



Título da Dissertação: **CONCESSÃO DE RODOVIAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA**

Autor: **Rodrigo Maluf Barella**

ERRATA				
onde se lê	leia-se	página	parágrafo	linhas
deste	desde	XI	3	2
não justificam	não justifica	4	5	2 e 3
em cada deles	em cada um deles	32	1	4
exigência	exigências	55	2	3
Ssegundo	Segundo	60	3	2 e 3
a través	através	65	3	2
tange os tipos, modelos e as variáveis	tange aos tipos modelos e às variáveis	72	6	2 e 3
em que pese	embora	77	1	5
usada em alguns países e que recentemente foi citada	usado em alguns países e que recentemente foi citado	84	4	1 e 2
alguns tributos obrigatoriamente deixariam de ser cobrados,	possivelmente o ISS (Imposto Sobre Serviços) deixaria de ser cobrado,	94	4	4 e 5
contrato, que reduz	contrato reduz	104	2	4
Mais algumas conseqüências da classificação do pedágio como taxa incluiriam a supressão de alguns dos tributos pagos pelas concessionárias, dado o princípio das imunidades recíprocas, segundo o qual os Municípios, os Estados, o Distrito Federal e a União, não podem cobrar impostos uns dos outros.	Mais uma das conseqüências da classificação do pedágio como taxa seria o possível impedimento à cobrança do ISS (Imposto Sobre Serviços), pois acredito ser defensável a tese de que o ISS teria, neste caso, a mesma base de cálculo da taxa de pedágio, o que vedado pela Constituição Federal.	104	3	1 a 5
e pagaria preços mais baixos, pois a carga tributária seria reduzida	e provavelmente pagaria preços mais baixos, pois a carga tributária possivelmente seria reduzida	105	1	3
na qual	nas quais	112	2	7

**RODRIGO MALUF BARELLA**

**Concessão de Rodovias:  
Uma Análise Crítica**

São Paulo  
2003

# **Concessão de Rodovias:**

## **Uma Análise Crítica**

### **Banca Examinadora:**

Prof. Orientador Dr. Michael Paul Zeitlin  
Prof. Dr. George Avelino  
Dr. Antônio Carlos Cintra do Amaral

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

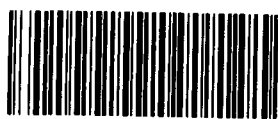
**RODRIGO MALUF BARELLA**

Engenheiro Civil, Advogado, Mestre em Engenharia

**Concessão de Rodovias: Uma Análise Crítica**

FGV-SP / BIBLIOTECA

02591/2004



1200402591

Dissertação apresentada ao Curso de  
Pós Graduação da FGV/EAESP  
Área de Concentração: Organização,  
Recursos Humanos e Planejamento,  
como requisito para obtenção do título  
de mestre em Administração.

Orientador: Prof. Michael Paul Zeitlin

São Paulo  
2003

Escola de Administração de Empresas de São Paulo	
Data	Nº de Chamada
05.08	56.11
Tombo	2048c
2591/2004	Dis. e. 1

BARELLA, Rodrigo Maluf. Concessão de Rodovias: Uma Análise Crítica. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 198p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração Organização, Recursos Humanos e Planejamento).

Resumo: Analisa diversos aspectos de Concessões de Rodovias, enfocando aspectos jurídicos, históricos e casos reais das concessões no Brasil. Enfoca modelos e variáveis de Parcerias Público-Privadas, especialmente as rodoviárias. Analisa problemas específicos da cobrança de pedágios. Como conclusões apresenta sugestões para novos modelos de concessão de rodovias; propõe mudanças para o barateamento das tarifas de concessões em andamento; sugere formas para tornar a cobrança de pedágios mais justa.

Palavras-Chaves: Concessão; Concessões; Rodovia; Rodoviária; Parceria; Público-Privada; PPP; Pedágio; Estrada; Brasil; Modelo.

*“O grau de desenvolvimento e progresso de um país se mede pelo grau de organização e prestação de seus serviços públicos e a satisfação com que os usuários os utilizam”.*

Héctor Jorge Escola, jurista argentino.

Aos meus pais, com amor, em retribuição ao privilégio de ter tido sempre o apoio e o incentivo para o aprimoramento constante de minha educação.

Aos meus irmãos pelo companheirismo e cumplicidade.

À minha querida Desirée, por sua ajuda, compreensão e incentivo.

## AGRADECIMENTOS

À minha família pelo suporte dos ônus de minhas empreitadas. Ao meu pai **Luiz** pelo incentivo e apoio constante. À minha mãe **Ivone** e à minha irmã **Simone** pela compreensão e colaboração. Ao meu irmão **Mauricio** pelas críticas, ensinamentos, referências bibliográficas e troca de idéias.

À minha querida **Desirée** pelo seu companheirismo, dedicação e paciência, qualidades que utilizou na gentil revisão ortográfica do texto.

À **Solotest**, minha segunda casa, na pessoa do Dr. **Waldemar Donadio**, por todo estímulo e suporte ao aprimoramento de minha educação.

Ao **Kal Machado**, pela recepção e pelo exemplar do belo livro “Concessões de Rodovias – Mito e Realidade”.

Ao Eng. **Adriano Branco**, pela longa reunião que tivemos, na qual muito aprendi, e também por todo material cedido.

À ABCR, nas pessoas do Dr. **Moacyr Duarte** e da Dra. **Letícia Andrade** pela recepção e pelos materiais cedidos.

Ao Dr. **Antônio Carlos Cintra do Amaral**, jurista renomado, pela gentil e frutífera reunião. À ele também meu especial agradecimento pela participação na Banca Examinadora.

À Dra. **Érika Melissa Oliveira França**, técnica do Ministério do Planejamento, pela troca de idéias e de materiais sobre o assunto.

À Dra. **Vera Scarpinella Bueno**, advogada do escritório Sundfeld Advogados, pela conversa e pelo material enviado.

Ao amigo e professor de direito tributário da USP, Dr. **Heleno Torres**, pela revisão do capítulo referente à classificação jurídica do pedágio.

À Profa. Dra. **Zilla Patrícia Bendit** da FGV, pela gentil entrevista.

À ARTESP, na pessoa do Dr. **Sebastião Ricardo**.

Aos Professores da FGV **George Avelino** e **Ligia Maura Costa** pela aceitação do convite de participação na Banca Examinadora.

Ao meu orientador Dr. **Michael Paul Zeitlin** que desde o primeiro contato que tivemos, quando ele ocupava o cargo de Secretário dos Transportes do Estado de São Paulo, me atendeu de forma extraordinária. Mestre, obrigado por sua disponibilidade, assiduidade e conduta. Obrigado também pelas referências, críticas, ensinamentos e pelas incansáveis revisões; enfim, obrigado por ter acreditado em mim e em meu projeto.



## SUMÁRIO

<b>LISTA DE TABELAS.....</b>	<b>IX</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS .....</b>	<b>X</b>
<b>RESUMO .....</b>	<b>XI</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>XII</b>
<b>1 – INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>2 – DEFINIÇÕES E CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....</b>	<b>7</b>
<b>2.1 – CONCEITOS GERAIS .....</b>	<b>7</b>
<i>2.1.1 – Concessão de Serviço Público .....</i>	<i>8</i>
<i>2.1.2 – Pedágio .....</i>	<i>11</i>
<b>2.2 – A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE O TEMA .....</b>	<b>13</b>
<b>3 – CONCESSÕES E OUTRAS FORMAS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO ÂMBITO RODOVIÁRIO .....</b>	<b>26</b>
<b>3.1 – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS .....</b>	<b>26</b>
<b>3.2 – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM PROJETOS RODOVIÁRIOS .....</b>	<b>33</b>
<i>3.2.1 – Principais Condições para o Estabelecimento de PPPs .....</i>	<i>38</i>
<i>3.2.2 – Diagnóstico e Restrições ao Uso de PPPs .....</i>	<i>40</i>
<i>3.2.3 – Algumas Falácias sobre PPPs .....</i>	<i>45</i>
<i>3.2.4 – PPPs no Brasil .....</i>	<i>48</i>

<b>3.3 – MODELOS DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA USADOS NO BRASIL.....</b>	<b>54</b>
3.3.1 – <i>As Concessões de Rodovias Federais.....</i>	<i>55</i>
3.3.2 – <i>As Concessões de Rodovias do Estado de São Paulo .....</i>	<i>61</i>
3.3.3 – <i>As Concessões de Rodovias do Estado de Santa Catarina.....</i>	<i>66</i>
3.3.4 – <i>As Concessões de Rodovias do Estado e do Município do Rio de Janeiro.....</i>	<i>67</i>
3.3.5 – <i>As Concessões de Rodovias do Estado do Rio Grande do Sul .....</i>	<i>68</i>
3.3.6 – <i>As Concessões de Rodovias do Estado do Paraná.....</i>	<i>70</i>
3.3.7 – <i>As Concessões de Rodovias do Estado do Espírito Santo, Bahia e outros.....</i>	<i>71</i>
<b>3.4 – OUTROS MODELOS CONCESSÃO, LICITAÇÃO E PPPs RODOVIÁRIAS .....</b>	<b>72</b>
3.4.1 – <i>O Modelo de PPP pelo Menor Valor Presente das Receitas.....</i>	<i>76</i>
3.4.2 – <i>O Modelo de Divisão do Contrato de PPP em Vários Contratos.....</i>	<i>82</i>
3.4.3 – <i>O Modelo Shadow Toll .....</i>	<i>84</i>
3.4.4 – <i>O Modelo de Negociação Direta.....</i>	<i>89</i>
3.4.5 – <i>Outros Modelos de PPP.....</i>	<i>91</i>
<b>4 – O PEDÁGIO .....</b>	<b>94</b>
<b>4.1 – TARIFA OU TAXA? QUAIS AS IMPLICAÇÕES DESSA CLASSIFICAÇÃO? .....</b>	<b>94</b>
<b>4.2 – DETERMINAÇÃO DO VALOR DO PEDÁGIO.....</b>	<b>105</b>
<b>4.3 – AS RECEITAS DO PODER PÚBLICO: ÔNUS E TRIBUTOS. ATÉ QUE PONTO SÃO JUSTOS?.....</b>	<b>125</b>
<b>4.4– REAJUSTE DOS VALORES DOS PEDÁGIOS. COMO DEVE SER FEITO? .....</b>	<b>133</b>
<b>4.5 – TIPOS E FORMAS DE COBRANÇA E SUAS IMPLICAÇÕES.....</b>	<b>137</b>
<b>4.6 – VEÍCULOS DIFERENTES, VALORES DIFERENTES .....</b>	<b>144</b>
<b>4.7 – ALTERANDO AS TARIFAS DE CONCESSÕES EM ANDAMENTO.....</b>	<b>149</b>
<b>4.8– INCLUSÃO DO CUSTO DE AMPLIAÇÕES NO PREÇO DO PEDÁGIO .....</b>	<b>153</b>

<b>5.0 – CONCLUSÕES E SUGESTÕES FINAIS .....</b>	<b>157</b>
<b>5.1 – SUGESTÕES DE MODELOS A SEREM ADOTADOS NAS PRÓXIMAS CONCESSÕES .....</b>	<b>157</b>
<b>5.2 – SUGESTÕES PARA A DIMINUIÇÃO DA TARIFA DE PEDÁGIO DE CONCESSÕES EM ANDAMENTO.....</b>	<b>160</b>
<b>5.3 – SUGESTÕES PARA A COBRANÇA MAIS JUSTA DE PEDÁGIO .....</b>	<b>166</b>
<b>5.4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>168</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>174</b>

## LISTA DE TABELAS

<i>Tabela 1: Parcerias Público-Privadas no Mundo até o ano de 2000</i>	32
<i>Tabela 2: Concessões Federais de Rodovias Contratadas</i>	58
<i>Tabela 3: Concessões de Rodovias Federais em Processo de Licitação Suspendido</i>	59
<i>Tabela 4: Concessões de Rodovias Federais a Licitar</i>	60
<i>Tabela 5: Concessões de Rodovias Paulistas Contratadas</i>	62
<i>Tabela 6: Tarifas Quilométricas das Concessões Paulistas</i>	113
<i>Tabela 7: Participação dos tributos sobre a Renda Bruta – 20 anos - Valores Constantes - JUL/97 - em R\$ mil (Dados da Proposta)</i>	132
<i>Tabela 8: Categorias de Veículos para o Pedágio em Rodovias Federais</i>	146

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

ABCR	Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ARTESP	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo
CAF	Comissão de Acompanhamento e Fiscalização
CNT	Confederação Nacional do Transporte
DAER	Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem
DER	Departamento de Estradas de Rodagem
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNIT	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRN	Fundo Rodoviário Nacional
GPS	Global Positioning System
IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado
INCC	Índice Nacional do Custo da Construção
PPP	Parceria Público-Privada

## **RESUMO**

Este trabalho inicia-se com uma visão geral das concessões de rodovias no Brasil, onde são ressaltadas todas as vantagens desta forma de parceria público-privada, assim como a importância deste tipo de política para atualização da infra-estrutura e melhoria dos serviços públicos, dada a crescente falta de recursos públicos para estas ações governamentais. Inclui definições jurídicas sobre o tema, histórico e a legislação atual brasileira, devidamente analisada.

O corpo principal do trabalho descreve em detalhes o que são parcerias público-privadas, inicialmente de maneira geral e posteriormente de forma aplicada a projetos rodoviários, oportunidade em que se detalham condições, diagnóstico e falácias sobre o tema. Seguindo esta linha, são dispostos os modelos e configurações de todos os programas de concessão de rodovias brasileiros. Os modelos de parceria público-privada utilizados e/ou idealizados em outros países são também detalhados e comentados.

Em seguida são abordados diversos pontos controvertidos a respeito da cobrança de pedágios, que incluem deste o estabelecimento do valor da tarifa, passando por controvérsias jurídicas, até as formas de cobrança e as possibilidades de alteração das tarifas de concessões em andamento no Brasil.

As conclusões do trabalho foram divididas em quatro partes. A primeira parte apresenta sugestões de modelos a serem adotados nas próximas concessões de rodovias brasileiras, algumas das quais poderão servir como base para as mudanças de legislação necessárias à sua implementação. A segunda parte evidencia diversas alterações passíveis de implementação em concessões brasileiras já em andamento, visando a redução das tarifas praticadas e a modernização dos contratos. Como terceira parte são colocadas sugestões para a melhor divisão das tarifas entre todos os usuários. Finalmente, a última parte tece considerações gerais e indica possíveis caminhos de novas pesquisas na área.

## **ABSTRACT**

This research begins with a general overview of the roads concessions in Brazil, where all the advantages of this type of public-private partnerships are mentioned, as well as the importance of this kind of policy for modernization of the infrastructure and improvement of the public services, given the growing lack of public resources for these government actions. It includes juridical definitions of the theme, history and the Brazilian current and past legislation, properly analyzed.

The main body of the work describes in details what are public-private partnerships, initially in a general way and soon after in applied way to road projects, opportunity where are detailed conditions, diagnosis and fallacies of this theme. Following this line, the models and configurations of all the Brazilian programs of road concessions are discussed. The models of public-private partnership used and/or idealized in other countries are also detailed and commented.

Several controversial points are analyzed regarding the collection of tolls, from the establishment of tolls, juridical controversies, up to the collection forms and the possibility of altering the contracts already signed looking for lower tariffs.

The conclusions of the work were divided in four parts. The first part presents suggestions of PPP models that could be adopted in the next round of Brazilian road concessions, some of which can be a good basis for the necessary legislation changes and its implementation. The second part elucidates several alterations that can be implemented in the current Brazilian road concessions, seeking the reduction on the practiced tolls and for the modernization of the contracts. As a third part there are suggestions for the best division of the tariffs among all users on both present and future contracts. Finally, the last part contains general considerations and indicates possible ways for new researches in this field.

## 1 – INTRODUÇÃO

É inegável o progresso rodoviário que tivemos depois que as concessões de rodovias à iniciativa privada foram implantadas no Brasil, seguindo as diretrizes de desestatização apregoadas pelo então Presidente da República Itamar Franco, cujas iniciativas foram continuadas por seu sucessor Fernando Henrique Cardoso.

O interesse brasileiro pelas concessões de rodovias à iniciativa privada se intensificou no início da década de 90, por diversos motivos, dentre os quais, os dois mais relevantes são:

- a) As mudanças trazidas pela Constituição de 1988 que desvincularam definitivamente recursos tributários de sua destinação, acabando com o Fundo Rodoviário Nacional - FRN, fundo que alimentava anteriormente o setor rodoviário brasileiro;
- b) As mudanças nas características das funções do Estado, com a substituição de sua intervenção direta por uma posição mais normativa e fiscalizadora.

Mesmo aqueles contrários às concessões não de concordar com as estatísticas divulgadas de diminuição de mortes, de acidentes, de aumento do conforto, da melhoria na fluidez, de aumento da segurança, de aumento e melhoria da sinalização, da inovação tecnológica, da melhoria da prestação de serviços ao usuário, entre outras. Todas elas são realidade, senão em todas, pelo menos na esmagadora maioria das rodovias concedidas nos últimos anos seja na esfera federal, estadual ou municipal.

Um levantamento muito detalhado realizado recentemente por BRANCO (2002b), procurou estimar de forma qualitativa, todos os ganhos que as concessões do estado de São Paulo trouxeram à sociedade – trabalho este chamado de “Concessões de Rodovias, Um Programa de Sucesso”, donde se pode inferir as conclusões do autor.

Este mesmo trabalho divulgou o resultado de uma pesquisa realizada pela empresa TCL no ano de 2001, que comparou todos os benefícios quantificáveis com a receita bruta das concessionárias paulistas,



concluiu que, somando-se: valor de mercado do socorro e atendimento ao usuário, economia no custo dos transportes, redução de acidentes, economia de combustível, economia no balanço de carbono, geração de empregos pelas concessionárias, pagamentos ao poder concedente (ônus) e tributos gerados pelas concessões, chega-se a um benefício líquido de 2,658 bilhões de reais, enquanto a receita total das concessões do estado de São Paulo soma 1,437 bilhões de reais. Portanto, segundo tal estudo, mesmo com os valores "atuais" dos pedágios paulistas, o programa ainda gera um benefício de mais de 1 bilhão de reais.

Em termos de acidentes, apenas para citar alguns números, na Rodovia Presidente Dutra, antes da concessão, morriam cerca de 50 pessoas por mês, enquanto em 2002, morreram cerca de 20, o que ainda é um número alto. BRANCO (2002) registra que nas concessões paulistas, no período de 1998 a 2001, o número de vítimas fatais caiu cerca de 20% e o índice de mortes caiu 35%. Diante desses dados, vale refletir sobre o número total de vidas que efetivamente foram poupadas em todas as concessões Brasil afora.

Sim, hoje se paga mais pedágio do que há dez anos, aliás, muito mais; entretanto, isto não quer dizer que o custo do transporte rodoviário necessariamente seja maior. Prova disso são os diversos estudos já realizados visando à determinação do **custo operacional total** do transporte rodoviário, que comparam as situações: sem as concessões, com as situações presentes de rodovias concedidas.

MICHEL et al (1998), pesquisadores do LASTRAN, Laboratório de Sistemas de Transportes da Universidade Federal do Rio Grande Sul, revelaram em um estudo detalhado das concessões rodoviárias do Rio Grande do Sul, que os custos operacionais<sup>1</sup> para um cenário novo com boas condições de pavimento e com a cobrança de pedágio, em comparação com o cenário anterior de rodovias com pavimento em nível regular, diminuem cerca de 1% para os caminhões leves e médios, e aumentam 0,5% para os caminhões pesados.

---

<sup>1</sup> O custo operacional do transporte inclui custos variáveis (combustível, lubrificantes, pneus, peças, manutenção, etc.) e os custos fixos (depreciação, custo do capital, mão de obra de operação, etc.)

Essa conclusão vai contra um paradigma da sociedade, para a qual os pedágios representam um aumento substancial do custo do transporte rodoviário. Este estudo ainda vai além, pois após uma análise do impacto do custo do transporte para alguns setores econômicos, foi concluído que o custo dos produtos transportados fica praticamente inalterado com a cobrança dos pedágios, o que quebra, portanto um segundo preconceito.

Outro estudo, realizado pela empresa TECTRAN (1999), que tratou de avaliar o programa de concessões de rodovias do estado de São Paulo, concluiu, quando da análise dos custos operacionais para os veículos, que **para os caminhões houve efetivamente uma diminuição** dos custos operacionais após as concessões rodoviárias. Para os ônibus, houve um pequeno acréscimo e para os automóveis, não houve alteração de custos.

É importante lembrar que nos estudos comparativos evocados, **não foram levados em conta os efeitos** da implantação de marginais nas rodovias, a introdução dos serviços de apoio ao usuário, a redução de acidentes e vítimas, tampouco os ganhos de redução do tempo das viagens, quesitos estes, que se computados, fatalmente levariam à obtenção de um resultado ainda mais positivo para os programas estudados.

Mesmo com tais estudos revelando as vantagens econômicas para o usuário, ou na pior das hipóteses, uma minúscula desvantagem econômica das concessões de rodovias, **é preciso repensar e analisar constantemente meios de tornar os pedágios mais baratos**, sem comprometer o sucesso das concessões, ao contrário, visando torná-las ainda mais bem sucedidas e alinhadas aos objetivos sociais, uma vez que o trabalho das concessionárias tem produzido os frutos esperados, conforme mostrou a pesquisa da Confederação Nacional dos Transportes de 2002, ABCR (2002).

Para o Estado brasileiro de forma geral, segundo AMORELLI (2001), além do objetivo inicial de reduzir a intervenção estatal na economia, o que levou o governo a procurar novas formas de financiamento, que não a pública, para geração e distribuição de eletricidade, saneamento, telecomunicações e transportes, foi a total falta de capacidade do Estado em investir nesses serviços. Por isso, muitos desses serviços públicos foram concedidos à iniciativa privada e de maneira geral, tal processo tirou da inanição os setores mencionados, trazendo, sem dúvida, grandes melhorias para o país.

Paras as concessionárias de rodovias, cujos acionistas principais são as maiores empreiteiras do Brasil, segundo matéria publicada na REVISTA DAS ESTRADAS (2003a), intitulada “As Donas das Rodovias”, muito embora em algumas delas as receitas estejam abaixo do previsto, parece não haver problemas no horizonte, principalmente agora, que algumas concessões se aproximam da perspectiva de fluxos de caixa positivos.

Todos os motivos apresentados e alguns outros, indicam que as concessões de rodovias são potencialmente boas para os usuários, para o poder concedente e para as concessionárias, pois foram implantadas, em geral, de forma planejada, apenas em rodovias que comportavam tal solução, sem a necessidade de subsídios governamentais – o que não é uma condição *sine qua non* para sua aplicabilidade.

Portanto, seguindo a lógica enfatizada, **este trabalho é a favor não só de concessões de rodovias, como também de parcerias público-privadas (PPP), de diversos tipos, dentre os quais figuram as concessões, desde que elas sejam realizadas a partir de critérios consistentes.**

Esta posição, entretanto, **não significa que se seja a favor de que as concessões já realizadas devam permanecer do jeito que estão ou que as próximas devam seguir os modelos usados anteriormente.**

O fato do custo operacional do transporte rodoviário ter, em geral, diminuído, dentre outras benesses trazidas pelas concessões de rodovias, não justificam determinadas posturas estatais expressas em diversos editais de concorrência que se transformaram nos contratos que regem as concessões em andamento. Esse, sem dúvida, não é um motivo nobre o bastante para justificar determinados posicionamentos.

É justamente essa a motivação desse trabalho, o que não o torna, de maneira alguma, uma arma a favor de conceder todos os serviços públicos, (uma vez que nem a lei permite isso, nem seria sábio fazê-lo mesmo que ela permitisse), ou conceder todas as rodovias do país. Nada disso. **Pretende-se com ele analisar e propor maneiras de tornar as concessões ainda melhores e mais justas para os usuários, sem mexer na relação rentabilidade/risco do negócio para as concessionárias e ainda mantendo a atratividade dessa opção para os governos aplicarem a casos específicos** (dentro de uma política de parcerias público-privadas), sempre

tendo como sustentáculo os princípios de direito administrativo que devem nortear a atividade estatal.

Em outras palavras, a intenção final é de propor soluções, algumas já testadas em outros países, outras apenas idealizadas, para que possam ser continuamente reduzidas as perdas econômicas das concessões de rodovias, visando, assim, chegar cada vez mais perto de um modelo ganha-ganha-ganha (usuário-Estado-concessionária).

Para isso serão analisadas de forma crítica as diversas variáveis e modelos que já compõem as concessões rodoviárias atuais, e que podem vir a compor as futuras (ou outras formas de parcerias público-privadas).

O espectro da pesquisa bibliográfica, nacional e internacional, realizada para que se pudesse reunir as experiências e as idéias de diversos autores e países foi bastante amplo, razão pela qual este trabalho poderá ser muito útil para outras pesquisas nesta rica seara.

Entretanto, mais do que servir de base para outros pesquisadores, espera-se que as idéias aqui contidas possam ser aplicadas na prática, gerando resultados positivos para a sociedade como um todo.

Como uma concessão de rodovias envolve uma série de ensinamentos e conceitos jurídicos que limitam a atuação do Poder Executivo, eles serão cobertos pelo trabalho, sem, contudo, se ter a pretensão de esgotar os temas e as discussões jurídicas sobre este mote, que não são poucas. Vale citar como exemplo da fecundidade jurídica do tema a obra "Direito Rodoviário", DUARTE (2002).

Muito embora este trabalho pretenda ser de aplicação nacional, apenas para efeito de simplificação, a legislação discutida será basicamente a Federal, com alguns complementos da lei paulista; mas não por isso, deixar-se-á de mencionar os modelos de concessões utilizados Brasil afora.

Finalizando esta parte introdutória, creio que seja de grande importância afirmar que dentre as diversas justificativas possíveis, algumas das quais já salientadas acima, se fosse necessário justificar com uma só palavra a existência de delegações públicas à iniciativa privada, essa palavra seria: **eficiência**.

A sabedoria popular diz, com bastante propriedade, que o particular é capaz de fazer o mesmo serviço que o Estado, pela metade do preço.

Assumindo que isso seja verdade, só a eficiência da iniciativa privada justificaria qualquer iniciativa legal e bem planejada de incentivar as PPPs, pois a sociedade é a maior beneficiada quando os recursos públicos que ela gera são bem aplicados.

Menos para justificar a escolha da seara rodoviária para analisar as parcerias público-privadas, e mais para reforçar a importância da infra-estrutura de transportes para o desenvolvimento de um país é importante mencionar WOOD (2002), que num trabalho sobre as PPPs em rodovias pedagiadas na China, assevera que dentre as diferentes possibilidades de investimento em infra-estrutura daquele país, o investimento em rodovias está entre aqueles que apresentam o maior retorno à sociedade, apresentando, ainda, impactos diretos em termos de redução da pobreza.

## 2 – DEFINIÇÕES E CONSIDERAÇÕES INICIAIS

### 2.1 – Conceitos Gerais

Antes de iniciar a tarefa de discutir e analisar as diversas variáveis e modelos de concessões rodoviárias possíveis é útil a conceituação simplificada de concessão, privatização, serviço público e de rodovia.

Para entender o que é concessão faz-se necessária a definição de **serviço público**, que pode ser entendido como a atividade exercida pelo Poder Público direta ou indiretamente, para realizar o que legalmente está de acordo com seus fins e suas atribuições.

Tais serviços podem ser delegados a entidades públicas ou privadas, na forma de concessão, permissão ou autorização de serviço. Concessão, portanto, é uma das formas de delegação de serviços públicos à iniciativa privada, **sem que se transfira a titularidade do serviço, que continua a ser do Estado.**

Assim como em nossos dicionários atuais, de acordo com MEDAUAR (1995), o termo concessão parece ter sido usado no século XVII também para denominar atos de benevolência do soberano, muitos dos quais implicavam em transferência de prerrogativas e derrogação de normas. Não é deste tipo de concessão que se trata aqui.

Uma definição bastante abrangente de concessão é: a transferência temporária ou resolúvel por uma pessoa jurídica de direito público com poderes que lhe competem, para uma outra pessoa singular ou coletiva, pública ou privada, para que explore mediante contrato específico, determinado serviço público por sua conta e risco, nas condições ajustadas, mediante remuneração.

Migrando da esfera jurídica para a esfera administrativa, uma concessão nada mais é que um tipo de parceria público-privada ou PPP, denominação largamente empregada na literatura internacional, que recentemente tem sido difundida no Brasil, muitas vezes passando a idéia errônea de que se trata de alguma novidade.

Esta denominação de origem inglesa vem acompanhada de alguns princípios próprios e abrange um leque de possibilidades no relacionamento do público com o privado, motivo pelo qual, **pode-se considerar que PPP seja o**

**gênero do qual a concessão é uma das espécies.** Assim, é plenamente aceitável classificar, exemplificativamente, qualquer uma das concessões paulistas como um projeto de PPP, conforme fizeram NOGUEIRA e MARINHO (2002) citando a Autoban.

Embora dura e desnecessariamente criticado por alguns, é possível segundo DI PIETRO (1999), empregar o verbo **privatizar** para o caso das concessões rodoviárias, desde que se use tal palavra num sentido amplo, significando a transferência não só de bens do estado para os particulares, como também alguns de seus serviços e funções. Nesse sentido, revela a ilustre autora, que privatizar abrange um conceito aberto, que pode assumir diferentes formas, todas elas amoldando-se ao objetivo de reduzir o tamanho do Estado e fortalecer a iniciativa privada e os modos privados de gestão dos serviços públicos.

Por fim, rodovia pode ser definida como uma estrada para veículos, e no contexto jurídico brasileiro, um bem de uso comum do povo – uma das espécies de bens públicos.

### **2.1.1 – Concessão de Serviço Público**

Pela legislação brasileira vigente, as concessões podem ser basicamente de dois tipos: concessões de serviço e concessões de obra pública, esta última tecnicamente uma variante da primeira, pois pode ser entendida como uma concessão de serviço público precedido da execução de obra pública, já que não faz sentido algum conceder uma obra pública, posição essa compartilhada por BRANCO (1995).

Segundo MEDAUAR (1995), os antecedentes das concessões remontam à Idade Média, período em que ocorriam para transferência de parte da administração de feudos ou para a exploração de atividades em domínios pertencentes ao senhor feudal.

Desta maneira, os senhores feudais exploravam minas diretamente ou por meio de concessões através de formas contratuais que visavam garantir o empenho dos que executavam as atividades e a fixação das diretrizes a respeito da remuneração. Em troca da prestação dos serviços os senhores

feudais atribuíam terras ou rendas, sendo que eles mesmos exerciam a fiscalização das atividades e em certos casos rescindiam a concessão. O concessionário exercia no todo ou em parte os poderes do senhor sobre seus subordinados, respeitados os direitos de terceiros.

Ainda segundo MEDAUAR (1995), registra-se a existência de concessões na França, no período do estado absoluto, muito embora no século XVII os concessionários tivessem poucas garantias, situação que se alterou no século seguinte.

A autora ainda ensina que, com as conotações atuais, a concessão existiu e foi utilizada desde o século XIX na Europa, principalmente na França. Foi criada para serviços que exigiam grandes investimentos financeiros e pessoal técnico especializado, encargos que o Poder Público não podia assumir, razão pela qual foram concedidas estradas de ferro, fornecimento de água, gás, eletricidade e transportes urbanos.

Registrou-se, entretanto, nas décadas de 30 e 40 o declínio das concessões, motivado pela instabilidade econômica em geral, a partir da qual firmaram-se as tendências estatizantes.

A partir da década de 80 ressurgiu o interesse pela concessão com a motivação similar àquela do século XIX: execução de serviços sem ônus financeiro para a Administração.

É importante e interessante citar também uma pequena parte da história das concessões de serviço público no Brasil, e neste quesito, talvez nenhum relato seja melhor do que o que nos traz o Eng. Adriano Branco, em diversas de suas publicações a esse respeito, nas quais consegue contar com precisão detalhes históricos não só de sua grande experiência pessoal, mas também com relatos e documentos da geração de seu pai, Plínio Antônio Branco, um dos pioneiros tanto em experiência prática, quanto em estudos e publicações a esse respeito.

BRANCO (2002a) relata que as concessões de serviços públicos foram feitas no Brasil desde o tempo do Império. Nesta época, o Império autorizava determinado empreendedor a prestar um serviço de interesse público, por sua conta e risco, com as tarifas que julgasse conveniente.

Ressalta o mestre que no início do século XX intensificou-se o esforço regulamentador do Estado, no que diz respeito às concessões, que



teve como marco o trabalho de Alfredo Valadão, intitulado “Dos Rios Públicos e Particulares”, publicado em 1904. Tal trabalho foi desenvolvido até sua transformação no Código de Águas, de 1934, que incluiu, além da regulamentação do uso das águas, a concessão da exploração da hidroeletricidade.

Tal instrumento legal reconheceu a insuficiência de recursos do Estado, e assim instituiu a concessão à iniciativa privada, visando o desenvolvimento do aproveitamento dos recursos naturais, e desde então estabeleceu o princípio da reversão, segundo o qual, ao final do contrato, o patrimônio utilizado pelo concessionário seria transferido gratuitamente ao Poder Público.

Em matéria constitucional, também segundo BRANCO (2002a), foi a Carta Magna de 1934 que primeiramente veio estabelecer em seu artigo 137, que uma lei federal deveria ser criada para controlar a relação do concessionário com o poder concedente, e já nesta oportunidade ressaltava que os lucros dos concessionários, ou delegados, não deveriam exceder a justa retribuição do capital que lhes permitisse atender normalmente as necessidades públicas de expansão e melhoramento desses serviços.

Segundo BRANCO (2002a), um princípio fundamental consagrado nos anos 30, é o da prestação de serviço concedido com base no regime de “serviço pelo custo”. Isso significa que as tarifas desses serviços deveriam ser as necessárias e suficientes para cobrir: custos operacionais, administrativos, financeiros, de depreciação, e a justa remuneração do capital. Ele ainda assevera que:

“A limitação das tarifas segundo o critério da ‘justa remuneração do capital’ foi princípio constitucional inscrito nas Cartas Magnas de 1934, de 1937, de 1946 e 1969, sendo omitido, entretanto, na Constituição de 1988, o que ensejou uma nova legislação de concessões em que a tarifa é fruto de uma ‘competição’ em regime de mercado.”

Com pequenas diferenças, as Constituições posteriores à de 1934 mantiveram um dispositivo que delegava à legislação infraconstitucional, o poder de regular as concessões rodoviárias, entretanto, tal artigo só foi regulado após nossa Constituição atual (1988), com o advento da lei 8.987/95.

### 2.1.2 – Pedágio

A palavra pedágio vem do latim *pedaticum* e significa: onde se põe o pé. Os dicionários definem este termo como sendo um tributo cobrado pelo direito de passagem por uma via de transporte terrestre ou como o posto fiscal encarregado de cobrar esta taxa. Alguns autores chegam a incluir na conceituação de pedágio a contribuição paga por pessoas pelo uso de estradas.

É difícil precisar quando os pedágios foram usados pela primeira vez, mas existem relatos na Internet ([www.tollroads.com](http://www.tollroads.com)) e também no livro de MACHADO(2002), que apontam que o pedágio vem sendo usado desde os princípios da civilização e do comércio. Textos Indianos antigos do século 4 a.C. já mencionavam a existência de pedágios, e existem ainda relatos da cobrança pela utilização de vias que ligavam a Síria à Babilônia, há mais de 4 mil anos.

O pedágio também foi usado no Império Romano, e posteriormente na Idade Média existiu também a cobrança de pedágio pelos senhores das terras, daqueles que utilizavam seus domínios.

Em Londres, no ano de 1286 já se cobrava pedágio de quem passava pela *London Bridge*. Iniciativa esta que foi seguida por outras, tanto na Inglaterra, quanto em outras nações européias.

As empresas de pedágio (*toll companies*) surgiram efetivamente na Inglaterra, após 1706, ano em que se aprovou legislação específica para esta prática. Por volta de 1820, este país já contava com cerca de 40.000 km de rodovias pedagiadas. Os pioneiros Telford e MacAdam realizaram a maior parte de seus reconhecidos trabalhos em melhorias de pavimentos nas rodovias pedagiadas inglesas.

Segundo MEIRELLES (1970), em um parecer encomendado pela Dersa, onde o mestre conta muitas das facetas da história dos pedágios, consta que na Inglaterra o pedágio era cobrado de todos os que transitavam com carruagem por estrada sujeita à conservação pela Coroa que à época isentava da cobrança "os doutores e o clero".

MACHADO (2002) informa que já existiu, no continente Americano, antes da chegada dos europeus, a cobrança de pedágio pelos Incas em sua extensa malha rodoviária, estimada em 23 mil quilômetros.

Nos Estados Unidos, a primeira cobrança de pedágio que se tem registro aconteceu no ano de 1656 em Newbury, pelo uso de uma ponte. Em se tratando de rodovia, a primeira cobrança se deu em 1785, numa rodovia de cerca de 100 km. A prática da cobrança de pedágios se difundiu nos EUA, principalmente nos estados de Nova York e Pensilvânia, que juntos chegaram a ter cerca de 11 mil quilômetros de rodovias pedagiadas por volta de 1830.

A cobrança de pedágio declinou muito e praticamente desapareceu na segunda metade do século XIX, com o advento das ferrovias e da máquina a vapor.

O desenvolvimento da tecnologia automobilística, que democratizou em pouco tempo o uso dos automóveis, incentivou o desenvolvimento das tecnologias modernas de pavimentação, trazendo à tona novamente a necessidade da cobrança de pedágio. Assim, voltou-se a cobrar pedágio nos EUA em 1935, seguindo-se após isso a inauguração das primeiras auto-estradas. Tais rodovias foram administradas por empresas particulares ou autarquias que passaram a cobrar pedágio para obtenção de recursos para construção e manutenção dessas vias expressas.

Tal cobrança, segundo os próprios norte-americanos da época, propiciaria os recursos para a nova era do desenvolvimento rodoviário, depois da guerra e do aumento do número, peso e velocidade dos veículos motorizados.

MEIRELLES (1970) ainda ensina que na Itália e na França o pedágio foi instituído também no início do século XX, e nestes casos a administração das estradas não foi muito diferente do modelo americano, com rodovias ora administradas pelo Estado, ora por particulares.

No Brasil, é muito provável que a Estrada União e Indústria, com 144 km de extensão, ligando Petrópolis a Juiz de Fora, iniciada em 1.856 e concluída em 1.861, objeto de concessão a Mariano Procópio Ferreira Lage, “dotada de todos os requisitos para uma estrada que deveria ser trafegada por veículos de tração animal”, “rainha das estradas brasileiras e honra de nossa engenharia”, segundo depoimentos da época, tenha sido a primeira a ser explorada sob regime de pedágio.

Posteriormente, também de acordo com MEIRELLES (1970), o pedágio já havia sido cobrado à época do parecer mencionado, em alguns outros estados tais como Bahia (estrada Itabuna-Ilhéus), Rio Grande do Sul (estrada Porto Alegre – São Leopoldo) e São Paulo (Via Anchieta e Via Anhangüera).

Cabe ressaltar que praticamente não houve impugnação à legalidade desta tarifa (na época impropriamente denominada taxa), sendo que a única oposição em São Paulo ao pedágio da Via Anchieta foi rejeitada pelo Judiciário que considerou legítima sua cobrança pelo DER (autarquia estadual).

## **2.2 – A legislação Brasileira Sobre o Tema**

A respeito da possibilidade da imposição de tributos sobre o tráfego, já havia menção expressa na Constituição de 1.891 que vedava, em seu Art. 11, aos Estados e à União, a criação de impostos de trânsito pelo território de um Estado ou na passagem de um para outro, sobre produtos de outros estados assim como sobre os veículos de terra e água que os transportavam.

A próxima Constituição, a de 1.934, manteve a proibição estendendo-a expressamente ao Distrito Federal e aos Municípios, vedando, ainda, qualquer tributação que perturbasse a livre circulação de pessoas.

Na Carta de 1.937, figurava no Art. 25:

“O território nacional *constitue* uma unidade do ponto de vista alfandegário, econômico e comercial, não podendo no seu interior, estabelecer quaisquer barreiras alfandegárias, ou outras limitações ao tráfego,

vedado assim aos Estados como aos Municípios cobrar, sobre qualquer denominação, impostos interestaduais ou intermunicipais, de viação ou de transporte que gravem ou perturbem a livre circulação de bens ou de pessoas, e dos veículos que os transportarem”.

A Constituição de 1.946 manteve a proibição da tributação ao tráfego, no entanto, foi nessa Carta que o pedágio foi institucionalizado no Brasil, especificamente através de uma ressalva que usou a palavra pedágio no Art. 27:

“É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer limitações ao tráfego de qualquer natureza, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de taxas, inclusive **pedágio** (grifo nosso), destinadas exclusivamente à indenização das despesas de construção, conservação e melhoramentos de estradas”.

O Art. 20, inciso II, da Constituição de 1.967 preceitua:

“É vedado à Nação, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: estabelecer limitações ao tráfego no território nacional de pessoas ou mercadorias, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, exceto o pedágio para atender ao custo de vias de transporte”.

Este último artigo, entretanto, teve sua redação alterada pela Emenda Constitucional n. 1 de 17 de outubro de 1.969, passando a estabelecer no ora Art.19, II, que competia à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estabelecer limitações ao tráfego no território nacional de pessoas

ou mercadorias, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais. Havia sido retirada a ressalva que existia para o pedágio.

A ressalva suprimida conduzia ao entendimento de que pedágio era espécie de imposto, sendo que sem tal assertiva o legislador deixava as definições para o âmbito infraconstitucional; entretanto, se coexistissem pedágios com o artigo em sua nova redação, ou os pedágios seriam inconstitucionais ou não se tratariam estes efetivamente de impostos.

Em matéria de legislação infraconstitucional, durante a vigência da Constituição de 1.946, através da Lei n. 13 de 22 de novembro de 1.947, o Estado de São Paulo instituiu a taxa de “rodágio” destinada exclusivamente à indenização das despesas de construção, conservação e melhoramentos das estradas da rede rodoviária estadual, inclusive as obras de arte.

Através da Lei de n. 43 de 31 de dezembro de 1947, ficou autorizada a cobrança da taxa de pedágio dos usuários da via Anchieta, destinando-se o produto da sua arrecadação à indenização das despesas com a construção desta rodovia. O mais interessante é notar os artigos 2º e 3º desta Lei, que rezam respectivamente, que o pedágio naquela via deveria **deixar de ser cobrado**<sup>2</sup> quando seu produto atingisse o valor das despesas, e que o Poder Executivo deveria calcular o montante das obras, uma vez concluídas.

Ainda sob o regime da Constituição de 1.946, o Estado de São Paulo baixou a Lei n. 784, de 30 de agosto de 1.950, exigindo pedágio dos usuários de estradas pavimentadas. O legislador paulista de então recolheu alguns princípios aconselhados pela doutrina e pela experiência e condicionou o pedágio à ocorrência de determinadas circunstâncias, a saber:

- a) A existência de outra estrada de uso livre, conservada, que o usuário pudesse utilizar para ir aos pontos extremos ligados pela rodovia nova, pedagiada (§ 1º do Art. 1º);
- b) A pavimentação de leito da estrada já existente não constituía justificativa para cobrança de pedágio (§ 2º do art. 1º), com exclusão da via Anhangüera;
- c) Cessaria a cobrança na estrada pedagiada, se o Departamento de Estradas não mantivesse, na estrada de uso

---

<sup>2</sup> Conforme poderá ser visualizado no item 3.4.1, foi este o tipo de característica que deu origem às concessões realizadas através do modelo do menor valor presente das receitas.

livre, a conservação satisfatória para permitir trânsito permanente sobre ela (art. 2º).

- d) Dispunha ainda a lei paulista n. 784 que o produto da taxa de pedágio se destinaria a cobrir as despesas com a construção e pavimentação do trecho da estrada em que fosse cobrada e deixaria de ser arrecadada quando amortizadas essas despesas (art. 6º).

Até este ponto, o sistema parece bastante razoável, pois se pode perceber que existiam critérios para a cobrança dos pedágios. Essa razoabilidade inicial foi abalada com a Lei do Estado de São Paulo nº 2.481/53 que estendeu a cobrança da taxa de pedágio a “todas as estradas pavimentadas a concreto, asfalto ou paralelepípedos” (Art. 1º).

Sob a vigência da Constituição de 1967, o Governo Federal promulgou o Decreto-lei n. 791 de 1969, que ao dispor sobre pedágios, referiu-se expressamente à ‘tarifas de pedágio’ que “será devido pelos condutores de veículos automotores que utilizem vias públicas, integrantes do sistema rodoviário federal” (Art. 1º).

Este diploma trouxe também a possibilidade da outorga de concessões, permitindo que o Estado crie empresas para este fim, como foi o caso da Dersa, criada pelo estado de São Paulo. Foi baseando-se nesse decreto que naquele mesmo ano a Via Anchieta e até então a futura Rodovia dos Imigrantes tiveram sua exploração concedida para a Dersa.

MEIRELES (1970) no já mencionado parecer encomendado pela própria Dersa, que visava resguardar a constitucionalidade da concessão da Via Anchieta e Rodovia dos Imigrantes, além de defender sem sombra de dúvidas o fato de pedágio não ser espécie de tributo, coloca de forma bastante clara que tais rodovias preenchem todas as condições necessárias para a cobrança de pedágio, quais sejam: via expressa de alta velocidade e segurança; via bloqueada com o oferecimento de alternativa para o usuário (outra estrada que o conduza livremente ao mesmo destino), embora em condições menos vantajosas de tráfego. Finalizando o parágrafo, o autor professa que tais requisitos eram à época considerados indispensáveis tanto

pela doutrina rodoviária nacional, quanto pela estrangeira, resguardando tal assertiva com muitas referências bibliográficas.

A seguir serão ressaltados excertos de normas vigentes, seguidos de comentários tanto sobre pedágios, quanto sobre concessões, atendo-se sempre ao foco desse estudo.

A atual Constituição Federal traz no artigo 150, que está inserido na Seção II, do Capítulo I, do Título VI, sob o título “Das Limitações ao Poder de Tributar”, uma idéia muito parecida com aquela citada pelas Cartas anteriores:

“Art. 150. Sem Prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

V – estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, **ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo poder público;**” (grifo nosso)

A maioria dos comentários pesquisados acerca do aludido dispositivo, apenas busca classificar o pedágio como taxa ou como tarifa, não analisando outros aspectos da norma.

O Prof. KOERNER JÚNIOR (2003), em estudo sobre o Pedágio no direito Brasileiro, salienta que não deve ser esquecida a principal finalidade contida no inciso V, do artigo 150 da Constituição Federal de 1988, que é a de garantir a liberdade fundamental da pessoa humana, no seu direito de locomoção.

O mencionado jurista afirma ainda que tal dispositivo tem também a função de impedir que a tributação seja motivo para limitar ou restringir a circulação da riqueza nacional, proibindo a criação de barreiras que acabem por dificultar a circulação de riquezas.

O que diz respeito à longa discussão acerca da natureza jurídica do pedágio, que é o que mais se tem discutido sobre o artigo 150 de nossa Carta, será incluído em item subsequente destinado a este fim.



Um segundo artigo de nossa Constituição Federal, que também tem como foco o assunto aqui tratado, é o de número 175, que por sua vez encontra-se inserido no Título VII “Da Ordem Econômica de Financeira”, Capítulo I “Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica”.

“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 – política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado.”

A regulamentação demandada pelo artigo acima veio com o advento da Lei federal n. 8.987 de 13 de fevereiro de 1995 (DOU, 14/2/95), que já foi comentada e criticada por autores variados, tendo sofrido inclusive algumas alterações, uma das quais através da Lei 9.648 de 27 de maio de 1998 (DOU, 28/5/98).

O *caput* do Art. 1º da mencionada lei começa estabelecendo que as concessões de serviços públicos, assim como aquelas impropriamente chamadas de concessões de obras públicas e ainda as permissões de serviços públicos, reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.

O parágrafo único desse mesmo artigo, já traz uma primeira inconstitucionalidade, segundo MUKAI (1997), quando estabelece que todos os entes federativos deverão adaptar suas legislações vigentes à lei, pois em

nenhum momento o artigo da constituição alude que a lei regulamentadora não deveria ser visualizada de acordo com o sistema federativo. Assim, correta seria uma lei para cada ente federativo, que atendesse suas particularidades; seria admitido segundo MEIRELLES *apud* MUKAI (1997), que a norma federal trouxesse preceitos gerais para todas as concessões, o que não é o caso, pois a lei extrapola facilmente tal limite.

No segundo artigo da aludida lei, após a definição de poder concedente, têm-se as duas modalidades de concessão:

**Concessão de Serviço Público:** a delegação de sua prestação, 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 e por prazo determinado;

**Concessão de Serviço Público Precedido da Execução de Obra Pública:** consistindo na 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;

MEDAUAR (2000) acrescenta ainda na descrição do primeiro dos tipos de concessão o fato da remuneração ser paga pelo usuário, detalhe que a lei não inclui de forma expressa, mas que tacitamente está mencionado em alguns de seus dispositivos. A pena por tal proibição legal no âmbito rodoviário é a de não se poder utilizar concessões mediante “Pedágio Virtual”, conhecido também como “Pedágio Sombra”, que será objeto de discussão mais adiante<sup>3</sup>.

No segundo capítulo da lei, sob o título “Do Serviço Adequado”, o Art. 6º impõe que toda concessão pressupõe a prestação do serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários conforme estabelecido na lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

---

<sup>3</sup> Ver item 3.4.3.

O parágrafo 1º traz a importante definição do que vem a ser serviço adequado: é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência (serviço satisfatório, qualitativa e quantitativamente), segurança, atualidade, generalidade (serviço para todos os usuários), cortesia na sua prestação e **modicidade das tarifas**. (grifo nosso)

O capítulo seguinte tem estranhamente como título “Dos Direitos e Obrigações dos Usuários”. Disse estranhamente, pois a Constituição Federal não menciona obrigações aos usuários, somente direitos, o que torna tais obrigações inconstitucionais segundo MUKAI (1997).

No artigo 7º, tem-se, portanto, tais direitos dentre os quais o direito de receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos, de receber serviço adequado, etc. Vale notar que o inciso III desse artigo foi modificado pela Lei n. 9.648/98, piorando um pouco a situação para o usuário, pois onde se lia:

“Art. 7º. III - obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, observadas as normas do poder concedente;”

Passou-se a ler:

“Art. 7º. III - obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, **quando for o caso**, observadas as normas do poder concedente;”  
(grifo nosso)

**Em poucas palavras**, se antes de 27 de maio 1998, existia pelo menos em tese um direito de escolha para o usuário, depois dessa data a ressalva incluída no texto retirou tal faculdade.

O próximo capítulo da Lei trata da “Política Tarifária”, e é aqui, portanto que se deve aplicar os princípios da modicidade e da uniformidade da tarifa.

Como modicidade das tarifas pode-se entender preços razoáveis. No que tange à uniformidade da tarifa, José Cretella Jr. *apud* MUKAI (1997), assevera que dentre os elementos presentes nas tarifas têm-se “a igualdade, a certeza e a equidade”, esta última compreendendo a idéia de razoabilidade e justiça.

A lei no Art. 13 estabelece uma exceção ao princípio da uniformidade da tarifa, admitindo tarifas diferenciadas em função de características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.

O artigo 9º estabelece que a tarifa será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação, o que nem sempre é cumprido pela própria incoerência do texto legal, que permite concessões pelo critério da maior oferta, e que quando fala da tarifa não menciona que ela pode estar expressa no edital, o que seria bastante lógico. Os fatos realmente denotam tal falha legal, sendo que por vezes o preço da tarifa já vem fixado no próprio edital, como no caso do Programa Estadual de Desestatização e Parcerias com a Iniciativa Privada (SP).

O primeiro parágrafo desse artigo também teve sua redação alterada, também para pior, do ponto de vista do usuário. Originalmente dizia:

“Art. 9º. § 1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior.”

Passou a dizer:

“Art. 9º. § 1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei, sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário.”

São previstas:

- a) A possibilidade da existência de mecanismos de revisão de tarifas de modo a manter-se o equilíbrio econômico-financeiro do contrato;
- b) A possibilidade de o concessionário contar com fontes de receita alternativas à tarifa.

O capítulo seguinte da lei detalha alguns aspectos da licitação, onde estavam previstos três critérios: o de menor valor da tarifa do serviço público prestado; a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga de concessão; e por último, a combinação dos dois critérios referidos anteriormente.

É o artigo 15 da lei que fazia referência aos três critérios acima mencionados, entretanto, a alteração de 1998, incluiu novos critérios que atenuam alguns dos problemas da lei original que, por exemplo, não permitiam a escolha do concessionário pela melhor capacidade técnica para a prestação dos serviços. Assim, o novo rol de critérios de julgamento do Artigo 15, passou a ser:

I - o de menor valor da tarifa do serviço público prestado;

II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga de concessão;

III - a combinação, dois a dois, dos critérios dos incisos I, II e VII;

IV - melhor proposta técnica, com preço fixado no edital;

V - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço com o de melhor técnica;

VI - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica;

VII - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas.”

A seguir a lei trata do contrato de concessão, estabelecendo suas peculiaridades mínimas, no que tange ao objeto da concessão, modo da prestação de serviço, preço e reajuste de preços, direitos e deveres das partes e dos usuários, etc.

Os capítulos subseqüentes tratam dos encargos do poder concedente e dos encargos da concessionária, e após estes, a lei trata sobre intervenção e extinção da concessão, assuntos que não serão abordados, pois não farão parte da discussão que seguirá.

Na esfera federal, outras leis são utilizadas para as concessões, tais como a Lei n. 8.666/93 e sua alteração através da Lei 8.883/95, postura legislativa muito inadequada, segundo especialistas como BRANCO (2002a), pois essa se trata de legislação absolutamente imprópria para licitações de concessão, embora seu artigo 124 faça tal previsão. Ainda segundo ele, esse é o único artigo da Lei 8.666/93, que menciona concessões de serviço público, sendo todos os 125 demais destinados à compra e venda de serviços e bens pelo e para o Estado, o que nada tem a ver, em seu conceito e em sua prática, com a licitação de permissões e concessões de serviços públicos.

No âmbito do estado de São Paulo existem basicamente duas leis, que inclusive foram citadas nos editais das últimas concessões de rodovias paulistas, são elas: 6.544/89 e 7.835/92.

A primeira, não faz parte do foco deste estudo, pois dispõe sobre o estatuto jurídico das licitações e contratos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações, concessões e locações no âmbito da administração centralizada e autárquica.

No que diz respeito especificamente às concessões, essa primeira lei estabelece requisitos de obras públicas, o que inclui requisitos das técnicas empregadas e também do pessoal especializado que precisa ser utilizado, e no mais, atem-se ao julgamento de propostas, estabelecendo critérios claros, terminando por tratar dos contratos.

A Lei do Estado de São Paulo 7.835/92 por sua vez dispõe sobre o regime de concessão de obras públicas, de concessão e permissão de serviços públicos e dá providências correlatas, ou seja, trata-se da lei estadual que

regulamenta o artigo já citado da Constituição Federal que trata das concessões.

A Lei 8.987/95 foi mais longe, na medida em que trouxe regras gerais, que devem ser aplicadas para todos os entes federativos, muito embora, segundo alguns entendimentos, esta Lei Nacional tenha provavelmente extrapolado sua competência de norma de caráter geral.

Tal lei estadual revela-se muito semelhante à Lei Federal 8.987/95, conforme a leitura do Art. 2º indica:

“Artigo 2º - Para os fins desta Lei, considera-se:

I – poder concedente; o Estado, titular da obra ou do serviço público objeto da concessão ou permissão;

II – concessão de obra pública: a delegação contratual, a empresa individual ou coletiva ou a consórcio de empresas, da construção, reforma, ampliação ou conservação e da exploração pelo concessionário, por sua conta a risco e por prazo-certo, de obra pública destinada ao uso do povo, remunerada basicamente pela cobrança de tarifas dos usuários;

III – concessão de serviço público: a delegação contratual a empresa individual ou coletiva ou a consórcio de empresas, da prestação de serviço público, por sua conta e risco e por prazo certo, remunerada basicamente pela cobrança de tarifas dos usuários;

(...)”

Em seus diversos capítulos, a lei trata do contrato de concessão, estabelecendo seus requisitos, da remuneração do concessionário e da política tarifária, dos direitos e deveres do poder concedente, dos direitos e deveres do concessionário, dos direitos e deveres dos usuários, da extinção da concessão,

etc, o que, dadas as semelhanças de organização, permitiria dizer até que a lei federal poderia ter sido feita com base nessa lei do Estado de São Paulo, que é anterior.

As peculiaridades estabelecidas na política tarifária desta lei são mais específicas do que aquelas da lei federal, mas em traços gerais existem poucas mudanças.

Esta legislação também tem um ou outro ponto controvertido, como é o caso da classificação exclusiva do valor pago pelos usuários das concessões como “tarifa”<sup>4</sup>. Reza a lei no artigo 11 que o valor da tarifa deve ser aquele que propicie harmonia entre a exigência de prestação e de manutenção de serviço adequado e a justa remuneração da empresa concessionária.

A legislação em vigor que cuida do assunto estudado é basicamente esta. Os eventuais problemas na parte legislativa estão centrados normalmente nos possíveis erros contidos nas leis, na falta de regulamentação delas, na inexperiência de legisladores acerca do tema e/ou no seu uso quando da elaboração dos editais e contratos de licitação.

É preciso dizer que algumas das legislações estaduais não estão adaptadas à Lei Nacional, normalmente pelo fato de terem sido elaboradas e usadas em datas anteriores à publicação dessa lei, fato este que deve merecer a atenção dos legisladores.

Não é este o foro adequado para julgar qualquer legislação ou programa de concessão rodoviária, porém, é oportuno ressaltar que precisam ser feitos ajustes legislativos, federais e estaduais, para que situações que subjetivamente possam afrontar princípios constitucionais e de direito administrativo, sejam expressamente contempladas, senão na própria lei, em seus regulamentos, para que se evitem os eventuais abusos que possam ir de encontro aos interesses da sociedade.

---

<sup>4</sup> Ver item 4.1.



### 3 – CONCESSÕES E OUTRAS FORMAS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO ÂMBITO RODOVIÁRIO

#### 3.1 – Parcerias Público-Privadas

As Parcerias Público-Privadas (PPP), gênero do qual concessão é uma das espécies serão neste item conceituadas, de forma breve, tanto do ponto de vista jurídico, quanto do ponto de vista histórico. Tal conceituação seguida das características, objetivos, benefícios e barreiras à implementação das PPPs. Está incluído no final uma noção da utilização dessas parcerias no mundo.

DI PIETRO (1999), em citação a Diogo de Figueiredo Moreira Neto, escreve que a palavra parceria, do latim *partarius*, participante, vem sendo empregada tradicionalmente em direito para designar uma forma *sui generis* de sociedade em que não se dá a composição de um capital social nem a instituição de uma nova pessoa, mas, apenas, uma relação negocial, em que uma das partes assume obrigações determinadas com vistas a participação de lucros alcançados.

Juridicamente, afirma DI PIETRO (1999), a parceria pode servir a variados objetivos e formalizar-se por diferentes instrumentos jurídicos:

- a) Forma de **delegação** da execução de serviços públicos a particulares, pelos instrumentos da concessão e permissão de serviço público;
- b) Meio de **fomento** à iniciativa privada de interesse público, efetivando-se por meio de convênio ou contrato de gestão;
- c) Forma de **cooperação** do particular na execução de atividades próprias da Administração Pública, pelo instrumento da terceirização (contratos de obras e serviços, por meio de empreitada);
- d) Instrumento de **desburocratização** e de instauração da chamada Administração Pública gerencial, por meio de contratos de gestão.

Conforme foi evidenciado no capítulo 2 deste trabalho, a idéia de utilizar o setor privado para a prestação de serviços públicos não é nova. Contudo, é preciso dizer que foi na Inglaterra que as atuais parcerias público-privadas (conhecidas pela sigla PPP, tanto em inglês, quanto em português) apresentaram-se com maior expressão.

GLAISTER (1999) relata que tudo começou em 1981 com um processo de ajuste no balanço entre as provisões públicas e privadas inglesas – ou seja, buscava-se uma maior participação privada devido a incapacidade do Estado em arcar com todos os investimentos necessários, principalmente no âmbito de infra-estrutura e prestação de serviços públicos.

Mais tarde esta iniciativa ficou conhecida pela sigla *PFI (Private Finance Initiative)*, ou Iniciativa de Financiamento Privado. Naquela época o Conselho de Desenvolvimento Econômico inglês acreditava que um maior nível de investimentos poderia beneficiar a economia, ao mesmo tempo em que estava preocupado, pois o sistema de limites aos financiamentos externos estava impedindo os investimentos das indústrias nacionalizadas. Esta última preocupação externada era fruto de um sistema de limite de endividamento público, tal qual se tem hoje no Brasil com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

MUSTAFA (1999) menciona que em 1992 o governo inglês introduziu uma política para a promoção do envolvimento do setor privado, especialmente em infra-estrutura de transportes, prisional, educacional e de saúde. Tal política visava a atração de financiamento, de gerenciamento e da inovação do setor privado, para a aplicação na prestação de serviços públicos.

Segundo GLAISTER (1999), tais políticas continuaram a evoluir, e na sua última edição, já sob a presente administração trabalhista, passaram a ser conhecidas como PPP (*Public Private Partnerships*). A evolução, segundo ele, significou, dentre outras coisas, uma mudança gradual nas regras a respeito do que é, e do que não é, permitido. Nos anos 80 e 90 a tendência geral caminhava na direção de se permitir que as forças de mercado determinassem os resultados, ao invés do planejamento governamental anterior. As mudanças trazidas por essa nova postura não foram simples de ser implementadas, na medida em que implicavam na perda de poder sobre

mercados que anteriormente eram controlados pelo Poder Público, normalmente de acordo com as políticas macroeconômicas.

Como o trabalho de NOGUEIRA e MARINHO (2002) reúne uma pesquisa bastante diversificada e a abrangente acerca do tema, embora vários outros autores tenham sido pesquisados e citados, a compilação nele trazida servirá como norte nesta primeira parte de estudo sobre as PPPs.

De acordo com NOGUEIRA e MARINHO (2002), o interesse internacional em PPP está geralmente atribuído a duas questões principais:

- **Investimentos em infra-estrutura:** na medida em que o crescimento econômico depende de infra-estrutura, sem contar a necessidade urgente que muitos países tem de investir no âmbito social, tais como em hospitais, prisões, escolas e moradias;
- **Maior eficiência no uso dos recursos:** a experiência internacional tem mostrado que muitas das atividades providas anteriormente pelo setor público podem ser desenvolvidas a custos mais baixos com o uso das competências e do gerenciamento do setor privado.

Utilizando as informações de NOGUEIRA e MARINHO (2002), GLAISTER (1999) e MUSTAFA (1999), pode-se resumir os principais elementos da política de PPP inglesa como sendo:

- A alocação de riscos para a parte que for mais capaz de gerenciá-los (em outras palavras, distribuir os riscos entre o Estado e o setor privado, buscando alocá-los à parte que tem os menores custos sociais em suportá-los);
- Prestar serviços públicos com maior eficiência (característica do setor privado) e maior *value for money* (o melhor *value for money* é aquele que resulta de uma combinação ótima entre os custos durante a vida útil e os benefícios resultantes do projeto);
- Usar as melhores práticas na obtenção de bens e serviços de fornecedores privados;

- Utilizar especificações claras nas necessidades (especificando mais sobre aquilo que deve ser entregue pelo parceiro privado, do que como o bem ou serviço deve ser produzido/prestado);
- Desenhar contratos que forcem o seu cumprimento através de sistemas de incentivos (incluídos aqui os incentivos trazidos pela transferência de alguns riscos ao setor privado, que o incentiva a agir de maneira eficiente);
- Utilizar competição transparente e efetiva na adjudicação das parcerias;
- Deixar de usar o setor privado como mero financiador, ampliando sua participação.

Vale abrir um parêntese para ressaltar a importância do primeiro dos itens da lista – alocação eficiente dos riscos – que também é mencionada por outros trabalhos de vários países, tais como DJIAN (1996), PEARSON (2001) e BJOERLO (2002), como sendo um dos pilares das PPPs.

Além do ganho social proporcionado pela viabilização de alguns projetos que dificilmente seriam levados adiante se fossem executados somente pelos Estado, os outros ganhos esperados e conseguidos, com este tipo de política que foi se alastrando para muitos outros países mundo afora, estão centrados, segundo GLAISTER (1999), na redução de custos, que colabora com a manutenção da austeridade fiscal, e também nos ganhos com a integração do desenvolvimento dos projetos com a sua execução, e posterior manutenção.

NOGUEIRA e MARINHO (2002) afirmam que o termo parceria público-privada pode assumir diversas acepções, sendo que um entendimento mais geral é que este tipo de parceria deve atender a um determinado objetivo, qual seja, utilizar os recursos do setor privado para atender uma demanda essencial da sociedade. Estes autores concluem que PPP pode ser empregado como um termo “guarda-chuva”, que abrigaria uma ampla faixa de combinações, variando da terceirização até a privatização.

De forma bastante genérica, NOGUEIRA e MARINHO (2002) afirmam que existe praticamente uma linha de transferência de riscos entre o

parceiro público e o parceiro privado, que varia de um acordo do tipo Operação e Manutenção, onde o risco estaria mais fortemente alocado ao Poder Público, até um acordo do tipo Privatizar, Construir, Possuir e Operar, que aloca a maior parte dos riscos para o setor privado. Segundo os mencionados autores, muitas são as opções e combinações possíveis a uma PPP, a saber: operação, manutenção, desenvolvimento, projeto, financiamento, arrendamento, construção, propriedade, transferência e aquisição.

Ressaltam ainda os mesmos autores, um ponto que considero de vital importância em uma PPP acerca do risco:

“A alocação eficiente do risco entre o setor público e o setor privado poderá resultar em custos mais baixos de construção e operação dos projetos, o que implicará em maior *value for money* quando comparado com os contratos tradicionais.”

Isto significa que existe um ponto ótimo de alocação de risco, a partir do qual o incremento de uma unidade de custo é maior do que a transferência de risco adicional, ou seja, a transferência de riscos acima do ponto ótimo pode resultar em menor *value for money*, devido ao prêmio que o setor privado carrega para gerenciar cargas adicionais de risco.

De acordo com a pesquisa feita por NOGUEIRA e MARINHO (2002), os principais benefícios potenciais de uma PPP para a sociedade como um todo, são:

- **Aceleração no provimento da infra-estrutura:** as PPPs são uma oportunidade para que o Poder Público possa implementar determinados projetos, mesmo quando não há disponibilidade de recursos, assim como permite uma melhor alocação de recursos públicos para outros projetos necessários, mas menos atrativos à participação privada;
- **Execução mais rápida:** a alocação de riscos de projeto e construção para o setor privado promove a aceleração das execuções, o que pode ser relevante na eliminação de gargalos de infra-estrutura;

- **Redução de custos:** a responsabilidade conjunta (construção, operação, manutenção, por exemplo), passada ao setor privado em uma PPP tende a assegurar a qualidade e a redução de custos durante a vida útil do projeto;
- **Melhor alocação de risco:** conforme foi mencionado, o princípio central de uma PPP é a alocação de riscos de acordo com a capacidade do parceiro em gerenciá-lo a um custo menor;
- **Maiores incentivos ao desempenho:** a alocação de riscos ao setor privado motivará ao melhor gerenciamento de todo o projeto, até porque, na maioria das PPPs, existem variáveis de controle do desempenho presentes ao longo das diversas fases do projeto;
- **Melhor qualidade do serviço:** a melhor qualidade do serviço é reflexo da melhor integração dos serviços com os recursos investidos, da maior economia de escala, da rapidez na inovação, além dos incentivos e penalidades que normalmente estão presentes nos contratos de PPP;
- **Melhoria da gestão pública:** transferindo-se a responsabilidade da prestação de serviços públicos para o setor privado, os órgãos públicos poderão e deverão atuar como reguladores, além de focalizar o planejamento dos serviços e a monitoração do desempenho dos prestadores privados, o que possibilitaria ao Estado concentrar-se nas tarefas que compõem seu núcleo estratégico;
- **Contabilidade *off balance sheet*:** possibilidade do governo contabilizar os gastos em PPP como sendo despesas correntes e não como investimentos, o que implicaria no seu lançamento como despesa de capital. Assim, seria possível ampliar o nível de investimentos sem aumentar o endividamento e conseqüentemente, sem comprometer as metas fiscais acertadas com o FMI (caso brasileiro).

A utilização de parcerias público-privadas tem sido crescente no mundo todo. Dados trazidos por NOGUEIRA e MARINHO (2002) informam que até o ano de 2000, já havia em países como o Canadá, a França e o Reino Unido, mais de 100 PPPs em andamento em cada deles. Outros países citados pelos autores, mas que até aquele momento possuíam um menor número de parcerias são: África do Sul, Alemanha, Austrália, Bélgica, Espanha, Finlândia, Irlanda, Itália e Portugal.

**Tabela 1: Parcerias Público-Privadas no Mundo até o ano de 2000**

	Nº de Projetos	Rodovias	Ferrovias	Água	Lixo	Energia	Saúde	Educação	Prisões	Escritórios	Reciclagem	Esportes
África do Sul	5-10	*		✓			✓	✓	*			
Alemanha	0-5	✓	✓	✓	✓							
Austrália	10-20	*	*	*			*		*			
Bélgica	5-10	*	✓	*	*		*	✓			*	
Canadá	>100	*	*	*	*					*		
Espanha	0-5	*	*				*					
Finlândia	0-5	*	✓				*			*		
França	>100	*	✓	*		*						
Irlanda	5-10	*	✓	*	✓	*		✓	*	*	✓	
Itália	0-5	✓	*		*							
Portugal	5-10	*	✓	*			✓					✓
Reino Unido	>100	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*

(\*) Projetos Prontos; (✓) Projetos em Andamento

Fonte: NOGUEIRA e MARINHO (2002)

É interessante notar que todos os países citados tinham àquela época projetos em andamento ou projetos prontos para serem implementados na área rodoviária. Outras áreas nas quais alguns dos países mencionados já tinham projetos em andamento e/ou por serem implantados incluem: água, lixo, energia, saúde, educação, sistema prisional, escritórios, reciclagem e esportes.

Segundo os mencionados autores, as razões para a evolução gradual das PPP variam de país para país, mas algumas das barreiras mais comuns à rápida implementação de tais parcerias são:

- **Barreiras estruturais:** devido à repartição de competências entre as esferas do governo, o que enseja uma mudança cultural e legal para o sucesso da iniciativa;
- **Barreiras legais:** devido à complexidade e ao caráter restritivo das estruturas legislativas que regulam a responsabilidade pela prestação de serviços públicos, o que enseja por vezes a criação de uma nova legislação que venha a facilitar o desenvolvimento das PPPs;
- **Barreiras políticas:** embora na área de transportes a utilização de PPPs esteja tendo boa aceitação há um certo tempo, há ainda em outras áreas resistências a serem vencidas para que o setor privado possa prestar outros tipos de serviços públicos.

Concluem NOGUEIRA e MARINHO (2002) que as parcerias público-privadas são apenas parte da busca de uma alternativa, dentre várias outras possíveis, para a superação da questão dos investimentos, uma vez que modelo anterior, em que todo o investimento era feito pelo setor público, e este era o provedor de crédito, o executor da obra e o financiador, está quase esgotado. Tal situação ocorre principalmente dadas às restrições fiscais e financeiras que o país vem enfrentando, o que torna fundamental a busca de alternativas para a manutenção do seu desenvolvimento sustentável.

### **3.2 – Parcerias Público-Privadas em Projetos Rodoviários**

Quando se passa a uma análise mais aplicada dos conceitos de PPP aos projetos rodoviários, objeto desse estudo, despontam os ensinamentos disponibilizados pelo WORLD BANK (1999b). Tal documento compreende excertos dos trabalhos de diversos autores, além de incluir informações que foram extraídas de projetos de PPPs acompanhados pelo Banco.

Segundo o WORLD BANK (1999b) uma Parceria Público-Privada constitui um esforço colaborativo entre o setor público (agências



governamentais) e o setor privado (representado pelas empresas privadas), na consecução de um objetivo comum, como por exemplo, um projeto rodoviário, no qual cada uma das partes continua a perseguir seus interesses individuais.

Neste tipo de empreendimento, os parceiros compartilham o desenvolvimento do projeto rodoviário; contribuem com uma parte dos recursos financeiros, gerenciais e técnicos, que são necessários para executar e algumas vezes operar o empreendimento, de acordo com as vantagens comparativas de cada parte; e por fim, partilham os riscos associados com o projeto e obtêm os benefícios que o projeto criou.

Desta maneira, uma PPP engloba as seguintes premissas:

- **Mudança de papéis:** é deixado de lado o contrato usual entre cliente e empreiteiro. O Poder Público assume as funções centrais de supervisão e regulação, enquanto o setor privado fica com mais responsabilidades e mais riscos na execução, operação e mobilização de recursos. Assim, o setor público passa, normalmente a ser representado por agências rodoviárias, e o setor privado por diversas empresas ou consórcios, que incluem as funções projeto, operações, consultoria, financiamento, etc.
- **Esforço colaborativo sustentável:** o termo Parceria conduz a uma aliança entre os setores público e privado que vai além da relação contratual, pois busca agregar o melhor das competências de cada parte para otimizar a chegada a um objetivo comum. Dado o prazo de duração dessas parcerias, tais alianças precisam ser sustentáveis no longo prazo.
- **Os interesses individuais das partes:** o retorno do investimento do parceiro privado, e um benefício líquido gerado para a sociedade visando a parte pública (através da realização de determinados objetivos no setor de transportes, como a redução de custos e/ou o aumento da acessibilidade), devem ser considerados e canalizados para a definição dos riscos. Assim, uma designação clara dos riscos é uma pré-condição para a implementação de uma iniciativa de PPP.

Ainda segundo o WORLD BANK (1999b), PPP não é uma moda. Muitos países com os mais diferentes níveis de renda não teriam investido em projetos complexos e arriscados, se eles não estivessem esperando como resultado benefícios reais. Tais benefícios podem ser agrupados e cinco áreas principais:

- **Aumento da eficiência na execução dos projetos**
- **Melhoria na capacidade de implementação**
- **Redução do risco para o setor público**
- **Mobilização de recursos financeiros**
- **Liberação dos escassos recursos públicos para outros usos**

Vejamos cada um deles em detalhe:

- **Aumento da eficiência na execução dos projetos:** existem evidências de que a manutenção de rodovias, quando realizada por órgãos governamentais é menos eficiente do que quando realizada por empreiteiros competitivos do setor privado. Um estudo de 1992 do Banco Mundial mostrou que no Brasil essa redução de custos era da ordem de 25%, enquanto na Colômbia chegava a 50%. Pessoalmente, acredito que se fossem considerados dados brasileiros de hoje, que levassem em conta nossos programas de concessão da maneira em que se encontram (com as muitas correções que podem ser feitas), os ganhos calculados seriam ainda maiores, pois de 1992 a 2002, mudou-se muito a maneira com que o setor privado tem levado a cabo as parcerias com a iniciativa privada.
- **Melhoria na capacidade de implementação:** através da maior flexibilidade na mobilização de recursos, tanto em sua natureza como no seu planejamento, as PPPs permitem a entrega de mais serviços e respondem de maneira mais rápida às necessidades sociais. Por exemplo, menciona o WORLD BANK (1999b), que no Peru, um programa de

rodovias rurais confiou a micro-empresas da própria comunidade a responsabilidade da prestação dos serviços rotineiros de manutenção através de um contrato baseado no desempenho. Tal programa conseguiu regular as dificuldades de se garantir a manutenção de inúmeras e dispersas pequenas rodovias rurais, que são de responsabilidade do Poder Público, que não conseguia fazer o serviço todo. O sistema empregado excedeu as expectativas, pois melhorou a acessibilidade das rodovias rurais, gerou oportunidades de emprego e ainda contribuiu para o desenvolvimento de outras iniciativas locais. Para rodovias com muito tráfego, nas quais os congestionamentos e a segurança são fatores críticos, o envolvimento do setor privado pode entregar serviços mais diversificados e otimizados, para responder às necessidades e expectativas dos usuários. Sistemas inovadores e serviços para a gerência de tráfego ou serviços para atendimento a acidentes são mais eficientemente prestados pelo setor privado.

- **Redução do risco para o setor público:** a transferência de parte dos riscos dos projetos para os parceiros privados é um dos incentivos chave que são gerados pelas parcerias público-privadas e resulta diretamente em um melhor controle pelo setor público: dos dados gerais do projeto, do tempo de entrega e da qualidade dos resultados.
- **Mobilização de recursos financeiros:** o financiamento privado de infra-estrutura é normalmente citado como uma nova forma de financiamento. Não deve se fazer confusão, no entanto, entre a fonte de financiamento que pode vir do setor privado, tanto na forma de empréstimos, quanto na forma de investimentos diretos, com a fonte da receita que vai pagar o investimento. A receita pode vir tanto dos impostos, quanto dos usuários da rodovia. Não existem rodovias grátis. Entretanto, o financiamento privado para a construção ou manutenção de rodovias permite a mobilização de recursos e

a execução dos investimentos de forma mais rápida, por causa do incentivo que o setor privado tem em maximizar o retorno sobre o investimento.

- **Liberação dos escassos recursos públicos para outros usos:** as parcerias público-privadas financiadas pelo setor privado permitem que se dividam os custos do projeto para a sociedade por um longo período de tempo, de acordo com os benefícios esperados (diminuição no custo operacional dos veículos, diminuição no tempo das viagens, diminuição no número de acidentes). Em outras palavras, nos projetos financiados pelo Poder Público, um grande investimento inicial é feito pelo setor público e recuperado pela comunidade com os benefícios agregados. Nos projetos financiados pelo setor privado, o custo para a comunidade acontece com os pagamentos para o setor privado ao longo de toda a fase de operação do projeto, tanto na forma de pagamentos regulares feitos pelo governo, quanto na forma de cobrança de pedágio dos usuários. Portanto, os recursos públicos são liberados para investimentos em setores onde o investimento privado é impossível ou pouco apropriado (serviços sociais).

Muito se fala a respeito da maior eficiência do setor privado sobre o setor público, mas normalmente não é simples resumir os motivos que levam a essa eficiência e quando ela é maior. O WORLD BANK (1999b) compilou uma pequena lista, bastante concisa, de tais motivos:

- **Sistema de incentivos e sanções:** um bom contrato de PPP contém um sistema de incentivos e de sanções que será usado de acordo com o desempenho da empresa privada. Bem desenhado, este sistema tende a compelir a observância/obediência aos termos do contrato;
- **Flexibilidade:** o setor privado tem uma flexibilidade bem maior para o ajuste dos seus recursos (pessoal, equipamento e materiais) a situações em constante mudança. Há muito menos burocracia e muito menos controles no setor privado

(licitações, concursos, etc), o que lhe garante maior agilidade e maior eficiência;

- **Ampla mobilidade:** quando incumbido de um contrato de longa duração e um largo escopo de trabalho, as empresas privadas podem balancear melhor os gastos ao longo da vida do projeto e fazer *trade-offs* mais efetivos entre investimento, manutenção e custos de operação sujeitos a considerações ambientais, sociais e econômicas;
- **Acesso a Tecnologia:** grandes empresas investem em pesquisa e desenvolvimento, que melhoram constantemente a qualidade e a eficiência de técnicas construtivas, processos e equipamentos.

### 3.2.1 – Principais Condições para o Estabelecimento de PPPs

Não basta para qualquer país apenas querer fazer o uso de PPPs, seja na área rodoviária ou em qualquer outra, para conseguir se beneficiar das vantagens que o setor privado pode agregar aos seus cidadãos e à sua economia.

Existem algumas condições principais que devem estar presentes para que os ganhos gerados se materializem e beneficiem a sociedade. Ainda segundo o WORLD BANK (1999b), é importante citar as seguintes:

- **Ambiente apropriado:** estrutura institucional e legal, ambiente econômico com crescimento estável e um setor privado empreendedor;
- **Compromisso firme e estável** do governo quanto às políticas e os seus projetos; e também na aceitação da divisão de risco entre os setores público e privado;
- **Adequação dos parceiros privados – capacidade para o projeto:** não é toda empresa privada que tem as habilidades gerenciais e a experiência apropriada para trabalhar de forma mais eficiente que o Poder Público. Os processos de seleção

e adjudicação dos contratos devem avaliar com precisão tal capacidade;

- **Competição:** é uma condição necessária ao estímulo do setor privado para a otimização dos serviços prestados. É também uma boa maneira da sociedade se beneficiar com os ganhos de eficiência do setor privado. Como a maioria dos projetos rodoviários envolve a utilização de propriedade pública, ela precisa ser adjudicada competitivamente para que obtenha o seu maior valor e assim proteja os interesses da população. Duas formas de competição podem ser usadas:
  - a) **Competição no mercado:** trata-se da competição entre empresas privadas ou entre meios de transporte em um mercado sem barreiras à entrada. É o tipo de competição que existe entre diversas empresas privadas por uma fatia de mercado. Este tipo de competição não é fácil de ser utilizado no setor rodoviário. Os requisitos de se contratar por longos prazos e de se fazer contratos amplos para maximizar os ganhos de eficiência, além da impossibilidade prática de se ter várias empresas prestando os mesmos serviços na mesma rodovia, são conflitantes com esse tipo de competição. Caso a caso, medidas podem ser tomadas para se prevenir abusos que podem acontecer, derivados da posição privilegiada dos parceiros privados. A contratação simultânea de várias empresas para a prestação de serviços similares a serem prestados em trechos equiparáveis de uma rede viária pode gerar boas referências comparativas e naturalmente regular o mercado. Em rodovias pedagiadas, a existência de rotas alternativas (ou de meios de transporte alternativos) pode também estimular o efeito quando isso não for prejudicial à viabilidade financeira do projeto. Para que não reste dúvida sobre a dificuldade de se usar completamente este modelo, basta analisar a malha

rodoviária brasileira, onde praticamente não há concessionárias que competem entre si.

- b) **Competição para o mercado:** trata-se da competição entre empresas privadas para o direito de prestar serviços em determinada rodovia ou determinado trecho de uma rede viária. Este tipo de competição é obtido pela seleção das empresas privadas em um procedimento licitatório. Assim a competição é concentrada em alguns meses, inicia com a publicação dos editais e termina na data final para sua entrega, enquanto que os seus benefícios devem durar todo o período de operação. A pressão sobre os competidores é tão alta durante a fase licitatória que leva muitas vezes algumas empresas a apostarem em preços excessivamente baixos, o que pode até comprometer a sustentabilidade do projeto.

### 3.2.2 – Diagnóstico e Restrições ao Uso de PPPs

O mesmo texto do WORLD BANK (1999b) ainda traz alguns elementos importantes para se fazer o diagnóstico adequado da capacidade do país em receber uma solução de PPP, assim como de qual seria, *a priori*, o tipo de PPP mais adequado àquele setor de transportes.

Segundo o Banco, a experiência tem mostrado que não existem soluções prontas, e que a duplicação de um projeto que foi bem sucedido em um outro país, tem poucas chances de sucesso. Um projeto de PPP só pode produzir ganhos eficientes e adicionar valor ao setor rodoviário de um país se suas características forem desenhadas de acordo com as condições e gargalos encontrados pelo Poder Público, de acordo com a estrutura institucional do país e ainda de acordo com a capacidade do setor privado. Em outras palavras, o projeto de PPP deve ser cuidadosamente desenhado para o ambiente no qual será usado.

Abaixo serão destacados os principais aspectos levantados, divididos em 4 passos, dentro dos quais o Banco estabeleceu uma sistemática

de diagnóstico preliminar das diferentes soluções de PPP, de acordo com algumas características do país:

- **Passo 1 - Identificação das forças e fraquezas no desempenho do setor de transportes**

O desempenho do setor de transportes é moldado, mais particularmente pela estrutura de custos (fixos, variáveis, *sunk*, etc.), pela organização institucional, pela estrutura de mercado (competição, barreiras à entrada), pelas características geográficas (valor e uso da terra), pela tecnologia (*know-how*, economia de escala) e pela durabilidade (tanto de infra-estrutura quanto de serviços).

A intenção deste passo da avaliação é encontrar respostas para: os resultados medidos no setor, o grau de eficiência na prestação dos serviços, a resposta do setor à demanda, a adequação dos investimentos do setor, as tarefas que tem sido realizadas pelo setor público, entre outras.

- **Passo 2 – Verificação da capacidade do setor privado**

O setor privado só pode agregar valor ao sistema de transportes rodoviário se ele for suficientemente desenvolvido para que possa ser incumbido de serviços adequados à suas competências e ao ambiente. No nível de projeto, o número e a natureza dos atores privados envolvidos depende essencialmente das características da PPP.

A contratação de empresas locais ou de empresas internacionais, ou uma combinação de ambas deve ser considerada. As empresas locais têm um conhecimento superior do seu país e do ambiente institucional (sistema legal, sistema tributário, normas técnicas, aspectos culturais e sociais), enquanto as empresas internacionais podem trazer valor adicional com a capacidade e experiência em grandes projetos, experiência contratual, tecnológica e estabilidade para parcerias de longo prazo.



O diagnóstico deve ser feito no mercado local, pois no internacional, basta criar condições atraentes o bastante para que os interessados apareçam. Assim, deve ser analisado se o mercado interno tem empresas com experiência e capacidade suficientes para suportar os projetos de PPP pretendidos, nos seguintes ramos: firmas de consultoria especializadas em projetos rodoviários, análise de demanda, supervisão, auditoria; empreiteiros para a construção e manutenção rodoviária; mercado financeiro; operadores de rodovias (tanto para vias pedagiadas quanto para vias sem pedágio); empresas seguradoras; e por fim, investidores potenciais.

Caso o mercado interno não tenha algum(s) desse(s) tipo(s) de empresa(s) desenvolvida(s) o bastante, o próprio Banco apresenta sugestões de como fomentar o mercado interno, visando capacitá-lo para este tipo de empreendimento. O relatório ainda faz referência a indicadores típicos usados na avaliação da capacidade do setor privado.

- **Passo 3 – Avaliação da estrutura do país / Atratividade para o setor privado**

Os atores privados não podem ser forçados a participar de PPPs. Eles procurarão entrar em uma parceria com as entidades públicas somente se eles considerarem que o projeto tem uma boa chance de sucesso, e ainda se virem que no projeto os interesses deles serão preservados ao longo de toda a execução do contrato.

Muitos dos critérios que as empresas privadas usam para determinar a viabilidade de sua participação em projetos de PPP dependem muito do projeto em si e da percepção individual da empresa, entretanto, pode-se destacar as seguintes áreas nas quais os parâmetros mais comumente utilizados neste tipo de avaliação podem ser alocados:

- a) As chances de o projeto ser realmente implementado e os riscos de atrasos na implementação;
- b) A probabilidade de eles serem selecionados para a parceria;
- c) As condições iniciais nas quais eles terão que prestar os serviços;
- d) As mudanças potenciais no ambiente do projeto e em particular, aquelas que têm potencial para causar um efeito negativo no fluxo da receita.

Para este passo, o documento do Banco enumera uma série de parâmetros que são classificados nas categorias informadas, e indica ainda sobre como conseguir tais informações de maneira objetiva e quantificável.

- **Passo 4 – Espaço político para manobras / Liberdade para tomada de decisão**

Se conduzidos de maneira adequada, os três passos anteriores do diagnóstico devem permitir a identificação das áreas com maior potencial de melhorias. O tomador de decisão deverá fazer algumas escolhas, sendo que algum *feedback* é necessário para se confrontar os resultados das investigações anteriores com a estrutura inicial do sistema rodoviário local. Algumas das informações que devem ser buscadas são: os limites impostos pelo arcabouço econômico e administrativo; as possibilidades oferecidas pelo sistema legal vigente; as atividades que podem, política e socialmente ser delegadas ao setor privado; os processos de implementação possíveis, politicamente aceitáveis e os preferidos.

Vários fatores têm um efeito adverso sobre o espaço político para manobra: a duração dos ciclos eleitorais; a introdução ou reestruturação do sistema de tarifação do usuário, que deve ser bem justificada perante a sociedade; a necessidade de reestruturação da agência de transportes, que pode implicar

na necessidade de redução de seus quadros; a falta de familiaridade dos agentes públicos com as PPPs; as limitações impostas por acordos internacionais que o país é signatário.

Uma vez terminada a fase de diagnóstico, os elementos coletados permitirão que a política rodoviária possa ser refinada com vistas à racionalização do sistema. A agenda, segundo o WORLD BANK (1999b), deve incluir:

- Projetar e conduzir a reforma da agência rodoviária visando um gerenciamento comercial dos ativos rodoviários;
- Projetar e conduzir um conjunto de reformas de longo prazo na estrutura institucional do país para preparar o terreno para a implementação dos projetos de PPP;
- Selecionar as opções de PPP mais adequadas para atingir os objetivos específicos para cada parte da malha rodoviária;
- Preparar um planejamento consistente das atividades anteriores.

Como não é nem algo prático, nem recomendável, esperar até que todas as reformas estejam prontas para só então começar a implantar as PPPs, é importante que após os diagnósticos se possa, ao mesmo tempo em que se tomam as medidas anteriores, estabelecer níveis de prioridades para as reformas e também planejar quais tipos de PPPs podem começar a ser implantados imediatamente, ou seja, antes de qualquer reforma.

Normalmente, cinco tipos de restrições precisam ser eliminadas ou minimizadas nas reformas de longo prazo que podem ser necessárias (após o correto diagnóstico), para que o país tenha o terreno preparado para abrigar uma grande diversidade de PPPs adequadamente, são elas:

- **Restrições políticas e burocráticas:** que precisam ser manejadas com o objetivo de estabelecer regras claras e sustentáveis entre as autoridades públicas, entre essas

autoridades e os usuários afetados, e entre as autoridades e o setor privado;

- **Restrições legais e regulatórias:** que precisam ser ultrapassadas para a criação de procedimentos transparentes que delineiem a competição e a fixação das tarifas em relação aos projetos de construção e operação, assegurando ainda o cumprimento dos contratos e a segurança da propriedade privada;
- **Restrições financeiras:** derivadas dos limites orçamentários e de políticas que hesitam em cobrar do usuário. Elas precisam ser alteradas para que se consiga estabelecer uma boa estrutura financeira para todas as fases dos projetos;
- **Restrições metodológicas:** que derivam do conhecimento limitado de variáveis inter-relacionadas e que impedem a definição clara de indicadores de desempenho ou das estimativas de valores chave que são cruciais para as avaliações econômicas dos projetos e para a avaliação dos riscos;
- **Restrições de implementação:** tipicamente a capacidade do setor privado em responder às necessidades do setor de transportes e de gerar ganhos de eficiência.

### 3.2.3 – Algumas Falácias sobre PPPs

Após as úteis informações do Banco Mundial, com a conceituação e a preparação do terreno para o estabelecimento de PPPs, é importante citar novamente GLAISTER (1999), que faz alguns alertas sobre o mau uso e ilusões das PPPs. É importante fazer menção a tais problemas para que se tente prevenir novas ocorrências, danosas às importantes políticas de PPPs que têm sido indispensáveis para o desenvolvimento da infra-estrutura de muitos países. O autor agrupou os problemas coletados em 5 temas:

- **Diminuição dos controles de gastos:** sob a argumentação de que se está colocando em prática alguns dos fundamentos

das PPPs, gestores mal intencionados podem abusar da possibilidade de tornar pagamentos feitos ao setor privado, que em tese seriam a vista, em pagamentos menores a serem feitos durante um longo prazo, diminuindo o dispêndio de caixa de sua gestão e conseqüentemente comprometendo orçamentos de administrações futuras. Isto pode ser controlado através de legislações específicas, tal qual nossa Lei de Responsabilidade Fiscal.

- **Atendimento a interesses escusos:** por vezes interesses que fogem ao correto planejamento das soluções de PPPs podem interferir nas decisões governamentais de maneira que a sociedade deixe de ser atendida da forma que deveria. O autor coloca um exemplo bastante claro que aconteceu com uma das linhas do metrô de Londres. Neste caso, uma das linhas que não tinha planejamento algum de ser prolongada (até porque seus custos seriam maiores que seus benefícios), o foi, passando a frente de duas outras linhas que constavam do planejamento de transportes em vigor e que eram viáveis economicamente de serem prolongadas. Isto aconteceu porque uma empresa privada de exploração imobiliária ofereceu e pagou aos cofres públicos uma quantia que correspondia a cerca 7% do valor do projeto para que ele fosse levado a cabo.
- **Um mecanismo de ofuscar o custo público das decisões de investimento:** algumas ocasiões criam a oportunidade de se esconder certos itens de gastos públicos do exame adequado ao qual deveria ser submetido. O autor cita que em alguns casos de rodovias privatizadas, a determinação governamental de proteger uma certa confidencialidade comercial dos contratos tornou o exame público do *value for money* bastante difícil, o que poderia estar encobrindo alguma manobra dos gestores públicos. Um exemplo objetivo que o autor traz, diz respeito à construção de um túnel, cujo consórcio vencedor ameaçou algumas vezes o poder

concedente, com a alegação de que não seria possível completar o projeto e “sugeriu” ao governo que aliviasse a regulamentação de outras ferrovias concedidas a essa mesma empresa, para que aquela importante obra, com a qual o governo estava muito comprometido, pudesse ser finalizada.

- **Criando esperanças infundadas:** algumas vezes um apelo que faz uso das virtudes das PPPs, pode ter o efeito – intencional ou não – de obscurecer a inércia Governamental. O exemplo também é inglês. Relata o autor que o Governo pode esconder atrás de um plano de PPP inviável, a sua incapacidade de firmar um compromisso sério. Assim, pode-se gastar o dinheiro público indevidamente com estudos preparatórios e testes de mercado, que uma boa análise revelariam a inviabilidade antecipadamente.
- **Financiar, e não custear:** projetos como os de *shadow toll*, termo que tem sido traduzido como Pedágio Sombra ou Pedágio Virtual, ou de sistema prisional, que não geram receita dos usuários, não são comercialmente ou politicamente viáveis no sentido de que os pagamentos dos usuários não cobrem os custos. É evidente que nestes casos o dinheiro para a remuneração do parceiro privado sai dos tributos – não existe mágica em PPPs. Desta feita, normalmente um projeto que não é viável no setor público, continua não viável no setor privado. As PPPs incluem o financiamento privado e não o custeio privado dos serviços públicos. No caso de projetos que não são viáveis comercialmente, o custeio permanece com a sociedade, através do pagamento de impostos. Nestes casos, as PPP “apenas” substituem um grande investimento que seria feito *a priori*, por pagamentos em prestações sucessivas que incluem determinada taxa de retorno, o que viabiliza muitos dos investimentos que não poderiam ser feitos. No caso rodoviário, o benefício social pode ser maior do que a

prestação paga pelo usuário, principalmente quando a parceria é estabelecida após a construção da obra pelo Poder Público.

### **3.2.4 – PPPs no Brasil**

Após todas essas lições a respeito de Parcerias Público-Privadas, é importante salientar que nosso país já vem constituindo parcerias público-privadas há alguns anos, cujas possibilidades legais vigentes derivam principalmente da Constituição Federal de 1988, da Lei 8.987/95 e da Lei 8.666/93, com suas alterações posteriores. Claro que não se pode esquecer da capacidade que nosso setor privado vem mostrando em aceitar os desafios de tais parcerias, nem da capacidade de nosso mercado financeiro no provimento dos fluxos de capitais indispensáveis a estas grandes empreitadas.

No âmbito rodoviário já foram constituídas diversas espécies de PPPs através dos muitos programas de concessão de rodovias dos estados, da União e do município do Rio de Janeiro. Mas tudo que foi feito ainda não basta, nem em qualidade – que pode ser melhorada, nem em quantidade, pois a carência de recursos do Poder Público parece não ter fim, assim como as necessidades de infra-estrutura e de serviços públicos, espalhadas por nosso país-continente, que também parecem infundáveis.

Mesmo com alguma experiência e alguma estrutura institucional para essa área, é preciso admitir que se está ainda em um processo de aprendizado, e portanto, de transição do antigo modelo de financiamento estatal para o modelo das PPPs.

Não é outra opinião de ATHAYDE (2002), que revela algumas das razões que justificam o nosso momento de transição:

- Alto grau de endividamento público e necessidade de ajustes fiscais severos;
- Quadro regulatório ainda deficiente em alguns aspectos;
- Legislação incompleta e não testada totalmente;
- Parceiros privados locais com pouca experiência;
- Desenvolvimento insuficiente do sistema financeiro;

- Indefinição no papel do setor público;
- Crescente demanda por bons serviços.

Especificamente sobre a necessidade de modernização da legislação brasileira no que tange as PPPs, é importante citar SUNDFELD (2002), que faz importantes colocações sobre as situações que nossa legislação atual não abrange, e que portanto, limitam a adoção de um leque maior de soluções por parte dos poderes executivos.

Com base nos ensinamentos desse eminente mestre, pode-se dizer que a lei de concessões (8.987/95) não atende às seguintes situações:

- Obras e serviços públicos cuja exploração econômica seja inviável (inviabilidade do sistema tarifário, como por exemplo, os metrô e muitos casos de rodovias de baixo tráfego);
- Parcerias entre particulares e empresas estatais de serviços públicos para implantação de infra-estrutura.

O autor ainda faz críticas específicas a certas limitações da Lei 8.666/93 e menciona um outro ponto bastante importante, não coberto por nenhuma das duas leis, que é a insuficiência das regras de proteção do crédito do particular frente à administração.

Visando melhorar a situação atual, SUNDFELD (2002), na mesma oportunidade enumera alguns dos possíveis meios de proteção dos contratos de PPPs, a saber:

- Contratação e execução de PPP em ambiente de responsabilidade fiscal estrita;
- Prioridade no pagamento de créditos PPP (equiparação à dívida pública);
- Encargos moratórios nos contratos PPP maiores do que os das contratações administrativas comuns;
- Conferir aos contratos PPP estabilidade maior do que a existente para os contratos administrativos comuns;
- Possibilidade de o contratado privado invocar a exceção do contrato não cumprido nos contratos PPP;



- Vinculação de certas receitas públicas ao pagamento de créditos PPP (observando-se a proibição constitucional de vinculação de impostos);
- Excepcionalmente, autorizar a compensação de débitos tributários por créditos de contratos PPP frente à Administração.

Por fim, SUNDFELD (2002) faz algumas colocações sugerindo a possível abrangência de uma nova legislação de PPPs para o nosso país, da seguinte forma:

- **Concessão de Empreendimento Público (CEP)**
  - Financiamento inicial de vulto na implantação, ampliação ou melhora de infra-estrutura;
  - Remuneração em longo prazo, com recursos orçamentários;
  - Previsão de proteções de nível máximo.
- **Concessão Derivada de Empreendimento Público (CEDEP)**
  - Instrumento de delegação de empreendimento público a particulares, que pode ser empregado por entidades da Administração Indireta prestadoras de serviços públicos.
- **Gestão Empresarial de Empreendimento Público (GEEP)**
  - Não implica financiamento inicial de vulto;
  - Objeto do contrato vinculado à gestão de um empreendimento (atividade ou obra);
  - Previsão de proteções de nível médio;
  - Prazo maior do que os contratos administrativos comuns.

O trabalho de SUNDFELD (2002) foi o resultado de um estudo encomendado pelo Ministério do Planejamento, no fim da gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que tinha como objetivo a elaboração de um primeiro esboço de uma legislação específica para PPP. Tal documento, elaborado por SUNDFELD ADVOGADOS (2002), é um projeto de lei com 21

artigos que dá maior ênfase justamente aos pontos já mencionados acerca do trabalho de SUNDFELD (2002).

No meu entender, embora se trate de uma proposta que vai a fundo na garantia dos direitos do parceiro privado, ponto no qual ela é muito boa, a proposta de SUNDFELD ADVOGADOS (2002) é por demais detalhada em alguns pontos, chegando a fixar em alguns momentos, valores e períodos máximos de duração, o que no meu entender é ruim, pois contraria o próprio espírito por trás dos conceitos de PPPs.

Um ponto sobre o qual discordo do projeto apresentado, está na não consideração da Lei de Concessões como sendo uma legislação de PPP. Não sei se esta foi uma opção técnica ou política, mas fato é que existe uma legislação de PPP no país, que precisa ser complementada ao invés de ser simplesmente colocada de lado.

É imprescindível, entretanto, concluir a discussão sobre o trabalho realizado por SUNDFELD ADVOGADOS (2002) com elogios, não só à equipe que trabalhou bastante e que inclusive viajou para conhecer de perto alguns projetos de PPP do outro hemisfério, visando finalizar a empreitada da elaboração de uma proposta inicial no curto espaço de tempo disponível (dado o fim do mandato, iminente à época), como também à lucidez do Ministro do Planejamento da época e do Governo Fernando Henrique Cardoso em geral, pela iniciativa de levar adiante, mesmo em final de mandato, um trabalho importante para o país, um legado, para que na Gestão de Luiz Inácio Lula da Silva os trabalhos possam levados adiante.

São bastante importantes os pontos dos autores citados, para que se tenha em mente o real estágio de nosso desenvolvimento no tema, o que não deve ser tomado como qualquer espécie de incentivo ao recuo ou à estagnação; pelo contrário, devemos usá-los para reflexões importantes que podem ser ainda melhoradas e posteriormente implementadas para que se possa cogitar outras espécies de parcerias, ainda mais benéficas à sociedade do que aquelas que já temos.

É justamente este o exercício que será feito nos próximos itens: trazer à tona e refletir sobre alguns dos diferentes modelos de PPP já empregados em outros lugares, para que dependendo da conveniência, nossa legislação futura venha a contemplá-los como possibilidade.

Foi justamente baseando-se nessa linha, e no projeto de PPP que se desenvolvia pelo menos até o final do ano de 2002, que O ESTADO DE S.PAULO (2002b) publicou editorial com o título “Novo esquema para concessões”, com o qual mostrou à sociedade de forma bastante resumida o que seriam as PPPs, ao mesmo tempo em que salientou que a experiência do atual Ministro do Fazenda, Antônio Palocci, poderia ser muito útil na construção deste novo sistema.

Consta do trabalho de NOGUEIRA e MARINHO (2002) que o Brasil estava, à época da publicação (5 de setembro de 2002), criando sua unidade PPP, com a qual buscava a sistematização dos conhecimentos no âmbito das parcerias e a padronização das relações.

A unidade estava sendo criada no âmbito do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, seguindo a experiência internacional. O objetivo da unidade era contar com especialistas das áreas de finanças, direito, engenharia, planejamento, entre outros, para desenvolver toda uma metodologia para o uso das PPPs. Para isso, se trabalharia tanto os conceitos, quanto o desenvolvimento de projetos piloto, para que se pudesse gerar a *expertise* necessária que possibilitaria a este time comandar a disseminação da metodologia PPP Brasil a dentro.

É preciso dizer que toda essa iniciativa foi gerada no final da gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), sendo que até Maio de 2003, pouco se falou a respeito de sua retomada na gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, muito embora o Ministro do Planejamento Guido Mantega tenha revelado que um programa de PPPs deverá ser realizado nessa gestão. Na mesma linha, afirmou o Ministro dos Transportes, Anderson Adauto em entrevista a RAMOS (2003):

“A Parceria Público-Privado é o governo acenando para a sociedade que precisa fazer infra-estrutura, mas que não tem dinheiro para fazer sozinho e nem precisa fazer tudo sozinho. As empresas arcam com a maior ou parte e o governo complementa. A parte do governo pode ser feita de várias formas. Não queremos, tanto no PPP, como nas concessões,

fazer caixa. Queremos fazer infra-estrutura para ampliar e modernizá-la. O que eu posso falar das ferrovias é que é o primeiro caso de PPP. Temos outro caso em andamento: uma rodovia no Brasil Central em negociação com o governo de Mato Grosso.”

Embora se veja que as intenções do novo governo são boas para as PPPs e portanto boas para o país que é carente de infra-estruturas, não se pode deixar de notar que se quer separar o instituto das concessões das PPPs, o que é um equívoco conceitual, não obstante possa se tratar apenas de estratégia política.

NOGUEIRA e MARINHO (2002) destacam no final do seu trabalho que a metodologia PPP não corresponde ao programa de um determinado matiz ideológico, qual seja de esquerda ou direita. Eles sustentam esse ponto de vista com a experiência britânica, onde o processo começou em um governo conservador e teve seu aprofundamento na gestão trabalhista. Conforme foi mencionado, tudo indica que esse ponto de vista poderá ser comprovado com a história brasileira.

Vale insistir que os termos PPP e Concessão não são a mesma coisa, haja vista que o primeiro é muito mais abrangente, conforme pôde ser evidenciado a longo deste texto; todavia, como atualmente no Brasil, praticamente só existe a parceria público-privada do tipo concessão, é esta a terminologia que será empregada no próximo item. O item 3.4 por sua vez, como trata de outros modelos de PPP, inclui as duas denominações.

No fundo, a denominação não é muito importante, uma vez que seria possível alterar a lei de concessões vigente visando a inclusão de novos mecanismos e possibilidades, tornando-a uma lei de parcerias público-privadas.

### **3.3 – Modelos de Concessão Rodoviária Usados no Brasil**

No sentido estrito e legal, o modelo de concessão de rodovias no Brasil obedece, ou pelo menos deveria obedecer, aos termos da Lei 8.987/95, termos esses que já foram abordados no item 2.2 do presente trabalho, quando foi tratado da legislação brasileira sobre o tema.

A intenção deste item portanto, não é de discorrer sobre as possibilidades dessa Lei e/ou das Leis estaduais e municipais que deveriam, em tese, estar alinhadas com a primeira. A idéia é de discorrer sobre os usos que a União, os Estados e até o momento, o município do Rio de Janeiro, fizeram das legislações, criando o que também se denominou de modelos de concessão/licitação.

Para discorrer sobre tais modelos utilizados nas diversas concessões brasileiras, dividir-se-á as informações relativas a cada ente federativo, sendo que para o caso federal será utilizada uma escala cronológica, visando descrever como se deram os processos de concessão. Os modelos mais detalhados serão o federal e o paulista, conforme se salientou na parte introdutória do trabalho.

Como não é a intenção deste trabalho descrever cada uma das concessões brasileiras atuais, ater-se-á às linhas gerais dos programas.

As principais fontes usadas para obtenção dos dados dos diversos programas de concessão de rodovias em andamento são: ABCR (2001), ABCR (2003), BNDES (2000), BNDES (2001), DNER (2000), DNIT (2003a), DNIT (2003b), DNIT (2003c), DNIT (2003d), INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (1997), WORLD BANK (1999a), SECRETARIA DOS TRANSPORTES DO ESTADO DE SÃO PAULO (1997), SECRETARIA DOS TRANSPORTES DO ESTADO DE SÃO PAULO (2003), GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (1997a), GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (1997b), GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (1998a), GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (1998b), MICHEL et al (1998), LEE (1996), BRANCO (2002a), BRANCO (2002b), CASTRO (2000a), CASTRO (2000b), MACHADO (2002), DER/PR (2003), BRASIL (1995), SÃO PAULO (1992), FELIPINI (1997), ARTESP (2003), ANTT (2003), BURATTO (2001), MANGURIAN (1999), DAER/RS (2003) e PADILHA (2003).

A exposição dos diversos modelos de concessão de rodovias brasileiros será iniciada com as concessões federais, seguida das concessões do estado de São Paulo, e posteriormente dos demais estados da federação, além da única concessão municipal (Rio de Janeiro), que se teve notícia durante a pesquisa. Esta seção não tem a pretensão de incluir todas as concessões de rodovias em funcionamento no Brasil, até pela falta de informação organizada sobre este assunto, que é agravada pela falta de informações na internet de alguns dos entes federativos responsáveis.

### **3.3.1 – As Concessões de Rodovias Federais**

Em todas as concessões federais já licitadas foi adotado o modelo de licitação pela Menor Tarifa, ou seja, ganharam as concorrências aqueles licitantes que atenderam todas as exigências dos editais e que para isso se comprometeram a cobrar o menor valor de pedágio dos usuários.

Outras informações importantes sobre o modelo federal de concessão de rodovias à iniciativa privada são:

- Prazos de concessão que variam entre 15 e 25 anos;
- Observância nos lotes iniciais das Leis 8.666/93 e 2.300/86 (Ponte Rio-Niterói). Nos editais seguintes, observância das Leis 8.666/93 (Licitação) e 8.987/95 (Concessão) com suas respectivas alterações;
- Tarifas determinadas pela proposta vencedora, observado o teto previamente informado pelo poder concedente;
- As concessionárias, nos contratos em vigor, devem ser empresas constituídas com fim específico e nos editais novos se prevê que, além disso, as empresas devem abrir seu capital no quinto ano;
- Detalhes e cronograma de manutenções e construções estão contidos nos contratos, que incluem multas diárias para o não cumprimento. Nos contratos em vigor estabeleceu-se inclusive detalhes técnicos de execução das obras, observação que foi

retirada dos novos editais que fixam somente parâmetros técnicos a serem atendidos;

- Os contratos atuais prevêem um programa amplo de investimentos e serviços de operação com padrões elevados para todos os lotes do Programa. Já os novos editais prevêem investimentos apenas nos casos que interferem diretamente na concessão e que sejam necessários. Quanto aos serviços e obras, prevêem padrões distintos para os diversos lotes do Programa, escolhidos em função das características das vias, visando a manutenção um nível de serviço adequado;
- Nos lotes iniciais não houve previsão de prazos máximos para revisões periódicas de equilíbrio econômico-financeiro do contrato, enquanto nos editais novos há o prazo máximo de 5 anos;
- A cobrança de pedágios é autorizada após um trabalho inicial de manutenção, que durou de 4 a 6 meses após a assinatura do contrato, nas concessões em andamento;
- É cobrada uma taxa mensal de fiscalização, com valor fixo, das concessionárias nas concessões em andamento, taxa que é reajustada pelo mesmo índice das tarifas. Para os novos lotes, esta taxa corresponde a 1% da receita com a tarifa;
- O risco do tráfego é da concessionária;
- As receitas acessórias também são da concessionária;
- Reajuste de preços através de fórmula paramétrica (ver item 4.4);
- Foi alterada nos editais dos 7 trechos que estão com a licitação suspensa a fórmula paramétrica de reajuste, que passou a incluir algumas novas variáveis, além do importante fato de passar a incluir o fator X de produtividade, que fará com que os reajustes anuais sejam ligeiramente menores do que aqueles determinados pela fórmula, fazendo com que uma parte dos ganhos de produtividade do concessionário seja revertido em benefício dos usuários;

- Quanto ao risco econômico e cambial, não se teve acesso aos editais das concessões iniciais e os documentos consultados não mencionaram qual o tratamento que foi dado a este item. Nas concessões em licitação, não há menção expressa sobre este risco, muito embora, o edital preveja que sempre que houver mudança nos custos considerados na proposta inicial que não foram cobertos pelo contrato, haverá o direito do concessionário pleitear a revisão tarifária para que se restabeleça o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

O histórico das concessões de rodovias federais confunde-se com o histórico das concessões brasileiras.

A implantação das concessões de rodovias à iniciativa privada no Brasil iniciou-se em 1993, no governo do Presidente Itamar Franco – que teve como Ministro dos Transportes Alberto Goldman, com a publicação pelo extinto DNER, de editais para a concessão de 5 trechos de rodovias que já haviam sido pedagiados diretamente pelo órgão no passado – fato que, em tese, diminuía o risco para o setor privado.

Embora a publicação de tais editais tenha despertado o interesse privado, particularmente de empresas ligadas ao setor da construção civil, o processo de concessão destes 5 trechos iniciais durou, em geral, cerca de três anos – demora que pode ser atribuída à falta de estrutura institucional e jurídica do país.

Destes cinco editais iniciais, a contagem efetiva de prazo de concessão do primeiro trecho – assinatura do contrato, iniciada naturalmente após todo processo licitatório – aconteceu no final de dezembro de 1994 e o início do prazo do último dos trechos foi somente em julho de 1997, sendo que os outros três contratos foram assinados em 1996. A operação efetiva do trecho inicial (Ponte Rio-Niteroi), foi iniciada em junho de 1995.

É interessante notar que a sanção da Lei das Concessões (Lei 8.987/95), só aconteceu em fevereiro de 1995, bem depois do lançamento dos editais, mas antes, porém, da assinatura da maioria dos contratos iniciais. DNIT (2003d) revela que com exceção da Ponte Rio-Niteroi, que foi concedida com base na Lei 2.300/86, as demais concessões federais desta primeira etapa



foram feitas com base na Lei 8.666/93. BRANCO (2002a) lembra que a legislação específica sobre concessões era esperada desde de 1934.

A próxima lei importante no âmbito federal foi a Lei 9.277 de maio de 1996, denominada Lei das Delegações, que criou a possibilidade de Estados, Municípios e o Distrito Federal, solicitar a delegação de trechos de rodovias federais para integrá-los aos seus programas de concessão.

Seguindo esta possibilidade, entre 1996 e 1998 foram assinados convênios de delegação com os estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Minas Gerais. Houve ainda o convênio com o Mato Grosso do Sul visando à construção de uma ponte sobre o Rio Paraguai e mais recentemente, em 2000, foi assinado um convênio com o estado do Espírito Santo.

Um sexto trecho (o Pólo de Pelotas – RS), até o momento o último que teve contrato assinado, teve seu edital publicado em julho de 2000 e o contrato assinado em março de 2001, prazo bem menor que os anteriores, muito embora seja este o maior trecho federal em operação concedida, com cerca de 600 km.

**Tabela 2: Concessões Federais de Rodovias Contratadas**

Nº	RODOVIA		EXT. (km)	PRAZO (anos)	CONCES- SIONÁRIA	Proposta	Contrato Nº PG	Início do Prazo	Início Pedágio
	BR	TRECHO							
01	040/MG/RJ	Juiz de Fora - Petrópolis - Rio de Janeiro	179,7	25	CONCER	01/10/93	138/96-00	02/05/96	22/08/96
02	101/RJ	Ponte Pres. Costa e Silva (Rio-Niterói)	13,2	20	PONTE	06/05/93	107/93-00	30/12/94	17/08/96
03	116/RJ/SP	Rio de Janeiro - São Paulo	406,8	25	NOVADUTRA	29/09/93	137/95-00	30/04/96	01/08/96
04	116/RJ	Rio de Jan. - Teresópolis. - Além Paraíba	142,5	25	CRT	30/09/93	156/95-00	22/05/96	02/09/96
05	290/RS	Osório - Porto Alegre - Guaiíba	112,3	20	CONCEPA	29/09/93	292/93-00	04/07/97	28/10/97
06	116/RS	Pólo Pelotas:	623,8	25	ECOSUL	07/07/00	PJ/215/98 013/00-M1	04/03/01	04/03/01
	293/RS	Camaquã - Jaguarão							
	392/RS	Pelotas - Bagé Rio Grande - Pelotas - Santana da Boa Vista							
07	158/RS	Pólo Santa Maria:	201,8	15	SANTA MARIA	05/08/98	PJ/259/98	-	-
	287/RS	Julio de Castilhos - Santa Maria							
	290/RS 392/RS	Santa Maria - São Vicente do Sul Entr. BR-153 - Entr. BR-392 Entr. BR-290 - Santa Maria							

Fonte: DNER (2001)

É importante lembrar e ao mesmo tempo criticar, que o último relatório publicado na página da internet do DNIT, sobre o andamento das concessões de rodovias federais é datado de novembro de 2001 (ainda tem o timbre do extinto DNER), deste modo, eventuais imprecisões por falta de atualização das informações aqui contidas derivam desta falha. É preciso

reconhecer por outro lado, que a página do DNIT possui para *download* alguns dos editais das concessões federais, assim como apresenta página com muitas informações do programa de concessões.

A página da internet da Agência Nacional de Transportes Terrestres, ANTT, em que pese conter alguns dados gerais, é bastante pobre em informações, não contendo praticamente nenhuma estatística ou informações que permitam aos cidadãos acompanhar o andamento dos contratos.

Atualmente existem esses seis trechos federais em operação, que totalizam 1478,3 km. Existe nas tabelas do DNIT um sétimo lote (Pólo de Santa Maria – RS), cujo edital foi publicado em 1998, que já foi contratado segundo as informações constantes na página da internet do DNIT, mas que ainda tem pendências para o início da contagem de prazo e para sua operação.

Mais 8 trechos federais já estavam em processo de licitação à época do relatório do DNER (2001), alguns deles desde 2000, mas o processo licitatório está suspenso *sine die*, para análise do Tribunal de Contas da União.

**Tabela 3: Concessões de Rodovias Federais em Processo de Licitação Suspenso**

Nº	Lote	RODOVIA		EXT. (km)	Doc. Pré-Qualificação
		BR	TRECHO		
08	12	116/SP/PR	São Paulo – Curitiba	402,3	08-12-2000
09	13	116/376/PR e 101/SC	Curitiba – Florianópolis	367,6	08-12-2000
10	11	381/MG/SP	Belo Horizonte – São Paulo	561,5	08-12-2000
11	10	101/RJ	Divisa RJ/ES - Ponte Pres. Costa e Silva	320,8	06-02-2001
12	9	393/RJ	Divisa MG/RJ (Alem P.) - Entr. BR-116/RJ (Via Dutra)	200,5	06-02-2001
13	8	116/PR/SC	Curitiba – Divisa SC/RS	406,5	06-02-2001
14	7	153/SP	Div. MG/SP - Div. SP/PR	321,7	06-02-2001
15		116/RS 386/RS	Pólo Metropolitano (Polão): Nova Petrópolis – Porto Alegre Tabaí – Canoas	137,2	-

Fonte: DNER (2001)

Consta que mais 13 trechos já teriam completado a fase de verificação de viabilidade, assim, em tese, estar-se-ia aguardando a continuidade das licitações anteriores para que possam ser licitados mais

estes. Por fim, havia ainda no mencionado relatório, a informação de que 5 outros trechos estavam na fase de estudos de viabilidade.

Vale destacar que em 14 de setembro de 2000, foi publicada pelo extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem a Portaria nº 1.070 que se refere ao regimento das comissões tripartite para a fiscalização das concessões de rodovias federais.

Na regulamentação consta que tais comissões são compostas por representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários. S segundo a Dra. Zilla Patrícia Bendit, cuja iniciativa no estado de São Paulo será mencionada a seguir, na formação inicial, a iniciativa federal não incluía a participação dos usuários.

**Tabela 4: Concessões de Rodovias Federais a Licitar**

Nº	RODOVIA		EXT. (km)
	BR	TRECHO	
16	232/PE	Recife – Caruaru	125,1
17	040/MG	Belo Horizonte - Juiz de Fora (B. Triunfo)	230,0
18	040/MG e 135/MG	Entr. BR-365 (Montes Claros) - Entr. BR-135 Entr. BR-040 - Entr. 262/381 (Anel Rod. BH)	409,5
19	050/MG e 365/MG	Div. GO/MG-Div. MG/SP Entr. BR-354 (Patos de Minas) - Entr. BR-153 (M. Alegre de Minas)	509,7
20	116/MG	Divisa BA/MG - Entr. p/Itanhomi	425,0
21	116/MG	Entr. Itanhomi – Divisa MG/RJ (Além Paraíba)	392,3
22	282/MG	Entr. BR-381 (Betim) - Entr. BR-050 (Uberaba)	444,5
23	262/ES/MG	Entr. BR-101 (B) (Vitória)-Entr. BR-381 (A) (J. Mont.)	376,7
24	101/RJ/SP	Entr. BR-465 (B) (Av. Brasil/Santa Cruz) – Ubatuba	262,0
25	163/MT e 364/MT	Divisa GO/MT - Entr. BR-163 (A) (Rondonópolis)	551,0
26	163/MS	Entr. BR-267 (B) (Nova Alvorada do Sul) – Divisa MS/MT	482,0
27	060/DF/GO e 153/GO	Entr. DF-001(BsB) - Entr. BR-153(B) (Goiânia) e Entr. BR-060(B) (Goiânia)-Entr. GO-213(A) (Morrinhos)	303,0
28	153/GO/MG	Entr. GO-213 (A) (Morrinhos)-Divisa GO/MG-Div. MG/SP	327,0
29	101/SC/RS	Florianópolis – Osório	345,0

Fonte: DNER (2001)

O funcionamento e os fins de tais comissões estão bem claros na Portaria referida. A grande crítica que se pode fazer a esta excelente iniciativa, é a da participação de membros das próprias concessionárias nas comissões, pois não parece lógico, nem correto, que uma empresa seja fiscalizada por alguns de seus próprios funcionários.

### 3.3.2 – As Concessões de Rodovias do Estado de São Paulo

O Programa de Concessões de Rodovias Paulista, considerado o mais ambicioso programa estadual brasileiro, e provavelmente o maior programa subnacional do mundo, é atualmente composto de 12 concessionárias, cujos trechos somados atingem cerca de 3500 km.

Foi através da Lei 9.361, de 5 de julho de 1996, que o governo de São Paulo instituiu o Programa Estadual de Desestatização. O primeiro contrato de concessão de rodovia paulista foi assinado em 2 de março de 1998 e o último dos lotes concedidos até o momento teve seu contrato assinado em 2 de março de 2000.

Diferentemente da página da internet do programa de concessões federal, que estava com as informações desatualizadas, o site da ARTESP (2003), continha informações bastante atuais sobre o programa paulista, o que inclui a possibilidade de *download* dos editais, assim como a visualização de informações de número de acidentes, obras realizadas, recursos investidos, etc.

Talvez a maior diferença entre o programa paulista e o programa federal seja realmente o tipo da licitação, pois neste caso, ao invés da menor tarifa, usou-se o critério legal da Maior Oferta.

A justificativa para esta escolha, segundo o Dr. Michael Paul Zeitlin, foi baseada em dois grandes motivos: o primeiro, na situação muito ruim das finanças do governo Mario Covas à época da decisão do modelo a ser adotado, e a segundo, no fato de que se para as concessões paulistas tivesse sido adotado o modelo da menor tarifa, as rodovias com maior tráfego, que coincidentemente são as rodovias que atravessam as partes mais ricas do estado, teriam as menores tarifas, enquanto que as rodovias com menor tráfego, que atendem regiões mais pobres, teriam tarifas mais elevadas.

Sobre o programa paulista, BNDES (2001) acrescenta que apesar de fortes pressões sofridas pelo governo durante a vigência dos contratos, principalmente por parte de sindicatos de operadores rodoviários, não houve a quebra de cláusulas contratuais. O Estado resolveu, entretanto, com a intenção de reduzir o custo do pedágio sobre aquele segmento, instalar o vale-pedágio, emitido pelo governo e adquirido com desconto pelas transportadoras. A

diferença entre o valor do pedágio e o valor pago pelo vale-pedágio era coberta pelo Estado com a receita advinda do pagamento dos ônus. Tal incentivo deixou de existir, segundo o Dr. Michael Paul Zeitlin, pois uma vez editada a Lei Federal Lei nº 10209, de 23/03/2001, que atribuiu ao embarcador a responsabilidade pelo pedágio, o subsídio perdeu seu objeto.

**Tabela 5: Concessões de Rodovias Paulistas Contratadas**

LOTE	REGIÃO	EXT. km	CONCESSIONÁRIA
1	Campinas	309,28	AUTOBAN
3	Bebedouro	155,98	TEBE
5	Ribeirão Preto	236,67	VIANORTE
6	Itapira	364,13	INTERVIAS
8	Jaú	218,16	CENTROVIAS
9	Araraquara	442,22	TRIÂNGULO DO SOL
10	Batatais	316,50	AUTOVIAS
11	São João da Boa Vista	291,17	RENOVIAS
12	Sorocaba	162,18	VIAOESTE
13	Itu	299	RODOVIAS DAS COLINAS
20	Itapetininga	515,68	SPVIAS
22	Baixada Santista	176,79	ECOVIAS

Fonte: Secretaria dos Transportes do Estado de São Paulo

As principais características do modelo paulista de concessão de rodovias são:

- Prazo de concessão de 20 anos;
- Observância da Lei 8.987/95 e da legislação do estado de São Paulo;
- Tarifas expressas no edital, determinadas com base numa classificação do tipo de rodovia. As rodovias do tipo sistema, como por exemplo, o Sistema Anhanguera Bandeirantes, tiveram como base tarifária o valor que já era cobrado pela Dersa neste sistema. Para rodovias de pista dupla, foi

estabelecido um valor de pedágio que era uma redução percentual do primeiro. Por fim, para as rodovias de pista simples, estabeleceu-se um valor percentual muito menor do que o primeiro. Pode-se afirmar portanto, que o primeiro valor tinha um cálculo técnico por trás, feito pela Dersa, enquanto que os valores para as rodovias classificadas nas outras duas categorias não foram escolhidos com base em fatores técnicos;

- Tarifas uniformes para o estado, de acordo com o tipo da rodovia;
- As concessionárias devem ser empresas constituídas com fim específico, sob a forma de sociedade anônima;
- Detalhes e cronograma de manutenções e construções estão contidos nos contratos, que incluem multas para o não cumprimento. Os editais fixam parâmetros técnicos a serem atendidos;
- Os contratos atuais prevêm um programa amplo de investimentos e serviços de operação com padrões elevados para todos os lotes do Programa;
- Não há previsão de prazos máximos para revisões periódicas de equilíbrio econômico-financeiro;
- O risco de variações econômicas e cambiais que provoquem variações substanciais nas projeções financeiras das concessionárias é do estado;
- Não é discriminada taxa de fiscalização no edital, muito embora se saiba, que o pagamento de 3% da receitas que as concessionárias fazem mensalmente ao estado, se constitui em fonte de receita da ARTESP, órgão responsável pela fiscalização das concessões paulistas;
- O risco do tráfego é da concessionária;
- As receitas acessórias são da concessionária;
- Reajuste de preços através do IGP-M;

- Fator X de produtividade incluído nas últimas três concessões, através de aditivos aos contratos, segundo o Dr. Michael Zeitlin;
- Mensalmente as concessionárias pagam dois ônus pelo direito de ter a concessão: o primeiro valor corresponde a 3% da receita bruta e é conhecido como ônus variável; o segundo, corresponde a cerca de 1/240 do valor da oferta que foi dada para se ganhar a concessão, sendo conhecido como ônus fixo.

Dentre as iniciativas brasileiras mais louváveis encontradas nesta pesquisa, especificamente no que diz respeito ao usuário das concessões de rodovias, está a criação das Comissões de Acompanhamento e Fiscalização – CAF.

Tais comissões, segundo palavras da Profa. Zilla Patrícia Bendit, pessoa que colaborou decisivamente na implantação das CAFs paulistas, que à época era coordenadora de comunicações do poder concedente do estado de São Paulo, foram criadas com base num modelo federal existente, muito embora esse modelo, à época, não incluía os usuários, o que o modelo paulista fez.

É este justamente o grande mérito das CAFs paulistas, que começaram a ser implantadas em 1999 para avaliar o trabalho de cada uma das concessionárias de rodovias do estado.

Cada CAF era composta por 9 membros, sendo 3 deputados estaduais, 3 representantes do poder concedente (que mais tarde de tornou a ARTESP) e 3 representantes dos usuários, que foram indicados por diversas entidades de classe consultadas pela idealizadora.

Desde o começo foram instituídas regras para tornar a avaliação feita pela CAF séria e isenta de influências externas, muito embora, o trabalho de avaliação propriamente dito tenha começado de forma pouco estruturada, mas que em pouco tempo encontrou seu caminho.

As avaliações foram feitas duas vezes por ano, sempre de forma surpresa para a concessionária. Normalmente o time de 9 pessoas passava o dia todo analisando a atuação da concessionária *in loco*, e ao fim do dia,

preenchia um questionário que contemplava diversas variáveis, para as quais eram atribuídas notas.

Com o passar o tempo, como o time de avaliadores permanecia constante, chegou-se a suspeitar que a avaliação de alguns dos usuários pudesse não estar sendo isenta, também aconteceu de deputados da oposição passarem a constantemente atribuir notas deliberadamente baixas. Como estes dois fenômenos estavam influenciando na qualidade dos resultados finais, depois de consultar especialistas em estatística, resolveu-se pela eliminação da pior e da melhor nota do grupo, antes de tirar a média dos resultados – o que resolveu tais problemas.

Uma outra maneira de verificação dos resultados obtidos pelas CAFs foi feita a través de pesquisas de satisfação de usuários, promovidas pelo próprio poder concedente, cujos resultados confirmaram a boa representatividade da opinião das CAFs, salvo os casos mencionados, que foram corrigidos.

A Dra. Zilla Bendit deixou o cargo que ocupou na Secretaria dos Transportes no meio do ano de 2001. Seu sucessor interrompeu temporariamente o trabalho das CAFs enquanto não fica pronto o regulamento oficial do funcionamento delas, que deverá ser aprovado pelo Secretário dos Transportes ainda no ano de 2003. Segundo informações obtidas com funcionários da ARTESP, o projeto que está para ser regulamentado inclui também a participação da Polícia Rodoviária nas Comissões de Acompanhamento e Fiscalização das concessões paulistas, o que é uma inovação bastante interessante.

Por fim, é importante deixar registrado que existiram e existem iniciativas que merecem sinceros elogios, dentre as quais essa se destaca. Elas provam que é possível integrar o usuário na avaliação e fiscalização do trabalho realizado pelos parceiros privados, cujo resultado deverá servir para a confirmação do bom ou do mau desempenho das concessionárias, elementos de tamanha importância e credibilidade para todas as partes envolvidas, que foram usados até como instrumento para a gestão das empresas.



### 3.3.3 – As Concessões de Rodovias do Estado de Santa Catarina

No estado de Santa Catarina, foi em setembro de 1993 que o Departamento de Estradas de Rodagem do estado, DER/SC, colocou em licitação a concessão de um conjunto de rodovias estaduais (SC-400/401/402/403), que constituem o sistema viário principal de acesso à região norte da Ilha de Santa Catarina, em Florianópolis. Entretanto, foi somente em dezembro de 1994, que a concessionária Linha Azul S/A celebrou o contrato de concessão com DER/SC, referente ao sistema rodoviário de 36,3 km, que dá acesso a algumas das praias de Florianópolis. O prazo da concessão é de 25 anos.

O amparo legal para a implementação dessa concessão catarinense é da Lei estadual 9.163/93. Assim, foi realizada a concorrência pública que incluiu no seu edital a obrigação de duplicação da SC-401, os encargos de conservação, restauração, melhoramentos e operação do sistema rodoviário mencionado. O estado compartilhou os riscos de tráfego e de quantitativos de obra com o concessionário, uma vez que os cálculos destes fatores foram feitos pelo poder concedente. Existe a previsão de cobrança de valores diferenciados para a regulação da demanda, muito embora, por problemas judiciais, nem a cobrança de pedágio esteja implementada até o momento.

O modelo de licitação adotado em Santa Catarina foi o da Menor Tarifa, sendo que o edital limitou o valor máximo dessa tarifa. Existe no edital a obrigação da concessionária pagar 5% de sua receita a partir do décimo ano de concessão, valor destinado ao ressarcimento das despesas com a fiscalização e controle da concessão.

Não é fácil encontrar informações sobre o programa catarinense de concessões de rodovias. Consta de BURATTO (2001) que das 5 concessões planejadas pelo governo, uma foi devolvida ao DNER, outras duas estão com os contratos sustados por ações judiciais, uma foi suspensa no lançamento e a primeira delas, cujo histórico foi relatado acima, aguarda decisão judicial para poder iniciar a cobrança de pedágio, uma vez que a concessionária já investiu na rodovia e até o momento não teve suas receitas de direito.

Acredito que valha o comentário de que, embora não se tenha muitos dados do programa catarinense, tal programa parece ter sido bem

estruturado, haja vista o trabalho de LEE (1996), que é engenheiro rodoviário do DER/SC e que acompanhou os estudos de viabilidade das concessões do estado, cuja dissertação de mestrado nesta área, demonstrou um sólido conhecimento acerca do tema.

### **3.3.4 – As Concessões de Rodovias do Estado e do Município do Rio de Janeiro**

A respeito concessões do estado do Rio de Janeiro, é preciso salientar que não foi encontrada nenhuma informação do programa de concessões deste estado em páginas oficiais do governo estadual, que tem 2 concessões, nem da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, detentora da única concessão municipal do Brasil. Tampouco os trabalhos do BNDES detalham as concessões fluminenses. As poucas informações conseguidas estão em LEE (1996) e em ABCR (2003).

Esse programa estadual teve início em abril de 1996 com o lançamento do edital de concessão da Via Lagos, que incluía serviços de recuperação, manutenção, conservação, operação e ampliação de rodovias da Região dos Lagos. Esta concessão de 57 km terá duração de 25 anos e foi licitada pela Maior Oferta. As tarifas de pedágio foram expressas no edital da licitação, que já continha a possibilidade, que depois veio a se tornar realidade, da cobrança de valores diferenciados em dias úteis e nos fins de semana.

A segunda e última concessão realizada pelo estado do Rio de Janeiro teve seu contrato assinado em março de 2001, com início da cobrança de pedágio realizado em novembro de 2001. Pelas informações localizadas, esta concessão fez uso de modelo igual ao anterior, embora possua 140 km de extensão.

As informações sobre a única concessão de rodovia municipal de que se tem notícia no Brasil não são muitas. A Linha Amarela, com 25 km de extensão, que liga o sudoeste da cidade do Rio de Janeiro à congestionada zona norte, foi concedida para a concessionária LAMSA, controlada pela

Construtora OAS, através de contrato assinado em dezembro de 1994. Desta maneira, o pedágio só começou a ser cobrado em janeiro de 1998.

Segundo MANGURIAN (1999), autor de uma reportagem da revista Bid América, a concessão da Linha Amarela não foi planejada desde o início da construção da via, ela aconteceu depois que o município finalmente resolveu tirar do papel um projeto de cerca de 3 décadas, para o qual se deu conta mais tarde que não havia recursos para conclusão. Assim, as autoridades municipais solicitaram propostas de construtoras capazes de ajudar a financiar os 15 km restantes. Como contrapartida, a cidade oferecia a concessão para operar esse trecho através de pedágio. A Construtora OAS Ltda., empreiteira de grande porte do estado da Bahia, foi a vencedora dentre as cinco firmas que apresentaram propostas, oferecendo-se para financiar 51,5% do custo da obra, em troca de uma concessão de 13,5 anos para operar e manter a via expressa. Mais tarde, a concessionária negociou uma extensão da concessão para 25 anos, em troca de novo investimento de US\$ 40 milhões.

Diante das informações coletadas, pode-se dizer que esta parece ser a única concessão de rodovias brasileira em operação que utilizou um modelo BOT (*Build, Operate and Transfer*), em que primeiro a concessionária teve de construir a obra, para aí sim cobrar o pedágio. Na grande maioria das outras concessões de rodovias brasileiras, quiçá em todas, existia uma rodovia construída pelo Poder Público que foi entregue para manutenção e conservação, sendo que em muitos casos, foram estabelecidas contratualmente obrigações de ampliação, duplicação, enfim, grandes obras.

### **3.3.5 – As Concessões de Rodovias do Estado do Rio Grande do Sul**

O Estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, desenvolveu um modelo próprio de concessões baseado na concessão de “Pólos Rodoviários”, que se caracterizam por rotas convergentes a um determinado ponto (pólo) comum, o qual recebeu o nome da cidade de convergência das rodovias que o formam.

Para viabilizar a concessão do maior número de quilômetros, foi necessário assegurar o equilíbrio do sistema, isto é, reunir em um mesmo

segmento, com idênticas tarifas de pedágio, as rodovias de maior tráfego com as de menor tráfego, de forma que, por grupo de rodovias, o empreendimento fosse rentável. Surgiu, assim, o conceito de "Pólo Rodoviário de Concessão".

A lei gaúcha de número 10.700/96 foi a precursora do programa de concessões do estado. Nove pólos foram determinados inicialmente, muito embora somente sete tenham sido efetivamente concedidos. É importante registrar que grande parte das rodovias contempladas neste programa de concessões é federal e foi delegada para a concessão no estado também no ano de 1996.

Todos os editais para as concessões gaúchas foram publicados no diário oficial, naturalmente, após a vigência da lei estadual mencionada acima e conseqüentemente também após a vigência da lei nacional de concessões nº 8.987/95. Esse fato parece não ter sido levado em conta, pois o modelo adotado no estado não existe na lei nacional, ao qual ele está submetido, mesmo tendo sido o programa todo implantado após a vigência de tal diploma legal.

Através da análise do embasamento jurídico presente em um dos contratos de concessão analisados (Pólo Caxias do Sul), foi possível constatar que embora se tratasse de um contrato assinado em abril de 1998, cujo edital foi publicado em 1997, a lei nacional de concessões nem é citada. Isso não significa que tal programa seja necessariamente pior do que um programa realizado conforme a lei federal, pelo contrário, essa solução, embora contemple explicitamente subsídios cruzados, pode em tese, ser mais bem aceita pela população do que uma situação no qual o ente federativo tenha grandes receitas com as concessões.

O prazo de duração das concessões do Rio Grande de Sul é de 15 anos, sendo que a licitação na forma de concorrência pública de cada um dos pólos, se deu segundo o critério da maior oferta ao sistema, ou seja, a maior extensão de obras e operações adicionais ofertadas pelo licitante. Os valores das tarifas foram calculados pelo poder concedente e foram fixados no edital.

Além das isenções normais que praticamente todos os pedágios têm para determinados veículos, existe uma forma de isenção bastante inusitada nos pedágios gaúchos para a chamada passagem múltipla, que é a passagem de um veículo por uma cabina de arrecadação de uma praça de pedágio, que

sucede após a primeira passagem, no mesmo dia, na mesma praça e no mesmo sentido.

O reajuste de preços dos pedágios é feito por fórmula paramétrica idêntica àquela usada nas primeiras concessões federais. A primeira concessão data de fevereiro de 1998, e a última das rodovias concedidas teve seu contrato assinado em junho do mesmo ano. Ao todo são 2070 km de rodovias concedidas.

É importante salientar, que a página da internet do DAER/RS tem muitas informações sobre o sistema de concessões gaúcho, e é bastante atualizada no que concerne a este programa de concessões, o que inclui a possibilidade de *download* dos contratos e seus adendos.

### **3.3.6 – As Concessões de Rodovias do Estado do Paraná**

O caso paranaense de concessões de rodovias teve início em 1996, com a publicação dos editais para a seleção prévia de empresas para participar na disputa pelas concessões de trechos de rodovias estaduais e das rodovias federais delegadas àquele estado.

Ao todo, o estado possui 6 concessões, que juntas, operam e mantêm pouco mais de 2300 km de rodovias. Todos os contratos de concessão de rodovias do estado do Paraná foram assinados em novembro de 1997 e todos eles têm a mesma duração, 24 anos.

O modelo de licitação utilizado foi o mesmo do estado do Rio Grande do Sul, ou seja, venceram as licitações as empresas ou consórcios de empresas que fizeram a maior oferta de quilômetros de trechos de acesso para os quais elas também ficariam responsáveis em manter, só que nestes casos, sem a cobrança de pedágios.

Vale também neste caso a observação feita para o programa gaúcho, sobre a incompatibilidade deste tipo de licitação com a lei federal que já estava vigente à época do lançamento dos editais, muito embora isto não tire os méritos deste tipo de solução, conforme foi esclarecido acima.

Houve um incidente bastante conhecido no caso dessas concessões, no qual as tarifas dos pedágios das rodovias paranaenses foram

reduzidas em 50% unilateralmente pelo Governo do Estado, pouco tempo depois do início da cobrança dos pedágios. Tal atitude só foi corrigida meses depois através de um acordo entre as partes visando o restabelecimento do equilíbrio daqueles contratos, que foi feito através do aumento das tarifas e da redução com obrigações de obras.

Mais uma vez é preciso mencionar que não existia no momento de nossa consulta, nenhuma informação oficial sobre o programa de concessões paranaenses na página da internet do DER/PR (2003b). À época lia-se somente:

“As informações relativas ao ‘Programa de Concessão - Anel de Integração’, estarão temporariamente fora do ar em função dos estudos que vem sendo desenvolvidos pelo atual Governo para readequação do referido programa, principalmente, visando a redução da tarifa.”

### **3.3.7 – As Concessões de Rodovias do Estado do Espírito Santo, Bahia e outros**

O estado do Espírito Santo tem apenas uma rodovia concedida, sobre a qual informações oficiais do estado não foram localizadas na internet. Para se ter uma idéia mais clara do caso, o DER/ES ainda não tem uma página na Internet, e a página do governo do estado nem menciona a existência de uma concessão de rodovia.

Desta maneira, não se conseguiu descobrir qual o modelo utilizado naquela concessão. Sabe-se somente que o contrato foi assinado em dezembro de 1998 e que tem duração de 25 anos. Segundo ABCR (2003), os objetos do contrato são a recuperação, melhoramento, manutenção, conservação, operação e exploração do Sistema Rodovia do Sol, que tem 67,5 km de extensão.

Por último, cabe mencionar o caso do estado da Bahia, onde também existe uma rodovia concedida sobre a qual o governo do estado não

mantém informação alguma na internet que tenha sido localizada nessa pesquisa, em que pese existir, pelo menos, uma página na internet do DER desse estado.

Sabe-se somente que o objeto deste contrato é a recuperação, duplicação, manutenção, conservação, operação e exploração da Estrada do Coco e recuperação e conservação da Linha Verde. A extensão total do sistema é de 217 km e o prazo de duração do contrato é de 25 anos. Esse contrato foi assinado em fevereiro de 2000.

É útil mencionar que esta concessão está numa região do país, dentre as quais o governo federal não pretende realizar concessões de rodovias.

PADILHA (2003) declarou que especificamente para as regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, o governo havia tomado a decisão de não conceder rodovia mediante pedágio. Nestas regiões segundo ele, não haverá concessão pelo Governo Federal. As exceções apontadas são: o programa do Governo do Estado da Bahia, que envolve uma rodovia federal entre Salvador e Feira de Santana; em Pernambuco, onde há um programa estadual que envolve rodovia federal entre Recife e Caruaru; e no Pará, a rodovia Belém-Castanhal, também no programa do Governo do Estado.

Não foram encontradas mais informações sobre a efetivação e operação do programa dos estados de Pernambuco e do Pará, cuja única menção encontrada é esta colocada acima.

### **3.4 – Outros Modelos Concessão, Licitação e PPPs Rodoviárias**

Neste item a idéia principal é explorar a criatividade de outros países e a estruturação conceitual de alguns autores no que tange os tipos, modelos e as variáveis, já implantados ou passíveis de serem implantados em parcerias público-privadas na área rodoviária. Por isso, não haverá a preocupação de se verificar a aplicabilidade de tais modelos à nossa legislação atual.

O objetivo está centrado na exposição e breve análise de diferentes soluções, visando a difusão e discussão de tais idéias a fim de que possam ser pelo menos levadas em conta, tanto em próximos programas de PPPs

brasileiros, quanto na modernização de nossa legislação e doutrina sobre este mote.

Para que este item não se estenda indefinidamente, haja vista o grande material encontrado nessa pesquisa acerca da experiência internacional, procurar-se-á destacar apenas os pontos nos quais a experiência e a doutrina pesquisados se diferenciam dos modelos já aplicados em nosso país<sup>5</sup>.

É importante frisar que a escolha de determinado modelo de parceria público-privada, ou mesmo de um modelo de concessão, tem que estar alinhada às possibilidades do país nas diversas searas que um programa deste envolve<sup>6</sup>, e por isso, dificilmente um programa usado com sucesso em determinado país, pode ser aplicado em outra localidade sem passar por uma cuidadosa análise e adaptação às peculiaridades locais.

Inicialmente é interessante expor uma divisão básica a respeito de três tipos de concessão ou de PPP, de acordo com o papel que o Estado e o particular assumem no projeto. Esse papel não é algo que pode ser escolhido amplamente, apesar de existir certa discricionariedade do Poder Público, ele é derivado das condições de demanda (tráfego) e da necessidade de investimentos.

Assim, há casos de rodovias com alto tráfego e baixa necessidade de investimento, bem como há rodovias com baixo tráfego e alta necessidade de investimento, além das outras combinações possíveis.

Com base na explicação acima, LEE (1996) propõe uma divisão entre 3 tipos diferentes de concessão:

- **Concessões subsidiadas:** são aquelas financeiramente inviáveis, cuja viabilização é feita através da introdução de subsídios diretos ou indiretos, reduzindo a necessidade de capital privado a ponto de tornar tais empreendimentos atrativos;
- **Concessões gratuitas:** compreendem os projetos em que não há necessidade de subsídios públicos, uma vez que as receitas e os investimentos os tornam atraentes;

---

<sup>5</sup> Ver item 3.3.



- **Concessões onerosas:** inclui os casos de concessões de empreendimentos cujas rentabilidades são grandes o bastante para que o poder concedente possa promovê-los exigindo pagamentos pela outorga e/ou auferindo parcelas das receitas, sem que se abale a rentabilidade do projeto.

Naturalmente, dada a complexidade dos projetos de concessão, pode não ser simples a tarefa de encaixar projetos deste tipo somente em um dos itens propostos por LEE (1996). Aliás, a maioria das rodovias concedidas aqui no Brasil, poderia em tese ser classificada em um item diferente daquele que ele melhor se encaixa hoje, tivessem sido diferentes os anseios políticos e as situações de contorno de cada gestão.

Um segundo tipo de classificação, apregoado por LÉON-DUFOUR (1996) e também por LEE (1996), leva em conta o risco do empreendimento:

- **Modelo de risco integral:** são os modelos nos quais todos os riscos são atribuídos ao concessionário (projeto, financiamento, construção, exploração, operação e muitas vezes até fixação de tarifas). Este tipo de PPP pode ser aplicado com maior possibilidade de sucesso a mercados bem desenvolvidos, com regime econômico estável, maturidade institucional e financeira, acirrada competição, etc.
- **Modelo de risco parcial:** compreendem o envolvimento do poder concedente em alguma instância do processo de concessão, visando torná-lo atraente ou viável à iniciativa privada. A participação estatal pode se dar de diversas formas, que incluem desde a participação direta nos investimentos, passando pela garantia de níveis mínimos de receita ou agindo apenas como garantidor dos financiamentos dos agentes privados.
- **Modelo de risco compartilhado:** diferentemente do modelo de risco parcial, onde o risco era dividido entre poder concedente e concessionária, neste modelo o usuário também

---

<sup>6</sup> Ver item 3.2.

compartilha o risco do empreendimento – normalmente através da possibilidade de alteração da tarifa. Por exemplo, se em determinado projeto, além do poder concedente participar como garantidor de parte dos riscos da concessão, o usuário também puder ter a tarifa que ele paga alterada para mais ou para menos, de acordo com alguma variável da concessão, isso significa que ele também participa do risco do empreendimento, caracterizando a presença deste modelo.

Embora não apresentem novidades em relação aos modelos de concessões encontrados no Brasil, as duas classificações ajudam a entender de maneira mais estruturada as possibilidades básicas de um poder concedente em face de um estudo de viabilidade de uma concessão de rodovias, que vise também estabelecer quais os tipos de concessão seriam aplicáveis ao caso concreto.

Ainda no campo de modelos estruturados, é interessante mencionar Gilles J. Guglielmi *apud* DI PIETRO (1999), que traz alguns exemplos de PPP extraídos do direito francês:

- ***l'affermage***: pode ser traduzido aproximadamente por arrendamento. É um contrato pelo qual o Poder Público encarrega um terceiro (*fermier* – arrendatário) de gerir um serviço público, mediante pagamento de uma importância que este paga àquele, calculada sobre os recolhimentos devidos pelos usuários. As obras são construídas pelo Poder Público, assim os custos para o arrendatário são menores, justificando o pagamento que o arrendatário faz ao Poder Público;
- ***régie intéressée***: é um contrato no qual ocorre a transferência de gestão operacional de um serviço público a um terceiro (*régisseur*), ao qual o Poder Público paga uma remuneração sob a forma de porcentagem calculada sobre os resultados obtidos; aproxima-se da 'concessão' como entendemos no Brasil, porém dela difere pela forma de remuneração, que na concessão é paga pelo usuário e que neste modelo é paga pelo Poder Público. Os bens utilizados nesta forma de contrato

pertencem ao Poder Público e correm por sua conta todos os riscos do empreendimento;

- ***gérance***: também é um contrato em que ocorre a delegação da gestão operacional de um serviço público, que difere da *régie intéressée* quanto à forma de remuneração, que não é com base em uma porcentagem sobre os resultados obtidos, mas em uma importância estipulada pela partes; em um e outro contrato, o particular gere o serviço público com autonomia para contratar o pessoal e terceirizar atividades materiais.

Dos interessantes modelos de PPP efetivamente utilizados em outros países, iniciar-se-á a exposição por aquele que considero o mais interessante de todos, que não coincidentemente é o modelo sobre o qual se conseguiu agregar algumas referências bibliográficas de boa qualidade. Trata-se do modelo de concessão pelo menor valor presente das receitas.

### **3.4.1 – O Modelo de PPP pelo Menor Valor Presente das Receitas**

Para explicar o funcionamento deste tipo PPP, que no nosso direito vigente seria conceituado como concessão, foram utilizadas as seguintes fontes: BEATO (2003), ENGEL et al (1997), ENGEL et al (2000a), ENGEL et al (2000b), ENGEL et al (2001), ENGEL et al (2002b), NASSIF (2003), NELTHORPE (2001), PIRES e GIAMBIAGI (2002), PROJECT FINANCE (2002) e WORLD BANK (1999a).

Tudo indica que a idéia original deste modelo seja mesmo dos três autores que juntos escreveram todos os trabalhos citados acima apenas no nome de ENGEL. São eles Eduardo Engel, Ronald Fischer e Alexander Galetovic.

O conceito principal do modelo proposto por ENGEL et al (2000b) é a outorga das concessões através de licitação usando-se como critério para a determinação do vencedor, o menor valor presente das receitas que os licitantes desejam para cumprir todas as obrigações contratuais pelo tempo de

duração da concessão. Desta maneira, o prazo de duração da concessão seria variável de acordo com a realização da demanda, e não fixo como acontece na maioria dos casos de concessões ao redor do mundo. Os valores dos pedágios para esse tipo de licitação devem ser expressos no próprio edital da licitação, em que pese o risco do Poder Público alterar as tarifas durante o contrato não traga graves consequências neste caso.

Tais autores apregoam que os benefícios deste tipo de concessão para a sociedade, em relação a uma concessão feita por prazo fixo, podem chegar a 1/3 do custo de uma rodovia, vez que há uma redução sensível do risco envolvido (risco de demanda) e que existe uma maior aversão a risco especialmente em países em desenvolvimento, o que afasta possíveis licitantes, diminuindo a competição. Em outras palavras, este tipo de concessão teria o potencial de reduzir as tarifas de pedágio em 33%.

Neste modelo, as receitas da concessionária permanecem constantes em termos de valor presente. O término deste tipo de concessão acontece quando a receita da concessionária, em termos de valor presente, atinge o montante que ela mesma propôs quando da licitação. Este tipo de concessão tende a durar tanto mais, quanto menor for a demanda por aquele sistema concedido, podendo acontecer inclusive o caso dela durar para sempre se a demanda for realmente pequena em relação ao menor valor presente ofertado.

As concessões realizadas pelo menor valor presente da receita, permitem que sejam estabelecidos diferentes patamares tarifários ou mesmo que sejam alteradas as tarifas ou outras condições que venham a influir na demanda sem a necessidade de reequilíbrios econômicos financeiros, já que esses reequilíbrios são automáticos, uma vez que o prazo não é fixo.

Uma outra vantagem do modelo de ENGEL et al (2000b) é a flexibilidade que ele traz, por exemplo, no caso da necessidade do Estado retomar a rodovia concedida, pois com esse método, o valor que o Estado deveria ressarcir ao particular é facilmente determinado pela diferença entre o valor presente licitado e o valor presente das receitas já recebidas. Não haveria a necessidade de muitos cálculos ou de grandes levantamentos de custos e projeção de lucros para que se pudesse compensar o concessionário.

Naturalmente, esse modelo também tem seus pontos fracos, sendo que o principal deles é não conter incentivos para que o concessionário vise ao aumento da demanda e/ou o aumento da qualidade dos serviços prestados.

Nos casos de rodovias pedagiadas que constituem monopólios de rotas, não há a necessidade de incentivo ao aumento da demanda.

Sobre a qualidade dos serviços prestados, Tiróle *apud* ENGEL et al (2000b) enfatizou que os contratos realizados e geridos pelo modelo do menor valor presente das receitas devem ser complementados com outras cláusulas regulatórias, que atribuam a uma terceira parte (que pode ser a agência de transportes local), a fiscalização do cumprimento de índices de qualidade, aplicando multas para as não conformidades – como é feito hoje em muitos contratos de concessão do Brasil.

Os autores não fazem nenhuma distinção especial às receitas acessórias, que na visão deles seriam incorporadas ao valor presente das receitas da mesma maneira que as tarifas de pedágio.

Pessoalmente, acredito que esta não é a melhor solução, pois não haveria incentivos para o desenvolvimento de mais receitas acessórias, assim, para evitar esse efeito, seria necessário destinar um pequeno percentual (em torno de 20%) delas diretamente para a concessionária, valor que não entraria na conta de valor presente das receitas. Só o restante do valor entraria para o montante total das receitas, valor este que poderia inclusive ensejar pequenas reduções no valor real da tarifa ao longo do tempo, evitando que o aumento das receitas acessórias diminuísse muito o prazo da concessão.

É importante mencionar que este não é um modelo apenas teórico. Este tipo de contrato foi utilizado pela primeira vez em fevereiro de 1998 no Chile, para a concessão rodoviária que liga Santiago, Valparaíso e Viña del Mar. Tal projeto contempla a obrigação do concessionário realizar grandes intervenções no trecho, que incluem um prolongamento de alguns quilômetros e a construção de 3 túneis, os últimos, com custos estimados em US\$ 400 milhões. Uma tabela das tarifas de pedágio foi fixada em termos de valor presente, já no edital, onde também fixou-se a taxa de desconto. Cinco empresas participaram da licitação, sendo que a empresa vencedora apresentou uma proposta cujo valor presente das receitas esperado era menor do que as estimativas de custos com a construção e manutenção da rodovia.

Uma explicação que pode ser dada para o fato mencionado é que devido ao baixo risco deste tipo de concessão, associado ao baixo risco do Chile, tenha feito com que a taxa de desconto fixada no edital (*"risk free"* + 4%) fosse maior do que a taxa de desconto utilizada pela empresa.

O governo ofereceu no edital a opção dos licitantes comprarem uma garantia mínima de tráfego. O preço estabelecido para essa opção não parece ter sido errado, haja vista que duas das licitantes optaram por comprá-la, muito embora o vencedor não o tenha feito.

No que tange à taxa de desconto, o edital previu duas opções que poderiam ser escolhidas pelos licitantes: uma taxa fixa de 6,5% ou uma taxa variável dada pela taxa média das operações do sistema financeiro Chileno com prazo entre 90 e 365 dias. Ambas as opções tinham o acréscimo de um prêmio de risco de 4%. Três empresas incluindo a vencedora escolheram a opção de taxa fixa.

Por fim, é interessante mencionar que um dos motivos principais que levou à escolha deste tipo de concessão foi o fato do Poder Público contar com um mecanismo simples de estabelecimento do valor da concessão, caso um dia fosse decidido pelo seu término antecipado, uma vez que haveria grande possibilidade da demanda crescer a um ponto em que a rodovia fosse necessitar de uma ampliação não prevista nesse contrato.

Assim, previu-se explicitamente que o Poder Público poderia retomar a concessão a qualquer momento, após o décimo segundo ano, compensando a concessionária pela diferença entre o valor com o qual ela ganhou a licitação e o valor presente das receitas até aquele momento, do qual seria subtraído ainda o valor correspondente a estimativa da economia que a concessionária teria com os custos operacionais e de manutenção devido ao término antecipado.

Uma observação histórica feita por ENGEL et al (2002b) e ENGEL et al (2001) fez menção ao uso, na Inglaterra em 1987, de um tipo de concessão de duas pontes, que apesar de não terem sido licitadas pelo menor valor presente das receitas, foram administradas de forma parecida, pois tinham um prazo de duração variável, que só terminará quando as receitas pagarem os investimentos feitos nas pontes.

As vantagens da utilização desse modelo crescem de forma proporcional às incertezas de tráfego, ou seja, concessões de rodovias precedidas de obra (chamadas em inglês pela expressão *green field*, pois é isso que existe no momento do contrato, o terreno sem rodovia alguma), têm mais vantagens de adotar esse modelo do que rodovias que já contam com históricos de tráfego.

Mesmo para concessões de rodovias existentes esse modelo também apresenta vantagens sensíveis, na medida em que o tráfego sempre inclui um risco, por mais que se tenha um histórico da rodovia, além disso, este tipo de proposta reduz os custos regulatórios à medida que evita a maioria dos casos de reequilíbrios econômico-financeiros e também reduz a necessidade de garantias financeiras por parte do Estado.

ENGEL et al (2002b) ressalta ainda algumas outras vantagens desse modelo, tais como a garantia de um fim sadio para contrato, pois mesmo que as tarifas de pedágio de uma concessão realizada sob o modelo proposto fossem iguais às estabelecidas em uma licitação pela menor tarifa, somente no primeiro caso a concessão teria a garantia de chegar ao final sem que a concessionária tenha quebrado ou pedido auxílio ao Estado, ou ao contrário, tenha tido um retorno muito acima do previsto, prejudicando a sociedade.

Nesse último trabalho de 2002, os autores também mencionam que o modelo do menor valor presente das receitas é muito mais flexível no que tange a alterações tarifárias durante a execução do contrato (dentro de uma faixa que pode ser estabelecida no edital). Desse modo seria perfeitamente aceitável uma adequação do valor do pedágio à realidade observada *a posteriori*, como por exemplo, para a regulação do tráfego ou mesmo dada incapacidade dos usuários em pagar os valores estabelecidos originalmente.

PIRES e GIAMBIAGI (2002) acrescentam, em trabalho que utilizaram como base os estudos de ENGEL et al, que os editais de licitação podem também prever um tempo máximo de duração.

Nesta mesma linha, BEATO (2003) justifica sua posição de inclusão de um prazo máximo através do fato dos custos de manutenção e operação da concessão se tornarem muito altos relativamente às receitas; uma outra consequência ruim da inexistência de um prazo máximo de duração, segundo essa autora, é a possível aversão dos mercados financeiros a títulos de

maturação incerta, emitidos de acordo com esse modelo de concessão para captação de recursos.

Como nenhum dos autores mencionados acima dá maiores explicações sobre como seria extinta a concessão quando se atingisse o prazo máximo de duração, deixarei expressa uma opinião pessoal a respeito. Acredito que neste caso o correto é a concessionária receber de volta a diferença entre o valor presente que ela ofertou e o valor presente da receita efetiva que ela teve durante o período da concessão, evitando assim, agregar novos riscos que este modelo de concessão justamente visa retirar do contrato.

PROJECT FINANCE (2002) em uma reportagem acerca deste projeto de concessão chileno afirmou que o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento havia concedido a essa concessionária sua primeira garantia financeira para uma emissão de *bond* feita em moeda local. A reportagem ainda ressalta que a avaliação que este título recebeu da Moody's foi a maior já dada para um título relacionado a uma concessão de rodovia chilena.

NELTHORPE (2001) na oportunidade em que trata do financiamento privado de concessões rodoviárias e que também elogia o desempenho da concessão que foi citada como exemplo do uso do modelo de menor valor presente das receitas, afirma que este modelo de concessão é desenhado de forma a devolver as rodovias mais rentáveis para o poder concedente no menor prazo possível. Deve-se entender essa afirmação como algo bom, uma vez que se tivessem prazos fixos de duração, tais concessões trariam um lucro grande para a concessionária em prejuízo da sociedade.

Muito embora a deficiência deste modelo possa ser contornada, conforme menção acima, os autores indicam que ele é mais bem aplicado a serviços públicos cuja demanda depende pouco do esforço do concessionário, tais como de pontes, túneis, rodovias e reservatórios de água. Para concessões em que a demanda depende do desempenho do concessionário, tais como em portos ou aeroportos, eles acreditam que as licitações pela menor tarifa e prazo fixo sejam mais apropriadas.

Uma última observação que é possível se fazer após uma análise mais detida deste modelo, é que nele há o incentivo para que o concessionário reduza seus custos, aumentando sua produtividade ao longo do período da



concessão, uma vez que, custos menores continuam significando lucros maiores.

Acontece entretanto, que neste modelo o usuário ou mesmo a sociedade como um todo, não ganham nada com o aumento de produtividade das concessionárias, que não pode ser previsto com precisão para um horizonte longo de 20 ou 30 anos, motivo que me leva a crer que este modelo, que já é melhor do aqueles que contemplam o prazo fixo e a licitação pela menor tarifa em muitos casos, possa ainda ser melhorado, senão em outros, pelo menos nesse aspecto. Neste caso não surte o mesmo efeito a utilização de um fator X de redução no índice de reajuste anual, pois o prazo seria revisto para maior, não havendo o incentivo ao aumento de produtividade; mesmo assim, para os usuários o fato do pedágio não ser reajustado em todo o valor do índice de inflação do contrato, ainda é um aspecto positivo.

Sobre a possibilidade jurídica de utilizar esse modelo de concessão no Brasil, foi possível concluir que seria necessária uma modificação na legislação, na medida em que atualmente não é previsto este tipo de licitação (menor valor presente das receitas), nem a existência de uma concessão com prazo de duração indeterminado.

### **3.4.2 – O Modelo de Divisão do Contrato de PPP em Vários Contratos**

Um segundo modelo de concessão, apregoado por TRUJILLO et al (1997), que foi citado e comentado por BEATO (2003) é baseado na divisão dos contratos de concessão e por isso, não exclui a possibilidade de aplicação conjunta com o modelo citado anteriormente, conforme será mostrado.

Assim, a distinção básica entre este modelo e os demais é a separação legal e regulatória das diferentes atividades requeridas numa concessão de rodovias. Enquanto uma concessão tradicional adjudica a uma única concessionária (formada normalmente por um consórcio de empresas) a responsabilidade de construção, operação e financiamento do empreendimento rodoviário, uma concessão da forma proposta por TRUJILLO et al (1997), pode atribuir essas responsabilidades a diferentes empresas.

Essa separação permite que o Poder Público desenvolva contratos específicos e busque as empresas mais adequadas para serem as concessionárias de cada uma das atividades, o que não impede que uma mesma empresa venha, por exemplo, a ganhar dois contratos diferentes, como de operação e construção.

A essência não é a atribuição de atividades diferentes para empresas diferentes, e sim o isolamento da estrutura regulatória de cada uma das atividades. Esta proposta permite que se estabeleça um contrato de longo prazo com a empresa responsável pelo financiamento e contratos de prazo menor com as empresas responsáveis pela operação e manutenção. Os prazos menores, possíveis nessa proposta, permitem o aumento da competição pela operação e manutenção rodoviárias, que poderiam ser licitados a cada 4 ou 5 anos.

Uma divisão exemplificativa dos contratos, presente em BEATO (2003) seria:

- **Contrato de Construção:** estabelece as condições para a construção da rodovia e é similar aos contratos tradicionais de construção viária feitos sob licitação. A proposta vencedora deve ser a de menor valor. Para aumentar o compromisso deste participante, ele poderia ser obrigado a contribuir com o financiamento global do empreendimento através da subscrição de títulos subordinados.
- **Contrato de Operação e Manutenção:** também feito por licitação, deve estabelecer as condições para a manutenção e operação do projeto. O licitante vencedor deve ser selecionado pelo critério da menor tarifa ao usuário, ou menor pagamento anual pelo Poder Público. Podem ser refeitos a cada 4 ou 5 anos após o início das operações, o que incentivaria os construtores a reduzir os custos de manutenção e operação.
- **Contrato de Financiamento:** estabelece as condições para gerenciamento de um instrumento de financiamento que deverá pagar os custos de construção e coletar um percentual da receita dos pedágios até que os custos de construção possam ser pagos. Essa concessionária fica responsável por

todos os empréstimos necessários ao empreendimento. A maturidade deste contrato seria variável em função das receitas dos pedágios. Conforme mencionado, este seria o contrato que é semelhante ao modelo de ENGEL et al (2000b), pois ele demanda a variabilidade do prazo de duração da concessão, por isso, pode incorrer nos problemas descritos anteriormente.

A viabilidade deste modelo de divisão do contrato de concessão deve levar em conta os custos gerados para a correta coordenação e administração dos diferentes contratos que ele gera, bem como os benefícios com a diminuição de riscos e ao aumento da competitividade que ele contempla.

Este modelo seria mais indicado para aumentar a competitividade nas licitações de países que tenham muitas empresas capazes de construir, operar e manter rodovias, cujas capacidades de obtenção de financiamento sejam limitadas.

### **3.4.3 – O Modelo *Shadow Toll***

Um outro modelo de concessão rodoviária, já usada em alguns países e que recentemente foi citada em uma reportagem do jornal O Estado de S. Paulo, escrita por FOLGATO (2003), é o que se conhece em inglês pela expressão *Shadow Toll*, que foi traduzida na reportagem citada por 'pedágio sombra', muito embora a expressão 'pedágio virtual'<sup>7</sup> também possa ser empregada.

Enquanto os modelos tradicionais de concessão para a construção, manutenção e operação de rodovias se financiam através da cobrança de pedágio diretamente dos usuários, a alternativa trazida por esse mecanismo é

---

<sup>7</sup> Ambas as expressões serão usadas ao longo do texto, muito embora em português, a expressão Pedágio Virtual pareça ser mais adequada, opinião que é partilhada pelo Dr. Michael Paul Zeitlin.

a do pagamento do pedágio pelo Poder Público, de acordo com uma estrutura predeterminada no contrato.

É importante deixar claro desde o início que o pedágio sombra não precisa ser a única forma de remuneração de uma concessionária, ele pode ser usado juntamente com o modelo tradicional de cobrança dos usuários numa situação em que não seja possível ou viável cobrar dos usuários o valor suficiente para tornar o empreendimento atrativo para o setor privado.

Os principais benefícios esperados pelo pedágio sombra, segundo documento sobre opções para o aumento do retorno em projetos rodoviários de autoria da PRICE WATERHOUSE COOPERS (2003), acrescidas das vantagens desta solução, dispostas por PURSE (2000a) são:

- Viabiliza projetos onde a cobrança de pedágio dos usuários não seja possível ou seja inadequada;
- Reduz a resistência associada aos processos de concessão;
- Distribui a necessidade de desembolso do Poder Público por um longo período de tempo (tempo de duração de concessão);
- Faculta ao Poder Público utilizar diversas fontes de recursos para contribuir com o fundo de custeio dos pedágios sombra;
- Limita a exposição do Poder Público, na medida em que não institui tarifas aos usuários;
- Elimina o risco de superlucratividade das concessionárias, pois o sistema de bandas tarifárias limita as receitas, que não aumentarão indefinidamente com o aumento do tráfego;
- Evita o uso de praças de pedágio;
- Transfere o risco do tráfego para a concessionária.

PRICE WATERHOUSE COOPERS (2003) e FISHER e BABBAR (2001) trazem algumas das desvantagens do uso dessa solução, compiladas abaixo:

- Requer a aplicação de um volume mais alto de recursos dos orçamentos públicos;
- O custo dos recursos a serem levantados pelo governo para cobrir gastos do pagamento de dívida com o setor privado

tende a ser maior do que aquele levantado para o benefício do próprio setor público;

- Pode ser difícil justificar para a sociedade os porquês de se cobrar pedágios diretamente dos usuários em algumas rodovias, enquanto em outras se utilizam os pedágios sombra, com o desembolso feito pelo governo;
- Pode proteger os investidores quando o tráfego diminui, não incentivando o concessionário a promover a demanda;
- Expõe os investidores ao risco de crédito do poder concedente.

Vários foram os documentos encontrados que mencionam essa modalidade de cobrança de pedágio, dentre os quais é interessante mencionar: NOGUEIRA e MARINHO (2002), PEARSON (2001), PURSE (2000a), PURSE (2000b), GOPINATH (2000), MUSTAFA (1999), MIDDLETON (2001) e por último, os já citados FISHER e BABBAR (2001).

Segundo NOGUEIRA e MARINHO (2002) no Reino Unido nenhuma concessionária está autorizada a cobrar pedágio; foi por isso que a Agência de Transportes introduziu o conceito de “pedágio sombra”, no qual as concessionárias são remuneradas de acordo com o uso que os motoristas fazem da rodovia. As concessionárias vencedoras das licitações foram aquelas que ofereceram as menores tarifas de pedágio.

Neste modelo as tarifas de pedágio são estabelecidas por faixas de tráfego (bandas), sendo que no Reino Unido utilizou-se de duas a quatro bandas.

No sistema de bandas, a primeira vai até um certo nível de tráfego, a partir do qual o excesso de veículos é enquadrado no nível seguinte, e assim sucessivamente. Para o tráfego que exceder a última faixa de tráfego a concessionária não recebe receita alguma, pois com a receita das bandas inferiores, a concessionária já obteve receitas suficientes para pagar seus custos e obter a taxa de retorno prevista. É justamente este o artifício que limita os gastos do Poder Público e os lucros da concessionária para os casos em que o tráfego tenha sido subestimado.

O pagamento feito às concessionárias é em função do tráfego de veículos/km por ano. Para tanto, são identificadas duas categorias de veículos: os que possuem comprimento acima de 5,2m e os que estão abaixo. Essa classificação é usada como uma determinação aproximada do peso, uma vez que não é possível medir adequadamente o peso de todos os veículos.

MUSTAFA (1999) acrescenta que no modelo Inglês, foi solicitado aos licitantes que estabelecessem os limites das bandas tarifárias em termos de veículo-quilômetro, assim como as tarifas para cada uma das bandas, sendo que o governo fez o julgamento do vencedor pelo melhor conjunto dessas variáveis (havia um limite mínimo de 2 bandas e máximo de 4 bandas tarifárias).

A limitação já mencionada da última banda, acima da qual o concessionário não receberia nenhuma tarifa por veículo-quilômetro, também era um requisito para os licitantes. Além dos motivos já relatados, MUSTAFA (1999) assevera que esta limitação serve para regular a máxima responsabilidade do Poder Público em termos de desembolsos futuros.

Afirma ainda esse autor que normalmente, no modelo de pedágio sombra, o risco do tráfego é do concessionário, que teve a chance de prevê-lo ao estabelecer sua política tarifária. Em outras palavras, este sistema de bandas permite que os licitantes proponham seus perfis de risco quando da licitação.

PURSE (2000a) e PURSE (2000b) também trazem informações interessantes sobre o modelo de pedágio sombra e sua aplicação em concessões de rodovias portuguesas, que ao tempo de edição dos artigos já estava presente em sete concessões.

Esse autor reforça a idéia de que nessa modalidade de concessão há uma sensível redução de custos operacionais dos serviços prestados pelos concessionários na medida em que deixa de ser necessária a construção, operação e manutenção de praças de pedágio e também dos sistemas eletrônicos de cobrança de pedágio. Só restariam os equipamentos necessários à contagem de veículos.

Em Portugal, quem paga às concessionárias neste modelo é a Junta Autónoma de Estradas (JAE). Nas licitações deste tipo de concessão, os

licitantes também informaram sua estrutura de tarifas em suas propostas, neste caso, obrigatoriamente num sistema de 3 bandas.

O reajuste das tarifas em Portugal tem a redução legal de 10% no valor da inflação apurada, visando repassar para a sociedade parte dos ganhos com o aumento de produtividade dos concessionários, o que não é diferente nas concessões com pedágio sombra.

Este autor menciona que o próprio edital de licitação português sugere aos licitantes que tracem sua proposta de estrutura tarifária usando os seguintes princípios:

- **Banda 1:** cobertura dos custos fixos da operação e manutenção, além dos custos com o financiamento principal;
- **Banda 2:** cobertura dos custos variáveis de operação e manutenção, além dos custos com a dívida subordinada;
- **Banda 3:** retorno dos investidores.

Uma última informação interessante a respeito das concessões portuguesas que utilizam esse mecanismo é que como se tratavam de rodovias cujas obras de ampliação presentes no contrato tinham valores muito significativos, nos anos iniciais as concessionárias receberam pagamentos anuais de pequenos valores fixos. Somente a partir do quarto, quinto ou sexto ano, dependendo da concessão, o pagamento passou a ser feito de acordo com o sistema de bandas tarifárias.

Sobre a utilização do modelo de pedágio sombra no mundo, MIDDLETON (2001) informa que além do Reino Unido e de Portugal, cuja existência deste tipo de solução já foi explicitada, ele também já estava presente àquela data, na Espanha e na Finlândia.

Um texto bastante interessante produzido pelo FEDERAL HIGHWAY ADMINISTRATION (1999), órgão pertencente ao departamento federal de transportes dos Estados Unidos, trata da possibilidade de uso seletivo de *shadow toll* naquele país. As conclusões do trabalho evidenciam que este tipo de parceria pode ser benéfica ao país, podendo ser usada quando a cobrança de pedágio do usuário não for aceitável. A última das conclusões informa que os “pedágios sombra” podem ser muito úteis para compensar as eventuais perdas de concessionárias que cobram pedágio dos usuários, derivadas da

necessidade de atendimento de novos regulamentos ambientais ou sociais, eventuais modificações no valor pedágio, etc.

Existe uma variação do modelo de pedágios sombra que não tem o pagamento da concessionária ligado ao tráfego da rodovia. Por esse modelo, apregoado por PRICE WATERHOUSE COOPERS (2003), o pagamento à concessionária é definido em termos absolutos. Assim o Poder Público permanece com o direito de cobrar pedágios (se for o caso) e de explorar as receitas acessórias. A maior diferença em relação ao modelo anterior é que neste não há risco de tráfego para a concessionária, diferentemente do modelo tradicional de “pedágio sombra”. Foi justamente este o modelo adotado nos anos iniciais das concessões portuguesas submetidas ao pedágio sombra.

#### **3.4.4 – O Modelo de Negociação Direta**

Vale a pena também registrar um outro modelo de concessão ventilado como possível, embora seja combatido pelo WORLD BANK (1999b), que é o de negociação direta entre o particular e o poder concedente, ou seja, o estabelecimento de uma PPP sem um processo de licitação propriamente dito.

A eventual justificativa para a adoção deste modelo seria a de evitar que os governos passem por experiências ruins que podem advir de processos licitatórios, tais como:

- A competência de algumas empresas na elaboração de propostas que escondam suas deficiências ou falta de experiência em atividades requeridas;
- O desespero de algumas empresas em entrar nesse mercado, o que faz com que elas assumam compromissos que não serão capazes de cumprir.

A pergunta que o texto do WORLD BANK (1999b) deixa é: “Será que não seria melhor se pudesse ser estabelecida uma parceria direta entre poder concedente e empresas privadas de boa reputação e reconhecida experiência no país?”.



Um dos exemplos levantados pelo Banco acontece quando empresas privadas identificam um empreendimento que é bom para elas e que é também atraente para o Estado, sendo que a partir disto, preparam um estudo inicial sobre a possível parceria. O Estado teria em tese algum incentivo para aceitar a proposta ou para estabelecer uma licitação com alguma preferência para a empresa que apresentou a idéia inicialmente. O risco do Estado nestes casos está em se limitar a competição pelo empreendimento, o que no fim reduz os incentivos para o aumento da eficiência e economia do setor público.

Algumas das razões que podem fazer com que um Estado não resista à tentação de aceitar as propostas não solicitadas seriam:

- Bom relacionamento com a empresa e o medo de atribuir aquele projeto à responsabilidade de um outro parceiro privado pouco qualificado, no caso de uma licitação;
- O tempo e os custos associados com os processos licitatórios;
- A falta de recursos financeiros para conduzir os estudos preliminares requeridos para o lançamento de uma licitação.

Nem é preciso dizer que os processos de negociação direta claramente facilitam a corrupção e que, segundo as lições trazidas pelo Banco, a competição é a melhor maneira de assegurar os ganhos de eficiência e de evitar a corrupção.

Conforme já foi mencionado em outras oportunidades ao longo deste texto, a concorrência possibilita uma justa competição pelo mercado, já que a competição no mercado é muitas vezes difícil de ser conseguida, especialmente em se tratando de rodovias.

Assim, a possível competição pelo mercado colabora na otimização da relação entre qualidade dos serviços a serem entregues e o custo do projeto para a sociedade.

A competição também é muito importante para evitar futuras discussões a respeito da justiça ou não de determinada concessionária estar tendo lucros muito acima dos previstos. Uma outra justificativa para a competição está na proteção dos políticos e autoridades do Executivo de serem acusados de corrupção.

A conclusão que o texto do WORLD BANK (1999b) traz sobre essa discussão é que a competição através de licitação deve ser a regra e que as negociações diretas só devam ser usadas em casos excepcionais, tais como:

- Quando o setor público realmente não tem condições de fazer o trabalho preparatório de uma licitação dada a urgência do projeto, caso em que as propostas não solicitadas podem ser levadas em conta tanto para a geração de uma licitação, com ou sem privilégios para a empresa que elaborou a proposta, quanto para negociações diretas com aquela;
- Quando os projetos necessitem de participação pública muito reduzida ou quando as propostas não solicitadas sejam realmente inovadoras. Nestes casos haveria a possibilidade das negociações diretas maximizarem o interesse público. Os selecionadores poderiam ainda fazer uso de alguns mecanismos específicos para que sejam mitigados os impactos negativos das propostas não solicitadas, tais como:
  - Contratar consultores externos para que seja realizada uma boa revisão do projeto e do possível contrato;
  - Introduzir a competição em um estágio mais avançado, possibilitando que outras empresas façam suas propostas baseadas no estudo inicial apresentado. Para que se faça justiça para com aquela que teve a iniciativa, pode-se garantir alguma vantagem para ela, ou compensá-la dos custos incorridos durante os estudos iniciais.

#### **3.4.5 – Outros Modelos de PPP**

Os dois últimos modelos de PPP no âmbito rodoviário que serão apenas mencionados a seguir, por falta de maiores informações a respeito, também estão presentes em WORKD BANK (1999b).

O primeiro trata de uma forma de PPP, já utilizada em alguns países, que consiste na concordância de algum grupo privado em financiar e

construir uma ligação rodoviária, recebendo em troca a aprovação para implementação de algum projeto privado de exploração imobiliária. Neste caso os ganhos do parceiro privado estariam centrados na autorização dada pelo Poder Público e também na valorização de suas terras.

O segundo modelo, cujo exemplo prático já foi citado no item 3.2, também merece destaque nessa seção devida à sua inovação no que concerne à manutenção de rodovias rurais. Embora não se tenha conseguido dados mais objetivos do modelo mencionado, é possível se revelar com base no relato do WORD BANK (1999b) que no Peru foram estabelecidas PPPs entre o Estado e diversas micro-empresas da própria comunidade onde as rodovias rurais, objeto do contrato, estavam localizadas. Essas parcerias atribuíram a tais empresas a responsabilidade pela prestação dos serviços rotineiros de manutenção através de um contrato baseado no desempenho.

O sucesso do programa está centrado no fato dele ter conseguido regular as dificuldades de se garantir a manutenção de inúmeras e dispersas pequenas rodovias rurais, para as quais o Poder Público não conseguia fazer o trabalho necessário. O sistema empregado excedeu as expectativas, pois melhorou a acessibilidade dessas rodovias, gerou oportunidades de trabalho e contribuiu para o desenvolvimento de outras iniciativas locais similares.

Este modelo se assemelha ao modelo dos pedágios sombra, já mencionado, cujas concessionárias recebem uma anuidade e não um valor referente ao número de veículos e suas respectivas distâncias percorridas. Contudo, o fato dessas parcerias terem sido estabelecidas com micro-empresas locais, que recebem a retribuição pelos serviços prestados de acordo com o seu desempenho, torna esse exemplo digno de referência especial.

Muitas outras iniciativas de outros países foram reveladas na pesquisa realizada. A maioria não traz modelos muito inovadores, no entanto, cada um tem sutilezas que merecem a leitura mais atenta daqueles que querem se aprofundar no assunto. Dentre os melhores nesta seara destacam-se: GOPINATH (2000), MENDOZA et al (1999), PROJECT FINANCE (2001a), PROJECT FINANCE (2001b), INTERNATIONAL TRADE FINANCE (1997), WATKINS (1997), ENGEL et al (2002a), CALVERT (2002), ESTACHE e QUESADA (2001), RIBEIRO e LOPES (2003), TANGEMAN (1997), THE

BOND BUYER (1997), BJOERLO (2002), GURSOY (sem data) e MARBER (1997).

## **4 – O PEDÁGIO**

### **4.1 – Tarifa ou Taxa? Quais as Implicações dessa classificação?**

Embora ao leitor menos familiarizado com aspectos jurídicos a pergunta inicial pareça não ter significância, a classificação jurídica do valor que se paga de pedágio como taxa ou como tarifa é bastante importante e tem várias conseqüências, principalmente para os usuários e para o Estado.

Em poucas palavras, pode-se dizer que atualmente o pedágio tem tratamento de tarifa, ou seja, não se trata de um tributo e, portanto não tem que obedecer a regras jurídicas relativas a tributos: princípio da legalidade, princípio da anterioridade, etc.

A conseqüência disto é que o poder concedente pode, tendo como limites o contrato de concessão e as leis vigentes, revisar a tarifa a qualquer momento; pode ainda, em tese, cobrar das concessionárias de rodovias todos os tributos incidentes a qualquer empresa privada.

Existem juristas, entretanto, que classificam o pedágio como taxa, ou seja, uma espécie do gênero tributo. Caso o entendimento vigente mude para este lado, algumas adaptações deveriam ocorrer, pois não seria possível revisar a tarifa a qualquer momento, só com lei específica para este fim; alguns tributos obrigatoriamente deixariam de ser cobrados, entre outras mudanças que serão esclarecidas ao final deste item, e que, em geral, beneficiariam o usuário com valores de pedágio menores. Perde-se flexibilidade, mas o usuário teria um menor custo.

Todo tipo de opinião que tente responder à primeira das perguntas formuladas nesse título parece já ter sido dada, mas ainda hoje a dúvida é pertinente. A discussão não é recente, mas como a legislação e os modelos das relações entre estado e particulares variam com tempo, a discórdia parece não ter fim.

Renomados doutrinadores já classificaram o pedágio como taxa, portanto espécie legal de tributo; por outro lado, outros juristas, não de menor importância já afirmaram se tratar realmente de preço público ou tarifa, desclassificando-o da esfera tributária.

Procurar-se-á nesta oportunidade destacar os principais argumentos de cada uma das correntes, levantados nesta pesquisa e válidos perante a legislação vigente, sem, contudo, se ter a pretensão de esgotar os argumentos que podem ser encontrados na literatura.

AMARAL (2002) que defende a tese de ser o pedágio tarifa (preço público), quando o serviço público for prestado indiretamente pelo Estado, inicia sua argumentação pelo Art. 175 da Constituição Federal, pois no inciso III deste artigo, consta especificamente o termo 'política tarifária', que, por conseguinte, só poderia referir-se a uma tarifa. Um segundo argumento também de ordem constitucional, deste mesmo jurista, fixa-se no fato de haver incompatibilidade entre a possibilidade de cobrança de tributo, devido aos princípios constitucionais da legalidade e da anualidade, com os ajustes de preço que podem ser necessários para que se restabeleça o equilíbrio econômico-financeiro da concessão, durante o seu curso.

Neste mesmo sentido, esse autor afirma que a própria Lei 8.987/95, além de ratificar os pontos elucidados acima, exclui ainda que implicitamente, o princípio da legalidade na fixação da tarifa, ao dispor que ela resulta da proposta da licitante vencedora; o princípio da anualidade também teria sido excluído pela referida lei, na medida em que ela admite tanto o reajuste, quanto sua revisão, por força de cláusula contratual.

AMARAL (1997) ainda ressalta a opinião de outros juristas, tais como: Pinto Ferreira que defende que na atual Constituição o pedágio é taxa. Sobre esta consideração, o Dr. Cintra defende-se dizendo que pedágio pode até ser taxa, mas somente quando a rodovia é explorada pelo Poder Público, sendo que, caso contrário, sua opinião de que se trata indubitavelmente de tarifa permanece firme.

Sobre o artigo 150 da Constituição Federal, que pelo capítulo onde está inserido deixa transparecer que pedágio seja espécie tributária, diz ele entender que a ressalva contida no dispositivo é necessária, porque a regra seria proibir que o Poder Público utilizasse a tributação para estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens. "Se o pedágio pode ser cobrado nos casos em que se caracteriza como tributo, com maior razão também o pode nos casos em que se caracteriza como tarifa".

Em seu livro *Concessão de Serviço Público*, AMARAL (2002) define claramente, segundo sua ótica, taxa, tarifa (preço público) e preço, como sendo: taxa, tributo cobrado diretamente pelo Poder Público pela utilização efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível; tarifa, remuneração cobrada por concessionária pela utilização efetiva de serviço público concedido; preço, remuneração correspondente à contraprestação paga por uma das partes contratantes à outra pelo cumprimento de obrigação de dar ou fazer, quer nos contratos privados, quer nos contratos administrativos.

Marçal Justem Filho, citado por DI PIETRO (1999), que já havia defendido a tese quanto à natureza de taxa de todos os serviços públicos específicos e divisíveis utilizados ou postos à disposição do usuário, sob influência de Geraldo Ataliba, publicou em livro de 1997, a seguinte opinião:

“O regime tributário é incompatível com o regime jurídico da remuneração do concessionário (permissionário). Quando o Estado outorga concessão, não se altera o regime jurídico da prestação do serviço público, mas se modifica o regime jurídico da sua remuneração. A Constituição Federal, ao tutelar a intangibilidade da equação econômico-financeira do contrato administrativo, produz uma espécie de redução da amplitude eficaz do sistema tributário. Retira do seu âmbito a remuneração atinente aos particulares por via de concessão ou permissão.”

Celso Antônio Bandeira de Mello, em parecer-resposta à consulta formulada pela Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias, publicado por ANDRADE (2002), concluiu que:

“O pedágio cobrado pelas concessionárias de rodovias tem caráter de tarifa, administrativamente revisível, por ato do próprio Executivo, sempre que necessário à preservação do equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

Não se trata de modo algum de um tributo ('taxa'), sujeito aos princípios constitucionais tributários."

Os argumentos com os quais o renomado jurista sustenta suas conclusões seguem a mesma linha daqueles já citados anteriormente AMARAL (1997) e AMARAL (2000).

É importante citar, ainda na corrente daqueles que entendem o pedágio como tendo natureza jurídica de tarifa, a decisão da Apelação Civil nº 92.794-5/9-00, do Tribunal de Justiça de São Paulo, onde no voto lê-se:

"A nosso entendimento, o pedágio não é taxa. É preço público ou tarifa, sem natureza jurídico-tributária. Em assim sendo, pode ser cobrado por concessionária de serviço público, como é o caso dos autos"

E continua adiante:

"Por fim, o pedágio não se confunde com imposto, cujo fato gerador, pois surge em razão de uma atuação do estado. Não é também contribuição de melhoria, na medida em que não tem por objeto melhoria decorrente de obra pública. E nem é taxa de polícia ou de serviço. É preço público ou tarifa e rege-se pelas normas de direito administrativo. É cobrado pela mera utilização da rodovia colocada à disposição."

Não faltam juristas com opiniões no outro sentido, assim, seguem algumas representativas da outra corrente.

HARADA (2000), renomado professor de Direito Financeiro, Tributário e Administrativo, ex-chefe da Consultoria Jurídica do Município de São Paulo, defende em artigo específico sobre o tema, que pedágio é taxa e não tarifa.



Conceitualmente, explica o mestre que enquanto a taxa pressupõe a atuação concreta do Estado diretamente referida ao obrigado, a tarifa ou preço público é apenas a contraprestação paga pelos serviços solicitados ao Estado, ou pelos bens por ele vendidos e que se constitui em sua receita originária, em contraposição à taxa que se constitui em sua receita derivada.

Revela o mestre ainda, que o legislador é livre para criar determinada entidade como taxa ou como tarifa, de acordo com o regime jurídico adotado. Entretanto, se a execução estiver voltada para a um interesse público, vislumbra-se taxa, quanto que tarifa seria, se a atuação estatal estivesse voltada para a satisfação de interesse público secundário, que a rigor não configura interesse público.

No que concerne ao pedágio cobrado nas vias públicas, o professor Harada afirma que sua natureza tributária ficou claramente estabelecida pelo inciso V, do art. 150 da Constituição Federal de 1988, de sorte que o posicionamento anterior da doutrina e jurisprudência deve ceder à nova realidade, pois agora se cobra pela efetiva utilização do serviço e conservação de rodovias.

“Bens de uso comum do povo, como as estradas, por exemplo, não podem servir de instrumento de exploração de atividade econômica pelo Estado.”

Esta última frase, retirada do artigo do Dr. Harada, reafirma sua posição de que pedágio só pode ser taxa, uma vez que bens de uso comum do povo estão fora do comércio e são inalienáveis. Bem lembra o mestre, consolidando sua posição, que tanto as rodovias não representam a exploração de atividade econômica pelo Estado, que não existe a possibilidade de haver uma rodovia particular, na qual os usuários ficariam totalmente à mercê da vontade do particular.

Por fim, o ilustre diretor da Escola Paulista de Advocacia ressalta que:

“O certo é a aplicação do regime de direito público em todos os casos de utilização de bens públicos de uso comum do povo. Em outras

palavras, o Poder Público deve instituir taxa para cobrir os custos com os serviços de limpeza e de conservação desses bens. Nada impede de o Poder Público limitar essa cobrança aos que usufruem **efetivamente**, e não potencialmente, desses serviços. (...) A imaginação criadora dos agentes políticos, em busca de eficiência e agilidade do setor privado, não pode conduzir à destruição dos princípios basilares do direito público, que rege o Estado. Noções como serviço público, serviço ao público, privatização, terceirização, parceria, etc, não devem merecer um tratamento jurídico uniforme. Do contrário, logo teremos a concessão dos serviços de segurança pública, de administração de justiça, etc., esvaziando as atribuições do Estado e acabando por negar a razão de sua existência."

Um outro artigo, de autoria do professor MORAES (1996), doutor em direito pela Universidade de São Paulo, intitulado: "A Transferência do 'Pedágio' - uma Injusta e Ilegítima Concessão", traz mais argumentos que buscam classificar o pedágio como taxa. O professor esclarece alguns aspectos já salientados pelo Dr. Harada, principalmente quanto à natureza de taxa e de tarifa, acrescentando que por se tratar de receita originária, o preço público é facultativo, o que não é o caso do pedágio, pois quando não há outra opção de rodovia, ele passa a ser obrigatório caso o cidadão necessite chegar a outro determinado ponto de nosso território.

Anota o mestre ainda que o artigo 150, V da CF veio a incluir mais um tipo de taxa, não presente no artigo 145, II de nossa carta. Segundo ele, a taxa de pedágio nos termos da CF atual, possui os três elementos desenhados pelo legislador ordinário: a) fato gerador da obrigação tributária: utilização de vias conservadas pelo Poder Público; b) contribuinte: usuário da respectiva via conservada pelo Poder Público; c) base de cálculo: o valor do custo de conservação, a ser rateado entre os contribuintes. Além de inconstitucional,

seria segundo ele injusto exigir o pedágio, para a construção da infra-estrutura viária, apenas do usuário, uma vez que a estrada beneficia todas as pessoas e não exclusivamente o usuário.

Um livro bastante interessante, embora não trate exatamente do caso aqui estudado, escrito por GARCIA (1985), intitulado “Taxa ou Preço Público”, contém algumas considerações conceituais dignas de menção, que parecem recepcionadas pela atual Constituição.

Revela GARCIA (1985) que: “Nas taxas, os serviços públicos resultam de função específica do Estado (...)”

Em outra passagem ele ressalta: “... não se pode acolher a cobrança de preço público, onde a única forma permissível constitucionalmente, de remuneração, sejam as taxas.”

Ele também deixa claro que um dos critérios determinantes da escolha entre taxa e tarifa é a essencialidade do serviço público, da mesma forma ressaltada pelo Prof. Harada, assim, diz ele que os serviços públicos essenciais não são passíveis de remuneração via “preço público”, mas somente remuneráveis pela via tributária. Quanto aos serviços públicos periféricos, pode-se dizer, segundo ele, que são aqueles em que o Estado não está obrigado a prestar no interesse da comunidade.

Cita o autor, a RTJ-98/238<sup>8</sup>, “o serviço público propriamente dito (o que é de prestação obrigatória por parte do Estado) não se compadece com a idéia de preço.”

GARCIA (1985) assevera em seguida, que para os efeitos de configuração da forma pela qual deverão os serviços qualificados de públicos ser remunerados, é irrelevante a denominação. Segundo ele:

“Não será esta que revelará a natureza jurídica nem o regime jurídico do serviço prestado. Os traços distintivos deverão ser buscados no campo do Direito Econômico-Constitucional e Constitucional-Tributário, diante do sistema de dualidade de iniciativa econômica prevalente no país (...)”

---

<sup>8</sup> Hipótese de Incidência Tributária, n. 64, página 179 e seguintes, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1973.

No subitem em que o Dr. Garcia trata sobre as limitações das tarifas, ele apregoa que o regime de monopólio e também o regime de exclusividade absoluta em um determinado território colocam o prestador de serviço público numa situação que restringe o direito do usuário de exercer sua livre opção, entendendo assim que a remuneração devida por esses serviços deva submeter-se ao regime tributário da taxa.

VIEIRA (1997), em livro organizado por Celso Antônio Bandeira de Melo, ressalta de forma simples e rápida, que a diferenciação entre taxa e tarifa está no regime jurídico a que se subordina cada um. A tarifa ou preço público submete-se às normas do direito privado, onde prevalece a autonomia da vontade, expressa no contrato e por isso, um mesmo serviço quando prestado sob o regime de direito público, só admite a incidência de taxa.

Aqui se tem uma posição diferente daquela sustentada por inúmeros juristas que defendem que se o serviço está sendo prestado pelo Estado tem-se taxa e que se o serviço está sendo prestado por particular tem-se tarifa. Para VIERA (1997), o que importa é o regime jurídico no qual o serviço é prestado, assim, como na concessão de rodovias se tem o regime de direito público, ter-se ia por conclusão que o valor cobrado no pedágio é taxa.

Finalmente, é importante citar duas decisões de nossa corte máxima, o Supremo Tribunal Federal, guardião e intérprete máximo de nossa Constituição, que em 1999 julgou o RE 181.475-6 RS, no qual, o atual Presidente da Egrégia Corte, em seu voto dispôs:

“Primeiro de tudo, deixo expresso o meu entendimento no sentido de que o pedágio, objeto da causa, é espécie tributária, constitui-se numa taxa. O fato de ter sido o pedágio tratado no Sistema Tributário Nacional exatamente nas limitações do poder de tributar – CF, art. 150, V – é significativo. Ora, incluído numa ressalva a uma limitação do poder de tributação, se fosse preço, a ressalva não teria sentido. É dizer, se está a Constituição tratando de limitações, não haveria sentido impor limitação a um preço (tarifa), que

tem caráter contratual, assim incluído no regime de direito privado.”

Em que pese a decisão citada versar sobre o selo-pedágio, em sua definição o Ministro não disse que o selo-pedágio era taxa e sim que pedágio é taxa. Em parágrafo subsequente, ele ainda cita as lições de Aliomar Baleeiro, que em seu livro *Direito Tributário Brasileiro*, 10ª ed., Forense, Rio, 1981, pág. 324, define pedágio como taxa, colocando todos os porquês pertinentes.

A segunda decisão foi proferida no julgamento da Medida Cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 800-5, no qual o então Presidente Ministro Octavio Gallotti distinguiu a aplicação dos conceitos de taxa e preço público, da seguinte maneira:

"(...) No caso dos autos, resta saber se a rodovia estadual 'RS/135', que liga Passo Fundo a Erechim, apresenta as características de estrada especial, seja pelas condições de tráfego, seja em face de melhoramentos nela construídos em benefícios do usuário, e, principalmente, se os seus usuários têm alternativa para cobrir, com seus veículos, o mencionado trecho, já que, se assim não for, estar-se-á exigindo verdadeiro imposto pela utilização de via pública específica, o que não está ao alcance dos Estados instituir (...)"

As opiniões suscitadas deixam bastante claros os principais pontos argumentados pelas duas correntes. Como ambas possuem argumentos sólidos e defensores que dispensam apresentações, é de se esperar que as discussões ainda prevaleçam por algum tempo.

Agora que já foram dispostos os elementos para que o leitor possa responder à primeira das perguntas formuladas nesse título, é importante tratar do segundo questionamento: afinal, quais as conseqüências de se classificar o pedágio como taxa ou como tarifa.

Pois bem, na situação presente o pedágio é tratado como tarifa, isso significa que tanto os reajustes, quanto as revisões de valor do pedágio, não dependem de lei alguma, pois não estão sujeitas aos princípios constitucionais tributários. No mesmo sentido, em sendo tarifa, não existe empecilho algum para que as concessionárias sejam obrigadas, como qualquer outra empresa, a recolher todos os tributos, a menos que existam leis específicas que lhes concedam benefícios específicos.

Por outro lado, caso o pedágio seja considerado uma taxa, portanto uma espécie do gênero tributo, ele estaria sujeito aos princípios que regem o direito tributário nacional, dentre os quais teriam grande importância para o caso, o princípio da anualidade (ou anterioridade), que reza ser necessário, para que se altere alguma das características de um tributo que se publique uma lei no exercício anterior ao exercício de sua vigência – desta maneira, não seria possível haver a revisão de preços dentro de um mesmo exercício (ano civil); e o princípio da legalidade, para o qual os tributos só podem ser alterados por lei – o que excluiria a possibilidade da revisão ser feita somente com base contratual.

No que tange ao reajuste de preços, eles poderiam ser quase que automatizados, se a lei que instituísse que a taxa de pedágio contivesse uma fórmula paramétrica de reajuste, que dependesse de um decreto, apenas para firmar os valores corrigidos conforme a lei.

O problema de se classificar os pedágios atuais como taxas está justamente nas revisões de preços que normalmente são necessárias para se manter o equilíbrio econômico financeiro dos contratos, pois elas ficariam dependendo de leis para se ultimarem e por isso, muitos autores consideram inviável operacionalmente a classificação de pedágio como taxa.

No modelo de concessão instalado no estado de São Paulo, feito pela maior oferta, com período de concessão fixo, segundo o Dr. Michael Paul Zeitlin, nunca até então, havia sido necessário um reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos realizado através de alteração tarifária; segundo ele, em todas as vezes que foi necessário tal ajuste, o governo alterou o seu ônus a receber, ou o cronograma de obras. Ou seja, para o modelo paulista, a consequência de se classificar o pedágio como taxa poderia não ser tão danosa operacionalmente.

Para os modelos não onerosos de concessão, adotados nas rodovias federais e em rodovias de outros estados, as chances de ocorrerem revisões tarifárias para se restabelecer o equilíbrio dos contratos é bem maior, pois não existe o colchão financeiro representado pelos ônus. Uma motivação bastante comum para revisões diz respeito às rotas de fuga, que muitas vezes surgem por culpa do próprio Poder Público, que alteram as previsões iniciais de tráfego.

Se for pensado no modelo de concessão rodoviária realizado através do menor valor presente das receitas<sup>9</sup>, a classificação do pedágio como taxa pode ser viável operacionalmente, dado que o prazo variável do contrato, que reduz bastante as eventuais necessidades de revisão contratual.

Mais algumas consequências da classificação do pedágio como taxa incluiriam a supressão de alguns dos tributos pagos pelas concessionárias, dado o princípio das imunidades recíprocas, segundo o qual os Municípios, os Estados, o Distrito Federal e a União, não podem cobrar impostos uns dos outros.

Haveria também consequência no que tange ao valor dos pedágios, pois em sendo taxa, o seu valor estaria limitado ao custo do serviço prestado, portanto, desapareceria a possibilidade do Estado de fazer caixa com as concessões rodoviárias, através da cobrança de ônus e/ou de percentuais sobre a receita das concessionárias que não configurem custo do serviço prestado.

Um último reflexo da classificação de pedágio como taxa seria a obrigatoriedade de que o usuário pagasse somente pelo quanto usa ou desgasta a rodovia, o que faria cessar os subsídios cruzados eventualmente existentes entre veículos de tipos diferentes e ou entre trechos diferentes concedidos, um construído pela concessionária e outro construído pelo Poder Público e somente administrado por ela.<sup>10</sup> Cessariam também as diferenciações de valores de pedágios em relação ao dia da semana e em relação ao número de vezes que se usa uma rodovia dentro de um mesmo mês, medidas que hoje têm, em meu entender, legalidade duvidosa.

---

<sup>9</sup> Ver item 3.4.1.

<sup>10</sup> Ver item 4.8.

No final das contas, embora o mecanismo de administração das concessões se tornasse mais rígido, o usuário estaria um pouco mais garantido e pagaria preços mais baixos, pois a carga tributária seria reduzida e a arrecadação governamental feita através dos ônus tenderia ao desaparecimento.

Independentemente da minha convicção pessoal acerca desta classificação, acredito que hoje, uma mudança repentina – que acredito que não vai ocorrer – da classificação de pedágio como taxa, mais atrapalharia do que ajudaria os programas de concessão de rodovias e o desenvolvimento da infra-estrutura do país, portanto, seria melhor que o entendimento atual não fosse mudado. Isto não impede de maneira alguma que os entes federativos produzam isenções ou diminuições de sua carga tributária, aumentando desta maneira o acesso de mais brasileiros aos serviços públicos.

## **4.2 – Determinação do Valor do Pedágio**

Talvez a mais importante, e ao mesmo tempo a mais difícil tarefa, seja quando realizada pelo administrador público, seja quando realizada pelo legislador, é a determinação do preço dos pedágios que serão impostos aos usuários – se este for o modelo adotado. As implicações desta variável se espalham por grande parte da sociedade e incluem até a competitividade internacional do país, conforme menciona NASSIF (2000):

“(...) a cesta de tarifas de pedágio compromete a competitividade, especialmente nos Estados que optaram por realizar as concessões sob a modalidade onerosa, ou seja, tarifa fixa e vencedor declarado com base no maior retorno ao Estado.”

Embora pessoalmente eu concorde com a afirmação de NASSIF (2000), sendo que há quem discorde, não posso deixar de lembrar que se for analisada a situação da malha paulista antes das concessões e agora, passados alguns anos, é evidente que se trafega muito melhor atualmente.



Adicionando-se a esta constatação empírica alguns estudos de custos operacionais, mencionados na parte introdutória deste trabalho, é possível concluir que na maioria dos casos o custo do transporte baixou um pouco ou permaneceu estável, mesmo com os atuais preços dos pedágios, inclusive em rodovias paulistas.

Embora tudo isto possa comprovar uma contribuição à competitividade do país, acredito que ela poderia ter sido ainda maior, fossem os modelos adotados diferentes e conseqüentemente as tarifas mais baratas.

Conforme restará evidenciado ao longo deste item, os critérios que a bibliografia nos apresenta para o desafio da fixação das tarifas são diversos, mas nem por isso divergentes entre si.

Como a preocupação deste trabalho é a de analisar os modelos e as variáveis presentes em uma concessão de rodovias, além de propor novas soluções para torná-las ainda melhores, uma vez que na visão de muitos, o usuário e o país têm sido prejudicados com tarifas demasiadamente altas, buscar-se-á neste item evidenciar as soluções técnicas que atendam aos importantes preceitos do *caput* do Art. 6º, e do § 1º do mesmo artigo, da Lei 8.987/1995, que ensina:

"Art. 6 - Toda **concessão** ou permissão pressupõe a prestação de **serviço adequado** ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º **Serviço adequado** é o que satisfaz as condições de **regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.**" (grifos nossos)

O texto que segue buscará nos diversos critérios apresentados aqueles que, sem inviabilizar as concessões de rodovias, possam melhorar a situação do usuário que, como bem lembrou o mestre Antônio Carlos Cintra do Amaral, em entrevista que concedeu a este autor, resta prejudicado em alguns

contratos de concessão de rodovias, situação esta que é de difícil reversão, pois normalmente eles não se organizam de forma a pleitear seus direitos conjuntos, como o fazem as empresas particulares e o Estado.

Uma exceção de que se tem notícia à essa falta de organização dos usuários está no Movimento Acesso Livre, que representa, segundo AZEVEDO (2000), moradores e entidades da região oeste do Estado. Tal exceção teve lugar, no meu entender, pois aparentemente este movimento congrega pessoas com necessidades viárias praticamente iguais, que fazem ou podem fazer uso diário de uma rodovia concedida que tinha preços, na opinião deles, demasiadamente altos. É importante registrar que essa ação coordenada já gerou benefícios a eles.

Vejamos agora as colocações de poderes concedentes:

MINISTRY OF PUBLIC WORKS (1997) da França, afirma em um folheto explicativo editado em inglês sobre o sistema de concessões francês, que a fixação do valor do pedágio é um aspecto chave do sistema de concessões rodoviárias, até porque a remuneração das concessionárias geralmente vem dos pedágios. Assim, é essencial que tal política seja compreensível e estável.

O DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO PARANÁ – DER/PR (2003a), respondendo em seu site à pergunta: “Como é calculado o valor do pedágio?” Escreve a seguinte resposta:

“A idéia básica é estabelecer um preço por quilômetro de estrada, a chamada tarifa quilométrica, que cubra os custos de operação, conservação e parte da amortização dos investimentos em obras. A receita do pedágio cobre também os serviços prestados pelo SAU (Sistema de Auxílio ao Usuário), que oferece gratuitamente socorro mecânico, guincho, socorro médico e remoção de acidentados.” (grifos nossos).

Por essa resposta, pode-se assumir que na visão desse DER, parte da amortização dos investimentos em obras deve ser feita com recursos do tesouro.

No afã de buscar qual seria a tarifa mais adequada é importante incluir uma visão crítica de duas das leis vigentes que regem as concessões rodoviárias atuais e a repercussão da aplicação dessas leis nos casos concretos de concessões vigentes.

A seguir serão evidenciados alguns princípios e recomendações que merecem ser estudados para implementação futura. Este assunto será finalizado com a menção a algumas situações específicas e com conclusões acerca da melhor determinação dos valores das tarifas de pedágio.

O Art. 9º da Lei 8.987/1995, conforme mencionado na parte inicial deste trabalho, estabelece que a tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação. Este artigo pressupõe portanto, que as forças do mercado promoverão uma concorrência ampla entre vários interessados, que resultará na melhor das tarifas possíveis para o usuário, que mantenha a atratividade do negócio para o empresário.

Uma crítica bastante lógica que se pode fazer é justamente a esta confiança incomensurável nos poderes do mercado, pois embora o setor da construção civil seja bastante desenvolvido no país, não são muitas as empresas capazes de integrar consórcios que disputarão este tipo de concorrência – dada sua envergadura – o que acaba gerando um número relativamente pequeno de concorrentes, que por ser pequeno, aumenta, em tese, a possibilidade de fraudes nas licitações (o que é agravado dado que a história recente mostra que diversas concessões foram realizadas em curtos espaços de tempo), diminuindo o benefício teórico das concessões, o que pode prejudicar a sociedade.

O argumento trazido acima, se analisado sozinho, pode indicar que o melhor caminho seja a fixação de tarifas no edital, conforme o modelo adotado em São Paulo. Não penso desta maneira, muito embora acredite que as licitações realizadas pela menor tarifa sempre devam trazer nos editais preços máximos tecnicamente calculados, que ajudam a prevenir os prejuízos que podem ser incorridos pela sociedade.

Pessoalmente, acredito que este quadro pode ser melhorado em futuras licitações com o amplo incentivo dos diversos poderes concedentes à participação de empresas estrangeiras, que além de trazer concorrentes “desconhecidos”, aumenta o número de competidores, o que dificulta arranjos prévios. Os benefícios da participação de estrangeiros podem ser medidos pelo desfecho do leilão do Banespa, comprado por um grupo estrangeiro, por um lance algumas vezes maior do que o dado pelos demais concorrentes nacionais. Este caso foi mencionado apenas para ilustrar o efeito da competição, que no caso de uma licitação de concessão de rodovias promovida pelo modelo da menor tarifa ou pelo modelo do menor valor presente das receitas, geraria, em tese, um benefício maior para a sociedade.

OSTER e STRONG (2000) reforçam bastante a importância da real competição entre os licitantes para que as concessões gerem os benefícios desejados.

Neste sentido afirma BRANCO (1998) que: “Quis o legislador federal que as tarifas dos serviços públicos concedidos resultassem de uma oferta competitiva, em regime de mercado. Mas já se viu que a competitividade, no campo do serviço público, é raramente ampla.”

É interessante mencionar que a Lei Paulista 7.835/92 em seu Art. 5º estabelece que o edital de licitação deverá prever que o julgamento seja feito em função do preço proposto pelo concorrente, salvo quando relevantes razões de interesse público, devidamente justificadas, recomendem a utilização de outro critério objetivo. Assim, ela é menos taxativa que o diploma federal, e provavelmente mais lógica, o que possibilitou que as concessões paulistas tivessem sua tarifa fixada nos editais.

Apesar dessa escolha ter seus porquês pertinentes, ela é questionável se for analisado o ponto de vista do usuário, que paga mais do que aquilo que usa, pois dentro do valor do pedágio está incluído o valor do lance que a concessionária deu para se lograr vencedora da licitação.

Sobre a ausência de dispositivo parecido na Lei 8.987/95, AMARAL (2002) escreveu que:

“Na licitação de menor tarifa a fixação inicial desta é efetuada pela proposta vencedora. Na licitação de maior oferta a tarifa inicial é

estabelecida pelo poder concedente, no edital. Assim, o Art. 9º somente contemplou a primeira hipótese. Quanto à segunda – qual seja, a de licitação de maior oferta – a tarifa não é fixada pela proposta.”

Vale registrar pontos específicos das atas da mencionada CPI, que teve curso na ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO (2000), no que tange especificamente sobre as tarifas de pedágio. Um ponto levantado por um partido de oposição é que o pedágio poderia ser até 32% mais barato que o atual; entretanto, a justificativa apresentada para essa redução está no desmonte do conceito principal de concessão. Segundo os autores essa redução seria obtida se o estado administrasse todo o serviço prestado por particulares, o que eliminaria o lucro, as garantias, os seguros, etc. Tal proposta não parece séria, tamanha a simplicidade com que foi abordada, não envolvendo nenhuma das danosas despesas a maior que sua implantação traria.

O Sr. Plínio Assmann afirmou em seu depoimento que a decisão da adoção tarifária atual foi decisão do Governo, não baseada em planilhas ou estudos. Depois dos esclarecimentos prestados pelo Dr. Michael Paul Zeitlin, já mencionados quando se tratou do modelo de concessão adotado pelo estado de São Paulo, acredito que o ex-Secretário de Transportes não se expressou bem, pois pelo menos para as rodovias paulistas classificadas como “sistema”, existiu sim um cálculo técnico, feito pela Dersa, quando ela administrava o trecho que hoje está concedido à Autoban.

O Deputado Sidney Beraldo afirmou na reunião final da CPI que o relatório final da Comissão, elaborado pelo Deputado Edmir Chedid reconheceu que do ponto de vista da legalidade não existem dúvidas de que a concessão foi feita para alavancar recursos.

Tão importante quanto registrar as críticas aos diversos modelos de concessão e conseqüentemente aos modelos de fixação das tarifas, é registrar a motivação real que levou a este ou àquele sistema. Neste sentido, foram muito esclarecedoras as informações dos antecedentes das concessões paulistas prestadas pelo Dr. Michael Paul Zeitlin. Revelou o ex-Secretário de

Transportes do Estado de São Paulo que o modelo oneroso adotado pelo estado deveu-se basicamente a dois motivos: um primeiro relativo à situação muito ruim na qual se encontravam as finanças do estado à época e um segundo relativo à política social democrata do partido do então governador Mario Covas, que preferiu os ônus ao invés do sistema de menor tarifa, uma vez que se fosse da outra maneira, as estradas por onde circulam as classes mais altas – que tem maior fluxo – teriam tarifas muito menores do que as rodovias situadas à oeste do Rio Tietê, parte mais pobre do estado.

Desta maneira adotou-se em São Paulo um sistema que utilizou como tarifa básica quilométrica para as grandes rodovias paulistas, o valor quilométrico utilizado anteriormente pela Dersa na Rodovia dos Bandeirantes, um modelo de bom desempenho rodoviário, para o qual havia planilhas de cálculos. Para as rodovias de pista dupla, de classe inferior, estabeleceu-se um valor quilométrico que é um percentual do valor anterior e por fim, para as rodovias de pista simples, utilizou-se um valor bem menor que o primeiro.

Pode-se concluir que houve uma base técnica consistente, característica, aliás, dos trabalhos técnicos da Dersa, que foi usada quando se estabeleceu o valor dos pedágios nos editais de concessão nas rodovias tipo “sistema”. Assim, a crítica ao estabelecimento de tarifas no estado de São Paulo deve restringir-se aos percentuais que foram estabelecidos para as rodovias classificadas como “pista dupla” e “pista simples”.

MACHADO (2002) revela que no Brasil ainda não existem critérios técnicos consagrados, governamentais ou privados, para o estabelecimento de tarifas de pedágio que sirvam de parâmetro para os processos de licitação de concessões rodoviárias. Segundo ele, na prática o que se verifica são análises que consideram o retorno financeiro dos empreendimentos e a renda dos usuários, mas sem o devido aprofundamento na questão dos custos ou dos benefícios marginais dos usuários. Ainda afirma o autor que já haviam sido abertos, ao tempo de sua pesquisa, 9 inquéritos civis para apurar se foi legal a fórmula usada pelo governo estadual para calcular o valor das estradas concedidas.

O mecanismo utilizado pela lei paulista, que fixou as tarifas quilométricas nos editais, não foi necessariamente pior do que o mecanismo utilizado nas concessões federais, que foram licitadas pela menor tarifa. É

muito difícil julgar determinados entendimentos políticos, especialmente se eles derivam de situações de contorno bastante únicas e diferentes.

Independentemente da assertividade deste ou daquele modelo de fixação de tarifa, na minha visão, o mecanismo paulista, embora tenha propósitos e justificativas bastante nobres, vai contra o princípio de modicidade tarifária, na medida em que as tarifas contêm mais do que somente os custos do empreendimento e a remuneração das concessionárias. Conforme mencionei anteriormente, não é possível julgar o ato de um governante sem estar de posse de todas as circunstâncias na qual o ato foi executado, cabe porém, de posse dos elementos atuais, tentar modificar os contratos em andamento de acordo com a nova realidade, visando sempre o melhor atendimento da sociedade, exercício que será feito mais adiante.

Uma comparação simples entre o custo dos pedágios da Autoban e da Novadutra, feita com os dados que estavam disponíveis no site da ABCR revelou que, em Maio de 2003, para se percorrer os 316 km do sistema Autoban, na ida e na volta, um carro de passeio gastou R\$ 46,80, o que significa um custo de R\$ 0,07405/km. No caso da Novadutra, para percorrer os 402 km concedidos, também na ida e volta, um veículo de passeio gastou R\$ 38,60, o que significa um custo de R\$ 0,04801/km. Nesta comparação simples, que não leva em conta as datas de reajuste das tarifas das duas concessionárias, nem qualquer condição específica das rodovias, verificou-se que a tarifa quilométrica no sistema Autoban era cerca de 54% mais elevada a tarifa quilométrica cobrada na Novadutra.

Para que se possa fazer uma comparação mais ampla da tarifa quilométrica presente na Novadutra, com as 3 diferentes tarifas quilométricas utilizadas no estado de São Paulo, foram utilizados os valores informados por ARTESP (2003).

A conclusão não é muito diferente daquela que se chegou quando da comparação entre Novadutra e Autoban. A tarifa que foi calculada para a Novadutra é ligeiramente menor que a tarifa das rodovias de Pista Simples do estado de São Paulo, mantendo-se cerca de 40% mais cara que aquela cobrada nas rodovias de Pista Dupla. As diferenças continuam sendo muito significativas.

O leitor mais atento pode inclusive reparar que a tarifa informada na tabela, para Sistema Rodoviário, que é o caso da Autoban, é maior do que a tarifa calculada com base nos dados informados por ABCR (2003). Isto se explica pelos arredondamentos de tarifas ao usuário para que o troco seja facilitado.

**Tabela 6: Tarifas Quilométricas das Concessões Paulistas**

Tarifa Quilométrica	
Padrão Físico da Rodovia	Base tarifária (R\$/Km) 2002
Sistema Rodoviário	R\$ 0,077176
Pista Dupla	R\$ 0,067529
Pista Simples	R\$ 0,048235

Fonte: ARTESP (2003)

Embora a diferença apontada entre as tarifas seja muito alta, o que justifica a necessidade de uma modificação dos contratos firmados no estado de São Paulo em um momento oportuno, não acredito que o preço das tarifas seja o único critério que os usuários levam em conta na hora de escolher uma rodovia, quando existe opção. Por exemplo, os caminhoneiros preferem a Rodovia Presidente Dutra ao invés da Rodovia Carvalho Pinto, pois na primeira existem muito mais postos de gasolina que na segunda, dentre outros motivos.

Ainda sobre a Lei 8.987/1995, é muito importante comentar o Art. 11, que reza:

“Art. 11 – No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

§ 1º As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas



para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.”

Neste aspecto a legislação paulista é bastante similar à federal, inclusive no número do artigo, que coincidentemente é o mesmo.

Como se vê, a intenção das leis é boa, mas da maneira proposta o usuário não recebe todo o benefício que poderia, pois é impossível para o legislador e para o pretendente a concessionário prever, por exemplo, as utilizações que terão a faixa de domínio das rodovias nos próximos 20 anos, o que reduz sobremaneira o potencial das receitas acessórias com vistas à redução das tarifas. Um indício bastante forte desta última afirmação está em uma frase do Sr. Plínio Assmann, em seu depoimento à CPI dos Pedágios, ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO (2000): “Quanto à questão da fibra ótica, afirmou que a Secretaria não tinha a obrigação de saber sobre o assunto, quando da contratação das concessões.”

Segundo esclarecimentos do Dr. Michael Zeitlin, as receitas acessórias das concessões paulistas não têm montantes significativos e estavam, pelo menos até 2002, dentro das expectativas informadas na proposta dos licitantes vencedores, representando um valor inferior a 3% da receita total.

Independentemente dos valores das receitas acessórias, que acredito possam ser mais bem exploradas, melhor teria feito o legislador e os poderes concedentes se tivessem deixado de fora dos contratos todas as receitas acessórias que já não estivessem sendo recebidas pelo Estado no momento da concessão, ou seja, as receitas acessórias futuras. Desta maneira, o edital poderia prever que tais receitas acessórias futuras seriam destinadas em sua maior parte à diminuição efetiva das tarifas, destinando, todavia, uma pequena parte delas para a concessionária, como incentivo para o desenvolvimento contínuo de receitas acessórias, que praticamente não geram despesas às concessionárias, ao contrário.

BRANCO (1998) indaga, nesse mesmo sentido:

“Em primeiro lugar, o que é beneficiar a modicidade da tarifa? Repassar a ela todo o lucro das atividades complementares certamente o é;

mas repassar 50% também... Será razoável repassar tudo, desestimulando por completo o empresário? É certo que para ele, poder reduzir a tarifa é bom, pois isso lhe aumenta, em tese, o mercado. Mas será maior atrativo, justificando melhor novos investimentos, partilhar os novos lucros." (grifo nosso)

Numa análise do programa de concessões implantado no estado de São Paulo, PETIT (2000) ressalta que os serviços prestados pelas concessionárias têm um custo que foi subestimado no momento da assinatura dos primeiros contratos de concessão e, mesmo que os serviços obrigatórios impostos pelo edital, limitem-se então, aos essenciais, relativos à segurança e ao abastecimento dos veículos, este novo custo acaba repercutindo nas tarifas de pedágio. Daí a necessidade de procurar soluções para aliviar o custo dos serviços e por isso, reduzir seu peso na determinação das tarifas de pedágio. Revela esse autor ainda que os serviços de emergência e socorro podem com o tempo e com o decréscimo do número de acidentes, apresentar um custo excessivo, que onera inevitavelmente o preço dos pedágios.

PETIT (2000) apresenta sugestões, já aplicadas em outros países, para evitar esse ônus excessivo ao preço dos pedágios. Ele sugere que se abandone a prestação de serviços como os de socorro e emergência pela própria concessionária, passando ela a contratar, com base nos recursos de hospitais, clínicas e oficinas existentes ao longo de suas malhas rodoviárias, para que esses serviços se mantenham disponíveis para os usuários, de acordo com as exigências contratuais. Nesse modelo, entretanto, tais serviços passariam a ser remunerados pelo usuário ou por seus seguros de saúde e pelos seguros de seus automóveis, quando da utilização efetiva, e não mais teriam seus custos incluídos nos preços dos pedágios. Para outros serviços eventualmente prestados pelas concessionárias, o autor sugere que eles sejam co-financiados pelas coletividades territoriais interessadas.

É difícil afirmar se os serviços prestados por terceiros custariam mais ou menos, embora o autor indique a possibilidade deles custarem menos. Mesmo que eles custassem o mesmo, na minha opinião a mudança de quem

presta poderia gerar um efeito positivo para as comunidades lindeiras no desenvolvimento da prestação deste tipo de serviço. Acredito que a idéia principal de PETIT (2000) é a não incorporação dos valores desses serviços à tarifa.

Não tenho uma opinião formada sobre se é melhor incluir ou não o custo dos serviços acessórios aos usuários na tarifa de pedágio. Acredito entretanto, que em tese, quem se prejudica com a inclusão destes valores nas tarifas são os motoristas mais cuidadosos e que zelam melhor pelos seus veículos, que por isso mesmo, provavelmente fazem menos uso desses serviços do que os motoristas displicentes e que não se importam com a manutenção de seus veículos.

PETIT (1995) apresenta três alternativas para a fixação do valor dos pedágios, sem contar aquele, que é segundo ele, o pior caminho: o de uma decisão imposta ao concessionário pelo poder concedente, sem levar em conta os dados econômicos do projeto. São elas:

- Um cálculo que integre todos os dados necessários ao estudo da viabilidade financeira em longo prazo: custo do projeto, tráfego, duração da concessão, taxas, custo de exploração, etc. Segundo ele, existem modelos informatizados capazes de lidar com todos os parâmetros necessários;
- A segunda opção seria composta por um cálculo puramente econômico, visando determinar a diferença de custos de operação dos diferentes tipos de veículos entre as rodovias existentes e a nova. Este método é válido, sobretudo nos países que dispõem de uma malha rodoviária gratuita, em condições precárias, onde a diferença dos custos de operação (antes e depois de concedida a rodovia), seja significativa de maneira a tornar a tarifa do pedágio conveniente;
- A última das alternativas prevê a realização de pesquisas do tipo "preferência revelada" junto aos usuários, para conhecer suas próprias avaliações sobre as vantagens que a obra nova representará, comparado-as com as vias existentes.

Finalizando, PETIT (1995) afirma que quando se raciocina sobre uma malha rodoviária, passa-se a ter dois problemas: diferentes tarifas para diferentes trechos da malha e diferentes tarifas entre as categorias de veículos. O primeiro caso tem lógica na medida em que as rodovias diversas apresentam custos diferentes dadas suas características diferentes. O segundo caso é tratado no item 4.6 deste trabalho.

LEE (1996) diferencia claramente duas situações que merecem tratamento distinto no que se refere à fixação do preço do pedágio. A primeira situação seria aquela em que existiria ao lado da rodovia pedagiada, uma rodovia não pedagiada, onde qualquer veículo pudesse transitar sem ter de desembolsar nenhum valor a título de pedágio. Nessa situação segundo ele, configura-se a competição na qual as concessionárias deverão, no seu próprio interesse, estabelecer tarifas razoáveis para tornar o uso das rodovias concedidas atrativo aos usuários, que caso contrário, não farão uso das vias pagas. Neste caso, ainda permaneceria sob responsabilidade do poder concedente, a fiscalização e o controle do cumprimento das obrigações contratualmente assumidas pela concessionária perante o Poder Público e perante os usuários.

Nesse sentido, MENDOZA et al (1999), relatam sobre um regime único de regulação tarifária que foi estabelecido para a *Highway 407* (Canadá), que proporciona flexibilidade na fixação da tarifa para o concessionário, dentro de limites previamente estabelecidos, regulando contudo, determinados objetivos de fluxo de veículos (congestionamentos).

A segunda situação, segundo LEE (1996), está presente quando não há rota alternativa gratuita. Nesses casos, embora a lei não obrigue expressamente, é justo e certo que o Poder Público atue no sentido de resguardar os usuários, evitando que eles venham a ser prejudicados, logo, deve-se promover concessões nas quais os valores de tarifas tenham limites superiores estabelecidos de forma que os usuários não tenham seus custos totais de transporte majorados.

Os limites máximos citados por LEE (1996), para os casos de concessões em que se configurem situações de monopólio, é tarefa que diz respeito ao poder concedente, que deve fazê-lo observando pressupostos básicos: não imposição aos usuários de custos mais elevados do que aqueles

que eles estariam sujeitos se os empreendimentos não fossem realizados; preservação do interesse público, somente promovendo concessões viáveis economicamente para a sociedade como um todo e viáveis financeiramente para os usuários afetados.

Especificamente, LEE (1996) estabelece o que ele chama de banda tarifária, que tem como seu limite superior, o menor dentre os seguintes valores para o pedágio:

- a maior tarifa que pode ser praticada de forma a não tornar o empreendimento inviável financeiramente, por critérios de rentabilidade, ao custo de oportunidade do capital igual à taxa social (tarifa máxima correspondente ao limite de viabilidade financeira do empreendimento);
- a tarifa para a qual os preços pagos pelos usuários igualem os benefícios financeiros por eles auferidos com a realização dos empreendimentos (tarifa máxima correspondente ao limite de benefícios aos usuários);
- a tarifa que corresponda aos maiores preços (ou custos de execução) admissíveis para os empreendimentos rodoviários, enquanto obras e serviços públicos postos em licitação pelo Poder Público (tarifa máxima para remuneração e amortização dos investimentos).

Segundo o autor destas assertivas, se a tarifa do pedágio for limitada pelo menor dos três valores citados, ela atenderá simultaneamente os interesses dos usuários, os interesses privados e o interesse público.

O limite inferior da banda tarifária estabelece por sua vez, o menor valor de tarifa e pedágio a ser fixada pelo poder concedente nas concorrências para outorga de concessões, de forma a minimizar o risco de promover licitações vazias ou empreendimentos fadados ao insucesso por inviabilidade financeira.

LEE (1996) alerta que além de critérios técnicos, deve-se ainda levar em conta no estabelecimento do valor dos pedágios, por parte do poder concedente, algumas considerações de ordem prática, tais como: a uniformização regional de tarifas entre concessões rodoviárias com serviços

assemelhados; a possibilidade de diferenciação de tarifas para concessões que envolvam obras e serviços diferentes; a consideração de valores de tarifas praticados em outras concessões rodoviárias no país ou, eventualmente, em outros países, principalmente os vizinhos. Vale lembrar neste ponto que a uniformização das tarifas foi um dos princípios usados no programa paulista de concessão de rodovias.

WORLD BANK (1999b) ensina que o preço cobrado dos usuários de rodovias é uma questão fundamental que deve ser gerenciada politicamente além das restrições financeiras do projeto. No entanto, sempre que se determinar a cobrança dos usuários, sua disposição e capacidade em pagar deve ser sempre levada em conta. Inclusive, essa é uma maneira de traduzir as decisões governamentais sobre qual a porção dos custos totais, dentre os quais se incluem o investimento, a manutenção e a operação, que serão recuperados do pagamento feito pelos usuários, e qual porção ficará a cargo da comunidade como um todo.

É interessante mencionar um outro tipo de custo bastante importante nos dias atuais, principalmente em se tratando de uma rodovia concedida à iniciativa privada: os custos ambientais.

A questão que o WORLD BANK (1999b) responde em seguida, é sobre qual parte dos custos deve ficar a cargo do usuário. Pois bem, mesmo entendendo que o cálculo realizado pelo custo marginal de um usuário tenha a desvantagem de gerar um valor de pedágio até o limite da capacidade viária, e depois um outro valor quando essa capacidade é esgotada e se precisa de uma ampliação do empreendimento, essa é, segundo ele, a melhor referência tarifária – “Pareto-ótimo”, para usar as palavras exatas.

Para resolver o problema que tal *gap* gera, são propostas duas soluções: financiar o investimento original com o dinheiro da sociedade, pois a sociedade inteira se beneficia da infra-estrutura ou cobrar de algumas das categorias de veículos que usam a rodovia, um valor maior que o custo marginal visando recuperar parte ou todo o custo do investimento.

Finalizando essa parte, as lições do Banco Mundial concluem que atribuir mais do que o custo marginal para o usuário leva a um projeto economicamente subótimo. Com clareza, ressalta que a resposta econômica para a questão: “Deve uma rodovia ser pedagiada?” é “Não”; entretanto,

quando existem restrições econômicas a questão mais correta a ser formulada, especialmente para os países que têm uma malha viária insuficiente, não é aquela, e sim: “Uma rodovia pedagiada ou nada?” A conclusão é que a cobrança de pedágio não é uma panacéia, mas geralmente uma boa maneira de se tornar um projeto realizável.

Para atenuar a resistência contra os pedágios, **os usuários devem fazer parte do processo de decisão desde o início**. Não devem ser medidos esforços para justificar e explicar para o público em geral, as vantagens de uma rodovia concedida, cuja remuneração da concessionária se faz através do pagamento de pedágio pelos usuários.

Uma utilidade secundária da cobrança pela utilização de rodovias, também levantada pelo WORLD BANK (1999b), é o fato dela poder ser usada para diminuir o tráfego em determinados momentos e assim, otimizar o uso da malha viária. Os objetivos principais deste tipo de medida são:

- Otimização do fluxo de tráfego para aumentar os benefícios econômicos da rodovia, com atenção particular para os volumes de tráfego (uma vez que, quando a capacidade da rodovia for excedida, os benefícios proporcionados por ela diminuem consideravelmente) e para a estrutura do tráfego, pois os veículos pesados provocam um impacto diferenciado nos custos de manutenção;
- Otimização da receita dos pedágios é relacionada com a otimização do tráfego, mas não deixa de levar em conta qual a capacidade que os usuários têm para pagar. Além do que, a otimização das receitas tende a gerar preços mais altos para usuários menos sensíveis a preços;
- Considerações sociais, pois pode ser um objetivo político não prejudicar os usuários mais pobres. Entretanto, o pedágio não é uma ferramenta eficiente para levar em conta aspectos sociais, já que as restrições de cobrança de pedágio não permitem a utilização de sistemas com parâmetros sofisticados.

O Banco Mundial alerta que é mais fácil fazer o ajuste do preço do pedágio quando ele é cobrado diretamente pelo Poder Público, pois quando o pedágio é cobrado por uma concessionária, como parte de um contrato, não são simples as mudanças, uma vez que um contrato deste tipo envolve muitas partes interessadas, como, por exemplo, os agentes de financiamento.

No que diz respeito à cobrança de preços diferenciados para melhorar o aproveitamento da estrutura viária, tal diferenciação deve ser feita de acordo com as características da rodovia, compreendendo, em geral, variações ao longo do dia, para diminuir o tráfego dos horários de pico; durante a semana ou até durante o ano.

O WORLD BANK (1999b) cita como formas acessórias de se gerar fundos para os projetos rodoviários, e assim diminuir o valor cobrado dos usuários, a cobrança de taxas dos prestadores de "serviços auxiliares", tais como postos de gasolina, restaurantes, hotéis, centros de informação, instalados ao longo da rodovia. Uma outra fonte de recursos também mencionada é aquela relacionada com os ganhos de desenvolvimento que a rodovia gera ao seu redor. Desta maneira, pode-se cobrar através de taxas ou de convites à participação no projeto, de *shopping centers*, centros comerciais e industriais.

Sobre a cobrança de tarifas diferenciais de pedágio de acordo com a hora do dia, ou o dia da semana, é importante registrar a experiência nacional e internacional, além de julgá-las de acordo com a legislação vigente.

MAC DOWELL (1997), demonstra em seus estudos de viabilidade financeira para a concessão da Linha Vermelha, no Rio de Janeiro, as vantagens que um sistema de cobrança de tarifa diferenciada durante o horário de pico apresentariam se implementadas, especialmente no que diz respeito à regulação do fluxo de veículos.

JORNAL DO COMÉRCIO (2002), em notícia publicada dia 23/11/02, que tratou do aumento de pedágio na Via Lagos (concessão do estado do Rio de Janeiro), revelou os valores que seriam pagos pelos motoristas a partir de dezembro de 2002. O interessante neste caso é a diferenciação do preço do pedágio para os veículos que trafegam durante o fim de semana (R\$ 7,90), daqueles que trafegam durante a semana, que pagam somente R\$ 5,20. Essa diferenciação já estava explícita em um documento do INTER-AMERICAN



DEVELOPMENT BANK (1997), que divulgava um sumário deste projeto de concessão, que foi aprovado pelo *board* da mencionada instituição em 10 de dezembro de 1997.

POOLE (2003) descreve que os congestionamentos rodoviários podem ser aliviados com uma política de preços variáveis. Aponta ele que várias rodovias francesas cobram preços mais altos durante os fins de semana, quando os parisienses estão voltando para a cidade, desta maneira, os picos de tráfego são achatados. Este autor revela ainda que existem rodovias no estado americano da Califórnia, como por exemplo, a SR-91 localizada no *Orange County* e a *Interstate 15* em San Diego, que também cobram valores diferenciados durante o dia e durante a semana.

A revista THE ECONOMIST (1992) afirmou que o preço dos pedágios oferece uma solução para os congestionamentos, uma vez que dos usuários podem ser cobrados não somente por estarem usando uma rodovia, mas também por estarem atrasando outros usuários. Isso leva a utilização de preços variáveis dependendo da hora do dia. O artigo conclui que com preços de pedágios maiores, mais empresas privadas poderiam expressar sua vontade de construir estradas.

Um outro tipo de variação de tarifa pode ocorrer e efetivamente ocorre no estado de São Paulo, através de um programa de descontos progressivos pela utilização freqüente de determinada rodovia concedida. AZEVEDO (2002) trata sobre o desconto progressivo no valor do pedágio das marginais da Rodovia Castello Branco, pedágios esses que foram criticados desde o seu planejamento, pelos elevados custos aos usuários. Esse é um dos poucos casos brasileiros de um pedágio instalado em uma rodovia, em que ao lado existe uma outra via gratuita ao longo do trecho da primeira.

Segundo relato do Dr. Michael Zeitlin, o problema da Castello Branco, que foi projetada e operada como uma rodovia fechada durante muitos anos, surgiu com a instalação dos condomínios de residências em municípios vizinhos à capital, que não construíram as vias que deveriam para o acesso de seus moradores, o que gerou a abertura de acesso “irregular” destes condomínios à rodovia. A utilização da rodovia foi aumentando até tornar-se um grande problema viário, o que gerou a necessidade do Poder Público

intervir e incluir no edital de concessão daquele sistema a obrigatoriedade de construção de mais duas pistas marginais.

Sem contar os problemas viários que a nova rodovia causou, mais por dificuldades técnicas do que por intenção do Poder Público, com o “fechamento de acessos” e os conseqüentes transtornos viários aos quais uma parte da população local tem que se submeter para evitar o uso da via pedagiada, este seria, portanto, um dos casos no qual o Poder Público poderia deixar a tarifa de pedágio a cargo da concessionária, fixando, por exemplo, limites e alguns outros parâmetros, tais como os níveis de congestionamento na via gratuita, conforme se relatou anteriormente.

Por outro lado, tanto a cobrança de tarifas diferenciadas nos fins de semana, levada a cabo na Via Lagos, quanto esse tipo de cobrança com valor variável, implantado desde agosto de 2002, de acordo com VIAOESTE (2003), são de legalidade e de justiça duvidosa, na medida em que tornam o preço pago desproporcional aos custos do serviço, muito embora no caso da rodovia fluminense as tarifas sejam proporcionais ao desconforto que causam. Nestes casos, a tarifa diferenciada não se constitui sequer numa medida de justiça social, pois não beneficia usuários com renda inferior.

Tais soluções afrontam os princípios administrativos da **impessoalidade**, que reza que a administração deve servir a todos, sem preferências ou aversões pessoais ou partidárias; **razoabilidade** (que inclui o princípio da proporcionalidade) que segundo DI PIETRO (1999) exige a proporção entre o custo e o benefício; **igualdade** que apregoa que os iguais devem ser tratados de forma igual.

É importante citar novamente, no que tange a uniformidade da tarifa, José Cretella Jr. *apud* MUKAI (1997), que assevera que dentre os elementos presentes nas tarifas têm-se “a igualdade, a certeza e a equidade”. Segundo ele, dentro da igualdade está o corolário prático da uniformidade, enquanto que a equidade compreende a idéia de razoabilidade e justiça.

Menos importante que os princípios, que são aplicados em tese a todo o direito administrativo pátrio, é importante mencionar o Art. 13 da Lei 8.987/1995 que estabelece apenas uma exceção ao princípio da uniformidade da tarifa, admitindo tarifas diferenciadas em função de características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos

de usuários. Ou seja, para esta Lei federal, que tem caráter Nacional, é proibida a cobrança de valores diferentes de usuário pertencentes a um mesmo segmento, como acontece nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Conforme foi mencionado anteriormente, existem autores que afirmam ser o parágrafo único do Art. 1º da mencionada Lei inconstitucional, quando vincula sua aplicabilidade a todos os entes federativos. Entretanto, enquanto nada for feito para suspender a vigência de tal vínculo, a Lei continuará obrigando sim, Estados e Municípios a cumprir seus preceitos, o que torna a cobrança de valores diferenciais dos mesmos tipos de veículos ilegal.

Concluindo de maneira sucinta os ensinamentos descritos sobre a determinação do valor da tarifa, é preciso reconhecer que as concessões federais, que efetivamente obedeceram da legislação da época em que foram constituídas, e que não afrontam a Lei 8.987/95, sancionada logo em seguida, apresentam muito menos pontos controvertidos do que algumas concessões estaduais, como por exemplo as paulistas.

Apesar de mais restrita, essa legislação é coerente com os objetivos de um programa **sério** de desestatização. Salvo melhor juízo, nessas concessões foi estabelecido um valor máximo para a tarifa, que se não foi, deveria ter sido calculado de acordo com os critérios bastante técnicos e lógicos enumerados por LEE (1996), acrescido do critério apregoado pelo WORLD BANK (1999b), de custo marginal, uma vez que as concorrências foram feitas utilizando-se o critério da menor tarifa.

Mesmo nas concessões federais, cujo preço das tarifas foi determinado pelo licitante vencedor, ainda existem importantes observações que **podem ser levadas em conta nas próximas concessões com vistas a redução do custo dos pedágios**, tais como a certificação da efetividade da concorrência, que pode ser realizada através da facilitação do processo para que mais empresas nacionais e estrangeiras possam participar; a implementação de uma metodologia prevista em edital que regule a aplicação da receitas acessórias futuras de maneira a beneficiar realmente a modicidade tarifária, sem deixar de incentivar o concessionário na busca constante do aumento de tais receitas; a manutenção, pelo menos enquanto a legislação não for alterada, de valores únicos para os veículos pertencentes a uma

mesma classe; desonerar as concessionárias e conseqüentemente os pedágios dos custos com os serviços de emergência e socorro mecânico, os quais devem permanecer tão disponíveis quanto o são hoje, podendo entretanto, ser remunerados de acordo com o seu uso; não incluir como obrigações da concessionária a execução de obras de grande vulto como os prolongamentos e as duplicações, que oneram de forma desproporcional os usuários, ou se incluí-las, cobrar proporcionalmente; evitar, na medida do possível os subsídios cruzados; entre outras medidas aplicáveis sem a necessidade de mudança da legislação.

Para as concessões estaduais, por dedução, espera-se que as próximas estejam totalmente de acordo com a legislação federal vigente, evitando-se os ônus e conseqüentemente a utilização de licitações com o critério da maior oferta, que é oposto ao princípio legal da modicidade das tarifas. No mais, aplicam-se para os estados as sugestões ressaltadas acima para as concessões federais, o que sem dúvida inclui o cálculo técnico de uma tarifa máxima por conjunto de rodovias a serem concedidas, o que previne a ocorrência de tarifas com valores acima do necessário.

Todas essas medidas e o cuidado que se deve ter no estabelecimento das tarifas mais justas, módicas e coerentes, são sempre bem-vindas não só para o usuário, mas também para a sociedade e para o país. Tornando nossas tarifas mais apropriadas, diminuir-se-á a resistência ao pagamento de pedágios, o que viabiliza a ampliação mais rápida dos diversos programas de concessões de rodovias, que muito já contribuíram para o transporte nacional, e que muito mais tem a colaborar na imensa empreitada de tornar nosso país melhor para o povo, o que implica necessariamente em deixá-lo mais competitivo internacionalmente.

#### **4.3 – As Receitas do Poder Público: Ônus e Tributos. Até que Ponto são Justos?**

Vale a pena iniciar este tópico com algumas frases de um curto, porém sagaz artigo do jornalista Luís NASSIF (1999):

“O modelo de concessão de estradas vai ter que ser revisto. Há um erro básico de concepção que aparece, só agora, no valor extraordinariamente elevado dos pedágios.

(...)

Entregar a manutenção de estradas a particulares, mediante licitação, é boa prática.

(...)

Ocorre que o governo federal e muitos estaduais viram nas concessões a oportunidade de obter receitas fiscais adicionais. O pedágio comporta a manutenção das estradas. Em cima disso, incluíram obras de melhoria, ampliação e até a construção de novos trechos. Não satisfeitos, viram a oportunidade de obter lucro com a estrada construída. Assim, as licitações passaram a exigir lances em dinheiro. Ou seja, receberam dinheiro extra para investimentos e desobrigaram-se de investimento futuros na construção de novas estradas.”

Pela proximidade, intimidade e maior disponibilidade de informações, será analisado neste item o caso das Concessões Paulistas, que embora tenha suas peculiaridades, é bastante abrangente, tornando essa análise extensível, em diferentes graus, para a maioria dos outros programas de concessões brasileiros.

As concessões rodoviárias realizadas nos últimos anos no estado de São Paulo obedeceram, em regra, um modelo que privilegiou economicamente o estado em detrimento do usuário, conforme mencionou NASSIF (1999).

Não foram poucas as matérias publicadas em jornais de grande circulação que revelaram a insatisfação dos usuários com o alto custo dos pedágios em nosso estado.

Deixando de lado por um momento a visão técnica, e utilizando a lógica que um usuário consciente e bem informado poderia utilizar para

analisar o que uma concessão deveria significar para ele, teríamos talvez uma proposição deste tipo:

"Hoje eu uso uma estrada em estado de conservação razoável e pago um valor de pedágio que eu não tenho certeza se vai ou não para a conservação da rodovia, embora o valor não seja assim tão alto; sei que como o Estado não paga impostos a ele mesmo, estou pagando teoricamente só os custos de construção e de conservação da rodovia. Agora, com a estrada concedida estou pagando mais vezes um valor mais alto de pedágio; sei que a concessionária precisa ter algum lucro e espero que este acréscimo do lucro seja revertido num serviço melhor e mais eficiente do que aquele que era prestado pelo Estado. Eu usuário, não deveria pagar nada a mais pelo fato da estrada ter sido concedida, ou seja, nada de impostos e nada para o Estado, que como não conserva mais, não tem mais porque receber, a menos que ainda haja algum valor remanescente não amortizado da construção da rodovia, que poderia ser calculado e pago ao longo do período da concessão ou num prazo até maior."

Conforme evidenciado anteriormente, não foi assim que as concessões rodoviárias no estado mais rico da federação foram idealizadas, e este é um dos motivos pelos quais os pedágios, especialmente em São Paulo, têm valor considerado alto pelos usuários.

As licitações em São Paulo foram feitas pela Maior Oferta, e este é o começo dos problemas dos usuários, muito embora essa possa ter sido uma das poucas soluções viáveis para a grande defasagem financeira do governo estadual à época que antecedeu as concessões.

Como as ofertas não iriam ser baixas, e realmente não o foram, até porque só foram licitadas as rodovias com maior tráfego, os editais previram que o pagamento deste montante seria feito ao longo do período da concessão, em prestações mensais. Está configurada a primeira fonte de renda do estado, o chamado ônus fixo da concessão.

É digno de nota que as prestações não tiveram valores fixados uniformemente, pois os valores dos 8 primeiros meses, em geral, foram maiores que os dos demais.

Os editais estabeleceram um segundo ônus, chamado de ônus variável, fixado em 3% do faturamento da concessionária, que também deve

ser pago mensalmente ao estado, sendo destinado à manutenção da ARTESP. Segundo TECTRAN (1999), os ônus fixo e variável das concessionárias representam 14,5% da receita total esperada.

Os dois ônus apresentados vão de encontro ao princípio de direito administrativo que vem expresso na própria lei 8.987/95, no parágrafo 1º do artigo 6º, qual seja o da modicidade das tarifas, uma vez que, até que se explique de forma contrária, o Estado de São Paulo está se financiando, no mínimo antieticamente dos usuários das concessões.

Todavia, isto não quer dizer que a opção do Poder Executivo do estado de São Paulo pelo modelo adotado, não tenha sido a melhor para a sociedade naquele momento, haja vista que logo antes das concessões o governo de São Paulo estava com uma situação financeira bastante delicada.

BRANCO (1998) questiona de forma clara: "Sendo o serviço público essencial, por isso devendo ter características de economicidade e de generalidade, é lícito cobrar pela outorga de concessão, que fatalmente grava a tarifa? É lícito fazer o concessionário pagar pelo "vento", como disse um ilustre Ministro brasileiro?"

Em entrevista gentilmente concedida pelo renomado advogado Antonio Carlos Cintra do Amaral, especialista em direito administrativo e conhecedor das concessões rodoviárias brasileiras, ele revelou que atualmente tem tido como injustas as cobranças de ônus pelas concessões de rodovias, pois não é certo que o usuário venha a pagar novamente por aquilo que a sociedade toda já pagou para a construção daquela rodovia.

Se em sua defesa o estado alegar que a cobrança dos ônus fixo e variável serve para cobrir custos com a construção daquelas obras, como explicar o fato de os valores do ônus fixo terem sido dados pelos licitantes e não pelo próprio Estado? Além do mais, as diversas rodovias concedidas foram construídas em períodos diferentes e por diferentes governadores.

Ainda na seara dos ônus, cabe deixar uma pergunta para reflexão futura. Supondo-se que chegássemos ao fim do prazo contratual estabelecido numa dessas concessões, poder-se-ia inferir que a concessionária foi devidamente remunerada e que suas obrigações contratuais foram exercidas, o que inclui a obra de duplicação ou de extensão presente no contrato. Presumivelmente todas as obras se pagaram durante a concessão, desde os

estudos preliminares, passando pela desapropriação e terminando com os custos de construção e manutenção dos novos trechos. Suponha-se agora que o governo queira refazer a concessão. Qual seria a alegação utilizada desta vez para se cobrar os ônus fixos e variáveis?

LEE (1996) explica que os custos com uma concessão rodoviária incluem alguns custos a mais, que via de regra são passados aos usuários, em relação àqueles que o Poder Público teria se administrasse ele próprio a rodovia. Os custos que compõem habitualmente uma concessão podem ser agrupados da seguinte forma, segundo LEE (1996):

- Construção, melhoramentos e conservação
- Aquisição do capital (custos financeiros)
- Administração da concessão
- Operação e exploração das rodovias
- Apoio e assistência aos usuários
- Securitização
- Tributos

De todos os itens mencionados por LEE (1996), o único que foge por completo da seara operacional é o último da lista: os tributos. Os principais tributos pagos pelas Concessionárias de Rodovias do Estado de São Paulo são: Contribuição Social (8%), Imposto de Renda (5% e adicional de 10% do resultado que excede R\$ 240.000,00 no ano), ISS (0 a 5%, com predominância, pela maior alíquota), COFINS (3%), PIS (0,65%) e CPMF (0,38%).

Só para se ter uma idéia da previsão de recolhimento de tributos das concessões do Estado de São Paulo, estão dispostos na Tabela 7, o valor previsto de arrecadação, o valor correspondente a tributos e ainda o percentual calculado destes sobre aqueles, conforme dados recebidos da Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões dos Serviços Públicos no âmbito da Secretaria dos Transportes do Governo do Estado de São Paulo, hoje a ARTESP.

É possível ter uma noção clara de quanto a concessão onera o usuário só em tributos, em comparação com a prestação do serviço, se



realizada pelo Estado. Em média tem-se o total de 18,28%, ou seja, os usuários pagam uma boa quantidade de despesas que não dizem respeito aos custos com a conservação da rodovia propriamente ditos.

LEE (1996) evidencia com alguns estudos de casos sobre as concessões realizadas no estado de Santa Catarina, que, por exemplo, nas rodovias SC-400/1/2/3, a supressão do Imposto de Renda e do ISS representaria uma redução da tarifa do pedágio da ordem de 15,8%.

A maioria das opiniões a respeito do dilema: cobrar ou não cobrar tributos das concessionárias, é a favor da cobrança, muito embora alguns autores mencionem que se pode usar um regime de tributação diferenciado para as concessionárias, mais brando, evitando que algumas concessões necessitem de subsídios governamentais ou pratiquem preços demasiadamente altos. Como as competências tributárias no Brasil são divididas entre Municípios, Estados e União, cada um desses entes pode agir independentemente dos demais para instituir algum benefício tributário para as concessionárias de rodovias.

Se os tributos sobre as concessões forem analisados sob a ótica do mencionado Art. 150, V, de nossa Constituição Federal, tomando como base a interpretação de alguns juristas de que o pedágio só tem natureza tributária quando as vias forem conservadas diretamente pelo Poder Público, poder-se-ia, numa interpretação extensiva, concluir que, como o aludido dispositivo proíbe a limitação ao tráfego de pessoas ou bens por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público, o pedágio não poderia ter tributos inseridos em seu preço, porque isso implica sim em limitação do tráfego, pois majoram o valor cobrado.

Para se ter uma idéia, em valores reais, obtidos juntamente da Comissão que controlava as concessões, antes da existência da ARTESP (Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo) levando-se em conta os anos de 1998, 1999 e 2000, somando-se apenas os tributos ISS, PIS e COFINS pagos por todas as concessionárias, 12 no total, chega-se a R\$ 78.651.035,35 (setenta e oito milhões, seiscentos e cinquenta e um mil, trinta e cinco reais e trinta e cinco centavos).

PETIT (1995) afirma que as disposições fiscais que tocam as concessões deveriam ser, idealmente, função de seus níveis de rentabilidade, admitindo assim 3 opções: aplicação do regime comum, que segundo ele é o caso francês; sobretaxação, que foi aplicado na Argentina sem sucesso, pois foi eliminada durante a concessão, dada sua vulnerabilidade jurídica (pela classificação que o autor dá, parece claro que o modelo paulista se encaixa nessa categoria de sustentabilidade duvidosa, tamanhos os ônus pagos); exceção ao regime comum, medida utilizada para melhorar a rentabilidade global do projeto, podendo ser temporária ou abranger todo o período da concessão, devendo ser estabelecida antes da assinatura do contrato.

LEE (1996) ressalta que as políticas governamentais que visam incentivar a realização de investimentos privados em empreendimentos rodoviários sob regime de concessão variam de país para país, ao sabor não apenas dos estados e das respectivas economias, mas também em função das suas culturas político-administrativas.

Na Espanha, segundo ele, objetivando a captação de recursos externos para investimentos de longo prazo no país, foram estabelecidas vantagens tributárias às concessionárias que alocam recursos externos na implementação dos empreendimentos sob regime de concessão.

Já no Chile e no Brasil, países de reconhecida avidez por recursos, não há incentivos fiscais para estimular a promoção de investimentos privados em concessões de rodovias.

Na França não há distinção de tributação para as empresas concessionárias, que merecem o mesmo tratamento fiscal que empresas de outros ramos, mas não há, ainda segundo LEE (1996), como ocorre no Brasil, cobrança de tributos sobre as receitas decorrentes da arrecadação de pedágio.

Por fim, é possível afirmar que, pelo menos no estado de São Paulo, as concessões de rodovias não foram executadas segundo um modelo ganha-ganha-ganha (estado-concessionária-usuário), pois o modelo escolhido pelo poder concedente, desequilibrou a relação a seu favor, muito embora caiba salientar que todo o dinheiro excedente gerado com o sistema rodoviário concedido, volta para a sociedade de uma forma ou de outra.

Ademais, é bem verdade que para os não usuários, ou para a sociedade considerada como um todo, todos esses recursos recolhidos pelo

estado em decorrência das concessões de rodovias são ótimos, em decorrência das grandes iniquidades dos cidadãos paulistas.

Realmente, a não ser com desculpas sobre corrupção ou sobre a ineficiência do estado com o gasto público, é bastante difícil a realidade expressa no parágrafo acima, porém não se pode esquecer que as concessões de rodovias não são fontes adequadas de recursos para o governo, pelo menos com base na legislação atual.

Sobre os tributos, admitindo sua legalidade atual, vale lembrar que cada um dos entes federativos pode mediante lei específica, dentro de sua competência tributária, instituir subsídios, isenções ou reduções de base de cálculo, com fulcro no Art. 150, §6º da Constituição Federal, o que torna factível a implementação de benefícios tributários às concessionárias.

**Tabela 7: Participação dos tributos sobre a Renda Bruta – 20 anos - Valores Constantes - JUL/97 - em R\$ mil (Dados da Proposta)**

	<u>Lote</u>	<u>Concessionária</u>	<u>Tributos</u>	<u>Receita Bruta</u>	<u>%</u>
	01	Autoban	1.368.117	8.022.693	17,05
	03	Tebe	68.970	478.121	14,43
	05	Viaoeste	1.038.824	4.974.380	20,88
	06	Intervias	330.496	1.999.919	16,53
	08	Centrovias	408.312	2.109.389	19,36
	09	Triângulo do Sol	571.150	2.875.881	19,86
	10	Autovias	296.358	1.938.091	15,29
	11	Renovias	385.903	1.938.091	19,91
	12	Viaoeste	1.038.824	4.974.380	20,88
	13	Rod. das Colinas	348.473	2.381.698	14,63
	20	SPvias	303.366	2.229.714	13,61
	22	Ecovias	905.895	4.727.773	19,16
	<b>TOTAL</b>		<b>7.064.687</b>	<b>38.650.129</b>	<b>18,28</b>

Obs.: Os impostos incluem tanto aqueles sobre o faturamento como os de resultados.

#### 4.4– Reajuste dos Valores dos Pedágios. Como Deve ser Feito?

É certo e razoável que os valores dos pedágios devam ser reajustados de tempos em tempos, para que eles continuem a remunerar a concessionária de maneira suficiente e justa, mantendo assim o equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento, que gerou em dado momento, o interesse dela em administrar uma concessão rodoviária. A questão neste caso é de quanto deve ser tal reajuste para que a concessão se mantenha atraente e os preços dos pedágios não se tornem demasiadamente altos, prejudicando a sociedade.

DAMHA (2001) relata que na fixação das tarifas dois métodos são bastante conhecidos em políticas de serviços públicos privatizados: o método da taxa interna de retorno (reajustes via custos e taxa de retorno garantida) e o sistema de limitação de preços *price-cap* (reajustes via preços).

A regulação pelo método da taxa interna de retorno, segundo DAMHA (2001), implica que qualquer aumento nos custos do serviço contratado repercutirá em uma revisão da tarifa com o propósito de manter a inicial taxa de retorno contratada (taxa base). Segundo BRANCO (1988), essa foi a forma tradicional de prestação de serviços públicos concedidos, que vigorou por todo o século passado no Brasil, “serviço pelo custo”. Dessa maneira o concessionário tinha para si garantida o que se entendia por “justa remuneração”, que segundo BRANCO (1998), deveria equivaler ao custo do dinheiro no mercado internacional de capitais de 2% a 4% (ao ano), uma vez que praticamente não existia risco. Explica ainda o ilustre mestre que a recente lei federal das concessões aboliu esse conceito, proibindo sua prática.

Sobre o sistema de limitação de preço *Price-Cap*, explica DAMHA (2001) que ele determina que o reajuste das tarifas seja igual à variação de um índice geral de preços, ajustado pelo crescimento esperado na produtividade do negócio.

EIZIRIK (1994) definiu que o reajuste deveria consistir na atualização do valor nominal da tarifa, visando à manutenção do seu valor real, quando de sua depreciação por efeito da inflação. Ele acrescenta a importância de se estabelecer nos editais os índices e a periodicidade exata dos reajustes, para evitar critérios políticos na sua fixação.

Quanto ao primeiro ponto levantado por EIZIRIK (1994), não existe dúvida no conceito, nesse caso a dúvida está em se estabelecer qual o índice de inflação que afetou determinada concessionária, estando implícito o sistema de *price-cap*. O segundo alerta que nos faz esse autor já foi bem tratado nos editais de concessões rodoviárias, pois independente de sua exatidão em relação ao primeiro ponto, todos os editais analisados têm uma política bem definida de reajustes.

Todas as concessões brasileiras realizadas após a lei federal 8.987/95, conforme bem ressaltou BRANCO (1988), como não puderam utilizar o sistema de remuneração pelos custos, utilizado anteriormente, adotaram por exclusão, o sistema *price-cap*, em que os reajustes acompanham índices de inflação ou fórmulas paramétricas específicas.

Assim, as concessões paulistas, por exemplo, utilizaram como índice de reajuste de seus valores de pedágio o IGP-M<sup>11</sup>, enquanto as rodovias federais (Ponte Rio-Niterói, Novadutra, Concer, CRT e CONCEPA) reajustaram os seus valores cobrados fazendo uso de uma fórmula paramétrica que contém: índice de terraplenagem, índice de pavimentação, índice de obras de arte especiais e um índice de serviços de consultoria, todos calculados pela FGV, segundo informações disponíveis em DNER (2000).

Não foi realizado nessa oportunidade um estudo comparativo da evolução dos índices de reajuste aplicados nas rodovias federais e nas rodovias do estado de São Paulo. Sabe-se que embora o uso de fórmulas paramétricas bem calibradas seja mais justo e reduza o risco para a concessionária, o que beneficia em tese os usuários, pode ser mais difícil justificar aumentos de pedágios em percentuais muito maiores que os índices de inflação, algo possível de acontecer.

DAMHA (2001) acrescenta que os pesos de cada um dos índices na fórmula federal serão alterados a partir do quinto ano de concessão, pois nessa data, como as maiores obras de recuperação da malha já terão se encerrado, é razoável esperar que a alocação dos dispêndios seja diferente. Segundo esta autora ainda, os estados do Rio Grande do Sul e Paraná também adotaram

---

<sup>11</sup> De acordo com o edital de concessão consultado. GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (1997a)

fórmulas paramétricas, ambas similares à equação federal, embora eles acrescentem um pequeno percentual das variações do IGP-M e do INCC.

É importante notar que DNER (2000) já cita que para os lotes federais de número 7 ao 13, que ainda não foram licitados, a fórmula paramétrica não é a mesma dos lotes federais iniciais. Ela inclui, além de todos os itens mencionados para as primeiras concessões realizadas pelo DNER, os seguintes: índice de material de construção, índice de mão-de-obra de construção civil, índice referente ao aluguel de máquinas e equipamentos de construção civil e índice de preços ao consumidor, novamente, todos calculados pela FGV.

Há ainda mais uma importante novidade nesta nova equação paramétrica, que até o momento não foi posta em uso nas concessões federais, o fator X, referente ao aumento de produtividade. Tal fator, que será definido posteriormente, é um redutor do aumento calculado pela forma paramétrica, como meio de estimular o aumento da produtividade do concessionário e de dividir tal produtividade a maior com a sociedade. Desta maneira, se o índice de reajuste calculado for de 10% e o fator X for igual a 1%, o aumento referente a este ano seria de 9%, o que assume implicitamente que tal concessionária deveria ter se tornado pelo menos 1% mais eficiente no último período de 12 meses, para que pudesse ao menos manter o mesmo nível de receitas em relação às suas despesas.

O uso deste tipo de fator de produtividade não é novidade em concessões de rodovias. PURSE (2000a) menciona, por exemplo, que os valores dos pedágios nas rodovias portuguesas não podem sofrer reajustes anuais maiores do que 90% do índice de preços ao consumidor.

Embora tardiamente, o Governo do Estado de São Paulo também incluiu, nas últimas três rodovias concedidas, segundo declaração do Dr. Michael Zeitlin, um fator de produtividade. Uma dessas concessões, a SPVias, tem um fator contratual de produtividade, que passará a integrar o cálculo dos reajustes a partir do décimo ano de concessão. No caso da concessionária citada, o percentual de redução anual é de 1,2%, o que gerará uma redução real de cerca de 15% no valor dos pedágios ao fim dos 20 anos da concessão, segundo TOMAZELA (2000).

Independentemente dos resultados que as diversas fórmulas paramétricas apresentaram em relação ao resultado obtido com a solução paulista de fazer uso do IGP-M, não é difícil chegar à conclusão de que é muito mais correto utilizar uma fórmula paramétrica bem ajustada aos custos das concessionárias, do que fazer o simples uso de um índice geral de preços que não tem correlação com a realidade específica das concessionárias. O uso de tais fórmulas bem adequadas à realidade evita tanto possíveis injustiças sociais causadas por reajustes a maior, quanto problemas econômicos com as concessionárias para os casos de reajuste insuficiente.

Esta característica dos contratos paulistas foi inclusive objeto de discussão parlamentar, quando da instalação da CPI dos Pedágios - ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO (2000).

Em entrevista concedida ao periódico REVISTA DAS ESTRADAS (2003a), o Sr. Carlos Souza, diretor da Real Expresso, empresa transportadora que opera tanto no setor de cargas, quanto no de passageiros, revelou que sua empresa não consegue aumentar seus preços com base no IGP-M, tal qual é feito nos pedágios paulistas.

Uma crítica geral à forma dos reajustes dos pedágios feita pelo Eng. Adriano Branco, na entrevista que nos foi concedida, disse respeito aos editais/contratos não preverem expressamente determinados momentos nos quais o índice de reajuste deveria ser revisto, para que ele não se distanciasse de sua finalidade, além do que, segundo ele, no Brasil os índices de referência não costumam durar muito tempo, embora as concessões devam nos acompanhar até o fim dos contratos.

WORLD BANK (1999b) elucida que os valores de pedágio normalmente estão sujeitos a alguma providência contratual específica que fixa:

- O valor máximo dos reajustes, o que normalmente está ligado a um índice geral de preços;
- O valor dos reajustes proveniente de uma fórmula mais flexível, que pode incorporar inflação, níveis de tráfego, índices de desempenho e referências ao plano de negócios da concessionária.

Em síntese, é importante frisar que as concessões têm que ser justas com as concessionárias, com o governo e com os usuários, e por isso, as fórmulas paramétricas bem embasadas são teoricamente melhores, pois tendem a ser mais precisas que os índices genéricos da economia. Ademais são dignas de reiteração as palavras do Dr. Branco, segundo as quais os contratos devem ter possibilidades e momentos claros de revisão da fórmula adotada, para que eventuais desvios de curso possam ser corrigidos antes do fim da viagem.

#### **4.5 – Tipos e Formas de Cobrança e Suas Implicações**

Antes de discutir a respeito das formas de cobrança de pedágio e suas implicações, é mister fazer a diferenciação entre o tipo de sistema utilizado para a cobrança de pedágio, se aberto ou fechado, pois essa característica limita a possibilidade de escolha passível de ser aplicada, conforme se evidenciará.

Um sistema de cobrança aberto ou uma rodovia aberta é aquela na qual o pedágio é cobrado a partir de grandes praças, do tipo bloqueio, instaladas de certo em certo número de quilômetros. Cada praça tem um valor básico de pedágio proporcional à sua área de cobertura da rodovia.

Logo, neste tipo de sistema, o usuário paga pelo número de praças que cruzar, o que não corresponde exatamente à distância que ele percorreu.

Assim são criados os problemas de injustiças na cobrança do pedágio, pois nesse sistema não é possível cobrar proporcionalmente à distância percorrida, vez que as praças de pedágio correspondem a um determinado trecho de cobertura da rodovia. Desse modo, alguns ficam sujeitos a pagar mais do que usam e outros a pagar menos (ou não pagar nada). Fora isso, existe a possibilidade de fuga do pedágio, que gera prejuízo para as concessionárias e para cidades lindeiras, uma vez que seus pavimentos não foram projetados para o tipo de tráfego ao qual podem ser submetidos.



Vale salientar que uma viagem numa rodovia com o sistema aberto tem normalmente mais paradas que a mesma viagem feita numa rodovia do tipo fechada.

O sistema de cobrança fechado ou uma rodovia fechada é aquela que tem em todas as suas entradas e saídas cabines para o pagamento do pedágio. Normalmente, neste tipo de rodovia, na forma manual de cobrança, registra-se a entrada do veículo no sistema retirando-se um ticket num bloqueio automático (como se estivesse entrando num estacionamento de *shopping center*), e ao deixar a rodovia, entrega-se o ticket a um funcionário da cabine de saída, que realizará a cobrança de acordo com a distância percorrida. Uma subutilidade desse sistema pode ser a de controlar a velocidade média do veículo no trecho, uma vez que o ticket de entrada registra a hora de ingresso do veículo naquele sistema rodoviário. Nesse sistema portanto, paga-se proporcionalmente ao trecho utilizado e há apenas duas paradas obrigatórias por viagem, uma na entrada e outra na saída da rodovia.

Os sistemas abertos e fechados não são viáveis para quaisquer rodovias. Uma rodovia na qual normalmente é viável a instalação de um sistema fechado, é aquela desenvolvida para altas velocidades, que tem um número relativamente pequeno de acessos, que foram abertos de forma criteriosa e cuidadosa para que não interfiram danosamente nas características da estrada, nem na segurança dos usuários.

Pode-se concluir que as rodovias fechadas permitem um tipo de cobrança mais justo e, portanto, mais adequado ao propósito de cobrança de um serviço público de quem realmente o usa. Aqui no Brasil o grande número de acessos, gerados por nossa carência rodoviária e ao mesmo tempo pela nossa dependência deste modal de transportes, dificulta bastante a instalação de um tipo de cobrança fechado, muito comum em alguns países europeus.

As rodovias que usam os sistemas abertos, por sua vez, são caracterizadas por um grande número de acessos, que por vezes se proliferaram de forma descontrolada, o que levou até à degradação do nível de serviço prestado originalmente, na medida em que as rodovias induzem o crescimento das regiões lindeiras, gerando a necessidade de um número crescente de acessos. Neste tipo de rodovia seria inviável a instalação de cabines de cobrança em todos os acessos, o que “obriga” as concessionárias a

utilizarem grandes praças de pedágio do tipo bloqueio, muito comuns em nosso país, que fazem com que os usuários paguem pelo número de praças de pedágio encontradas no caminho.

É interessante frisar que em rodovias abertas, ao contrário do que possa parecer aos usuários, quanto maior o número de praças de pedágio, menores as injustiças geradas pela cobrança, pois na verdade, *ceteris paribus*, se estaria diminuindo o trecho de cobertura de cada praça de pedágio e, portanto, cobrando valores mais próximos àqueles correspondentes ao trecho efetivamente percorrido. Uma resposta didática à pergunta: “Por que tantas praças de pedágio?”, pode ser encontrada na página da internet do DER/PR (2003a).

Entendida a diferenciação do tipo de cobrança, se é através de sucessivas praças de pedágio do tipo bloqueio (sistema aberto), ou através de cabines instaladas em todas as entradas e saídas das rodovias (sistema fechado), passar-se-á às formas de cobrança.

Pode-se dividir as formas de cobrança de pedágio em dois grandes grupos: a cobrança do tipo manual e a cobrança automática. As formas de cobrança manual são aquelas realizadas, em geral, por um “funcionário” da concessionária, que vai verificar e controlar a passagem dos veículos pelas cabines. Esse pagamento manual pode ser feito em dinheiro, cheque, cartões diversos, vales pedágio específicos, fichas, cupons, etc. Tal método, sem dúvida o mais usado em nosso país, é marcado pela demora no processo de pagamento, que gera filas em horários de pico e que produz ainda um efeito psicológico ruim nos usuários (usando o ponto de vista das concessionárias), pois de tantos em tantos quilômetros, eles têm que realizar o ato físico de pagar.

As cobranças automáticas, muito comuns nos países mais desenvolvidos, e que aos poucos estão conquistando usuários brasileiros, foram idealizadas para reduzir os custos de mão-de-obra usada na cobrança manual, ao mesmo tempo em que melhoram os serviços prestados pela concessionária, reduzindo ou eliminando as filas, o que diminui o tempo da viagem e evita o efeito negativo do ato de pagar, que desta maneira não precisa ser realizado fisicamente.

No Brasil as primeiras iniciativas de se automatizar a cobrança de pedágio são anteriores às concessões dos anos 90, muito embora consistiam à época de receptores automáticos de fichas em forma de moedas especiais, que eram depositadas em cestos instalados em cabines (sem funcionário), que ao reconhecer uma ficha válida abria a cancela automaticamente.

Nas concessões atuais, a cobrança automática é feita também em cabines específicas, que permitem que o veículo não pare para a cobrança, apenas reduza sua velocidade. O sistema consiste na utilização de uma etiqueta (*tag*) especial que identifica e registra a passagem do veículo cadastrado pela cabine automática. A cobrança efetiva é feita *a posteriori*, via convênio com a companhia telefônica ou via cartão de crédito, mensalmente.

Em entrevista concedida pelo Dr. Moacyr Sevilha Duarte, presidente da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias - ABCR, ele revelou que para as condições brasileiras não existe grande economia gerada para as concessionárias com o uso deste sistema, pois os equipamentos são caros, as concessionárias demoram a receber os valores, se sujeitam à inadimplência, incorrem nos custos da cobrança, sendo que os custos da mão-de-obra brasileira não são muito altos. Esses, segundo ele, são os principais motivos pelos quais as concessionárias não podem diminuir o valor do pedágio para incentivar o uso do meio eletrônico de cobrança, conhecido no estado de São Paulo como "Sem Parar".

Os sistemas totalmente eletrônicos podem ser usados tanto em rodovias abertas quando em rodovias fechadas, e não se restringem ao uso de etiquetas eletrônicas, embora na maioria deles seja utilizado algum meio eletrônico de identificação que precisa ser instalado no veículo, dispositivo este que emite e/ou recebe/emite informações quando solicitado por uma fonte eletrônica externa.

MENDOZA et al (1999) quando enfatizam as características da concessão da *Highway 407*, localizada na província de Ontário, no Canadá, ressaltam que o sistema, até então único e totalmente eletrônico de cobrança de pedágio, iniciou seu funcionamento em outubro de 1997.

A proposta de tal sistema era de cobrar eletronicamente de todos os veículos que usassem aquela rodovia, desta maneira o sistema contemplou a instalação de *transponders* nos veículos, cujos usuários fizeram a opção por

adquiri-los e para resolver o problema dos usuários esporádicos, que não poderiam ser obrigados a comprar o *transponder*, foi instalado um sistema fotográfico que identifica a placa do veículo sempre que ele sai da rodovia, gerando uma cobrança que é enviada ao seu endereço, seja o veículo canadense, ou seja, ele americano.

Como nessa rodovia existe um sistema eletrônico de fotografia e de comunicação com os *transponders* veiculares em todos os acessos, pode-se considerá-la do tipo fechada. O sistema eletrônico que contempla o uso dos *transponders* realiza a cobrança do valor exato correspondente ao número de quilômetros percorridos, ao tipo do veículo e ao período de tráfego, uma vez que lá existe a cobrança de valores diferenciados de acordo com a hora e o dia da semana, uma outra característica pouco usual de rodovias concedidas. Mensalmente as cobranças são enviadas aos proprietários dos veículos.

Mais do que economizar nos custos operacionais da rodovia pela qual passavam à época mais de 200.000 veículos por dia útil da semana, o sistema totalmente eletrônico permite o controle contínuo dos hábitos dos motoristas, formando um banco de dados valioso para que a concessionária planejar melhor suas intervenções e otimizar os preços dos pedágios, já que nessa longa concessão (99 anos), a concessionária tem poder discricionário para implementar sua política de preços dentro de determinados limites.

MICHAEL (1999) em um trabalho no qual explica sobre a infraestrutura rodoviária australiana, ressalta o sistema eletrônico de cobrança existente no *Melbourne City Link*, onde o pedágio também é cobrado com o uso de *transponders* para os usuários freqüentes, sendo que neste caso os aparelhos são emprestados gratuitamente aos usuários. Segundo ele, existem na rodovia outras facilidades de cobrança para os usuários esporádicos.

POOLE (2003) cita que nos projetos já mencionados de Ontário e de Melbourne, um outro determinante da instalação dos sistemas eletrônicos foi a falta de espaço para a instalação das cabines de pedágio. Este autor comenta que no caso de Melbourne, o sistema usado elimina totalmente a necessidade de cabines de pedágio.

Para as rodovias com o sistema aberto, já foi idealizado, inclusive por esse autor, um sistema eletrônico baseado na localização espacial do veículo, baseado na tecnologia de telefones celulares ou em sistemas de

posicionamento global (GPS), que permite saber com razoável precisão, a distância percorrida por um veículo em determinado sistema rodoviário, cujas informações seriam transmitidas via sinais de rádio para centrais eletrônicas instaladas ao longo das próprias rodovias.

Esse sistema possibilitaria a cobrança mais justa, mesmo em se tratando de rodovias abertas, o que resolveria um dos maiores problemas deste tipo de rodovia: a evasão de pedágio e a cobrança a menos ou a mais dos usuários, uma vez que para as rodovias abertas, na forma manual, só resta o sistema de cobrança através de praças de pedágio, que representam um determinado trecho de cobertura.

DUARTE (2002) confirma a necessidade deste tipo de sistema, com seu parecer-resposta ao requerimento de uma empresa transportadora, que por usar um trecho reduzido de determinada rodovia no qual havia uma praça de pedágio, pleiteava a cobrança de um valor proporcional à distância efetivamente percorrida.

A instalação deste tipo de sistema eletrônico pode ser considerada como uma transformação do sistema aberto no sistema fechado, muito embora o fechamento em si possa ser virtual – sem bloqueios, somente com o uso de sistemas eletrônicos de cobrança e fiscalização da cobrança.

O WORLD BANK (1999b) enfatiza que se deve tomar cuidado para que o usuário reconheça o serviço prestado pelos sistemas eletrônicos de cobrança, além do mais, o banco alerta que os investimentos com tecnologia criam custos adicionais ou dificuldades, quando comparado com a cobrança manual.

No mesmo texto, o Banco Mundial ainda ressalta que é preciso estar atento aos seguintes obstáculos à instalação de sistemas eletrônicos:

- Mesmo quando os sistemas puderem ser importados, deve haver no país recursos de peças de reposição e de pessoal qualificado para operar e manter o sistema;
- Se a cobrança eletrônica não for 100% legal no país, e/ou se não houver a capacidade de cobrança judicial dos eventuais não pagantes, um sistema inteiramente eletrônico é inútil;

- Sistemas de pagamento eletrônico requerem que o país tenha disponível sistemas de pagamento bem desenvolvidos, como por exemplo, cartões de crédito.

Por fim, o texto mencionado cita que mesmo sendo eficiente, a cobrança eletrônica de pedágio é paradoxal, pois enquanto torna o pagamento do pedágio menos “doloroso” para os usuários, faz com que eles não fiquem cientes de todos os custos envolvidos na construção e manutenção da rodovia, o que é desejável, de maneira a se desenvolver um sentimento de “propriedade” sobre a infra-estrutura, que é de todos.

É válido citar ainda que os pedágios podem ser cobrados através do sistema de venda de selos-pedágio, que eliminam a necessidade de grandes investimentos com os sistemas de cobrança, mas que por outro lado geram determinados ônus para que a fiscalização do uso dos selos seja feita de forma sistemática. Essa metodologia, que já foi usada no Brasil, pode ser aplicada nacionalmente ou em determinada circunscrição.

Uma de suas principais características é que ela estabelece um grande subsídio cruzado entre usuários, pois o custo para quem usa a rodovia esporadicamente passa a ser igual ao custo daquele que faz uso diário das facilidades rodoviárias. Isso pode ser desejável ou não, dependendo das intenções governamentais e das condições locais.

É importante mencionar neste item a possibilidade de cobrança eletrônica de pedágio de veículos de carga baseando-se no peso de seus eixos para a determinação do valor cobrado. Para tal sistema seria necessária a instalação de balanças de pesagem dinâmica imediatamente antes das cabines de pedágio, ou ao longo da rodovia, caso seja uma rodovia sem cabines, que registrariam o peso por eixo e o número de eixos, a partir dos quais se calcularia, de acordo com os critérios da concessão e a distância percorrida, o valor correto a ser pago.

Segundo consulta feita à página da internet da empresa *International Road Dynamics Inc.* (2003), este tipo de configuração já é uma solução prontamente comercializável pela empresa.

Concluindo, é importante registrar que o sistema de cobrança aberto é hoje um dos maiores desafios enfrentados pelas concessionárias brasileiras,

pois elas sabem dos problemas e das injustiças deste tipo de sistema, que afetam não só a vida individual das pessoas que foram cerceadas em parte de sua liberdade, mas também o relacionamento social e econômico entre cidades, que de um dia para outro se viram separadas por uma praça de pedágio.

Por isso, é preciso que se viabilize a instalação de sistemas eletrônicos confiáveis que possam transformar tais sistemas de cobrança em sistemas fechados, sistemas esses que possam conviver com veículos que não usam *tags* ou *transponders*, capazes ainda de fazer a fiscalização automática dos transgressores, tal qual o exemplo da *Highway 407* no Canadá.

Essa solução sozinha já resolveria muitas das reclamações atuais usuários de rodovias concedidas, traria mais equidade aos valores pagos e ainda diminuiria sobremaneira a evasão de pedágio, gerando benefícios que seriam distribuídos à toda sociedade.

#### **4.6 – Veículos Diferentes, Valores Diferentes**

O princípio constitucional da igualdade reza que os iguais devem ser tratados de forma igual e que os desiguais devem ser tratados de forma desigual, na medida de sua desigualdade. Será que se deve aplicar esse preceito para diferenciar o preço do pedágio entre veículos de passeio e veículos de carga?

Para responder a pergunta, é necessário analisar as diferenças entre os veículos de carga e os veículos de passeio. Tais diferenças encontram-se basicamente em duas searas: a área superficial que os veículos ocupam de determinada rodovia e os danos que os veículos causam ao pavimento.

Sobre a primeira variável não foi encontrado na bibliografia pesquisada nenhum dado objetivo que relacionasse o custo do tráfego na rodovia com a colaboração que cada veículo teria que dar para que cobrisse os custos com o dimensionamento físico do empreendimento; entretanto, esta variável é pelo menos citada por PETIT (1995) em um interessante artigo publicado na revista Engenharia. Em entrevista concedida pelo Eng. Adriano

Branco, esse importante e experiente especialista no assunto de concessões de serviços públicos salientou também que as rodovias não são só dimensionadas para atender à determinada capacidade estrutural, mas também para atender às exigências do número de veículos, usando-se para isso um percentual do tráfego de pico de veículos de passeio, não do tráfego de veículos comerciais pesados, que embora numerosos, não são os principais causadores dos problemas de congestionamentos e da falta de capacidade viária.

Concluiu o Dr. Branco que não é justo cobrar o pedágio apenas proporcionalmente aos danos a maior que os veículos comerciais causam, pois o fator da capacidade viária é importante na determinação do custo do empreendimento rodoviário, pendendo este mais para os veículos de passeio, mais numerosos – principalmente nos horários de pico, embora ocupem uma área superficial individual menor.

No que concerne aos danos provocados pelos diferentes tipos de veículos a literatura é mais abundante e objetiva. PETIT (1995) revelou uma estimativa de que uma passagem de caminhão reboque pode causar danos (desgastar a capacidade estrutural) ao pavimento até 10.000 vezes superiores aos causados por um veículo de passeio. Um artigo publicado na revista THE ECONOMIST (1992), descreve que os danos aos pavimentos aumentam exponencialmente à 3ª potência, assim, um veículo de 13 toneladas causa 1000 vezes mais danos ao pavimento do que um carro.

TECTRAN (1999) quando da análise da estrutura tarifária do Programa de Concessões de Rodovias do Estado de São Paulo concluiu que o conceito de desgaste do pavimento é o que oferece a unidade de medida de maior consistência técnica e metodológica para a diferenciação dos valores de pedágio entre veículos.

No Brasil, são leis, decretos e editais de licitação que estabelecem os coeficientes multiplicadores entre os valores de pedágio a serem pagos pelos diferentes veículos. As tabelas com os coeficientes referentes ao estado de São Paulo, extraída do edital de licitação do lote 12 (Sistema Castello Branco / Raposo Tavares) e a tabela publicada pelo então DNER (2000), disponível atualmente no site do DNIT, são praticamente iguais, atribuindo, por



exemplo, a um caminhão leve, ônibus, caminhão trator e furgão, todos com dois eixos, uma tarifa duas vezes superior à tarifa do automóvel.

**Tabela 8: Categorias de Veículos para o Pedágio em Rodovias Federais**

TIPO	VEÍCULOS	EIXOS	RODAGEM	FATOR MULTIP.
1	Automóvel, caminhonete e furgão	2	Simples	1,00
2	Caminhão leve, ônibus, caminhão trator e furgão	2	Dupla	2,00
3	Automóvel e caminhonete com semi-reboque	3	Simples	1,50
4	Caminhão, caminhão trator, caminhão trator com semi-reboque e ônibus	3	Dupla	3,00
5	Automóvel e caminhonete com reboque	4	Simples	2,00
6	Caminhão com reboque e caminhão trator com semi-reboque	4	Dupla	4,00
7	Caminhão com reboque e caminhão trator com semi-reboque	5	Dupla	5,00
8	Caminhão com reboque e caminhão trator com semi-reboque	6	Dupla	6,00
9	Motocicletas, motonetas e bicicletas motorizadas	2	Simples	0,50
ISENTOS	Veículos oficiais e do corpo diplomático	-	-	0,00

Fonte: DNER (2000)

MICHEL et al (1998) ressaltam que para o programa de concessões do estado do Rio Grande do Sul, um caminhão de dois eixos paga um valor 1,67 vez maior do que um veículo de passeio, uma relação menor que aquela observada no estado de São Paulo e nas rodovias federais.

PETIT (1995) menciona que na França o valor pago por um caminhão é cerca de 2,2 vezes superior ao valor pago por um veículo de passeio, sendo que na mesma oportunidade o autor cita que seria impossível cobrar segundo uma relação direta entre o valor despendido e o dano causado ao pavimento ou à área ocupada na rodovia.

FAIRWEATHER (1997) informa que numa das concessões chilenas, especificamente do túnel *El Melon*, o valor pago pelos caminhões é duas vezes superior ao valor pago pelos automóveis, sendo que para os ônibus, o valor é 3 vezes maior que o dos carros.

O já mencionado trabalho do TECTRAN (1999), com o propósito de investigar as participações das diversas categorias de veículos nos desembolsos de determinada concessão, contém um estudo que utilizou metodologia própria, para verificar no caso da Autoban, qual o percentual dos desembolsos dessa concessionária que são destinados aos veículos de passeio e conseqüentemente qual o percentual destinado aos veículos de carga, correlacionando esses valores com os percentuais de faturamento gerados por esses dois grandes grupos de usuários.

Tal estudo utilizou-se dos seguintes parâmetros para estabelecer a participação de cada uma das duas principais categorias de veículos (automóveis e caminhões):

- Os desembolsos relativos a pessoal foram divididos tendo como base a participação de cada uma das categorias no total de veículos que utilizam a rodovia;
- Os investimentos relativos a ampliação, duplicação ou manutenção / conservação das pistas foram relacionados com o número de eixos equivalentes das categorias;
- A participação das categorias de veículos nos demais desembolsos foi calculada a partir da ponderação das duas participações anteriores.

Os resultados indicaram que do total das receitas 61% eram provenientes dos automóveis e 39% dos ônibus e caminhões, enquanto que os automóveis eram responsáveis à época por 49% dos desembolsos e por sua vez os ônibus e caminhões respondiam por 51% das despesas. Portanto, concluiu o autor do estudo que neste lote, os automóveis subsidiavam parcela dos custos incorridos com os caminhões.

TECTRAN (1999) cita ainda que estudos recentes de pesquisadores estrangeiros acrescentam outros aspectos relevantes sobre a agressividade dos eixos *tandem* (duplos e triplos) ao pavimento, pois embora esses tenham sido projetados para distribuir a carga de maneira uniforme para o pavimento, isso não ocorre na prática. Cita-se como exemplo um estudo realizado no estado americano de Kentucky, que revelou que em apenas 10% dos casos ocorriam distribuições adequadas de carga.

No Brasil, um levantamento também mencionado no trabalho supracitado, mostrou que a distribuição desigual de cargas entre os lados de eixos de caminhões atingiu valores da ordem de 250%, o que agrava brutalmente o cálculo dos fatores de carga.

Pessoalmente, concordo que devam existir diferenças entre os valores dos pedágios pagos pelos diferentes tipos de veículos, principalmente por conta dos desgastes diferenciados que eles imprimem sobre o pavimento. É claro, entretanto, que isso não pode ser feito utilizando os fatores de equivalência de carga, que levariam a diferença cobrada a valores insustentáveis.

Em se tratando de concessão rodoviária, creio que o melhor seria a realização de estudos técnicos regionais e nacionais, por comissões que incluíssem técnicos dos setores público e privado, que levassem em conta os dispêndios das concessionárias com os diferentes tipos de veículos, buscando determinar, na atualidade, a pertinência das tabelas de equivalência utilizadas, e caso fossem verificadas diferenças grandes, o melhor a fazer seria ajustá-las o quanto antes para evitar subsídios cruzados entre veículos, que não se justificam, a menos que os cálculos levem a números inaplicáveis, o que não foi o caso do estudo realizado pelo TECTRAN (1999).

Agregando as informações do final do item anterior às deste item, é possível dizer que o melhor mesmo seria se os valores dos pedágios dos veículos de carga fossem determinados de acordo com os pesos efetivos dos eixos de tais veículos, o que evitaria também os subsídios cruzados entre os veículos de carga.

Como é fato provado e pacífico que os danos causados aos pavimentos são provocados pela ação das cargas, não é justo que caminhões mais leves subsidiem os mais pesados, só porque têm determinado número de eixos, nem é justo que caminhões que estejam distribuindo sua carga adequadamente para o pavimento paguem o mesmo que aqueles completamente desregulados, que embora tenham o mesmo peso total, estejam aplicando cargas diferenciais muitas vezes mais danosas.

Para isso, usando-se do sistema manual de cobrança, as balanças dinâmicas poderiam ser instaladas na chegada de algumas cabines de pedágio, o que faria com que os caminhões pagassem de acordo com os

danos causados, ajudando inclusive a incentivar o uso de outros modais de transporte conforme o peso específico da carga. Conforme foi mencionado, tecnologia para isso já existe, bastaria alterar os dispositivos legais pertinentes para que se pudesse implementar este tipo de solução que sem dúvida deixaria os valores cobrados mais adequados à realidade.

#### **4.7 – Alterando as Tarifas de Concessões em Andamento**

Mesmo não sendo uma medida fácil de ser aceita pelas partes envolvidas, tampouco simples de ser implementada, qualquer decisão governamental que vise reduzir as tarifas de pedágios existentes, mantendo sempre todos os princípios gerais de direito, os princípios específicos de direito administrativo, o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e não se revestindo de intenções pouco nobres como as eleitoreiras é, em tese, bem-vinda pela sociedade em geral.

Dada a maneira como foram feitas as licitações, levando-se em conta ainda os regramentos utilizados, é certo que tais medidas são muito mais necessárias nas concessões estaduais do que nas concessões federais, embora mesmo nas concessões federais exista espaço para a implementação de alguns dos melhoramentos que serão tratados. Exemplificativamente, será ilustrado neste item o caso das rodovias paulistas.

Não são poucos os técnicos que acreditam haver espaço para a redução tarifária em pelo menos algumas das concessões rodoviárias do estado de São Paulo, dentre eles podem ser citados o Eng. Adriano Branco, que revelou, quando entrevistado, que se pudesse mudaria as concessões em andamento estabelecendo revisões periódicas e instituindo mais conceitos de parceria entre o poder concedente e as concessionárias. Também o Dr. Michael Paul Zeitlin, ex-secretário de transportes do estado de São Paulo, responsável pela implementação das concessões em andamento, que já vinha tentando há um certo tempo, conforme noticiado pela imprensa, reduzir os valores das tarifas no estado.

Documentos não divulgados, fornecidos pelo Dr. Michael Zeitlin, ZEITLIN (2002), contêm algumas premissas, dados e informações,

observações, propostas iniciais e justificativas sobre a redução das tarifas de pedágios do estado de São Paulo.

Destes documentos é importante destacar que o próprio ex-Secretário dos Transportes visualizava durante sua gestão que no ano de 2002, a situação financeira do Governo do Estado já era bem melhor do que no momento da concepção do programa paulista, fazendo com que já haja espaço inclusive para novos endividamentos. Ele ainda assevera que não se trata de subsidiar as concessionárias e sim de dar algumas vantagens para os usuários das rodovias.

As principais premissas apresentadas por ZEITLIN (2002) para uma possível redução das tarifas são:

- Realizar uma mudança “neutra”, ou seja, sem ganhos nem perdas para as concessionárias;
- Levar em conta princípios de justiça social;
- Fazer uma mudança de fácil comunicação.

Os pontos mais importantes da proposta, o Dr. Michael Zeitlin são:

- A constituição de um Fundo para a Redução de Tarifas de Pedágio (FRTP) em um percentual a ser determinado, que pode ser de até 50%;
- A alocação de um percentual da receita com o IPVA para o (FRTP);
- As concessionárias passariam a receber parte de suas receitas do fundo.

Neste sentido, ASSUNÇÃO e TOMAZELA (2002) informaram sobre um pacote de redução das tarifas de pedágio em estudo pelo governo do estado de São Paulo, que buscava agregar receitas acessórias de propaganda ao longo das faixas de domínio e usá-las na redução das tarifas, assim como procuraria eliminar praças de pedágio de rodovias de pista simples, cuja receita não justificasse sua existência, fazendo a compensação com as concessionárias através da redução proporcional dos ônus.

CARRER JÚNIOR (2002) esclarece que atualmente a propaganda nas faixas de domínio é proibida por lei; no mesmo texto ele apresenta uma outra sugestão em estudo pela ARTESP, que prevê a criação de um fundo que receba parte dos valores das multas aplicadas nas estradas.

O jornal O ESTADO DE S. PAULO (2002a) noticiou a decisão do governo do estado em não reajustar as tarifas de pedágio das rodovias de pista simples, compensando as concessionárias de tais rodovias com uma redução proporcional dos ônus devidos mensalmente ao estado. Eis uma medida concreta já aplicada pelo estado.

Por outro lado, PORTELLA (2000) tratou das restrições que as concessionárias paulistas têm, que as impede de estudar qualquer redução da tarifa ou mesmo dos índices de reajuste, principalmente enquanto os empréstimos tomados por elas não tiverem sido pagos. Segundo a reportagem, as concessionárias não têm muita liberdade para poder negociar qualquer redução de tarifa, pois as receitas delas, em muitos casos, estão totalmente vinculadas aos financiamentos.

Outras notícias, como por exemplo, ROCHA FILHO (1999), relataram que nosso país poderia perder importantes fontes de financiamento, caso o governo mexesse nas tarifas de pedágio e desrespeitasse os contratos firmados. Mais recentemente, SISCARO (2002) tratou das possíveis consequências danosas aos financiadores que a supressão do reajuste dos pedágios nas rodovias de pista simples poderia causar.

Não creio entretanto, que este seja o intuito de qualquer governante dos dias atuais que goze de bom senso, pois segurança jurídica dos contratos é o que se espera de qualquer país minimamente desenvolvido civilizado.

Não se pode generalizar. Os contratos de concessão prevêem a possibilidade do poder concedente alterar unilateralmente as concessões em andamento, desde que seja recomposto o equilíbrio-econômico financeiro do empreendimento, caso tal medida tenha como resultado direto uma significativa alteração dos custos ou da receita da concessionária, para mais ou para menos.

É justamente este ponto que permite, ao Poder Executivo, motivado pelo interesse público, efetuar modificações que melhorem as concessões para os usuários, sem piorá-las para os concessionários.

Para as concessões paulistas, as medidas mencionadas pelos artigos citados dão conta de que não só se tem pensado no assunto de tais reduções de tarifas, como também de que se tem estudado algumas propostas bastante interessantes.

Visando dar um grande salto em termos de redução de tarifas aos usuários, acredito que o governo deveria realmente estudar um grande pacote de medidas que incluísse a completa supressão dos ônus que recebe em benefício dos usuários; a prorrogação de alguns prazos contratuais; a liberação da propaganda, já em estudos, nas faixas de domínio; diminuir algumas das exigências de serviços prestados; incluir, se for possível, parte da receita das multas aos concessionários; prever datas futuras para outras reavaliações e readequações dos contratos; entre outras.

Não se pode esquecer também dos assuntos que foram tratados nos itens 4.4, 4.5 e 4.6, que discutem respectivamente a forma de reajuste, que no meu entender é possível de ser alterada, uma vez que uma fórmula paramétrica bem ajustada representaria um risco menor para as concessionárias do que um índice genérico como o IGP-M (embora este último seja mais facilmente compreendido e aceito pelos usuários); a implantação de novos sistemas de cobrança que permitam que a fixação das tarifas seja cada vez mais proporcional às distancias percorridas; por último a diminuição dos subsídios cruzados, que não se justificam numa concessão, que deve cobrar valores proporcionais aos custos trazidos por cada tipo de usuário, inclusive como medida de incentivo a outros modais de transporte.

Para que se evite muitas pequenas alterações nos contratos, o que poderia demonstrar certa insegurança jurídica para os agentes de crédito, seria melhor que o governo preparasse um grande pacote de alterações visando seu compromisso com o usuário, sem alterar em nada a rentabilidade dos negócios das concessionárias. Vale lembrar que tudo isto deve ser feito antes da proximidade de eleições.

Com este tipo de medida, todas as partes sairiam ganhando, pois o estado viabilizaria novas concessões, com as quais reduziria suas responsabilidades em termos de conservação rodoviária e emprego de verbas oriundas dos tributos; as concessionárias teriam diminuídas as resistências dos usuários e ainda ganhariam a possibilidade de investir em novas concessões; e

por fim os usuários, que passariam a pagar valores mais próximos daqueles que seriam os mais justos e teriam mais rodovias em melhores condições.

É importante lembrar que também podem ser promovidas alterações nas concessões, ora em andamento, através da inclusão de novos trechos, que pode ser realizada concorrentemente com outras das medidas sugeridas. Pessoalmente não acredito muito nesta hipótese, que embora mereça estudos, seria de difícil implementação e aceitação pelos concessionários, além de poder parecer à sociedade que um modelo cujas tarifas estão entre as mais altas do Brasil está sendo ampliado.

Os contratos de concessão paulistas prevêm, quando tratam do equilíbrio econômico-financeiro, que ele pode ser conseguido basicamente de duas formas ou da combinação entre elas: a alteração do prazo de duração da concessão e a revisão extraordinária da tarifa de pedágio. Assim, mesmo que o governo decida por suprimir os ônus cobrados, revertendo-os em benefício à redução tarifária, sempre restará para que se evite majorar as tarifas em algum momento futuro, a possibilidade de mudar a duração da concessão, o que pode viabilizar a efetivação do rol de sugestões apontado.

Concluindo este tópico, é mister lembrar que não é porque as concessões de rodovias brasileiras, de modo geral, foram projetos indubitavelmente bem sucedidos, já que existem no mundo experiências recentes em sentido contrário conforme noticiou a INTERNATIONAL TRADE FINANCE (1997) sobre o caso do México, que tais concessões devem permanecer como começaram.

Ao contrário, os erros, foram observados somente com o passar do tempo, já que nossa experiência neste ramo era bastante limitada até a pouco tempo atrás, o que justifica, embora não sejam necessárias justificativas para se proteger os interesses públicos, qualquer alteração executada *a posteriori*, desde que realizada dentro dos limites jurídicos aplicáveis à relação.

#### **4.8– Inclusão do Custo de Ampliações no Preço do Pedágio**

Questão muito interessante, embora praticamente não tenha sido discutida na literatura brasileira ou internacional pesquisada sobre o tema, a



inclusão do custo dos prolongamentos rodoviários no preço dos pedágios de trechos já construídos, embora possa ser socialmente adequada, é de legalidade e isonomia duvidosa.

Vale explicar melhor o caso com um exemplo. As concessões rodoviárias do estado de São Paulo incluíram, em geral como obrigação para o concessionário, a construção de alguma obra significativa, como por exemplo, um trecho de prolongamento ou duplicação, dos quais os usuários e o estado de São Paulo se beneficiariam.

Para os trechos onde a obra significativa foi de duplicação, os editais, como por exemplo, o do lote 12, que tratou do sistema Castello Branco/Raposo Tavares, estabeleceram uma tarifa quilométrica para a pista simples, e outra maior, para ser aplicada quando a obra de duplicação estivesse concluída, situação que parece bastante justa e também lógica, pois segundo o modelo adotado no estado, depois de duplicada a rodovia mudaria de classificação tarifária.

Por outro lado, tomando-se como exemplo o trecho concedido para a concessionária Autoban, *grosso modo*, ela se incumbiu de administrar as rodovias Anhangüera e Bandeirantes, e também se incumbiu de construir algumas dezenas de quilômetros de prolongamento da rodovia dos Bandeirantes. Pelo edital verifica-se que o valor da tarifa quilométrica de pedágio é igual, tanto para trechos já construídos, quanto para os trechos novos, até porque não houve mudança da classificação da rodovia.

Vê-se também no edital que não é obrigação do concessionário realizar a contabilidade em separado do novo trecho construído, o que leva à conclusão de que, como as tarifas são iguais em ambas as rodovias, quem anda na Anhangüera e vai de São Paulo até Campinas, por exemplo, ajuda a custear a construção de um trecho de outra rodovia que talvez ele nunca venha a usar. Há portanto, um subsídio cruzado entre usuários do trecho recém-construído e do trecho que será apenas conservado pelo concessionário.

Extrapolando o caso, seria o mesmo que falar, que a arrecadação de um pedágio do Rio Grande do Sul está colaborando para a construção de uma rodovia no Amazonas, o que parece não fazer sentido.

Como foi salientado, tal postura pode ser socialmente justa, como o são as tarifas de ônibus urbanos, mas não se trata de uma solução isonômica,

na medida em que trata igualmente situações desiguais, sendo, portanto, passível de críticas e reflexões a respeito de sua replicação em concessões futuras. Neste caso, até o caráter social pode ser colocado em dúvida, pois é difícil concluir que quem anda no trecho do prolongamento necessita de um amparo social diferente daquele que só vai até Jundiaí, por exemplo.

Ademais, essa situação vai contra um dos objetivos centrais de uma concessão de serviço público, qual seja, o de transferir o custo do serviço público prestado para quem o usa efetivamente, desonerando a sociedade, ou seja, quem não usa o serviço.

A favor deste tipo de postura poder-se-ia ressaltar que, por exemplo, a concessão do Sistema Anhangüera Bandeirantes mantém a mesma tarifa que era cobrada desde o tempo em que ele era administrado pela Dersa e que, portanto, o custo da obra de prolongamento saiu dos ganhos de produtividade do particular, o que é verdade.

Entretanto, não acredito que tal tipo de justificativa histórica seja correta. No meu entender a situação deve ser analisada tal qual ela é hoje, com patentes subsídios cruzados presentes nos casos de prolongamentos.

Sem querer ser repetitivo, é importante se fazer um alerta a respeito da possível ilegalidade deste tipo de cobrança, como base na afronta aos princípios da **impressoalidade**, **razoabilidade** e da **igualdade**<sup>12</sup>, que segundo José Cretella Jr. *apud* MUKAI (1997), que contém o corolário prático da uniformidade, enquanto que a equidade compreende a idéia de razoabilidade e justiça.

Mais uma vez, tal cobrança deve ser analisada em face do Art. 13 da Lei 8.987/1995 que estabelece apenas uma exceção ao princípio da uniformidade da tarifa, admitindo tarifas diferenciadas em função de características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários, o que não é o caso aqui.

Existiria uma maneira de se diminuir a injustiça aparente desta unificação tarifária entre trechos novos e antigos, que seria mediante a cobrança de contribuição de melhoria dos imóveis lindeiros ao novo trecho

---

<sup>12</sup> Ver conceitos no item 4.2

construído, minimizando assim os custos da construção do trecho novo, sendo que quem contribuiria, são aqueles que mais se beneficiaram do novo trecho.

Um assunto correlacionado com as obras de ampliação realizadas pelas concessionárias, que embora não esteja exatamente inserido no tema deste item, merece ser citado, é sobre como as concessionárias têm identificado suas obras. Revelou a REVISTA DAS ESTRADAS (2003b), que na Autoban os viadutos estão identificados com o nome da concessionária e com o nome da construtora, o que é algo razoável; entretanto, segundo eles, não há nenhum painel informado que a obra foi feita com os recursos dos usuários de rodovias, o que seria deveras justo e importante para que o usuário saiba para onde foi o dinheiro do pedágio.

Fica registrado aqui mais este último exercício para o pensamento e reflexão futura, que não tem um certo ou um errado, mas que também suscita, como outros pontos deste trabalho, opiniões divergentes que devem ser ao menos ouvidas e discutidas para que as melhores soluções para a sociedade sejam levadas a cabo.

## 5.0 – CONCLUSÕES E SUGESTÕES FINAIS

### 5.1 – Sugestões de Modelos a Serem Adotados nas Próximas

#### Concessões

Conforme se pôde testemunhar ao longo desse texto, melhorias nos modelos iniciais de concessão já foram implementadas, tanto no Brasil, quanto no exterior, evidenciando a necessidade do aprendizado com as experiências iniciais e também a necessidade de melhoria contínua das parcerias entre os setores público e privado.

No Brasil é fácil concluir que os editais de concessão de rodovias federais mais novos são melhores que os primeiros, muito embora tais processos de licitação estejam suspensos. O caso paulista não é diferente, pois em que pese as últimas rodovias concedidas terem o mesmo arcabouço contratual das primeiras, elas já incluíram artifícios modernos que melhoraram a posição do usuário, tais como o fator X de produtividade.

Além desses exemplos, que já demonstram que temos voltado os olhos para a direção correta, os resultados dessa pesquisa, que não se traduziram em números ainda, mas em possibilidades, evidenciam que nos próximos projetos de parcerias público-privadas na área rodoviária devam estar presentes algumas das seguintes características, quando aplicáveis:

- **O modelo que deve ser adotado (um dos 3 seguintes, de acordo com o projeto):**
  - Menor valor presente das receitas e prazo variável;
  - *Shadow toll* (pedágio sombra);
  - Menor tarifa ao usuário.
- **A divisão de riscos:** realizada de forma técnica visando uma repartição que resulte no melhor resultado econômico para o usuário e que ao mesmo tempo mantenha o interesse privado e cumpra com a função de realizar os investimentos que o Estado não consegue fazer. Esta divisão de riscos deve ser feita sempre.

- **A segurança para o investidor privado:** que garanta de várias formas possíveis, que as empresas privadas não terão seus contratos indevidamente manipulados pelos poderes concedentes, ao mesmo tempo em que estejam muito mais acessíveis seus direitos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro e de recebimento de indenizações, quando pertinentes, o que se bem garantido, diminui os riscos do parceiro privado. Podem ser usados como ferramentas de avaliação de risco o “*rating* do poder concedente”.
- **O fomento da competição pelo mercado:** em benefício da sociedade, os processos de licitação devem incentivar a participação de empresas privadas estrangeiras, para que sejam desestimulados os possíveis arranjos entre as empresas nacionais, que terminam por prejudicar o usuário.
- **A determinação do valor do pedágio:** feita com base em critérios técnicos, que façam uso dos ensinamentos trazidos por LEE (1996) e pelo WORLD BANK (1999b). Se a tarifa for determinada pelo poder público, que seja somente no modelo de concessão realizado pelo menor valor presente das receitas. Nos demais casos de modelos sugeridos, o poder público deve apenas incluir no edital um teto para que os usuários restem protegidos, enquanto as forças de mercado, se bem aplicadas, cuidarão de selecionar a empresa que ofereça as condições iguais ou mais vantajosas que os limites;
- **Os subsídios cruzados:** devem na medida do possível ser evitados para que o preço pago por cada usuário seja realmente proporcional ao custo daquele usuário na rodovia. Esta alocação correta permite que se chegue a um valor mais real do transporte rodoviário, que pode inclusive determinar uma distribuição diferente entre as demandas de todos os modais;
- **A diferença de valores entre os diferentes veículos:** este item envolve os subsídios cruzados entre diferentes veículos,

que podem ser reduzidos se for implantado um sistema de pesagem dinâmico imediatamente antes de algumas cabines de pedágio. De posse dos dados de peso de cada um dos conjuntos de rodas dos veículos de carga, poderia ser calculada uma tarifa que levasse em conta os danos que aquele conjunto de cargas causa ao pavimento, além de outros fatores. Isso incentivaria a correta regulação da distribuição das cargas dos caminhões, além de servir para acertar o preço dos fretes e a utilização do modal rodoviário, uma vez que o peso e a distribuição das cargas no pavimento seriam usados no cálculo da tarifa, ao invés da simples contagem de eixos. Essa sugestão faria com que todos os veículos fossem pesados, melhorando a fiscalização que hoje é feita nas balanças localizadas ao longo das rodovias.

- **O custo das ampliações:** no caso de duplicações, o modelo paulista parece adequado, pois quando determinado trecho é duplicado, a tarifa daquele trecho é elevada para o nível das tarifas das rodovias de pista dupla. Para o caso dos prolongamentos, acredito que o mais correto é administrar separadamente o trecho prolongado, para que as despesas com sua construção não onerem toda a concessão. Os trechos prolongados devem ter cobrança de pedágio, se necessário com valores diferenciados. É recomendável também que se cobre Contribuição de Melhoria dos imóveis lindeiros ao trecho prolongado como forma auxiliar de financiar a construção.
- **Cobrança de valores diferenciados:** embora entenda que a cobrança de valores diferenciados em dias de semana, horários ou por descontos progressivos seja hoje possivelmente ilegal, uma vez que tal situação legislativa venha a ser regularizada (se necessário), esta também se torna uma forma de revisão tarifária. A regulação do tráfego através da cobrança de tarifas diferenciadas que provoque um "achatamento" da curva de demanda pode ser uma solução,

que tem inclusive caráter social, para os casos em que sejam inviáveis investimentos adicionais na ampliação da capacidade viária.

- **As melhores formas de cobrança:** sem dúvida, as melhores formas de cobrança de pedágio são as formas eletrônicas. Neste âmbito, as novas concessões poderiam padronizar em todo o território nacional algumas opções para a cobrança eletrônica de pedágio que permitam cobrar valores cada vez mais proporcionais ao trecho efetivamente percorrido pelo usuário, aumentando assim a base de arrecadação e diminuindo os valores unitários.
- **A geração de receita para o poder público:** as parcerias público-privadas não devem ser usadas como meio de financiamento do Estado. Definitivamente não é esta a função desse instrumento.

Reconheço claramente que algumas das sugestões apresentadas têm atualmente empecilhos legais à sua implementação. Nestes casos, as sugestões se aplicam para as possíveis alterações da legislação atual de PPPs, visando a ampliação das possibilidades do poder público.

## **5.2 – Sugestões para a Diminuição da Tarifa de Pedágio de Concessões em Andamento**

Qualquer iniciativa de se reduzir o valor de pedágios de concessões de rodovias já em andamento, através da negociação com as concessionárias, é dificultada pelos financiamentos que normalmente elas fizeram, cuja garantia incluiu, em geral, a própria receita dos pedágios.

Isto significa que a maioria das concessionárias só estaria aberta a negociações que envolvessem a redução das tarifas quando os financiamentos forem inteiramente pagos.

No Estado de São Paulo esta situação deve ocorrer por volta do oitavo ano de vigência dos contratos, data que já se aproxima, e que portanto, deve em tese, mobilizar a ARTESP na busca por mecanismos capazes de melhorar a situação do usuário e ao mesmo tempo garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Para o caso específico das concessões que foram realizadas pela maior oferta, categoria na qual se incluem as rodovias paulistas, antes mesmo da chegada da data de término dos contratos de financiamento, os poderes concedentes já podem, se julgarem conveniente, reduzir ou até mesmo eliminar os ônus cobrados em troca da redução imediata de tarifas ou da supressão de reajustes anuais, atitude que o estado de São Paulo já colocou em prática nas rodovias de pista simples, quando não aplicou o reajuste do ano de 2002.

Para o estado de São Paulo, acredito que este tipo de atitude é a mais correta, uma vez que hoje ele já não enfrenta os problemas financeiros que motivaram a escolha do modelo anos atrás.

Desta maneira, alinhando a motivação pretérita que já não existe, à tendência revelada pela extensa pesquisa bibliográfica deste trabalho que pouco menciona concessões realizadas por este critério e ainda à minha opinião pessoal sobre as concessões realizadas pela maior oferta, que vão contra a modicidade tarifária, acredito, que já tenha chegado o momento de nosso estado utilizar os ônus a favor dos usuários, diminuindo as tarifas que estão sem dúvida, dentre as mais altas do país.

Outra atitude que também pode ser tomada antes do término dos contratos de financiamento está presente no documento de ZEITLIN (2002), que aponta uma outra sugestão para a redução significativa do valor das tarifas, qual seja, a criação de um Fundo de Redução das Tarifas de Pedágio (FRTP) ao qual seria alocada uma parte da arrecadação do IPVA. Os recursos deste fundo seriam usados então para um pagamento mensal às concessionárias, correspondente à redução de receita percebida com a diminuição das tarifas.

Tendo como pacífica a discussão a respeito dos ônus e considerando a proposta do Dr. Zeitlin, dada a proximidade do término dos pagamentos dos financiamentos das concessionárias, creio que nosso estado



e neste caso, qualquer outro programa de concessão de rodovias brasileiro, também poderia começar a estudar propostas de mudanças que poderão em breve ser feitas às primeiras concessionárias. Tais mudanças devem visar a modicidade tarifária, além de uma modernização da relação (contrato) entre as partes, já que nos outros quesitos a avaliação geral das concessões é boa.

Tarifas menores são bem-vindas se forem negociadas adequadamente entre as partes de modo que a relação entre elas se altere para melhor. Uma relação melhor significa uma relação com menos riscos nas mãos da parte que não pode controlá-los, significa ainda uma relação mais estável, mais equilibrada e mais madura, que enfatize a parceria entre as partes contratantes e também entre cada uma delas e o usuário, que deve perceber como positivas as alterações, o que sem dúvida abre espaço para mais PPPs e conseqüentemente mais desenvolvimento para o país.

Algumas variáveis que podem ser negociadas com o setor privado em troca de tarifas menores, a serem aplicadas o quanto antes, são:

- **Dilatação do prazo da concessão:** muitos contratos prevêm que os reequilíbrios econômico-financeiros podem ser feitos através da alteração das tarifas e do prazo de duração da concessão. Esta é uma moeda de troca relativamente simples, que tem potencial de geração de benefícios imediatos aos usuários, muito embora com as altas taxas de juros atuais, o potencial desta variável seja restrito, conforme observou ZEITLIN (2002). Contudo, esta variável torna-se mais interessante quanto maior a proximidade do fim da concessão.
- **Diminuição do nível de exigência dos contratos:** pode ser levada a cabo uma avaliação crítica dos contratos e da real utilidade de cada uma de suas exigências, tanto em índices de qualidade, manutenção, quanto em serviços aos usuários. Caso se descubra alguns itens que os usuários e o poder concedente aceitem trocar por uma tarifa mais baixa, esta seria uma possibilidade interessante.
- **Alteração no cronograma de obras:** esta sugestão já foi aplicada anteriormente com sucesso por diversas vezes, em

várias concessões, e pode continuar sendo utilizada quando for aplicável.

- **Diminuição dos riscos da concessionária:** trata-se de uma possibilidade importantíssima, pois é natural que quanto maior o risco do empreendimento, maior é o retorno esperado pelo investidor. Assim, uma sugestão muito interessante seria, a endogenização do risco de tráfego e a conversão do prazo da concessão em variável. Seria como transformar o contrato atual em um contrato regido pelo valor presente das receitas. Poder concedente e concessionária avaliariam o risco do tráfego e acordariam sobre um valor presente do empreendimento, que quando atingido demarcaria o fim da concessão.
- **Receitas acessórias:** mudar a política de receitas acessórias, fazendo com que seus benefícios cheguem ao usuário através da redução das tarifas, sem deixar de incentivar a concessionária a utilizá-las. Pode-se incluir novas receitas acessórias não previstas ou ainda se acordar com as concessionárias uma redução de tarifas para um esforço conjunto no sentido da liberação legislativa de propagandas ao longo das rodovias. ZEITLIN (2002) adverte que a receita estimada com a propaganda é muito baixa para gerar uma redução significativa na tarifa.
- **Receita de multas:** essa sugestão de utilização das receitas provenientes de multas está presente no documento elaborado por ZEITLIN (2000), muito embora o próprio autor reconheça que esta receita é muito pequena quando comparada com a arrecadação total do pedágio, tal qual a receita com a propaganda.
- **Incentivo ao tráfego na rodovia:** municípios prejudicados por estarem tendo suas ruas e avenidas sendo usadas como rotas de fuga de pedágio podem tomar providências em conjunto com o poder concedente para que isto seja reduzido. Neste

caso as concessionárias também podem oferecer algo em troca.

- **Fechamento, Abertura ou Alteração da Localização de Praças de Pedágio:** a experiência das concessões já evidenciou que em alguns casos as praças de pedágios previstas nos editais não estão nos lugares mais apropriados, ou não têm tráfego suficiente para os custos operacionais que geram. Como a localização das praças é normalmente um dado do edital e, portanto, um risco do concessionário, o poder concedente tem esta importante moeda para troca com as concessionárias. Tanto o fechamento, quanto a abertura de uma nova praça ou ainda a alteração da localização física de uma praça podem ter um grande valor para as concessionárias.
- **Mudança do modelo de concessão:** especialmente em rodovias de pista simples e/ou nas rodovias em que o poder concedente partilha dos riscos de tráfego, ou quando, mesmo não partilhando, seja visível o equivoco da análise de viabilidade daquela concessão ou ainda, no caso de um fato superveniente ter alterado significativamente as condições iniciais, pode ser interessante para as três partes envolvidas a eliminação total ou parcial da cobrança de pedágio, e a conseqüente substituição por um subsídio governamental do tipo *shadow toll*, ou pedágio sombra. Um segundo exemplo de mudança de modelo está compreendido no item que trata da diminuição de riscos, que inclui a sugestão de alteração de alguns contratos para o modelo de valor presente das receitas e prazo variável.
- **Alteração do índice ou da fórmula de reajuste de preços:** ao contrário do que se pensa, não é sempre que a adoção de um determinado índice geral de preços ou mesmo de uma fórmula paramétrica é boa para uma concessionária. Provavelmente o melhor tipo de reajuste de tarifas é aquele que apresenta o menor risco de perdas. Por isso, podem ser

apresentadas às concessionárias, fórmulas de reajuste alternativas àquelas em vigor hoje que minimizariam o risco que elas embutem, possibilitando em troca, por exemplo, a inclusão de um pequeno fator de produtividade.

- **Diminuição do custo de administração das concessões:** se as agências ou outros órgãos criados para fiscalizar as concessões estiverem tendo *superávits*, nos casos em que a receita que financia tais órgãos for derivada do faturamento das concessões, pode-se estudar propostas para a redução do percentual ou do valor fixo cobrado mensalmente. Uma outra faceta deste item, estaria na adoção do modelo de menor valor presente das receitas, mencionado no item desta lista relativo à diminuição de riscos, para o qual os custos administrativos do Estado são teoricamente menores, uma vez que a variabilidade do prazo da concessão diminui bastante a necessidade de reequilíbrios econômico-financeiros.
- **Diminuição da carga tributária das concessionárias:** embora seja uma possibilidade controversa, é inegável que as concessões de rodovias aumentaram bastante a arrecadação da União, de Estados e de Municípios. Assim, seria possível o estabelecimento de reduções legais na tributação das concessionárias. Esta possibilidade foi também ventilada por ZEITLIN (2002).
- **Cobrança de valores diferenciados:** conforme já esclareci no item anterior, embora entenda que a cobrança de valores diferenciados em dias de semana, horários ou por descontos progressivos seja hoje possivelmente ilegal, uma vez que tal situação legislativa venha a ser regularizada (se necessário), esta também se torna uma opção de redução, ou pelo menos de readequação tarifária.

Além de valer a pena estudar cada um dos itens sugeridos, uma eventual reforma dos contratos deveria também incluir, dependendo do caso, cláusulas que prevejam expressamente novos momentos para a revisão dos

contratos, oportunidade em que novas análises críticas podem ser feitas, e se for para o bem de todos, implementadas.

O que sempre se deve ter em mente tanto quando das revisões, quanto quando da elaboração de novos editais, é que risco mal alocado significa recursos mal empregados. Apenas para ilustrar essa assertiva, basta refletir sobre o risco de tráfego, que na maioria dos casos é totalmente da concessionária, enquanto que no caso das concessões realizadas sob o modelo do menor valor presente das receitas, este risco é brutalmente minimizado.

É claro que as sugestões apresentadas aqui de forma superficial precisam ser cuidadosamente estudadas para que os poderes concedentes façam uso das soluções mais adequadas aos casos concretos.

É preciso ressaltar, outrossim, que não foi a intenção primordial deste trabalho gerar uma proposta de mudanças conclusiva para este ou aquele programa de concessões.

Ficará para próximas pesquisas o estudo e a aplicação dos conceitos e exemplos aqui citados em casos concretos, para que este trabalho realmente atinja o fim para o qual foi idealizado: colaborar com a melhoria das concessões de rodovias brasileiras.

### **5.3 – Sugestões para a Cobrança Mais Justa de Pedágio**

É certo que hoje um dos maiores problemas das concessionárias de rodovias, segundo as palavras do presidente da ABCR, Dr. Moacyr Duarte, diz respeito à cobrança de tarifas que não correspondem com exatidão ao tamanho do trecho que os veículos percorrem. Em outras palavras, alguns pagam mais do que usam, pois no seu caminho existe uma ou mais praças de pedágio, enquanto outros, mesmo fazendo uso das facilidades prestadas pelas concessionárias, nada pagam ou pagam menos do que deveriam.

Conforme foi explicado no texto, em rodovias com muitas entradas e saídas, que são as que predominam no Brasil, é inviável a instalação de cabines de pedágio em todos os acessos, assim como é inviável uma grande redução do número de acessos. Resta portanto, a possibilidade de cobrança

de pedágio em grandes bloqueios, que podem ser vistos na quase totalidade de rodovias pedagiadas brasileiras.

Um segundo problema que também diz respeito a se fazer justiça na cobrança do pedágio está no estabelecimento dos valores cobrados dos veículos de carga, o que atualmente é feito de acordo com o número e disposição dos eixos. Sabe-se hoje que esta é uma aproximação bastante imprecisa da distribuição de cargas do veículo sobre o pavimento, mesmo assim, essa pesquisa não encontrou projetos para uma mudança desta política.

Para ambos os problemas levantados a solução está no uso de tecnologias já existentes, mas que ainda não foram empregadas no Brasil para resolver tais situações.

No primeiro caso, a solução está no emprego de pequenos equipamentos veiculares que possam determinar com razoável precisão a distância percorrida pelo veículo dentro de um trecho concedido, o que pode ser feito com o auxílio de GPS ou de sistemas de localização baseados em antenas de telefonia celular, que trocariam informações com sistemas eletrônicos instalados ao longo das rodovias. Alternativamente, a solução pode ser também o emprego de *tags* ou de *transponders*, para os quais haja comunicação com bases instaladas em todos os acessos da rodovia, cuja utilização seria fiscalizada eletronicamente por câmeras.

Os equipamentos veiculares poderiam ser fornecidos em regime de comodato e a migração para um sistema deste tipo, poderia ser parcial, iniciando pelos veículos de carga (o que evitaria as fugas de pedágio), fazendo com que o sistema novo funcionasse em paralelo com as praças de pedágio existentes, que serviriam os veículos de passeio que usam eventualmente o sistema concedido.

Além do amparo tecnológico, para que tal sugestão se torne mais factível, seria importante um reforço legislativo que institísse punições elevadas para aqueles que se furtassem a pagar o pedágio, ao mesmo tempo em que o Estado poderia garantir à concessionária a reposição da receita perdida. Os recursos para custear tal garantia às concessionárias poderiam advir das multas aplicadas aos infratores.

Para o segundo problema, a solução está na mudança da forma de cobrança de pedágio dos veículos de carga. Isto poderia ser feito com a

implantação de um sistema de pesagem dinâmico imediatamente antes de algumas cabines de pedágio, caso elas continuem a existir, ou caso contrário, em algumas faixas de tráfego especiais para veículos de carga. Essa solução pode ainda fazer uso das próprias balanças dinâmicas já existentes nas rodovias concedidas.

De posse dos dados de peso de cada um dos conjuntos de rodas desses veículos, poderia ser calculada uma tarifa que levasse em conta os danos que aquele conjunto de cargas causa ao pavimento, tarifa que deveria ser cobrada de forma automática, embora nada impeça sua cobrança manual.

Isso incentivaria a correta regulação da distribuição de cargas dos caminhões, além de servir para adequar o preço dos fretes e a utilização dos diferentes modais, uma vez que o peso e a distribuição das cargas no pavimento seriam usados no cálculo da tarifa, ao invés da simples contagem e disposição de eixos.

Essa sugestão faria também com que todos os veículos fossem pesados, melhorando a fiscalização que hoje é feita nas balanças localizadas ao longo das rodovias.

## **5.4 – Considerações Finais**

Como mensagem final gostaria de mais uma vez deixar claro que todas as críticas e análises que fiz e recolhi da bibliografia estudada, assim como as sugestões que deixei ao longo do trabalho, sobre as diversas facetas de um projeto de parceira público-privada de rodovias, não diminuíram em nada o meu entusiasmo por este tipo de solução.

O resultado das concessões atuais em termos de estado de conservação das rodovias é fácil de ser percebido quando se compara o percentual de rodovias concedidas classificadas pela Confederação Nacional do Transporte em boas ou ótimas (89,3%), em relação ao total da malha pavimentada brasileira classificada nessas duas posições (40,9%).

Não vou repetir aqui os números que apresentei na introdução, mas o fato é que nosso país mudou depois das concessões rodoviárias.

A experiência que já acumulamos neste assunto com as 36 concessionárias de rodovias em operação, que operam e mantêm cerca de 9.500 km de estradas, nos dá subsídios bastantes para um olhar crítico sobre o presente, com vistas a melhorias no trabalho que está em andamento nos trechos concedidos e também no trabalho que ainda está por vir, haja vista a extensão total de nossa malha pavimentada, que é de 165.000 km.

É nesta seara que este estudo procurou se enquadrar, através de análises, elogios e críticas, aos diferentes modelos e variáveis presentes nas parcerias público-privadas e nos tão falados pedágios.

Uma das conclusões simples que deve ser registrada é que o tempo da pesquisa foi curto para a magnitude e importância do tema, muito embora só o fato de se passar a imaginar com mais precisão o quanto acerca deste mote ainda não se sabe, já é de certa forma uma recompensa para o esforço empreendido.

Infelizmente, alguns temas tão importantes e pertinentes quanto todos os demais temas abordados ficaram de fora deste trabalho. Refiro-me precisamente às Agências Reguladoras de Transportes e aos aspectos financeiros das concessões.

O papel destas agências dentro da estrutura dos contratos de PPP, dentre as quais são mais conhecidas a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado De São Paulo (ARTESP), é de suma importância para que a relação entre Estado e Concessionária seja administrada tendo em vista o Usuário. Em outras palavras, pode-se dizer sucintamente que as Agências devem zelar pelo o equilíbrio do “tripé”.

Apenas sobre as agências de transportes se poderia escrever um trabalho bem maior que este, uma vez que a responsabilidade delas se estende a regulamentar e fiscalizar, em geral, todas as modalidades de serviços públicos de transporte autorizados, permitidos ou concedidos.

É válido citar como exemplo dos objetivos fundamentais de uma agência de transportes, o Art. 3º da Lei Complementar Nº 914, de 14 de Janeiro de 2002, que criou ARTESP:

“Artigo 3º - Constituem objetivos fundamentais da ARTESP:



I - fiscalizar o cumprimento dos contratos de concessão, permissão ou autorização de prestação de serviços públicos de transportes;

II - promover e zelar pela eficiência econômica e técnica dos serviços públicos de transporte, autorizados, permitidos ou concedidos, submetidos à sua competência regulatória;

III - proteger os usuários do abuso de poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros;

IV - fixar regras procedimentais, inclusive em relação ao estabelecimento, revisão, reajuste e aprovação de tarifas e taxas, que permitam a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessões e termos de permissões de serviços públicos de transporte;

V - atender, por intermédio das entidades reguladas, as solicitações razoáveis de serviços essenciais à satisfação das necessidades dos usuários;

VI - promover a estabilidade nas relações entre poder concedente, entidades reguladas e usuários;

VII - estimular a expansão e a modernização dos serviços delegados, de modo a buscar a sua universalização e a melhoria dos padrões de qualidade, ressalvada a competência do Estado quanto à definição das políticas setoriais e seu caráter de intermodalidade;

VIII - propiciar, estimular e assegurar a livre, ampla e justa competição entre as entidades

reguladas, quando pertinente, e reparar os efeitos da competição imperfeita;

IX - estabelecer padrões de serviço adequado, garantindo ao usuário regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.”

Além de todos os objetivos mencionados, o assunto sobre as Agências Reguladoras percorre a preocupação com a autonomia destas autarquias, o regime jurídico ao qual são submetidos seus funcionários, entre muitas outras profícuas discussões, que ficam como sugestão para outras pesquisas.

Os aspectos financeiros das concessões também requerem uma análise profunda e consistente, pois os custos dos financiamentos tomados pelos parceiros privados são bastante significativos na formação das tarifas aos usuários. Nesta seara pode ser estudada a criação e a regulamentação de fundos de investimentos de renda fixa, garantidos pelo governo, que apresentem remuneração atraente para pequenos investidores, visando assim a captação de parte dos recursos de forma mais barata. Sobre o universo financeiro das PPPs cabe conseqüentemente, análises mais apuradas e detalhadas.

As próprias melhorias sugeridas nos itens anteriores deste capítulo final também colaborariam para que se diminuísse a resistência dos usuários, melhorando as perspectivas dos futuros projetos, o que também facilitaria e baratearia a captação de recursos no exterior.

No âmbito legislativo, há muito que pode ser feito para a melhoria de nossas PPPs, a começar pela regulamentação e correção das leis atuais, que deve ser seguida de um amplo estudo legislativo para visando aumentar as possibilidades das PPPs. Há também espaço para uma nova legislação de licitações, específica para esses casos, além da readequação das legislações estaduais e municipais, para que elas fiquem alinhadas com as diretrizes da lei nacional.

Em termos de legislação que vise ao usuário, fica também aqui a sugestão, já apontada anteriormente pelo Dr. Antonio Carlos Cintra do Amaral, da criação de um Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos, que teria um intuito parecido com o do já consagrado Código de Defesa do Consumidor. Tal regramento visa aproximar os usuários de seus direitos, fazendo com que participem e fiscalizem junto com as Agências a prestação dos serviços pelos parceiros privados.

Outro assunto de grande importância que foi mencionado de forma superficial e que merece estudos aprofundados, diz respeito à alocação de riscos em parcerias público-privadas, uma vez que se feita de forma correta, ela pode representar ganhos significativos para a sociedade, sem que as outras partes percam nada.

Só por estas últimas considerações, que são exemplificativas, é possível concluir o quanto este tema é vasto e o quanto ele merece ser estudado para o bem do país, que como já afirmei, ainda é muito carente em infra-estrutura e serviços públicos de qualidade, que por não estarem disponíveis, limitam nosso desenvolvimento.

A menção dos temas que patentemente não foram examinados com o detalhamento que mereceriam, não significa, por exclusão, que os assuntos que foram abordados no decorrer do trabalho tiveram a pretensão de esgotar as opiniões e estudos já realizados nesta seara.

Por fim, é preciso destacar que as parcerias público-privadas são realidade, ainda de forma tímida no presente, mas com presença garantida no futuro, contudo, o tema é muito mais amplo e complexo do que possa parecer. Espero, com este trabalho, ter depositado meu tijolo, na grande construção e utilização nacional deste tema.

Uma recomendação geral que gostaria de deixar a todos os entes federativos brasileiros que já fizeram ou pensam em fazer qualquer tipo de parceria com a iniciativa privada é que zelem pela transparência. Durante essa pesquisa ficou evidente a falta de informação atualizada disponível via internet para que todos os cidadãos possam verificar como elas foram estabelecidas e qual o desempenho dessas empresas ao longo do contrato.

Antes até do que isto, envolvam as comunidades atingidas pelo projeto antes de definir todos os seus pontos. Ouçam e incluam as

reivindicações possíveis. Por fim, pensem no usuário, olhem as parcerias com os olhos dos usuários e ajam levando em conta seus anseios e suas possibilidades. Comuniquem sempre o que está sendo feito, ênfatizem como os recursos recolhidos estão sendo empregados. Não deixem que reste sombra de dúvida sobre a retidão das iniciativas e de seu compromisso com os propósitos das parcerias público-privadas.

Lembro-me com clareza de um relato pessoal de uma passagem vivida pelo Dr. Michael Zeitlin que ilustra bem as preocupações descritas acima e que permearam este texto todo. Quando em um seminário internacional patrocinado pelo BID, de dois dias de duração, sobre o futuro das concessões e privatizações, no final dos trabalhos, depois da exposição dos vários representantes, um membro da platéia levantou-se e bradou que ele tinha se enganado e que todo aquele encontro não tinha sido em vão! O ímpeto daquele desabafo foi motivado pela única menção que foi feita durante todo o evento sobre o usuário. Tal menção foi feita justamente pelo representante do Estado de São Paulo, quando explicou o funcionamento das já elogiadas Comissões de Acompanhamento e Fiscalização, as CAFs.

Nesse sentido, espero que a leitura deste trabalho tenha sido salva!

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABCR - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS. **Concessão de Rodovias**. Ano V, n.52, dezembro, 2002.

ABCR - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS. **Página da entidade na internet**. Disponível em: <http://www.abcr.org.br/publi/index.html>. Acesso em abril de 2003.

ABCR - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS. **Relatório Anual 2001**. São Paulo, 2001. Disponível em: <http://www.abcr.org.br/publi/RelatABCR2001.pdf>. Acesso em abril de 2003.

AMARAL, Antônio C. C. **Concessão de Rodovias e Cobrança de Pedágio. Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba 2 - Direito Administrativo e Constitucional**. Organizador: Celso Antônio Bandeira de Mello. Editora Malheiros, 1997.

AMARAL, Antônio C. C. **Concessão de Serviço Público**. 2a Edição, Malheiros, 2002.

AMARAL, Antônio C. C. **Distinção ente Usuário de Serviço Público e Consumidor**. In: 2º Congresso Brasileiro de Concessões de Rodovias. **Anais CD-ROM**. Foz do Iguaçu, PR, 6,7 e 8 de junho de 2001.

AMORELLI, Lara C. **As Rodovias Federais e o Programa Nacional de Desestatização**. In: 2º Congresso Brasileiro de Concessões de Rodovias. **Anais CD-ROM**. Foz do Iguaçu, PR, 6,7 e 8 de junho de 2001.

ANDRADE, Letícia Q. **Decisões e Pareceres Jurídicos Sobre Pedágios**. São Paulo, ABCR (Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias), 2002.

ANTT – AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Página da entidade na internet.** Disponível em: <http://www.antt.gov.br/>. Acesso em abril de 2003.

ARTESP – AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Página da entidade na internet.** Disponível em: <http://www.ARTESP.sp.gov.br/>. Acesso em abril de 2003.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Atas das Comissões: CPI Pedágios.** 2000. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/>. Acesso em Janeiro de 2003.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL, INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS. Rodovias de Primeira e Estradas de Segunda. **Revista ABRATI**, n.28, Março 2002. Disponível em: <http://www.abrati.org.br/pub/revista/materia.asp?numero=28&item=10>. Acesso em Janeiro de 2003.

ASSUNÇÃO, Moacir; TOMAZELA, José M. Pacote Vai Propor Redução nas Tarifas de Pedágio. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 30 de outubro, 2002. Caderno Cidades, p.C1.

ATHAYDE, Luiz A. **Public Private Partnership - A prospective view.** In: Private Participation in Infrastructure in Latin America: Current and Future Issues, Salvador, 22 e 23 de Novembro, 2002. Disponível em: <http://143.107.93.232/laurin/courses/workshoplaurin/Arquivos/SALVADOR.PPT>. Acesso em Abril de 2003.

AZEVEDO, Eurico A. Legislação Brasileira Sobre Garantias para as Concessões. **Revista de Direito Administrativo**, n. 214, Editora Renovar, Outubro/Dezembro, 1998.

AZEVEDO, Katia. Tarifa Proporcional de Pedágio é Criticada. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 24 de junho, 2002. Caderno Cidades, p.C3.

BAKER, Lucy. Chile. **Project Finance**, London, Issue 191, March 1999.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **As Concessões Rodoviárias**. In: Dez anos do Programa Nacional de Desestatização, 4 de dezembro de 2000. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/seminario/rodov.pdf>. Acesso em Abril de 2003.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Concessões Rodoviárias no Brasil**. Informe de Infra-estrutura, n.30, janeiro, 1999. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/conhecimento/infra/info\\_30.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/infra/info_30.pdf). Acesso em Abril de 2003.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Concessões Rodoviárias no Brasil**. Caderno de Infra-estrutura, n.17, agosto, 2001. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/cadernos/cad-17.pdf>. Acesso em Abril de 2003.

BARAT, Josef. Um preço alto pela falta de investimentos. **Sobloco Informa**. Sobloco Construtora S.A, n.130, Ano 25, Novembro, 2002.

BARELLA, Rodrigo M. **Controvérsias Sobre as Concessões de Rodovias do Estado de São Paulo**. 2001. Monografia (Bacharelado, Direito), UNIP – Universidade Paulista, São Paulo, São Paulo.

BARELLA, Rodrigo M. Pedágios e Concessões no Estado de São Paulo. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 13 de março, 2002, Legal & Jurisprudência, p. 2.

BARROS JUNIOR, Carlos S. A Concessão de Serviço Público. **Revista de Direito Administrativo**. n.111, Rio de Janeiro, Janeiro/Março, 1973.

BEATO, Paulina. **Road Concessions: Lessons Learned form the Experience of Four Countries**. Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/doc/1205eng.pdf>. Acesso em Janeiro de 2003.

BENDIT, Zilla P. **Ofício CST/COM/0554/00 - Respostas da Comissão de Concessões do Estado de São Paulo**. Secretaria de Transportes. São Paulo, maio, 2000.

BINGMAN, Charles; PITSVADA, Bernard. The Case for Contracting Out and Privatisation. **Challenge**, v. 40, Issue 6, November/December, 1997.

BJOERLO, Alfred. **Public Private Partnership in Norway**. The Norwegian ministry of transport and communications, 2002. Disponível em: <http://odin.dep.no/sd/engelsk/aktuelt/p10001855/028041-090007/index-dok000-b-n-a.html>. Acesso em Janeiro de 2003.

BORIO, Paulo R. A. Concessões e Permissões de Serviços Públicos – Processo Licitatório – Tratamento Constitucional da Matéria. **Licitações e Contratos Administrativos. Temas Atuais e Controvertidos**. Coordenadores: Armando Verri Jr., Luiz Antônio Tavoraro e Teresa Arruda Alvim Wambier. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1999.

BORN, Rogério C. **A Natureza Jurídica do Pedágio**. Disponível em: [http://www.direitonaweb.adv.br/doutrina/dfin\\_trib/Rogério\\_C\\_Born\\_\(DFIN\\_T\\_RIB\\_0001\).htm](http://www.direitonaweb.adv.br/doutrina/dfin_trib/Rogério_C_Born_(DFIN_T_RIB_0001).htm). Acesso em Janeiro de 2003.

BRANCO, Adriano M. **A Concessão dos Serviços de Utilidade Pública no Estado de São Paulo**. Texto síntese da palestra proferida perante a Comissão de Privatizações do Governo do Estado, 1995.

BRANCO, Adriano M. As concessões de Serviço Público no Brasil. **Política Energética e Crise de Desenvolvimento**. Editora Paz e Terra, 2002a.



BRANCO, Adriano M. **Concessão de Rodovias – Um Programa de Sucesso**. Estudo encomendado pela ABCR ao autor. Fornecido em formato digital, São Paulo, Agosto de 2002b.

BRANCO, Adriano M. **Contribuição aos Projetos de Criação de Comissões ou Agências de Serviços de Utilidade Pública**. São Paulo, Agosto, 1997.

BRANCO, Adriano M. **Questões Relevantes na Concessão de Serviços de Transportes**. Texto cedido pelo autor, 1998.

BRANCO, Adriano M. **Transportes para o Desenvolvimento**. Unipress Editorial, São Paulo, Dezembro, 1985.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5 de outubro, 1988.

BRASIL. Lei 8.987, 13 de fevereiro de 1995. Dispõe Sobre o Regime de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos Previstos no Art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 de fevereiro 1995.

BRASIL. **Lei 9.503 - Código Trânsito Brasileiro**. Brasília, 23 de setembro, 1997.

BRASIL. Lei 9.648, 27 de maio de 1998. Altera Dispositivos da Lei 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 de maio 1998.

BURATTO, Angelo L. **Concessões de Rodovias e o Tribunal de Contas – SC**. In: VI Simpósio Nacional de auditoria de Obras Públicas – SINAOP, Florianópolis, Novembro, 2001. Disponível em: [http://www.tce.ba.gov.br/Publicacoes/conteudo/6\\_sinaop/sinaop/html/paineis/p4/p4\\_t1\\_concessoes\\_rod\\_tcsc.pdf](http://www.tce.ba.gov.br/Publicacoes/conteudo/6_sinaop/sinaop/html/paineis/p4/p4_t1_concessoes_rod_tcsc.pdf). Acesso em maio de 2003.

CABRAL, Paulo. BNDES quer reduzir reajustes de pedágios. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 17 de setembro, 2000, Caderno Economia, p. B6.

CALVERT, Natasha. Cintra's Solutions. **Project Finance**, Supplement Transport Report 2002: Your Crash Cars in Traffic Risk, London, September 2002.

CARRER JÚNIOR, Nelson. Governo Estuda Reajuste Menor para Pedágios. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 5 de junho, 2002. Disponível em: <http://www.estado.estadao.com.br/jornal/02/06/05/news126.html>. Acesso em Setembro de 2002.

CASTRO, Newton. Os Desafios da Regulação do Setor de Transporte no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, v.34, n.5, setembro/outubro, 2000b. Disponível em: <http://www.nemesis.org.br/docs/newton5.pdf>. Acesso em Abril de 2003.

CASTRO, Newton. Privatização do Setor de Transportes no Brasil. **A Privatização no Brasil - O caso dos serviços de utilidade pública**. (Livro) Fevereiro, 2000a. Capítulo disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/ocde/ocde07.pdf>. Acesso em Abril de 2003.

COÊLHO, Sacha C. N. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. Editora Forense, Rio de Janeiro, 2000.

COSSO, Roberto. Pedágio Privado Estraga Rodovias Públicas no Estado de São Paulo. **Folha on Line**, São Paulo, 29 de maio, 2002, Cotidiano on Line, Disponível em: <http://www.folha.uol.com.br/folha/>. Acesso em Janeiro de 2003.

CRUZ, Carlos. **Establishment of Concession Framework in Chile**. In: Private Participation in Infrastructure in Latin America: Current and Future Issues, Salvador, 22 e 23 de Novembro, 2002. Disponível em:

<http://143.107.93.232/laurin/courses/workshoplaurin/Arquivos/Concesiones.ppt>. Acesso em Abril de 2003.

DAER/RS – DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Página do órgão na internet.** Disponível em: <http://www.daer.rs.gov.br/>. Acesso em maio de 2003.

DALLARI, Adilson A. Lei Estadual de Concessões e Legislação Federal Superveniente. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 11, São Paulo, 1995.

DAMHA, Maria S. E. **Concessões de Rodovias No Brasil – Reajustes e Revisões de Tarifas.** 2001. Dissertação (Mestrado, Economia de Empresas), FGV/EAESP – Fundação Getulio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo), São Paulo, São Paulo.

DAVEZIES, Laurent; PRUD'HOMME, Rémy. **A Economia da Parceria Público/Privado.** In: A Experiência Francesa do Financiamento Privado de Equipamentos Públicos. Organizado por Claude Martinand. Versão em Português, SEADE, São Paulo, 1996.

DER/PR - DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO PARANÁ. **Página do órgão na Internet.** Disponível em: <http://www.pr.gov.br/derpr/>. Acesso em Maio de 2003b.

DER/PR - DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO PARANÁ. **Perguntas mais Frequentes.** Disponível em: <http://www.pr.gov.br/derpr/perguntas.html>. Acesso em Janeiro de 2003a.

DI PIETRO, Maria S. Z. **Direito Administrativo.** Editora Atlas, 12a Edição, São Paulo, 2000.

DI PIETRO, Maria S. Z. **Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e outras Formas**. 3ª Edição, São Paulo, Editora Atlas, 1999.

DJIAN, Jean-Pierre. **Divisão de Responsabilidades e Risco entre os Parceiros**. In: A Experiência Francesa do Financiamento Privado de Equipamentos Públicos. Organizado por Claude Martinand. Versão em Português, SEADE, São Paulo, 1996.

DNER - DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM. **Programa de Concessões de Rodovias Federais – Resumo**. Dezembro, 2000 (Edição de Abril, 2001) Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/dcor/download/Tabela%20Programa%20Concessões%20Julho.zip>. Acesso em Janeiro de 2003.

DNIT - DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Perguntas Mais Frequentes**. Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/dcor/faq.htm>. Acesso em Janeiro de 2003a.

DNIT - DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Programa de Concessões Rodoviárias**. Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/dcor/programa.htm>. Acesso em Janeiro de 2003b.

DNIT - DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Programa de Concessões Rodovias Federais – Quadros Resumos**. Disponível em: [http://www.dnit.gov.br/dcor/download/quadro\\_resumo\\_detalhado.pdf](http://www.dnit.gov.br/dcor/download/quadro_resumo_detalhado.pdf). Acesso em Janeiro de 2003c.

DNIT - DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Resumo do Programa de Concessões de Rodovias Federais**. Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/dcor/download/relatorio.pdf>. Acesso em Janeiro de 2003d.

DOWELL, Fernando M. **Engenharia Financeira para Concessão à Iniciativa Privada – Linha Vermelha**. Governo do Estado do Rio de Janeiro, v. II, Rio de Janeiro, Fevereiro, 1997.

DUARTE, Fabio M. R. **Estudos e Pareceres de Direito Rodoviário**. Temas & Idéias Editora, Rio de Janeiro, RJ, 2002.

DUARTE, Moacyr S. Não Existem Rodovias Grátis – Concessão de Estradas Reduz Dispendios do Setor Público e Traz Recursos para o Tesouro. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 25 de janeiro, 2002, Economia. Disponível em: <http://www.estado.com.br/jornal/02/01/25/news254.html>. Acesso em Janeiro de 2003.

EIZIRIK, Nelson. Concessão de Serviço Público – Tendências Legislativas. **Revista de Direito Administrativo**. n.196, Rio de Janeiro, Abril/Junho, 1994.

ENGEL, Eduardo et al. A New Approach to Private Roads. **Regulation**, Washington, v.25, Issue 3, Fall, 2002b.

ENGEL, Eduardo et al. **Franchising of Infrastructure Concessions in Chile: A Policy Report**. Serie Economía, n. 88. Agosto, 2000a.

ENGEL, Eduardo et al. **Highway Franchising and Real Estate Values**. Cowles Foundation Discussion Paper N.1354. Yale University, New Heaven, Connecticut, February 2002a.

ENGEL, Eduardo et al. Highway Franchising: Pitfalls and Opportunities. **The American Economic Review**. V.87, Issue 2, Nashville, May 1997.

ENGEL, Eduardo et al. **Least-Present-Value-of-Revenue-Auctions and Highway Franchising**. September 2000b. Disponível em: [http://cowles.econ.yale.edu/~engel/pubs/pub\\_037.pdf](http://cowles.econ.yale.edu/~engel/pubs/pub_037.pdf). Acesso em Janeiro de 2003.

ENGEL, Eduardo et al. **The Chilean Infrastructure Concessions Program: Evaluation, Lessons and prospects for the Future**, 2001.

ESTACHE, Antonio; QUESADA, Lucia. **Concession Contract Renegotiations: Some Efficiency vs. Equity Dilemmas**. Disponível em: [http://econ.worldbank.org/files/2591\\_wps2705.pdf](http://econ.worldbank.org/files/2591_wps2705.pdf). September 2001. Acesso em Janeiro de 2003.

EUROPEAN CONFERENCE OF MINISTERS OF TRANSPORT. **Motorway Construction Program in Poland**. Seminar on Public-Private Partnerships in Transport Infrastructure Financing, Paris, January 1999. Disponível em: <http://www1.oecd.org/cem/online/ppp99/MwPoland.pdf>. Acesso em Janeiro de 2003.

FAGUNDES, M. Seabra. Pedágio – Constitucionalidade – Legalidade. **Leis e Decretos Relativos à Dersa**, Rio de Janeiro, 1971.

FAGUNDES, Maria A. A. P. S. Pontos Polêmicos da Legislação Sobre Concessões e Permissões de Prestação de Serviços Públicos. **Revista de Direito Administrativo**, n. 205, Editora Renovar, Julho/Setembro, 1996.

FAIRWEATHER, Virginia. Infrastructure Opportunities in Chile. **Civil Engineering**, New York, v.67, Issue 4, April 1997.

FARIA, Fernando. **Shadow-Tolls in Portugal**. In: Private Participation in Infrastructure in Latin America: Current and Future Issues, Salvador, 22 e 23 de Novembro, 2002. Disponível em: [http://143.107.93.232/laurin/courses/workshoplaurin/Arquivos/fernando\\_faria\\_salvador\\_ppp.ppt](http://143.107.93.232/laurin/courses/workshoplaurin/Arquivos/fernando_faria_salvador_ppp.ppt). Acesso em Abril de 2003.

FEDERAL HIGHWAY ADMINISTRATION. **The Selective Use of Shadow Tolls in the United States**, 1999. Disponível em: <http://www.fhwa.dot.gov/innovativefinance/shadtoll.htm>. Acesso em Maio de 2003.

FELIPINI, Dailton. **Concessões de Rodovias à Iniciativa Privada no Estado de São Paulo – Análise de uma Decisão**. 1997. Dissertação (Mestrado, Administração Pública e Governo), FGV/EAESP – Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo), São Paulo, São Paulo.

FISHER, Gregory; BABBAR, Suman. **Private Financing of Toll Roads**. RMC Discussion Paper Series 117, 1997. Disponível em: <http://rru.worldbank.org/Toolkits/highways/documents/pdf/05.pdf>. Acesso em maio de 2003.

FOLGATO, Marisa. Rodoanel Deve Ter 'Pedágio Sombra'. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 5 de fevereiro, 2003, Cidades, p.C6.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – ESCOLA DE GOVERNO. **Concessões de Serviços Públicos e Regulamentação**. Anais do Seminário realizado entre os dias 20 e 24 de novembro de 1995. Belo Horizonte, 1997.

GANDOLFO, Orlando C. Pedágio – Constitucionalidade – Legalidade – Taxa e Preço Público – Taxa Rodoviária Única. **Leis e Decretos Relativos à Dersa**, São Paulo, 1969.

GANDOLFO, Orlando C. **Pedágio – Constitucionalidade e Legalidade – Imposto de Trânsito – Preço Público**. Parecer Jurídico N.047/71. São Paulo, 1971.

GARCIA, Plínio G. P. **Taxa ou Preço Público (A Defesa do Consumidor)**. Editora Resenha Tributária. São Paulo, 1985.

GLAISTER, Stephen. Past Abuses and Future Uses of Private Finance and Public Private Partnerships in Transport. **Public Money & Management**, July-September 1999.

GOPINATH, Deapak. Road Rules. **Institutional Investor**, New York, v34, Issue 1, January 2000.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Edital de Licitação N.008/CIC/97 – Lote 12 – Sistema Rodoviário Castello Branco / Raposo Tavares.** Secretaria dos Transportes. São Paulo, 1997a.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Edital de Licitação N.017/CIC/97 – Lote 13 – Malha Rodoviária de Ligação entre Rio Claro, Piracicaba, Tiête, Jundiaí, Itu e Campinas.** Secretaria dos Transportes. São Paulo, 1997b.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Edital de Licitação N.019/CIC/98 – Lote 6 – Malha Estadual De Ligação Entre Itapira, Mogi-Mirim, Limeira, Piracicaba, Conchal, Araras, Rio Claro, Casa Branca, Porto Ferreira e São Carlos.** Secretaria dos Transportes. São Paulo, 1998a.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Edital de Licitação N.020/CIC/98 – Lote 20 – Malha Rodoviária Estadual de Ligação entre Tatuí, Itapetininga, Capão Bonito, Itapeva, Itararé (Divisa com o Estado do Paraná) e Araçoiaba da Serra.** Secretaria dos Transportes. São Paulo, 1998b.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Treinamento para Desestatização e Infra-estrutura – TDI Transportes.** Apostila, São Paulo, Janeiro, 1997.

GROUP EGIS. **Dados da Empresa.** Disponível em: <http://www.grupegis.com/html-gb/services/highways.html>. Acesso em Janeiro de 2003.

GURSOY, Ahmet. **Public/Private Partnerships in Infrastructure Projects: A Global Overview.**

HARADA, Kiyoshi. Pedágio é taxa e não tarifa. Jus Navigandi, Teresina, a. 4, n. 38, janeiro de 2000. Disponível em:



<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1428>. Acesso em: fevereiro de 2003.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Region dos Lagos Toll Road, Brazil**, December 1997, Disponível em: <http://www.iadb.org/EXR/doc98/apr/br1071e.htm>. Acesso em Janeiro de 2003.

INTERNATIONAL ROAD DYNAMICS INC. **Catálogos da Empresa na Internet**. Disponível em: <http://www.irdinc.com/>. Acesso em Janeiro de 2003.

INTERNATIONAL TRADE FINANCE. Mexican Government to Buy Back Toll-Road Concessions. **International Trade Finance**, London, Issue 294, August 1997.

JORNAL DO COMÉRCIO. Nos fins-de-semana e feriados: R\$ 7,90. **Jornal do Comércio**, Rio de Janeiro, 23 de novembro de 2002.

KOERNER JUNIOR, Rolf. **O Pedágio no Brasil**. Disponível em: <http://www1.terraviva.pt/FerNoronha/8441/PEDAGIO.html>. Acesso em Janeiro de 2003.

KOLDERIE, Ted. What do you we mean by "Privatisation"? **Transacion Inc.** 1987.

LEE, Shu H. **Concessão de Rodovias à Iniciativa Privada – Critérios para Limitação de Tarifas em Processos de Licitação**. 1996. Dissertação (Mestrado, Engenharia Civil), UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina.

LEE, Shu H. **Painel: Concessões e Privatizações**. In: VI SINAOP – Simpósio Nacional de Auditoria em Obras Públicas, Florianópolis, SC, 22 de Novembro de 2001. Disponível em: [http://reder7.der.sc.gov.br/der-site/downloads/pptec/pp01/Shu\\_Lee-](http://reder7.der.sc.gov.br/der-site/downloads/pptec/pp01/Shu_Lee-)

Relator Painel Privatizacoes e concessoes.pdf. Acesso em Janeiro de 2003.

LEE, Shu H.; VALENTE, Amir M. Para Quem as Concessões de Rodovias? In: Seminário Sobre Modernas Técnicas Rodoviárias, Florianópolis, Brasil, 1998. **Anais**. Disponível em: <http://reder7.der.sc.gov.br/der-site/downloads/pptec/pp01/Shu Lee-Para Quem As Concessoes de Rodovias.pdf>. Acesso em Janeiro de 2003.

LÉON-DUFOUR, Pierre. **Infraestruturas de Estacionamento**. In: A Experiência Francesa do Financiamento Privado de Equipamentos Públicos. Organizado por Claude Martinand. Versão em Português, SEADE, São Paulo, 1996.

LEVINSON, David. **Road Pricing and Compensation for Delay**. Transportation Research Board Conference, Draft, November, 2001.

MACHADO, Kal. **Concessões de Rodovias – Mito e Realidade**. São Paulo, Editora Prêmio, 2002.

MANGURIAN, David. Nova Rodovia com Pedágio Muda a Vida no Rio. **BID AMÉRICA**. Novembro/dezembro, 1999. Disponível em <http://www.iadb.org/idbamerica/Archive/stories/1999/por/7-8h.htm>. Acesso em maio de 2003.

MARBER, Peter N. Alleviate Motion sickness: Transportation Privatization Trends in Developing Countries. **Journal of International Affairs**, v.50, n.2, Winter, 1997.

MEDAUAR, Odete. A figura da Concessão. **Concessão de Serviço Público**. Coordenadora: Odete Medauar. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1995.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno – De acordo com a EC19/98**. Editora Revista dos Tribunais, 4a Edição, São Paulo, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. Pedágio – Condições para sua Cobrança. **Leis e Decretos Relativos à Dersa**, São Paulo, 1970.

MENDOZA, Eugenio et al. The Sale of Highway 407 Express Toll Route: A Case Study. **Journal of Project Finance**, New York, v.5, Issue 3, Fall, 1999.

MICHAEL, Ken. PPPs In Road Infrastructure In Australia. **The Australian Academy of Technological Sciences and Engineering**, November, 1999. Disponível em: [http://www.atse.org.au/publications/irc-reports/paper-south\\_africa\\_november\\_1999p6.htm](http://www.atse.org.au/publications/irc-reports/paper-south_africa_november_1999p6.htm). Acesso em Janeiro de 2003.

MICHEL, Fernando D. et al. **Uma Avaliação do Impacto da Implantação do Programa Estadual de Concessões Rodoviárias do Rio Grande do Sul**, 1998. Disponível em: [http://www.pessoal.ppgep.ufrgs.br/referencias/artigo LSM\\_2000.pdf](http://www.pessoal.ppgep.ufrgs.br/referencias/artigo_LSM_2000.pdf). Acesso em Janeiro de 2003.

MIDDLETON, Nigel. **Public Private Partnerships: Argument Turns to Action**. Price Water House Coopers, 2001. Disponível em: [http://www.pwcglobal.com/uk/eng/about/svcs/pfp/PPP\\_middleton.pdf](http://www.pwcglobal.com/uk/eng/about/svcs/pfp/PPP_middleton.pdf). Acesso em maio de 2003.

MINISTRY OF PUBLIC WORKS, TRANSPORTATION AND HOUSING. **Motorway Concessions – French Experience**. Directorate of Roads. 1997.

MIRANDA, Pontes. Cláusula Contratual sobre Pedágio, e Validade da Inserção perante o Direito Constitucional. **Leis e Decretos Relativos à Dersa**, Rio de Janeiro, 1970.

MOLIS, Jim. South Carolina's Public-Private Road: A Model Partnership, or Critics' Target? **The Bond Buyer**, USA, v.321, n.30223, September 1997.

MORAES, Bernardo R. A Transferência do "Pedágio" – Uma Injusta e Ilegítima Concessão. **Revista Dialética de Direito Tributário**, n. 12, 1996.

MORAES, Mauricio. ISS Dobra Carga Tributária das Concessionárias. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 28 de novembro, 2000, Caderno Cidades, p. C4.

MORAES, Mauricio. Mudanças em Concessões Provocam Dúvidas. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 24 de janeiro, 2000, Cidades. Disponível em: <http://www.estado.com.br/jornal/00/01/24/news125.html>. Acesso em Janeiro de 2003.

MUKAI, Toshio. **Concessões e Permissões de Serviços Públicos**. Editora Saraiva, 2ª edição, 1997.

MUSTAFA, Amira. Public-Private Partnership: An Alternative Institutional Model for Implementing the Private Finance Initiative in the Provision of Transport Infrastructure. **Journal of Project Finance**, v.5, Issue 1, Spring, 1999.

NASCIMENTO, A. Theodoro. **Tratado de Direito Tributário Brasileiro**. v.7, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1977.

NASSIF, Luís. As Concessões Rodoviárias. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 de agosto, 1999.

NASSIF, Luís. Exportações e Transportes. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 14 de dezembro, 2000.

NASSIF, Luís. **Uma Nova Regra para os Pedágios**. O Neófito – Informativo Jurídico. Disponível em:

<http://www.neofito.com.br/artigos/art02/trans80.htm>. Acesso em Janeiro de 2003.

NELTHORPE, Tom. Local Roads Local Funds? **Project Finance**, London, Supplement Trade Finance, June 2001.

NOGUEIRA, Mauro; MARINHO, Júlia. **Financiamento de Longo Prazo para o Desenvolvimento – Parcerias Público-Privadas: Vantagens e Perspectivas para o Brasil**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, Setembro, 2002. Disponível em: <http://www.infraestruturabrasil.gov.br/nacional/download/Brasil/trabalhodeintegracao.pdf>. Acesso em Janeiro de 2003.

O ESTADO DE S.PAULO. A Derrapada de Alckmin. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 13 de julho, 2002a, Editorial, p.A3.

O ESTADO DE S.PAULO. Contratos a Respeitar. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 5 de setembro, 1999, Editorial. Disponível em: <http://www.estado.com.br/jornal/99/09/05/news052.html>. Acesso em Janeiro de 2003.

O ESTADO DE S.PAULO. Deputados Criticam Modelo de Privatização do Estado. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 13 de agosto, 2000. Disponível em: <http://www.estado.estadao.com.br/jornal/00/08/13/news205.html>. Acesso em Janeiro de 2003.

O ESTADO DE S.PAULO. Estradas Abandonadas. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 17 de março, 2001, Editorial, p.A3.

O ESTADO DE S.PAULO. Novo Esquema para Concessões. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 8 de dezembro, 2002b, Editorial, p.A3.

OSTER JR, Clinton V.; STRONG John S. Transport Restructuring and Reform in an International Context. **Transportation Journal**, Lock Heaven, v.39, Issue 3, Spring, 2000.

PADILHA, Eliseu. **Transportes Agora – A Revolução Multimodal**, Disponível em:  
<http://www.transportes.gov.br/ascom/transporteAgora/Detalhe.asp?Origem=3415>. Acesso em maio de 2003.

PEARSON, H. William. Public Private Partnerships – An Evolving Model for Successful Infrastructure Delivery. **2001 TAC Annual Conference**, Nova Scotia, September 2001, Disponível em:  
<http://www.pppcouncil.ca/pearstac.pdf>. Acesso em Janeiro de 2003.

PEREIRA, César A. G. Concessão de Rodovias – ISS – Convênio entre Municípios e Concessionário para Majoração de Alíquota – Anterioridade – Conceitos Jurídicos Indeterminados – Necessidade de Lei. **Revista Dialética de Direito Tributário**, n. 62, 2000.

PETIT, Philippe. Concessões de Rodovias – Serviços aos Usuários – O Presente e o Futuro no Estado de São Paulo. **Seminário Caminhos do Desenvolvimento**, São Paulo, 27 de Junho, 2000.

PETIT, Philippe. Obras Rodoviárias – A Exeqüibilidade das Concessões de Obras Rodoviárias, Uma Sinopse das Ações e Prioridades. **Engenharia**, n. 508, 1995.

PIRES, José C. L.; GIAMBIAGI, Fabio. **Retorno dos Novos Investimentos Privados em Contextos de Incerteza: Uma Proposta de Mudança do Mecanismo de Concessão de Rodovias no Brasil**. BNDES-PNUD, Rio de Janeiro, Julho, 2002. Disponível em:  
<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/td/Td-81.pdf>. Acesso em Janeiro de 2003.

POOLE, Robert W. **Commercialising Highways: A “Road-Utility” Paradigm for the 21<sup>st</sup> Century.** Disponível em: <http://www.rppi.org/pbrief19.html>. Acesso em Janeiro de 2003.

PORTELLA, Andréa. Situação só Deve Mudar Daqui a Oito Anos. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 13 de agosto, 2000. Disponível em: <http://www.estado.estadao.com.br/jornal/00/08/13/news230.html>. Acesso em Janeiro de 2003.

POUPINEL, Jean-François. **As Rodovias Francesas.** In: A Experiência Francesa do Financiamento Privado de Equipamentos Públicos. Organizado por Claude Martinand. Versão em Português, SEADE, São Paulo, 1996.

PRICE WATERHOUSE COOPERS. **Options for Increasing Return on Road Projects.** Disponível em: [http://chhattisgarh.nic.in/opportunities/Annexure\\_1.4.pdf](http://chhattisgarh.nic.in/opportunities/Annexure_1.4.pdf). Acesso em Janeiro de 2003.

PROJECT FINANCE. European Transport: A2. **Project Finance**, London, Issue 213, January 2001a.

PROJECT FINANCE. North Luzon Express: Time to Toll. **Project Finance**, London, Issue 219, July 2001b.

PROJECT FINANCE. Rutas del Pacifico Closes. **Project Finance**, London, Issue 229, May 2002.

PURSE, Nigel. Portuguese Roads - A Roads Programme For the New Millennium. **Infrastructure Journal**, January-February 2000a. Disponível em: [http://www.infrastructurejournal.com/pdf\\_apr00/IJ8PortRoads.pdf](http://www.infrastructurejournal.com/pdf_apr00/IJ8PortRoads.pdf). Acesso em Janeiro de 2003.

PURSE, Nigel. Toll Roads-The Way Ahead. **Project Finance**, London, Issue 206, June 2000b.

QUEIROZ, César. **Parceria dos Setores Público e Privado na Infra-estrutura de Transportes**. In: Fórum de Debates Brasil Transpo'97 – Uma Visão Global da Política Nacional de Transportes, São Paulo, 29 a 31 de Outubro, 1997.

RAMOS, Murilo. Parceria para Evitar 'Paradão'. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 26 de maio de 2003, Economia & Negócios, p.A5.

RANGEL Júnior, Hamilton. A Prestação de Serviço. **Concessão de Serviço Público**. Coordenadora: Odete Medauar. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1995.

REVISTA DAS ESTRADAS. **As Donas das Rodovias**. Disponível em: [http://www.estradas.com.br/materia\\_donasrodov.htm](http://www.estradas.com.br/materia_donasrodov.htm). Acesso em Janeiro de 2003a.

REVISTA DAS ESTRADAS. **Brasil Gigante Rodoviário**. Disponível em: [http://www.estradas.com.br/materia\\_brasil%20gig\\_rodov.htm](http://www.estradas.com.br/materia_brasil%20gig_rodov.htm). Acesso em Janeiro de 2003b.

REVISTA DAS ESTRADAS. **Pedágios**. Disponível em: [http://www.estradas.com.br/materia\\_pedagios.htm](http://www.estradas.com.br/materia_pedagios.htm). Acesso em Maio de 2003c.

RIBEIRO, F. L.; LOPES J. P. **Evaluation of Proposals for Concessions: A Case Study of Road Projects**. Disponível em: [http://buildnet.csir.co.za/cdcproc/docs/2nd/ribeiro\\_fl2.pdf](http://buildnet.csir.co.za/cdcproc/docs/2nd/ribeiro_fl2.pdf). Acesso em Janeiro de 2003.

ROCHA FILHO, Milton F. Bird Ameaça Cortar Crédito de Concessionárias. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 2 de setembro, 1999, Economia. Disponível em: <http://www.estado.com.br/jornal/99/09/02/news152.html>. Acesso em Setembro de 2002.



ROCHA, Fernando Antônio Dusi e LEÃO, Eliana Goulart. **Concessões e Permissões no Século XXI**. Editora Brasília Jurídica.

ROSA, Rodrigo. Brasil é Campeão Mundial de Pedágio. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 11 de dezembro, 2001, Economia, p. 15.

ROUSSEAU, Marie-Paule. **Regulação por Contrato ou Concorrência?** In: A Experiência Francesa do Financiamento Privado de Equipamentos Públicos. Organizado por Claude Martinand. Versão em Português, SEADE, São Paulo, 1996.

SÃO PAULO. Lei 7.835, 8 de maio de 1992. Dispõe sobre o regime de concessão de obras públicas, de concessão e permissão de serviços públicos e dá providências correlatas. **Diário Oficial**, São Paulo, 9 de maio de 1992.

SECRETARIA DOS TRANSPORTES DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Avaliação dos Valores de Tarifa de Pedágio Frente aos Benefícios Oferecidos aos Usuários**. CPD – Companhia Paulista de Desenvolvimento, São Paulo, Setembro, 1997.

SECRETARIA DOS TRANSPORTES DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Página da internet com informações sobre as concessões**. Disponível em <http://www.sectran.sp.gov.br/concessoes.htm>. Acesso em Abril de 2003.

SEDELNIK, Lisa. Toll Road Lessons. **Latin Finance**, n.69.

SEMINÁRIO JURÍDICO – CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS, 2001. Foz do Iguaçu, PR, **Anais**, 8 e 9 de junho de 2001.

SEMINÁRIOS VALOR ECONÔMICO. **O Futuro do Modelo de Concessões de Rodovias**. Apresentações dos palestrantes. São Paulo, 14 de abril, 2003.

SILVA, Edgard N. Taxas. **Curso de Direito Tributário**. Coordenador: Ives Gandra da Silva Martins. Vol. 2, 5a Edição, São Paulo. Editora Cejup, 1995.

SISCARO, Sergio. Concessionárias Estudam Ações Contra Pedágio Controlado. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 8 de julho, 2002, Estado de São Paulo, p. 1.

SOUZA, Daniel A. **Avaliação Econômico Financeira de Modelos de Cálculo de Tarifas para Infra-Estruturas Rodoviárias**. 1997. Dissertação (Mestrado, Engenharia de Produção), UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina.

SOUZA, João C. L. Política Tarifária e Encargos do Concedente e do Concessionário. **Concessão de Serviço Público**. Coordenadora: Odete Medauar. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1995.

STEWART SCOTT. **Toll Roads & Public Private Partnerships**. Disponível em: [http://www.stewartscott.com/profile/toll\\_roads\\_ppp.pdf](http://www.stewartscott.com/profile/toll_roads_ppp.pdf). Acesso em Janeiro de 2003.

SUNDFELD ADVOGADOS. **Estudo Preliminar para uma Lei das Parcerias Público-Privadas**. São Paulo, Dezembro, 2002.

SUNDFELD, Carlos A. **Setting the issues on Concession Law in Brazil**. In: Private Participation in Infrastructure in Latin America: Current and Future Issues, Salvador, 22 e 23 de Novembro, 2002. Disponível em: [http://143.107.93.232/laurin/courses/workshoplaurin/Arquivos/carlos\\_ary\\_PP\\_P.ppt](http://143.107.93.232/laurin/courses/workshoplaurin/Arquivos/carlos_ary_PP_P.ppt). Acesso em Abril de 2003.

SURGIK, Aloísio. Da Violação da Liberdade na Cobrança do Pedágio. **Boletim Informativo da Juruá**, n.211, 21 a 28 de fevereiro, 1999.

TANGEMAN, Michael. New Directions for Toll Roads. **Infrastructure Finance**, New York, v.6, Issue 6, July-August 1997.

TECTRAN – TECNICOS EM TRANSPORTE LTDA. **Avaliação do Programa de Concessões de Rodovias do Estado de São Paulo**. ABCR – Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias. Junho, 1999.

THE ECONOMIST. Paved With Muzzy Intentions. **The Economist**, USA, v.325, n.7780, October 1992.

TOBA, Marcos M. O Contrato de Concessão. **Concessão de Serviço Público**. Coordenadora: Odete Medauar. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1995.

TOLL ROADS Newsletter. **History of Tolls**. Disponível em: <http://www.tollroads.com/history.htm>. Acesso em Janeiro de 2003.

TOMAZELA, José M. Governo Negocia Redutor, para ser Aplicado só Após Dez Anos. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 11 de fevereiro, 2000. Disponível em: <http://www.estado.estadao.com.br/jornal/00/02/11/news121.html>. Acesso em Janeiro de 2003.

TRUJILLO, José A. et al. **Infrastructure Financing with Unbundled Mechanisms**. Washington, December, 1997. Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/doc/1208eng.pdf>. Acesso em maio de 2003.

VALOR ECONÔMICO. **Concessão de Rodovias – O Futuro do Modelo**. Valor Especial. São Paulo, 14 de abril, 2003.

VELLOSO, Carlos. Pedágio – IPVA – Base de Cálculo. **Revista Consulex**, v.II, n.32, ano 3, agosto, 1999.

VIAOESTE. **Página da empresa na Internet**. Disponível em <http://www.viaoeste.com.br>. Acesso em Abril de 2003.

VIEIRA, Eugênio D. **Taxas – Algumas Considerações Propedêuticas. Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba.** Organizador: Celso Antônio Bandeira de Mello. Editora Malheiros, 1997.

VIERA, Alberto L. **Empreitada de Obra Pública Rodoviária por Preço Global. Revista de Direito Administrativo**, n. 215, Editora Renovar, Janeiro/Março, 1999.

WALD, Arnold. **Constitucionalidade. Legislação Aplicável. Critérios para a sua Fixação. Necessidade de Alternativa. Leis e Decretos Relativos à Dersa**, Rio de Janeiro, 1969.

WATKINS, Mary. **Forever a Slow Road? Project & Trade Finance**, London, Issue 168, April 1997.

WOOD, W. G. **Private Public Partnerships in Toll roads in PRC.** In: Conference on Infrastructure Development – Private Solutions for the Poor: The Asian Perspective, Manila, Philippines, 28 – 30 October, 2002.

WORLD BANK. **Asian Toll Road Development Program – Review of Recent Toll Road Experience in Selected Countries and Preliminary Tool Kit Tool road Development.** May 1999a. Disponível em: [http://www.worldbank.org/transport/roads/tr\\_docs/padeco/part3.pdf](http://www.worldbank.org/transport/roads/tr_docs/padeco/part3.pdf) and [http://www.worldbank.org/transport/roads/tr\\_docs/padeco/toc.htm](http://www.worldbank.org/transport/roads/tr_docs/padeco/toc.htm). Acesso em Janeiro de 2003.

WORLD BANK. **Public-Private Options for Developing, Operating, and Maintaining Highways: A Toolkit for Policymakers.** Public-Private Infrastructure Advisory Facility, 1999b. Disponível em: <http://rru.worldbank.org/Toolkits/highways/documents/start.HTM>. Acesso em Janeiro de 2003.

WORLD BANK. **The Negative Revenue Effects of Parallel Roads in Mexico and Hungary.** Disponível em:

[http://www.worldbank.org/transport/roads/tr\\_docs/annex8.pdf](http://www.worldbank.org/transport/roads/tr_docs/annex8.pdf). Acesso em Janeiro de 2003.

**ZEITLIN, Michael P. Redução de Tarifas de Pedágio – Proposta Inicial.** Documento não divulgado do Governo do Estado de São Paulo. 1ª e 2ª versões. São Paulo, 14 e 18 de junho, 2002.