexecução	Não incluir novos investimentos tendo em vista o alto índice de inexecução de obras, estando inclusive com obras paralisadas.	Oportunismo, pois a inclusão de novos investimentos aumentaria a TBP.

Fonte: Elaborado pelo Autor

O que pode se depreender das razões dos indeferimentos é que a concessionária faz o pleito mesmo sabendo que não faz jus ao reequilíbrio econômico-financeiro. Alguns pleitos têm um comportamento oportunista, pois se fossem aceitos, haveria uma alteração positiva na TBP e aumentaria a arrecadação da concessionária sem ter o direito. Como exemplo, o Motivo 7 solicita a adição de 9 retornos em nível, sem ter concluído nenhum dos 41 já previstos.

2.1.1.6 Pleitos de Revisão Extraordinária Pendentes

TABELA 14 - CONCEBRA - Pedidos de Revisão Extraordinária Pendentes

Nº de ordem	Motivos	Posição Atual	Pendências
1	Assunção de segmento (trechos) atualmente administrado pelo DNIT, com a incorporação de obras de recuperação e duplicação	Em análise conforme a cláusula 10.5.2, 10.5.3, 10.5.7, subcláusula 21.2.14 combinado com o 10.1.7 do contrato de concessão	Dependente de aprovação da Diretoria da ANTT para alteração do PER.
2	Exclusão de obras coincidentes executadas pelo DNIT	Submetido à apreciação da Diretoria da ANTT	Dependente de aprovação da Diretoria da ANTT para alteração do PER.

Fonte: Elaborado pelo Autor

No caso dos pendentes, observa-se que os pleitos estão em análise e provavelmente as conclusões serão apresentadas na revisão subsequente.

2.1.2 CRO

2.1.2.1 Características do contrato

Edital nº 003/2013 - Parte VII

BR-063/MT: Trecho de 850,9 Km, sendo 822,8 Km na BR-163/MT e 28,1 Km na MT-407

Empresa vencedora - Odebrecht Transport S.A

SPE - Concessionária Rota do Oeste S.A. - ROTA DO OESTE

Prazo de concessão: 30 anos

Data de Assinatura do Contrato: 12/03/2014

Início da Vigência do Contrato: 20/03/2014

Data de Assunção da Concessão: 20/03/2014

Previsão de início de cobrança de Pedágio: 06/09/2015

Tarifa Básica de Pedágio a preços iniciais – TBPI = 0,02638

2.1.2.2 Pleitos de Revisão Extraordinária deferidos

Nesta seção, é feita uma análise dos motivos que embasaram os pedidos de revisão extraordinária pela CRO e os decorrentes impactos sobre a TBP.

TABELA 15 – CRO - Pedidos e Revisão Extraordinária Deferidos

Nº de ordem	Motivos	Embasamento
1	Inclusão de retornos em nível nos trechos de duplicação dos contratos de concessão da 3ª Etapa – Obra nova	Subcláusula 18.5, subcláusula 21.2.13 e cláusula 22 do contrato de concessão. Solicitado pelo Poder Concedente.
2	Duplicação de 2,3 Km de rodovia (do Km 117,6 ao Km 119,9 da Br-163/MT – obra nova)	Solicitação de inclusão pelo DNIT, conforme a subcláusula 18.5 e cláusula 22 , subcláusula 21.2.13 do contrato de concessão.
3	Implantação de vias marginais de 2,3 Km de rodovias (do Km 117,6 ao Km 119,9 da BR-163/MT, sentido Sinop – obra nova)	Solicitação de inclusão pelo DNIT, conforme a subcláusula 18.5 e cláusula 22 , subcláusula 21.2.13 do contrato de concessão.
4	Manutenção da Rodovia (do Km 117+600 ao Km 119+900 da BR-163/MT - pista nova)	Solicitação de inclusão pelo DNIT, conforme a subcláusula 18.5 e cláusula 22 , subcláusula 21.2.13 do contrato de concessão.
5	Conservação de Rotina (do Km 117+600 ao Km 119+900 da BR-163/MT - pista nova)	Solicitação de inclusão pelo DNIT, conforme a subcláusula 18.5 e cláusula 22

Nº de ordem	Motivos	Embasamento
		, subcláusula 21.2.13 do contrato de concessão.
6	Prestação de contas com Remoção de novas Interferências identificadas (Ofício circular nº 23/2015/GEINV/SUINF de 09/11/2015)	Subcláusula 21.2.20 do contrato de concessão.
7	Elaboração de Estudos de Viabilidade para Recuperação de taludes	Resolução ANTT nº 483/2004, subcláusula 21.2.5 do contrato de concessão.
8	Execução do Programa Básico Ambiental Indígena (PBA-I)	Subcláusula 21.2.16 do contrato de concessão.
9	Perda de receita gerada pela Lei 13.103/2015 (Lei dos Caminhoneiros) - isenção dos eixos suspensos	Subcláusulas 21.2.5 e 21.2.21 do contrato de concessão.
10	Assunção e adequação de parâmetros de segmentos urbanos classificados originalmente pelo PER como EOD, "em obras de duplicação" sob a responsabilidade do DNIT	Subcláusula 21.2.8 do contrato de concessão.
11	Trabalhos emergenciais em segmentos administrados pelo DNIT	Subcláusula 21.2.8 do contrato de concessão.
12	Assunção de segmento (trechos) atualmente administrado pelo DNIT, com a incorporação de obras de recuperação e duplicação	Subcláusula 21.2.8 do contrato de concessão.
13	Assunção de trechos urbanos – obra nova	Subcláusulas 10.1.4, 10.5.4, 10.5.6 do contrato de concessão, e subcláusula 21.2.8 do contrato de concessão.
14	Incorporação do 6,24% percentual de remuneração dos custos administrativos	Resolução ANTT nº 3651/2011, e subcláusula 21.2.5 do contrato de concessão.
15	Custos gerados pela Lei Federal 13.103/2015 - aumento do limite de peso bruto transmitido por eixo de veículos nas superfícies das vias públicas	Subcláusula 21.2.5, 21.2.21 (Fato do Príncipe).
16	Custo adicional em utilizar o Sistema de Informações Rodoviária – SIR. (link de dados, sistema, banco de dados e outros)	Aceito em caráter excepcional, visto que pode impactar nas atividades de fiscalização da ANTT, pois vai interligar os centros de controle operacional – CCO's e a Sede da ANTT. Subcláusula 21.2.2 do contrato de concessão.

Fonte: Elaborado pelo Autor

Pode ser observado que os deferimentos dos pleitos estão intrinsecamente embasados com as regras definidas no contrato de concessão e no PER. A solicitação da Revisão Extraordinária é um direito da concessionária e os pleitos foram analisados observando as condições do contrato e mantendo a alocação de riscos nele estabelecida.

Cabe destacar que as revisões foram solicitadas em função dos motivos caracterizarem uma situação de caráter emergencial, como uma alteração unilateral do contrato, um fato de força maior, um fato do príncipe ou determinação de órgãos de controle ou judicial. Um exemplo disto é a inclusão de obras de retornos em nível na rodovia (Motivo 1), a solicitação de inclusão de trechos do DNIT Motivos 2, 3, 4 e 5, que caracterizam uma alteração feita pelo Governo e tem efeitos financeiros para a concessionária, gerando um direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Outro exemplo é a criação da Lei dos Caminhoneiros (Motivo 9) que se enquadra como o fato do príncipe e que teve um impacto significativo na redução da TBP, afetando o aspecto financeiro para as concessionárias.

2.1.2.3 Análise dos Impactos das Revisões extraordinárias na TBP/Km

TABELA 16 - CRO - Alteração da TBP/Km com as Revisões Extraordinárias Deferidas

Revisões	TBP do Contrato em R\$	Alteração da TBP/KM com a RE em R\$	% de Alteração da TBP/Km
Leilão	0,02638	0,02638	-
1ª RE/2014	0,02638	0,02661	0,86
2ª RE/2015	0,02638	0,02730	2,61
3ª RE/2015	0,03116	0,03619	32,57
1ª Ro e 4ª RE/2016	0,02962	0,03728	3,01
2ª RO e 5ª RE/2017	0,02928	0,03737	0,24
3ª RO e 6ª RE/2018	0,02927	0,03754	0,45
4ª RO e 7ª RE/2019	0,02930	0,03197	-14,84

Fonte: Elaborado pelo Autor
 RO – Revisão Ordinária
 RE – Revisão Extraordinária

Conforme pode ser observado, a 1ª e a 2ª Revisão Extraordinária apresentam um aumento na TBP de 3,47%, sendo 0,86% em função da inclusão de obras do Km 117 e 2,61% em função da inclusão dos retornos em nível.

Na 3ª RE houve um aumento de 32,57%, sendo que 8,26% foi em função de recuperação de trechos do DNIT e Projeto Básico Ambiental Indígena, 9,08% em função da duplicação dos trechos administrados pelo DNIT e 15,23% em função da Lei dos Caminhoneiros – isenção dos eixos suspensos.

Entretanto na 7ª RE a tarifa apresentou uma redução de 14,84%, em função da baixa execução, inexecução de 80,1%, das obras incluídas na 1ª RE Fator D, identificada pela equipe de fiscalização e supervisão do contrato, combinada com o resultado do Fator C em -47,96%. A inexecução apurada ocasionou uma mudança no cronograma financeiro da Concessão e consequentemente uma alteração da TBP.

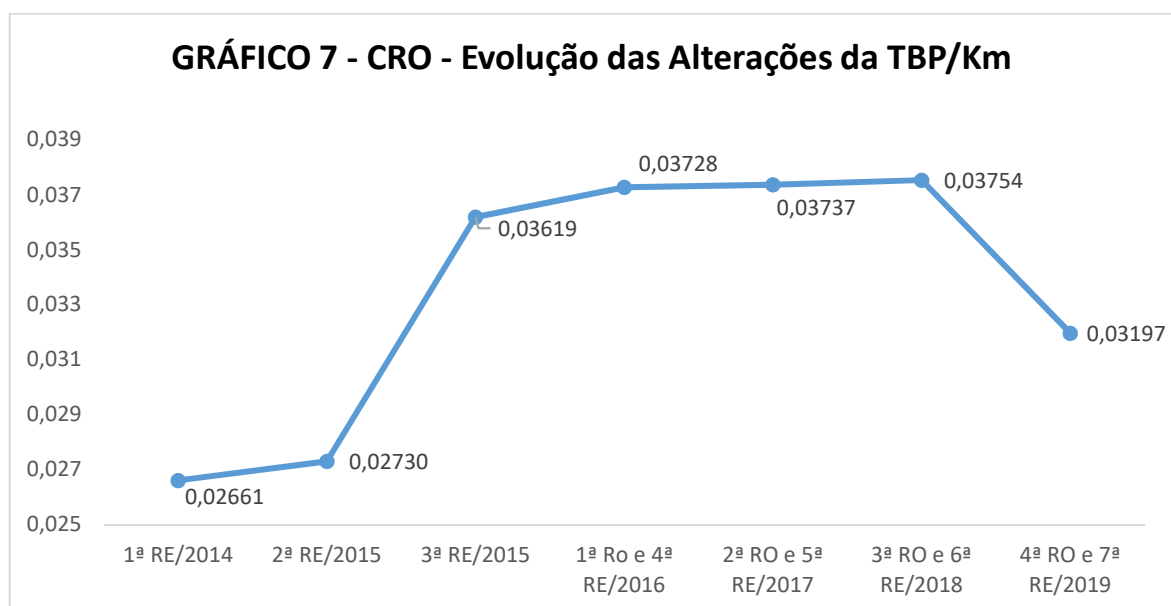
2.1.2.4 Variação efetiva da TBP/Km devido às Revisões Extraordinárias deferidas

TABELA 17 - CRO - Variação Efetiva da TBP/Km no Período Avaliado

TBP do Leilão	Última TBP alterada	Variação Efetiva da TBP
0,02638	0,03197	21,19%

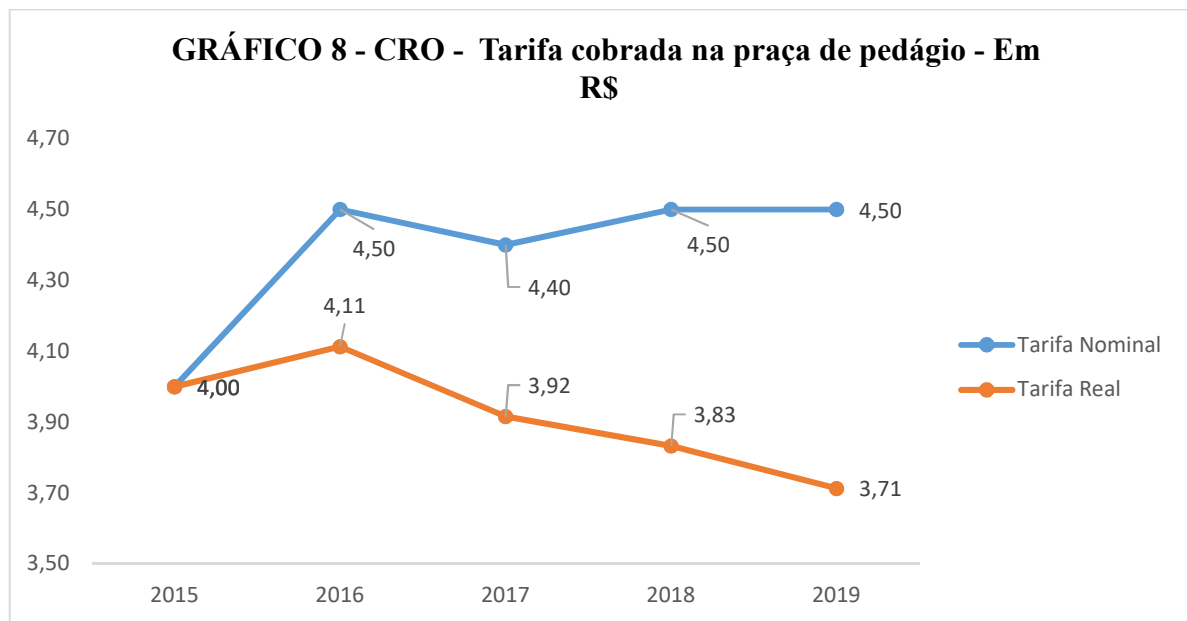
Fonte: Elaborado pelo Autor

Considerando todas as variações da TBP de 2014 até 2019, na Tabela 17, pode se verificar um aumento efetivo da tarifa em 21,29% em relação à TBP do Leilão.



Fonte: Elaborado pelo Autor

Podem ser observadas graficamente as oscilações da TBP no período de 2014 até 2019. O que se destaca é a oscilação positiva da tarifa entre a 2ª e 6ª RE, ocasionada em função dos efeitos da recuperação e duplicação de trechos administrados pelo DNIT e da Lei dos Caminhoneiros. A redução da tarifa na 7ª RE foi em decorrência da baixa execução das obras e serviços previstas no PER.



Fonte: Elaborado pelo Autor

O Gráfico 8 mostra o comportamento da Tarifa cobrada na praça de pedágio – P1, e representa a Categoria de Veículo 1 – automóvel, caminhonete e furgão. A tarifa nominal é reajustada anualmente para incorporar a variação do IPCA, por meio da revisão ordinária combinada com os efeitos da revisão extraordinária do ano anterior. Fazendo o deflacionamento da Tarifa pelo IPCA, é possível observar o comportamento da Tarifa Real. Em razão da liminar deferida no Processo judicial nº 1019784-14.2019.1.01, fica mantida a tarifa aprovada na 3ª revisão Ordinária e 6ª Revisão Extraordinária de R\$ 4,50 para 2019.

2.1.2.5 Pleitos de Revisão Extraordinária indeferidos

TABELA 18 - CRO - Pedidos de Revisão Extraordinária Indeferido

Nº de ordem	Motivos	Embasamento	Razões do Indeferimento	Pertinência
1	Atraso na autorização para início de cobrança de tarifa de pedágio	Foi verificado que não houve atraso.	Foi concluído que não houve atraso.	Oportunismo, pois o pleito foi apresentado novamente sem fato novo para análise.
2	Programa Integrado de Revitalização - CREMA não executado pelo DNIT	O pleito não configura responsabilidade do DNIT	O CREMA foi executado antes da data de assunção da concessão.	Oportunismo, pois o pleito foi apresentado novamente sem fato novo para análise.
3	Alteração do plano de ataque original	A Concessionária alterou o plano sem a anuência da ANTT, assumindo os riscos dos impactos negativos.	O planejamento de execução das obras e serviços do PER é discricionário e de responsabilidade da concessionária.	Oportunismo, pois o pleito foi apresentado novamente sem fato novo para análise.
4	Saldo de utilização de verbas contratuais: verba para segurança no trânsito - Aparelhamento PRF - verificação de valores	A verba deve ser revertida à modicidade tarifária.	A ANTT não autorizou a utilização da verba para outras finalidades.	Oportunismo, pois o pleito foi apresentado novamente sem fato novo para análise.
5	Saldo de utilização de verbas contratuais: verba para segurança no trânsito - Programas de redução de acidentes - verificação de valores	A verba deve ser revertida à modicidade tarifária.	A ANTT não autorizou a utilização da verba para outras finalidades.	Oportunismo, pois o pleito foi apresentado novamente sem fato novo para análise.
6	Vícios Ocultos – Bueiro KM 787 da BR-163/MT	Não se trata de vício oculto do contrato).	Verificou-se que o pleito está dentro das obrigações da fase de recuperação da rodovia, em sistema de drenagem	Oportunismo, pois não observou a cláusula do contrato.

Nº de ordem	Motivos	Embasamento	Razões do Indeferimento	Pertinência
			e obras de arte correntes (PER item 3.1.4).	
7	Custo com elaboração/revisão de Projetos Executivos de trechos a serem incluídos no PER	A Concessionária se absteve de apresentar suas considerações sobre este tema.	A concessionária não apresentou nenhum documento que comprove o vício oculto.	Oportunismo, pois o pleito foi apresentado novamente sem fato novo para análise.
8	Custos gerados pela IN RFB nº 1.731/2017 (a partir de 1º de janeiro de 2018, a emitir e armazenar eletronicamente documento fiscal relativo ao serviço prestado) - Documento Fiscal Eletrônico	O Pleito será analisado posteriormente, pois a concessionária ainda não concluiu a revisão do projeto executivo.	A concessionária relata que recebeu objeção da ANTT, mas não apresentou proposta a ser considerada.	Trata-se de falta de documento.

Fonte: Elaborado pelo Autor

O que pode se depreender das razões dos indeferimentos é que a concessionária faz o pleito mesmo sabendo que não faz jus ao reequilíbrio econômico-financeiro. Alguns pleitos têm um comportamento oportunista, pois se fossem aceitos, haveria uma alteração positiva na TBP e aumentaria a arrecadação da concessionária sem ter o direito. Como exemplo, o Motivo 1 alega atraso na autorização para início da cobrança da tarifa de pedágio, mas que ficou comprovado que não houve atraso.

2.1.2.6 Pleitos de Revisão Extraordinária Pendentes

TABELA 19 - CRO - Pedidos de Revisão Extraordinária Pendentes

Nº de ordem	Motivos	Posição Atual	Pendências
1	Projetos Executivos de novos Contornos de Cuiabá e Várzea Grande	Em análise na Gerência de Projetos de Rodovias (GEPRO).	Depende de análise da área técnica da Agência.
2	Aumento dos custos (novos encargos PIS/COFINS/CIDE...) dos combustíveis	Em análise na Agência.	Depende de análise da área técnica da Agência.

Nº de ordem	Motivos	Posição Atual	Pendências
3	Implantação e operação do Sistema de Controladores e redutores de velocidade do PER	Em análise na Diretoria da ANTT.	Dependente de aprovação da Diretoria da ANTT para alteração do PER.
4	Implantação e operação do Sistema de Controladores e redutores de velocidade do DNIT	Em análise na Diretoria da ANTT	Dependente de aprovação da Diretoria da ANTT para alteração do PER.
5	Impactos extraordinários decorrentes do atraso na liberação do financiamento de longo prazo e alteração das condições de financiamento (IOF BNDES)	Em análise na Agência.	Depende de análise da área técnica da Agência.

Fonte: Elaborado pelo Autor

No caso dos pendentes, observa-se que os pleitos estão em análise e provavelmente as conclusões serão apresentadas na revisão subsequente.

2.1.3. ECO050

2.1.3.1 Características do Contrato

Edital nº 001/2013 - Parte VII

BR-050/GO/MG: Trecho entre o entroncamento com a BR-040, em Goiás, até a divisa de Minas Gerais com o estado de São Paulo

Empresa vencedora – Consórcio Planalto

SPE – MGO Rodovias Concessionária de Rodovias Minas Gerais Goiás S.A – ECO050

Prazo de concessão: 30 anos

Data de Assinatura do Contrato: 05/12/2013

Início da Vigência do Contrato: 08/01/2014

Data de Assunção da Concessão: 08/01/2014

Previsão de início de cobrança de Pedágio: 12/04/2015

Tarifa Básica de Pedágio a preços iniciais – TBPI = 0,04534

2.1.3.2 Pleitos de Revisão Extraordinária deferidos

Nesta seção, é feita uma análise dos motivos que embasaram os pedidos de revisão extraordinária pela ECO050 e os decorrentes impactos sobre a TBP.

TABELA 20 - ECO050 - Pedidos e Revisão Extraordinária Deferidos

Nº de ordem	Motivos	Embasamento
1	Inclusão de retornos em nível nos trechos de duplicação dos contratos de concessão da 3ª Etapa – Obra nova	Subcláusula 18.5, subcláusula 21.2.13 e cláusula 22 do contrato de concessão. Solicitado pelo Poder Concedente.
2	Alteração da previsão de início de cobrança de pedágio	Subcláusula 18.1.1 e subcláusula 21.2.2 do contrato de concessão.
3	Perda de receita gerada pela Lei 13.103/2015 (Lei dos Caminhoneiros) - isenção dos eixos suspensos	Subcláusulas 21.2.5 e 21.2.21 do contrato de concessão.
4	Assunção de segmento (trechos) atualmente administrado pelo DNIT, com a incorporação de obras de recuperação e duplicação	Cumprimento da decisão judicial: ACP nº 0015854-47.2016.4.01.3803 da 1ª Vara do TRF1, e cláusulas 18, 21.2.2 e 22 do contrato de concessão.
5	Assunção de trechos urbanos – obra nova	Portaria nº 256/ 2016/SUINF, o Art. 11, e subcláusula 21.2.5 do contrato de concessão.
6	Incorporação do 6,24% percentual de remuneração dos custos administrativos	Resolução ANTT nº 3651/2011, e subcláusula 21.2.5 do contrato de concessão.
7	Custos gerados pela Lei Federal 13.103/2015 - aumento do limite de peso bruto transmitido por eixo de veículos nas superfícies das vias públicas	Subcláusula 21.2.5, 21.2.21 (Fato do Príncipe).
8	Prestação de contas dos Custos com Desapropriações	Deferido parcialmente referente ao 5º ano. Para o 4º ano falta a análise documental como o laudo de avaliação. Sugere-se alteração do cronograma, e subcláusula 21.2.18 do contrato de concessão.
9	Custos adicionais referente ao Atraso na emissão de licença ambiental pelos órgãos concedentes	Subcláusula 21.2.9 do contrato.

Fonte: Elaborado pelo Autor

Pode ser observado que os deferimentos dos pleitos estão intrinsecamente embasados com as regras definidas no contrato de concessão e no PER. A solicitação da Revisão Extraordinária é um direito da concessionária e os pleitos foram analisados observando as condições do contrato e mantendo a alocação de riscos nele estabelecida. A conclusão das análises gerou um direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Cabe destacar que as revisões foram solicitadas em função dos motivos caracterizarem uma situação de caráter emergencial, como uma alteração unilateral do contrato, um fato de força

maior, um fato do príncipe ou determinação de órgãos de controle ou judicial. Um exemplo disto é a inclusão de obras de retornos em nível na rodovia (Motivo 1), que caracteriza uma alteração feita pelo Governo. Outro exemplo refere-se ao Motivo 4 que é a assunção de trechos administrado pelo DNIT, por meio de decisão judicial, assim como o Motivo 3, que se refere à Lei dos Caminhoneiros que se enquadra como fato do príncipe e que teve um impacto significativo na redução da TBP, afetando o aspecto financeiro da concessionária.

2.1.3.3 Análise dos Impactos das Revisões extraordinárias na TBP/Km

TABELA 21 - ECO050 - Alteração da TBP/Km com as Revisões Extraordinárias Deferidas

Revisões	TBP do contrato em R\$	Alteração da TBP/KM com as RE's em R\$	% de Alteração da TBP/Km
Leilão	0,04534	0,04534	-
1ª RE/2015	0,04534	0,04594	1,33
2ª RE/2016	0,06025	0,06106	32,91
1ª RO e 3ª RE/2016	0,04865	0,04943	-19,05
4ª RE/2016	0,04865	0,05220	5,60
2ª RO e 5ª RE/2017	0,04874	0,05323	7,69
6ª RE/2017	0,05407	0,05904	10,92
3ª RO e 7ª RE/2018	0,04862	0,05841	-1,07
4ª RO e 8ª RE/2019	0,04863	0,05483	-6,13

Fonte: Elaborado pelo Autor
 RO – Revisão Ordinária
 RE – Revisão Extraordinária

Conforme pode ser observado, a 1ª e a 2ª RE apresentam um aumento acumulado de 34,24%, sendo 1,33% em função da inclusão de retornos operacionais em nível, e 32,91% em função da perda de receita ocasionada pela Lei dos Caminhoneiros – isenção de eixos suspensos.

Na 3ª RE pode ser observada uma redução significativa da TBP de 19,05%, ocasionada pela inexecução da implantação dos 10 (dez) retornos operacionais em nível, aprovada na 1ª RE, não utilização integral de verbas de Recursos para Desenvolvimento Tecnológico - RDT e de Segurança no trânsito. O aumento de 5,60% na 4ª RE deu-se pela inclusão de obras de recuperação do segmento rodoviário de responsabilidade do DNIT, e a 5ª RE apresentou um

incremento de 7,69%, em virtude do aumento do limite de peso bruto transmitido por eixo decorrente da Lei dos Caminhoneiros.

Na 6ª RE houve um incremento na tarifa de 10,92% em decorrência da Decisão Judicial relativa à Ação Civil Pública nº 0015854-47.2016.4.01.3803 – 1ª Vara Federal do Tribunal Regional Federal da Primeira Região – Subseção Judiciária de Uberlândia, onde se determinou a transferência à Concessionária, com a interveniência da ANTT, dos trechos da rodovia BR 050 ainda não transferido, sob a responsabilidade do DNIT, nas condições em que se encontrassem, para que a Concessionária realizasse os serviços de reparação da Rodovia e as obras emergenciais fossem iniciadas imediatamente.

As últimas RE's, 7ª e 8ª, apresentaram uma redução de mais de 7% na tarifa, tendo em vista a correção do Fator D em 9,76%, revertido para modicidade tarifária, combinada com o resultado do Fator C em R\$ -0,48760.

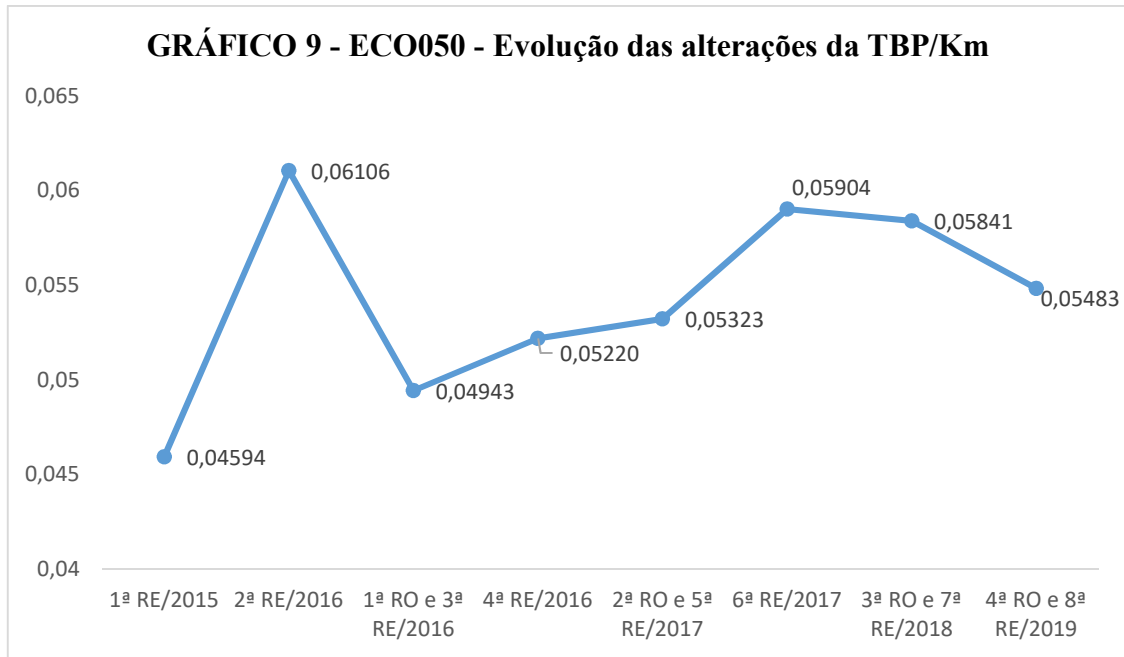
2.1.3.4 Variação efetiva da TBP/Km devido as Revisões Extraordinárias deferidas

**TABELA 22 - ECO050 - Variação Efetiva da TBP/Km no período
avaliado**

TBP do Leilão R\$	Última TBP alterada – R\$	Variação Efetiva da TBP
0,04534	0,05483	20,93%

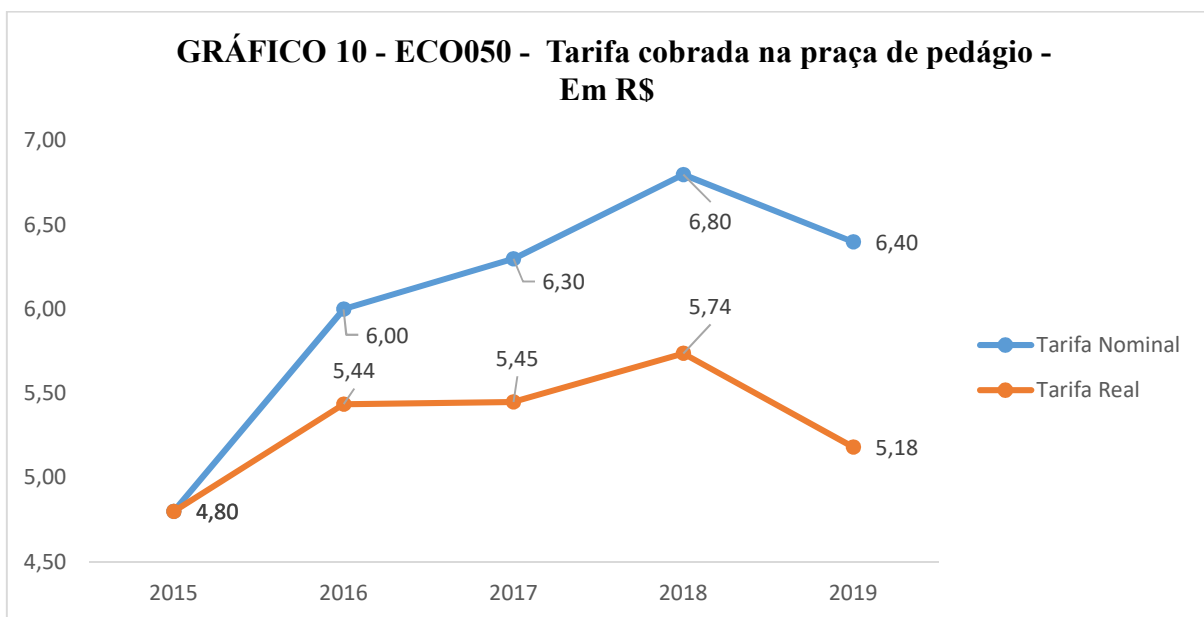
Fonte: Elaborado pelo Autor

Considerando todas as variações da TBP de 2015 até 2019, na Tabela 22, pode se verificar um aumento efetivo da tarifa em 20,93% em relação à TBP do Leilão.



Fonte: Elaborado pelo Autor

Podem ser observadas graficamente as oscilações da TBP no período de 2015 até 2019. O que se destaca é a oscilação positiva da tarifa entre a 1ª e 2ª RE, ocasionada em função da inclusão dos retornos operacionais em nível e dos efeitos da Lei dos Caminhoneiros. A redução da tarifa na 3ª RE foi em decorrência da inexecução de obras e serviços previstos no PER. Na 6ª RE houve um incremento na tarifa em função de decisão judicial que determinou a transferência de trechos administrados pelo DNIT para a concessionária.



Fonte: Elaborado pelo Autor

O Gráfico 10 mostra o comportamento da Tarifa cobrada na praça de pedágio – P1, e representa a Categoria de Veículo 1 – automóvel, caminhonete e furgão. A tarifa nominal é reajustada anualmente para incorporar a variação do IPCA, por meio da revisão ordinária combinada com os efeitos da revisão extraordinária do ano anterior. Fazendo o deflacionamento da Tarifa pelo IPCA, é possível observar o comportamento da Tarifa Real.

2.1.3.5 Pleitos de Revisão Extraordinária indeferidos

TABELA 23 - ECO050 - Pedidos de Revisão Extraordinária Indeferido

Nº de ordem	Motivos	Embasamento	Razões do Indeferimento	Pertinência
1	Prestação de contas dos custos com Remoção de Interferências (Ofício circular nº 23/2015/GEINV/SUINF de 09/11/2015)	Subcláusula 10.1.6 do contrato de concessão	A concessionária é integralmente responsável pela remoção de todas as interferências existentes no Sistema Rodoviário.	Oportunismo, não observou o contrato.
2	Custo com elaboração/revisão de Projetos Executivos de trechos a serem incluídos no PER	A Concessionária deve apresentar o projeto executivo e orçamento.	A análise do pleito será feita quando a concessionária apresentar a documentação solicitada.	Trata-se de falta de documento.
3	Custos com a emissão de recibo de pagamento adequado à Lei 13.103/2015 (Lei dos Caminhoneiros)	É obrigação contratual da concessionária.	A concessionária atualizou o software, conforme prevê o PER, não necessitando de aumentar a equipe.	Oportunismo, pois o pleito foi apresentado novamente sem fato novo para análise.
4	Custos gerados pela IN RFB nº 1.731/2017 (a partir de 1º de janeiro de 2018, a emitir e armazenar eletronicamente documento fiscal relativo ao serviço prestado) - Documento Fiscal Eletrônico	O Pleito será analisado posteriormente, pois a concessionária ainda não concluiu a revisão do projeto executivo.	A concessionária informou que ainda não concluiu a revisão do projeto de implantação do sistema de LPR/OCR.	Trata-se de falta de documento.

Nº de ordem	Motivos	Embasamento	Razões do Indeferimento	Pertinência
5	Custos com a Manutenção e Recuperação da Iluminação viária no Trecho do DNIT Km 174 e 181. para que os parâmetros de desempenho previsto no PER fossem atendidos, conforme determina a subcláusula 10.1.2.	Trecho de responsabilidade do DNIT, não está previsto no PER.	O trecho é de responsabilidade do DNIT.	Oportunismo, pois não observou o que dispõe o PER.
6	Custos com a Energização Provisória das Praças de Pedágio, com locação de geradores, devido à dificuldade de concluir os processos burocráticos com a concessionária de energia elétrica.	Risco da Concessionária. Subcláusula 21.1.7 do contrato.	É risco da concessionária a efetivação da energização definitiva das praças de pedágio junto à Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG).	Oportunismo, pois é risco da concessionária.
7	Implantação de WiFi na Rodovia	Não existe por parte da ANTT autorização para a implantação do wifi.	A ANTT não autorizou a implantação de rede de dados sem fio (WiFi) ao longo da rodovia.	Oportunismo, pois assumiu o risco.
8	Instalação de sistema de fiscalização de Postos de Pesagem Veicular (Fiscalização de Balanças)	Faltam projetos e o orçamento.	A concessionária não apresentou pleito valorado uma vez que o projeto executivo e o respectivo orçamento não foram concluídos.	Trata-se de falta de documento.

Fonte: Elaborado pelo Autor

O que pode se depreender das razões dos indeferimentos é que a concessionária faz o pleito mesmo sabendo que não faz jus ao reequilíbrio econômico-financeiro. Alguns pleitos têm um comportamento oportunista, pois se fossem aceitos, haveria uma alteração positiva na TBP e aumentaria a arrecadação da concessionária sem ter o direito. Como exemplo, o Motivo 5 alega que a manutenção e recuperação da iluminação viária no Trecho entre os Kms 174 e 18 é de sua responsabilidade, mas a responsabilidade é do DNIT.

2.1.3.6 Pleitos de Revisão Extraordinária Pendentes

TABELA 24 - ECO050 - Pedidos de Revisão Extraordinária Pendentes

Nº de ordem	Motivo	Posição Atual	Pendências
1	Custo adicional em utilizar o Sistema de Informações Rodoviária – SIR. (link de dados, sistema, banco de dados e outros)	A concessionária não apresentou o projeto executivo. Será implantado posteriormente.	Depende da concessionária concluir o projeto executivo e o respectivo orçamento.

Fonte: Elaborado pelo Autor

No caso do pendente, observa-se que há uma pendência da concessionária em apresentar a documentação para análise.

2.1.4 ECO101

2.1.4.1 Características do contrato

Edital nº 001/2011 - Parte VII

BR-101/ES/BA: Entroncamento BA-698 (acesso a Mucuri) divisa ES/RJ - 475,90 Km

Empresa vencedora - Consórcio Rodovia da Vitória, CITIGROUP GMB CCTVM S.A

SPE - ECO 101 Concessionária de Rodovias S.A.

Prazo de concessão: 25 anos

Data de Assinatura do Contrato: 17/04/2013

Início da Vigência do Contrato: 11/05/2013

Data de Assunção da Concessão: 11/05/2013

Previsão de início de cobrança de Pedágio: 18/05/2014

Tarifa Básica de Pedágio a preços iniciais – TBPI = 0,03391

2.1.4.2 Pleitos de Revisão Extraordinária deferidos

Nesta seção, é feita uma análise dos motivos que embasaram os pedidos de revisão extraordinária pela ECO101 e os decorrentes impactos sobre a TBP.

TABELA 25 - ECO101 - Pedidos e Revisão Extraordinária Deferidos

Nº de ordem	Motivos	Embasamento
1	Inclusão de retornos em nível nos trechos de duplicação dos contratos de concessão da 3ª Etapa – Obra nova	Subcláusula 18.5, subcláusula 19.2.11 e cláusula 16 do contrato de concessão. Solicitado pelo Poder Concedente.

Nº de ordem	Motivos	Embasamento
2	Perda de receita gerada pela Lei 13.103/2015 (Lei dos Caminhoneiros) - isenção dos eixos suspensos	Subcláusula 19.2.5 do contrato de concessão.
3	Assunção de trechos urbanos – obra nova	Resolução ANTT nº 4.727/2015 e subcláusula 19.2.5 do contrato de concessão.
4	Incorporação do 6,24% percentual de remuneração dos custos administrativos	Resolução ANTT nº 3651/2011, e subcláusula 19.2.5 do contrato de concessão.
5	Custos gerados pela Lei Federal 13.103/2015 - aumento do limite de peso bruto transmitido por eixo de veículos nas superfícies das vias públicas	Subcláusula 19.2.5, 19.2.11 (Fato do Príncipe).
6	Implantação e operação do Sistema de Controladores e redutores de velocidade do DNIT	Refere-se a revisão dos custos de impressão de postagem das notificações de autuações e penalidades, e subcláusula 19.2.2 do contrato de concessão.
7	Impactos extraordinários decorrentes do atraso na liberação do financiamento de longo prazo e alteração das condições de financiamento (IOF- BNDES)	Subcláusula 19.2.5 do contrato e o Decreto nº 8.511/2015/PR.
8	Custo adicional em utilizar o Sistema de Informações Rodoviária – SIR. (link de dados, sistema, banco de dados e outros)	Aceito em caráter excepcional, visto que pode impactar nas atividades de fiscalização da ANTT, pois vai interligar os centros de controle operacional – CCO's e a Sede da ANTT. Subcláusula 21.2.2 do contrato de concessão.
9	Implantação de Projetos de Passarelas – obra nova	Subcláusula 21.2.17 do contrato de concessão.
10	Telefonia de Emergência - Call Boxes. Item Substituição dos Call Boxes por sistemas de CFTV. Refere-se ao item 8.8.8.4 do PER.	Subcláusula 19.2.11 do contrato de concessão e item 4.8.8.4 do PER.
11	Assumir a Operação de semáforos nos trechos urbanos	Subcláusula 19.2.11 do contrato de concessão.
12	Sistema de Inspeção de Tráfego - Exclusão do Auxiliar de Pista. Alteração do item 4.8.5.2 do PER. A concessionária alega que não implica na perda de celeridade, eficiência e agilidade no atendimento ao usuário. Alega que utiliza diversos itens operacionais adicionais ou superiores ao previsto no PER que compensam a exclusão do Auxiliar.	Subcláusula 19.2.11 do contrato de concessão e item 4.8.5.2 do PER.

Nº de ordem	Motivos	Embasamento
13	Bases Operacionais - Uso de Sistema de Teleatendimento nas Bases Operacionais. Alteração do item 4.8.6.1 do PER com a substituição do atendente nas Bases Operacionais por teleatendimento via CCO	Subcláusula 19.2.11 do contrato de concessão e item 4.8.6.1 do PER.
14	Seguir as orientações da Instrução Técnica da SeinfraRodoviaAviação/TCU, referente ao TC nº 010.482/2016-4 - Acórdão 297/2017-TCU-Plenário, que concernem à falta de metas estabelecidas no anexo C do PER	Reduz a tarifa em 2,242%, conforme subcláusula 19.2.2 do contrato de concessão.
15	Instrução Técnica da SeinfraRodoviaAviação/TCU, referente ao TC nº 010.482/2016-4 - Acórdão 297/2017-TCU-Plenário, que determina a exclusão, do cronograma financeiro dos investimentos, dos custos das obras de retificação do traçado inseridos na 3ª RO e na 2ª RE, sem possuírem projetos executivos e orçamentos analíticos aprovados.	Reduz a tarifa em 4,784%, conforme subcláusula 19.2.2 do contrato de concessão.

Fonte: Elaborado pelo Autor

Pode ser observado que os deferimentos dos pleitos estão intrinsecamente embasados com as regras definidas no contrato de concessão e no PER. A solicitação da Revisão Extraordinária é um direito da concessionária e os pleitos foram analisados observando as condições do contrato e mantendo a alocação de riscos nele estabelecida. A conclusão das análises gerou um direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Cabe destacar que as revisões foram solicitadas em função dos motivos caracterizarem uma situação de caráter emergencial, como uma alteração unilateral do contrato, um fato de força maior, um fato do príncipe ou determinação de órgãos de controle ou judicial. Um exemplo disto é a inclusão de obras de retornos em nível na rodovia (Motivo 1), que caracteriza uma alteração feita pelo Governo e tem efeitos financeiros para a concessionária, gerando um direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Outro exemplo é a criação da Lei dos Caminhoneiros (Motivo 2) que se enquadra como o fato do príncipe que teve um impacto significativo na redução da TBP, afetando o aspecto financeiro para as concessionárias. Já o Motivo 15 é um exemplo da atuação de um órgão fiscalizador externo que determinou a

exclusão, do cronograma financeiro dos investimentos, dos custos das obras de retificação do traçado inseridos na 3ª RO e na 2ª RE.

2.1.4.3 Análise dos Impactos das Revisões extraordinárias na TBP/Km

TABELA 26 - ECO101 - Alteração da TBP/Km com as Revisões Extraordinárias Deferidas

Revisões	TBP do contrato em R\$	Alteração da TBP/KM com as RE's em R\$	% de Alteração da TBP/Km
Leilão	0,03391	0,03379	-0,35
2ª RO e 1ª RE/2015	0,03707	0,03707	9,71
3ª RO e 2ª RE/2016	0,03615	0,03789	2,21
4ª RO e 3ª RE/2017	0,03990	0,03990	5,30
4ª RE/2017	0,03831	0,03831	-3,98
5ª RE/2018	0,03561	0,03561	-7,05
5ª RO e 6ª RE/2018	0,03561	0,03590	0,81
6ª RO e 7ª RE/2019	0,03246	0,03383	-5,77

Fonte: Elaborado pelo Autor
 RO – Revisão Ordinária
 RE – Revisão Extraordinária

Conforme pode ser observado, a TBPI do contrato, de Leilão, teve uma redução de 0,35%, em função de revisão do PER e da Resolução ANTT nº 4.327, de 7 de maio de 2104. Observa-se um aumento de 17,22% nas RE's 1ª, 2ª e 3ª, sendo 9,71% em função da Lei dos Caminhoneiros – isenção dos eixos suspensos, 2,21% em função de revisão do PER, inserção de custos administrativos, verbas e investimentos, e 5,30% em função da Lei dos Caminhoneiros – aumento do limite de peso bruto transmitido por eixo.

Por outro lado, na 4ª RE houve uma redução de 3,98%, em função da Representação TCU – vide comentário da Tabela 11 – CONCEBRA sobre o aumento de custos de manutenção do pavimento decorrente do art. 16 da Lei 13.103/2015.

Outra redução na sequência, de 7,05%, aconteceu na 5ª RE, em função da Instrução Técnica do TCU, referente ao TC nº 010.482/2016-4 - Acórdão 297/2017-TCU-Plenário, que concernem à falta de metas estabelecidas no anexo C do PER, alterando o plano de negócio ou considerando os investimentos não executados até o 4º ano de concessão, conforme o caso, e também foi considerado o atraso das edificações dos postos de fiscalização.

Por fim a 7ª RE apresentou uma redução de 5,77%, em função do efeito combinado da 6ª RO e da 7ª RE. Na 6ª RO houve uma redução da TBP de 9,58%, em função do Desconto de Reequilíbrio combinado com um aumento de 1,55% na 7ª RE, em função das alterações do PER (inclusões) dos controladores e redutores de velocidade – DNIT e da implantação do Projeto Sistema de Informações Rodoviárias – SIR.

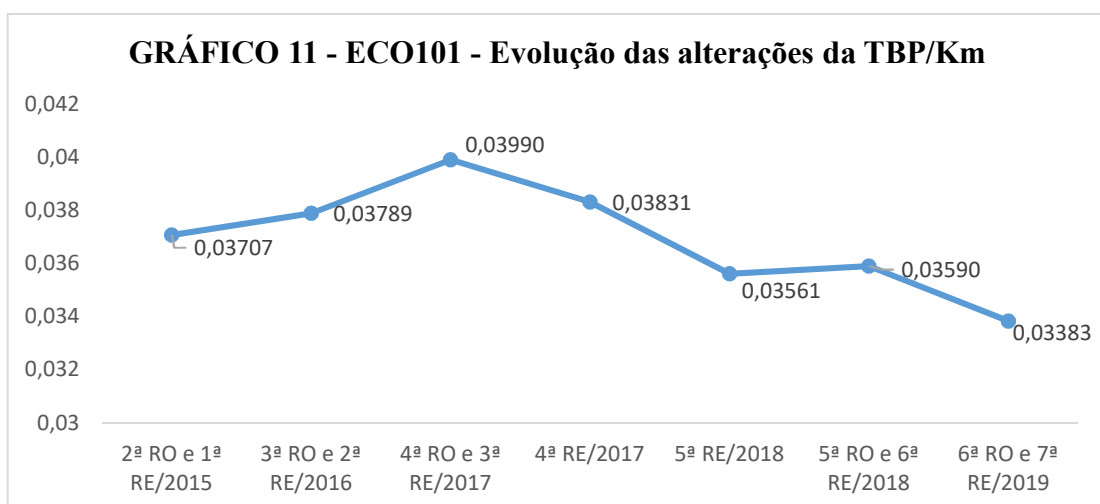
2.1.4.4 Variação efetiva da TBP/Km devido as Revisões Extraordinárias deferidas

TABELA 27 - ECO101 - Variação Efetiva da TBP/Km no período avaliado

TBP do Leilão	Última TBP alterada	Variação Efetiva da TBP
0,03391	0,03383	-0,24%

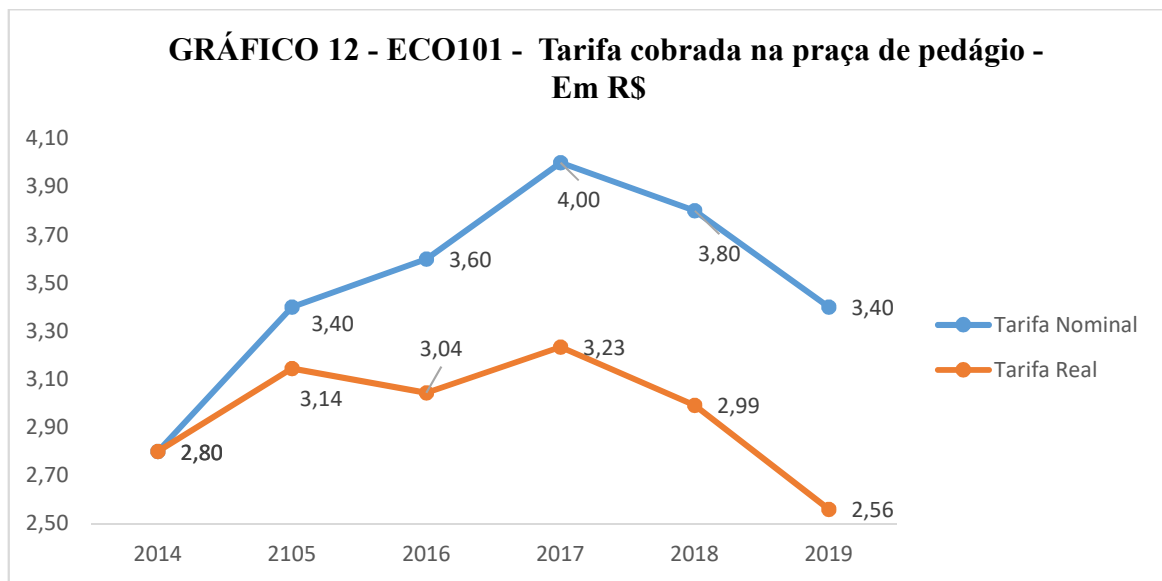
Fonte: Elaborado pelo Autor

Considerando todas as variações da TBP de 2016 até 2019, na Tabela 27, pode se verificar uma redução efetiva da tarifa em -0,24% e relação a TBP do Leilão.



Fonte: Elaborado pelo Autor

Podem ser observadas graficamente, as oscilações da TBP no período de 2015 até 2019. O que se destaca é a oscilação positiva da tarifa entre a 1ª e 3ª RE, ocasionada em função dos efeitos da Lei dos Caminhoneiros. A redução gradativa da tarifa na entre a 3ª e 7ª RE foi em decorrência da determinação do TCU em relação ao ajuste da tarifa relacionada à Lei dos Caminhoneiros e da falta de metas estabelecidas no PER, assim como, a aplicação do Fator D, pela inexecução de obras e serviços previstos no PER.



Fonte: Elaborado pelo Autor

O Gráfico 11 mostra o comportamento da Tarifa cobrada na praça de pedágio – P1, e representa a Categoria de Veículo 1 – automóvel, caminhonete e furgão. A tarifa nominal é reajustada anualmente para incorporar a variação do IPCA, por meio da revisão ordinária combinada com os efeitos da revisão extraordinária do ano anterior. Fazendo o deflacionamento da Tarifa pelo IPCA, é possível observar o comportamento da Tarifa Real.

2.1.4.5 Pleitos de Revisão Extraordinária indeferidos

TABELA 28 - ECO101 - Pedidos de Revisão Extraordinária Indeferido

Nº de ordem	Motivos	Embasamento	Razões do Indeferimento	Pertinência
1	Prestação de contas dos custos com a Remoção de Interferências (Ofício circular nº	Cláusula 7 e Subcláusula 19.1 do contrato de concessão.	A concessionária é integralmente responsável pela remoção de todas as	Oportunismo, não observou o contrato.

Nº de ordem	Motivos	Embasamento	Razões do Indeferimento	Pertinência
	23/2015/GEINV/SUINF de 09/11/2015)		interferências existentes no Sistema Rodoviário.	
2	Elaboração de Projetos Executivos de novos Contornos	O contorno Mestre Álvaro não foi construído e a análise da documentação do contorno de Vitória ainda não foi finalizada.	Somente após a conclusão das análises e aprovação de projetos e orçamentos, poderá ser proposto ajuste no cronograma físico-financeiro do contrato.	Trata-se de análise dos documentos.
3	Aumento extraordinário do preço dos insumos asfálticos CAP – cimento asfáltico de petróleo	Manifestação da Procuradoria Federal junto à ANTT.	Os contratos firmados com as concessionárias da 2ª e 3ª etapas preveem que os riscos derivados da variação dos preços de insumos são de responsabilidade do concessionário.	Oportunismo, pois não observou as regras previstas no contrato.
4	Instalação de sistema de fiscalização de Postos de Pesagem Veicular (Fiscalização de Balanças)	O sistema não será implementado.	Não há porque onerar os usuários com a previsão da implantação de um sistema que não será implementado.	Oportunismo, pois o sistema não será implantado.
5	Destinação de Animais Apreendidos	É responsabilidade da Concessionária prevista no PER.	Obrigação da Concessionária prevista no PER.	Oportunismo, pois o pleito foi apresentado novamente sem fato novo para análise.
6	Interseções do tipo diamante e trombeta, de pista simples para pista dupla	É responsabilidade da Concessionária. Subcláusula 21.1.7.	A implantação dos referidos dispositivos compatíveis com a pista duplicada, fazem parte da obrigação da concessionária.	Oportunismo, pois não observou as regras previstas no contrato.

Fonte: Elaborado pelo Autor

O que pode se depreender das razões dos indeferimentos é que a concessionária faz o pleito mesmo sabendo que não faz jus ao reequilíbrio econômico-financeiro. Alguns pleitos têm um comportamento oportunista, pois se fossem aceitos, haveria uma alteração positiva na TBP e aumentaria a arrecadação da concessionária sem ter o direito. Como exemplo, o Motivo 5 alega custos para destinação de animais apreendidos, sendo que é obrigação da concessionária.

2.1.4.6 Pleitos de Revisão Extraordinária Pendentes

TABELA 29 - ECO101 - Pedidos de Revisão Extraordinária Pendentes

Nº de ordem	Motivo	Posição Atual	Pendências
1	Implantação e operação do Sistema de Controladores e redutores de velocidade do PER	Aguardando decisão da Ação Civil Pública nº 0028713-29.20174.02.5001	Depende de decisão judicial.

Fonte: Elaborado pelo Autor

Observa-se que há uma pendência que depende de decisão judicial.

2.1.5 ECOPONTE

2.1.5.1 Características do contrato

Edital nº 001/2015 - Parte VII

BR-101/RJ: Trecho Acesso à Ponte Presidente Costa e Silva (Niterói) - Entr. RJ-071 (Linha Vermelha) 13,2 km

Empresa vencedora - Ecorodovias Infraestrutura e Logística S.A

SPE - ECOPONTE - Concessionária Ponte Rio-Niterói S.A

Prazo de concessão: 30 anos

Data de Assinatura do Contrato: 28/05/2015

Início da Vigência do Contrato: 01/06/2015

Data de Assunção da Concessão: 01/06/2015

Previsão de início de cobrança de Pedágio: 01/06/2015

Tarifa Básica de Pedágio a preços iniciais – TBPI = 3,28442

2.1.5.2 Pleitos de Revisão Extraordinária deferidos

Nesta seção, é feita uma análise dos motivos que embasaram os pedidos de revisão extraordinária pela ECOPONTE e os decorrentes impactos sobre a TBP.

TABELA 30 - ECOPONTE - Pedidos e Revisão Extraordinária Deferidos

Nº de ordem	Motivos	Embasamento
1	Prestação de contas dos custos com a Remoção de novas Interferências identificadas (Ofício circular nº 23/2015/GEINV/SUINF de 09/11/2015)	Subcláusula 20.2.14 do contrato de concessão.
2	Perda de receita gerada pela Lei 13.103/2015 (Lei dos Caminhoneiros) - isenção dos eixos suspensos	Subcláusula 20.2.5 do contrato de concessão
3	Implantação e operação do Sistema de Controladores e redutores de velocidade do PER	Refere-se a revisão dos custos de impressão de postagem das notificações de autuações e penalidades, e subcláusula 21.2.2 do contrato de concessão.
4	Custo adicional em utilizar o Sistema de Informações Rodoviária – SIR. (link de dados, sistema, banco de dados e outros)	Aceito em caráter excepcional, visto que pode impactar nas atividades de fiscalização da ANTT, pois vai interligar os centros de controle operacional – CCO's e a Sede da ANTT. Subcláusula 21.2.2 do contrato de concessão.
5	Inclusão dos custos com postagem das notificações de autuação e penalidades oriundos do equipamentos de controle de redução de velocidade.	Deferido por decisão Judicial, conforme subcláusula 20.2.2 do contrato de concessão.
6	Executar a recuperação de juntas de dilatação	Resolução ANTT nº 5.730 de 07/02/2018, e subcláusula 20.2.2 do contrato de concessão.

Fonte: Elaborado pelo Autor

Pode ser observado que os deferimentos dos pleitos estão intrinsecamente embasados com as regras definidas no contrato de concessão e no PER. A solicitação da Revisão Extraordinária é um direito da concessionária e os pleitos foram analisados observando as condições do contrato e mantendo a alocação de riscos nele estabelecida. A conclusão das análises gerou um direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Cabe destacar que as revisões foram solicitadas em função dos motivos caracterizarem uma situação de caráter emergencial, como uma alteração unilateral do contrato, um fato de força maior, um fato do príncipe ou determinação de órgãos de controle ou judicial. Um exemplo é a criação da Lei dos Caminhoneiros (Motivo 2) que se enquadra como o fato do príncipe que teve um impacto significativo na redução da TBP, afetando o aspecto financeiro das concessionárias. Já o Motivo 5 é um exemplo da atuação do poder judiciário que determinou a inclusão dos

custos com postagem das notificações de autuação e penalidades oriundos dos equipamentos de controle de redução de velocidade.

2.1.5.3 Análise dos Impactos das Revisões extraordinárias na TBP/Km

TABELA 31 - ECOPONTE - Alteração da TBP/Km com as Revisões Extraordinárias Deferidas

Revisões	TBP do contrato em R\$	Alteração da TBP/Km com as RE's em R\$	% de Alteração da TBP/Km
Leilão	3,28442	3,28442	-
1ª RE/2016	3,28442	3,29138	0,21
1ª RO e 2ª RE/2017	3,18737	3,29435	0,09
3ª RE/2018	3,12804	3,31524	0,63
2ª RO e 4ª RE/2018	3,26330	3,35107	1,08
3ª RO 5ª RE/2019	3,23384	3,29948	-1,54

Fonte: Elaborado pelo Autor
RO – Revisão Ordinária
RE – Revisão Extraordinária

Conforme pode ser observado, na Tabela 17, da 1ª até a 4ª RE houve um aumento de 2,01% da tarifa, sendo 0,21% em função da Lei dos Caminhoneiros – isenção de eixos suspensos, 0,09% em função de verba de segurança no trânsito, custo operacional de seguro antiterrorismo, 63% em função de inclusão de equipamentos de controle e redução de velocidade no PER e implantação do Sistema de Informações Rodoviárias – SIR.

Por fim a 5ª RE apresentou uma redução de 1,54%, em função do efeito combinado da 3ª RO e da 5ª RE, ocasionada pela incidência do Fator D sobre a tarifa de Leilão.

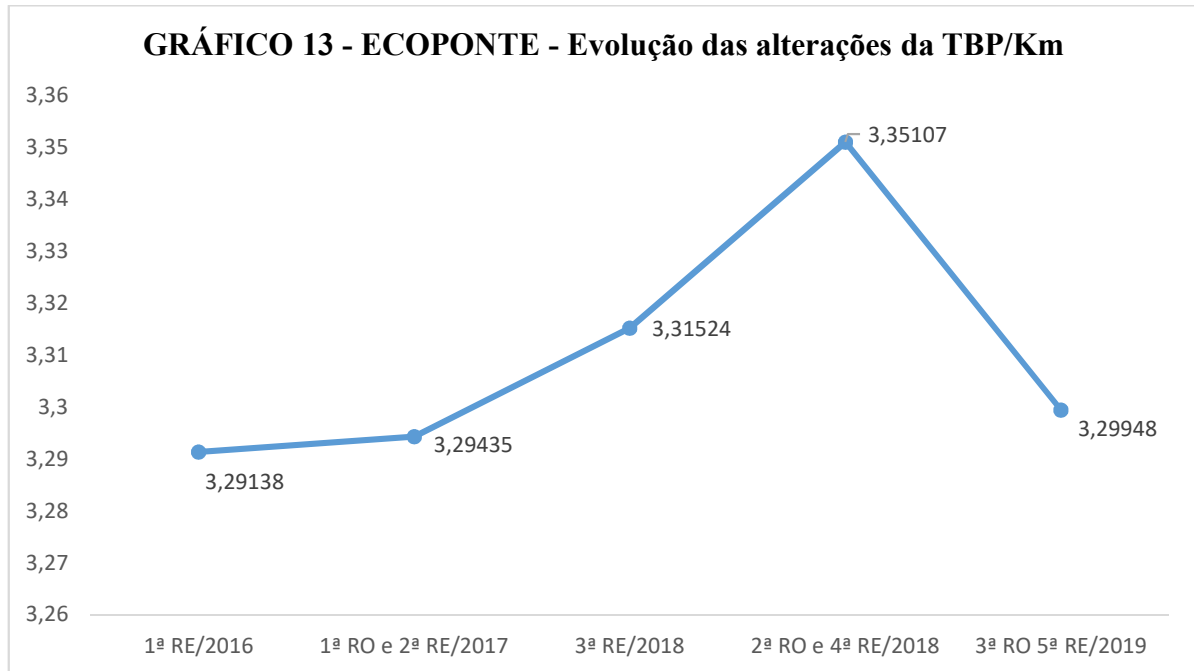
2.1.5.4 Variação efetiva da TBP/Km devido as Revisões Extraordinárias deferidas

TABELA 32 - ECOPONTE - Variação Efetiva da TBP/Km no período avaliado

TBP do Leilão	Última TBP alterada	Variação Efetiva da TBP
3,28442	3,29948	0,46%

Fonte: Elaborado pelo Autor

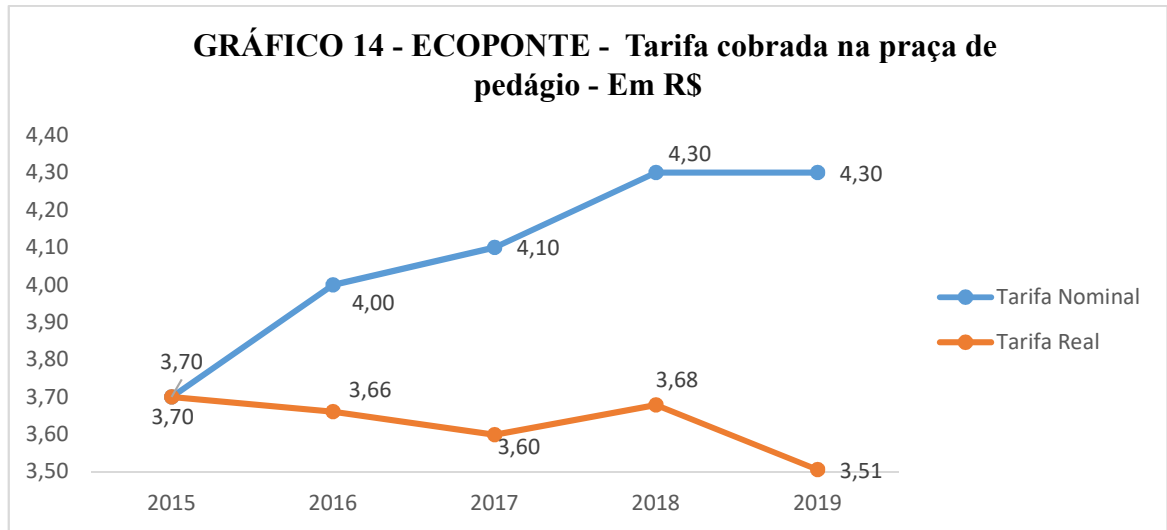
Considerando todas as variações da TBP de 2016 até 2019, na Tabela 32, pode se verificar um aumento efetivo da tarifa em 0,46% em relação a TBP do Leilão.



Fonte: Elaborado pelo Autor

Podem ser observadas graficamente as oscilações da TBP no período de 2016 até 2019. O que se destaca é a oscilação positiva da tarifa entre a 1ª e 4ª RE, ocasionada em função dos efeitos da Lei dos Caminhoneiros, da inclusão dos controladores de velocidade e do Projeto SIR. A redução da tarifa na 5ª RE foi em decorrência da inexecução de obras e serviços previstos no PER, em decorrência da incidência do Fator D¹⁰ sobre a tarifa de Leilão.

¹⁰ Fator D: redutor ou incrementador da Tarifa Básica de Pedágio, utilizado como mecanismo de aplicação do Desconto de Reequilíbrio.



Fonte: Elaborado pelo Autor

O Gráfico 14 mostra o comportamento da Tarifa cobrada na praça de pedágio na Ponte, e representa a Categoria de Veículo 1 – automóvel, caminhonete e furgão. A tarifa nominal é reajustada anualmente para incorporar a variação do IPCA, por meio da revisão ordinária combinada com os efeitos da revisão extraordinária do ano anterior. Fazendo o deflacionamento da Tarifa pelo IPCA, é possível observar o comportamento da Tarifa Real.

2.1.5.5 Pleitos de Revisão Extraordinária indeferidos

TABELA 33 - ECOPONTE - Pedidos de Revisão Extraordinária Indeferido

Nº de ordem	Motivos	Embasamento	Razões do Indeferimento	Pertinência
1	Custos gerados pela IN RFB nº 1.731/2017 (a partir de 1º de janeiro de 2018, a emitir e armazenar eletronicamente documento fiscal relativo ao serviço prestado) - Documento Fiscal Eletrônico	O Pleito será analisado posteriormente, pois a concessionária ainda não concluiu a revisão do projeto executivo.	Caberá à concessionária apresentar os custos e investimentos referentes à adequação dos sistemas e equipamentos para atendimento aos critérios estabelecidos nas citadas IN.	Trata-se de ajustes nos documentos.

Nº de ordem	Motivos	Embasamento	Razões do Indeferimento	Pertinência
2	Custos gerados com incorporação de Passarelas e Ponto de Ônibus	Há necessidade de levantamento dos custos.	Falta de proposta com referidos custos para manutenção, operação e conservação do dispositivo.	Trata-se de ajustes nos documentos.
3	Aumento extraordinário do preço dos insumos asfálticos CAP – cimento asfáltico de petróleo	manifestação da Procuradoria Federal junto à ANTT.	Os contratos firmados com as concessionárias da 2ª e 3ª etapas preveem que os riscos derivados da variação dos preços de insumos são de responsabilidade do concessionário.	Oportunismo, pois não observou as regras previstas no contrato.
4	Restrição de tráfego no período dos Jogos Olímpicos	Não foi possível inferir que houve perda de receita pela restrição. O pleito será analisado posteriormente	A concessionária não demonstrou cabalmente a causalidade entre as restrições de tráfego impostas pelo município do RJ e a queda de tráfego na Ponte Rio-Niterói.	Oportunismo, tentativa de reequilíbrio sem embasamento.
5	Elaboração de Estudos Ambientais	A concessionária deverá arcar com os custos ambientais, conforme Cláusula 5.1 (iv) do contrato	As justificativas apresentadas pela concessionária não estão em consonância com as orientações da Agência.	Oportunismo, pois não observou as orientações da Agência.
6	Custo com a inclusão do trecho da rampa R2 norte	Responsabilidade da Concessionária.	O trecho da rampa R-2 faz parte da concessão em sua integralidade, pois a sua manutenção foi precificada nos estudos de viabilidade e está descrita no PER.	Oportunismo, pois está previsto no PER.
7	Custos para adequação dos bens da concessão ao estado operacional	A documentação não foi apresentada pela concessionária.	O Termo de Arrolamento foi assinado pela ECOPONTE sem qualquer observação aos bem constantes do termo.	Oportunismo, pois os bens já tinham sido recebidos pela concessionária.

Fonte: Elaborado pelo Autor

O que pode se depreender das razões dos indeferimentos é que a concessionária faz o pleito mesmo sabendo que não faz jus ao reequilíbrio econômico-financeiro. Alguns pleitos têm um comportamento oportunista, pois se fossem aceitos, haveria uma alteração positiva na TBP e

aumentaria a arrecadação da concessionária sem ter o direito. Como exemplo, o Motivo 6 alega custos com a inclusão do trecho da rampa R2 Norte, sendo que a obra já estava prevista no PER.

2.1.5.6 Pleitos de Revisão Extraordinária Pendentes

TABELA 34 - ECOPONTE - Pedidos de Revisão Extraordinária Pendentes

Nº de ordem	Motivos	Posição Atual	Pendências
1	Custos gerados pela Lei Federal 13.103/2015 - aumento do limite de peso bruto transmitido por eixo de veículos nas superfícies das vias públicas	Há necessidade de estudo específico para comprovação e quantificação dos custos adicionais, devido à particularidade da concessão.	Depende da Concessionária fazer o levantamento dos custos.
2	Atraso da Obra do Mergulhão	O pleito será analisado posteriormente	Depende de análise do Projeto.
3	Solicitação de autorização para realização de estudo de melhoria nas alças de acesso em Niterói	O pleito será analisado posteriormente	Depende de análise do Projeto.

Fonte: Elaborado pelo Autor

No caso dos pendentes, observa-se que os pleitos estão em análise e provavelmente as conclusões serão apresentadas na revisão subsequente.

2.1.6 MSVIA

2.1.6.1 Características do contrato

Edital nº 005/2013 - Parte VII

BR-163/MS: Trecho entre a divisa com o Estado do Mato Grosso e a Divisa com o Paraná - 847,20 Km

Empresa vencedora - Companhia de Participações em Concessões

SPE - MS VIA - Concessionária de Rodovia Sul-Matogrossense S.A

Prazo de concessão: 30 anos

Data de Assinatura do Contrato: 12/03/2014

Início da Vigência do Contrato: 11/04/2014

Data de Assunção da Concessão: 11/04/2014

Previsão de início de cobrança de Pedágio: 14/09/2015

Tarifa Básica de Pedágio a preços iniciais – TBPI = 0,04381

2.1.6.2 Pleitos de Revisão Extraordinária deferidos

Nesta seção, é feita uma análise dos motivos que embasaram os pedidos de revisão extraordinária pela MSVIA e os decorrentes impactos sobre a TBP.

TABELA 35 – MSVIA - Pedidos e Revisão Extraordinária Deferidos

Nº de ordem	Motivos	Embasamento
1	Inclusão de retornos em nível nos trechos de duplicação dos contratos de concessão da 3ª Etapa – Obra nova	Subcláusula 18.5, subcláusula 21.2.13 e cláusula 22 do contrato de concessão. Solicitado pelo Poder Concedente.
2	Custos gerados pela Lei Federal 13.103/2015 - aumento do limite de peso bruto transmitido por eixo de veículos nas superfícies das vias públicas	Subcláusula 21.2.5, 21.2.21 (Fato do Príncipe).
3	Implantação e operação do Sistema de Controladores e redutores de velocidade do PER	Refere-se a revisão dos custos de impressão de postagem das notificações de autuações e penalidades, e subcláusula 21.2.2 do contrato de concessão.
4	Implantação e operação do Sistema de Controladores e redutores de velocidade do DNIT	Refere-se a revisão dos custos de impressão de postagem das notificações de autuações e penalidades, e subcláusula 21.2.2 do contrato de concessão.
5	Custo adicional em utilizar o Sistema de Informações Rodoviária – SIR. (link de dados, sistema, banco de dados e outros)	Aceito em caráter excepcional, visto que pode impactar nas atividades de fiscalização da ANTT, pois vai interligar os centros de controle operacional – CCO's e a Sede da ANTT. Subcláusula 21.2.2 do contrato de concessão.
6	Novos Investimentos com retornos operacionais	Subcláusula 18.5 e cláusula 22 do contrato de concessão, e subcláusula 21.2.13 do contrato de concessão.

Fonte: Elaborado pelo Autor

Pode ser observado que os deferimentos dos pleitos estão intrinsecamente embasados com as regras definidas no contrato de concessão e no PER. A solicitação da Revisão Extraordinária é um direito da concessionária e os pleitos foram analisados observando as condições do contrato e mantendo a alocação de riscos nele estabelecida. A conclusão das análises gerou um direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Cabe destacar que as revisões foram solicitadas em função dos motivos caracterizarem uma situação de caráter emergencial, como uma alteração unilateral do contrato, um fato de força

maior, um fato do príncipe ou determinação de órgãos de controle ou judicial. Um exemplo é a criação da Lei dos Caminhoneiros (Motivo 2) que se enquadra como o fato do príncipe que teve um impacto significativo na redução da TBP, afetando o aspecto financeiro para as concessionárias. Já o Motivo 5 é um exemplo de atuação da Diretoria da ANTT quando aprova em caráter excepcional a implantação do Sistema de Informações Rodoviárias – SIR.

2.1.6.3 Análise dos Impactos das Revisões extraordinárias na TBP/Km

TABELA 36 - MSVIA - Alteração da TBP/Km com as Revisões Extraordinárias Deferidas

Revisões	TBP do contrato em R\$	Alteração da TBP/KM com as RE's em R\$	% de Alteração da TBP/Km
Leilão	0,04381	0,04381	-
1ª RE/2015	0,04381	0,04498	2,67
2ª RE/2016	0,05030	0,05154	14,58
1ª RO e 3ª RE/2016	0,04616	0,05133	-0,41
2ª RO e 4ª RE/2017	0,04665	0,05213	1,56
3ª RO e 5ª RE/2018	0,04678	0,05259	0,88
4ª RO e 6ª RE/2019	0,46940	0,04767	-9,36

Fonte: Elaborado pelo Autor

RO – Revisão Ordinária

RE – Revisão Extraordinária

Conforme pode ser observado, a 1ª e a 2ª RE apresentam um aumento de mais de 17,25%, sendo 2,67% em função da inclusão de retornos operacionais em nível na rodovia, e 14,58% em função dos efeitos da Lei dos Caminhoneiros – isenção de eixos suspensos.

Na 3ª RE pode ser observada uma redução da TBP de 0,41%, em função de reprogramação de obras no PER. Já na 4ª e na 5ª RE houve um incremento de 2,4%, em virtude da inclusão dos custos referentes aos controladores e redutores de velocidade do DNIT e outros custos previstos no PER.

Na 6ª RE houve uma redução de 9,36% da tarifa, tendo em vista que o TCU, por meio da TC 014.618/2015-0, vide comentário da Tabela 11 – CONCEBRA, sobre o aumento de custos de manutenção do pavimento decorrente do art. 16 da Lei 13.103/2015.

A ANTT em cumprimento à Decisão Judicial prolatada nos autos do Processo Judicial nº 1041040-13.2019.4.01.0000 (Origem: 1039786-87.2019.4.01.3400), deliberou pela suspensão dos efeitos da Deliberação nº 1.025, de 26 de novembro de 2019, publicada no Diário Oficial da União de 27 de novembro de 2019, que aprovou a 4ª RO, a 6ª RE e o Reajuste da Tarifa Básica de Pedágio - TBP, no trecho explorado pela MSVIA - Concessionária de Rodovia Sul-Matogrossense S/A, desde a zero hora do dia 30 de novembro de 2019.

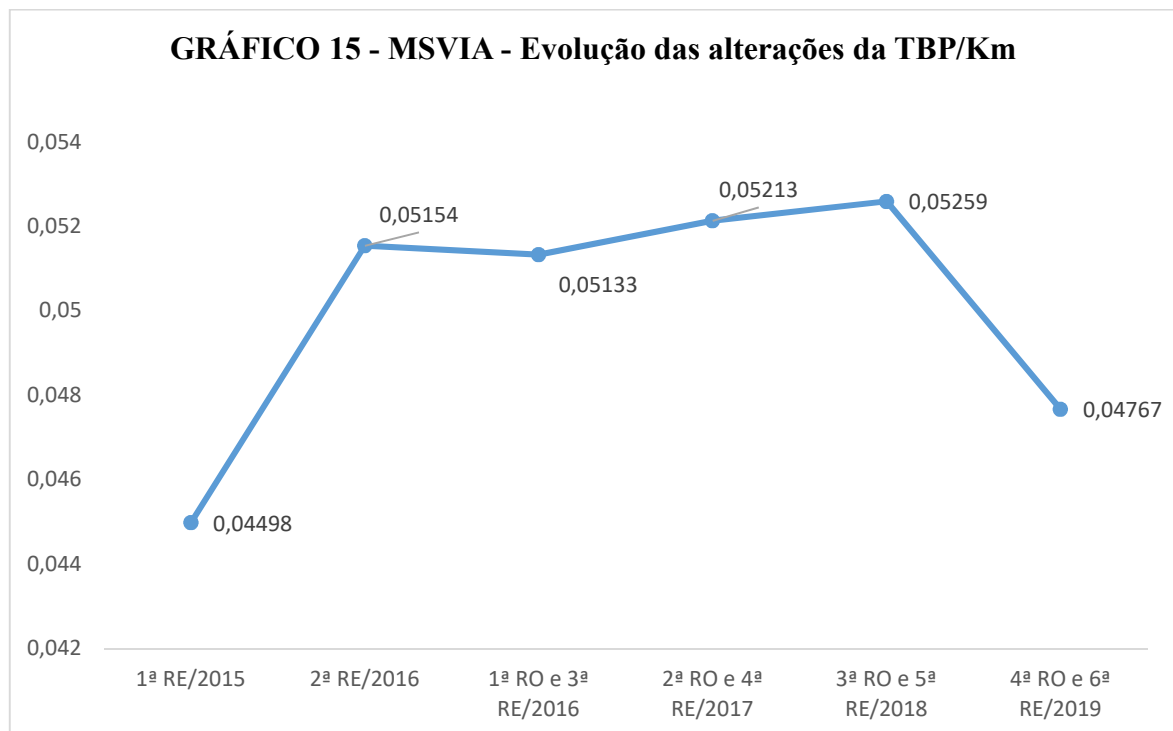
2.1.6.4 Variação efetiva da TBP/Km devido as Revisões Extraordinárias deferidas

TABELA 37 - MSVIA - Variação Efetiva da TBP/Km no período avaliado

TBP do Leilão	Última TBP alterada	Variação Efetiva da TBP
0,04381	0,04767	8,81%

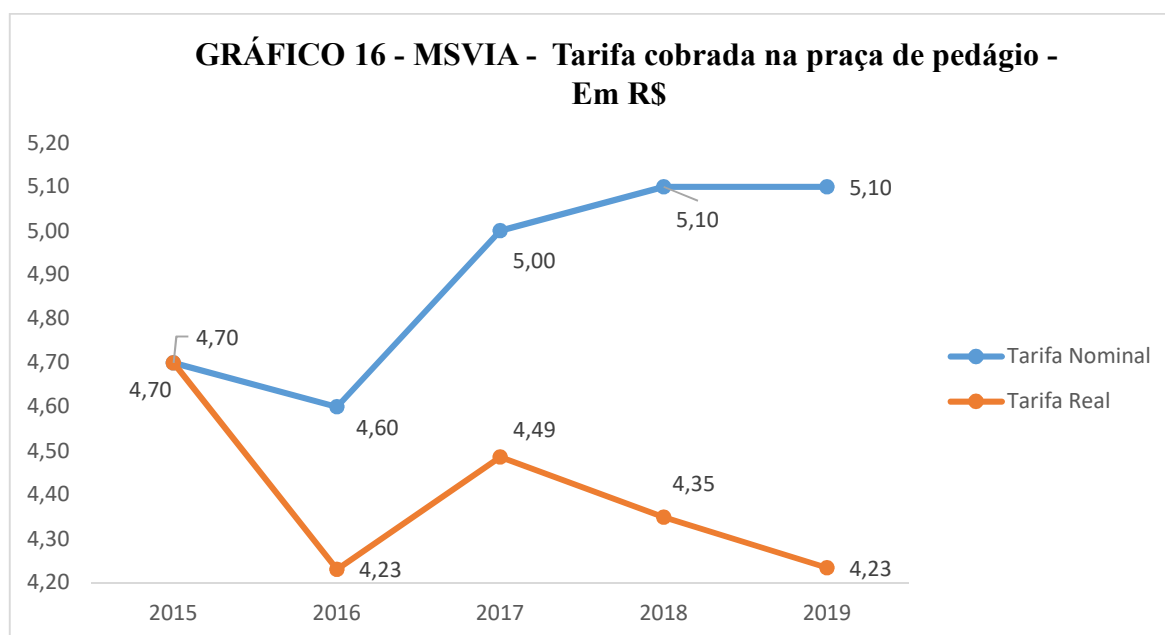
Fonte: Elaborado pelo Autor

Considerando todas as variações da TBP de 2015 até 2019, na Tabela 37, verifica-se um aumento efetivo da tarifa em 8,81% em relação a TBP do Leilão.



Fonte: Elaborado pelo Autor

Podem ser observadas graficamente as oscilações da TBP no período de 2015 até 2019. O que se destaca é a oscilação positiva da tarifa entre a 1ª e 2ª RE, ocasionada em função da inclusão dos retornos operacionais em nível e dos efeitos da Lei dos Caminhoneiros. A redução da tarifa entre a 5ª e 6ª RE foi em decorrência da determinação do TCU em relação ao ajuste da tarifa relacionada a Lei dos Caminhoneiros e da falta de metas estabelecidas no PER, assim como, a aplicação do Fator D, pela inexecução de obras e serviços previstos no PER.



Fonte: Elaborado pelo Autor

O Gráfico 16 mostra o comportamento da Tarifa cobrada na praça de pedágio, e representa a Categoria de Veículo 1 – automóvel, caminhonete e furgão. A tarifa nominal é reajustada anualmente para incorporar a variação do IPCA, por meio da revisão ordinária combinada com os efeitos da revisão extraordinária do ano anterior. Fazendo o deflacionamento da Tarifa pelo IPCA, é possível observar o comportamento da Tarifa Real. Cabe destacar que no ano de 2019 a tarifa foi mantida a R\$ 5,10, tendo em vista o cumprimento da decisão Judicial que suspendeu os efeitos da 4ª Revisão Ordinária e da 6ª Revisão Extraordinária na TBP.

2.1.6.5 Pleitos de Revisão Extraordinária indeferidos

TABELA 38 - MSVIA - Pedidos de Revisão Extraordinária Indeferido

Nº de ordem	Motivos	Embasamento	Razões do Indeferimento	Pertinência
1	Prestação de contas dos custos com a Remoção de Interferências (Ofício circular nº 23/2015/GEINV/SUINF de 09/11/2015)	Subcláusula 10.1.6 do contrato de concessão	É responsabilidade da Concessionária.	Oportunismo, pois o pleito foi apresentado novamente sem fato novo para análise.
2	Elaboração de Projetos Executivos de novos Contornos	Os contornos não estão previstos no PER e não foi apresentada a documentação para análise.	Os contornos não estão previstos no PER. A Agência solicitou o EVTEA.	Trata-se de falta de documento.
3	Prestação de contas dos Custos com Desapropriações	Inconsistência na documentação apresentada	Devido à objeção nos laudos de avaliação de Desapropriação, não foi aprovado nenhum valor na presente análise.	Trata-se de inconsistência no documento.
4	Vícios Ocultos - Vida útil de obras do DNIT	Não se trata de vício oculto (21.2.12 do contrato)	A concessionária realizou os serviços sem comunicação prévia a ANTT.	Oportunismo, não observou regras do contrato.
5	Custos gerados pela IN RFB nº 1.731/2017 (a partir de 1º de janeiro de 2018, a emitir e armazenar eletronicamente documento fiscal relativo ao serviço prestado) - Documento Fiscal Eletrônico	O Pleito será analisado posteriormente, pois a concessionária ainda não concluiu a revisão do projeto executivo.	A concessionária relata que recebeu objeção da ANTT, mas não apresentou proposta a ser considerada.	Trata-se de falta de documento.
6	Custos gerados com o Remanejamento de rede elétrica	É obrigação da Concessionária a remoção de interferências no sistema rodoviário. Subcláusula 10.1.6 do contrato de concessão e subcláusula	É obrigação da Concessionária.	Oportunismo, pois não observou a cláusula do contrato.

Nº de ordem	Motivos	Embasamento	Razões do Indeferimento	Pertinência
		21.2.20 do contrato.		
7	Elaboração de Projeto de Drenagem de Dourados – MS	Obrigação da concessionária, pois a obra está prevista no PER	O Sistema de Drenagem e Obras de Arte Correntes (OACs) do PER prevê como parâmetro de desempenho dos trabalhos iniciais para drenagem.	Oportunismo, pois está previsto no PER.
8	Aumento extraordinário do preço dos insumos asfálticos CAP – cimento asfáltico de petróleo	Manifesta�o da Procuradoria Federal junto à ANTT.	Os contratos firmados com as concessionárias da 2� e 3� etapas preveem que os riscos derivados da varia�o dos preços de insumos são de responsabilidade do concessionário.	Oportunismo, pois não observou as regras previstas no contrato.

Fonte: Elaborado pelo Autor

O que pode se depreender das razões dos indeferimentos   que a concessionária faz o pleito mesmo sabendo que não faz jus ao reequilíbrio econômico-financeiro. Alguns pleitos têm um comportamento oportunista, pois se fossem aceitos, haveria uma altera o positiva na TBP e aumentaria a arrecada o da concessionária sem ter o direito. Como exemplo, o Motivo 7 solicita a elabora o de um novo projeto que já está previsto no PER.

2.1.6.6 Pleitos de Revisão Extraordinária Pendentes

TABELA 39 - MSVIA - Pedidos de Revisão Extraordinária Pendentes

Nº de ordem	Motivo	Posi�o Atual	Pendências
1	Assun�o de trechos urbanos – obra nova	Projetos executivos e orçamentos ainda não analisados.	Depende de análise da Agência.

Fonte: Elaborado pelo Autor

No caso do pendente, observa-se que há uma pendência que depende de análise da Agência.

2.1.7 VIA040

2.1.7.1. Principais características do contrato

Edital nº 006/2013 - Parte VII

BR-040: Trecho Brasília/DF - Juiz de Fora/MG - 936,8 Km

Empresa vencedora - Investimentos e Participações em Infraestrutura S/A - Invepar

SPE - Concessionária BR 040 S.A - VIA 040

Prazo de concessão: 30 anos

Data de Assinatura do Contrato: 12/03/2014

Início da Vigência do Contrato: 22/04/2014

Data de Assunção da Concessão: 22/04/2014

Previsão de início de cobrança de Pedágio: 30/07/2015

Tarifa Básica de Pedágio a preços iniciais – TBPI = 3,22528

2.1.7.2 Pleitos de Revisão Extraordinária deferidos

Nesta seção, é feita uma análise dos motivos que embasaram os pedidos de revisão extraordinária pela VIA040 e os decorrentes impactos sobre a TBP.

TABELA 40 – VIA040 - Pedidos e Revisão Extraordinária Deferidos

Nº de ordem	Motivos	Embasamento
1	Inclusão de retornos em nível nos trechos de duplicação dos contratos de concessão da 3ª Etapa – obra nova.	Subcláusula 18.5, subcláusula 21.2.13 e cláusula 22 do contrato de concessão. Solicitado pelo Poder Concedente.
2	Prestação de contas dos custos com a Remoção de novas Interferências identificadas (Ofício circular nº 23/2015/GEINV/SUINF de 09/11/2015)	Subcláusula 21.2.20 do contrato de concessão.
3	Perda de receita gerada pela Lei 13.103/2015 (Lei dos Caminhoneiros) - isenção dos eixos suspensos	Subcláusulas 21.2.5 e 21.2.21 do contrato de concessão.
4	Custos gerados pela Lei Federal 13.103/2015 - aumento do limite de peso bruto transmitido por eixo de veículos nas superfícies das vias públicas	Subcláusula 21.2.5, 21.2.21 (Fato do Príncipe).
5	Implantação e operação do Sistema de Controladores e redutores de velocidade do PER	Refere-se a revisão dos custos de impressão de postagem das notificações de autuações e penalidades, e subcláusula 21.2.2 do contrato de concessão.

Nº de ordem	Motivos	Embasamento
6	Implantação e operação do Sistema de Controladores e redutores de velocidade do DNIT	Refere-se a revisão dos custos de impressão de postagem das notificações de autuações e penalidades, e subcláusula 21.2.2 do contrato de concessão.
7	Custo adicional em utilizar o Sistema de Informações Rodoviária – SIR. (link de dados, sistema, banco de dados e outros)	Aceito em caráter excepcional, visto que pode impactar nas atividades de fiscalização da ANTT, pois vai interligar os centros de controle operacional – CCO's e a Sede da ANTT. Subcláusula 21.2.2 do contrato de concessão.
8	Custos adicionais referente ao Atraso na emissão de licença ambiental pelos órgãos concedentes	subcláusula 21.2.9 do contrato de concessão.
9	Inclusão dos custos com postagem das notificações de autuação e penalidades oriundos dos equipamentos de controle de redução de velocidade.	Nota Técnica nº 33/2017 / GEINF/SUINF, e subcláusula 21.2.5 do contrato de concessão.

Fonte: Elaborado pelo Autor

Pode ser observado que os deferimentos dos pleitos estão intrinsecamente embasados com as regras definidas no contrato de concessão e no PER. A solicitação da Revisão Extraordinária é um direito da concessionária e os pleitos foram analisados observando as condições do contrato e mantendo a alocação de riscos nele estabelecida. A conclusão das análises gerou um direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Cabe destacar que as revisões foram solicitadas em função dos motivos caracterizarem uma situação de caráter emergencial, como uma alteração unilateral do contrato, um fato de força maior, um fato do príncipe ou determinação de órgãos de controle ou judicial. Um exemplo disto é a inclusão de obras de retornos em nível na rodovia (Motivo 1), que caracteriza uma alteração feita pelo Governo e tem efeitos financeiros para a concessionária, gerando um direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Outro exemplo é a criação da Lei dos Caminhoneiros (Motivo 3) que se enquadra como o fato do príncipe que teve um impacto significativo na redução da TBP, afetando o aspecto financeiro para as concessionárias. O Motivo 7 apresenta a atuação da Diretoria da ANTT quando aprova em caráter excepcional a implantação do Sistema de Informações Rodoviárias – SIR.

2.1.7.3 Análise dos Impactos das Revisões extraordinárias na TBP/Km

**TABELA 41 - VIA040 - Alteração da TBP/Km com as Revisões
Extraordinárias Deferidas**

Revisões	TBP do contrato em R\$	Alteração da TBP/KM com as RE's em R\$	% de Alteração da TBP/Km
Leilão	3,22528	3,22528	-
1ª RE/2015	3,22528	3,33170	3,30
2ª RE/2015	3,66673	3,77315	13,25
1ª RO e 3ª RE/2016	3,44163	3,84701	1,96
2ª RO e 4ª RE/2017	3,43798	4,10339	6,66
3ª RO e 5ª RE/2018	3,44847	4,00094	-2,50
4ª RO e 6ª RE/2019	3,46710	3,49941	-12,54

Fonte: Elaborado pelo Autor
RO – Revisão Ordinária
RE – Revisão Extraordinária

Conforme pode ser observado da 1ª até a 4ª RE apresentam um aumento acumulado de 25,17%, sendo 3,30% em função da inclusão de retornos operacionais em nível na rodovia, 13,25% em função da Lei dos Caminhoneiros – isenção de eixos suspensos, 1,96% em função de dispositivos de retorno, remoção de interferências, atraso no licenciamento ambiental e inclusão de custos referentes aos controladores e redutores de velocidade previstos no PER e 6,66% em função dos efeitos da Lei dos Caminhoneiros - aumento do limite de peso bruto transmitido por eixo.

Na 5ª e na 6ª RE pode ser observada uma redução da tarifa de 15,04%, sendo 2,50% em função de reprogramação de obras no PER, 12,54% em função da determinação do TCU, vide comentário da Tabela 11 – CONCEBRA, sobre o aumento de custos de manutenção do pavimento decorrente do art. 16 da Lei 13.103/2015.

Em razão da Ação Cautelar nº 1014300-37.2018.4.01.3400, 17ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, que entre outros itens, determina que a ANTT se abstenha de promover redução tarifária na 6ª RE, ficou mantida a tarifa aprovada por meio da Resolução nº 5.392, de 27 de julho de 2017, que aprovou a 2ª Revisão Ordinária e 4ª Revisão Extraordinária da Tarifa Básica de Pedágio – TBP.

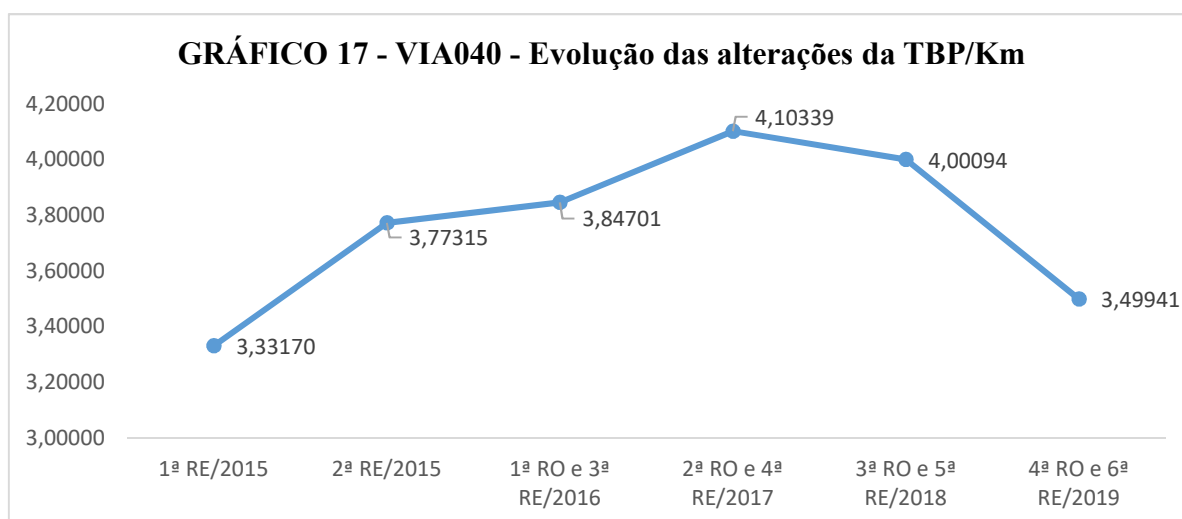
2.1.7.4 Variação efetiva da TBP/Km devido as Revisões Extraordinárias deferidas

TABELA 42 - VIA040 - Variação Efetiva da TBP/Km no Período Avaliado

TBP do Leilão	Última TBP alterada	Variação Efetiva da TBP
3,22528	3,49941	8,50%

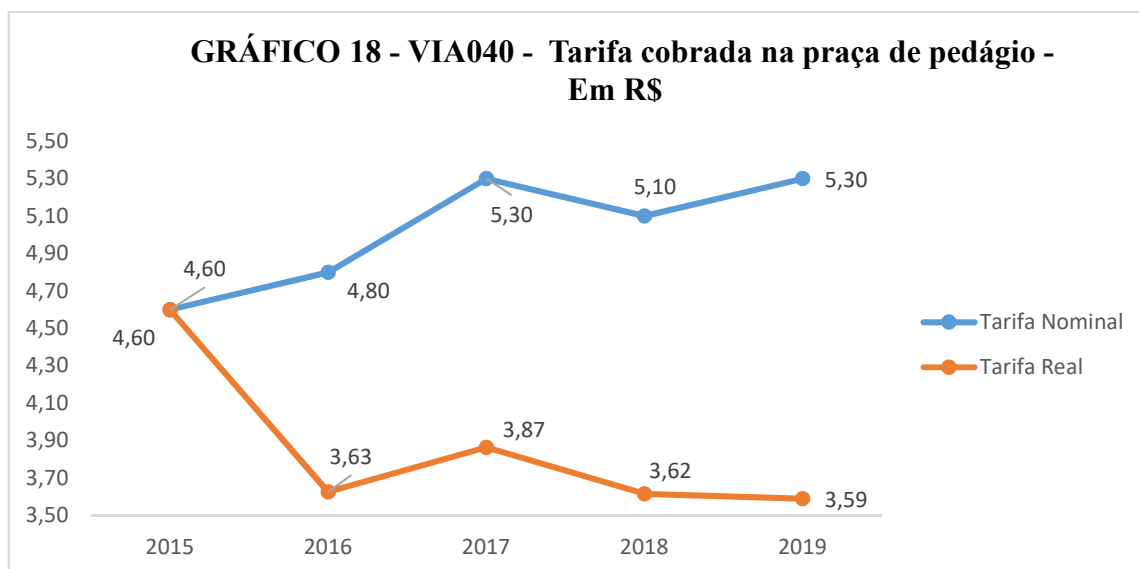
Fonte: Elaborado pelo Autor

Considerando todas as variações da TBP de 2015 até 2019, na Tabela 42, pode se verificar um aumento efetivo da tarifa em 8,50% em relação a TBP do Leilão.



Fonte: Elaborado pelo Autor

Pode ser observada graficamente, as oscilações da TBP no período de 2015 até 2019. O que se destaca é a oscilação positiva da tarifa entre a 1ª e 4ª RE, ocasionada em função da inclusão dos retornos operacionais em nível, dos efeitos da Lei dos Caminhoneiros e da inclusão de custos referentes aos controladores e redutores de velocidade previstos no PER. A redução da tarifa entre a 5ª e 6ª RE foi em decorrência da determinação do TCU em relação ao ajuste da tarifa relacionada a Lei dos Caminhoneiros e reprogramação do PER.



Fonte: Elaborado pelo Autor

O Gráfico 18 mostra o comportamento da Tarifa cobrada na praça de pedágio, e representa a Categoria de Veículo 1 – automóvel, caminhonete e furgão. A tarifa nominal é reajustada anualmente para incorporar a variação do IPCA, por meio da revisão ordinária combinada com os efeitos da revisão extraordinária do ano anterior. Fazendo o deflacionamento da Tarifa pelo IPCA, é possível observar o comportamento da Tarifa Real. Em razão da Ação Cautelar nº 1014300-37.2018.4.01.3400, que determina que a ANTT se abstenha de promover redução tarifária, fica mantida a tarifa aprovada na 2ª Revisão Ordinária e 4ª Revisão Extraordinária no valor de R\$ 5,30 para 2019.

2.1.7.5 Pleitos de Revisão Extraordinária indeferidos

TABELA 43 - VIA040 - Pedidos de Revisão Extraordinária Indeferidos

Nº de ordem	Motivos	Embasamento	Razões do Indeferimento	Pertinência
1	Projetos Executivos de novos Contornos	Não foi apresentada a documentação para análise.	É necessário o projeto e o orçamento para análise.	Trata-se de falta de documento.
2	Assunção de trechos urbanos – Anel rodoviário de BH.	Não apresentou o EVTEA.	É necessário o projeto executivo e o orçamento para análise.	Trata-se de falta de documento.

Nº de ordem	Motivos	Embasamento	Razões do Indeferimento	Pertinência
3	Programa Integrado de Revitalização - CREMA não executado pelo DNIT	O pleito não configura como responsabilidade do DNIT.	Concluído que as obras em questão integram as responsabilidades da concessionária,	Oportunismo, pois deixou de atender sua responsabilidade.
4	Execução de Projetos complementares do PER – Fluidez Brasília (implantação do BRT)	Documentação pendente	Falta definição clara do Projeto em relação a implantação do dispositivo.	Trata-se de ajuste no projeto.
5	Implantação de retornos em nível provisórios	A concessionária assumiu os riscos em implantar os retornos em desacordo com as normas.	Não houve aprovação, por parte da ANTT, dos projetos de retornos implantados em desacordo com as normas vigentes para os dispositivos.	Oportunismo, pois não observou a cláusula do contrato.
6	Aumento extraordinário do preço dos insumos asfálticos CAP – cimento asfáltico de petróleo	Manifestação da Procuradoria Federal junto à ANTT.	Os contratos firmados com as concessionárias da 2ª e 3ª etapas preveem que os riscos derivados da variação dos preços de insumos são de responsabilidade do concessionário.	Oportunismo, pois o risco é da concessionária.
7	Blackout, paralização das obras, na Copa do Mundo e Eleições	Não se enquadra como Fato do Príncipe.	Constatou-se grande evolução nos percentuais das obras, especialmente de obras de terraplenagem, no período questionado.	Oportunismo, pois não é fato do príncipe.
8	Atraso na emissão da ASV (autorização para supressão vegetal) de praça de pedágio	A ASV foi emitida tempestivamente pelo IBAMA, sem o atraso alegado pela concessionária.	A ASV foi emitida em 85 dias após o protocolo definitivo de toda documentação necessária para conclusão da análise pelo IBAMA.	Oportunismo, pois o pleito foi apresentado novamente sem fato novo para análise.

Fonte: Elaborado pelo Autor

O que pode se depreender das razões dos indeferimentos é que a concessionária faz o pleito mesmo sabendo que não faz jus ao reequilíbrio econômico-financeiro. Alguns pleitos têm um comportamento oportunista, pois se fossem aceitos, haveria uma alteração positiva na TBP e aumentaria a arrecadação da concessionária sem ter o direito. Como exemplo, o Motivo 7 alegando que houve paralisação das obras em função da Copa do Mundo, sendo constatado que não houve paralisação alegada.

2.1.7.6 Pleitos de Revisão Extraordinária Pendentes

TABELA 44 - VIA040 - Pedidos de Revisão Extraordinária Pendentes

Nº de ordem	Motivos	Posição Atual	Pendências
1	Aumento dos custos (novos encargos PIS/COFINS/CIDE...) dos combustíveis	Em análise na Agência	Depende de análise da Agência.
2	Custo com elaboração/revisão de Projetos Executivos de trechos a serem incluídos no PER	Será analisado no futuro caso o projeto seja vinculado à futura relicitação.	Depende da definição de futura relicitação.

Fonte: Elaborado pelo Autor

No caso dos pendentes, observa-se que os pleitos estão em análise e provavelmente as conclusões serão apresentadas na revisão subsequente.

2.2 Impactos sobre a ANTT de pedidos de revisão sem embasamento (oportunistas)

O que se observou foi que muito dos pleitos indeferidos, foram apresentados por diversas vezes nas revisões seguintes, sem apresentar um fato novo que alterasse a decisão anterior, tornando o processo de revisão muito longo. Isto gera um custo de oportunidade técnico, pois mobiliza a equipe para análise de pleitos que não tem um processo de recurso administrativo aos indeferimentos, que poderia estar desempenhando outras atividades. Gera também um passivo regulatório, e um custo administrativo muito grande para a Agência.

2.3 Considerações de ordem geral

Com base nos resultados apresentados no Capítulo II, pode se concluir que os motivos apresentados pela maioria das concessionárias são semelhantes na sua pretensão. Foi possível identificar 75 motivos no universo das 7 concessões, o que indica uma quantidade significativa, considerando o período compreendido entre os anos de 2013 e 2019 e, também, foi possível enquadrar os motivos na matriz de risco prevista no contrato. Diante disso, pode se concluir que a matriz de risco foi bem desenhada, mas é claro que os riscos não são exaustivos e que com a experiência adquirida no decorrer da execução dos contratos a matriz de riscos pode ser aperfeiçoada, com a inclusão e distribuição de novos riscos identificados na análise dos motivos que geraram as solicitações de revisões extraordinárias.

Alguns motivos comuns a todas as Concessionárias, como exemplo pode ser citada a Lei 13.103/2015, conhecida como a Lei dos Caminhoneiros, classificada como risco relacionado com o fato do príncipe. Esta Lei afetou diretamente todos os contratos dessa etapa na redução de receita, devido à isenção dos eixos suspensos dos caminhões, ou recuperação do pavimento devido ao aumento do peso bruto transportado de 5% para 10%. Outro motivo que foi observado comum é a implantação do Sistema de Informações Rodoviárias – SIR que pode impactar positivamente as atividades de fiscalização da ANTT. Além disso, foram identificados, por concessionária, motivos com algumas necessidades específicas da rodovia como a implantação de uma passarela no perímetro urbano ou recuperação de trechos para aumentar a segurança do usuário.

Segue um resumo, por Concessionária, sobre a quantidade de revisões, pleitos e resultados das análises dos pedidos realizados.

A CONCEBRA apresentou 8 Revisões Extraordinárias que geraram 31 pleitos para análise. Dos 31 pleitos, 15 (48%) foram deferidos, 14 (45%) foram indeferidos e 2 (7%) estão pendentes. Conforme a Tabela 13, pode se verificar que todos os pleitos indeferidos foram classificados como um comportamento oportunista, mas que não obtiveram êxito em função da observância das regras de alocação de riscos do contrato pelo órgão regulador.

A CRO apresentou 7 Revisões Extraordinárias que geraram 29 pleitos para análise. Dos 29 pleitos, 16 (55%) foram deferidos, 8 (28%) foram indeferidos e 5 (17%) estão pendentes. Conforme a Tabela 18, pode se verificar que 7 dos pleitos indeferidos foram classificados como um comportamento oportunista, mas que não obtiveram êxito em função da observância das

regras e da alocação de riscos do contrato e 1 foi indeferido em função de ajustes na documentação.

A ECO050 apresentou 8 Revisões Extraordinárias que geraram 18 pleitos para análise. Dos 18 pleitos, 9 (50%) foram deferidos, 8 (44%) foram indeferidos e 1 (6%) está pendente. Conforme a Tabela 23, pode se verificar que 5 dos pleitos indeferidos foram classificados como um comportamento oportunista, mas que não obtiveram êxito em função observância das regras e da alocação de riscos do contrato e 3 foram indeferidos em função de ajustes na documentação.

A ECO101 apresentou 7 Revisões Extraordinárias que geraram 22 pleitos para análise. Dos 22 pleitos, 15 (68%) foram deferidos, 6 (27%) forma indeferidos e 1 (5%) está pendente. Conforme a Tabela 28, pode se verificar que 5 dos pleitos indeferidos foram classificados como um comportamento oportunista, mas que não obtiveram êxito em função da observância das regras e da alocação de riscos do contrato e 1 foi indeferido em função de ajustes na documentação.

A ECOPONTE apresentou 5 Revisões Extraordinárias que geraram 16 pleitos para análise. Dos 16 pleitos, 6 (37%) foram deferidos, 7 (44%) foram indeferidos e 3 (19%) estão pendentes. Conforme a Tabela 33, pode se verificar que 5 dos pleitos indeferidos foram classificados como um comportamento oportunista, mas que não obtiveram êxito em função observância das regras e da alocação de riscos do contrato e 2 foram indeferidos em função de ajustes na documentação.

A MSVIA apresentou 6 Revisões Extraordinárias que geraram 15 pleitos para análise. Dos 15 pleitos, 6 (40%) foram deferidos, 8 (53%) foram indeferidos e 1 (7%) está pendente. Conforme a Tabela 38, pode se verificar que 5 dos pleitos indeferidos foram classificados como um comportamento oportunista, mas que não obtiveram êxito em função da observância das regras e da alocação de riscos do contrato e 3 foram indeferidos em função de ajustes na documentação.

A VIA040 apresentou 6 Revisões Extraordinárias que geraram 19 pleitos para análise. Dos 19 pleitos, 9 (47%) foram deferidos, 8 (42%) foram indeferidos e 2 (11%) está pendente. Conforme a Tabela 43, pode se verificar que 5 dos pleitos indeferidos foram classificados como um comportamento oportunista, mas que não obtiveram êxito em função da observância das regras

e da alocação de riscos do contrato e 3 foram indeferidos em função de ajustes na documentação.

TABELA 45 - Quantidades de Revisões Extraordinárias e Pleitos

Revisões Extraordinárias/Pleitos	CONCEBRA		CRO		ECO050		ECO101		ECOPONTE		MSVIA		VIA040		TOTAL
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	
Revisões Extraordinárias	8		7		8		7		5		6		6		47
Pleitos	31		29		18		22		16		15		19		150
Pleitos Deferidos	15	48%	16	55%	9	50%	15	68%	6	37%	6	40%	9	47%	76
Pleitos Indeferidos	14	45%	8	28%	8	44%	6	27%	7	44%	8	53%	8	42%	59
Pleitos Pendentes	2	7%	5	17%	1	6%	1	5%	3	19%	1	7%	2	11%	15
Pleitos Indeferidos com comportamento oportunista	14	100%	7	87,5%	5	62,5%	5	83%	5	71%	5	62,5%	5	62,5%	46
Pleitos indeferidos para ajustes na documentação	-	-	1	12,5%	3	37,5%	1	17%	2	29%	3	37,5%	3	37,5%	13

Fonte: Elaborado pelo Autor

A Tabela 45 mostra o consolidado da quantidade de revisões extraordinárias e a distribuição percentual dos pleitos deferidos, indeferidos, pendentes em relação ao total de pleitos apresentados. Mostra também a distribuição percentual dos pleitos indeferidos em pleitos com comportamento oportunista e pleitos que devem fazer ajustes na documentação.

TABELA 46 - Variação da Tarifa Nominal e Real

Concessionárias	Tarifa Nominal em R\$			Tarifa Real em R\$		
	inicial	final	Variação %	inicial	final	Variação %
CONCEBRA	4,30	4,60	7%	4,30	3,81	-13%
CRO	4,00	4,50	11%	4,00	3,71	-8%
ECO050	4,80	6,40	25%	4,80	5,18	7%
ECO101	2,80	3,40	18%	2,80	2,56	-9%
ECOPONTE	3,70	4,30	14%	3,70	3,51	-5%
MSVIA	4,70	5,10	8%	4,70	4,23	-11%
VIA040	4,60	5,30	13%	4,60	3,59	-28%

Fonte: Elaborado pelo Autor

A Tabela 46 mostra um comparativo entre a tarifa nominal e a tarifa real. Entre 2015 e 2019 houve incremento nominal entre 7% (CONCEBRA) e 25% (ECO050). No entanto, deflacionando pelo IPCA constata-se que, à exceção da (ECO050) com reajuste real de 7% no período, todas as outras concessionárias da terceira etapa tiveram reduções reais da tarifa entre 5% (ECOPONTE) e 28% (VIA040).

Os dados indicam de modo geral, que as renegociações realizadas não alteraram os termos gerais do contrato, mas sim o cronograma de obras e eventuais acréscimos de obras não previstas no PER original. Essas renegociações extraordinárias foram feitas observando a matriz de riscos, impedindo o comportamento oportunista, preservando o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.

III. CONCLUSÕES

Esta pesquisa se insere em um contexto de compreender os motivos que geram a solicitação de um reequilíbrio econômico-financeiro por meio de revisões extraordinárias dos contratos de concessão de rodovias federais da 3ª Etapa do Programa de Concessões Rodoviárias Federais, assim como identificar e analisar os motivos que acionam as solicitações de um reequilíbrio econômico-financeiro desses contratos, procurando identificar se esses motivos têm viés oportunista e se eles se enquadram na matriz de riscos do contrato de concessão.

Após análise dos documentos foi possível responder os seguintes questionamentos: a) Quais os motivos que acionaram as solicitações para o reequilíbrio econômico-financeiro por meio das revisões extraordinárias dos contratos de concessões de rodovias federais?

Foi possível identificar, nas 7 concessões, 75 motivos que geraram 150 pleitos de revisão extraordinária, que foram analisados pelas áreas técnicas da ANTT, sendo 76 (51%) deferidos, 59 (39%) indeferidos e 15 (10%) pendentes de análise.

b) A matriz de riscos do contrato foi observada na análise dos motivos que levaram às solicitações de reequilíbrio econômico-financeiro por meio de revisões extraordinárias? e c) Se houve oportunismo, esse foi ou não validado pela ANTT?

Sim, a matriz de riscos foi observada, pois foi possível fazer o enquadramento desses motivos na matriz de riscos dos contratos, conforme as tabelas da seção 2, do Capítulo II. Finalmente os casos de oportunismo das concessionárias foram identificados? Sim, foram identificados motivos com comportamento oportunista, mas não foram validados pela ANTT, pois a Agência os tratou com o rigor na observância das cláusulas previstas no contrato, impedindo o seu êxito.

Do total de pleitos indeferidos, ficou constatado que 46 pleitos foram identificados como de comportamento oportunista por parte das concessionárias, razão maior dos indeferimentos. Neste caso, o rigor da Agência na observância das cláusulas previstas em cada contrato e no uso dos instrumentos técnicos e legais de que dispõe atualmente, mostrou que o aperfeiçoamento permanente destes instrumentos, além de trazer eficiência na análise das propostas de revisão apresentadas, assegura aos usuários um pedágio a preços justos.

Diante disto pode-se concluir que os contratos vêm apresentando uma evolução enquanto sistema de incentivos que torna o agente (concessionária) mais produtivo e mais interessado em maximizar o bem-estar social. O equilíbrio econômico-financeiro está referenciado na tarifa e

não mais da taxa de retorno. Então estes contratos apresentam um avanço tecnológico contratual que permite fazer uma alocação de riscos mais adequada, pois um melhor compartilhamento de riscos entre a concessionária e a Agência Reguladora reduz a probabilidade da ineficiência da concessão e permite que a concessionária e o regulador desempenhem suas funções de maneira alinhada para aumentarem a qualidade dos serviços em prol da coletividade.

O que pode ser observado nos contratos é a inexistência de qualquer sanção para a prática sistemática do oportunismo recorrente. Neste contexto, recomenda-se que a Agência promova a realização de outros estudos para inclusão na fórmula de reajuste das tarifas básicas, fatores ou variáveis que permitam a detecção desses e de outros tipos de comportamento. Uma alternativa seria a criação do custo regulatório/opportunidade de mão-de-obra – CR. Esse custo refere-se ao valor da hora dos servidores (mão de obra direta – MDO) envolvidos no processo somados aos custos de operação - CO para análise dos pleitos (aluguel de sala, energia, computador, licenças de software, contratos de manutenção, suprimentos, material de escritório, e outros) e mais o percentual de 0,05% do valor do pleito identificado como oportunista. Este custo regulatório seria definido pela fórmula: $CR = (MDO \times \text{horas trabalhadas na análise}) + CO + 0,05\% \text{ do valor do pleito apresentado}$. $MDO = (\text{salário nominal} + \text{encargos sociais}) / \text{n}^\circ \text{ de horas trabalhadas}$; $CO = \text{valor do centro de custos (previsto no orçamento do órgão) do setor envolvido nas análises dos pleitos} / \text{n}^\circ \text{ de horas trabalhadas na análise}$. Esse valor teria efeito a partir da terceira apresentação do pleito oportunista e entraria na fórmula da tarifa pedágio como um redutor. Isto faz com que a Concessionária internalize o custo regulatório, assumindo essa externalidade negativa gerada para a sociedade.

Não obstante, devido ao curto prazo contratual decorrido, no período de 2013 a 2019 (aproximadamente 6 anos) em relação ao período contratual de 30 anos, recomenda-se, também, que seja feito um acompanhamento estreito dos motivos que geram esses pleitos, com vistas a buscar maiores informações sobre os impactos gerados pelas revisões extraordinárias no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Um aspecto importante que pode ser observado nos contratos da 3ª Etapa foi possível observar um equívoco na política pública sem critério técnico quando se verifica a previsão de duplicação integral das rodovias em cinco anos. Pode se concluir que o negócio desses contratos não foi bem-sucedido, pois a combinação de tráfego inferior ao projetado, lances com deságios muito altos sustentados por financiamento subsidiado do BNDES que não se concretizou em função

dos efeitos da Operação Lava Jato em algumas empresas concessionárias, e o compromisso de duplicar em cinco anos trechos de grande extensão conspirou para a ineficiência na execução dos contratos. Tentar manter uma tarifa justa à custa de subsídios, com planos de investimento irrealistas e o risco de demanda integralmente alocado para o concessionário foram os elementos que fragilizaram o modelo de concessão da terceira etapa. A ANNT cumpriu o seu papel de guardião dos contratos, fazendo cumprir o que estava previsto na matriz de riscos, mas o negócio não deu certo. Dessa forma, propõe-se uma renegociação de prazos para os investimentos, pois seria uma opção mais benéfica para os usuários do que caducidade ou relicitação (Lei nº 13.448/2017), que implicariam um novo certame com condições menos favoráveis, tarifas mais elevadas com menos investimentos e eventualmente resultando em prejuízo aos usuários da rodovia.

O efeito dos problemas citados acima pode ser observado quando é feito o deflacionamento da tarifa nominal, expurgando a variação do IPCA do ajuste da tarifa, que mostra uma queda acentuada da tarifa no decorrer dos anos. Esta queda está diretamente relacionada com a aplicação do Fator D, pois a falta dos investimentos, pelas concessionárias, previstos no cronograma da duplicação dos trechos acarretou essa redução.

Outro aspecto que merece destaque é fruto da percepção da área técnica da ANTT, declarada por meio das entrevistas, que demonstraram preocupação sobre a necessidade de um sistema integrado de monitoramento e controle para atuação em rede, envolvendo os órgãos reguladores e controladores internos e externos do Estado. Isto porque os mecanismos de freios e contra freios existentes entre eles, muitas vezes desproporcionais, geram riscos negativos extracontratuais, que criam um ambiente de desestímulo aos investidores e concessionários, insegurança jurídica, problemas de governança nos setores público e privado e restrições ao financiamento, podendo chegar ao extremo de devolução do objeto da concessão.

Dessa forma e na mesma linha da percepção do parágrafo anterior, cabe citar que está em apreciação no Congresso o Projeto de Lei 7.063 de 2017, que trata da alteração da Lei Geral de Concessões, que dispõem o seguinte:

“Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais para a concessão e permissão de serviços públicos no âmbito dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a que se referem os artigos 22, inciso XXVII, e 175 da Constituição Federal, dispõe sobre a autorização para a

exploração de atividade econômica ou serviços públicos e dá outras providências.

...

Art. 14. Incumbe ao poder concedente:

...

Parágrafo único. É vedada a interferência dos órgãos de controle externo no mérito das atividades exercidas pelo poder concedente como agente regulador e fiscalizador do serviço concedido, inclusive quando realizadas por intermédio de agência reguladora. ”

Essa preocupação é corroborada com a afirmação de Velloso *et al* (2012, p. 67), quando explicitam que “é importante que haja uma política de Estado, que transcenda o interesse político-eleitoral imediato, voltada ao planejamento do investimento público e privado em infraestrutura com qualidade”.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Fabiano Meireles. **Pesquisa sobre o impacto na Taxa Interna de Retorno das concessões da fase III da 3ª etapa do Procrofe pela utilização da metodologia do Fator D para reequilíbrio econômico-financeiro pelo atraso nas obras de ampliação de capacidade.** Monografia de Especialização, Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

BARBO, André. C. R.; CORREIA, Diógenes E. R.; ENGELMANN, Elisa T.; GUZEN, Érico R.; GOIS, Gustavo A.; QUEBAUD, Mírian R.; ALI, Murshed M.; SOUZA, Natália M.; QUEBAUD, Stéphane. **A Evolução da Regulação nas Rodovias Federais Concedidas.** Revista ANTT. ISSN: 2177-6571. Volume 2 Número, 2 novembro/2010. Acesso em: 16/11/2020

BRASIL. **Anuário CNT do Transporte 2018.** Disponível em: <<https://anuariodotransporte.cnt.org.br/2018/>>. Acesso em: 16/11/2020.

BRASIL. **Constituição Federal.** Brasil. Lei 8.666 de 21 de junho de 1993.

BRASIL. **Decreto 94.002,** de 4 de fevereiro de 1987.

BRASIL. **Decreto 2.444,** de 30 de dezembro 1997.

BRASIL. **Lei 8.987,** de 13 de fevereiro de 1995.

BRASIL. **Lei 9.074,** de 7 de julho de 1995.

BRASIL. **Lei 9.277,** de 10 de maio de 1996.

BRASIL. **Lei 9.491,** de 9 de setembro de 1997.

BRASIL. **Lei 10.233,** de 5 de junho de 2001.

BRASIL. **Lei 11.079,** de 30 de dezembro de 2004.

BRASIL. **Lei 13.103,** de 2 de março de 2015.

BRASIL. Ministério dos Transportes. **Projeto de Reavaliação de Estimativas e Metas do PNLT: Relatório Final.** Brasília, 2012. Disponível em < <http://www.transportes.gov.br>>. Acesso em: 16/11/2020.

BRASIL. **Pesquisa CNT de Rodovias 2019.** Disponível em: <<https://pesquisarodovias.cnt.org.br/painel>>. Acesso em: 16/11/2020.

BRASIL. **Portaria ministerial 10,** de 10 de dezembro de 1993

BRASIL. **Relatório Anual ABCR 2019.** Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias. Disponível em: <<https://>

<https://abcr.org.br/institucional/biblioteca/relatorios/relatorio-anual-2019>>. Acesso em: 30/11/2020.

BRASIL. **Relatório Executivo. Plano Nacional de Logística - PNL – 2025**. Empresa de Planejamento e Logística S.A. Junho 2018. Disponível em: <<https://ontl.epl.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/Artigo-tecnico-n-01.pdf>>. Acesso em 28/03/2021.

CANEVER, Henrique Nunes. **Conteúdo Material do Equilíbrio Econômico-Financeiro de Contratos de Concessão**. 2016. Dissertação de Mestrado, Escola de Direito, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

CREW, M. A.; KLEINDORFER, P. R. **Regulatory Economics: Twenty Years of progress?** Center for Research in Regulated Industries. Rutgers University. Estados Unidos, 2002.

DIREITONET. Dicionário Jurídico. **Concessão de serviço público**. 2009. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/827/Concessao-de-servico-publico>>. Acesso em: 16/11/2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DUTRA, Joísa Campanher; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. **20 Anos de Concessões em Infraestrutura no Brasil**. FGV Direito Rio, 2017.

FREITAS, Bruno Alexandre. **Crise financeira de 2008: você sabe o que aconteceu?** Politize! 2020. Disponível em <<https://www.politize.com.br/crise-financeira-de-2008/#:>>. Acesso em: 16/11/2020.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Concessão de serviço público**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MATTOS, César; TOKESHI, Helcio. A evolução recente dos contratos de concessão no Brasil. In. PASTORE, Affonso. **Infraestrutura, Eficiência e Ética**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Décio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 38ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes; **Direito administrativo brasileiro**. 39ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELO, Gilberto. **O equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de serviço público**. 2011. Disponível em: <https://www.gilbertomelo.com.br/o-equilibrio-economico-financeiro-do-contrato-de-concessao-de-servico-publico/>. Acessado em 12/02/2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **In Curso de Direito Administrativo**. 24ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

NETO, Nelson Zunino. **Pacta sunt servanda x rebus sic stantibus**. 1999. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=641>. Acessado em 12/02/2021

NETO, Paulo Byron O. S. **O Contrato Administrativo**. Sítio Jusbrasil. <<https://paulobyron.jusbrasil.com.br/artigos/528621154/o-contrato-administrativo#:>>. 2017. Acesso em: 24/11/2020.

PINHEIRO, Armando; FRISCHTAK, Cláudio. **Gargalos e soluções na infraestrutura de transportes**. FGV IBRE, 2014.

PIRES, J. C.; PICCININI, M. S. **A regulação dos setores de infraestrutura no Brasil**. In: **A economia brasileira nos anos 90**. BNDES, Rio de Janeiro. 1999.

PROFETA, Graciela A.; LÍRIO, Viviani S.; SANTOS, Elke S. **Atuação da Agências Reguladoras nas Concessões de Rodovias no Brasil**: Implicações do Problema Agente-Principal. *Redes* (St. Cruz Sul, Online), v. 21, nº 1, p. 189 – jan./abr. 2016.

ROZENFELD, Tales; HADDAD, Eduardo A. **Avaliação dos impactos econômicos de investimentos em rodovias sob diferentes alternativas de financiamento**. Disponível em : <https://www.anpec.org.br>. 44º Encontro Nacional de Economia. Economia Regional e Urbana. 2016. Acesso em 16/11/2020.

VELLOSO, Raul; MATTOS, César; MENDES, Marcos; FREITAS, Paulo S. **INFRAESTUTURA: Os caminhos para sair do Buraco**. Rio de Janeiro: INAE, 2012.

VISCUSI, William. K.; VERNON, John. M.; HARRINGTON, Joseph. E. **Economics of regulation and antitrust**. 3 ed. Cambridge, Massachussets Institute of Technology, 2000