



MANESCO,
RAMIRES,
PEREZ,
AZEVEDO
MARQUES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

 Planos | Engenharia

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão - SPGG

Consultoria para apoiar a estruturação do Programa de Concessões e
Parcerias Público - Privadas do Estado do Rio Grande do Sul

Produto 9 – Modelagem do Projeto 4 – Rodovia RSC-287

Relatório do Estudo de Viabilidade da Concessão da Rodovia RSC-287

2018

Glossário

ABCR	Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias.
URT	“Unidade de Referência da Tarifa”, unidade de referência correspondente a 100 (cem) vezes o valor médio da Tarifa de Pedágio aplicável à categoria 1 de veículos vigente em cada praça na data do recolhimento da multa aplicada, nos termos do Contrato de Concessão ou em virtude da legislação e das normas aplicáveis.
Ad hoc	Termo jurídico para “esta finalidade”.
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade.
Administração Pública	Órgãos e/ou entidades integrantes da Administração Pública direta e indireta, federal, estadual, do Distrito Federal ou dos municípios.
AGERGS	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul.
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres.
ARTESP	Agência Reguladora de Transporte do Estado de São Paulo.
BACEN	Banco Central do Brasil.
Beta	Indicador que mede a sensibilidade de um ativo em relação ao comportamento de uma carteira que represente o mercado.
Bid Bond	Garantia de execução de proposta, garante ao Estado os custos decorrentes da não assinatura do contrato pelo vencedor da licitação.
Bloomberg	Empresa de tecnologia e dados para o mercado financeiro.

BM&F	Bovespa – Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros.
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
CAGE	Contadoria e Auditoria Geral do Estado.
CAMARB	Câmara de Arbitragem Empresarial.
CAM-CCBC	Centro de Arbitragem e Mediação – Câmara de Comércio Brasil Canadá.
CAPEX	Do Inglês - <i>Capital Expenditure</i> , é o custo do Investimento.
CAPM	<i>Capital Asset Pricing Model</i> – Custo do Capital Próprio.
CASEPES	Comissões de Avaliação dos Serviços Públicos Estaduais.
CDI	Cerificado de Depósito Interbancário.
Cenário Único	Duplicação do trecho urbano do ano 3 ao ano 5 da Concessão. E duplicação do trecho rural do ano 6 ao ano 11. As obras se iniciarão do menor km para o maior km da rodovia.
CETIP	Central de Custódia e Liquidação Financeira de Títulos.
CF	Constituição Federal Brasileira de 1.988.
CFIL	Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar.
CGC	Cadastro Geral do Consumidor.
CIESP	Centro das Indústrias do Estado de São Paulo.
CNT	Confederação Nacional de Transportes.

Código de Trânsito Brasileiro	Documento legal que define atribuições das diversas autoridades e órgãos ligados ao trânsito do Brasil, fornece diretrizes para a engenharia de tráfego e estabelece normas de conduta, infrações e penalidades para os diversos usuários desse complexo sistema.
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente.
concessão	Ato pelo qual uma pessoa coletiva de direito público encarrega outra entidade, que costuma ser particular, de explorar certo serviço público de caráter empresarial, serviço do qual tinha exclusividade. A pessoa que concede assume o risco, e transfere temporariamente para ela o exercício dos direitos correspondentes.
Concessão	Concessão da Rodovia RSC-287.
CONSEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente.
Consórcio	Consórcio formado por KPMG, Manesco e Planos Engenharia.
COREDES	Conselhos Regionais de Desenvolvimento.
COREPES	Conselhos Comunitários das Regiões das Rodovias Pedagiadas.
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento.
CPF	Cadastro de Pessoa Física.
CPI	<i>Consumer Price Index</i> – Inflação americana.
CREMAs	Contrato de Restauração e Manutenção de Rodovias.
CSLL	Contribuição Social sobre Lucro Líquido.

CSP	Coeficiente de Desempenho por Serviços Prestados.
CVM	Comissão de Valores Mobiliários.
DAER	Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem.
Debêntures	Valor mobiliário emitido por sociedades por ações, representativo de dívida, que assegura a seus detentores o direito de crédito contra a companhia emissora.
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito.
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
DOU	Diário Oficial da União.
EBT	<i>Earnings before Tax</i> – Lucro Tributável antes dos Impostos.
EGR	Empresa Gaúcha de Rodovias.
EIA	Estudo de Impacto Ambiental.
Entidade Reguladora	AGERGS – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul.
EPI	Equipamento de Proteção Individual.
Estudo	Estudo de Viabilidade Econômico Financeira da Rodovia RSC-287.
FCM	Fluxo de Caixa Marginal
FEPAM	Fundação Estadual de Proteção Ambiental.
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.
Fluxo de Caixa	Ferramenta que controla a movimentação financeira (as entradas e saídas de recursos financeiros), em um período determinado, de uma empresa.
Fluxo de Caixa Descontado	Método para avaliar a riqueza econômica de uma empresa dimensionada pelos benefícios de caixa a serem agregados no futuro e descontados por uma taxa de atratividade que reflete o custo de oportunidade dos provedores de capital.
FUNAI	Fundação Nacional do Índio.
GAAP	Do inglês, <i>Generally Accepted Accounting Principles</i> .
Governo	Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
GSPA	Grupo Setorial de Planejamento Ambiental.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
ICC	Câmara de Comércio Internacional.
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano.
IFRS	Do inglês, <i>International Financial Reporting Standards</i> .
IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado.
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

IQD	Índice de Qualidade e Desempenho.
IR	Imposto de Renda.
IRPJ	Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica.
ISSQN	Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza.
LC	Lei Complementar.
LI	Licença de Instalação.
LP	Licença Prévia.
MTPA	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.
OAC	Obra de Arte Corrente.
OAE	Obra de Arte Especial.
OPEX	Do inglês <i>Operational Expenditure</i> , são as despesas operacionais.
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento.
PBA	Projeto Básico Ambiental.
PECR	Programa Estadual de Concessões Rodoviárias.
PER	Plano de Exploração Rodoviário.
Performance Bond	Seguro-garantia utilizada no Direito Administrativo brasileiro como forma de assegurar a plena execução do contrato.

PF	Pessoa Física.
PGE	Procuradoria Geral do Estado.
PII	Programa Intensivo Inicial.
PIS	Programa de Integração Social.
PJ	Pessoa Jurídica.
PO	Plano de Outorga.
Poder Concedente	Secretaria de Transportes do Estado do Rio Grande do Sul.
PPI	Programa de Parcerias e Investimentos.
PPP	Parceria Público-Privada: modalidade de contratação pública que pode ser através de concessão administrativa ou concessão patrocinada.
Projeto	Projeto de Concessão da Rodovia RSC 287.
QID	Quadro de Indicadores de Desempenho.
QRD	Quadro de Referência de Desempenho.
Rb	Prêmio pelo Risco Brasil.
Rc	Risco de crédito.
REIDI	Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura.
Rf	Taxa Livre de Risco.

RIMA	Relatório de Impacto Ambiental.
Rm	Prêmio pelo Risco de Mercado.
RS	Estado do Rio Grande do Sul.
RSC 287	Rodovia Estadual do Estado do Rio Grande do Sul.
SAU	Sistema de Atendimento ao Usuário.
SELIC	Sistema Especial de Liquidação de Custódia.
SEMA	Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.
SISEPRA	Sistema Estadual de Proteção Ambiental.
SOL	Sistema Online de Licenciamento Ambiental.
SPE	Sociedade de Propósito Específico.
SPGG	Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Governo do Rio Grande do Sul.
ST	Secretaria de Transportes do Estado do Rio Grande do Sul.
<i>Step in Rights</i>	Jargão jurídico para evitar a rescisão do contrato e a consequente interrupção do fluxo de caixa necessário à quitação das dívidas do projeto.
STF	Supremo Tribunal Federal.
STJ	Superior Tribunal de Justiça.
<i>T-bond</i>	<i>Treasury Bond</i> - títulos do Tesouro Americano.

TCE	Tribunal de Contas do Estado.
TCU	Tribunal de Contas da União.
TI	Tecnologia da Informação.
TIR	Taxa Interna de Retorno é uma taxa de desconto hipotética que, quando aplicada a um Fluxo de Caixa, faz com que os valores das despesas, trazidos ao valor presente, seja igual aos valores dos retornos dos investimentos, também trazidos ao valor presente.
TJLP	Taxa de Juros a Longo Prazo.
TJRS	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.
Transparência RS	Site do Governo do Estado do Rio Grande do Sul que atua na disponibilização dos dados referentes as contas públicas estaduais.
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região.
VDM	Valor Diário Médio das Rodovias.
VDMA	Valor Diário Médio Anual das Rodovias.
VDMA-eq	Valor Diário Médio Anual Equivalente.
VfM	<i>Value for Money</i> : avaliação dos custos e benefícios entre as alternativas de se ter projetos de infraestrutura desenvolvidos pelo estado diretamente ou pela iniciativa privada.
VLТ	Veículo Leve sobre Trilhos.
VPL	Valor Presente Líquido.
WACC	Custo Médio Ponderado do Capital.

Way out

Termo jurídico para “Cláusula de saída”

**Whole-life Cycle
Approach**

Abordagem do ciclo de vida do projeto – abordagem que considera a maximização do *Value for Money* como também a garantir que o contrato acompanhe todo o ciclo de vida do projeto.

Conteúdo

1	Introdução	21
1.1	Contexto	21
1.2	Estrutura do documento	21
2	A Rodovia RSC 287	23
2.1	Panorama das rodovias no Estado do Rio Grande do Sul	23
2.2	Estrutura física da Rodovia RSC 287	25
2.3	Municípios que perpassam pela rodovia RSC-287	27
2.3.1	Tabaí	29
2.3.2	Taquari	29
2.3.3	Bom Retiro do Sul	29
2.3.4	Venâncio Aires	29
2.3.5	Lajeado	29
2.3.6	Passo do Sobrado	30
2.3.7	Santa Cruz do Sul	30
2.3.8	Sinimbu	30
2.3.9	Vera Cruz	30
2.3.10	Vale do Sol	30
2.3.11	Candelária	30
2.3.12	Sobradinho	30
2.3.13	Novo Cabrais	31
2.3.14	Cachoeira do Sul	31
2.3.15	Paraíso do Sul	31
2.3.16	Agudo	31

2.3.17	Restinga Sêca	31
2.3.18	Faxinal do Soturno	31
2.3.19	Santa Maria	31
2.4	Acidentes na Rodovia RSC 287	32
2.5	Infraestrutura de Apoio	32
3	Matriz de Riscos	34
3.1	Análise de Risco	34
4	Modelo de Negócios	61
4.1	Seguros e garantias	63
4.1.1	Garantia e manutenção de proposta: Garantia da proposta ou <i>Bid Bond</i>	63
4.1.2	Garantia de fiel cumprimento de obrigações contratuais durante a operação: Garantia de Execução ou <i>Performance Bond</i>	64
4.1.3	Seguros a serem contratados pela concessionária	64
4.2	Mecanismo de pagamento	64
4.2.1	Receita	65
4.3	Desconto de Reequilíbrio e Acréscimo de Reequilíbrio – Metodologia do cálculo do Fator D	68
4.3.1	Acréscimo de Reequilíbrio	69
4.3.1	Requalificação Tarifária	69
4.4	Quadro de Indicadores de Desempenho	69
4.4.1	Metodologia de avaliação de desempenho	73
4.5	Matriz de Responsabilidade	74
4.5.1	Análise das principais responsabilidades	75
4.5.2	Fase pós-contrato e pré-início das obras	76
4.5.3	Fase de implementação da infraestrutura e de exploração da rodovia	76
4.6	Análise da adequação orçamentária do projeto	76
4.6.1	Situação Orçamentária do Estado do Rio Grande do Sul	77

5	Análise de viabilidade econômico-financeira.	78
5.1	Metodologia	78
5.1.1	Fluxo de caixa descontado	78
5.1.2	Taxa Interna de Retorno	79
5.1.3	Metodologia de Cálculo da Taxa Interna de Retorno Referencial	80
5.2	Premissas Gerais	82
5.2.1	Horizonte de projeção	83
5.2.2	Premissas macroeconômicas	83
5.2.3	Moeda	83
5.3	Premissas Operacionais	84
5.3.1	Receita	84
5.3.2	Custos e Despesas	87
5.3.3	Investimentos	94
5.3.4	Depreciação / Amortização	102
5.3.5	Receitas Financeiras	103
5.3.6	Impostos	103
5.3.7	Financiamento	104
5.4	Resultados Financeiros do Estudo	106
5.4.1	Análise das margens EBITDA e Receita Líquida	107
5.4.2	Análise de Sensibilidade	109
6	Análise de <i>Value for Money</i>.	112
6.1	Análise qualitativa	112
6.1.1	Maximizar o valor do Projeto	112
6.1.2	<i>Whole-life cycle approach</i>	113
6.2	Vantagens e desvantagens das alternativas de modelo de negócio	113
6.2.1	Obra Pública	113
6.2.2	Concessão comum	115

6.3	Conclusões	116
7	Modelagem jurídica	118
7.1	Aspectos institucionais	118
7.1.1	Secretaria dos Transportes	119
7.1.2	Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão	120
7.1.3	Conselho Gestor do Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas	122
7.1.4	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS	123
7.1.5	Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem - DAER/RS	128
7.1.6	Secretaria da Fazenda	129
7.1.7	Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (art. 115)	130
7.1.8	Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDES	130
7.1.9	Contadoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul – CAGE	131
7.1.10	Empresa Gaúcha de Rodovias S.A.- EGR	132
7.1.11	Considerações finais	135
7.2	Roteiro para elaboração das minutas de Edital e Contrato	137
7.2.1	Aspectos Institucionais	137
7.2.2	Estrutura do Projeto	138
7.2.3	Objeto	138
7.2.4	Procedimento Licitatório	139
7.2.9	Obtenção de Licenças	163
7.2.14	Reajuste	171
7.2.15	Obras	172
7.2.16	Fiscalização/ Penalidades	173
7.2.17	Fiscalização/ Verificador Independente	175
7.2.18	Bens da Concessão	176
7.2.19	Seguros	177

7.2.20	Capital Social	177
7.2.21	Governança Corporativa	179
7.2.22	Rotas Alternativas	181
7.2.23	Isenções e Gratuidades	181
8	Considerações e Conclusão	182
8.1	Considerações	182
8.2	Conclusões	182
	ANEXOS	183
	Anexo I – Demonstrações Financeiras	185
	Anexo II - Legislação e Regulamentação	199
I.	Legislação e Regulamentação aplicável às Concessões Comuns	199
I.1	Constituição Federal	199
I.2	Legislação Federal	200
I.3	Constituição Estadual	203
I.4	Legislação Estadual	203
II.	Regime jurídico das concessões rodoviárias	205
II.1	Temas relevantes	207
II.1.1.	Faixa de domínio	207
II.1.2.	Pedágio	209
	Formas de cobrança	210
	Isenções	210
	Imposto sobre Serviços - ISSQN	212
	Rota de fuga e via alternativa	213
II.	Legislação Ambiental e normativos sobre Licenciamento Ambiental	217
III.	Desapropriação	222

Índice de Figuras

Figura 1 – Resumo das características avaliadas	24
Figura 2 – Composição da Malha Rodoviária Estadual e Federal no Estado do Rio Grande do Sul.	25
Figura 3 – Situação física da malha rodoviária estadual sob administração do DAER... ..	25
Figura 4 – Localização da rodovia no Estado do Rio Grande do Sul	28
Figura 5 – Rodovia RSC 287, municípios que perpassam pela rodovia	29
Figura 6 – Modelo de Negócios da Concessão Comum	61
Figura 7 – Grupo de Indicadores de Desempenho	71
Figura 8 – Quadro de Indicadores: Indicador de Qualidade.....	71
Figura 9 – Quadro de Indicadores: Indicador de Segurança	72
Figura 10 – Quadro de Indicadores: Indicador de Sustentabilidade.....	72
Figura 11 – Quadro de Indicadores: Indicador de Performance	73
Figura 12 – Receitas x Gastos do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.	77
Figura 13 – Representação esquemática do cálculo do fluxo de caixa.....	79
Figura 14 – Fluxo de caixa do acionista	79
Figura 15 – Receitas da Concessionária	84
Figura 16 – Fórmula da Receita Tarifária do projeto.....	84
Figura 17 – Fórmula da Tarifa por praça de pedágio	85
Figura 18 – Total Anual de Veículos Equivalentes das Praças de Pedágio	86
Figura 19 – Evolução da Receita Tarifária ao longo dos anos da Concessão.....	86
Figura 20 – Divisão dos custos de Mão de Obra	88
Figura 21 – Divisão das Despesas Complementares.....	89
Figura 22 – Divisão dos custos com Conservação da rodovia.....	90
Figura 23 – Total do custo de conservação de equipamentos e sistemas por ano de Concessão, em R\$ mil.	91
Figura 24 – Divisão dos custos em Monitoração da rodovia	92
Figura 25 – Comparativo de desembolso anual para as categorias de investimento ...	95
Figura 26 – Desembolso anual dos grupos que integram a categoria de investimentos em recuperação e ampliação	96
Figura 27 – Projeção dos investimentos em manutenção do sistema rodoviário.....	97
Figura 28 – Projeção de investimento para obras de ampliação da capacidade e outras melhorias.....	98

Figura 29 – Desembolso anual dos grupos que integram a categoria de investimentos operacionais.....	99
Figura 30 – Projeção de investimentos em equipamentos e sistemas	100
Figura 31 – Projeção de investimentos em veículos.....	100
Figura 32 – Projeção de investimentos em desapropriações.....	101
Figura 33 – Projeção de indenizações	102
Figura 34 – EBIT, IRPJ e CSLL	104
Figura 35 – Fluxo de Caixa Livre do Projeto.....	107
Figura 36 – EBITDA e Margem EBITDA	108
Figura 37 – Lucro Líquido e Margem de Lucro Líquido.....	108

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Classificação das características avaliadas em km – Rio Grande do Sul	24
Tabela 2 - Dados da Rodovia RSC 287 - Tipo de Pavimento	26
Tabela 3 - Parâmetros de Avaliação da Rodovia RSC - 287.....	27
Tabela 4 – Índice de Desenvolvimento Humano das cidades na RSC-287.....	28
Tabela 5 – Ocorrências de Infraestrutura de Apoio ao longo da RSC 287.....	32
Tabela 6 – Riscos de Licitação	35
Tabela 7 – Riscos dos Projetos de Engenharia	36
Tabela 8 – Riscos de Construção	37
Tabela 9 – Riscos na Fase de Operação.....	44
Tabela 10 – Riscos Econômico-Financeiros.....	52
Tabela 11 – Riscos Institucionais.....	55
Tabela 12 – Riscos Ambientais e Sociais.....	58
Tabela 13 – Matriz de Responsabilidades.....	75
Tabela 14 – Cálculo da Taxa Interna de Retorno Referencial	82
Tabela 15 – Projeções macroeconômicas	83
Tabela 16 – Resultado da modelagem econômica financeira – Tarifa de Pedágio.....	85
Tabela 17 – Condições Financiamento BNDES	105
Tabela 18 – Condições Emissão de Debêntures	106
Tabela 19 – Resumo dos Resultados da modelagem Econômica Financeira.....	107
Tabela 20 – Resultado da análise de sensibilidade da TIR em relação à Demanda e CAPEX.....	109
Tabela 21 – Resultado da análise de sensibilidade da TIR em relação ao CAPEX e OPEX	110
Tabela 22 – Resultado da análise de sensibilidade da Tarifa em relação ao CAPEX e OPEX.....	110
Tabela 23 – Resultado da análise de sensibilidade da Tarifa em relação ao OPEX e Demanda	111
Tabela 24 – Zona Urbana e Recuo Mínimo.....	209

1 Introdução

O presente documento, designado por Estudo de Viabilidade da Concessão da Rodovia RSC 287, foi preparado no âmbito do contrato entre o Consórcio KPMG/Manesco/Planos Engenharia com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul para apoio na estruturação do Programa de Concessões e PPP e estruturação de 3 projetos de concessão de rodovias e do Parque Zoológico de Sapucaia do Sul.

1.1 Contexto

Este relatório é parte integrante do Produto 9 “Modelagem do Projeto 4”, referente a modelagem da Concessão da Rodovia RSC 287. O Produto 9 completo é composto por este relatório de viabilidade econômico-financeira e jurídica e pelos Estudos Técnicos de Engenharia:

- Estudo de Viabilidade da Concessão da Rodovia RSC-287
- Estudos Técnicos de Engenharia, composto por 3 volumes:
 - Volume 1: Estudos de Demanda
 - Volume 2: Estudos de Engenharia
 - Tomo I: Cadastro Geral da Rodovia
 - Tomo II: Estudos Ambientais
 - Tomo III: Fase de Trabalhos Iniciais, Programa de Recuperação e Programa de Manutenção
 - Periódica e Conservação
 - Tomo IV: Programa de Investimentos (Melhorias e Ampliação de Capacidade)
 - Volume 3: Modelo Operacional.

1.2 Estrutura do documento

O presente documento encontra-se estruturado com base nos seguintes capítulos:

- A Rodovia RSC 287 (Capítulo 2) – Este capítulo inclui a apresentação das cidades por onde a Rodovia passa.
- Matriz de Riscos (Capítulo 3) – Este capítulo tem como objetivo identificar os principais riscos aos quais a Concessionária e o Poder Concedente estarão expostos ao longo da vigência do contrato de concessão.
- Modelo de Negócios (Capítulo 4) – Este capítulo tem como objetivo apresentar qual o Modelo de Negócio para o Projeto.
- Análise de viabilidade Econômico-Financeira (Capítulo 5) – Neste capítulo apresenta-se a análise financeira do Projeto em função do Modelo de Negócio identificado como o mais adequado. Este capítulo inclui ainda, o detalhe das premissas consideradas na Análise de viabilidade Econômico-Financeira do Projeto.

- Análise de *Value for Money* (Capítulo 6) – Este capítulo tem como objetivo explorar e analisar as questões a serem consideradas de forma a acrescentar valor a um modelo de negócio, em detrimento de outro.
- Modelagem jurídica (Capítulo 7) – Este capítulo tem como objetivo apresentar os maiores riscos jurídicos para o Projeto.
- Conclusão (Capítulo 8) - Neste capítulo apresentam-se as principais conclusões e considerações decorrentes do nosso trabalho.

2 A Rodovia RSC 287

O presente capítulo apresenta uma breve contextualização das rodovias no Estado do Rio Grande do Sul e da rodovia RSC 287, objeto do estudo de viabilidade. A área de abrangência total da RSC 287 é de 241 km, a rodovia de jurisdição estadual tem seu início no município de Montenegro e segue até o município de Santa Maria. Como objeto desse projeto serão estudados os trechos rodoviários de Tabaí até Santa Maria, totalizando 204,51 km. A Empresa Gaúcha de Rodovias (EGR) administra 149 quilômetros da RSC 287, os quais se encontram entre os municípios de Tabaí e Paraíso do Sul, havendo pedágios nos municípios de Venâncio Aires e Candelária. O objeto de estudo desse projeto será 204,51 km da rodovia RSC 287, sendo o início no município de Tabaí e o final no município de Santa Maria.

2.1 Panorama das rodovias no Estado do Rio Grande do Sul

No Brasil o modal rodoviário é responsável por 61,1% da matriz de transportes do país, segundo a Confederação Nacional dos Transportes (CNT), transportando, em média, cerca de 480.000 toneladas por quilômetro útil ao mês. O sistema rodoviário também é importante para o transporte de passageiros no país, segundo dados da CNT foram transportados 107.825.938¹ milhões de passageiros em 2015.

Apesar da relevância para a economia do país, o sistema rodoviário no Brasil apresenta má qualidade e baixo índice de conservação, acarretando em aumento dos custos operacionais de transporte, prejuízos a toda cadeia produtiva e desigualdades socioeconômicas, além de corroborar para a ocorrência de acidentes e, ainda, um aumento na emissão de poluentes.

Os fatores acima reforçam a necessidade de investimentos no setor de rodovias tanto para o desenvolvimento da economia nacional, quanto para o desenvolvimento das economias locais, com o escoamento das produções rurais.

Atualmente, os escassos recursos públicos destinados à expansão, à manutenção e à recuperação das rodovias brasileiras, assim como a utilização elevada e permanente das estradas, contribuíram para a degradação das vias, que hoje, segundo estudo elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)², apresentam uma demanda de mais de R\$ 180 bilhões de investimento em obras.

Há, ainda, outros problemas enfrentados pelo transporte rodoviário de cargas que necessitam de uma atenção especial. Em primeiro lugar, há de se considerar que grande parte dos caminhões circula nas rodovias com sobrepeso de carga, ou seja, com o peso bruto acima do limite máximo estabelecido no Código de Trânsito Brasileiro. Além de desgastar de forma mais acelerada e agressiva a rodovia, o sobrepeso de carga também

¹ Confederação Nacional dos Transportes (CNT; 2017).

² Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro - Rodovias Brasileiras: Gargalos, Investimentos, Concessões e Preocupações com o Futuro. 24 de maio de 2010.

desgasta mais rapidamente o veículo, aumentando a ocorrência de acidentes nas rodovias.

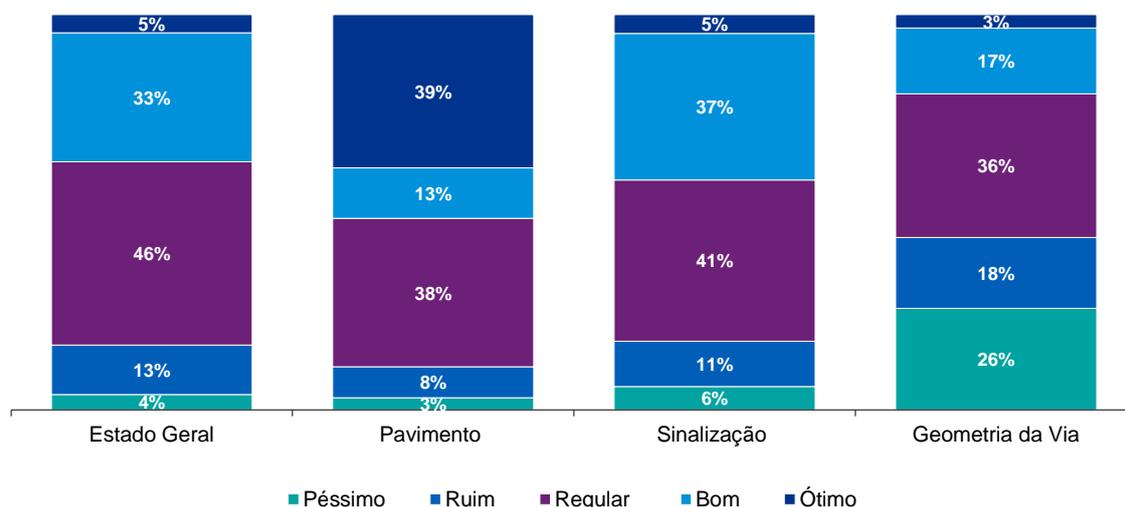
No Estado do Rio Grande do Sul, o panorama não é diferente do restante do país. Um estudo realizado pela CNT em 2016, do total de 8.657 km de rodovias pesquisadas, com relação ao estado geral de conservação, 46% apresentam estado regular e apenas 5% ótimo e 4% péssimo. Com relação ao pavimento, o mesmo estudo apontou 38% em estado regular, 39% ótimo e 3% péssimo. Para a sinalização, 41% apresentaram estado regular, 5% ótimo e 6% péssimo, quanto a geometria da via, 26% foi avaliado como péssimo, 18% como ruim, e apenas 3% como ótimo. Como apresentado na Tabela 1 de forma descritiva e na Figura 1 de forma resumida.

Tabela 1 – Classificação das características avaliadas em km – Rio Grande do Sul

Classificação das características avaliadas em km - Rio Grande do Sul				
	Estado Geral	Pavimento	Sinalização	Geometria da Via
Ótimo	396	3.357	416	297
Bom	2.828	1.108	3.206	1.439
Regular	4.017	3.252	3.535	3.147
Ruim	1.083	674	991	1.555
Péssimo	333	266	509	2.219
TOTAL	8.657	8.657	8.657	8.657

Fonte: CNT, 2016.

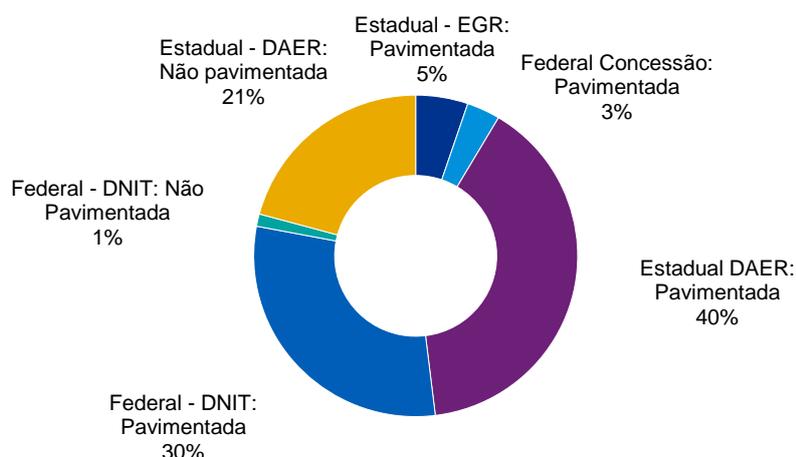
Figura 1 – Resumo das características avaliadas



Fonte: CNT, 2016.

No Rio Grande do Sul o DAER é a autarquia responsável pela gestão do transporte rodoviário de 10.388,34 km, Sendo 6.805,99 km pavimentados e 3.582,25 km não pavimentados. Conforme mostra a Figura 2 abaixo.

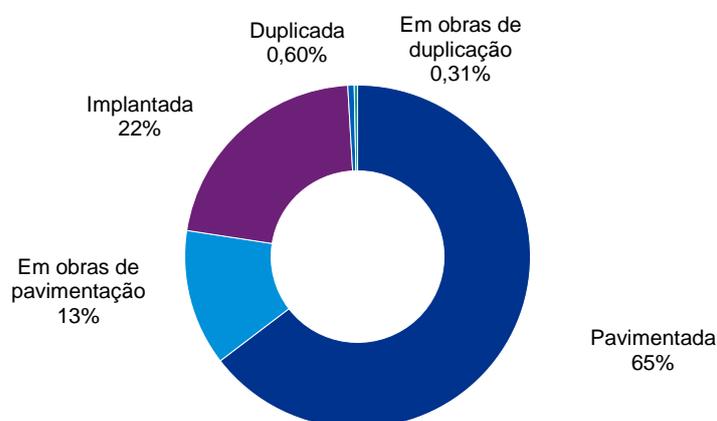
Figura 2 – Composição da Malha Rodoviária Estadual e Federal no Estado do Rio Grande do Sul.



Fonte: DAER (Março/2017)

No estado do Rio Grande do Sul, 65% das estradas são pavimentadas, em seguida 22% das rodovias são implantadas, ou seja, apresentam a superfície de rolamento sem pavimentação e 13% se encontra em obras de pavimentação. Pode-se notar um número pouco relevante de estradas duplicadas e em obras de duplicação. Com 0,60% e 0,31% respectivamente. Conforme Figura 3.

Figura 3 – Situação física da malha rodoviária estadual sob administração do DAER



Fonte: DAER (Março/2017)

2.2 Estrutura física da Rodovia RSC 287

Serão estudados 204,51 km da rodovia 287 pelo Consórcio, trecho correspondente do município de Tabaí até o município de Santa Maria, este trecho é composto somente por concreto asfáltico.

Tabela 2 - Dados da Rodovia RSC 287 - Tipo de Pavimento

Código do Trecho	Segmento Inicial	Segmento Final	Km Inicial	Km Final	Extensão (km)	Situação Física	Revestimento
287RSC0035	ENTR. BRS-386(B) (TABAÍ)	ENTR. ERS-436 (P/ TAQUARI)	28,03	36,76	8,73	PAV	CONCRETO ASFÁLTICO
287RSC0045	ENTR. ERS-436 (P/ TAQUARI)	ENTR. ERS-129 (P/ BOM RETIRO DO SUL)	36,76	54,66	17,9	PAV	CONCRETO ASFÁLTICO
287RSC0050	ENTR. ERS-129 (P/ BOM RETIRO DO SUL)	ENTR. ERS-130 (P/ MARIANTE)	54,66	55,51	0,85	PAV	CONCRETO ASFÁLTICO
287RSC0065	ENTR. ERS-130 (P/ MARIANTE)	ENTR. RSC-453/ERS-244 (P/ LAJEADO)	55,51	78,51	23	PAV	CONCRETO ASFÁLTICO
287RSC0070	ENTR. RSC-453/ERS-244 (P/ LAJEADO)	ENTR. ERS-405 (P/ PASSO DO SOBRADO)	78,51	91,42	12,91	PAV	CONCRETO ASFÁLTICO
287RSC0080	ENTR. ERS-405 (P/ PASSO DO SOBRADO)	ENTR. ERS-418 (P/ MONTE ALVERNE)	91,42	99,35	7,93	PAV	CONCRETO ASFÁLTICO
287RSC0085	ENTR. ERS-418 (P/ MONTE ALVERNE)	ENTR. RSC-471(A) (P/ SINIMBU)	99,35	104,19	4,84	PAV	CONCRETO ASFÁLTICO
287RSC0090	ENTR. RSC-471(A) (P/ SINIMBU)	ENTR. BRS-471(B) (P/ SANTA CRUZ DO SUL)	104,19	104,65	0,46	PAV	CONCRETO ASFÁLTICO
287RSC0100	ENTR. BRS-471(B) (P/ SANTA CRUZ DO SUL)	ENTR. RSC-153(A)/ERS-412 (VERA CRUZ)	104,65	115,7	11,05	PAV	CONCRETO ASFÁLTICO
287RSC0110	ENTR. RSC-153(A)/ERS-412 (VERA CRUZ)	ENTR. ERS-409 (P/ VERA CRUZ)	115,7	116,7	1	PAV	CONCRETO ASFÁLTICO
287RSC0120	ENTR. ERS-409 (P/ VERA CRUZ)	ENTR. ERS-410 (CANDELÁRIA)	116,7	138,57	21,87	PAV	CONCRETO ASFÁLTICO
287RSC0130	ENTR. ERS-410 (CANDELÁRIA)	ENTR. ERS-400 (P/ SOBRADINHO)	138,57	140,08	1,51	PAV	CONCRETO ASFÁLTICO
287RSC0140	ENTR. ERS-400 (P/ SOBRADINHO)	ENTR. RSC-481 (NOVO CABRAIS)	140,08	156,46	16,38	PAV	CONCRETO ASFÁLTICO
287RSC0150	ENTR. RSC-481 (NOVO CABRAIS)	ENTR. BRS-153(B) (P/ CACHOEIRA DO SUL)	156,46	158,16	1,7	PAV	CONCRETO ASFÁLTICO
287RSC0170	ENTR. BRS-153(B) (P/ CACHOEIRA DO SUL)	ENTR. ERS-502 (CONTENDA)	158,16	176,68	18,52	PAV	CONCRETO ASFÁLTICO
287RSC0172	ENTR. ERS-502 (CONTENDA)	ENTR. ERS-348(A) (P/ PORTO ALVES)	176,68	184,49	7,81	PAV	CONCRETO ASFÁLTICO
287RSC0174	ENTR. ERS-348(A) (P/ PORTO ALVES)	ENTR. ERS-348(B) (P/ AGUDO)	184,49	187,13	2,64	PAV	CONCRETO ASFÁLTICO
287RSC0175	ENTR. ERS-348(B) (P/ AGUDO)	ENTR. ERS-149(A) (P/ RESTINGA SECA)	187,13	197,21	10,08	PAV	CONCRETO ASFÁLTICO
287RSC0190	ENTR. ERS-149(A) (P/ RESTINGA SECA)	ENTR. ERS-149(B) (P/ FAXINAL DO SOTURNO)	197,21	213,22	16,01	PAV	CONCRETO ASFÁLTICO
287RSC0200	ENTR. ERS-149(B) (P/ FAXINAL DO SOTURNO)	ENTR. ERS-509 (CAMOBI)	213,22	232,54	19,32	PAV	CONCRETO ASFÁLTICO

Fonte: Sistema Rodoviário Estadual/2017 - DAER

Outro ponto a se analisar é o relatório realizado pela CNT, na “Pesquisa CNT de Rodovias/2016”. A CNT se baseia em uma metodologia afim de avaliar as três principais características da malha rodoviária: Pavimento, Sinalização e Geometria da Via. Esses três tópicos são analisados através de nível de conservação e segurança. O resultado é apresentado de forma qualitativa, como Ótimo, Bom, Regular, Ruim ou Péssimo.

O método de coleta de dados da Pesquisa CNT de Rodovias é baseado em normas do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e em outras referências técnicas. As principais normas utilizadas são:

- Norma DNIT nº. 005/2003 – TER, que define os termos empregados em defeitos que ocorrem nos pavimentos flexíveis e semirrígidos;
- Norma DNIT nº. 006/2003 – PRO, que estabelece condições exigíveis para a avaliação objetiva da superfície de pavimentos rodoviários flexíveis e semirrígidos;
- Norma DNIT nº. 008/2003 – PRO, que institui procedimentos para o levantamento visual contínuo, exigíveis na avaliação da superfície de pavimentos flexíveis e semirrígidos; e
- Norma DNIT nº. 009/2003 – PRO, que fixa procedimentos para a avaliação subjetiva da superfície de pavimentos flexíveis e semirrígidos com base no seu valor de serventia atual, indicando o grau de conforto e suavidade ao rolamento proporcionado pelo pavimento ao usuário.

A rodovia apresenta os seguintes parâmetros de avaliação:

Tabela 3 - Parâmetros de Avaliação da Rodovia RSC - 287

Parâmetro	Avaliação
Estado Geral	Bom
Pavimento	Bom
Sinalização	Bom
Geometria da Via	Bom

Fonte: CNT/2016

Na Tabela 3 pode-se verificar que a rodovia foi avaliada como “bom” em todos os aspectos analisados pela CNT.

2.3 Municípios que perpassam pela rodovia RSC-287

A Tabela 4 apresenta a população e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios que perpassam os 204,51 km da rodovia RSC 287, objeto deste estudo.

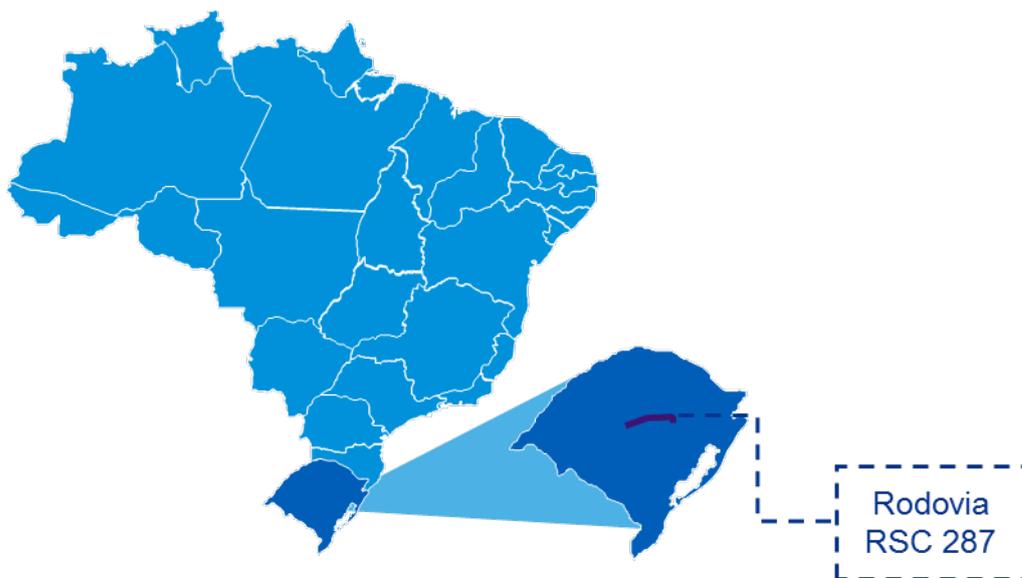
A soma da população na região que a rodovia atravessa é de aproximadamente 840 mil habitantes, segundo dados do IBGE de 2017, os municípios da região detêm elevados níveis de IDH. A principal atividade econômica dos municípios é o setor de serviços, em segundo lugar encontra-se o setor industrial, e em terceiro lugar a agropecuária. A seguir serão apresentadas as características dos municípios atravessados pela rodovia, no trecho em estudo.

Tabela 4 – Índice de Desenvolvimento Humano das cidades na RSC-287

Cidade	População	IDH
Tabaí	4.526	0,701
Taquari	27.207	0,733
Bom Retiro do Sul	12.204	0,739
Venâncio Aires	70.481	0,712
Lajeado	79.819	0,778
Passo do Sobrado	6.430	0,698
Santa Cruz do Sul	127.429	0,773
Sinimbu	10.408	0,631
Vera Cruz	26.024	0,737
Vale do Sol	11.727	0,624
Candelária	31.603	0,674
Sobradinho	15.018	0,743
Novo Cabrais	4.125	0,688
Cachoeira do Sul	85.495	0,742
Paraíso do Sul	7.677	0,676
Agudo	17.085	0,694
Restinga Sêca	16.315	0,683
Faxinal do Soturno	6.867	0,72
Santa Maria	278.445	0,784
Total	838.885	

Fonte: IBGE 2017.

Figura 4 – Localização da rodovia no Estado do Rio Grande do Sul



Fonte: Elaboração Consórcio

Figura 5 – Rodovia RSC 287, municípios que perpassam pela rodovia



Fonte: Elaboração Consórcio

2.3.1 Taboá

A população de Taboá em 2017 é de 4.526 mil habitantes. O IDH é de 0,701, o qual é considerado alto. Taboá tem o setor agropecuário como principal atividade econômica, com destaque para a silvicultura. Por se localizar na região central do Rio Grande do Sul, tem grande fluxo de transporte de carga, por ligar o interior do Estado a região metropolitana.

2.3.2 Taquari

O município de Taquari possui 27.207 mil habitantes, segundo o IBGE de 2017. O IDH é de 0,733, o que é considerado alto. A atividade econômica praticada por Taquari está no setor de serviços, chegando a representar 39,04% do PIB da cidade, seguido por indústria (32,44%) e agricultura (10,93%).

2.3.3 Bom Retiro do Sul

Bom Retiro do Sul tem uma população de 12.204 mil habitantes, segundo dados do IBGE de 2017. O IDH do município é de 0,739, o qual é considerado alto. A principal atividade econômica do município é o setor de serviços, responsável por 39,10% do PIB da cidade. O setor do turismo é a principal atividade devido ao Rio Taquari banhar a cidade, trazendo muitos pescadores e exploradores.

2.3.4 Venâncio Aires

Município com 70.481 mil habitantes, segundo dados do IBGE de 2017. O IDH é de 0,712. A atividade econômica principal é o setor industrial, seguido pelo setor de serviços. Venâncio Aires é a o maior produtor de tabaco no Brasil, porém vem perdendo espaço para outras monoculturas devido ao movimento internacional de combate ao tabagismo.

2.3.5 Lajeado

Lajeado é um município com 79.819 mil habitantes e IDH de 0,778, segundo o IBGE de 2017. Segundo o ranking realizado pela FIRJAN (Federação de Indústrias do Estado do Rio de Janeiro), Lajeado ocupa o 13º lugar de cidades mais desenvolvidas do Brasil.

Sobre sua economia, se verifica um destaque no setor de serviços, com 61,70% do PIB do município.

2.3.6 Passo do Sobrado

Município com 6.430 mil habitantes. O Índice de Desenvolvimento Humano é de 0,698, o qual é considerado alto. Principal atividade econômica do município é a agropecuária, que representa 42,35% do PIB da cidade, sendo composto principalmente de produção de subsistência.

2.3.7 Santa Cruz do Sul

A população, segundo dados do IBGE de 2017, é de 127.429 mil habitantes. O IDH é de 0,773, o qual é considerado alto. A principal atividade econômica do município é o setor de serviços, com 54,52% do PIB da cidade. Em agosto de 2016, o município foi considerado a segunda maior cidade que mais gera emprego no Brasil, pela Revista Exame, em agosto de 2016.

2.3.8 Sinimbu

Sinimbu tem uma população de 10.408 mil habitantes, segundo o IBGE de 2017. O Índice de Desenvolvimento Humano é de 0,631, o qual pode ser considerado alto. As atividades econômicas de destaque são o setor de serviços, com 36,22% do PIB do município, seguido de perto pelo setor agropecuário com 34,71%.

2.3.9 Vera Cruz

Possui 26.024 mil habitantes segundo dados do IBGE de 2017. O IDH é de 0,737, o qual é considerado alto. Sua principal atividade econômica é no setor de serviços, seguido pelo setor industrial.

2.3.10 Vale do Sol

Vale do Sol possui 11.727 mil habitantes, segundo o IBGE de 2017. O IDH do município é de 0,624, o qual é considerado alto. A principal atividade econômica é a agropecuária, que representa 44,15% do PIB do município.

2.3.11 Candelária

O município de Candelária tem 31.603 mil habitantes e IDH de 0,674, segundo o IBGE de 2017. A principal atividade está no setor de serviços, seguido pelo setor agropecuário, sendo respectivamente, 38,66% e 27,15% do PIB da cidade.

2.3.12 Sobradinho

Sobradinho tem uma população de 15.018 mil habitantes, com um IDH de 0,743, segundo o IBGE de 2017. A atividade econômica de destaque no município é o setor de serviços, que representa 57,07% do PIB do município.

2.3.13 Novo Cabrais

A população de Novo Cabrais é de 4.125 mil habitantes, segundo o IBGE de 2017. O IDH da região é de 0,688, o qual é considerado alto. As atividades econômicas de maior destaque no município são a agropecuária, com destaque para o cultivo de arroz, fumo e soja.

2.3.14 Cachoeira do Sul

Possui 85.495 mil habitantes, segundo o IBGE de 2017. O Índice de Desenvolvimento Humano é 0,742, o qual é considerado alto. A atividade econômica de destaque é o setor de serviços com 46,67% do PIB do município.

2.3.15 Paraíso do Sul

Município com 7.677 mil habitantes. O Índice de Desenvolvimento Humano é de 0,676, o qual é considerado alto. A principal atividade econômica nesta cidade é a agropecuária, com a produção voltada para a subsistência, sendo 41,69% do PIB do município.

2.3.16 Agudo

Agudo é uma cidade com 17.085 mil habitantes, segundo o IBGE de 2017. Seu IDH é de 0,694, o qual é considerado alto. Os principais setores neste município são o de serviços e de agropecuária, respectivamente 27,99% e 34,37% do PIB da cidade.

2.3.17 Restinga Sêca

O município abriga 16.315 mil habitantes, segundo o IBGE de 2017. O Índice de Desenvolvimento Humano é 0,683, o qual é considerado alto. A principal atividade econômica é a agropecuária, seguida de perto pelo setor de serviços, ambas com 37,20% e 34,69% do PIB da cidade, respectivamente.

2.3.18 Faxinal do Soturno

Possui 6.867 mil habitantes e um IDH de 0,720, segundo o IBGE de 2017. As atividades econômicas desenvolvidas se concentram no setor de serviços, com 58,06% do PIB do município, seguido pelo setor industrial e agropecuário, com 10,85% e 10,78%, respectivamente.

2.3.19 Santa Maria

A cidade de Santa Maria tem uma população de 278.445 mil habitantes e IDH de 0,784. É a quinta cidade mais populosa do Rio Grande do Sul, e é considerada uma cidade universitária por abrigar a Universidade Federal de Santa Maria. Assim, sua principal atividade econômica é reservada ao setor de serviços, que representam 65,36% do PIB do município.

2.4 Acidentes na Rodovia RSC 287

A RSC 287 se encontra na região central do estado do Rio Grande do Sul, uma importante ligação entre Tabaí e Santa Maria, além de possibilitar a interligação com rodovias federais, BR 471 e BR 153. A rodovia é formada por pista simples e pavimento em concreto asfáltico e é caracterizada pelo tráfego pesado, principalmente de automóveis de passeio e caminhões de carga, tendo alto volume médio diário de tráfego, podendo ser considerado como uma das rodovias de grande movimentação do estado do Rio Grande do Sul. A RSC 287 tem altos índices de acidentes, sendo considerada a nona colocada entre as estradas mais perigosas do estado do Rio Grande do Sul no primeiro semestre de 2017, segundo o Departamento de Trânsito do Estado do Rio Grande do Sul (DETRAN, RS)³.

2.5 Infraestrutura de Apoio

A CNT realizou uma pesquisa sobre a infraestrutura de apoio existente na rodovia RSC 287 considerando 40 quilômetros da rodovia. Esta pesquisa é relevante sobretudo para que os caminhoneiros autônomos, transportadores e demais usuários possam planejar suas viagens e usufruir de pontos de repouso, alimentação e abastecimento, além de contribuir para a segurança e o conforto dos usuários. A pesquisa não avaliou as condições dos estabelecimentos em questão, somente a existência ou não dos estabelecimentos, sendo eles:

- Borracharia;
- Concessionárias e oficinas mecânicas;
- Postos de abastecimento;
- Restaurantes e lanchonetes.

Tabela 5 – Ocorrências de Infraestrutura de Apoio ao longo da RSC 287.

Infraestrutura de apoio							
Borracharias		Concessionárias e oficinas mecânicas		Postos de abastecimentos		Restaurantes e lanchonetes	
Extensão com ocorrência	Número mínimo de ocorrência	Extensão com ocorrência	Número mínimo de ocorrência	Extensão com ocorrência	Número mínimo de ocorrência	Extensão com ocorrência	Número mínimo de ocorrência
20	2	-	-	30	3	40	4

Fonte: CNT, 2016.

Pode-se afirmar que dos 40 quilômetros pesquisados pela CNT, apenas 20 quilômetros são passíveis de oferecer estrutura para borracharias e não há menção a concessionárias ou oficinas mecânicas. Postos de abastecimentos são passíveis de se

³ Disponível em: <http://www.detran.rs.gov.br/conteudo/46551/rsc-287-esta-entre-as-estradas-mais-perigosas-do-rio-grande-do-sul>

encontrar em 30 quilômetros de extensão da rodovia, restaurantes e lanchonetes em 40 quilômetros.

3 Matriz de Riscos

O presente capítulo tem por objetivo identificar os principais riscos aos quais a Empresa e o Poder Concedente estarão expostos ao longo da operação do trecho rodoviário. A partir da identificação de tais riscos, são sugeridas possíveis medidas mitigadoras e a alocação de responsabilidade correspondente a sua materialização, considerando o regime de concessão comum.

3.1 Análise de Risco

A Matriz de Risco servirá de base para a definição de algumas cláusulas contratuais da relação existente entre as Partes, por meio da análise e mitigação das possíveis situações caracterizadoras da prestação dos serviços.

Não obstante, a seguir apresentamos a Matriz de Risco do Projeto, elaborada de acordo os seguintes blocos de riscos distintos:

- I. Riscos de Licitação (Tabela 6);
- II. Riscos dos Projetos de Engenharia (Tabela 7);
- III. Riscos de Construção (Tabela 8);
- IV. Riscos na Fase de Operação (Tabela 9);
- V. Riscos Econômico-financeiros (Tabela 10);
- IV. Riscos Institucionais (Tabela 11); e
- VII. Riscos Ambientais e Sociais (Tabela 12).

Tabela 6 – Riscos de Licitação

I – Riscos da Licitação						
Risco	Causas do Risco	Consequências	Alocação	Mitigação/ Tratamento		
I.1	Licitação deserta	Condições restritivas de participação e de habilitação	Custos de reelaboração e republicação do Edital.	Poder Concedente	Condições de participação abertas, com possibilidade de participação de empresas estrangeiras com decreto de autorização, bem como de entidades fechadas ou abertas de previdência complementar, instituições financeiras, fundos de investimentos e as empresas com atividade de investidoras financeiras, desde que reunidas em Consórcio com outras sociedades empresárias, e atendam às condições de habilitação.	
		Agressividade na transferência de riscos	Custos de reelaboração e republicação do Edital. Inexequibilidade do Contrato e necessidades de aditivos contratuais.	Poder Concedente	Razoabilidade na exigência dos atestados de experiência em empreendimentos e obras, voltados estritamente às parcelas de maior relevância da Concessão. Divisão razoável dos riscos, com preservação do equilíbrio econômico da Concessão em casos cujo fator de risco não possa ser manejado pela Concessionária (ex. força maior, circunstâncias imprevisíveis etc.).	
I.2	Seleção de propostas aventureiras e inexequíveis	Descontos excessivos no valor da tarifa	Inexequibilidade do Contrato	Poder Concedente	Exigência de garantia da proposta para o caso de negativa de assinatura.	
					Exigência de declaração da proponente de que dispõe ou tem capacidade de obter recursos financeiros.	
					Exigência de integralização de capital social adicional em caso de deságio superior a uma determinada porcentagem da tarifa de pedágio apresentada no edital.	
					Previsão contratual de aplicação de multas para o caso de inexecução de obrigações assumidas.	
					Especificação dos casos de reequilíbrio, atribuindo-se ao particular os riscos provenientes de sua proposta.	
I.3	Risco de paralisação do certame por decisão judicial ou administrativa	Condições restritivas à participação, de julgamento ou equívocos na condução do procedimento licitatório.	Suspensão do certame	Poder Concedente	Exigências de habilitação adstritas às previstas em lei ou já utilizadas e aprovadas anteriormente pelos órgãos de controle	
					Julgamento objetivo da proposta econômica, com base no menor valor da tarifa.	
					Descrição objetiva do procedimento da licitação.	

Fonte: Elaboração Consórcio

Tabela 7 – Riscos dos Projetos de Engenharia

II – Riscos dos Projetos de Engenharia					
Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento	
II.1	Erros de projeto de engenharia	Erros nos elementos do projeto básico apresentados pelo Poder Concedente	<p>Erro na orçamentação por parte dos licitantes.</p> <p>Retrabalho na elaboração dos projetos (anteprojeto).</p> <p>Aumento dos custos de implantação.</p> <p>Atraso na conclusão da implantação.</p> <p>Maiores dificuldades na elaboração do projeto da Concessão.</p>	Poder Concedente	<p>Realização de consulta e audiência pública</p> <p>Contratação de consultoria especializada para a elaboração dos elementos do projeto.</p>
		Erros nos projetos da Concessão elaborados pela Concessionária	<p>Custos para a reelaboração dos projetos de engenharia.</p> <p>Atraso na conclusão da implantação.</p>	Concessionária	<p>Previsão de que a Concessionária é responsável pelo desenvolvimento dos projetos executivos, incumbindo-lhe arcar com os custos e atrasos decorrentes de equívocos nestes últimos.</p> <p>Previsão de avaliação dos projetos pelo Poder Concedente, sem que isso afaste a responsabilidade da Concessionária por estes últimos.</p>
	Mudanças de projeto de engenharia a pedido do Poder Concedente	<p>Custos de reelaboração dos projetos de engenharia da implantação.</p> <p>Atraso na conclusão da implantação.</p>	Poder Concedente	<p>Previsão de reequilíbrio econômico-financeiro.</p> <p>Previsão de ausência de aplicação de penalidades e descontos no caso de descumprimento dos parâmetros de desempenho em decorrência das mudanças.</p>	
		Mudanças de projeto a pedido da Concessionária	<p>Aumento dos custos de implantação.</p> <p>Atraso na conclusão da implantação.</p>	Concessionária	Concessionária responde por erros ou omissões do projeto de engenharia, assim como pelas alterações decorrentes destes equívocos.

Fonte: Elaboração Consórcio.

Tabela 8 – Riscos de Construção

III – Riscos de Construção					
Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento	
III.1	Acidentes, danos ou transtornos a terceiros, segurança dos trabalhadores	Falha humana, inadequação de equipamentos ou técnicas utilizadas;	Pagamento de indenizações. Custos de correção operacional dos equipamentos e técnicas empregados. Atraso e aumento dos custos da implantação.	Concessionária	Concessionária conserva responsabilidade objetiva por danos decorrentes de falhas de seus empregados e terceiros por ela contratados;
		Transtornos ou danos decorrentes do plano de desvio de tráfego e instalação dos canteiros de obras;	Custos para a readequação do plano de desvio de tráfego e da instalação de canteiros. Atraso e aumento dos custos da implantação.		Concessionária assume os riscos inerentes à execução das obras.
III.2.	Atraso no cumprimento dos cronogramas e prazos	Ineficiência na execução das obras	Descumprimento do cronograma. Atraso e aumento dos custos da implantação.	Concessionária	Concessionária responde pelos custos decorrentes do descumprimento dos cronogramas de implantação e por ineficiências na execução do contrato: - descontos na tarifa em função da não realização de investimentos - sanções administrativas disciplinadas no contrato. Requisitos de habilitação exigem a demonstração de experiência anterior em empreendimentos semelhantes.

III – Riscos de Construção

Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento
				Fiscalização das obras pelo Poder Concedente, que não exime a Concessionária de suas responsabilidades quanto à execução eficiente do empreendimento.
				Possibilidade de execução da garantia de cumprimento do contrato na hipótese de inexecução contratual.
		Custos adicionais.	A definir	Identificação do risco na cláusula dedicada à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro
	Interferências em estruturas de outros serviços públicos, tais como, mas sem se limitar a, fibra ótica, dutos de água pluvial, canal de esgoto, dutos de gases, dutos de petróleo, dutos de energia.	Atraso na conclusão das obras.	(Sugestão: Poder Concedente, naquilo que não é possível prever durante as vistorias para a licitação; Concessionária, para os itens já identificados no momento da formulação da proposta)	Previsão do papel do Poder Concedente na interlocução com os demais órgãos públicos responsáveis pelas estruturas de serviços públicos.
				Obrigações da Concessionária executar levantamento cadastral detalhado na assumpção, identificando todos os usuários da faixa de domínio.
	Interferências em eventuais sítios de valor histórico, cultural ou arqueológicos.	Custos de compatibilização da estrutura de ampliação da rodovia com sítios arqueológicos. Interlocução com os órgãos competentes. Atraso e aumento dos custos da implantação.	Poder Concedente	Identificação do risco na cláusula dedicada à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro
	Limitações para a realização das obras (mobilização de	Custos adequação das obras às regras vigentes.		A definir Obrigação de elaborar Plano de Operação

III – Riscos de Construção

Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento
	equipamentos, horário de operação nos entornos dos municípios).	Atraso na implantação.	Concessionária	Obrigações de elaborar Plano de Operação, que deverá considerar as limitações para a realização das obras.
	Impactos decorrentes do atendimento de condicionantes adicionais exigidas pelos órgãos ambientais competentes para a emissão de autorização ou licença.	Realização de investimentos imprevistos para viabilização das obras. Atraso e aumento dos custos.	Poder Concedente	Na hipótese da exigência, pelo órgão competente, de quantitativos ou qualitativos suplementares para a emissão de autorização ou de licença, a Concessionária deverá cumpri-las, fazendo jus à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.
III.2	Atraso no cumprimento dos cronogramas e prazos (cont.)	Demora nos procedimentos de desapropriação, remoções, de instituição de servidões administrativas, da imposição de limitação administrativa e à ocupação provisória ou requisição temporária de bens imóveis necessários à implantação (terceira faixa ou duplicação)	Compartilhado	Poder Concedente é responsável por custos decorrentes de atrasos na edição dos decretos de utilidade pública e no manejo de atos de poder de polícia.
				Concessionária é responsável pela realização dos atos materiais associados à desapropriação e, portanto, pelas consequências de seu atraso.
				Concessionária é responsável pelos investimentos, custos da promoção e conclusão das ações de desapropriação, instituição de servidão administrativa, imposição de limitação administrativa, a ocupação provisória de bens imóveis, bem como pela adoção de outras medidas cabíveis à liberação das áreas destinadas aos melhoramentos e ampliação da infraestrutura rodoviária, até o valor estabelecido no edital.
				Previsão de obrigação de que, nas revisões quinquenais, a Concessionária apresente plano quinquenal de investimentos, com destaque específico para desapropriações.
	Discussões sobre reequilíbrio em função de variação quantitativa e qualitativa dos unitários previstos no projeto básico (anteprojeto)	Atraso na conclusão da implantação.	Concessionária	Concessionária assume a responsabilidade pelas variações quantitativas e qualitativas dos unitários decorrentes do projeto básico (anteprojeto).
	Erro na execução das obras de melhoramentos e ampliação da rodovia	Refazimento dos trabalhos. Atraso no cronograma.	Concessionária	Concessionária é responsável pelos melhoramentos e ampliação na rodovia, assim como pelos custos e atrasos decorrentes de erros cometidos em sua

III – Riscos de Construção

Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento	
		Aumento dos custos. Insegurança das estruturas.		execução. Obrigatoriedade de Seguros de Riscos de Engenharia.	
	Caso Fortuito e Força Maior	Atraso nas obras. Acionamento dos seguros obrigatórios.	Compartilhado	Concessionária assume os riscos de força maior ou caso fortuito se, ao tempo de sua ocorrência, corresponder a um risco segurável no Brasil ao tempo de contratação do plano de seguros obrigatórios, até o limite de valor determinado no Contrato, independentemente de a Concessionária ter contratado tais seguros. Na ocorrência de caso fortuito ou força maior cujas consequências não sejam cobertas pelo valor segurado ou correspondam a eventos não seguráveis no Brasil à época da contratação do plano de seguros obrigatórios, cabe a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato em favor da Concessionária.	
III.2	Atraso no cumprimento dos cronogramas e prazos (cont.)	Atraso no licenciamento ambiental e na emissão de alvarás e autorizações relativas destinadas aos melhoramentos e ampliação da infraestrutura rodoviária	Impossibilidade de instalação do canteiro de obras e de sua execução, com o respectivo atraso do cronograma de melhoramentos e ampliação.	Compartilhado	Poder Concedente deverá reequilibrar o contrato em razão de desequilíbrios originados na demora da análise e aprovação, assim como pela recusa imotivada, de licenças e autorizações solicitadas, desde que se comprove que a Concessionária cumpriu suas obrigações de modo diligente. Concessionária é responsável pelos atrasos oriundos do não cumprimento das exigências dos órgãos competentes ou pela não obtenção, por sua culpa, das licenças ou autorizações necessárias aos melhoramentos e ampliação da rodovia, bem como de atividades alternativas, complementares e de projetos associados.
		Atrasos nas aprovações dos cronogramas, projetos de engenharia e planos de negócios elaborados pela Concessionária.	Impossibilidade de execução dos projetos de engenharia ou de projetos associados. Atrasos e aumento de custos dos melhoramentos e ampliação da infraestrutura rodoviária.	Poder Concedente	Concessionária não será penalizada pelo descumprimento de obrigações contratuais decorrentes de atrasos na aprovação dos planos e projetos para os quais não tenha concorrido.

III – Riscos de Construção

Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento
	Interferência e alterações solicitadas pelo Poder Concedente	Realização de investimentos imprevistos. Atraso e aumento de custos para melhoramentos e ampliação da rodovia.	Poder Concedente	Mecanismos contratuais de limitação de interferências unilaterais do Poder Concedente, com previsão de recomposição em favor da Concessionária para neutralizar os efeitos das alterações eventualmente impostas.
	Não obtenção, pela Concessionária, dos recursos próprios de seus acionistas para execução dos projetos de engenharia e das obras.	Atraso no início das obras, com o respectivo aumento de custos. Necessidade de obtenção de recursos em mercado.	Concessionária	Exigência de integralização de capital social mínimo pela Concessionária. Alinhamento entre cronograma de aporte e cronograma de investimentos, por meio de exame de adequabilidade de cronograma apresentado pela Concessionária. Possibilidade de execução da garantia de cumprimento do contrato na hipótese de inexecução contratual.
III.3	Aumento de Custos na execução dos melhoramentos e ampliação da infraestrutura rodoviária	Inexequibilidade do Contrato.	Concessionária	Responsabilidade da Concessionária obter o financiamento necessário às obras de manutenção, melhoramentos e ampliação da infraestrutura de transportes da rodovia.
				Possibilidade de execução da garantia de cumprimento do contrato na hipótese de inexecução contratual. Exigências econômicas no momento da licitação Definição de prazos razoáveis para que a Concessionária apresente o projeto financeiro do Contrato, associado à previsão de direito de saída em caso de não obtenção do financiamento necessário.
	Atraso, pela Concessionária, na execução das obras civis de sua responsabilidade por má gestão das obras	Atraso e aumento de custos para melhoramentos e ampliação da infraestrutura.	Concessionária	Previsão contratual de sistema de avaliação de desempenho (serviços e obras) para vinculação da remuneração (compensação tarifária) Impossibilidade de cobrança de pedágio antes de completados determinados marcos da construção (Decreto 53.490/2017)

III – Riscos de Construção

Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento	
				Previsão de penalidades e multas pelos atrasos, bem como possibilidade de decretação de intervenção pelo Poder Concedente. Previsão de execução de garantia de execução do contrato.	
	Realização de greve e outras manifestações do setor de construção	Atraso no cronograma. Realização de negociações coletivas com entidades sindicais. Atrasos no cronograma. Impacto na remuneração da Concessionária.	Concessionária	Concessionária deverá suportar todos os custos decorrentes da realização de greves por seus funcionários. Previsão de seguros obrigatórios para mitigar este risco	
	Roubos ou furtos nos locais de obra ou canteiros de obra.	Custos adicionais.	Concessionária	Obrigações da Concessionária de assegurar a segurança patrimonial Previsão de seguro patrimonial	
III.4	Atraso na aceitação das obras de responsabilidade da Concessionária	Demora na realização da vistoria e nos procedimentos de recebimento provisório e/ou definitivo, pelo Poder Concedente, das obras sob responsabilidade da Concessionária.	Atrasos no cronograma. Impacto na remuneração da Concessionária.	Poder Concedente	Estabelecimento de prazo para manifestação do Poder Concedente, cuja aprovação poderá também se dar de forma tácita, na hipótese de silêncio da Administração. Direito à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato se demonstrado que houve impacto decorrente de eventual atraso do Poder Concedente.
		Não atendimento, pela Concessionária, dos parâmetros construtivos previstos no contrato.	Atrasos no cronograma. Impacto na remuneração da Concessionária.	Concessionária	Previsão contratual de sistema de avaliação de desempenho (serviços e obras) para vinculação da remuneração (compensação tarifária) Previsão de penalidades.
III.5	Necessidade de remoção de ocupações irregulares na faixa de domínio e na área <i>non</i>	Ocupação da faixa de domínio e das áreas <i>non aedificandi</i>	A definir.	Compartilhado	A definir
		Ausência de fiscalização adequada	Riscos de Acidentes, afetando os usuários.		Sugestão:

III – Riscos de Construção				
Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento
<i>aedificandi</i> do sistema rodoviário		Impactos ambientais e sociais.		Poder Concedente será responsável pelas ocupações irregulares na faixa de domínio que antecedem à Concessão e não foram objeto do cadastro socioambiental indicado no edital
				Concessionária será responsável pelas ocupações irregulares indicadas no cadastro socioambiental ou que ocorrerem após a assunção do sistema
				Estabelecer obrigação de notificação e solicitação de ação policial por parte da Concessionária e ação do Poder Concedente na remoção.
III.6 Problemas construtivos	Uso de material inadequado ou má qualidade	Depreciação acelerada. Necessidade de reconstrução. Riscos para as obras. Custo de conservação. Aumento de custos.	Concessionária	Garantias Contratuais
				Índice de desempenho apropriado para a garantia de qualidade
				Exigência de apresentação de Plano de Seguros (Riscos de Engenharia)
	Erros na execução das obras	Necessidade de reconstrução. Atrasos no cronograma. Aumento de custos.	Concessionária	Exigência de atestação de execução de obras com objeto similar durante a licitação ou que a futura Concessionária exija atestação adequada para contratar (compatível em quantidade e escopo)
				Índice de desempenho apropriado para garantia de qualidade
				Exigência de apresentação de Plano de Seguros (Riscos de Engenharia)

Fonte: Elaboração Consórcio.

Tabela 9 – Riscos na Fase de Operação

IV – Riscos na Fase de Operação					
Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento	
IV.1	Atraso no início da operação de novos trechos/faixas	Atraso nas obras	Impacto na remuneração da Concessionária. Aumento dos custos de operação.		Ver item III.3, acima.
		Atraso no licenciamento ambiental e na obtenção de autorizações necessárias à operação de novos trechos	Impossibilidade de início da operação, com o respectivo incremento dos custos para a sua realização. Impacto na remuneração da Concessionária.	Compartilhado	Poder Concedente deverá reequilibrar o contrato em razão de desequilíbrios originados na demora da análise e aprovação, assim como pela recusa imotivada, de licenças e autorizações solicitadas, desde que se comprove que a Concessionária cumpriu suas obrigações de modo diligente.
		Suspensão das obras em virtude de ato do Poder Concedente ou de terceiros.	Aumento nos custos. Impossibilidade de início da operação dos trechos duplicados, com o respectivo incremento dos custos para a sua realização. Impacto na remuneração da Concessionária.	Poder Concedente	Concessionária é responsável pelos atrasos oriundos do não cumprimento das exigências dos órgãos competentes ou pela não obtenção, por sua culpa, das licenças ou autorizações necessárias às obras e duplicações, bem como de atividades alternativas, complementares e de projetos associados. Excludentes de responsabilização da Concessionária por fato exclusivo do Poder Concedente ou de terceiro, com o respectivo afastamento de penalidades, permitindo-se a revisão do cronograma da Concessão. Direito à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.
IV.2	Insatisfação em relação aos serviços prestados pela Concessionária	Serviços de má qualidade prestados pela Concessionária.	Redução da remuneração da Concessionária.	Concessionária	Previsão contratual de sistema de avaliação de desempenho (serviços e obras) para vinculação da remuneração (compensação tarifária)

IV – Riscos na Fase de Operação

Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento
		Necessidade de novos investimentos para o atendimento dos parâmetros de desempenho.		Concessionária é responsável pela realização de investimentos para atender aos indicadores de desempenho. Previsão de pesquisa de satisfação dos usuários e canais de comunicação
	Falta de investimentos para atendimento da demanda;	Não atendimento aos indicadores de desempenho. Redução da remuneração da Concessionária.	Concessionária	Concessionária é responsável pelos investimentos necessários à operação, bem como pelos impactos decorrentes de sua não realização. Não realização de investimentos que resulte no não atendimento dos indicadores de qualidade ensejam a redução da remuneração da Concessionária.
	Reincidência em índices baixos de desempenho;	Redução da remuneração da Concessionária. Necessidade de novos investimentos para melhoria dos serviços.	Concessionária	Previsão de penalidades, possibilidade de intervenção, e de decretação de caducidade da Concessão. Concessionária é responsável pela realização de investimentos para atender aos indicadores de desempenho.
	Uso de estruturas e material com qualidade inferior ao esperado para o Projeto	Investimentos adicionais para readequação dos pavimentos, estruturas e demais materiais. Não atendimento aos indicadores de desempenho. Redução da remuneração da Concessionária por redução dos indicadores de desempenho.	Concessionária	Obrigações do atendimento das condições mínimas de qualidade previstas nos anexos do contrato, assim como para a aquisição de outros bens. Remuneração do particular baseada no desempenho. Aplicação de penalidades para serviços prestados aquém do mínimo;

IV – Riscos na Fase de Operação

Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento	
				Intervenção do Poder Concedente, caso os bens e estruturas entregues em qualidade inferior enseje situação de risco ou resultem em deficiências graves na prestação dos serviços.	
IV.4	Perecimento ou destruição dos bens da Concessão	Baixa qualidade dos bens	Investimentos adicionais para a manutenção corretiva e preventiva dos bens, mantendo-os em conformidade com os níveis de qualidade determinados pelos anexos do contrato. Aquisição de novos bens.	Concessionária	Concessionária conserva a responsabilidade integral pelos bens da Concessão, devendo adquiri-los conforme as especificações do contrato e, quando cabível, substituí-los ou repará-los, corretiva e preventivamente.
					Padrões de qualidade mínimos e melhores práticas estabelecidas no PER
		Conflitos multitudinários	Investimentos adicionais para a manutenção corretiva e preventiva dos bens da Concessão.	Concessionária	Concessionária é responsável pelos custos decorrentes do reparo ou prevenção de danos causados por manifestações sociais e/ou protestos nas imediações dos bens da Concessão.
		Má utilização pelos usuários	Investimentos adicionais para a manutenção corretiva e preventiva dos bens da Concessão.	Concessionária	Concessionária conserva responsabilidade pela segurança e integridade dos bens da Concessão, assim como pelos custos decorrentes de danos a estes ativos.
					Previsão de seguros obrigatórios para a mitigação dos custos provenientes de danos aos bens da Concessão.
Manifestações Populares	Investimentos adicionais de recomposição dos bens afetados.	Compartilhado	Os riscos cobertos por seguros da Concessionária e os não cobertos pelo Poder Concedente		
Obsolescência tecnológica dos ativos da Concessão	Investimentos adicionais para a atualização	Compartilhado	Obrigações da Concessionária observar, na aquisição de bens, os parâmetros de qualidade indicados em anexo do Contrato.		

IV – Riscos na Fase de Operação

Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento	
		tecnológica dos ativos empregados na Concessão.		Custos decorrentes de defasagem tecnológica dos ativos empregados na Concessão são de responsabilidade da Concessionária.	
				Exigência por parte do Poder Concedente de novos padrões de atualidade tecnológica não previstos contratualmente ensejam reequilíbrio econômico-financeiro do contrato	
	Danos, furtos, roubos ou perda dos bens da Concessão	Custos adicionais.	Concessionária	Segurança patrimonial. Previsão de contratação de plano de seguros patrimoniais.	
IV.5	Insegurança dos usuários	Insegurança de equipamentos	Concessionária	Concessionária é obrigada manter os bens utilizados na Concessão em condições adequadas de uso, observando as regras de segurança envolvidas em sua utilização.	
				Falha na segurança dos usuários é penalidade de alta gravidade	
		Falta de treinamento adequado do pessoal da Concessionária	Responsabilização por acidentes ou danos a terceiros.	Concessionária	Concessionária é responsável pelo adequado treinamento de seus funcionários, assumindo responsabilidade objetiva por danos causados a terceiros por falhas destes últimos. Previsão da realização de treinamentos e capacitação no PER
	IV.6	Demanda	Demanda real substancialmente maior ou menor do que a projetada	Compartilhado	Previsão contratual de compartilhamento do risco: concessionária assume o risco de variações de demanda de tráfego até o limite de 20%, o risco de variações superiores a 20% entre o VDMA-equivalente anual real e o projetado para a Concessão é alocado ao Poder Concedente.
Desvio de tráfego permanente em razão de nova via ou novo modal concorrente			Redução permanente do tráfego. Diminuição das receitas tarifárias da Concessionária.	Poder Concedente	Previsão de reequilíbrio econômico-financeiro.
Necessidade de novos investimentos em razão do aumento do tráfego			Aumento dos investimentos.	Compartilhado	Risco de que as obras variem no tempo, diante da previsão de obras condicionadas ao volume de tráfego, é assumido pela Concessionária

IV – Riscos na Fase de Operação

Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento
	além da capacidade projetada para a rodovia			Novos investimentos não previstos no contrato ensejarão reequilíbrio econômico-financeiro do contrato
	Novos acessos	Construção de novos acessos para a rodovia, inicialmente não previstos.	Compartilhado	Necessidade de avaliação do impacto sobre o equilíbrio econômico-financeiro e sobre o nível de serviço operacional da via previamente à implantação de novos acessos
				Previsão de reequilíbrio econômico-financeiro para suportar os custos da implantação de novos acessos
	Liberalidade na cobrança da tarifa de pedágio (estabelecimento de novas isenções / gratuidades)	Diminuição das receitas tarifárias da Concessionária.	Poder Concedente	Previsão de reequilíbrio econômico-financeiro.
Inclusão dos limites do Decreto 53.490/2017, que já estabelece restrições consideráveis às isenções / gratuidades de tarifa.				
IV.7	Passivos trabalhista e previdenciário	Poder Concedente ser responsabilizado solidariamente por obrigações trabalhistas ou previdenciárias inadimplidas pela Concessionária	Custos adicionais com o adimplemento de direitos trabalhistas.	Concessionária
				A Concessionária assume total e exclusiva responsabilidade de natureza trabalhista, previdenciária, fiscal, acidentária, ambiental ou qualquer outra relativa aos seus empregados ou terceiros contratados.
IV.8	Custos de manutenção adicionais	Previsões incorretas	Aumento dos custos.	Concessionária
				Exigência de experiência prévia de construção e manutenção de infraestrutura semelhante na habilitação ou na qualificação prévia (a definir)
				Previsão de indicadores de desempenho
	Defeitos latentes/ocultos da obra	Aumento dos custos.		Concessionária
Garantia de execução				
				Plano de Seguros (Risco de Engenharia)
				Exigência de experiência prévia de construção e manutenção de infraestrutura semelhante na habilitação ou na qualificação prévia (a definir)

IV – Riscos na Fase de Operação

Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento
			Poder Concedente - em obras entregues/executadas pelo próprio Concessionária – pelos bens adquiridos após a data de assunção.	Previsão de indicadores de desempenho
				Garantia de execução
	Deslizamentos ou quedas de barreiras na pista causados por problemas de drenagem, bloqueando o trânsito da rodovia	Impacto na operação. Despesas adicionais.	Concessionária	Plano de Seguros (Risco de Engenharia)
				Alocação dos riscos por defeitos das obras entregues pelo Poder Concedente a este.
IV.9	Mudanças nos padrões de desempenho	Exigência por parte do Poder Concedente de novos padrões de desempenho no futuro Impacto na operação. Despesas adicionais.	Poder Concedente	Plano de seguros (Danos Patrimoniais e Lucro Cessante).
IV.10	Obsolescência dos Indicadores de desempenho	Indicadores de desempenho iniciais perdem a eficácia com o transcorrer do tempo, demandando readequação para a manutenção da qualidade dos serviços Impacto na operação. Despesas adicionais.	Poder Concedente	Direito à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.
IV.11	Impossibilidade de cobrança da tarifa de pedágio	Manifestações de civis/usuários que impeçam a cobrança das tarifas de pedágio Impacto na operação. Aumento dos custos.	Compartilhado	Direito à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.
				(Sugestão: determinar um limite que a Concessionária suporte e acima deste limite o Poder Concedente reequilibra o contrato).
	Recusa do usuário em pagar a tarifa de pedágio	Aumento de custos (judicialização, segurança).	Concessionária	Apresentação de Plano de Seguros (Riscos de Operação), pela Concessionária.

IV – Riscos na Fase de Operação

	Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento
					Contingenciamento de recursos para gastos jurídicos e de segurança. Este tópico está em discussão.
IV.12	Greve no setor de operação	Greves e outras manifestações dos funcionários que trabalham na Concessão.	Paralisação temporária ou permanente da operação.	Concessionária	Plano de seguros (Riscos de Operação)
IV.13	Ausência de policiamento adequado na rodovia	Omissão em ações de prevenção e combate a atos que exijam o uso de poder de polícia.	Impacto na operação. Aumento de custos.	Poder Concedente	Direito à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.
IV.14	Uso inadequado da rodovia	Veículos com excesso de peso venham a deteriorar mais rapidamente a rodovia	Desgaste prematuro do pavimento. Aumento de custos com a necessidade de obras de recapeamento em um espaço de tempo menor do que o planejado.	Concessionária	Instalação de balanças de pesagem Bloqueios que impeçam a fuga de veículos pesados Previsão de indicadores de qualidade que encorajem a Concessionária a cooperar com a fiscalização pelo excesso de peso.
IV.15	Rotas de fuga	Surgimento de rotas de fuga após a assinatura do contrato de Concessão que possibilitem a evasão do pedágio	Diminuição das receitas da Concessionária.	Poder Concedente	Direito à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (ver item IV.6).
IV.16	Descumprimento do Plano de Exploração de Rodovias (PER) ou dos prazos contratuais	Problemas de gestão da Concessionária	Impactos na operação. Queda na qualidade do serviço.	Concessionária	Apresentação de Plano de Seguros e garantias contratuais pela Concessionária Previsão de índice de Desempenho apropriado para garantia de qualidade (QID).
IV.17	Monitoramento	Supervisão inadequada do desempenho do operador por parte da entidade de monitoramento e controle	Problemas na gestão da Concessão. Impacto na remuneração da Concessionária.	Compartilhado e avaliado caso a caso	Exigência de sistemas de monitoramento e controle em tempo real Possibilidade de contratar entidade específica para o monitoramento e controle (verificador independente)

IV – Riscos na Fase de Operação

Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento
				<p>Procedimento de comunicação da Concessionária para a entidade reguladora e Poder Concedente sobre irregularidades da entidade de monitoramento e controle</p> <p>Previsão de verba de fiscalização</p> <p>Previsão de junta técnica para solução de conflitos</p>
IV.18	Variação dos custos com desapropriações e instituição de serviços administrativos	<p>Atraso na emissão do Decreto de Declaração de Utilidade Pública</p> <p>Erro nas estimativas dos custos de desapropriação ou instituição de serviços</p> <p>Contencioso judicial demandar maior tempo do que o estimado</p>	<p>Aumento ou diminuição dos custos.</p> <p>Impacto na operação.</p>	<p>Compartilhado</p> <p>Concessionária é responsável pela execução dos atos expropriatórios e pelos ônus econômicos (indenizações, despesas judiciais) no limite estimado contratualmente.</p> <p>Realização de estudos técnicos e econômicos para se estimar valor do limite contratual.</p> <p>Previsão de reequilíbrio econômico-financeiro nas hipóteses de variações a menor ou a maior do montante contratualmente estipulado. Se os custos forem maiores do que os estipulados, a Concessionária fará jus, prioritariamente, ao aporte de recursos do Poder Concedente.</p> <p>Previsão de obrigação de apresentar plano quinquenal de investimento, com destaque específico para desapropriações.</p>
IV.19	Gestão Inadequada do Contrato	Procedimentos para gestão do contrato e responsáveis não definidos claramente no Poder Concedente	Assimetria nos sistemas de informação do Poder Concedente e do Concessionário.	<p>Compartilhado</p> <p>Definição prévia das informações a serem fornecidas pela Concessionária ao Poder Concedente</p> <p>Exigência de que as informações solicitadas à Concessionária sejam enviadas em formatos compatíveis com os sistemas do Poder Concedente</p>

IV – Riscos na Fase de Operação				
Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento
IV.20	Queda na qualidade do serviço	Gestão inadequada	Insatisfação dos usuários. Redução da remuneração da Concessionária.	Previsão contratual de intervenção e de caducidade por má performance medida por um sistema de mensuração de desempenho.
				Previsão de <i>step in rights</i> .

Fonte: Elaboração Consórcio.

Tabela 10 – Riscos Econômico-Financeiros

V – Riscos Econômico-Financeiros					
Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento	
V.1	Falta de retorno econômico dos investimentos realizados		Aumento dos custos.	Concessionária deverá suportar a variação dos preços dos insumos	
		Inflação nos preços dos insumos relacionados às obras de melhoramentos e ampliação da infraestrutura rodoviária	Necessidade de aportar recursos próprios adicionais ou de obtê-los em mercado para suportar as obrigações assumidas perante fornecedores e para a execução da Concessão.	Concessionária	Previsão contratual de reajuste periódico e automático da tarifa, de acordo com fórmulas pré-estabelecidas.
		Variação cambial	Aumento do valor, em Reais, da parcela do financiamento a ser paga pela Concessionária. Aumento dos custos.	Compartilhado	Previsão contratual de compartilhamento do risco de variação cambial caso haja contratação de financiamento em moeda estrangeira.

V – Riscos Econômico-Financeiros

Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento	
	Custos excessivos de execução do projeto;	Redução do retorno econômico projetado pela Concessionária.	Concessionária	Particular é responsável pelos custos inerentes à Concessão	
	Imprevisões, álea econômica extraordinária	Investimentos adicionais para suportar os acontecimentos extraordinários.	Poder Concedente	Poder Concedente responde pelos riscos nos termos da cláusula rebus sic stantibus, assumindo os custos decorrentes daquilo que extraordinariamente sobejar os riscos ordinários atrelados às obrigações descritas no objeto do contrato e na repartição de riscos nesse estabelecida	
	Erros do plano de negócios apresentado pela Concessionária, inclusive os referentes à obtenção de receitas extraordinárias	Frustração de receitas projetadas. Custos adicionais para a implantação do plano de negócios.	Concessionária	Concessionária conserva os riscos pelos planos de negócios apresentados, inclusive quanto aos referentes à exploração de receitas extraordinárias.	
V.2	Falência ou recuperação judicial da Concessionária.	Falta de retorno econômico esperado;	Inexequibilidade do contrato.	Concessionária	<p>Concessionária é responsável pela realização de estudos e pelo planejamento do retorno econômico da Concessão, assumindo os custos decorrentes de falhas nestes últimos, de ineficiências na execução do contrato ou pela não concretização de expectativas assumidas por ocasião da contratação.</p> <p>Repercussões para a continuidade do contrato mitigadas pelo acompanhamento da situação financeira da Concessionária, com possibilidade de intervenção e decretação de caducidade pelo Poder Concedente.</p> <p>Possibilidade de acionamento das garantias de execução do contrato constituídas pela Concessionária, em caso de inviabilidade do cumprimento das obrigações contratuais</p>

V – Riscos Econômico-Financeiros

Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento	
	Inadimplência do Concessionária junto a seus financiadores, fornecedores ou empregados.	Ações de cobrança, com possível pedido de decretação de falência.	Concessionária	Concessionária é responsável pelos custos inerentes à Concessão, assumindo, inclusive, os custos de contratação do financiamento, custos trabalhistas e previdenciários, assim como com seus fornecedores.	
V.3	Custo de capital	Custo de capital para realização das obras de melhoramentos e ampliação da rodovia e sua operação maior do que o projetado	Inexequibilidade do contrato.	Concessionária	Concessionária é responsável pelos custos da Concessão, inclusive, pela projeção e pagamento dos custos de capital necessários a sua realização, assim como pela contratação de financiamento ou outras formas para suportá-los.
V.4	Falta de atualização monetária da tarifa de pedágio	Redução do valor real da remuneração da Concessionária	Diminuição das receitas da Concessionária.	Compartilhado	Contratos com cláusulas de indexação tarifária atrelada a índice de inflação (IPCA)
V.5	Variação das taxas de juros	Alteração das taxas de juros durante a vigência do Contrato	Efeitos sobre a estrutura de preço da prestação do serviço.	Concessionária	Condições estáveis da Concessão, para favorecer estabilidade das taxas de juros Reconhecimento de direitos aos financiadores no âmbito da Concessão.
V.6	Risco de Indisponibilidade de Financiamento	Falta de recursos de terceiros para financiar o empreendimento	Aumento dos custos. Necessidade de aportar recursos próprios adicionais ou de obtê-los em mercado para suportar as obrigações assumidas perante fornecedores e para a execução da Concessão.	Concessionária	Exigência, na licitação, de declaração de que o proponente dispõe capacidade financeira para obter financiamento Exigência, no Edital, de declaração da instituição financeira de exequibilidade do plano de negócios.

V – Riscos Econômico-Financeiros					
Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento	
				Previsão de <i>step in rights</i> .	
V.7	Risco de inadimplência do parceiro privado junto às instituições financeiras	Parceiro privado parar de honrar os compromissos financeiros junto às instituições financeiras	Aumento dos custos. Inviabilidade econômica da Concessão.	Concessionária	Cláusula de <i>step-in</i> , permitindo ao financiador substituir, sem autorização prévia do ente público, um novo operador na hipótese de inadimplemento do empreendedor. Possibilidade de oferecer os direitos emergentes da Concessão em garantia do financiamento, no limite em que não comprometa a própria Concessão.

Fonte: Elaboração Consórcio.

Tabela 11 – Riscos Institucionais

VI – Riscos Institucionais					
Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento	
VI.1	Político	Encampação	Extinção do contrato e instauração de procedimento para a apuração das indenizações devidas à Concessionária.	Concessionária	Previsão contratual do procedimento de indenização da Concessionária. Observância das hipóteses legais (restritivas) da encampação
		Imposição de alterações unilaterais, pelo Poder Concedente, quanto às obrigações da Concessionária	Aumento imprevisto dos custos de projeto/engenharia e operação da rodovia.	Poder Concedente	Poder Concedente responderá pelas alterações unilaterais que impuser à Concessionária. Previsão de reequilíbrio econômico-financeiro.

VI – Riscos Institucionais					
Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento	
VI.2	Jurídico e Judicial	Lentidão, falta de especialização técnica e falhas na jurisdição	Demora na solução de controvérsias e adoção de decisões tecnicamente inadequadas.	Compartilhado	Adoção de arbitragem e de sistema amigável de solução de controvérsias. Decisões de Comissão Técnica de Acompanhamento são vinculantes até eventual superveniência de decisão arbitral.
VI.3	Regulatório e legislativo	Alterações na regulação dos serviços concedidos ou na legislação de modo a afetar a prestação dos serviços.	Custos adicionais.	Compartilhado	Incumbe à Concessionária executar o contrato conforme a legislação e regulação setoriais incidentes sobre o projeto, mudanças normativas posteriores à assinatura do Contrato que imponham aumento dos custos ensejam o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro.
		Impactos tributários (ex. alterações legais, risco da modelagem tributária)	Aumento dos custos de construção e operação.	Compartilhado	Alteração da carga tributária enseja reequilíbrio econômico-financeiro, exceto os tributos sobre a renda
VI.4	Término antecipado	Decretação da caducidade da Concessão por insuficiência de desempenho da Concessionária	Extinção do Contrato.	Concessionária	Monitoramento e procedimentos para avaliação do desempenho operacional (QID)
		Rescisão contratual consensual	Extinção do Contrato.	Compartilhado	Previsão de critérios e procedimentos para reembolso da parcela dos investimentos não amortizados ou depreciados
		Força maior - eventos da natureza	Extinção do Contrato.	Compartilhado	Previsão de contratação de Plano de Seguros (Lucros Cessantes)
VI.5	Intervenção por Descumprimento do Contrato por Parte da Concessionária	Descumprimento de condições contratuais pela Concessionária	Custos adicionais. Litigiosidade.	Concessionária	Previsão contratual da possibilidade de intervenção Possibilidade de execução da garantia de execução do contrato
VI.7	Intervenção do Ministério Público e dos Órgãos de Controle da Administração Pública (Tribunal de Contas, Corregedoria)	Intervenções e impedimentos da operação da Concessão por parte do Ministério ou de órgãos de controle da administração Pública,	Custos Adicionais. Atrasos nos cronogramas.	Poder Concedente	Previsão de reequilíbrio econômico-financeiro.

VI – Riscos Institucionais					
	Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento
		como o Tribunal de Contas da União/Estado, Corregedoria estadual etc.	Extinção do Contrato.		
VI.8	Frustração da expectativa de recepção dos trechos do Sistema Rodoviário por inexecução dos contratos CREMA	Atraso, não conclusão ou má qualidade das obras previstas nos contratos CREMA EGR 041/2016 e 011/2017.	Aumento dos custos, necessidade de novas obras ou manutenções não programadas.	Poder Concedente	Previsão de disciplina contratual de transição. Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro para os casos em que sejam constatadas, nos trechos rodoviários assumidos, desconformidades incompatíveis com as obras, serviços e parâmetros de qualidade previstos nos contratos EGR 041/2016 e 011/2017.
VI.9	Impossibilidade de cobrança de tarifa	Restrição operacional ou não cobrança de tarifa decorrente de decisão judicial, arbitral, administrativa ou omissão de entes públicos	Custos adicionais (indiretos). Atrasos no cronograma. Inviabilidade econômica da Concessão.	Poder Concedente	Previsão de reequilíbrio econômico-financeiro.

Fonte: Elaboração Consórcio.

Tabela 12 – Riscos Ambientais e Sociais

VII – Riscos Ambientais e Sociais				
Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento
VII.1	Existência de Processo de Desestabilização dos terrenos	Erosões, escorregamento, desagregação superficial, queda de blocos, recalque, tanto na faixa de domínio como em áreas de apoio	Concessionária	Atrasos no cronograma.
				Aumento de custos.
				Previsão de vistoria dos terrenos
				Exigência de observância às normas ambientais
				Controle das construções que tenham interface com a rodovia
VII.2	Licenciamento ambiental	Atraso ou não obtenção da licença ambiental prévia	Compartilhado	Atrasos no cronograma.
				Aumento de custos.
				Poder Concedente deverá reequilibrar o contrato em razão de desequilíbrios originados na demora da análise e aprovação, assim como pela recusa imotivada, de licenças e autorizações solicitadas, desde que se comprove que a Concessionária cumpriu suas obrigações de modo diligente.
				Concessionária é responsável pelos atrasos oriundos do não cumprimento das exigências dos órgãos competentes ou pela não obtenção, por sua culpa, das licenças ou autorizações necessárias aos melhoramentos e ampliação da rodovia, bem como de atividades alternativas, complementares e de projetos associados.
				Previsão de reequilíbrio econômico-financeiro.

VII – Riscos Ambientais e Sociais

Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento	
	Atraso ou não obtenção da licença ambiental de instalação	Atrasos no cronograma. Aumento de custos	Compartilhado	<p>Poder Concedente deverá reequilibrar o contrato em razão de desequilíbrios originados na demora da análise e aprovação, assim como pela recusa imotivada, de licenças e autorizações solicitadas, desde que se comprove que a Concessionária cumpriu suas obrigações de modo diligente.</p> <p>Concessionária é responsável pelos atrasos oriundos do não cumprimento das exigências dos órgãos competentes ou pela não obtenção, por sua culpa, das licenças ou autorizações necessárias aos melhoramentos e ampliação da rodovia, bem como de atividades alternativas, complementares e de projetos associados.</p> <p>Previsão de reequilíbrio econômico-financeiro.</p>	
	Atraso ou não obtenção da licença ambiental de operação	Atrasos no cronograma. Aumento de custos.	Compartilhado	<p>Poder Concedente deverá reequilibrar o contrato em razão de desequilíbrios originados na demora da análise e aprovação, assim como pela recusa imotivada, de licenças e autorizações solicitadas, desde que se comprove que a Concessionária cumpriu suas obrigações de modo diligente.</p> <p>Concessionária é responsável pelos atrasos oriundos do não cumprimento das exigências dos órgãos competentes ou pela não obtenção, por sua culpa, das licenças ou autorizações necessárias aos melhoramentos e ampliação da rodovia, bem como de atividades alternativas, complementares e de projetos associados.</p> <p>Previsão de redução na tarifa por atrasos imputáveis à Concessionária.</p>	
VII.3	Passivo ambiental	Constatação de passivo ambiental após a assinatura do Contrato	Aumento de custos.	Compartilhado	Previsão de obrigação, para a Concessionária, de adotar as medidas para tratamento do passivo ambiental

VII – Riscos Ambientais e Sociais					
	Risco	Causas do Risco	Consequência	Alocação	Mitigação/Tratamento
			Atrasos nos cronogramas.		Os ônus decorrentes do passivo ambiental gerado antes da assinatura do contrato serão de responsabilidade do Poder Concedente e ensejarão reequilíbrio econômico financeiro do Contrato Os ônus decorrentes do passivo ambiental gerado após a assinatura do contrato serão de responsabilidade da Concessionária Não incidência de penalidades por eventuais atrasos
VII.4	Presença de ocupantes irregulares nas áreas necessárias à execução das obras	Atrasos nos procedimentos de remoção de ocupantes irregulares na hipótese em que não tenham sido completamente retirados até o início das obras	Aumento de custos. Atrasos nos cronogramas.	Compartilhado	Previsão de obrigação, para a Concessionária, de adotar as medidas para desocupação da faixa de domínio Os ônus decorrentes da desocupação para ocupações anteriores à assinatura do contrato que não tenham sido previamente identificadas no cadastro socioambiental serão de responsabilidade do Poder Concedente e ensejarão reequilíbrio econômico financeiro do Contrato Os ônus decorrentes da desocupação para ocupações posteriores à assinatura do contrato, ou que tenham sido identificadas no cadastro socioambiental incumbem à Concessionária

Fonte: Elaboração Consórcio.

4 Modelo de Negócios

O presente capítulo tem por objetivo apresentar o Modelo de Negócios para a concessão da rodovia RSC 287. Serão descritas as atividades para a melhor formação da concessão, como seguros e garantias, mecanismo de pagamento, quadro de indicadores de desempenho, matriz de responsabilidade e análise de adequação orçamentária do projeto.

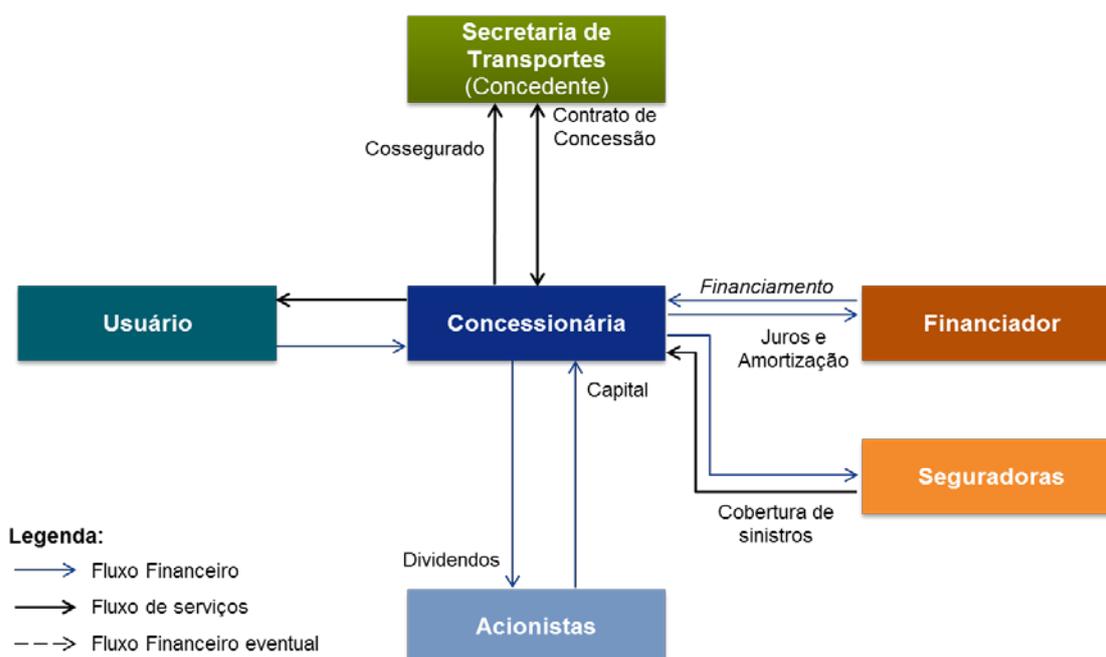
Para a melhor estruturação do modelo de Concessão é necessário levar em consideração a Lei Federal nº 8.987/95 que define as diretrizes para as concessões no Brasil, a Lei Estadual nº 14.875/16; e também o fato de o estado do Rio Grande do Sul ter decretado calamidade financeira no fim de 2016.

A Lei Federal nº 8.987/95 permitiu a participação direta do setor privado na prestação de serviços públicos. Entretanto, restringe a participação financeira do setor público no serviço concedido, isto é, a Lei não permite que haja contrapartidas do Estado para complementar e/ ou viabilizar uma concessão. Portanto, parte-se do princípio que o Projeto por si só será viável financeiramente, não dependendo de pagamentos adicionais a serem realizados pelo Estado.

A Lei Estadual nº 14.875/16, autoriza a concessão de serviços de exploração das rodovias e infraestrutura de transportes terrestres e estabelece o Marco Regulatório das Concessões Rodoviárias. Como também define o modelo de concessão para o estado no tocante a exploração das rodovias e infraestrutura de transportes e é regida pela Lei Federal 8.987/95, assim determinando que dentre as modalidades de concessão existentes no Brasil, as rodovias gaúchas serão concedidas na modalidade de concessão comum, onde não há contrapartida pecuniária do Estado.

O diagrama, exposto na figura seguir, apresenta uma versão preliminar de como poderia ser o Modelo de Negócios da concessão da rodovia RSC 287.

Figura 6 – Modelo de Negócios da Concessão Comum



Fonte: Elaboração Consórcio

**Secretaria de
Transportes
(Concedente)**

O Poder Concedente será a Secretaria de Transporte (ST), conforme determinado no Marco Regulatório das Concessões Rodoviárias do Estado do Rio Grande do Sul. É responsabilidade da ST realizar o processo licitatório, na modalidade de concessão comum, e firmar contrato com a empresa/ consórcio de empresas vencedor do certame, bem como gerir o contrato durante o prazo pactuado. Cabe ressaltar ainda, que o Poder Concedente se enquadra como cossegurado, ou seja, como um beneficiário dos seguros.

Concessionária

O vencedor da licitação será responsável por constituir uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), cujo objeto social será a prestação de serviços definidos no contrato de concessão.

Dependendo da viabilidade econômico-financeira, a Concessionária deverá ou não pagar em favor do Poder Concedente outorga para exploração dos serviços. Em contrapartida aos serviços prestados, a Concessionária será remunerada através da tarifa paga pelos usuários da rodovia.

A Concessionária deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar sistemas de contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme regulamento, podendo assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos à negociação no mercado.

Acionistas

Os acionistas serão responsáveis pela constituição da SPE e pelos aportes de capital necessários. Por sua vez, os acionistas farão jus aos dividendos do Projeto.

Usuário

Os consumidores são os usuários diretos dos serviços de transporte da rodovia RSC 287 de Tabaiá a Santa Maria, devendo pagar a tarifa de pedágio à Concessionária.

**Agência
Reguladora**

A Agência Reguladora, enquanto entidade independente, será responsável pela regulação e fiscalização do contrato de concessão, de modo a garantir que todas as obrigações e direitos da Concessionária estão sendo cumpridas. O Marco Regulatório definiu que a AGERGS será a agência reguladora dos contratos de concessão de rodovias no Estado, devendo inclusive assinar o contrato de concessão.

Financiador

O Projeto poderá ainda contar com financiamentos durante o período de concessão, com termos e condições adequados à capacidade de geração de caixa do Projeto de concessão.

Seguradoras

Tendo em vista que ao longo da execução contratual podem surgir contratemplos que ocasionem danos e perdas materiais, é recomendável a utilização de seguros para a mitigação de riscos.

O contrato de concessão deverá prever que a concessionária mantenha em vigor, a partir do início até o término da Concessão, apólices de seguro que cubram o valor integral dos equipamentos, instalações, sistemas e outros bens móveis vinculados à Concessão. O Subcapítulo 4.1 descreve os seguros usualmente exigidos em contratos de concessão.

4.1 Seguros e garantias

Há previsão legal na Lei de Licitações (lei nº 8.666/93) e na Lei de Concessões (lei nº 8.987/95) de exigência de garantias do ente privado, quando oportuno. Por isso, o contrato de concessão deverá exigir a contratação de seguros e garantias por parte da SPE. A seguir são descritos os seguros e garantias a serem adotados no contrato de concessão.

4.1.1 Garantia e manutenção de proposta: Garantia da proposta ou *Bid Bond*

A garantia de manutenção de proposta, também conhecida como Bid Bond, garante para o licitante os custos decorrentes da não-assinatura do contrato pelo vencedor da licitação. Neste caso, o vencedor da licitação deverá indenizar o governo garantindo o diferencial de preço para o segundo colocado e os custos inerentes ao atraso do contrato.

O prazo de vigência da garantia deve cobrir todo o período da entrega da proposta pelas proponentes na licitação até a assinatura do contrato, sendo que caso ocorra atraso em alguma das etapas necessária à assinatura do contrato, ou no processo licitatório, de forma que o prazo exigido no edital de licitação não seja suficiente, deve-se renovar a garantia da proposta.

O valor garantido depende do projeto, sendo observado nos últimos editais algo entre 1% e 1,5% do valor do contrato.

4.1.2 Garantia de fiel cumprimento de obrigações contratuais durante a operação: Garantia de Execução ou *Performance Bond*

A garantia de fiel cumprimento de obrigações contratuais durante a operação, também conhecida como *Performance Bond*, garante a indenização, até aos valores indicados no contrato, dos prejuízos decorrentes do não cumprimento das obrigações assumidas de operação e manutenção.

O prazo de vigência da garantia deve cobrir todo o período de operação do contrato de concessão, sendo o valor garantido dependendo dos riscos inerentes à atividade de operação.

4.1.3 Seguros a serem contratados pela concessionária

Após a celebração do contrato, a Concessionária deve contratar alguns seguros, sendo comumente solicitados o seguro de responsabilidade civil e o seguro do tipo *all risks* (todos os riscos). Porém há outros tipos de seguro que podem ser exigidos de acordo com o modelo de negócios do projeto. Para a concessão da rodovia RSC 287 sugere-se a exigência dos seguros de responsabilidade civil e *all risks*.

4.1.3.1 Seguro de responsabilidade civil

Cobertura referente à responsabilidade civil da Concessionária e/ou Poder Concedente, por danos causados, inclusive custos processuais e outras despesas que atinjam a integridade física e patrimonial de terceiros, decorrentes da implantação do Projeto de Concessão da rodovia RSC 287.

O prazo de vigência do seguro deve cobrir todo o período de vigência do contrato de Concessão.

4.1.3.2 Seguro de risco operacional do tipo *all risks*

Cobertura de avarias, perdas e danos de materiais decorrentes de acidentes de origem súbita e imprevista, causados aos bens de propriedade ou posse da Concessionária.

O prazo de vigência do seguro deve cobrir todo o período de vigência do contrato de concessão, sendo que o valor segurado dependerá dos riscos inerentes ao Projeto.

4.2 Mecanismo de pagamento

Mecanismo de pagamento é a explicitação das regras mínimas ou desejáveis de qualidade do serviço para induzir determinado comportamento por parte dos operadores privados.

Este comportamento desejável poderá ser definido por categoria e por importância relativa do comportamento refletido pela ponderação das medidas de performance. As medidas de aferição de desempenho serão consolidadas no Quadro de Referência de Desempenho (QRD), previstas no edital, reguladas e fiscalizadas pela AGERGS e Poder Concedente.

Princípios básicos do mecanismo de pagamento:

- *Serviços que sejam possíveis de medir:* os serviços a serem contratados devem ser mensuráveis tanto em termos quantitativos como em termos qualitativos e devem ser especificados no contrato.
- *Pagamentos só devem ser permitidos quando os serviços atingirem determinado nível:* os serviços só devem ser pagos (pelo Governo ou pelo público usuário) quando da prestação dos serviços no padrão requerido, após os investimentos iniciais terem sido realizados.
- *A receita dependerá da qualidade do serviço:* o sistema deve vincular pagamento (ou recebimento) a desempenho, a ser medido em tempo real e basear-se na estrutura de alocação de riscos e responsabilidades definida na Matriz de Risco, sempre ligando algum pagamento a algum serviço prestado no nível combinado. Para a concessão da rodovia RSC 287, dado ser na modalidade de concessão comum, o desempenho afetará o reajuste anual da tarifa de pedágio.
- *Sistema de indução de comportamento:* o sistema de remuneração do concessionário deve ser estruturado com base nos objetivos do Governo para o serviço, ou seja, deve promover ou induzir certo comportamento desejável por parte dos concessionários, com base em regras claras e objetivas, que possam ser quantificadas e projetadas com razoável previsibilidade. Este sistema será representado por um conjunto de índices de desempenho cuidadosamente escolhido para realmente ser aplicado sem contestações e com capacidade de corrigir distorções de comportamento.
- *Riscos e bancabilidade:* o sistema deve ser estruturado para permitir ao setor privado efetivamente gerenciar os riscos transferidos e permitir ao financiador uma visão razoavelmente segura do fluxo financeiro.

4.2.1 Receita

A receita bruta da SPE será composta pelas receitas oriundas dos pedágios (ou receitas tarifárias) e receitas acessórias. A principal delas é a receita de pedágio, decorrente da cobrança de tarifa dos usuários da rodovia administrada pela concessionária. A tarifa de pedágio aplicável deverá ser especificada no contrato de concessão, e estará sujeita a reajuste anual com base nas fórmulas estabelecidas no contrato e nos editais, prevendo a correção da tarifa de pedágio de concessões estaduais por meio do Índice de Preços ao Consumidor (IPCA), divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Por sua vez, as receitas acessórias são receitas oriundas da exploração/comercialização de serviços na faixa de domínio da rodovia. No modelo econômico financeiro estabelecido pelo Consórcio, as receitas acessórias representam 1,0% da receita tarifária da SPE. As receitas acessórias ou extraordinárias podem ser obtidas pela exploração de diversas atividades, abaixo segue a lista, não exaustiva, das mais comuns em projetos de rodovias:

- Cobrança por publicidade permitida em lei;
- Indenizações e penalidades pecuniárias previstas nos contratos celebrados entre a Concessionária e terceiros;
- Cobrança de implantação e manutenção de acessos;

- Cobrança pelo uso da faixa de domínio;
- Receitas decorrente do uso comercial de sistema eletrônico de rede de dados ou outro que seja posto à disposição dos usuários;
- Receitas decorrentes da prestação de serviços complementares;
- Outras receitas cabíveis e permitidas pela legislação em vigor, inclusive aquelas decorrentes da exploração de atividades relacionadas a Concessão.

Dessa forma a receita da concessionária será formada pela soma das receitas de pedágio e das receitas acessórias. A seguir será descrito o modelo cálculo da receita de pedágio, considerando o reajuste anual da tarifa e dos indicadores de desempenho.

4.2.1.1 Receita Tarifária

A receita tarifária é calculada com base na tarifa de pedágio e na demanda. A rodovia RSC 287 já possui duas praças de pedágio implantadas, uma em Venâncio Aires e outra em Candelária. O Projeto de Concessão da rodovia RSC 287 prevê a implantação de mais 3 praças de pedágio, a começarem a operar no ano 2 da Concessão. Dessa forma, a receita tarifária total será a soma da receita das cinco praças de pedágio após todas as praças de pedágio estarem operando.

Receita Tarifária

Compreende a receita calculada com base na Tarifa Quilométrica aplicada a cada tipo de veículo, ajustada pelos descontos do Índice de Qualidade e Desempenho (IQD) e do Fator D.

A Receita Tarifária Efetiva considera:

- A incidência do Índice de Qualidade e Desempenho (IQD), composto pelo Coeficiente de Desempenho dos Serviços Prestados (CSP);
- O Desconto de Reequilíbrio relativo ao não atendimento as Obras de Ampliação de Capacidade e de Manutenção do Nível de Serviço, ou como Acréscimo de Reequilíbrio no caso de antecipação na entrega de obras.
- Revisões extraordinárias, de iniciativa do Poder Concedente ou por solicitação da Concessionária, com base em análise do equilíbrio econômico-financeiro do contrato poderão ser pleiteadas desde que presentes os requisitos estabelecidos no contrato.

4.2.1.2 Tarifa

A tarifa a ser paga pelo usuário da rodovia é calculada pela fórmula explicitada abaixo:

$$TP_t = TEP_t \times TCP \times \text{Multiplicador}$$

Onde:

- TP_t é a tarifa de pedágio a ser cobrada de cada categoria no ano t;
- TEP_t é a tarifa efetiva quilométrica de pedágio;
- TCP é o trecho de cobertura da praça de pedágio;
- Multiplicador é o valor estipulado para cada categoria de veículo.

Para o primeiro ano contratual, a tarifa quilométrica será atualizada através da seguinte fórmula:

$$TQ_0 = TQ_d \times \frac{IPCA_0}{IPCA_d}$$

Onde:

- TQ_0 é a tarifa quilométrica no primeiro ano contratual;
- TQ_d é a tarifa quilométrica na data base definida no estudo;
- $IPCA_0$ é o número índice do IPCA do segundo mês anterior à data de assinatura do contrato;
- $IPCA_d$ é o número índice do IPCA referente a data base definida no estudo.

A tarifa quilométrica será reajustada através da fórmula abaixo, sendo o primeiro reajuste realizado no primeiro mês do segundo ano contratual, e os demais realizados anualmente a partir da data do reajuste anterior, sem prejuízo da possibilidade de redução desse prazo.

$$TQ_t = TQ_d \times \frac{IPCA_t}{IPCA_d}$$

Onde:

- TQ_t é a tarifa de pedágio a ser cobrada de cada categoria no ano t;
- TQ_d é a tarifa quilométrica na data base definida no estudo;
- IPCA é o número índice do IPCA do segundo mês anterior à data de reajuste no ano contratual t;
- $IPCA_d$ o número índice do IPCA referente a data base definida no estudo.

A tarifa de pedágio reajustada sofrerá penalidades caso a Concessionária não cumpra com as suas obrigações contratuais de qualidade dos serviços prestados. A fórmula descrita a seguir será responsável pelo cálculo da Receita Tarifária Efetiva da Concessionária ao longo do contrato de Concessão.

$$TEP_t = TQ_t \times (0,90 + 0,1 IQD - D)$$

Onde:

- TEP_t é a tarifa efetiva da praça de pedágio reajustada para o ano t do contrato, com quatro casas decimais;
- TQ_t é a tarifa quilométrica das praças de pedágio reajustada para o ano t do contrato;
- IQD é o Índice De Qualidade e Desempenho (IQD), composto pelo Coeficiente de Desempenho dos Serviços Prestados (CSP);
- D é o Fator D conforme definição adiante;

4.3 Desconto de Reequilíbrio e Acréscimo de Reequilíbrio – Metodologia do cálculo do Fator D

O desconto de reequilíbrio não constitui espécie de penalidade imposta à Concessionária, mas sim um mecanismo para desonerar os usuários do sistema rodoviário. Pressupõe que, se o serviço público prestado na Concessão estiver em desconformidade com as condições estabelecidas no contrato de Concessão e no PER, tal serviço não deve ser remunerado em sua integralidade.

O mecanismo de desconto de reequilíbrio é preestabelecido em contrato e visa à manutenção do equilíbrio econômico financeiro caso haja inexecução de obras e/ou de serviços pré-definidos.

A avaliação prevista tem como objetivo a manutenção da equivalência contratual entre os serviços prestados pela Concessionária e a sua remuneração. A avaliação será de caráter anual e será constatada por meio de cumprimento ou não de cada uma das referidas atividades em cada trecho homogêneo do sistema rodoviário e para cada ano do prazo da Concessão.

O fator D pode ser um redutor ou incrementador da Tarifa Básica de Pedágio, utilizado como mecanismo de aplicação do Desconto de Reequilíbrio relativo ao não atendimento aos Parâmetros de Desempenho, ao atraso e a inexecução das obras e serviços das obras de ampliação de capacidade e de manutenção do nível de serviço, ou como acréscimo de reequilíbrio no caso de antecipação na entrega de obras.

As seguintes observações quanto ao desconto de reequilíbrio devem ser feitas:

- As obras e serviços definidos nas Obrigações de Ampliação de Capacidade e Melhorias e Manutenção de Nível de Serviço deverão ser realizadas de acordo com os Parâmetros Técnicos e os prazos estabelecidos no PER;
- Caso seja verificado o não atendimento parcial dos Escopos, Parâmetros de Desempenho ou Parâmetros Técnicos, ou seu atendimento em desconformidade com as especificações estabelecidas no contrato de Concessão e no PER, a respectiva atividade será considerada não cumprida;

- O não cumprimento de cada atividade estipulada será atestado e documentado pela AGERGS;
- Se houver o cumprimento de todas as atividades especificadas em contrato dentro do prazo inicialmente previsto no PER, não haverá aplicação do desconto de reequilíbrio;
- Para cada ano do prazo da Concessão, à exceção do último, o desconto de reequilíbrio será calculado pelo somatório dos percentuais relativos às atividades não cumpridas previstas em contrato;
- O não cumprimento das atividades previamente estabelecidas no último ano do contrato gerará indenização ao Poder Concedente correspondente à aplicação do somatório dos percentuais de desconto de reequilíbrio, relativos às atividades não cumpridas, sobre a receita do último ano de Concessão;
- O resultado da avaliação determinará, anualmente, o percentual relativo ao desconto de reequilíbrio a ser aplicado à tarifa básica do pedágio.

4.3.1 Acréscimo de Reequilíbrio

O acréscimo de reequilíbrio consiste no acréscimo percentual ao valor da tarifa básica de pedágio pré-fixado decorrente da antecipação do prazo de entrega das Obras de Ampliação previstas no PER.

Será aplicado junto ao desconto de reequilíbrio na revisão ordinária imediatamente subsequente ao recebimento da totalidade das obras de duplicação pela AGERGS, nos termos do contrato de Concessão e do PER.

Não constitui espécie de bonificação em favor da Concessionária, mas sim um mecanismo pré-fixado de ressarcimento da Concessionária pela antecipação de investimentos previstos para a execução das Obras de Ampliação previstas no PER. Pressupõe que, se as Obras de Ampliação tiveram seu prazo de execução antecipado pela Concessionária, o custo financeiro adicional deve ser ressarcido em decorrência do atendimento ao interesse público pela ampliação de capacidade disponibilizada aos usuários.

4.3.1 Requalificação Tarifária

O atraso na entrega das obras de melhoria ou duplicação em relação ao cronograma do Plano de investimentos implicará a postergação da requalificação tarifária em período igual ao dobro do atraso dos investimentos de duplicação ou melhoria, sendo certo que a referida postergação da requalificação tarifária estará limitada a um ano.

4.4 Quadro de Indicadores de Desempenho

A Lei das concessões, Lei 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, em seu artigo 23 que regulamenta o contrato de concessão dispõe sobre a obrigatoriedade do indicador de desempenho. O indicador é um importante fator de avaliação dos parâmetros da concessão, como construção ou serviço. No artigo 35 da mesma lei, é colocado que o indicador de desempenho pode vir a ser fator de extinção da concessão pelo Poder Concedente, caso o indicador sinalize a baixa qualidade no serviço de acordo com os parâmetros estabelecidos.

O indicador de desempenho se torna assim um auxiliar na verificação do serviço prestado pela Concessionária. O Consórcio propõe o seguinte modelo de indicadores de desempenho:

- O *Índice de Qualidade de Desempenho (IQD)* é composto pela média do Coeficiente de Desempenho de Serviços Prestados (CSP), e será equivalente a média aritmética de todos os CSP mensalmente apurados.

$$IQD_{ano} = \frac{\sum_{j=1}^p CSP_j}{p}$$

Onde:

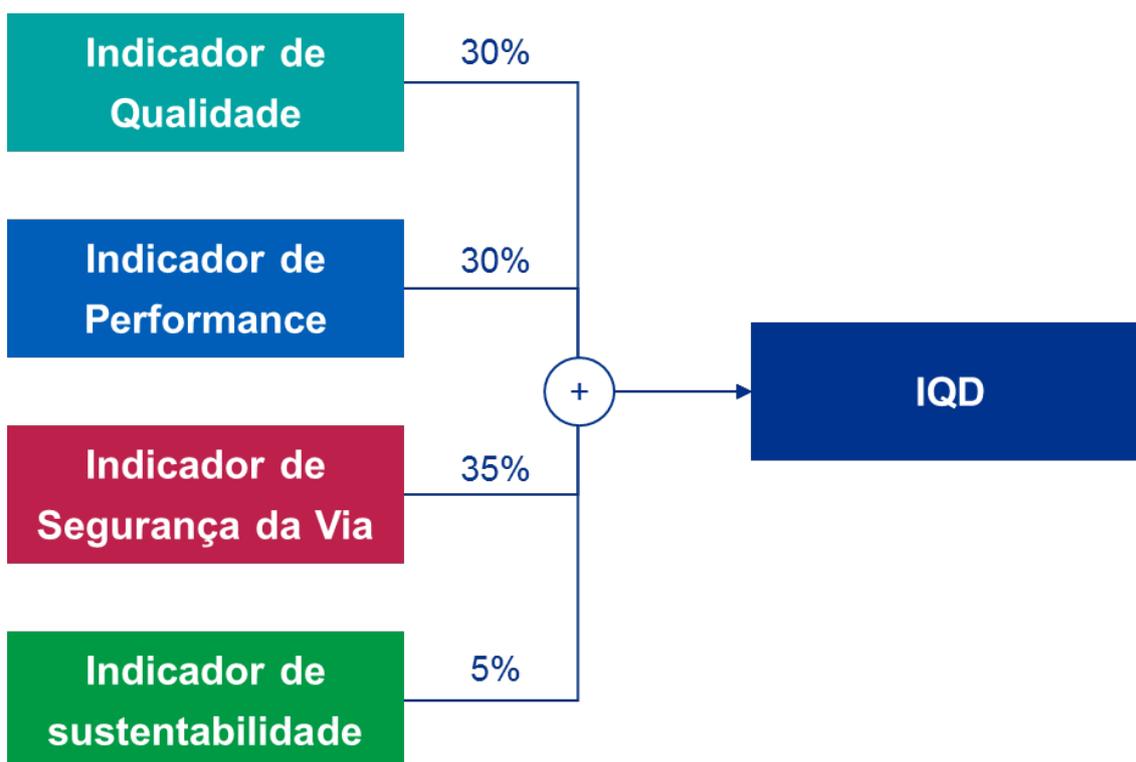
- CSP_j é o CSP mensal calculado no mês j ;
- ano é o ano de contrato para o qual se está calculando o CSP;
- j é o mês de aferição do valor do CSP, que se inicia no primeiro mês de aferição do ano ($j=1$) e vai até o último mês do período de análise ($j=p$);
- p é número de meses entre o primeiro e o último mês sendo considerado na aferição do IQD do ano em análise.

Os indicadores serão classificados conforme detalhado nas notas a seguir:

- **Nota 1:** Somente será atribuída para refletir o integral cumprimento, pela Concessionária, de determinado Indicador de Desempenho.
- **Nota 0:** Será atribuída no caso de descumprimento, cumprimento parcial ou inconformidades no cumprimento do Indicador de Desempenho, que tenham sido verificadas no âmbito das atividades fiscalizadoras relacionadas ao período considerado.

Na figura abaixo estão resumidos os grupos de indicadores sugeridos.

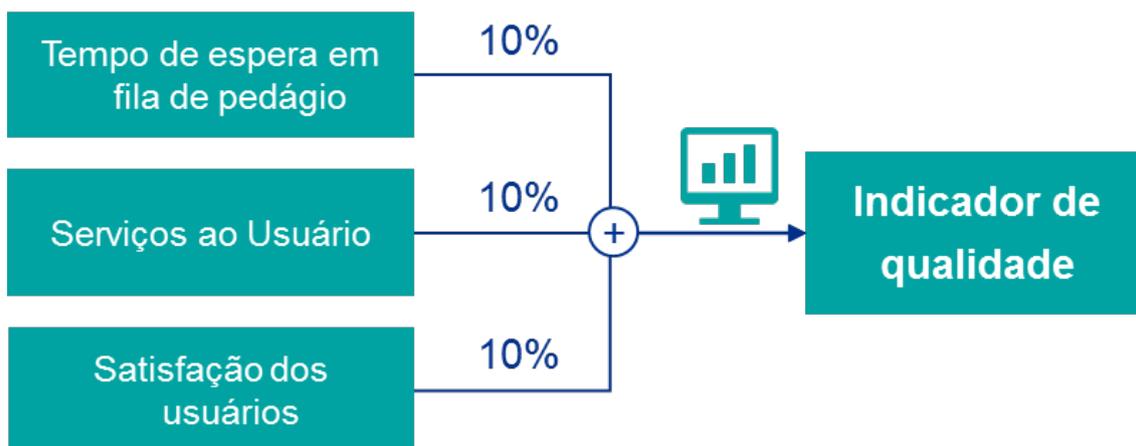
Figura 7 – Grupo de Indicadores de Desempenho



Fonte: Elaboração Consórcio.

Nas figuras abaixo estão ilustrados os grupos de indicadores os quais correspondem ao quadro de indicadores sugerido a ser utilizado para fins da fiscalização. O quadro de indicadores é formado por quatro grupo de indicadores sendo eles: qualidade, segurança, sustentabilidade e produtividade.

Figura 8 – Quadro de Indicadores: Indicador de Qualidade



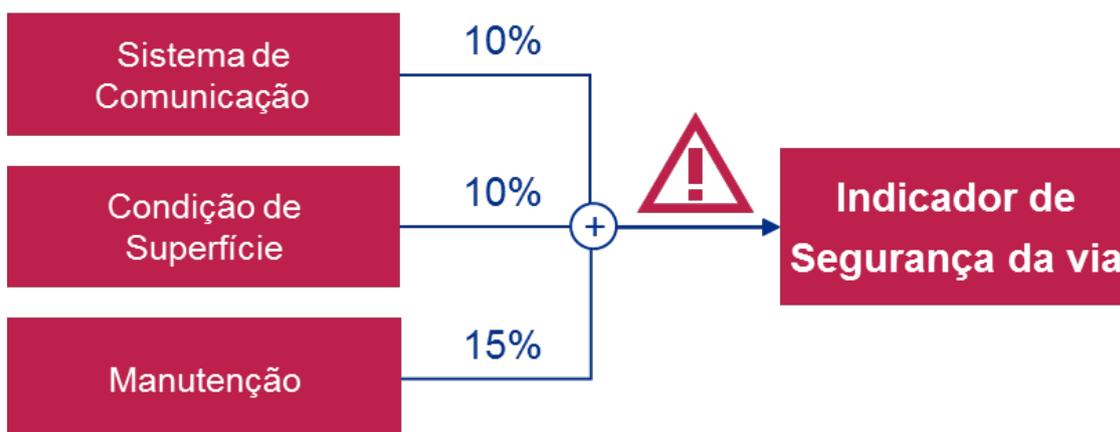
Fonte: Elaboração Consórcio.

Para os indicadores de qualidade têm-se:

- *Tempo de espera em fila de pedágio:* Tempo de espera na fila dos pedágios (manual) e o tempo de atendimento nas pistas de cobrança automática, quando neste caso houver a parada do veículo, por qualquer motivo.

- *Serviços ao Usuário*: Manter operacionalidade dos sistemas com o usuário através de Redes de Dados, sistema de painel de mensagem fixo e sistema de monitoração de tráfego.
- *Satisfação dos usuários*: Manter em 80% ou mais das obras previstas no Plano de Investimentos e acompanhadas pela AGERGS. E obter no mínimo, 90% de aprovação nos serviços prestados pela concessionária, na pesquisa de Satisfação dos Usuários realizadas pela AGERGS.

Figura 9 – Quadro de Indicadores: Indicador de Segurança



Fonte: Elaboração Consórcio.

Para os indicadores de segurança têm-se:

- *Sistema de Comunicação*: recuperar as “não conformidades” na sinalização viária e nos elementos de contenção viária, conforme diretrizes de operação do PER.
- *Condições de Superfície*: recuperar buracos e panelas e atender os segmentos homogêneos de avaliação aos índices de conforto e condições de superfície dos pavimentos, conforme PER.
- *Manutenção*: recuperar as “não conformidades” de conservação de rotina, conforme diretrizes do PER.

Figura 10 – Quadro de Indicadores: Indicador de Sustentabilidade

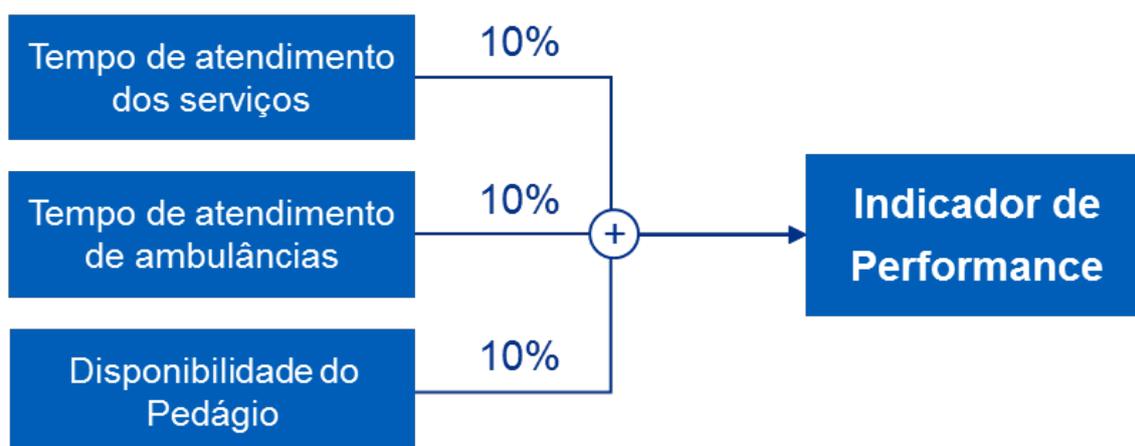


Fonte: Elaboração Consórcio.

Para o indicador de sustentabilidade têm-se:

- *Socioambiental*: Recuperar as “não conformidades” ambientais conforme diretrizes do PER.

Figura 11 – Quadro de Indicadores: Indicador de Performance



Fonte: Elaboração Consórcio.

Para o indicador de produtividade têm-se:

- *Tempo de atendimento dos serviços*: Observar o tempo de chegada do guincho/socorro mecânico ao local do atendimento.
- *Tempo de atendimento de ambulâncias*: Observar o tempo de chegada do serviço de atendimento pré-hospitalar ao local de atendimento.
- *Sistema de pedágio*: Manter o sistema de arrecadação com operacionalidade em 100% conforme parâmetros determinados no PER.

4.4.1 Metodologia de avaliação de desempenho

As seguintes métricas de avaliação têm como objetivo ilustrar o desenvolvimento dos indicadores de desempenho para a melhor avaliação da operação da Concessionária na rodovia RSC 287.

4.4.1.1 Indicadores de qualidade

- *Tempo de espera em fila de pedágio*: será considerado inadequado se superar a fila máxima de 300 metros, ou 10 minutos de espera, o que ocorrer primeiro. Haverá tolerância em função de movimentos atemporais de 150 horas anuais, equivalentes a 1,7% do tempo.
- *Serviços ao usuário*: será considerado inadequado quando o serviço estiver indisponível em período superior a 20 horas por mês, equivalente a 3% do período disponível.
- *Satisfação dos usuários*: Pesquisa semestral de satisfação a ser realizada pela AGERGS.

4.4.1.2 Indicadores de segurança

- *Sistema de comunicação*: Satisfatório quando:
 - Atender aos padrões exigidos no PER, tendo a comprovação feita pelo relatório de monitoramento definido no item 4.2.2 (Relatórios de Monitoração dos Elementos de Proteção e Segurança) do PER.

- Não possuir infrações detectadas e não solucionadas pelo Poder Concedente de acordo com o PER, no período de avaliação.
- *Condições de superfície:* Satisfatório quando:
 - Atender aos padrões exigidos no PER, tendo a comprovação feita pelo relatório de monitoramento definido no item 4.2.1 (Relatórios de Monitoração de Pavimento) do PER.
 - Não possuir infrações detectadas e não solucionadas pelo Poder Concedente de acordo com o PER, no período de avaliação.
- *Manutenção:* Satisfatório quando não possui infrações detectadas e não solucionadas pelo Poder Concedente de acordo com o PER, no período de avaliação.

4.4.1.3 Indicador de sustentabilidade

- *Socioambiental:* Não possuir infrações detectadas e não solucionadas pelo Poder Concedente de acordo com o PER, no período de avaliação.

4.4.1.4 Indicador de performance

- *Tempo de atendimento dos serviços:* Satisfatório quando:
 - Atender aos padrões exigidos no PER, tendo a comprovação feita pelo relatório de monitoramento definido no item 4.2.10 (Relatórios de Sistema de Gerenciamento Operacional) do PER.
 - Não possuir infrações detectadas, com atendimentos com tempo de chegada superiores aos parâmetros do edital, pelo Poder Concedente de acordo com o PER, no período de avaliação.
- *Tempo de atendimento de ambulâncias:* Satisfatório quando:
 - Atender aos padrões exigidos no PER, tendo a comprovação feita pelo relatório de monitoramento definido no item 4.2.10 (Relatórios de Sistema de Gerenciamento Operacional) do PER.
 - Não possuir infrações detectadas, com atendimentos com tempo de chegada superiores aos parâmetros do edital, pelo Poder Concedente de acordo com o PER, no período de avaliação.
- *Sistema de pedágio:* Satisfatório quando:
 - Atender aos padrões exigidos no PER, tendo a comprovação feita pelo relatório de monitoramento definido no item 4.2.10 (Relatórios de Sistema de Gerenciamento Operacional) do PER.
 - Não possuir períodos de interrupção superiores a 1 hora por intervenção, em até no máximo uma interrupção por mês, detectadas Poder Concedente, no período de avaliação.

4.5 Matriz de Responsabilidade

Com intuito de melhor situar a alocação das atribuições dos principais agentes envolvidos no Projeto, a SPE, o Poder Concedente e a Entidade Reguladora, foi elaborada uma Matriz de Responsabilidades.

4.5.1 Análise das principais responsabilidades

A tabela a seguir elenca as principais atividades dentro do escopo de prestação de serviços do Projeto, identificando qual ou quais as entidades responsáveis pela atividade.

Tabela 13 – Matriz de Responsabilidades

Responsabilidades		SPE	Poder Concedente	Entidade Reguladora
Fase pós contrato e pré início das obras				
1.1	Obtenção do licenciamento ambiental prévio para a execução das obras	✓		
1.2	Formalização de termos de transferência dos bens objeto da Concessão		✓	
Fase de implementação da Infraestrutura e de Exploração da Rodovia				
1.3	Aprovação de Projetos		✓	
1.4	Exercício do poder de polícia		✓	
1.5	Remoção de ocupações irregulares existentes na faixa de domínio e na área não edificável Do sistema rodoviário, quando da assinatura do Contrato	✓		
1.6	Execução dos Projetos, a partir dos elementos de Projeto Básico disponibilizados no Edital de Licitação	✓		
1.7	Promover e custear as desapropriações dos bens, até valor limite previsto no Contrato;	✓		
1.8	Implementação de todo o conjunto de obras, nos termos do Projeto aprovado pelo Poder Concedente	✓		
1.9	Cobrança da tarifa nos termos previstos em Contrato e na legislação;	✓		
1.10	Prestação dos serviços operação e conservação da rodovia;	✓		
1.11	Remoção de ocupações irregulares surgidas na faixa de domínio e na área não edificável Do sistema rodoviário, ao longo da Concessão.	✓		
1.12	Contratação e treinamento de funcionários	✓		
1.13	Manutenção, remoção, guarda e conservação da sinalização	✓		
1.14	Contratação e treinamento de funcionários para operação da sinalização	✓		
1.15	Gerenciamento do sistema de arrecadação			✓
1.16	Controle da demanda do serviço para fins de eventuais ajustes tarifários	✓	✓	
1.17	Controle de prevenção de eventos que podem influenciar a operação do sistema (exemplos: greves, manifestações sociais e outro tipo de eventos)	✓	✓	

4.5.2 Fase pós-contrato e pré-início das obras

Nessa fase as responsabilidades são divididas entre a SPE e o Poder Concedente. Na etapa referente a obtenção de licenciamento prévio ambiental para a execução das obras a responsabilidade será inteiramente da SPE. Em contrapartida, na etapa de formalização de termos de transferência dos bens objeto da concessão será de inteira responsabilidade do Poder Concedente.

4.5.3 Fase de implementação da infraestrutura e de exploração da rodovia

A fase de implementação da infraestrutura da concessionária e de exploração da rodovia é a etapa principal do processo de concessão, relacionada diretamente a operação. Sendo assim, dado que o projeto trata-se de uma concessão comum, a maior parte das responsabilidades serão alocadas ao setor privado.

No entanto, algumas questões operacionais, que não envolvem somente a operação da rodovia, devem ter outras entidades como responsáveis, como aprovação de projetos e exercício do poder da polícia, que são de inteira responsabilidade do Poder Concedente; e gerenciamento do sistema de arrecadação, que tem como responsável uma Entidade Reguladora.

Cabe ressaltar a importância de uma Entidade Reguladora para assumir esta última função, para dar transparência nos processos de revisão tarifária da rodovia, bem como segurança a concessionária operadora da rodovia.

As atividades referentes a remoção de ocupações irregulares, execução dos projetos, promoção e custeio das desapropriações dos bens, implementação de todo o conjunto de obras, cobrança de tarifa, prestação de serviços de operação e conservação, contratação e treinamento de funcionários e manutenção e remoção de sinalização, entre outros, serão de responsabilidade somente da SPE.

Em contrapartida, as atividades de controle de demanda do serviço para fins de eventuais ajustes tarifários e controle de prevenção de eventos que podem influenciar a operação do sistema terão responsabilidade dividida entre a SPE e o Poder Concedente.

4.6 Análise da adequação orçamentária do projeto

A Concessão da rodovia RSC 287 será na modalidade de concessão comum. Esta é a modalidade em que os investimentos realizados pelo parceiro privado, para viabilizar o fornecimento de um serviço de interesse público, tem como contrapartida as tarifas pagas pelos usuários dos serviços. Em outras palavras, o investimento do parceiro privado é remunerado pelas tarifas pagas diretamente pelo usuário, sem que sejam necessários aportes orçamentários regulares por parte do poder público.

Na concessão comum há dois tipos de classificação: concessão onerosa ou não onerosa.

- **Onerosa:** é previsto que no contrato haja pagamento de um valor para adquirir o direito de exploração do bem ou serviço objeto da licitação por parte do concessionário. A outorga pode ser fixa, variável ou os dois. No âmbito do

Julgamento da proposta na fase de licitação, geralmente, é utilizado o critério da menor tarifa ou maior outorga, apesar de existirem outros critérios.

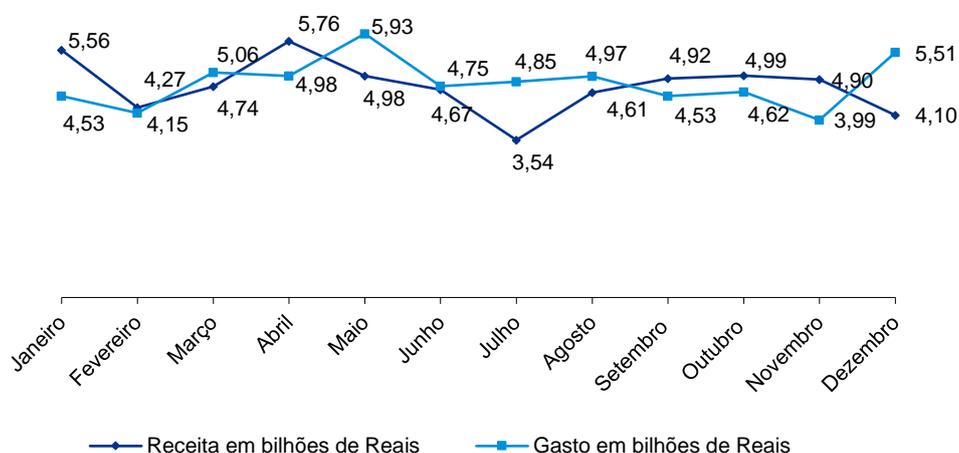
- *Não onerosa*: diferentemente da concessão onerosa, não há pagamento de um valor para o privado adquirir o direito de explorar o bem ou serviço público. Neste tipo de concessão o critério de julgamento da proposta, geralmente, é a tarifa a ser cobrada do usuário, embora também existam outros critérios que a administração pública pode utilizar.

Considerando que o Marco Regulatório definiu que o critério de seleção da proposta financeira é por menor tarifa e que a viabilidade do projeto não demonstra margem para o pagamento de outorga, a concessão da rodovia RSC 287 será não onerosa.

4.6.1 Situação Orçamentária do Estado do Rio Grande do Sul

De acordo com a Lei Orçamentária Anual publicada em 1º de dezembro de 2016 referente ao ano de 2017 está prevista uma receita total para o ano de 2017 de R\$ 62.739.431.383,00. De acordo com os dados disponibilizados pelo site da Transparência do Rio Grande do Sul, até o mês de Novembro, as receitas acumuladas são superiores aos gastos do mesmo período, respeitando o orçamento previsto na Lei Orçamentária Anual. Além disso observa-se que o estado do Rio Grande do Sul também vem cumprindo a Lei de Responsabilidade Fiscal e as diretrizes da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Figura 12 – Receitas x Gastos do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.



Fonte: Transparência RS

Atualmente os CREMAS de conserva e manutenção das rodovias estão sendo executados por um financiamento entre o Governo do Estado e o Banco Mundial, no entanto, este financiamento é pago futuramente por meio do orçamento do Estado do Rio Grande do Sul, enquanto o projeto em questão trata-se de uma concessão, em que os custos são transferidos aos usuários por meio de tarifa de pedágio, e sem prejuízos ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

5 Análise de viabilidade econômico-financeira.

Neste capítulo serão apresentadas as análises do Plano de Negócios e da Viabilidade Econômico-Financeira do Projeto de concessão da rodovia RSC-287. A elaboração de planilha eletrônica, com o conjunto de demonstrativos financeiros projetados para a concessão, incluindo Demonstração de Resultados, Balanço Patrimonial e Fluxos de Caixa (“Modelo Financeiro”), é fundamental para análise de viabilidade econômico-financeira do Modelo de Negócios.

5.1 Metodologia

A metodologia utilizada para a avaliação econômico-financeira da concessão da rodovia RSC 287 foi o fluxo de caixa descontado e a TIR. Ambos os conceitos são amplamente utilizados no mercado para avaliação de empresas e de projetos, balizando estudos de viabilidade, compra, venda e abertura de capital de companhias, uma vez que permite estimar o retorno esperado de um determinado empreendimento para o investidor.

5.1.1 Fluxo de caixa descontado

O fluxo de caixa descontado está fundamentado no conceito de que o valor de um projeto, empresa ou negócio está diretamente relacionado aos montantes e aos períodos nos quais o fluxo de caixa livre, oriundos de suas operações, estarão disponíveis para distribuição. Portanto, para os acionistas, o valor do projeto é medido pelo montante de recursos financeiros a serem gerados no futuro pelo negócio, descontados a seu valor presente, para refletir o tempo, o custo de oportunidade e o risco associado a essa distribuição.

Para calcular o fluxo de caixa futuro gerado pelas operações de um projeto, inicialmente projetam-se os seus resultados. Aos lucros líquidos projetados, adicionam-se as despesas com depreciação (por se tratar de despesas sem efeito na geração de caixa) e subtraem-se os investimentos, a necessidade de capital de giro, e os aumentos ou diminuições no endividamento. Outros itens com efeito sobre o fluxo de caixa do projeto também são considerados quando apropriado.

É importante ressaltar que o lucro líquido calculado nas projeções de resultado não é diretamente comparável ao lucro líquido contábil a ser apurado futuramente nos exercícios subsequentes. Isso se deve ao fato, entre outras razões, de que o lucro líquido realizado é afetado por fatores não operacionais ou não recorrentes, tais como receitas não operacionais, receitas e despesas com variações monetárias e cambiais, entre outras. Estes fatores não são projetados em razão de sua imprevisibilidade ou por motivos de simplificação das projeções.

A projeção dos demonstrativos de resultados futuros destina-se tão somente à finalidade de se calcular o fluxo de caixa projetado do negócio que está sendo avaliado, que contempla os fluxos futuros disponíveis para os acionistas. Nessa etapa da avaliação, o que se quer estimar é a capacidade de geração de caixa proveniente das operações normais do projeto, ou seja, seu potencial de gerar riqueza para os acionistas em decorrência de suas características operacionais.

Figura 13 – Representação esquemática do cálculo do fluxo de caixa



Fonte: Elaboração Consórcio.

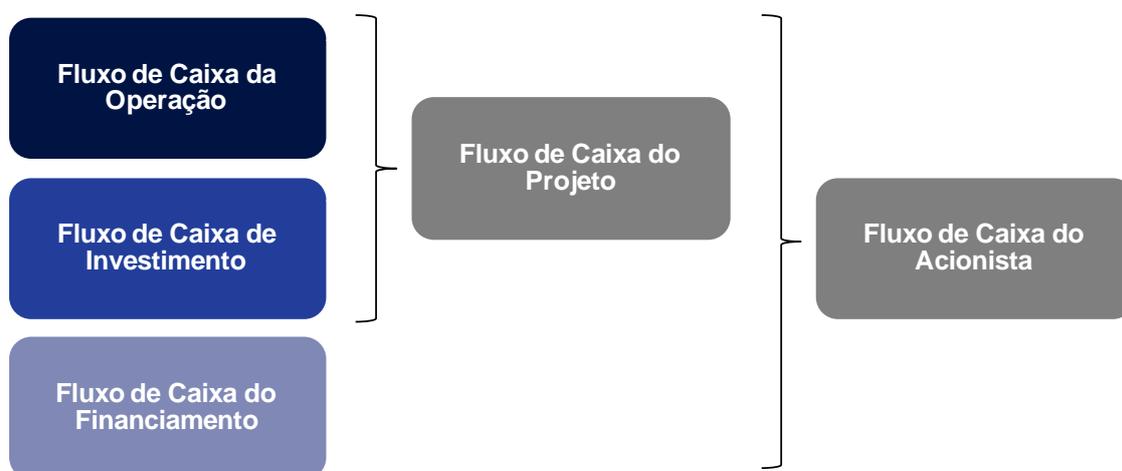
5.1.2 Taxa Interna de Retorno

A TIR é definida como a taxa de desconto que torna o VPL do fluxo de caixa livre igual a zero. Nos projetos de infraestrutura, a verificação da análise de viabilidade é calculada pela TIR do projeto e a TIR do acionista.

A TIR do projeto é obtida descontando-se o fluxo de caixa livre do projeto após os investimentos e antes dos custos financeiros (capital de terceiros), enquanto a TIR do acionista é calculada descontando-se o fluxo de caixa livre após os investimentos e custos financeiros, respeitando-se as restrições de distribuição de dividendos.

A metodologia da análise de viabilidade por um acionista estabelece que um projeto de investimento deve ser aceito se o custo do capital próprio for menor do que a TIR do acionista.

Figura 14 – Fluxo de caixa do acionista



Fonte: Elaboração Consórcio

5.1.3 Metodologia de Cálculo da Taxa Interna de Retorno Referencial

O objetivo da Taxa Interna de Retorno Referencial para este projeto é ter um balizador para o programa de concessões e Parcerias Público Privadas no estado do Rio Grande do Sul. Dessa forma, em conjunto com outras ferramentas, ela deverá auxiliar na determinação do preço teto para certame das tarifas de concessões.

Essa metodologia já vem sendo utilizada em concessões federais, e os parâmetros / fontes utilizadas no cálculo foram definidas pela ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres).

De acordo com a metodologia utilizada na Nota Técnica 64 de maio de 2007, publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional, o conceito de custo médio ponderado de capital (WACC) será utilizado para o balizamento da TIR, conforme descrito abaixo:

$$\text{WACC} = \frac{E}{(E+D)} r_e + \frac{D}{(E+D)} r_d$$

Onde:

E= Capital Próprio

D= Capital de terceiros

r_e = Custo do capital próprio (CAPM)

r_d = Custo do capital de terceiros depois dos impostos

5.1.3.1 Parâmetros do custo de capital próprio

O modelo para mensuração do custo de capital próprio é o CAPM (*Capital Asset Pricing Model*), que encontra-se em linha com as melhores práticas internacionais, conforme fórmula abaixo:

$$r_e = R_f + \beta (R_m - R_f) + R_B$$

Onde:

- r_e é o custo de capital próprio;
- R_f é a taxa livre de risco;
- β é o beta do setor;
- $(R_m - R_f)$ é o prêmio pelo risco do mercado de referência; e
- R_B compreende o prêmio pelo risco Brasil.

***R_f* - Taxa livre de risco**

Conforme Nota Técnica 030/SUREF/2006, é utilizado a taxa de juros média anual dos títulos do Tesouro Americano (T-bond) com prazo de 10 anos, como parâmetro de rentabilidade sem risco.

R_B - Prêmio pelo risco Brasil

A medida de risco país é aquela definida por Bragança et al. (2006), que definem como indicador, o índice EMBI+ determinado pelo JP Morgan.

R_m - Prêmio de risco de mercado

A ANTT, conforme Nota Técnica, utilizou a taxa livre de risco do retorno médio anual da série histórica dos retornos diários do S&P 500.

Beta

O coeficiente Beta é usado para medir o risco não diversificável, ou seja, variações não controláveis do mercado e do ambiente. O cálculo é feito através divisão da covariância entre o retorno do ativo e do mercado pela variância do retorno de mercado.

Para alcançarmos o coeficiente do beta desalavancado conforme abaixo na tabela, através do terminal *Bloomberg* encontramos 10 empresas comparáveis para o setor de concessões rodoviárias no mundo. Separando-as encontramos o Beta médio por país e assim a média final. Dentre as comparáveis são listadas empresas da América do Sul, Ásia, Oceania e Europa.

Taxa de inflação americana

A taxa de inflação americana é apresentada através da média do índice CPI (Consumer Price Index).

5.1.3.2 Custo de capital de terceiros

Para o cálculo do custo de capital de terceiros, utilizou-se os parâmetros descritos abaixo.

$$r_d = R_f + R_B + R_c$$

Onde:

- R_f é a taxa livre de risco;
- R_B compreende o prêmio pelo risco Brasil;
- R_c é o risco de crédito.

R_c - Risco de crédito

O risco de crédito significa o valor apresentado pelo BNDES para projetos de financiamento de concessões rodoviárias. Esse risco é baseado na Taxa preferencial Brasileira (TPB), constante no “Relatório de Economia Bancária e Crédito” elaborado pelo Banco Central.

Estrutura de capital

Tendo por base outros projetos de infraestrutura financiados recentemente, foi considerado uma estrutura de capital com um nível de alavancagem a 70%. Este nível de alavancagem está em linha com a políticas do BNDES para outros projetos de rodovias e de outros setores financiados recentemente e reflete a expectativa do mercado.

Com base na metodologia aplicada e nos parâmetros utilizados obteve-se o valor de 9,3% a.a. para o custo médio ponderado de capital (WACC), conforme tabela a seguir:

Tabela 14 – Cálculo da Taxa Interna de Retorno Referencial

Estrutura de capital	Rodovia revisão
(A) Participação Capital Próprio	30,00%
(B) Participação Capital de Terceiros	70,00%
Custo do Capital Próprio (CAPM)	
(1) Taxa Livre de Risco	4,07%
(2) Prêmio de Risco de Mercado	5,68%
(3) Beta desalavancado	0,810
(4) IR + CSLL	34,00%
(5) Beta Alavancado = { (A) + (B) * [1-(4)] } / (A) * (3)	2,06
(6) Prêmio de Risco do Negócio = (2) * (5)	11,68%
(7) Prêmio de Risco Brasil	3,88%
(8) Custo de Capital Próprio Nominal = (1) + (6) + (7)	19,63%
(9) Taxa de Inflação Americana	2,08%
(10) Custo Real do Capital Próprio (CAPM) = [1+ (8)] / [1+ (9)] -1	17,20%
Custo do Capital de Terceiros	
(11) Taxa Livre de Risco	4,07%
(12) Prêmio de Risco Brasil	3,88%
(13) Risco de crédito	4,25%
(14) Custo Nominal da Dívida (11) + (12) + (13)	12,20%
(15) Custo Nominal da Dívida Líquido de Impostos = (14) * [1-(4)]	8,05%
(16) Taxa Real, em R\$ = [1+ (15)] / [1+ (9)]-1	5,86%
WACC	
(17) WACC = (A) *(10) + (B) * (16)	9,3%

Fonte: Elaboração Consórcio.

Para todos os valores imputados na tabela foi considerada a data base de dezembro de 2017.

Cabe ressaltar que o resultado encontrado para TIR referencial está em linha com as utilizadas pelas concessões federais, de 9,2%, e pelo Governo do Estado de São Paulo nas concessões rodoviárias estaduais, 9,83%. Além disso, em ambos os cenários, estadual e federal, os projetos concessionados, que consideraram as respectivas taxas como referência, tiveram êxito e competição acirrada no processo licitatório.

5.2 Premissas Gerais

Neste item estão descritas as premissas gerais adotadas no modelo econômico-financeiro do Projeto e o cenário que faz parte do projeto e serviram como premissa para o modelo.

Para balizar as premissas de elaboração do modelo econômico-financeiro do Projeto, foram elaborados estudos técnicos, que integram o Produto de modelagem da Concessão da rodovia RSC-287, bem como a definição do cenário de implantação.

O Consórcio partiu da seguinte premissa para elaboração dos estudos, duplicação do trecho urbano do ano 3 ao ano 5 da Concessão e duplicação do trecho rural do ano 6 ao ano 11, iniciando as obras do menor km para o maior km da rodovia. O cenário está resumido abaixo e detalhado no Tomo IV (Programa de Investimentos Melhorias e Ampliação de Capacidade) que integram o Produto da modelagem da Concessão da RSC-287.

Cenário Único: Duplicação do trecho urbano do ano 3 ao ano 5 da Concessão. E duplicação do trecho rural do ano 6 ao ano 11. As obras se iniciarão do menor km para o maior km da rodovia.

5.2.1 Horizonte de projeção

O horizonte de projeção considerado na modelagem econômico-financeira da rodovia RSC-287 é de 30 anos, tendo por base o prazo delimitado para a concessão e exploração ao setor privado. Adotou-se o ano de 2018 como ano de início da Concessão, sendo assim, o último ano de Concessão será 2047.

5.2.2 Premissas macroeconômicas

As premissas macroeconômicas foram definidas de acordo com os dados históricos e projeções calculadas pelo Sistema de Expectativas do BACEN na data-base 31 de maio de 2017, com exceção da taxa CDI proveniente da CETIP. A tabela abaixo apresenta as projeções macroeconômicas utilizadas na modelagem econômico-financeira.

Tabela 15 – Projeções macroeconômicas

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
IPCA	2,94%	3,98%	4,19%	4,06%	4,01%	4,01%
IGP-M	-0,52%	4,34%	4,30%	4,25%	4,20%	4,33%
CDI	9,93%	6,89%	6,89%	6,89%	6,89%	6,89%
SELIC	7,00%	6,74%	7,96%	8,15%	8,08%	7,98%
TJLP	7,00%	6,75%	6,75%	6,75%	6,75%	6,75%

Fonte: Elaborado pela KPMG.

A partir de 2021, as projeções para IPCA, IGP-M e SELIC foram mantidas constantes. No que diz respeito as taxas CDI e TJPL, estas foram mantidas constantes a partir de 2019.

5.2.3 Moeda

As projeções foram realizadas utilizando o Real (R\$) como moeda e foram elaboradas em termos reais, ou seja, não consideram os efeitos da inflação. A data-base considerada para o levantamento das informações e premissas utilizadas é 31 de maio de 2017.

5.3 Premissas Operacionais

5.3.1 Receita

A receita total da Concessionária será composta pela receita tarifária e pela receita de exploração de atividades acessórias, conforme será detalhado na sequência. A receita tarifária compõe a maior parte da remuneração da Concessionária pelos serviços prestados, como é possível observar na Figura 15.

Figura 15 – Receitas da Concessionária



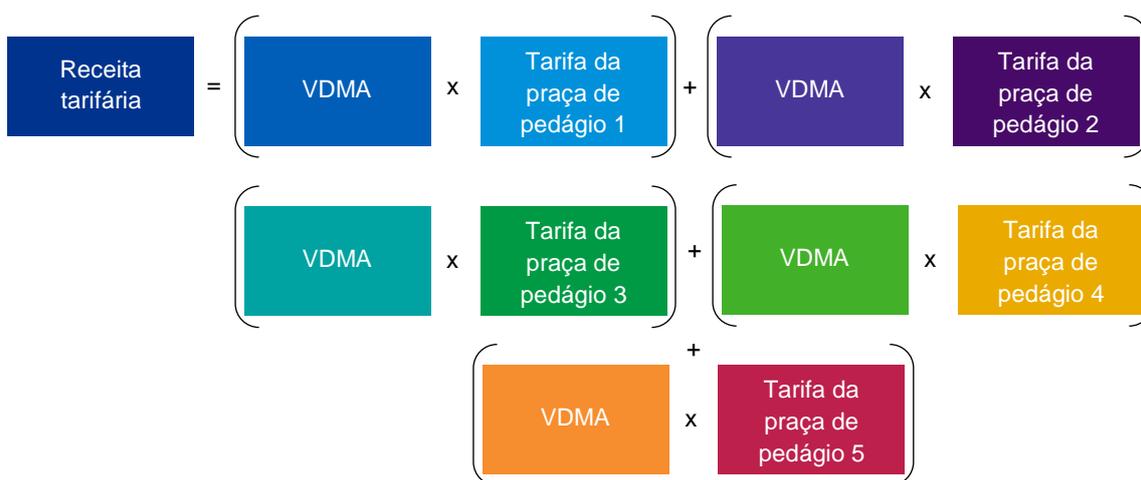
Fonte: Elaboração Consórcio

1) Receita tarifária

A Concessionária será remunerada pela prestação de serviços e operação da rodovia RSC-287 principalmente através do pagamento da tarifa por parte do usuário, a ser coletada por meio das praças de pedágio. O projeto detém duas praças de pedágios, que estão em funcionamento, uma em Venâncio Aires e outra em Candelária, outras três praças de pedágio estão previstas para operar no ano 2 da Concessão. Portanto, a receita tarifária da Concessionária será composta pela soma das receitas das cinco praças de pedágio, a partir do ano 2 da Concessão.

A receita tarifária é igual ao resultado da multiplicação do VDMA pela tarifa da praça de pedágio. Portanto, a receita tarifária seguirá a fórmula a seguir:

Figura 16 – Fórmula da Receita Tarifária do projeto



Fonte: Elaboração Consórcio

De acordo com o Estudo de Demanda realizado, verifica-se que quanto menor a tarifa praticada pelos pedágios maior será o VDMA da rodovia. Sendo assim, tem-se abaixo a fórmula da tarifa da praça de pedágio:

Figura 17 – Fórmula da Tarifa por praça de pedágio

$$\text{Tarifa por praça} = \text{Extensão por KM por praça} \times \text{Tarifa quilométrica}$$

Fonte: Elaboração Consórcio.

O trecho rodoviário em estudo possui 204,51 quilômetros de extensão, assim sendo considerou-se para efeitos de cálculo da tarifa por praça, que, cada uma delas abrange cerca de 40,90 quilômetros de extensão, ou seja a extensão total do trecho rodoviário dividida pela quantidade de praças de pedágio a serem instauradas.

Conforme detalhado na tabela abaixo, para a operação do trecho rodoviário obter uma TIR de 9,3%, a tarifa quilométrica deverá ser igual a R\$ 0,1451, considerando cinco praças de pedágio ao longo de todo o trecho rodoviário, a tarifa a ser cobrada em cada uma das praças é de R\$ 5,93.

Tabela 16 – Resultado da modelagem econômica financeira – Tarifa de Pedágio

Tarifa de Pedágio	
Extensão da Rodovia (km)	204,51
Praças de Pedágio (qtde.)	5
Extensão por Praça de Pedágio (km)	40,90
Tarifa Quilométrica	R\$ 0,1451
Tarifa por Praça de Pedágio	R\$ 5,93

Fonte: Elaboração Consórcio.

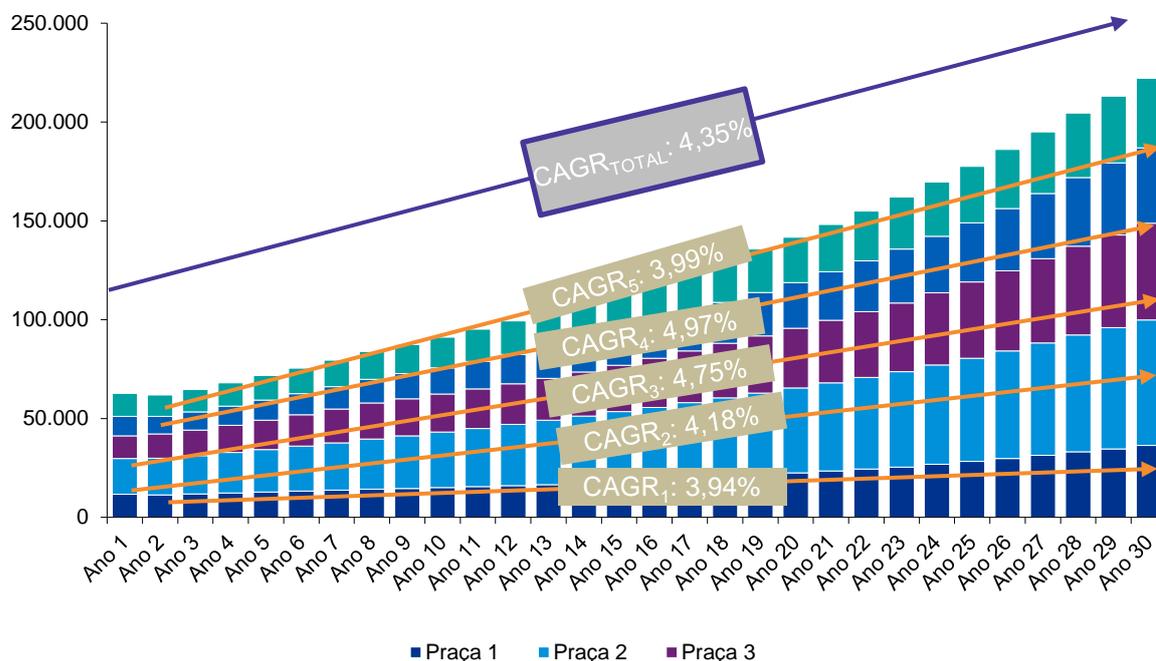
A seguir apresentamos a evolução da receita tarifária ao longo dos anos da Concessão.

Volume Diário Médio Anual (VDMA)

Para chegar-se a receita tarifária, multiplicou-se a tarifa de cada praça de pedágio, conforme mencionado anteriormente, com a demanda de cada uma delas. A metodologia e os resultados do estudo de demanda estão detalhados no Volume 1 – Estudo de Demanda do Estudo de Viabilidade.

A figura a seguir apresenta a demanda de veículos equivalente em cada praça de pedágio.

Figura 18 – Total Anual de Veículos Equivalentes das Praças de Pedágio

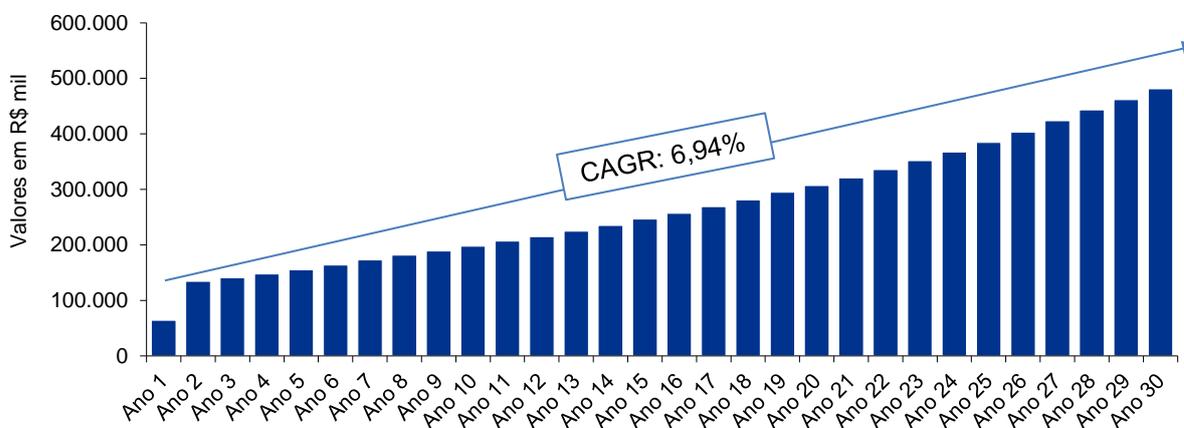


Fonte: Elaboração Consórcio.

De acordo com o estudo de demanda, com a implementação do pedágio estimam-se comportamentos diferentes consoantes à praça de pedágio, pois as praças 2 e 3, atualmente existentes, terão uma redução da tarifa. Este fato origina um aumento de demanda quando a tarifa atual é substituída pela tarifa futura. A praça com mais peso é a praça 2, com uma demanda total de 30% do total das cinco praças, a praça com menor demanda é a praça 4 com cerca de 16% do total das cinco praças.

A seguir apresentamos a evolução da receita tarifária ao longo dos anos da Concessão.

Figura 19 – Evolução da Receita Tarifária ao longo dos anos da Concessão



Fonte: Elaboração Consórcio.

2) Receita acessória

Junto à receita tarifária, as receitas acessórias irão compor as receitas totais do projeto. Tendo em conta o que é observado no mercado de concessões rodoviárias no Brasil, considerou-se que as receitas acessórias serão equivalentes a 1,0% do total da receita tarifária.

5.3.2 Custos e Despesas

A projeção dos custos e despesas na modelagem econômico-financeira foi dividida em dois grandes grupos: custos e despesas operacionais e custos administrativos.

5.3.2.1 Custos e despesas operacionais

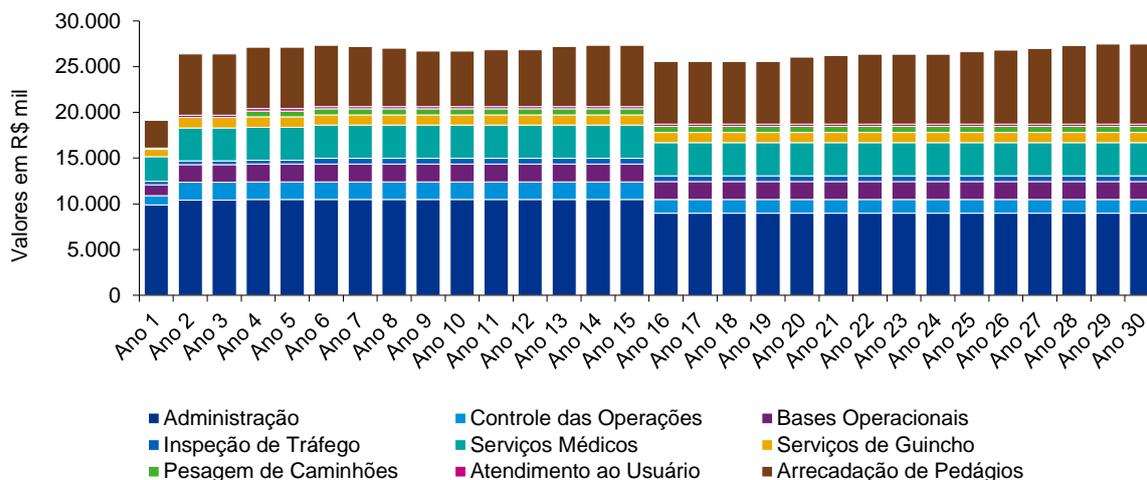
Custos operacionais

As estimativas dos custos operacionais foram calculadas de acordo com o Modelo Operacional e totalizam R\$ 1.396.692.722,37 durante os 30 anos de Concessão. A seguir serão elencados os custos operacionais considerados para fins da modelagem econômico-financeira:

Mão de Obra

Os custos com funcionários são compostos pelo cronograma de permanência de pessoal o qual é composto pelos salários e encargos de cada profissional. O custo já inclui os salários, encargos e benefícios, como vale transporte, seguro de vida e outros benefícios, e se mantém constante durante maior parte do período de Concessão. Também considerou-se participação nos lucros equivalente a 1,5 salários. Os custos foram estimados com base na tabela de cargos e profissionais da ABCR e orçados conforme descrito no Estudo do Modelo Operacional e totalizam R\$ 793.029.712,10 para todos os anos da Concessão. Na figura abaixo se encontra a divisão dos custos de mão de obra.

Figura 20 – Divisão dos custos de Mão de Obra



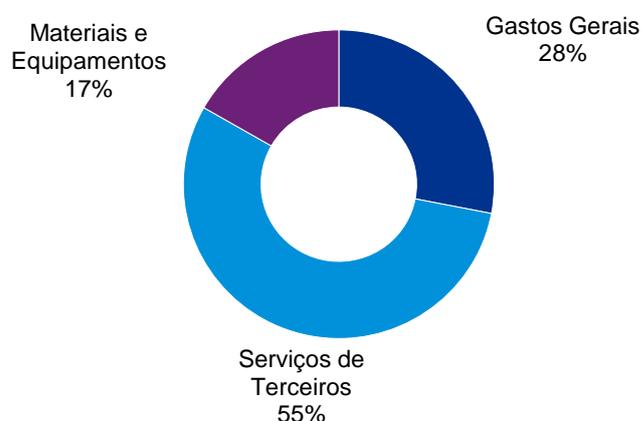
Fonte: Elaboração Consórcio.

Quando se observa os custos com mão de obra separadamente, pode-se constatar que mão de obra com administração é 37% do total. Em seguida, o custo com de mão de obra de arrecadação de pedágios, sendo 26% do total do custo. E após os dois maiores custos tem-se o custo com serviços médicos, o qual compõe 14% na conta do cálculo do custo de mão de obra.

Despesas complementares

As despesas complementares consistem em três categorias: gastos gerais, serviços de terceiros e materiais e equipamentos. As despesas complementares somam um total de R\$ 139.741.373,52. Na figura abaixo pode-se observar o percentual de cada despesa.

Figura 21 – Divisão das Despesas Complementares



Fonte: Elaboração Consórcio.

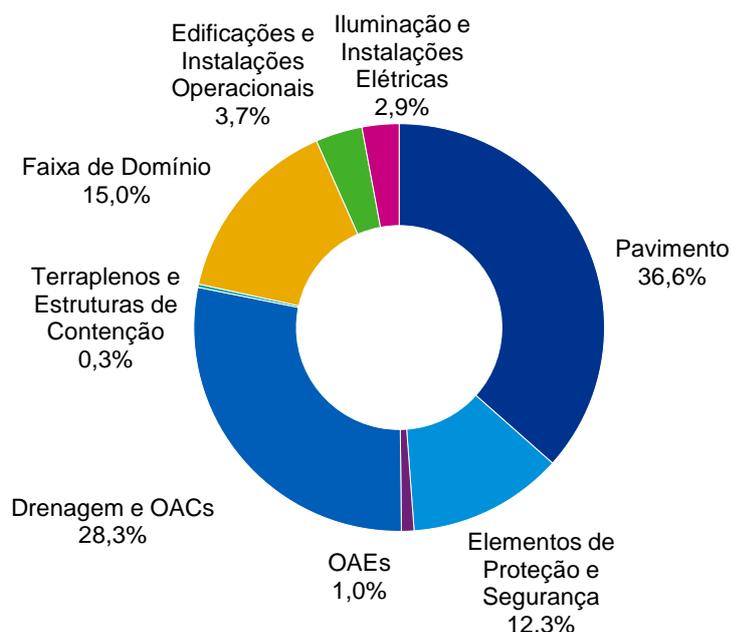
Na divisão das despesas complementares, o maior valor se encontra nos serviços de terceiros sendo 55%, seguido pelos gastos gerais com 28% e por último materiais e equipamentos, com 17%. A descrição de cada item dos subgrupos das despesas complementares se encontra abaixo:

- *Gastos gerais:* Energia; Água; Mobiliário; Telefonia fixa; Aluguel da sede administrativa; Comunicação de dados-internet; Celular; Lanches e refeições; Correios e malotes; Associação de classe; Contribuição sindical patronal; Despesas com cartório; Marketing; Eventos, feiras e congressos; Editais, atas, publicações e registros e Serviços gráficos e Custos com reuniões do Conselho da Administração.
- *Serviços de terceiros:* Site da concessionária; Desenvolvimento da marca e produtos; Consultoria fiscal; Gestão de pessoas; Auditoria interna; Assessoria jurídica permanente e especializada; Assessoria contábil; Serviço de fretes e carretos; Serviço de transporte de valores.
- *Materiais e equipamentos:* Material de limpeza; Material de escritório; Material de informática; Material de consumo médico; Material de copa e cozinha; Material de paisagismo e jardinagem; Despachante; Material de segurança; Bens de pequeno valor; Uniformes; EPI, colete, capa de chuva, agasalhos.

Conservação da rodovia

Os custos com a conservação da rodovia foram calculados e detalhados nos Estudos de Engenharia e totalizam R\$ 367.271.055,60. O custo com maior predominância dentro do grupo de Conservação da rodovia é o custo com pavimento, representando 37% do total dos custos, em seguida o custo com drenagem e OACs (Obra de Arte Corrente) somam 28% do total dos custos.

Figura 22 – Divisão dos custos com Conservação da rodovia



Fonte: Elaboração Consórcio.

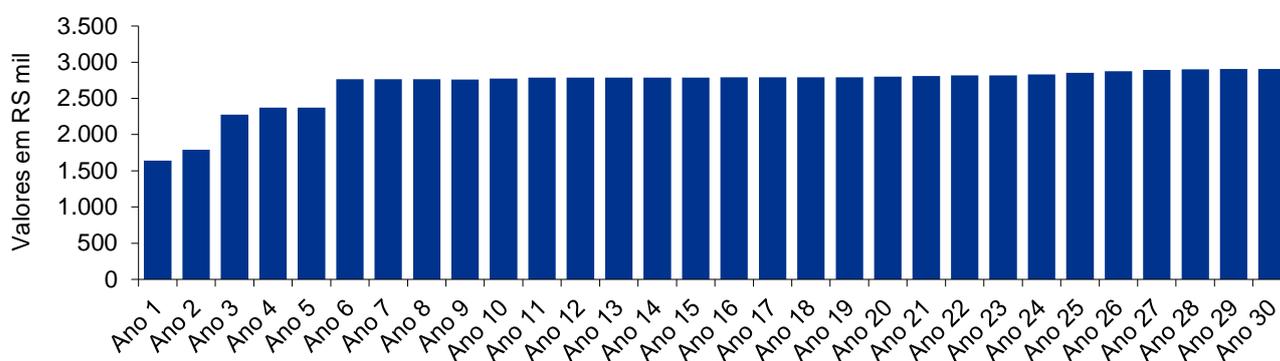
Conservação de equipamentos e sistemas

Os custos relativos a conservação de equipamentos e sistemas foram calculados e detalhados conforme Estudos de Engenharia no Volume 2 dos Estudos Técnicos. Estes custos estão contemplados no cronograma de permanência de equipamentos e sistemas e no cronograma de permanência de veículos, em todos os tópicos abaixo, foram analisados aquisição de equipamentos, reposição e manutenção de equipamentos. O total do gasto com conservação de equipamentos e sistemas foi de R\$ 80.795.810,05 e a média anual dos custos foi de R\$ 2.693.193,67. Abaixo a descrição de cada tópico analisado:

- *Administração da concessionária:* incluindo servidores físicos, softwares, computadores e impressoras.
- *Centro de controle operacional:* contemplando servidores, programas e sistemas operacionais, monitores, computadores específicos e impressoras multifuncionais, rede, sistema e equipamento de fibra ótica.
- *Sistemas de monitoração de tráfego:* incluindo equipamentos de detecção e sensoriamento de pista, sistema de circuito fechado de TV e sistema de controle de velocidade e sistema de sensoriamento de tráfego.
- *Sistema de comunicação com os usuários:* contemplando painéis de mensagens, sistema de radiocomunicação e sistema de telefonia convencional.
- *Sistema de arrecadação de pedágio:* incluindo equipamentos e softwares.
- *Sistemas de pesagem de veículos:* contemplando conjunto de pesagem fixa e lombada eletrônica.

- *Administração da concessionária*: incluindo veículos destinados à diretoria geral, veículos destinados à gerência de administração e finanças e veículos destinados à gerência de operação e engenharia.
- *Sistema de atendimento aos usuários (SAU)*: contemplando Ambulância para o atendimento médico de emergência; Guinchos para atendimento mecânico; Veículos para demais incidentes (Caminhão gaiola, Carro-pipa e veículos utilitário).
- *Sistema de inspeção de tráfego*: um veículo para guarda e vigilância patrimonial.

Figura 23 – Total do custo de conservação de equipamentos e sistemas por ano de Concessão, em R\$ mil.

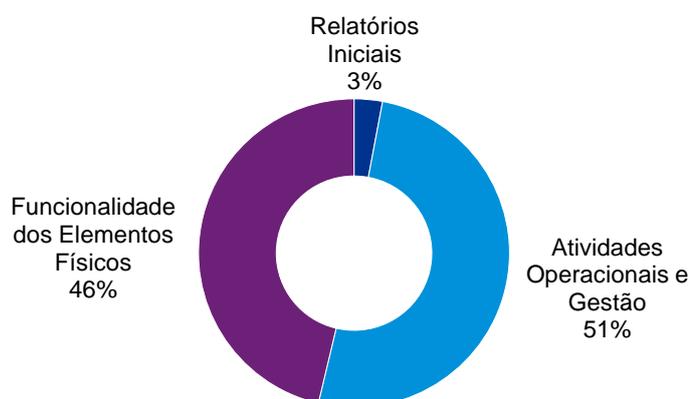


Fonte: Elaboração Consórcio.

Monitoração da rodovia

Os custos relativos a monitoração da rodovia foram calculados e detalhados no Modelo Operacional, Volume 3 dos Estudos Técnicos. O total dos custos de monitoração da rodovia somam R\$ 15.854.771,09, já a média equivale a R\$ 528.492,37 por ano. Estes custos estão contemplados no extrato de monitoração e gestão de desempenho. A análise abaixo refere-se a divisão dos custos de monitoração da rodovia.

Figura 24 – Divisão dos custos em Monitoração da rodovia



Fonte: Elaboração Consórcio.

Pode-se constatar que as Atividades Operacionais e Gestão representam 51% dos custos de monitoração.

Abaixo o detalhamento de cada um dos custos:

- *Relatórios iniciais:* Esta conta contempla a execução e entrega de relatórios de risco iminente e tráfego da rodovia, custos com o cadastro inicial da rodovia, confecção do plano de ação dos trabalhos iniciais e emissão de relatório de operações. Todos estes relatórios estão contabilizados apenas no primeiro ano da Concessão.
- *Atividades operacionais e gestão:* Esta conta contempla atividades ligadas ao monitoramento da operação, custos com implementação e manutenção de um sistema de atendimento aos usuários e um sistema de gerenciamento operacional. A incidência destes custos na modelagem econômico-financeira é mensal no decorrer da Concessão.
- *Funcionalidade dos elementos físicos:* Aqui contemplam-se custos visando a manutenção dos elementos físicos da Concessão, como reparos nos pavimentos, gastos com elementos de proteção e segurança, obras de arte especiais, sistemas de drenagem, terraplenos e estruturas de contenção, canteiro central e faixa de domínio, edificações operacionais, sistemas elétricos e de iluminação, sistema de gerenciamento operacional e redução de acidentes, relatório de monitoração. A incidência destes custos na modelagem econômico-financeira é anual e recorrente durante o período da Concessão.

Despesas operacionais

As despesas operacionais compreendem as despesas regulatórias do setor de rodovias e totalizam R\$ 69.601.673,16 durante os 30 anos de Concessão. Segundo a regulação do Rio Grande do Sul, as concessionárias de rodovias devem considerar em seus custos a verba de fiscalização, conforme regulação da AGERGS, verba de segurança no

trânsito e recursos para desenvolvimento tecnológico. O cálculo das despesas operacionais é detalhado na sequência.

Verba de fiscalização

As diretrizes para a verba de fiscalização estão na Lei Nº 11.863, de 16 de dezembro de 2002 e é calculada com base no faturamento bruto da Concessionária. A legislação determina uma taxa de fiscalização determinadas faixas de faturamento, sendo que na média representa 1,0% do faturamento bruto, limitado a R\$ 1.424.592,07 de acordo com a tabela de 2017. Para fins de simplificação, utilizou na modelagem financeira 1,5% do faturamento bruto limitado a R\$ 1.424.592,07.

Verba de segurança no trânsito

A verba de segurança no trânsito foi calculada considerando R\$ 170/km/mês. Considerando os 204,51 km administrados pela Concessionária. Chegou-se ao valor de R\$ 417.200,40 por ano.

Recursos para desenvolvimento tecnológico

Os recursos para o desenvolvimento tecnológico são calculados considerando 0,25% do valor presente líquido da receita operacional bruta, em série de pagamentos constantes pelo período de duração do contrato de Concessão e taxa igual a TIR referencial. Dessa forma calculou-se a prestação considerando a seguinte fórmula.

$$RDT = NPVrb \times \frac{i}{1 - \frac{1}{(1+i)^n}}$$

Onde:

- RDT = parcela anual para Recursos para Desenvolvimento Tecnológico;
- NPVrb = 0,25% do valor presente líquido das receitas operacionais bruta;
- i = Taxa Interna de Retorno (9,3%).
- n = prazo do contrato (30 anos).

5.3.2.2 Custos administrativos

Os custos administrativos considerados são os custos com seguros e garantias. Estão sendo considerados na modelagem financeira os seguros de risco de engenharia, riscos operacionais e de responsabilidade civil, também foram consideradas as garantias de execução do contrato e perda de receita. Os custos administrativos totalizam R\$ 97.857.757,20 ao longo dos 30 anos de Concessão.

Riscos de engenharia

Os riscos de engenharia foram calculados a partir do CAPEX anual (investimentos em recuperação e ampliação + investimentos em edificações operacionais). Este valor foi multiplicado pelo prêmio referente aos riscos de engenharia igual a 0,15% conforme detalhado no Modelo Operacional. O custo do risco de engenharia não se mantém

constante ao longo dos anos, tendo o seu ápice no 9º ano da Concessão, sendo o valor de R\$ 312.498,09. A média do gasto ao longo dos anos da Concessão se estabelece em R\$ 103.939,35.

Risco operacional

Os riscos operacionais foram calculados a partir do valor patrimonial da rodovia (valor patrimonial da rodovia + receita tarifária) multiplicado pelo prêmio referente aos riscos operacionais igual a 0,10% conforme detalhado no Modelo Operacional. Os riscos operacionais têm valor crescente em todos os anos da Concessão, sendo a média desse custo R\$ 2.346.969,35.

Responsabilidade civil

Os custos com responsabilidade civil foram calculados a partir da receita tarifária anual da Concessão multiplicado pelo fator 0,20% referente a responsabilidade civil, conforme detalhado no Modelo Operacional. Os custos com responsabilidade civil detêm um valor crescente ao longo dos anos da Concessão. A média dos custos foi calculada em R\$ 537.066,26 e o montante do valor nos trinta anos da Concessão em R\$ 16.111.987,89.

Garantia de execução

As garantias de execução foram calculadas a partir da receita operacional trazida a valor presente líquido, e depois multiplicada por 0,80%, premissa adotada para definição do valor segurado conforme detalhado no Modelo Operacional. O valor das garantias de execução nos primeiros nove anos de Concessão, é igual a R\$ 395.163,38 anuais. Do ano 10 ao ano 30 o valor anual da garantia é de R\$ 158.065,35. Ao longo de toda a Concessão é esperado um desembolso de R\$ 6.875.842,88.

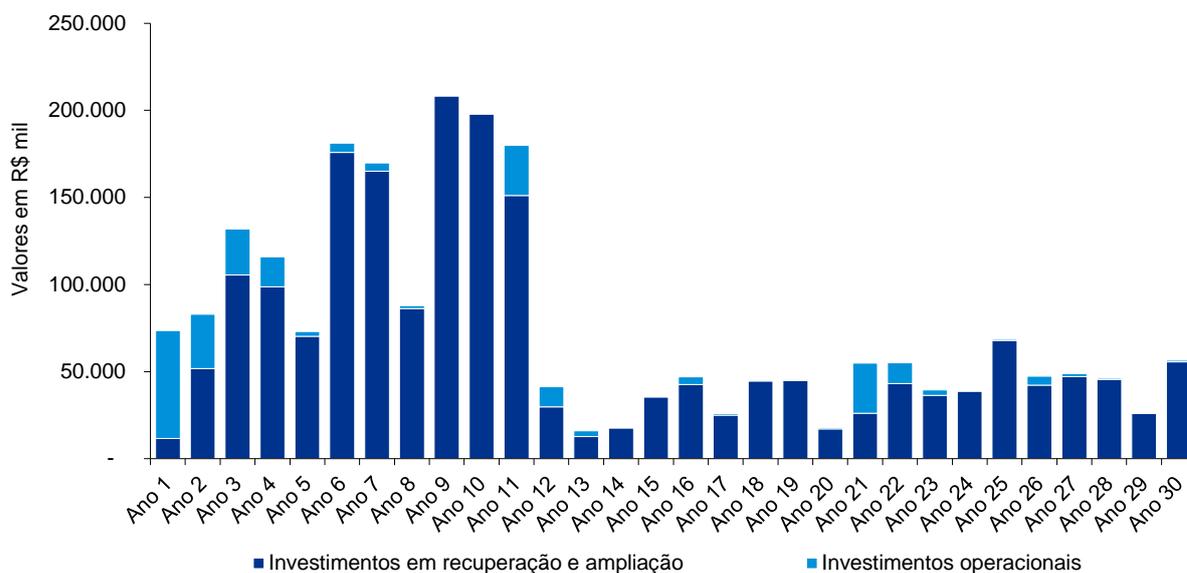
Perda de receita

As perdas de receita foram calculadas a partir das receitas tarifárias das praças de pedágio. Este valor (receita tarifária das praças de pedágio) foi multiplicado por quatro, referente a quantidade de meses considerada como premissa para a definição do valor de perda de receita, e multiplicado pelo fator igual a 0,05% conforme detalhado no Modelo Operacional. A perda de receitas detêm um valor crescente ao longo dos anos de Concessão. Com uma média calculada em R\$ 44.755,52 a soma ao longo dos trinta anos de Concessão é calculada em R\$ 1.342.665,66.

5.3.3 Investimentos

Foram considerados na modelagem econômico-financeira, dois grupos de investimentos que compõe o total de investimentos do projeto (CAPEX), os investimentos em recuperação e ampliação e os investimentos operacionais. O investimento total esperado para a Concessão é de R\$ 2.276.681.392,84, dos quais R\$ 2.020.548.793,92 para investimentos em recuperação e ampliação, e R\$ 256.132.598,91 para investimentos operacionais.

Figura 25 – Comparativo de desembolso anual para as categorias de investimento



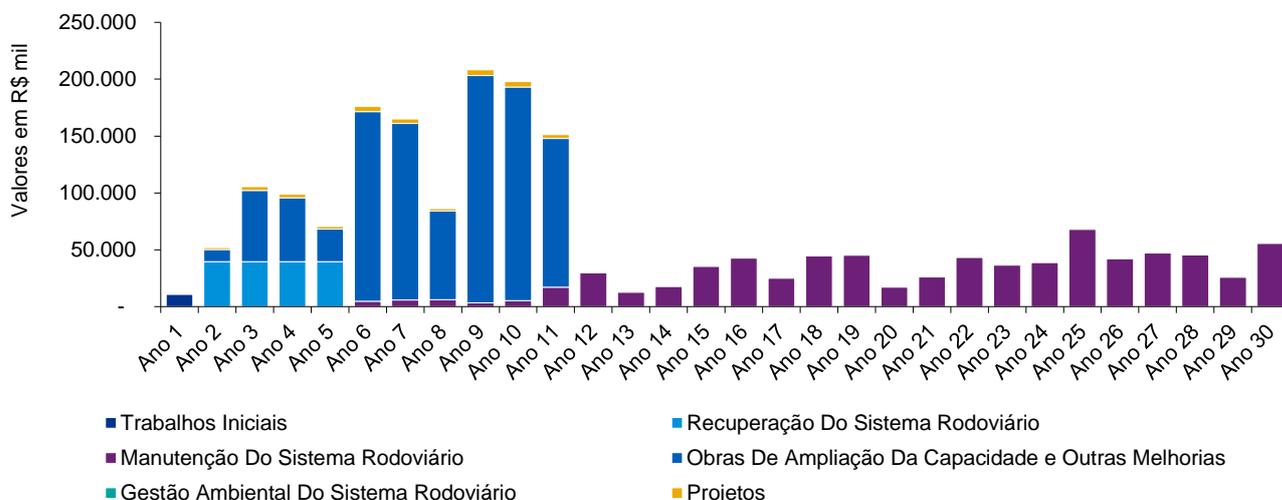
Fonte: Elaboração Consórcio.

Conforme demonstrado acima, verifica-se que os investimentos em recuperação e ampliação demandam maiores desembolsos ao longo da Concessão, comparados aos investimentos operacionais, principalmente nos anos 9 e 10, período em que ocorrerão boa parte das obras de duplicação.

5.3.3.1 Investimentos em Recuperação e Ampliação

Esta categoria abrange os investimentos requeridos no Programa de Concessão, necessários para que a rodovia esteja em condições de uso e adequada às exigências feitas pelo Poder Concedente. Estão detalhados a seguir os tipos de investimentos que compõe esta categoria:

Figura 26 – Desembolso anual dos grupos que integram a categoria de investimentos em recuperação e ampliação



Fonte: Elaboração consórcio.

Conforme visto acima, os grupos que possuem maior representatividade dentro desta categoria são: manutenção do sistema rodoviário e obras de ampliação da capacidade e outras melhorias, que representam cerca de 90% do total de investimentos.

Trabalhos Iniciais

Para os trabalhos iniciais, são considerados no modelo financeiro, investimentos apenas no primeiro ano de concessão, ou seja, em 2018, no valor estimado de R\$ 11.020.418,54.

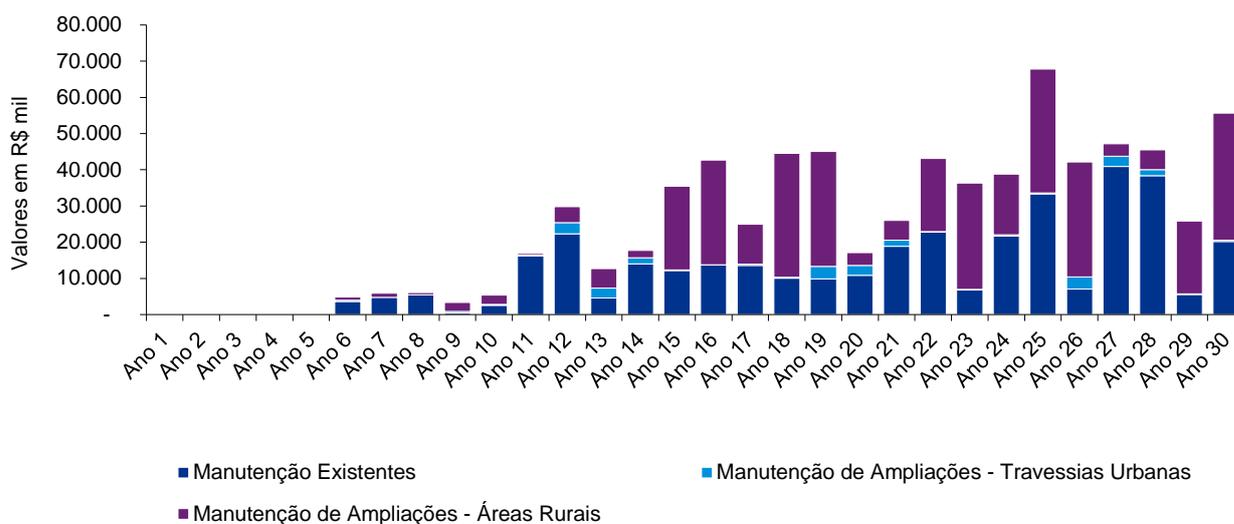
Recuperação do Sistema Rodoviário

As obras de recuperação do sistema rodoviário são consideradas, igualmente, apenas nos primeiros anos da concessão. Sendo assim, do segundo ao quinto ano de concessão (2019 a 2022) é considerado um desembolso de R\$ 39.521.231,16 por ano, para os respectivos anos, resultando em um investimento total de R\$ 158.084.924,66.

Manutenção do Sistema Rodoviário

Para manutenção do sistema rodoviário, o modelo financeiro considera investimentos ao longo de 25 anos a serem realizados pelo concessionário durante o tempo de concessão. Sendo assim, os investimentos ocorrem a partir do 6º ano até o 30º ano, ou seja, de 2023 a 2047. O fluxo do investimento está ilustrado na figura abaixo:

Figura 27 – Projeção dos investimentos em manutenção do sistema rodoviário



Fonte: Elaboração Consórcio.

Como é possível visualizar na figura acima, os primeiros anos em que ocorrerão as manutenções, a manutenção da infraestrutura existente é maior. Por outro lado, os investimentos em manutenção de ampliações terão desembolsos maiores a partir dos últimos anos da Concessão, devido ao fato de que as obras de ampliação já seriam finalizadas e por isso demandaria maior manutenção.

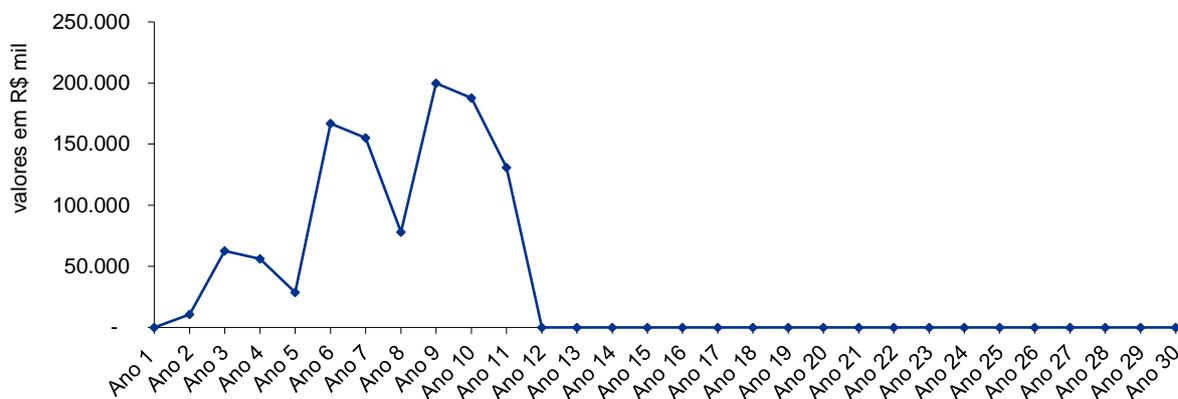
No entanto, ao final da concessão, dentro desta categoria, a atividade que demanda o maior investimento é Manutenções Existentes, representando 49% do total necessário para esta rubrica.

Ao final dos 30 anos de concessão, o desembolso total com obras de manutenção do sistema rodoviário é R\$ 740.821.419,98.

Obras de Ampliação da Capacidade e outras Melhorias

Para as obras de ampliação da capacidade e outras melhorias são considerados investimentos ao longo de 10 dos 30 anos de concessão. No entanto, este item é composto por diversos grupos, como obras de implantação e construção. Abaixo é possível verificar a evolução dos investimentos ao longo dos anos de concessão:

Figura 28 – Projeção de investimento para obras de ampliação da capacidade e outras melhorias



Fonte: Elaboração consórcio.

É possível verificar acima que os investimentos são realizados durante a primeira metade da Concessão, devido ao fato de que a maior parte desta é referente a obras de implantação e construção. No ano 9 espera-se o maior investimento nessa categoria. Ao fim da concessão o investimento total esperado nesta categoria é de R\$ 1.076.567.573,38.

Gestão Ambiental do Sistema Rodoviário

Atualmente, a identificação dos riscos ambientais é componente essencial no desenvolvimento da infraestrutura rodoviária. Questões ambientais imprevistas, e às vezes imprevisíveis, podem aumentar consideravelmente os custos e resultar em sérios atrasos no cronograma do empreendimento.

Projetos

Nesta categoria são considerados investimentos em diversas modalidades, como ampliações, TI, restauração e implantação.

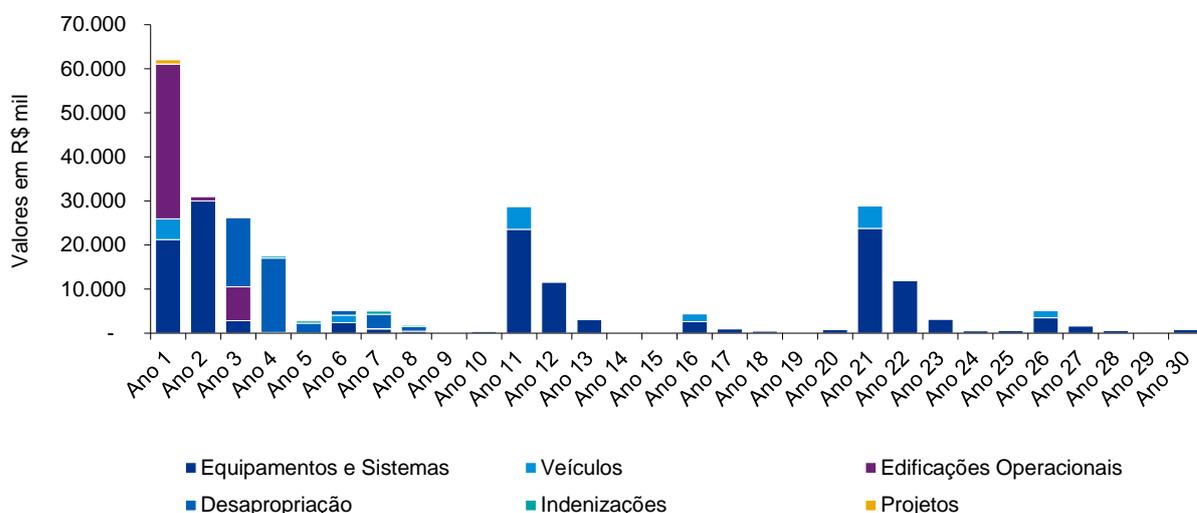
O investimento ocorrerá durante os 3 primeiros anos de concessão e de acordo com o estudo de engenharia, o valor total desta categoria será de R\$ 34.054.457,38.

A ocorrência destes investimentos pode variar, uma vez que projetos e trabalhos iniciais são requeridos nas etapas iniciais da concessão, enquanto recuperação e manutenção do sistema rodoviário só será necessária uma vez que a rodovia esteja em funcionamento.

5.3.3.2 Investimentos Operacionais

Os investimentos operacionais são os investimentos que serão realizados em complemento, a fim de facilitar a operação da concessionária durante o período de concessão.

Figura 29 – Desembolso anual dos grupos que integram a categoria de investimentos operacionais



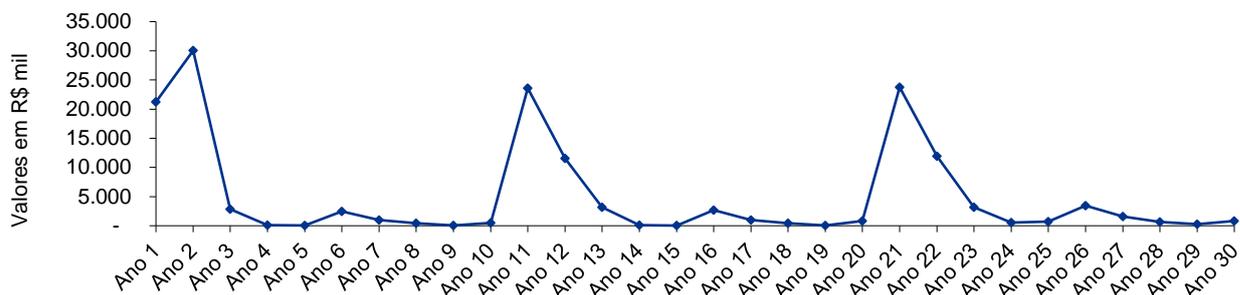
Fonte: Elaboração consórcio.

Conforme demonstrado acima, o primeiro ano de concessão prevê maior volume de investimento operacional. Além disso, as categorias de equipamentos e sistemas e edificações operacionais são as mais significantes dentro desta rubrica, visto que, representam 75% do total.

Equipamentos e Sistemas

As variáveis que compõe esta categoria são equipamentos e sistemas necessários para o funcionamento e manutenção da operação na rodovia. Sendo assim, os investimentos projetados também consideram a substituição ou reinvestimentos em equipamentos e sistemas.

Figura 30 – Projeção de investimentos em equipamentos e sistemas



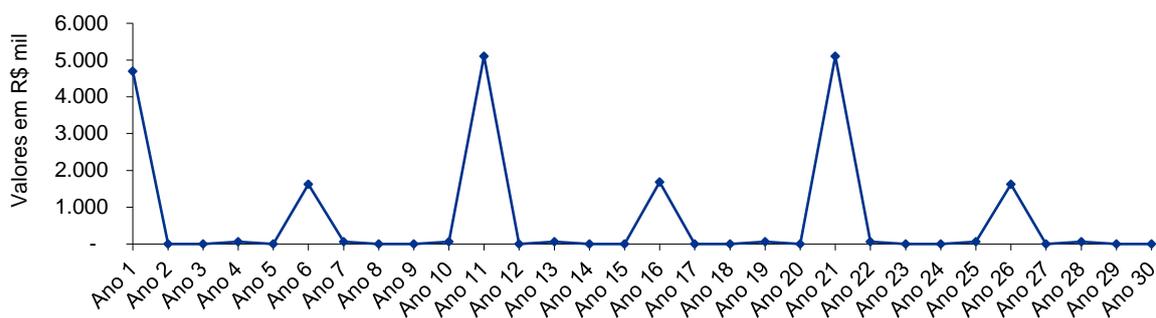
Fonte: Elaboração Consórcio.

É possível verificar que os investimentos ocorrem durante quase todos os anos de concessão, porém a cada 10 anos há um reinvestimento em equipamentos e sistemas. Até o fim da concessão serão investidos R\$ 148.861.052,20.

Veículos

Esta categoria engloba todos os tipos de veículos utilizados na operação e administração da Concessão, tais como carros para gerência e diretoria da administração da concessionária, veículos para o serviço de atendimento ao usuário, ambulância, entre outros. Abaixo é possível verificar como ocorrerá a evolução dos investimentos ao longo da concessão:

Figura 31 – Projeção de investimentos em veículos



Fonte: Elaboração consórcio.

A disparidade de investimento entre os anos ocorre devido ao cronograma de investimento desta rubrica, que é afetado principalmente por três fatores a serem considerados: aquisição, reposição e manutenção. Ao fim da concessão a expectativa é que o valor total do investimento seja R\$ 20.358.134,05.

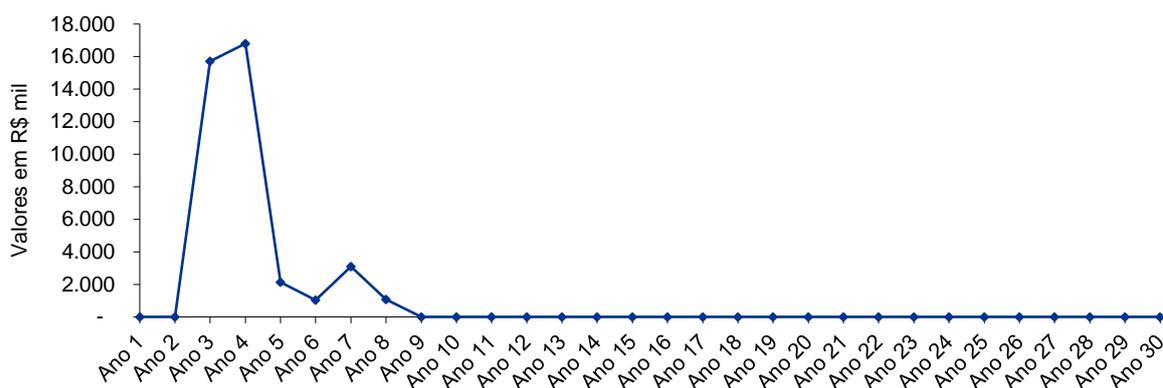
Edificações operacionais

Esta categoria refere-se aos investimentos necessários para implementação, construção e reformas de praças de pedágio, postos da Polícia Rodoviária Federal, entre outros. Sendo assim, investimentos necessários ocorrem no começo do período de concessão, por isso, para a projeção foi considerado investimento apenas no primeiro, segundo e terceiro ano, nos valores de R\$ 35.106.371,23, R\$ 1.029.960,53 e R\$ 7.649.939,85 respectivamente, totalizando R\$ 43.786.271,61.

Desapropriação

A rubrica acima representa os investimentos necessários para realizar desapropriações urbanas, rurais e nos contornos da rodovia. Por ser uma categoria importante de investimento necessária para o início e continuidade das obras, faz-se necessário que ocorram no começo da Concessão e no decorrer das construções/manutenções. Abaixo é possível visualizar a evolução dos investimentos:

Figura 32 – Projeção de investimentos em desapropriações



Fonte: Elaboração consórcio.

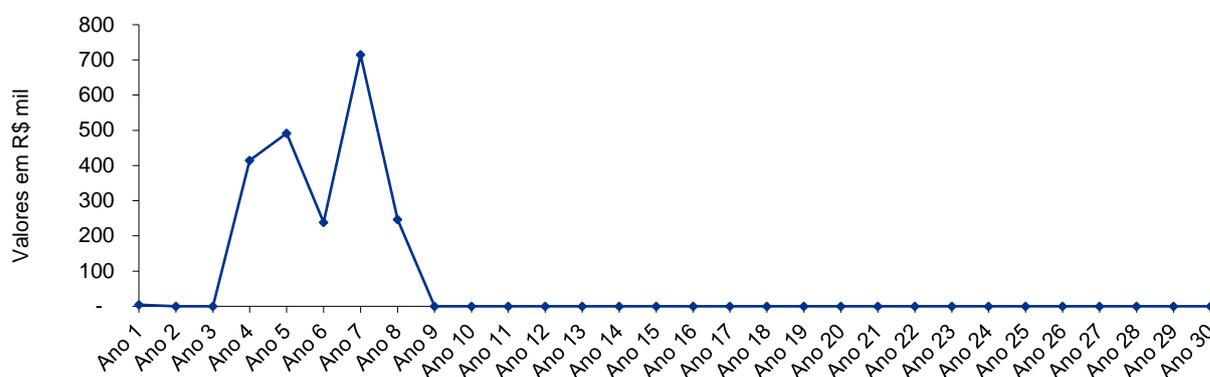
Conforme mencionado anteriormente, a figura mostra que a maior parte dos investimentos concentra-se nos primeiros anos de concessão. Ao todo, é esperado para desapropriações um investimento de R\$ 39.845.429,82.

Importante ressaltar, que conforme alocação dos riscos, este valor pode ser maior, porém exigirá um reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Indenizações

Esta categoria refere-se as indenizações que possam ocorrer durante o processo de desapropriação. Não é esperado um alto desembolso para esta rubrica, conforme ilustrado abaixo:

Figura 33 – Projeção de indenizações



Fonte: Elaboração consórcio.

De acordo com o gráfico, os investimentos serão feitos por um período de 7 anos e totalizarão R\$ 2.110.447,97.

Projetos

Esta rubrica refere-se apenas aos projetos de edificação, e esse investimento será realizado apenas no primeiro, segundo e terceiro ano de concessão, nos valores de R\$ 939.079,79 , R\$ 27.550,99 e R\$ 204.632,48, respectivamente, totalizando um desembolso de R\$ 1.171.263,26.

5.3.3.3 REIDI

REIDI é a sigla para Regime Especial de Investimentos para o Desenvolvimento da Infraestrutura, o qual é uma iniciativa do Governo Federal, dentro do Programa de Aceleração do Crescimento da Economia (PAC), com o objetivo de promover a implantação de projetos de infraestrutura no Brasil. O REIDI visa reduzir o custo inicial dos investimentos em obras de infraestrutura e atrair investimentos privados.

Assim sendo, o valor dos investimentos (ou CAPEX) que consiste na soma entre os Investimentos em Recuperação e Ampliação, e os Investimentos Operacionais, foi calculado na modelagem financeira contemplando o benefício do REIDI.

5.3.4 Depreciação / Amortização

A amortização do ativo intangível, representado pelo reconhecimento do direito de exploração da infraestrutura e os dispêndios realizados para ampliá-la, é reconhecida

no resultado do exercício de acordo com a curva de benefício econômico esperado ao longo do prazo dos 30 anos da Concessão do trecho rodoviário. Foi adotado a curva de tráfego estimada como base para a amortização.

Dessa forma, o cálculo da amortização é feito considerando o volume do tráfego na rodovia durante o período de concessão. A taxa de depreciação do período será feita com base na proporção do tráfego em cada ano em relação à projeção de tráfego total.

No caso desta modelagem econômico-financeira em termos reais, foi deflacionada a amortização pelo IPCA, pois entende-se que há um descasamento entre o benefício tributário real. Isso ocorre porque, na prática, os valores do ativo intangível não são corrigidos pela inflação como ocorre com a receita. O índice de inflação utilizado para deflacionar a amortização foi o IPCA.

5.3.5 Receitas Financeiras

As Receitas Financeiras do Projeto foram projetadas considerando a soma do Caixa Mínimo, do Caixa Excedente e da Conta Reserva. Para cada ano do período projetivo, a Receita Financeira foi projetada considerando o Caixa Mínimo do período atual e o Caixa Excedente e Conta Reserva do período anterior multiplicados por 100% da Taxa Selic projetada para o respectivo período.

Assim sendo o total das Receitas Financeiras projetadas para os 30 anos de concessão é R\$ 274.633.451,59.

5.3.6 Impostos

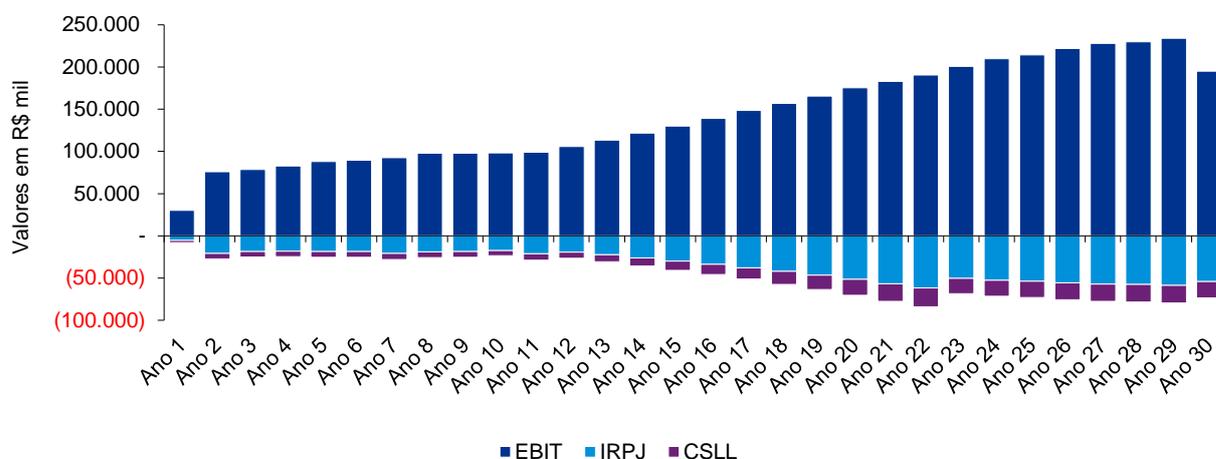
O regime tributário adotado para fins de apuração do Imposto de Renda (IR), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) foi o Lucro Real.

5.3.6.1 Tributos Sobre o Lucro – IR e CSLL

O Lucro tributável antes dos impostos (EBT), ou seja, a base tributável do IR e da CSLL, é obtida a partir das receitas estimadas da Concessionária e da exclusão das despesas dedutíveis de impostos, inclusive receitas e despesas financeiras. As alíquotas de IR, do adicional do IR (calculado com base no montante anual que exceder a R\$ 240.000,00) e da CSLL, utilizadas na avaliação econômico-financeira são de 15%, 10% e 9%, respectivamente. No caso da ocorrência de prejuízo líquido, considerou-se aproveitamento de prejuízos fiscais para abatimento de IR e CSLL, limitados a 30% do EBT.

A Figura 34, ilustra o lucro antes dos impostos e pagamento de juros (EBIT) e o montante estimado a ser pago com IR e CSLL pela Concessionária.

Figura 34 – EBIT, IRPJ e CSLL



Fonte: Elaboração Consórcio

5.3.6.2 Tributos Sobre a Receita – PIS/COFINS

A base tributável do PIS e COFINS é a Receita Bruta, que consiste na soma das Receitas Tarifárias e da Receita Acessória. As Receitas Tarifárias se enquadram no regime tributário cumulativo, independentemente de as pessoas jurídicas que auferem estarem sujeitas ao regime de apuração não cumulativa, por se enquadrarem no regime descrito no capítulo XXII da Receita Federal. As alíquotas de PIS e COFINS no regime cumulativo, utilizadas na avaliação econômico-financeira são de 0,65% e 3%, respectivamente.

No caso das Receitas Acessórias, estas são inferidas no regime não cumulativo pois a apuração do IRPJ considerada no modelo econômico são com base no Lucro Real. As alíquotas de PIS e COFINS no regime não cumulativo, utilizadas na avaliação econômico-financeira são de 1,65% e 7,60%, respectivamente.

5.3.6.3 ISS

O ISS, por sua vez, é um imposto municipal cobrado sobre receitas provenientes de prestação de serviços, com alíquota entre 2% e 5%, dependendo do município onde a receita é auferida e do tipo de serviços prestados. Para o projeto foi considerado a alíquota máxima de 5%.

5.3.7 Financiamento

Para o financiamento dos investimentos do Projeto, considerou-se duas linhas de financiamento, sendo: (i) uma linha de captação diretamente no BNDES; e (ii) outra linha de captação por meio de Debêntures.

O financiamento total foi calculado em base aos requisitos definidos pelo BNDES para projetos de rodovia recentes, considerando uma estrutura de capital composta por no mínimo 30% de *equity*, sendo a participação do BNDES limitada a 50% dos custos elegíveis, podendo chegar a 70% através de debêntures.

No caso específico do projeto, e tendo em conta que o projeto gera caixa logo a partir do ano 1, o financiamento do BNDES de 50% dos custos elegíveis garante uma alavancagem de 70% das necessidades de financiamento e o cumprimento do ICSD ao nível do mínimo exigido pelo BNDES (1,3).

A estrutura financeira considerada no presente estudo está em linha com as estruturas financeiras adotadas em outros projetos financiados recentemente. Importa referir que a estrutura financeira considerada no estudo é meramente indicativa e visa analisar e comprovar a viabilidade económico-financeira do Projeto. Os privados nas suas propostas podem considerar estruturas financeiras alternativas que possam permitir algum tipo de eficiências financeiras, conseguindo assim ter propostas económico-financeiras mais vantajosas para o Governo.

5.3.7.1 BNDES

Considerou-se no Estudo de Viabilidade Económico-Financeira a linha de *Project Finance* do Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (“BNDES”) para alavancar o Projeto, em virtude do modelo de negócio proposto ter similaridades com os pré-requisitos da linha sugerida.

Para esta linha de financiamento foi considerado 50% do valor do investimento total do Projeto. Considerou-se duas tranches para captação de recursos junto ao BNDES, sendo a primeira delas totalizando um desembolso total de R\$ 264.447.215,42 a partir do ano 2 até o ano 6 da concessão, sendo eles 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023, e a segunda de R\$ 334.963.238,14 que deverá ocorrer nos anos de 2024 a 2027.

A seguir estão detalhadas as principais características do financiamento:

Tabela 17 – Condições Financiamento BNDES

Financiamento BNDES	
Porcentagem do CAPEX Financiado	50%
Amortização	SAC
BNDES Tranche 1	
Início captação	Ano 2
Fim captação	Ano 6
Índice de cobertura da dívida	1,3
TJLP	7%
Remuneração básica do BNDES	1,70%
Taxa de risco de crédito máxima	3,37%
Prazo máximo da dívida	15 anos
BNDES Tranche 2	
Início captação	Ano 7
Fim captação	Ano 10
Índice de cobertura da dívida	1,3
TJLP	7%
Remuneração básica do BNDES	1,70%
Taxa de risco de crédito máxima	3,37%
Prazo máximo da dívida	15 anos

Fonte: BNDES – Linha de Financiamento da Rodovia dos Calçados

A modelagem financeira levou em consideração *covenants* para o financiamento, sendo utilizado o Índice de Cobertura do Serviço da Dívida (ISCD) e a participação do capital próprio mínima. O ISCD mínimo exigido de 1,3 e a participação de capital próprio mínima de 30%.

De acordo com os resultados no Modelo Financeiro, os *covenants* estão acima do mínimo estabelecido.

5.3.7.2 Debênture

Adicionalmente as necessidades de capital a serem financiadas pelo BNDES parte do investimento será captado através da emissão de debentures. As debentures serão emitidas no mercado de capitais e consiste em uma opção interessante para financiamento de projetos. Algumas vantagens relacionadas a emissão de debentures são relacionadas a:

- *Flexibilidade*, pois podem ser criadas de acordo com a necessidade de cada projeto;
- *Custo de captação menores*, em relação as outras formas de financiamento de curto prazo por exemplo;
- *Atratividade*, no que diz respeito a possibilidade de incluir condições que permitam ao comprador de, por exemplo, obter participação nos lucros da empresa.

Neste sentido, considerando que no mercado brasileiro as debêntures de infraestrutura são aceitas quando os empreendimentos estão em operação, para fins deste Projeto considerou-se para esta linha 30% do valor do investimento. A seguir estão detalhadas as principais características do financiamento:

Tabela 18 – Condições Emissão de Debêntures

Debêntures	
Porcentagem do CAPEX Financiado	30%
Amortização	SAC
Início captação	Ano 1
Fim captação	Ano 10
Índice de cobertura da dívida	1,3
Taxa de Juros	15%
Vencimento	18 anos

A captação por meio de debêntures poderá ocorrer a partir do Ano 1 da Concessão, correspondente a 2018, de acordo com a necessidade de investimento do projeto, após os investimentos iniciais e supridos pelo financiamento do BNDES.

5.4 Resultados Financeiros do Estudo

Tendo por base as premissas financeiras apresentadas neste capítulo, serão apresentados a seguir os resultados financeiros do Estudo obtidos através da modelagem econômico-financeira.

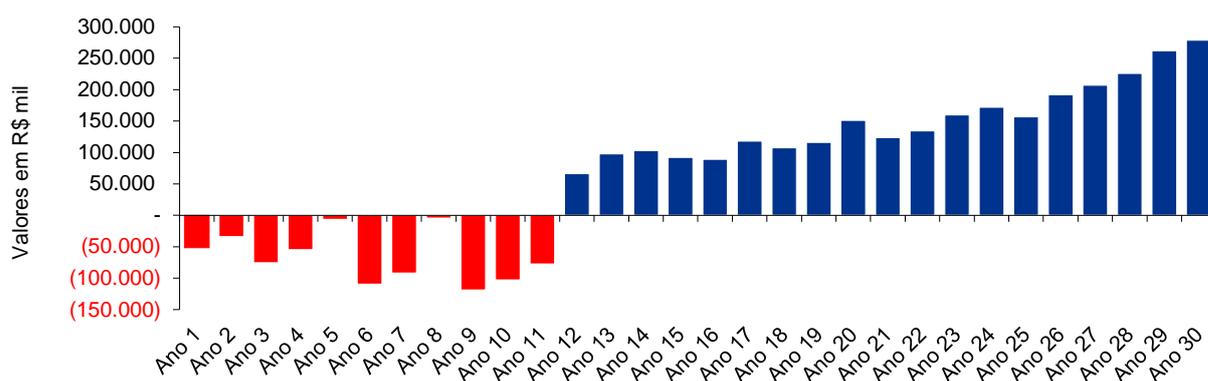
Tabela 19 – Resumo dos Resultados da modelagem Econômica Financeira

Resumo dos Resultados da Modelagem Econômica Financeira – Em R\$ 000		
Tarifa Quilométrica (R\$/km)	R\$ 0,1451	
Tarifa por Praça de Pedágio	R\$ 5,9348	
Outputs	R\$ ('000)	VPL R\$ ('000)
Receita Tarifária	8.055.994	1.975.817
Opex Total	1.466.294	458.311
Custos Administrativos	97.858	26.598
Investimento Total	2.276.681	972.553

Fonte: Elaboração Consórcio

A partir dos fluxos de receitas, custos, despesas e investimentos foi possível obter o fluxo de caixa do projeto, que representa a capacidade de geração de riqueza do Projeto. A figura a seguir ilustra o fluxo de caixa do projeto.

Figura 35 – Fluxo de Caixa Livre do Projeto



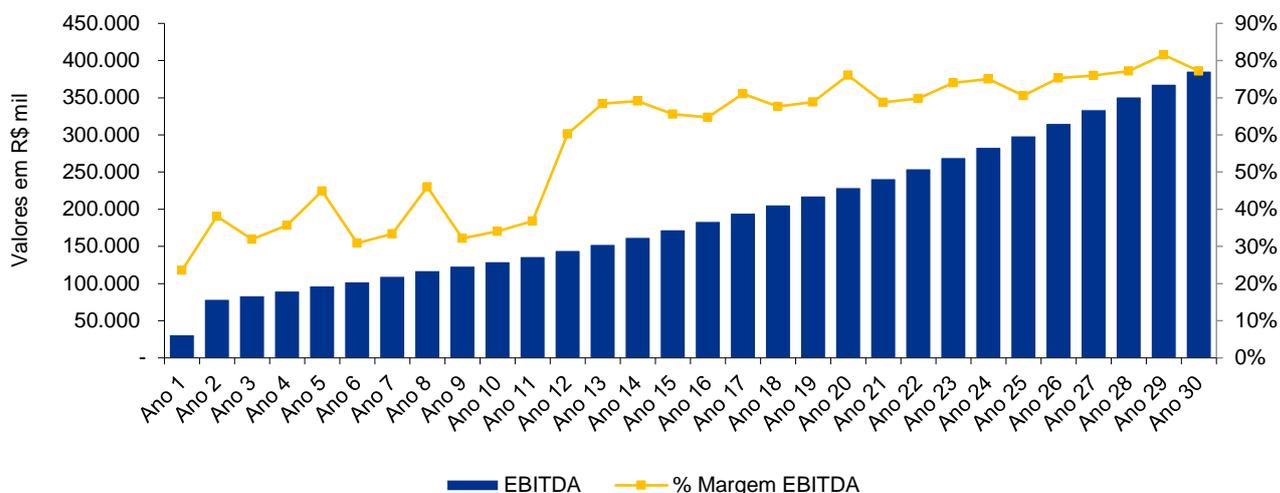
Fonte: Elaboração Consórcio

Como é possível observar no gráfico, até o ano 11 da concessão o fluxo de caixa é negativo. Isso ocorre porque 52% dos investimentos estão concentrados do ano 1 ao 9. Outros anos com grande fluxo de investimentos são 10, 11 e 12, que juntos representam 20% do CAPEX total. Nestes anos ocorrem as últimas fases de duplicação.

5.4.1 Análise das margens EBITDA e Receita Líquida

É importante verificar a rentabilidade do negócio a partir da análise do EBITDA, que representa a capacidade do negócio em gerar resultado operacional. A figura a seguir, por sua vez, representa a relação entre o EBITDA e margem EBITDA (EBITDA / receita líquida).

Figura 36 – EBITDA e Margem EBITDA

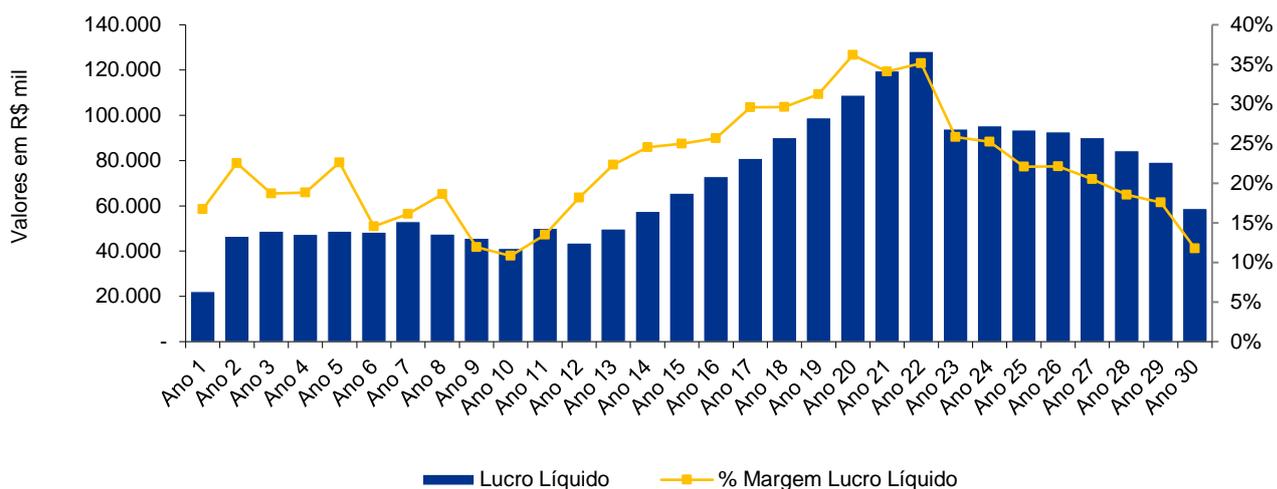


Fonte: Elaboração Consórcio

A margem EBITDA aumenta durante os anos de concessão, sendo em média 58%. A margem máxima durante a concessão é de 82%.

Além do EBITDA, também é importante verificar a rentabilidade do negócio a partir da análise do lucro líquido, que representa a capacidade operacional do negócio em gerar lucro após a depreciação, resultado financeiro e impostos. A figura abaixo representa a relação entre o lucro líquido e a margem de lucro líquido (lucro líquido / receita líquida).

Figura 37 – Lucro Líquido e Margem de Lucro Líquido



Fonte: Elaboração Consórcio

Em média, a margem Líquida é de 22% e a máxima de 36%.

5.4.2 Análise de Sensibilidade

Nesta análise de sensibilidade são analisados os impactos na TIR e na tarifa de pedágio caso ocorra variação em alguma das premissas analisadas.

5.4.2.1 Análise de sensibilidade da TIR

Tal como referido ao longo deste capítulo, os resultados apresentados até este ponto consideram 30 anos de Concessão e uma TIR alvo de 9,30%. Nesta seção serão mostrados os resultados da análise de sensibilidade da TIR em relação à demanda, custos e despesas (OPEX) e investimentos (CAPEX).

Resultado da análise de sensibilidade da Demanda e CAPEX

O objetivo desta análise é simular o impacto de variações da Demanda e do CAPEX ao nível da TIR.

Tabela 20 – Resultado da análise de sensibilidade da TIR em relação à Demanda e CAPEX

Análise de Sensibilidade da TIR					
Demanda	CAPEX				
9,30%	10%	5%	0%	-5%	-10%
10%	9,82%	10,63%	11,55%	12,58%	13,78%
5%	8,83%	9,57%	10,40%	11,33%	12,40%
0%	7,86%	8,54%	9,30%	10,15%	11,11%
-5%	6,90%	7,54%	8,24%	9,01%	9,87%
-10%	5,96%	6,55%	7,19%	7,90%	8,69%

Fonte: Elaboração Consórcio

Pode-se observar que a TIR tem uma sensibilidade maior em relação a Demanda do que em relação ao CAPEX, porém conclui-se ambos os indicadores possuem uma elasticidade considerável, sendo a demanda um pouco mais elástica.

Resultado da análise de sensibilidade do CAPEX e OPEX

O objetivo desta análise é simular o impacto de variações do CAPEX e do OPEX ao nível da TIR.

Tabela 21 – Resultado da análise de sensibilidade da TIR em relação ao CAPEX e OPEX

Análise de Sensibilidade da TIR					
OPEX	CAPEX				
9,30%	10%	5%	0%	-5%	-10%
10%	7,39%	8,05%	8,76%	9,56%	10,46%
5%	7,62%	8,29%	9,03%	9,85%	10,78%
0%	7,86%	8,54%	9,30%	10,15%	11,11%
-5%	8,10%	8,80%	9,58%	10,45%	11,44%
-10%	8,34%	9,06%	9,86%	10,76%	11,79%

Fonte: Elaboração Consórcio

Neste caso observa-se que a variante OPEX possui uma elasticidade menor em relação a TIR do que o CAPEX.

Analisando as duas tabelas acima, o pior cenário seria a redução da demanda em 10% e o aumento do CAPEX em 10%.

5.4.2.2 Análise de sensibilidade da Tarifa

A modelagem do projeto considerou 9,3% como a TIR desejada para o projeto. Neste sentido, chegou-se a tarifa de pedágio necessária para se atingir esta TIR. A análise de sensibilidade apresentada na sequência manteve a TIR de 9,3% e expõe qual seria a tarifa de pedágio caso ocorram variações na demanda, custos e despesas (OPEX) e investimentos (CAPEX).

Resultado da análise de sensibilidade do CAPEX e OPEX

O objetivo desta análise é simular o impacto de variações do CAPEX e do OPEX ao nível da Tarifa.

Tabela 22 – Resultado da análise de sensibilidade da Tarifa em relação ao CAPEX e OPEX

Análise de Sensibilidade da Tarifa					
CAPEX	OPEX				
0,145	10%	5%	0%	-5%	-10%
10%	0,162	0,160	0,158	0,155	0,153
5%	0,156	0,153	0,151	0,149	0,147
0%	0,149	0,147	0,145	0,143	0,141
-5%	0,143	0,141	0,139	0,138	0,136
-10%	0,138	0,136	0,134	0,132	0,130

Fonte: Elaboração Consórcio

Tanto o CAPEX quando o OPEX tem impacto direto na rentabilidade do Projeto, e portanto, na Tarifa, sendo o CAPEX elástico que causa maior impacto.

Resultado da análise de sensibilidade da Demanda e OPEX

O objetivo desta análise é simular o impacto de variações do Demanda e do OPEX ao nível da Tarifa.

Tabela 23 – Resultado da análise de sensibilidade da Tarifa em relação ao OPEX e Demanda

Análise de Sensibilidade da Tarifa					
Demanda	OPEX				
0,145	10%	5%	0%	-5%	-10%
10%	0,135	0,133	0,131	0,130	0,128
5%	0,142	0,140	0,138	0,136	0,134
0%	0,149	0,147	0,145	0,143	0,141
-5%	0,159	0,156	0,154	0,151	0,149
-10%	0,170	0,167	0,165	0,162	0,159

Fonte: Elaboração Consórcio

De acordo com a análise ilustrada acima, um aumento na demanda causa um impacto inversamente proporcional na Tarifa, enquanto que um aumento da variável OPEX causa um aumento na Tarifa. Assim como na análise de sensibilidade da TIR, a tarifa por quilômetro tem maior elasticidade com as variáveis de demanda e CAPEX.

6 Análise de *Value for Money*.

O *Value for Money* (VfM) pode ser definido como o valor acrescentado por uma determinada alternativa de implementação de um projeto, em detrimento de uma outra alternativa. Nesta seção, nosso objetivo será explorar e analisar as questões que maximizam o *value for money* do modelo de negócio da rodovia RSC 287, ou seja, os benefícios associados à adoção da concessão comum como modelo de negócio, em detrimento do modelo tradicional de operação do governo. De maneira mais ampla, esta análise consiste em uma avaliação da alternativa mais vantajosa para o Estado e a população. Portanto, nesta análise comparamos duas alternativas:

- *Licitação de obra pública (contratação tradicional do governo)*: seguindo a Lei 8.666/93, onde o governo licita o projeto de engenharia, depois as obras de construção e ampliação, e põe fim a manutenção e operação do trecho rodoviário.
- *Concessão comum*: o governo realiza uma única licitação para projetos, obras de construção, ampliação, manutenção e operação do trecho rodoviário, durante o prazo de 30 anos.

6.1 Análise qualitativa

Dentro de uma perspectiva qualitativa, os principais aspectos considerados na análise comparativa são os seguintes:

- Maximizar o valor do projeto;
- Ganhos de eficiência;
- *Whole-life cycle approach*, ou seja, garantir contratos que acompanhem a vida útil dos bens afetos ao contrato.

6.1.1 Maximizar o valor do Projeto

A maximização do valor do projeto leva em consideração essencialmente a atratividade para o setor privado, como descrito a seguir.

Atratividade para o setor privado

Uma condição necessária para maximizar o valor diz respeito à criação de atratividade para o setor privado em torno do Projeto. Assegurando esta atratividade, é possível garantir, em simultâneo, que se consiga atrair para o Projeto entidades com experiência técnica e conhecimentos específicos para alcançar os objetivos definidos para o Projeto.

Por um lado, encontram-se reunidos parceiros com os quais se conseguem minimizar os custos de obra, de operação e manutenção, maximizando a eficiência e minimizando eventuais necessidades de aporte de capital público; por outro lado, conhecendo este tipo de projeto, é provável que o risco seja entendido de forma diferente por cada player, reduzindo a compensação exigida e, conseqüentemente, diminuindo o valor da tarifa de pedágio exigido.

Conforme mencionado anteriormente, ao assegurar a atratividade para o setor privado garante-se a atração de entidades com experiência técnica e know-how específicos para operação e manutenção de rodovias.

Ganhos de eficiência

A maximização dos ganhos de eficiência corresponde a capacidade de o modelo de negócios reunir sinergias entre cada entidade interessada no Projeto, maximizando o valor agregado.

Por sua vez, de forma a maximizar os ganhos de eficiência, deverão ser considerados diversos aspectos que condicionam o modelo de negócio, os quais são descritos em seguida.

Criar incentivos de performance

A existência de incentivos de performance no modelo de negócio é uma condição relevante para que, além de todas as entidades envolvidas cumpram as suas responsabilidades, o façam de forma a assegurar, da melhor forma possível os objetivos do projeto.

Estímulo a adoção de soluções inovadoras

Tendo como objetivo a maximização dos ganhos de eficiência corresponde à adoção de soluções inovadoras. A criação de estímulos, através do modelo de negócio, para que estas sejam apresentadas em eventual licitação sendo um fator importante a considerar.

6.1.2 Whole-life cycle approach

De forma a maximizar o *value for money*, faz-se necessário garantir que o contrato acompanhe a vida útil do projeto. Os aspectos a se considerar neste caso são descritos:

Garantir contratos de longo prazo

Dado que o objeto do Projeto inclui a construção, ampliação, manutenção e operação dos trechos rodoviários por um longo período, o modelo de negócio deve assegurar o cumprimento desde objetivo.

Comparação de opções a longo prazo

Atendendo ao fato da perspectiva de longo prazo ser, como anteriormente mencionado, um objetivo importante do Projeto, outra condição necessária para maximização do *value for money* é ter esta preocupação em mente no momento de avaliação das alternativas, no que concerne às opções do modelo de negócio.

6.2 Vantagens e desvantagens das alternativas de modelo de negócio

6.2.1 Obra Pública

Tendo por base os critérios de avaliação das opções de negócio previamente definidos, as principais condicionantes consideradas na análise das vantagens e desvantagens do modelo de Obra Pública são:

1. Não há transferência de risco;
2. Custo de capital menor;

3. Flexibilidade ao longo do projeto/contrato, contribuindo para a minimização dos custos de mudança;
4. Menor incentivo para adoção de soluções alternativas;
5. Inexistência de incentivos comerciais, aumentando a probabilidade de ocorrerem desvios de orçamento, diminuindo os ganhos de eficiência.

1. *Não há transferência de risco*

No caso da Obra Pública são necessárias várias licitações independentes para todas as etapas do ciclo de vida do ativo, como projeto, construção e operação e, portanto, todos os riscos associados, desde o risco de financiamento até o risco operacional são exclusivos do Estado. Com a assunção de riscos totalmente alocada ao setor público, não existe uma correlata alocação de riscos à entidade mais capacitada para os gerir.

Atualmente, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul vem enfrentando diversas dificuldades financeiras, portanto vem buscando maneiras de simplificar os processos licitatórios, de forma que seja atrativo para o setor privado e envolva menor desembolso ao setor público.

Além disso, o fato de o setor público gerir riscos que são melhor geridos pelo setor privado implica normalmente em ineficiências do projeto e conseqüentemente, uma deterioração do *value for money* e o não cumprimento dos objetivos do Estado para o Projeto.

2. *Custo de capital menor*

Uma das vantagens do modelo de Obra Pública, normalmente, se deve ao fato do custo de capital ser menor para o setor público do que para o setor privado. No entanto, cabe ressaltar que apesar da taxa de rentabilidade ser menor, os custos de capital do setor público devem incorporar também os gastos gerados com os diversos processos licitatórios a serem realizados, o que resulta em um custo adicional para o Estado.

Adicionalmente, é importante mencionar que o atual cenário de austeridade fiscal na esfera pública e a adoção de uma solução que não apresente *value for money*, pode impossibilitar a implantação do Projeto.

3. *Flexibilidade ao longo do projeto/contrato, contribuindo para a minimização dos custos de mudança*

Uma vantagem no modelo de Obra Pública consiste na maior flexibilidade para alteração de objetivos ao longo da vida útil do projeto. Como todo o Projeto será gerido pelo Estado, eventuais alterações de características específicas pré-determinadas no início do Projeto, serão mais fáceis de implementar, mesmo que essas alterações tenham impacto direto no equilíbrio econômico-financeiro da operação. No entanto, as alterações ainda geram custos ao Estado, como aditivos de contrato e caso necessário uma nova licitação.

A flexibilidade contratual desta opção será sempre superior face a um modelo com a participação da iniciativa privada como é o caso da concessão comum, pois neste caso o equilíbrio do contrato deverá ser mantido durante os 30 anos de vigência.

4. *Menor incentivo para adoção de soluções alternativas*

Uma das desvantagens mais importantes deste modelo de negócio foca-se no menor incentivo para adoção de soluções alternativas por parte do setor público.

A falta de *know-how* em projetos similares reduz significativamente a capacidade do Estado em procurar adotar soluções alternativas que maximizem a captação de receitas adicionais e minimizem os custos operacionais e de manutenção. Importante salientar que a execução do projeto por uma empresa, a obra por outra e a operação por uma terceira ou pelo próprio Estado engessa o projeto, não possibilitando as empresas proporem soluções alternativas, impedindo a criação de sinergias entre as fases e resultando em aumento dos custos.

5. *Inexistência de incentivos comerciais, aumentando a probabilidade de ocorrerem desvios de orçamento, diminuindo os ganhos de eficiência*

Uma das desvantagens mais importantes deste modelo de negócio foca-se na inexistência de incentivos comerciais.

Esta característica aumenta a probabilidade de ocorrerem desvios orçamentários ao longo da vida útil do projeto e ineficiências nos serviços prestados aos usuários, dado que o setor público não tem incentivos para os minimizar. Mesmo que alguns serviços sejam licitados ao setor privado, a inexistência de incentivos comerciais diminui os potenciais ganhos de eficiência em termos de implementação e manutenção que a experiência e conhecimento da empresa subcontratada poderiam aportar no Projeto, uma vez que este não tem incentivos para o fazer.

6.2.2 Concessão comum

Tendo por base o critério de avaliação das opções de negócios previamente definidos, as principais condicionantes a ter em consideração na análise das vantagens e desvantagens no modelo de Concessão Comum são:

1. Transferência de riscos;
2. Existência de incentivos comerciais, contribuindo para o cumprimento do contrato e potencializando ganhos de eficiência;
3. Garantir contratos de longo prazo, contribuindo para o *whole-life cycle approach*;
4. Redução das necessidades administrativas do setor público e enfoque na concretização dos objetivos do projeto;
5. Custos de mudança elevados, podendo comprometer a concretização dos objetivos do projeto e / ou diminuindo o *value for money*.

1. *Transferência de riscos;*

No modelo de concessão comum, a maioria dos riscos mais relevantes do Projeto são alocados ao setor privado, nomeadamente riscos associados a operação, construção, manutenção e investimento. Neste modelo, em que as receitas são única e exclusivamente tarifárias de pedágio e acessórias, o Estado fica desobrigado a ter qualquer desembolso financeiro em contrapartida da concessionária, o que,

considerando o momento atual de indisponibilidade de recursos do Governo do Rio Grande do Sul, seria um acréscimo ao *value for money*, já que possibilita a implantação do Projeto.

2. Existência de incentivos comerciais, contribuindo para o cumprimento do contrato e potencializando ganhos de eficiência

Dado que a rentabilidade do setor privado depende da sua capacidade de geração de receita (tarifária e acessória), e estas são afetadas diretamente pela conclusão dos objetivos do Projeto dentro do prazo determinado, sob pena de pagamento de multa ou desconto por atraso, o que influenciará no cálculo da tarifa de pedágio, ele é incentivado a ser o mais eficiente possível para aumentar a sua rentabilidade. Por isso, tendo em mente que a principal receita da concessionária será oriunda de pedágios, conclui-se que o cumprimento das obras e dos níveis de serviço de acordo com o contrato constitui um incentivo comercial para o setor privado.

Este modelo ainda potencializa uma redução dos custos de operação, manutenção e reinvestimento, através de um esquema de incentivos que propicia a existência de ganhos de eficiência, pois o concessionário terá que garantir que as receitas extraídas do Projeto permitam cobrir os respectivos custos e ainda remunerar o capital investido, mantendo o nível de serviço e qualidade das infraestruturas.

Cabe destacar que o modelo ainda parte do pressuposto que o risco será gerido de forma mais eficiente pela parte com maior capacidade para fazê-lo, reduzindo a maioria das ineficiências ao longo da concretização de todas as fases do Projeto.

3. Garantir contratos de longo prazo, contribuindo para o whole-life cycle approach

Outra das vantagens do modelo de concessão comum consiste na possibilidade de assegurar os objetivos do projeto no longo prazo, transferindo a responsabilidade da sua concretização para o setor privado e evitando que estes fiquem comprometidos em função de variações nas prioridades do setor público.

4. Redução das necessidades administrativas do setor público e enfoque na concretização dos objetivos do projeto

Outra vantagem reside no fato do modelo de concessão comum implicar uma estrutura administrativa reduzida para o setor público, na medida em que este se foca essencialmente na supervisão/regulação do contrato.

5. Custos de mudança elevados, podendo comprometer a concretização dos objetivos do projeto e / ou diminuindo o value for money

A estruturação de um modelo de concessão tem subjacente a definição de um conjunto de orientações no momento inicial do contrato que, não obstante poderem ser alteradas, poderão ter como consequência custos de mudança relativamente superiores quando comparados com o modelo de Obra Pública.

6.3 Conclusões

Dentro de uma perspectiva qualitativa, é possível destacar as principais vantagens e desvantagens nos dois modelos de negócio. No entanto, levando em consideração a situação econômico-financeira do Estado do Rio Grande do Sul, o fato de que o modelo de Obra Pública necessita de um desembolso financeiro estatal para o valor total da

obra e que a alternativa de concessão apresenta maiores vantagens para a continuidade do Projeto, entende-se que o modelo que agrega mais *value for money* é, da Concessão Comum.

Tabela 12 – Principais vantagens e desvantagens dos modelos em análise

Modelo	Principais vantagens	Principais desvantagens
Concessão comum	<ul style="list-style-type: none"> • Maior transferência de riscos ao privado; • Maior integração entre o projeto básico de engenharia e a operação, resultando em menores custos e maior eficiência; • Governo pode controlar qualidade dos serviços através de indicadores de desempenho; • Oferece uma operação com maior prestação de serviços aos usuários da rodovia proporcionando maior segurança e conforto; • Duplicação total dos trechos considerados em menor prazo que a o da obra pública, gerando maior desenvolvimento econômico para as regiões atingidas pelas rodovias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estruturação da licitação para a contratação do privado é mais complexa; • A definição de um conjunto de orientações é feita no momento inicial de um contrato, que apesar de poderem ser alteradas, poderão ter como consequência custos de mudança superiores;
Obra Pública (Lei 8.666)	<ul style="list-style-type: none"> • Estruturação de licitação de obra é mais simples e conhecida pelo Estado; • Governo não terá despesa corrente de longo prazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado precisa disponibilizar orçamento/financiamento para o valor total da obra; • Há a necessidade de várias licitações independentes: projeto, construção, fiscalização e supervisão (para cada trecho a ser ampliado), resultando em um custo maior para o Estado; • Não há integração entre o projeto básico de engenharia e a operação, pois a construção é independente da operação, podendo acarretar custos maiores na operação e na manutenção; e • Menor atratividade para o operador privado.

Com esta análise conclui-se que o Projeto na modalidade Concessão Comum apresenta para o poder público maior vantagem, e caberá ao Estado apenas a função de fiscalização, sendo a maioria dos riscos do Projeto transferidos ao setor privado.

Além disso, será possível viabilizar maiores investimentos por parte do Poder Concedente em outras áreas prioritárias tais como saúde, educação, saneamento básico, entre outros.

7 Modelagem jurídica

Neste tópico serão abordados os temas jurídicos mais relevantes para a estruturação do edital e contrato da Concessão. Inicialmente, será realizada **Análise institucional**, especialmente quanto à estrutura administrativa e competências dos órgãos e entidades em matéria de concessão rodoviária. Em seguida, passaremos à abordagem dos temas debatidos em reuniões com a Administração a respeito da estruturação do edital e contrato, por meio da apresentação de **Roteiro das definições jurídicas**. Por fim, em relatório anexo, abordamos **elementos para subsidiar a modelagem jurídica**, notadamente a disciplina legal e regulamentar aplicável à concessão de rodovias, além das experiências anteriores e temas que devem ser levados em consideração durante o planejamento do projeto.

7.1 Aspectos institucionais

A presente análise será dedicada aos aspectos institucionais da Concessão da Rodovia RSC-287, com início no entroncamento com a rodovia BRS-386, no km 28,03, no Município de Tabaí/RS, estendendo-se até o entroncamento com a ERS-509, no km 232,54, no Município de Santa Maria/RS, com extensão de 204,51 km (“a Rodovia”). Trataremos essencialmente da estrutura administrativa, da divisão de competências entre órgãos e entidades públicas estaduais no que diz respeito às atividades de delegação dos serviços, regulação/normatização, fiscalização e sanção em matéria de concessão de rodovias. Igualmente, buscaremos descrever, ainda que brevemente, as principais competências das entidades que integram o sistema rodoviário do Estado e que, de alguma forma, poderão vir a interagir com o Poder Concedente ou a Concessionária, a despeito de não apresentarem atribuições diretamente relacionadas à Concessão da Rodovia.

Sobre o tema, destaque-se que, em iniciativa para melhor regulamentar as concessões rodoviárias o Estado do Rio Grande do Sul publicou a Lei Estadual nº 14.875/2016, que *autoriza o Poder Executivo a conceder serviços de exploração das rodovias e infraestrutura de transportes terrestres e dá outras providências* (Marco legal das Concessões Rodoviárias); e o Decreto Estadual nº 53.490/2017, que *a regulamenta o Marco Regulatório das Concessões Rodoviárias no Estado do Rio Grande do Sul, e dá outras providências*. Ambos os diplomas, além de disciplinar aspectos jurídicos, técnicos e econômicos da contratação que direcionam a elaboração das minutas de edital e contrato, buscaram também dispor sobre os deveres, direitos e competências (quando o caso) dos principais agentes que interagirão ao longo da Concessão, notadamente: Secretaria dos Transportes (que representa o Poder Concedente); Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS; Concessionária; e usuários.

Para o escopo do presente estudo, importa neste momento a disciplina relativa às duas entidades estatais mencionadas acima: Secretaria dos Transportes e AGERGS. Ambas obviamente não foram instituídas apenas com a publicação do marco legal e regulatório das concessões rodoviárias, por isso, esta análise buscará também cotejar as funções atribuídas pelos demais diplomas que as disciplinam, buscando sistematizar as disposições vigentes.

Em paralelo às entidades mencionadas, a análise passa pelas competências institucionais de outras entidades que interagem no âmbito da modelagem do projeto e/ou de sua execução: a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão; a Unidade Executiva do Programa de Concessões de Parcerias Público-Privadas/RS; o Conselho Gestor do Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas; a Secretaria da Fazenda; a Procuradoria-Geral do Estado; e a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul.

Igualmente, abordamos entidades que poderão vir a desempenhar funções relacionadas à regulação técnica, por oferecer parâmetros regulatórios específicos ou ao acompanhamento social, são: o Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem - DAER/RS e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES.

Por fim, procederemos à análise da legislação atinente à Empresa Gaúcha de Rodovias S.A – EGR e aos Conselhos Comunitários das Regiões das Rodovias Pedagiadas – COREPES, que se voltam ao acompanhamento das rodovias sob gestão da EGR.

7.1.1 Secretaria dos Transportes

À Secretaria dos Transportes compete, nos termos da Lei Estadual nº 14.733/2015, que trata da estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, (i) estabelecer a **política de transportes** do Estado, bem como planejar e **coordenar o sistema de transportes**; (ii) realizar **projetos, estudos e iniciativas** que aprimorem a logística e os meios de infraestrutura e transporte; (iii) explorar e administrar aeroportos, aeródromos e heliportos no Estado, mediante delegação, concessão ou autorização do Ministério da Aeronáutica; (iv) **negociar e firmar convênios, acordos, contratos, dentre outros instrumentos, que interessem ao setor de transportes do Estado**, com pessoas de direito público ou privado; (v) operar adequadamente os serviços de transportes e de terminais, incluídos o rodoviário de passageiros, o metroviário, o ferroviário e o hidroviário, segundo qualquer modalidade de concessão permitida à iniciativa privada; (vi) elaborar e implementar políticas públicas para transporte de média e grande capacidade; (vii) atuar juntamente com os demais órgãos de Governo, visando à orientação para a elaboração dos planos municipais de transporte.

Ao longo da execução do contrato de Concessão, a Secretaria é responsável pela fiscalização deste, no tocante ao cumprimento das especificações técnicas de execução; pela aprovação das escolhas técnicas apresentadas pela Concessionária, bem como aprovação dos custos de administração, operação, conservação, manutenção e ampliação, que deverão ser a ela apresentados por meio de planilhas⁴.

Na forma da Lei Estadual nº 14.875/2017 (Marco Legal das Concessões Rodoviárias), a Secretaria dos Transportes, é responsável por realizar a fiscalização do contrato quanto ao cumprimento das especificações técnicas de execução e aprovar as escolhas técnicas apresentadas pela Concessionária (art.5º). Enquanto Secretaria de Estado

⁴ Nos termos do art. 5º da Lei Estadual nº 14.875/16 (autoriza a concessão de exploração das rodovias) e do art. 13 da Lei Estadual nº 10.086/1994 (regula a concessão e permissão de serviços públicos).

responsável pela gestão do Sistema Rodoviário do Estado do Rio Grande do Sul, publicará e comunicará ao Poder Legislativo, **com antecedência de 60 (sessenta) dias à publicação do edital** de licitação, **ato justificado a conveniência da outorga da concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área, prazo e tarifa-base.**

Previu-se, no Decreto Estadual nº 53.490/2017, capítulo voltado aos direitos e deveres do Poder Concedente (arts. 65 a 68). A seguir, enumeramos aqueles mais relevantes na medida em que, no âmbito da Concessão objeto desta análise, esse papel será desempenhado pela Secretaria dos Transportes. São, portanto, suas atribuições: (i) elaborar os Planos de Outorga - PO - e de Exploração Rodoviária - PER, os editais e os contratos de concessão; (ii) regulamentar o serviço concedido e fiscalizar a sua prestação; (iii) aplicar as penalidades contratuais de sua competência; (iv) ter acesso a todos os dados contábeis, administrativos, operacionais, técnicos, econômicos financeiros da Concessionária; (v) intervir ou extinguir a concessão; (vi) cumprir a fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão; (vii) propor, sempre que necessário, o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro contratual e manifestar-se nos pedidos da Concessionária e nos processos iniciados pela AGERGS; (viii) zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários; e (ix) declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações ou a instituição de servidão administrativa, diretamente ou mediante aditivo contratual para outorga de poderes à Concessionária. Para a realização dessas atribuições, previu-se a possibilidade de celebração de convênios, termos de cooperação, contratos de serviços com terceiros e criar uma comissão de acompanhamento composta por representantes do Poder Concedente, da Concessionária e dos usuários.

Trata-se, portanto, de órgão com atribuições centrais à concessão de exploração de rodovia, tendo em vista sua função de destaque como representante do Poder Concedente na assinatura e execução do contrato de concessão.

7.1.2 Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão

A Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão tem sua organização e estrutura administrativa disciplinadas pela Lei nº 14.733/2015 com as alterações introduzidas pela Lei nº 14.98/2017.

De maneira geral, compete à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) (i) **coordenar os atos vinculados à iniciativa de programas e projetos das parcerias com o setor privado e órgãos governamentais**; (ii) promover a **regulação dos serviços públicos delegados**; (iii) coordenar a elaboração de projetos e ações para captação de recursos visando o financiamento de políticas públicas; (iv) gerenciar atividades e atos de gestão do Governo; (v) analisar técnica e operacionalmente os projetos, programas e ações, mediante a fixação de metas e indicadores; coordenar e monitorar os planos regionais e estaduais; (vi) promover estudos e pesquisas socioeconômicos; (vii) produzir e analisar estatísticas e dados; (viii) coordenar as atividades da Consulta Popular e a relação com os Conselhos de Desenvolvimento Regionais – Coredes; (ix) fortalecer a relação com os municípios e com as regiões do Estado; (x) **coordenar o planejamento territorial e políticas de desenvolvimento**

regional, inclusive políticas relativas à Geografia e à Cartografia; (xi) coordenar a elaboração de estudos e do planejamento global de longo prazo do Estado; (xii) aprimorar os mecanismos de mobilidade urbana nas regiões metropolitanas; e (xiii) elaborar e implementar políticas públicas para otimizar a mobilidade urbana.⁵

Para fins do projeto de concessão objeto deste estudo, são notadamente relevantes as competências de coordenação dos atos vinculados à iniciativa de programas e projetos das parcerias com o setor privado e órgãos governamentais; de promoção da regulação dos serviços públicos delegados; bem como de coordenação do planejamento territorial e das políticas de desenvolvimento regional. Em face dessas atribuições, pode-se constatar que a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão possui função de **coordenação e gerência** na estruturação do contrato de concessão em referência.

7.1.2.1 Unidade Executiva do Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas/RS

A Unidade Executiva do PPP/RS, vinculada à Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão foi estabelecida pela Lei Estadual nº 12.234/2005 (art. 22, §2º), mas passa a ser denominada Unidade Executiva do Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas/RS, por força do Decreto nº 53.495/17. Trata-se de um órgão de grande relevância no que se refere ao acompanhamento e monitoramento do contrato de concessão.

Inserem-se no bojo das competências da Unidade Executiva do Programa PPP/RS as **atividades operacionais e de coordenação executiva do Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas**, a saber⁶: (i) **assessorar o Conselho Gestor**⁷ do Programa PPP/RS; (ii) planejar e definir as **prioridades e os projetos** do Programa; (iii) **recepcionar os projetos** apresentados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Estadual, para a aprovação e a inclusão no Programa; (iv) **emitir parecer prévio** quanto à adequação da proposta projeto, sua modelagem, procedimento de manifestação de interesse e minutas de editais e contratos; (v) requisitar exame e manifestação ou análise técnica e parecer de outros órgãos e entidades da Administração Pública Estadual; (vi) **acompanhar e monitorar os contratos** firmados no âmbito do Programa quanto ao equilíbrio econômico-financeiro, à adequação dos serviços e da garantia contratada e ao alcance de metas, seu objetivo e prazos de execução e de amortização dos investimentos, o que também poderá ser feito a partir da análise dos relatórios circunstanciados acerca da execução dos contratos de concessão e PPP que serão encaminhados semestralmente pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, conforme previsão do art. 7º, § único do Decreto nº 53.495/2017; (vii) apresentar ao Conselho Gestor relatórios de monitoramento da execução dos contratos de concessão e de parcerias público-privadas.

⁵ Lei Estadual nº 14.733/2015, Anexo I, conforme alterações introduzidas pela Lei Estadual nº 14.984/2017.

⁶ Nos termos do art. 6º do Decreto nº 53.495/2017.

⁷ V. abaixo, item IV (Conselho Gestor).

7.1.3 Conselho Gestor do Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas

Órgão superior de caráter normativo e deliberativo vinculado ao Gabinete do Governador, o Conselho Gestor do Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas foi instituído pela Lei Estadual nº 12.234/2005, que também estabeleceu as normas estaduais para licitação e contratação de parcerias público-privadas.

Originalmente, o Conselho voltava-se exclusivamente a atividades vinculadas ao Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul - PPP-RS, este destinado ao planejamento e definição de prioridades, normatização das PPPs e contratação, acompanhamento e fiscalização da execução de contratos de PPP, conforme previsão dos artigos 16 e 17 da Lei Estadual nº 12.234/2005.

Com a publicação do Decreto Estadual nº 53.495/2017, as ações do Programa acima abordado passaram a ser desenvolvidas no âmbito do **Programa de Concessões e de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul** (art. 1º, §2º) e, de igual modo, as ações e atribuições do Conselho passaram a ser desenvolvidas no âmbito do Conselho Gestor do Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas, tendo esses, portanto, absorvido, respectivamente, o Programa PPP/RS e o Conselho Gestor do Programa PPP/RS.

A presidência do Conselho é ocupada pelo Governador do Estado, e integram-no, como membros permanentes: (i) o Secretário Chefe da Casa Civil; (ii) o Secretário de Estado do Planejamento, Governança e Gestão; (iii) o Procurador-Geral do Estado; (iv) o Secretário de Estado do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia; (v) o Secretário de Estado da Fazenda; (vi) o Secretário de Estado da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos; (vii) o Secretário do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; e (viii) até mais três membros de livre escolha do Governador do Estado. Ainda, participam do Conselho, na condição de membros eventuais, os demais titulares das Secretarias Estaduais em cuja área de competência esteja enquadrado o objeto da contratação em análise (art. 4º, Decreto Estadual nº 53.495/2017).

O Decreto nº 53.495/2017 prevê como competências do Conselho Gestor do Programa PPP/RS: (i) definir condições para a inclusão no Programa de Concessões e PPP; (ii) **deliberar sobre a inclusão de projetos no Programa de Concessões e PPP**; (iii) **aprovar projetos de Concessão e PPP**; (iv) **regulamentar matéria relativa às concessões e PPPs**; (v) suspender processos administrativos relacionados ao Programa, bem como deliberar sobre casos omissos, controvérsias e conflitos de competência; (vi) **aprovar edital e autorizar abertura de licitações para a contratação de concessões e de parcerias público-privadas**; (vii) **homologar licitações e adjudicar o objeto**, decidindo acerca de recursos apresentados no decorrer da licitação quando a legislação e o edital assim estabelecerem; (viii) **apreciar os relatórios de execução dos contratos de concessão e de PPP**; (ix) interagir com fundos especiais, fiduciário ou imobiliário, com vista a conceder garantia às PPPs; e (x)

deliberar sobre demais temas vinculados a Concessões e a Parcerias Público-Privadas sob a sua responsabilidade⁸.

Portanto, o Conselho Gestor do Programa PPP/RS possui expressiva participação no contrato de concessão, atuando tanto nos trâmites prévios à assinatura do contrato, analisando o projeto e promovendo a licitação, como durante sua execução, acompanhando os resultados.

7.1.4 Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS

Criada pela Lei nº 10.931/1997, a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS detém competência multi-setorial, exercendo atividade reguladora principalmente nas seguintes áreas: saneamento, energia elétrica, rodovias, telecomunicações; portos e hidrovias; irrigação; transportes intermunicipais de passageiros, inclusive suas estações; aeroportos; distribuição de gás canalizado; e inspeção de segurança veicular.

Na forma da lei que a instituiu, cumpre à AGERGS, em destaque: (i) assegurar a prestação de serviços adequados; (ii) garantir a harmonia entre os interesses dos usuários e concessionários de serviços públicos; (iii) buscar a modicidade das tarifas e o justo retorno dos investimentos; (iv) **homologar os contratos e demais instrumentos celebrados**, (v) fixar, reajustar, revisar, homologar ou encaminhar, ao ente delegante, tarifas, seus valores e estruturas; (vi) **orientar a confecção dos editais de licitação e homologá-los, objetivando a delegação de serviços públicos**; (vii) fiscalizar a qualidade dos serviços, por meio de indicadores e procedimentos amostrais; (viii) aplicar sanções decorrentes da inobservância da legislação vigente ou por descumprimento dos contratos de concessão ou permissão ou de atos de autorização do serviço público⁹.

À AGERGS foram atribuídas competências tanto para a **regulação dos serviços públicos delegados prestados no Estado do Rio Grande do Sul** e de sua competência como **daqueles serviços delegados ao Estado por outros entes federados**, em decorrência de norma legal ou regulamentar, disposição convenial ou contratual. Tal competência é inclusive reforçada pelo art. 33 da Lei Estadual nº 12.234/2005, que disciplina a contratação de parcerias público-privadas no Estado do Rio Grande do Sul.

Importante mencionar, ainda no que se refere à atuação da AGERGS no âmbito das concessões rodoviárias, que o Estado do Rio Grande do Sul e a União haviam firmado

⁸ Observa-se que não localizamos a publicação do Regimento Interno do Conselho Gestor do Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas. Foi realizada pesquisa no dia 13/07/2017 no site da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. (<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Legisla%C3%A7%C3%A3oEstadual.aspx>), do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (<http://www.rs.gov.br>) e da Secretaria de Planejamento Governança e Gestão (<http://www.rs.gov.br/conteudo/1357/secretaria-de-planejamento-governanca-e-gestao> e <http://planejamento.rs.gov.br/concessoes-e-ppps-2016-03>).

⁹ Lei Estadual nº 10.931/1997, art. 4º.

Convênios de Delegação¹⁰, para que trechos de rodovias federais fossem administrados e explorados pelo Estado. Essa medida ocorreu no âmbito do Programa Estadual de Concessão Rodoviária no Rio Grande do Sul (PECR)¹¹, compreendendo Polos Rodoviários constituídos por rodovias federais e estaduais agrupadas por região, nos termos da tabela do art. 4º, XIII da Lei nº 10.931/1997. O Governo Estadual chegou a denunciar os referidos convênios, alegando dificuldades financeiras, administrativas e de fiscalização para manter-se responsável pelas rodovias federais, fazendo com que o Conselho Superior da AGERGS emitisse a Resolução nº 1197/2009, afastando a competência regulatória da agência em relação a estes contratos de concessão rodoviária, mantendo, mantendo-a competente apenas para regular o Polo Rodoviário de Gramado. No entanto, com a renovação dos Convênios de Delegação e com a Resolução Decisória nº 21/2012, que revoga a Resolução nº 1197/2009, a AGERGS retomou sua competência regulatória sobre todos os contratos do PECR. Estes, por sua vez, tiveram seu término no ano de 2013, conforme previsão sobre o prazo final dos contratos de concessão dos pólos rodoviários constante da Resolução Decisória nº 40/2012¹²

Especificamente em relação às **Concessões Rodoviárias autorizadas pela Lei Estadual nº 14.875/2016 e regulamentadas pelo Decreto Estadual nº 53.490/2017**, categoria em que se enquadra o objeto da presente análise, as competências previstas no diploma instituidor da AGERGS concretizam-se por meio das seguintes atribuições: (i) assinar o contrato e seus termos aditivos, juntamente com o Poder Concedente¹³; (ii) expedir atos para revisão do Contrato¹⁴; (iii) expedir atos para reajuste das tarifas¹⁵; (iv)

¹⁰ Convênios de Delegação n.º 09/96, 011/96, 012/96, 013/96, 014/96 e 015/96.

¹¹ O Programa Estadual de Concessões Rodoviárias (PECR), iniciado no ano de 1998, abrange um total de aproximadamente 1,8 mil Km de rodovias estaduais e federais, divididas em 07 Polos Rodoviários cujos contratos possuem validade de 15 anos. Este programa é focado exclusivamente na manutenção e conservação rodoviária, não estando previstas obras de ampliação de capacidade (duplicação). (<http://www.agergs.rs.gov.br>, acesso em 15 de agosto de 2017).

¹² Resolução Decisória nº 40/2012 - art. 2º Definir os prazos iniciais e finais dos Pólos de Concessão Rodoviária, conforme quadro a seguir:

Pólo	Data			
	Assinatura Contrato	Concessionária	Início Concessão 1	Término
Metropolitano	14/04/1998	Metrovias	16/04/1998	16/04/2013
Lajeado	16/04/1998	Sulvias	16/04/1998	16/04/2013
Caxias do Sul	14/04/1998	Convias	16/04/1998	16/04/2013
Santa Cruz do Sul	25/05/1998	Santa Cruz	29/05/1998	29/05/2013
Vacaria	15/06/1998	Rodosul	22/06/1998	22/06/2013
Gramado	20/05/1998	Brita	25/05/1998	25/05/2013
Carazinho	21/02/1998	Coviplan	06/03/1998	06/03/2013

¹³ Decreto Estadual nº 53.490/2017, art. 11: O contrato e todos os termos aditivos deverão ser assinados pela concessionária, pelo Poder Concedente e pela AGERGS.

¹⁴ Lei Estadual nº14.875/2016: Art. 7º A revisão do contrato dar-se-á periodicamente e sempre que necessário para apurar e corrigir eventuais desequilíbrios na equação econômico-financeira, nos termos de ato expedido pela Agergs, que também aplicará sanções.

¹⁵ Lei Estadual nº14.875/2016: Art. 6º O reajustamento das tarifas dar-se-á anualmente e refletirá, apenas, o efeito inflacionário do período, conforme previsto no contrato e nos termos de ato expedido pela Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - Agergs.

aplicar sanções; (v) representar a instância administrativa para a resolução de conflitos¹⁶; (vi) autorizar o valor da tarifa de pedágio mediante publicação de ato específico no DOE-e; (vii) autorizar a exploração de novas fontes de receitas que porventura possam ser exploradas pela Concessionária, não previstas no Edital e no Contrato de Concessão¹⁷; (viii) deliberar, fundamentadamente, sobre pleitos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, bem como recebê-los - podendo estes inclusive serem pleiteados pela AGERGS¹⁸, (viii) editar regulamento específico acerca do procedimento para a apreciação do pleito de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro¹⁹; (ix) fiscalizar os níveis de serviço, padrões de desempenho e o cumprimento das obrigações regulatórias do contrato, atividades em que poderá contratar serviços de apoio à fiscalização e a gestão dos contratos, bem como, firmar convênios e termos de cooperação técnica com esta finalidade²⁰; e (x) disponibilizar sistema georreferenciado de comunicação com acesso por dispositivos móveis que permita a informação "on-line" pelos usuários de problemas ou sugestões de melhorias nas rodovias²¹.

A despeito das competências enumeradas acima, previstas ao longo do texto do Decreto Estadual nº 53.490/2017, o diploma cuidou também de consolidar e disciplinar em capítulo próprio as atribuições da AGERGS:

“CAPÍTULO XII - DA AGÊNCIA REGULADORA

Art. 75. A Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS exercerá a regulação das concessões de que trata este Decreto, competindo-lhe, observada a competência do Poder Concedente:

- I - fiscalizar, conjuntamente com o Poder Concedente, a concessão quanto aos aspectos regulatórios;
- II - zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e decidir definitivamente acerca dos pedidos de recomposição;
- III - aplicar sanções regulatórias, inclusive multas, sem prejuízo das competências do Poder concedente e dos órgãos de controle externo;
- IV - processar e decidir as revisões de contrato, com vista ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato;
- V - subsidiar tecnicamente os usuários, o Poder Concedente e a concessionária;
- VI - promover a revisão ordinária e a reajuste tarifário anual e expedir ato fixando os valores das tarifas;
- VII - ter acesso e publicar as planilhas administrativas, operacionais, contábeis, técnicas, econômicas e financeiras da concessionária, e outros documentos necessários para a atuação regulatória;

¹⁶ Decreto Estadual nº 53.490/2017, art. 9º.

¹⁷ Decreto Estadual nº 53.490/2017, art. 33.

¹⁸ Decreto Estadual nº 53.490/2017, art. 51.

¹⁹ Decreto Estadual nº 53.490/2017, art. 59.

²⁰ Decreto Estadual nº 53.490/2017, art.62.

²¹ Decreto Estadual nº 53.490/2017, art. 84.

VIII - processar reclamações e demais pedidos relativos a ocorrências na concessão;

IX - realizar auditorias a inspeções, ordinárias e extraordinárias, nos serviços prestados;

X - apurar e aplicar eventuais descontos ou acréscimos de reequilíbrio nas revisões periódicas e extraordinárias;

XI - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;

XII - disciplinar e fiscalizar as atividades auxiliares, complementares ou decorrentes dos serviços concedidos;

XIII - firmar os termos aditivos ao contrato;

XIV - exaurir a instância administrativa, relativamente aos atos de sua competência; e

XV - disponibilizar em seu sítio eletrônico todos os contratos, seus anexos, termos aditivos, dados a informações relevantes relativos às concessões, a fim de permitir o acesso às informações pelos usuários. ”

É relevante destacar que, a despeito da cuidadosa disciplina das competências da AGERGS enquanto entidade reguladora dos serviços de concessões rodoviárias prevista no Decreto Estadual nº 53.490/2017, nos termos do art. 76 do diploma, também **as competências legais e regimentais da AGERGS, quanto ao serviço público concedido no Estado do Rio Grande do Sul, serão observadas nos contratos de concessão de rodovias.**

Nesse sentido, mencione-se previsão do Decreto nº 38.704/1998, diploma que dispõe sobre procedimentos que devem ser adotados no caso de edital e minuta de contrato que contemple a delegação de serviço público. Estabelece o art. 1º do Decreto que todos os editais e minutas de contratos que contemplem a delegação de serviços públicos no Estado, **após o exame e manifestação da Procuradoria-Geral do Estado e/ou Contadoria e Auditoria Geral do Estado, deverão ser obrigatoriamente encaminhados à Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS - para exame e homologação.**

Alguns aspectos do **procedimento de recomposição do equilíbrio-econômico financeiro** já se encontram previstos no Decreto Estadual nº 53.490/2017: compete à AGERGS notificar as partes, que deverão se manifestar. Após a oitiva das partes, caberá ao Conselho Superior da AGERGS decidir o pleito, e desta decisão cabe pedido de reconsideração.

O processo administrativo da AGERGS para reajuste e revisão de tarifas em serviços públicos delegados foi regulamentado pela Resolução Normativa da AGERGS nº 34/2016. A AGERGS deverá se antecipar aos reajustes e revisões, abrindo os procedimentos previamente de ofício (arts. 3º e 4º). Caso não o faça, o requerimento deverá ser pleiteado pela Concessionária.

Destaca-se que, em que pese a ausência de lei de processo administrativo estadual, a AGERGS editou a Resolução Normativa AGERGS nº 29/2016, disciplinando a tramitação dos processos administrativos no âmbito da Agência. Nos termos da norma citada, no âmbito de seus processos administrativos regulatórios, além dos princípios

aplicáveis a todos os entes da Administração, a AGERGS deve observar independência decisória; objetividade no atendimento ao interesse público; padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé; publicidade dos atos processuais, adequação entre meios e fins; garantia dos direitos dos poderes concedentes, delegatários, usuários e demais interessados; clareza e transparência das decisões; impulsão de ofício do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados; celeridade de atuação e eficácia das decisões regulatórias; e proibição de cobrança de despesas processuais (art. 3º).

A Resolução prevê que são legitimadas no processo administrativo como interessadas as pessoas físicas ou jurídicas que os iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de petição e representação; aqueles que têm direitos ou interesses que podem ser afetados pela decisão a ser adotada; as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos ou individuais homogêneos de seus interessados; e as pessoas ou as associações legalmente constituídas, quanto a direitos ou interesses difusos (art. 8º).

A norma regulamenta, ainda, os direitos e deveres dos interessados, que envolvem ter ciência da tramitação de processos administrativos e das respectivas decisões; ter vista dos autos; obter cópias de documentos mediante o requerimento e o pagamento das respectivas despesas; formular alegações e apresentar provas; ser representado por advogado; expor os fatos conforme a verdade; proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé; e prestar as informações que lhe forem solicitadas (art. 9º e 10).

O processo administrativo de fiscalização dos serviços públicos regulados pela AGERGS e aplicação de sanções regulatórias foi previsto pela Resolução Normativa AGERGS nº 32/2016. É atribuição da Agência, nesta seara, realizar fiscalizações ordinárias e periódicas, bem como eventuais, sujeitas às necessidades que indiquem irregularidades (art. 6º). A ação fiscalizadora deverá ser consubstanciada em Relatório de Fiscalização, que trata das principais informações envolvidas na fiscalização e deverá ser produzido para o Termo de Notificação, a ser encaminhado ao fiscalizado para sua manifestação. Quando a fiscalização resultar na aplicação sanção regulatória, deverá ser elaborado Auto de Infração, devendo ser iniciado processo administrativo sancionatório.

A AGERGS deverá elaborar um Regulamento do Conselho dos usuários, contemplando mecanismos de controle social, conforme estabelecido pelo art. 82 do Decreto Estadual nº 53.490/2017. Este Regulamento ainda não foi editado²², notadamente por tratar-se de uma exigência recente. A despeito disso, a participação da sociedade nos processos de acompanhamento, fiscalização e regulação dos serviços públicos é regulada pela Resolução do Conselho Superior da AGERGS nº 238/2005, que estabelece que o usuário pode individualmente, ou por meio de associações de usuários cadastradas na AGERGS, consultar processos de regulação da AGERGS e participar de audiências públicas.

²² Pesquisa realizada em 10/08/2017, nos seguintes domínios: <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Legisla%C3%A7%C3%A3oEstadual.aspx>, <http://www.agergs.rs.gov.br>, <http://www.transportes.rs.gov.br>, <http://www.daer.rs.gov.br/legislacao>, utilizando os termos “conselho de usuários”.

A AGERGS tem como estrutura básica o Conselho Superior, a Diretoria-Geral, três Departamentos: de Qualidade dos Serviços, de Tarifas e Estudos Econômico-financeiros, de Assuntos Jurídicos e Núcleos Setoriais (art. 5º, Lei nº 10.931/1997).

O Conselho Superior é o órgão decisório e de direção da AGERGS e tem sua função detalhada no Regimento Interno da AGERGS (aprovado pela Resolução Normativa nº 27/2016 do Conselho Superior da AGERGS), sendo responsável pelo exame das propostas de delegação de serviços públicos no Estado, propondo alteração, extinção ou adiantamento dos instrumentos e moderar, dirimir ou arbitrar conflitos de interesse nos serviços públicos delegados.

A Agência ainda conta com uma Diretoria-Geral, responsável pela gestão executiva da AGERGS (arts. 6º e 10, Lei nº 10.931/1997). A Diretoria de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiros, por sua vez, se dedica aos estudos e acompanhamento de tarifas e equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de serviços públicos delegados, fiscalizando o contrato quanto aos aspectos contábeis, financeiros e econômicos (art. 23º, Regimento Interno AGERGS); já a Diretoria de Assuntos Jurídicos desempenha a análise dos instrumentos de delegação e assessoria jurídica (art. 24, Regimento Interno AGERGS).

Vale destacar, ainda, as competências da Diretoria de Qualidade dos Serviços, a quem incumbe acompanhar a evolução dos serviços públicos prestados e fiscalizar sua adequada prestação (art. 22, Regimento Interno AGERGS).

Por fim, é relevante apresentar as fontes de receita da AGERGS. Estas são compostas pelos seguintes recursos: (i) transferidos pelos titulares do Poder Concedente, a título de fiscalização dos serviços públicos descentralizados, nos termos do art. 15, inciso III da Lei nº 10.931/1997; bem como (ii) os recursos provenientes da cobrança de taxa dos delegatários dos serviços públicos, relativa à fiscalização e controle dos serviços públicos delegados, prevista na Lei Estadual nº 8.109/1985, que dispõe sobre a Taxa de Serviços Diversos, e pelo Decreto Estadual nº 39.228/1998, que regulamenta a forma de pagamento da taxa de fiscalização e controle dos serviços públicos delegados²³.

7.1.5 Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem - DAER/RS

O Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER foi criado pela Lei Estadual nº 750/37 e tem sua organização interna determinada pela Lei Estadual nº 11.090/98. Trata-se de **autarquia estadual responsável pela gestão do transporte rodoviário do Estado do Rio Grande do Sul**²⁴.

As competências do DAER/RS envolvem, em relação às rodovias sob sua gestão: o **planejamento rodoviário**; estudos, projetos e desenvolvimento tecnológico rodoviário;

²³ Nos termos da Lei Estadual nº 8.109/1985: Art. 1º - A Taxa de Serviços Diversos será cobrada pelo Estado, na forma desta Lei, em razão de atividade especial dirigida ao contribuinte, de acordo com a Tabela de Incidência anexa 1 - Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos Delegados, conforme faturamento bruto anual do exercício anterior ao da fiscalização e controle, convertido em UPF no dia 31 de dezembro do exercício a que se refere.

²⁴ Decreto Estadual nº 47.199/2010, Art. 2º.

expedição de **normas rodoviárias**; construção, operação e conservação rodoviárias; concessão, permissão e autorização, e a gestão institucional dos serviços do Sistema Estadual de Transporte Público Intermunicipal de Passageiros de Longo Curso; controle e otimização do transporte de carga; administração das faixas de domínio público; assessoramento técnico aos municípios e policiamento de trânsito rodoviário, nos termos do art. 1º da Lei Estadual nº 11.090/98.

Para os fins do presente estudo, contudo, deve-se enfatizar a previsão constante do parágrafo único, art. 2º, da citada Lei, que estabelece que caberá ao DAER a execução das atividades operacionais acima mencionadas **enquanto as mesmas não forem transferidas a terceiros, bem como quando a sua atuação se mostrar mais conveniente.**

Assim, em relação à concessão objeto do presente estudo, pode-se considerar que o **DAER poderá atuar em relação a algumas das competências** previstas pela Lei Estadual nº 11.090/98, **nas hipóteses em que esta se apresentar como a alternativa de maior conveniência e assim expressamente for estabelecido.** Contudo, *a priori*, as funções de planejamento e operação rodoviária desempenhadas pelo DAER deverão informar o planejamento e elaboração da concessão rodoviária em referência, a partir de cuja vigência, entretanto, parte dessas competências (notadamente operacionais) serão delegadas ao futuro concessionário.

7.1.6 Secretaria da Fazenda

As competências para interagir no processo de concessão previstas na legislação gaúcha à Secretaria da Fazenda não diferem muito daquelas usualmente atribuídas aos órgãos fazendários. Por envolver, naturalmente, projeto de relevância considerável, a Secretaria da Fazenda tenderá a se envolver no processo de elaboração dos estudos, de eleição do modelo e de implementação da delegação da Rodovia. De maneira geral, são competências da Secretaria da Fazenda, conforme a Lei Estadual nº 14.733/2015 e Decreto Estadual nº 47.590/2010 (alterado pelo Decreto Estadual nº 51.110/2014), (i) a **administração tributária, financeira e orçamentária**; (ii) a elaboração de políticas de estímulo fiscal; (iii) definição de limites para orçamentação e programação de liberação de recursos orçamentários e financeiros; (iv) a administração da dívida pública e da folha de pagamento do pessoal do Estado; realização da contabilidade e auditoria do Estado; (v) a **avaliação dos convênios e ajustes realizados pela Administração com a União, Estados e Municípios**, identificando as fontes de recursos e coordenação da tecnologia da informação e certificação digital e (vi) a proposta de realização de contratos e convênios com pessoas de direito público ou privado para viabilizar a realização das atividades de sua competência.

Além das funções explicitadas, o Secretário da Fazenda integra o Conselho Gestor de Concessões e PPPs do Estado do Rio Grande do Sul, conforme disposto no art. 19, II da Lei Estadual nº 12.234/2006 e art. 4º, V, Decreto Estadual nº 53.495/2017.

Assim, a relação da Secretaria da Fazenda com o contrato de concessão de rodovia eventualmente firmado entre o Estado do Rio Grande do Sul e parceiro privado relaciona-se à eventual destinação de recursos públicos e controle fiscal e orçamentário,

bem como com o acompanhamento de acordo com as funções do Conselho Gestor do Programa de Concessões e PPPs.

7.1.7 Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (art. 115)

A Procuradoria-Geral do Rio Grande do Sul tem suas principais competências delineadas pela Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, quais sejam, a representação judicial e a consultoria jurídica do Estado, sendo responsável por, dentre outras funções, propor orientação jurídico-normativa para a administração pública, direta e indireta; pronunciar-se sobre a legalidade dos atos da administração estadual; realizar processos administrativos disciplinares nos casos previstos em lei, emitindo pareceres nos temas que forem encaminhados à decisão final do Governador; e representar os interesses da administração pública estadual perante os Tribunais de Contas do Estado e da União (art. 115).

A Lei Orgânica da PGE, Lei Complementar Estadual nº 11.742/2002, atribui à entidade, no que se refere a funções relacionadas a licitações e contratos administrativos, as funções de: zelar pela constitucionalidade dos atos de governo e pela observância dos princípios inerentes à administração pública; propor orientação jurídico-normativa para a administração pública estadual direta e indireta e promover procedimento de controle da legalidade (art. 2º, IV, X e XIX), bem como agir em defesa da observância dos princípios e normas das Constituições Federal e Estadual pelos concessionários e permissionários de serviço público estadual (art. 31, I, a). Também compete à PGE exercer a representação judicial e a consultoria jurídica nas matérias relacionadas a desapropriação, licitações e contratos administrativos (art. 12, Decreto Estadual nº 42.819/2004²⁵).

A legislação sobre o Programa de Concessões e de Parcerias Público-Privadas Estado do Rio Grande do Sul, composta pela Lei Estadual nº 12.234/2005 e Decreto Estadual nº 53.495/2017, determina que o Procurador-Geral do Estado seja membro do Conselho Gestor (art. 19, Lei Estadual nº 12.234/2005 e art. 4º, Decreto Estadual nº 53.495/2017), assegurando, assim, a participação da PGE nas aprovações de contratações de concessões e PPPs.

Além disso, todos os procedimentos licitatórios para contratação no âmbito do programa deverão submeter a minuta do edital e contrato para análise da PGE, para posterior aprovação pela Unidade Executiva do Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas (art. 27, III, Lei Estadual nº 12.234/2005).

7.1.8 Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDES

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES são pessoas jurídicas de direito privado, organizadas sob a forma de associações civis, sem fins lucrativos, que

²⁵ Regulamenta a estrutura orgânica da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e dá outras providências.

têm por objetivo a promoção do desenvolvimento regional, por meio da integração dos recursos e das ações de governo na região. Assim, sua atuação não se restringe às concessões rodoviárias, vai além delas, abrangendo serviços públicos de maneira geral.

Os COREDES estão previstos nos arts. 167 e 168 da Constituição Estadual como responsáveis pelas diretrizes relacionadas ao desenvolvimento regional, por meio da integração dos recursos e das ações de governo na região. São compostos por representantes do Governo do Estado e da sociedade civil. Os COREDES, regulamentados pela Lei Estadual nº 10.283/1994 e Decreto nº 35.764/1994, com redação alterada pelo Decreto Estadual nº 42.777/2003, têm como principais atribuições: (i) promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região; (ii) elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional; (iii) orientar e acompanhar o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região; (iv) manter espaço permanente de participação democrática; (v) constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o artigo 149, parágrafo 8º da Constituição Estadual; (vi) respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais.

A estrutura dos COREDES envolve Assembleia Geral Regional; Conselho de Representantes; Diretoria Executiva; Comissões Setoriais; Comissões de Avaliação dos Serviços Públicos Estaduais - CASEPEs. Estas devem controlar e acompanhar investimentos, obras e serviços públicos estaduais e avaliar o desempenho dos órgãos da administração pública.

Assim, em razão de sua natureza de órgão consultivo, propositivo e de acompanhamento da atuação dos Governos Estadual e Federal, entende-se que será necessária a interação e diálogo entre as partes envolvidas na concessão rodoviária e os COREDES de cada uma das regiões por onde passa o trecho concedido.

7.1.9 Contadoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul – CAGE

A Contadoria e Auditoria-Geral constitui **órgão executivo de contabilidade e auditoria do Estado**²⁶, **subordinado à Secretaria da Fazenda**, nos termos da Lei Complementar nº 13.451/2010, a Lei Orgânica da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado.

As principais funções do citado órgão envolvem realizar a **fiscalização contábil e financeira do Estado; realizar auditoria contábil e financeira** da Administração Direta, autarquias, nas fundações de direito público e de direito privado, nas sociedades de economia mista e nas suas subsidiárias, bem como nas entidades de direito privado que apliquem recursos públicos; avaliar os resultados da gestão orçamentária Estadual

²⁶ Constituição Estadual. Art. 76. O sistema de controle interno previsto no art. 74 da Constituição Federal terá, no Estado, organização una e integrada, compondo órgão de contabilidade e auditoria-geral do Estado, com delegações junto às unidades administrativas dos três Poderes, tendo sua competência e quadro de pessoal definidos em lei. Parágrafo único. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência, sob pena de responsabilidade, ao Tribunal de Contas do Estado, o qual comunicará a ocorrência, em caráter reservado, à Mesa da Assembléia Legislativa.

e da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; controlar e acompanhar a execução orçamentária; emitir parecer em processos de prestação de contas; **exercer o controle sobre todos os atos que tratem com bens do Estado** e efetuar a verificação dos atos da execução orçamentária e extra orçamentária.

No que se refere à licitações e contratos administrativos, a CAGE deve **examinar licitações, contratos, ajustes, convênios ou outros instrumentos; avaliar e acompanhar os custos dos serviços públicos**; efetuar o gerenciamento do CFIL/RS – Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e contratar com a administração pública estadual; **examinar e manifestar-se previamente sobre processos, licitações, contratos, ajustes, convênios ou outros instrumentos que, direta ou indiretamente, possam originar despesas públicas.**

Por força da já citada previsão do art. 1º do Decreto nº 38.704/1998, diploma que dispõe sobre procedimentos que devem ser adotados no caso de edital e minuta de contrato que contemple a delegação de serviço público, todos os editais e minutas de contratos que contemplem a delegação de serviços públicos no Estado, **após o exame e manifestação da Procuradoria-Geral do Estado e/ou Contadoria e Auditoria Geral do Estado - CAGE** deverão ser obrigatoriamente encaminhados à Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS - para exame e homologação.

Quando verificadas irregularidades e ilegalidades, a Contadoria deve cientificar o Tribunal de Contas do Estado e Ministério Público com os documentos necessários ao oferecimento de denúncia no caso de crimes praticados em licitações e contratos administrativos.

7.1.10 Empresa Gaúcha de Rodovias S.A.- EGR

A Empresa Gaúcha de Rodovias S.A – EGR, criada pela Lei nº 14.033/2012, é uma sociedade anônima vinculada à Secretaria dos Transportes. À empresa compete a **exploração e administração das rodovias sob sua responsabilidade, e respectivas faixas de domínio.** Para tanto, entre as competências da estatal inclui-se a possibilidade de cobrança de pedágio, o que pode ocorrer por meio da operação direta da rodovia ou por meio de gerenciamento de contratos de prestação de serviços. Apresenta como objetivo social a **conservação, manutenção e implantação de melhorias na malha rodoviária do Estado que explora e administra**, bem como planejar a expansão dessa infraestrutura.

Em relação às rodovias que administra, a EGR pode elaborar estudos técnicos, arrendamento, a locação ou promessa de locação, a cessão de uso ou outra modalidade onerosa de instalações e equipamentos vinculados a projetos de infraestrutura rodoviária; a administração de implantação, ampliação, duplicação ou aumento de capacidade de rodovias e obras de arte especiais; a comercialização de espaços publicitários nas praças de pedágio e faixas de domínio, bem como dos respectivos acessos comerciais, industriais e de serviços.

A exploração das rodovias pela EGR deve ser acompanhada por conselho comunitário, conforme previsto no art. 13 da Lei Estadual nº 14.033/2012, estabelecido em cada região em que possua trechos rodoviários administrados pela EGR.

O Estatuto Social da EGR define como competências desta praticar todos os atos necessários para o cumprimento do seu objeto social; fixar as tarifas de pedágio, seus reajustes e revisões, nos termos da legislação vigente; planejar e gerenciar rodovias sob a sua administração; promover os estudos técnicos de engenharia, financeiros, jurídicos, econômicos, sociais, ambientais e outros necessários para administração dos contratos de serviços e obras; propor ao Poder Executivo Estadual alternativas técnicas e econômicas para o melhoramento contínuo da infraestrutura rodoviária, assim como a avaliação e os planos de exploração e de expansão da malha rodoviária; cumprir e fazer cumprir exigências contratuais e legais; planejar, executar, ampliar, remodelar, operar, manter, realizar obras e serviços nas rodovias sob a sua administração; e executar atos administrativos e judiciais para fins de desapropriação de áreas necessárias para aumento de rodovias sob a sua administração.

Consoante disposto no art. 1º, §2º, da Lei Estadual nº 14.033/2012²⁷, **a exploração e a administração de rodovias seriam repassadas à EGR mediante Decreto Governamental**, o que se efetivou por meio dos Decretos nº 50.039/2013, nº 50.389/2013, nº 50.390/2013, nº 50.433/2013, nº 51.098/2013²⁸, e nº 53.386/2017.

Trata-se de tema que apresenta pertinência à modelagem da Rodovia RSC-287, na medida em que **trecho desta que será objeto da concessão em análise encontra-se sob gestão da EGR**. Por meio do **Decreto Estadual nº 50.433/2013**, foram transferidas à EGR a administração e exploração de trechos integrantes do Polo de Rio Pardo – Praças de Venâncio Aires e Candelária. **Ambos os trechos transferidos encontram-se na RSC/287**, especificamente:

- Trecho de 77 km de extensão, entre Santa Cruz do Sul e Tabaí, integrante da Praça de Pedágio de Venâncio Aires;
- Trecho de 72,16 km de extensão, compreendido entre Santa Cruz do Sul e Vila Paraíso, integrante da Praça de Pedágio de Candelária.

Ainda, com o Decreto Estadual nº 53.386/2017 foi alterada a redação original da circunscrição da transferência da RSC-287, passando a englobar os seguintes trechos:

- RSC/287, Entr. BRS-386 (B) (Tabaí) – Entr. BRS-471 (B) (p/ Santa Cruz), com 76,62 km de extensão, compreendido entre o km 28+030, no início do entroncamento com a BRS-386, e o km 104+650, incluindo a interseção, trecho integrante da Praça de Pedágio de Venâncio Aires; e
- RSC/287, Entr. BRS-471 (B) (p/ Santa Cruz) – Entr. ERS-502 (p/ Contenda do Sul), com 72,03 km de extensão, compreendido entre o

²⁷ Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a criar, sob a forma de sociedade anônima, a empresa pública denominada Empresa Gaúcha de Rodovias S.A. – EGR –, vinculada à Secretaria dos Transportes, com prazo indeterminado e organização definida por esta Lei e pelo Estatuto Social. (Redação dada pela Lei n.º 14.876/16)

Parágrafo único. A EGR terá sede e foro em Porto Alegre e escritórios regionais necessários para seu objetivo social.

§ 2º A exploração e a administração de rodovias serão repassadas à EGR mediante Decreto Governamental.

²⁸ A EGR administra trechos das seguintes rodovias: ERS-239, ERS-122, ERS-240, ERS-474, ERS-040, ERS-784, ERS-122, ERS-115, ERS-235, ERS-235, ERS-466, ERS-235, ERS-020, ERS-020, ERS-130, ERS-129, RSC-453, ERS-128, RSC-453, RSC-287, RSC-287, ERS-135.

km 104+650 e o km 176+680, no entroncamento com a ERS-502, incluindo a interseção, trecho integrante da Praça de Pedágio de Candelária²⁹.

Em relação às rodovias sob gestão da EGR, são competências da estatal:

- Exploração de pedágios públicos comunitários, administrando diretamente as rodovias, mediante celebração de Contratos de Gestão firmados com o Estado, por intermédio da Secretaria de Infraestrutura e Logística, e o órgão executivo rodoviário do Estado, que estipulará os direitos, deveres, formas de participação social, metas e forma de controle de resultados para cada preço e/ou trecho pedagiado;
- Praticar todos os atos necessários para a administração das rodovias com pedágios públicos comunitários;
- Estipular os valores das tarifas dos pedágios públicos comunitários;
- Propor ao Poder Executivo Estadual alternativas técnicas e econômicas para melhoramento contínuo da infraestrutura rodoviária sob sua administração, assim como a avaliação e os planos de exploração da malha rodoviária;
- Cumprir e fazer cumprir as exigências contratuais e legais do Sistema Nacional de Trânsito, do órgão executivo rodoviário e do órgão executivo de trânsito que lhe forem pertinentes;
- Planejar, executar, ampliar, remodelar, operar, manter, realizar obras e projetos de engenharia nas rodovias sob a sua administração;
- Desapropriar áreas necessárias para aumento de rodovias sob a sua administração;
- Exercer outras atividades necessárias ao cumprimento de seu objeto social, conforme definido no seu Estatuto³⁰.

Diante das premissas adotadas no projeto em referência, será necessário que os trechos que serão objeto da Concessão **retornem à Secretaria dos Transportes**. Muito embora a Lei nº 14.033/2012 não tenha disciplinado expressamente esta matéria, uma vez que os trechos acima referidos foram transferidos à EGR por meio de norma infralegal (Decreto), nos termos previstos pelo art. 1º, §2º da citada Lei, **esses trechos poderiam ser, igualmente, retomados, por meio de Decreto governamental**. Sobre o tema, saliente-se que será ainda necessária uma análise mais detalhada do Contrato de Gestão celebrado entre EGR e Secretaria dos Transportes, tão logo este nos seja disponibilizado.

²⁹ Decreto nº 53.386, art. 4º.

³⁰ Estadual nº 51.098, art. 2º.

7.1.10.1 Conselhos Comunitários – COREPES

A instituição dos conselhos comunitários foi determinada pelo art. 13 da Lei Estadual nº 14.033/2012, que cria a EGR, e regulados pelos Decretos Estaduais nº 50.564/2013 e nº 53.433/2017, denominando-os Conselhos Comunitários das Regiões das Rodovias Pedagiadas – COREPES.

Os COREPES, coordenados pela EGR, tem como finalidade acompanhar a gestão das rodovias por esta administradas, atuando como representantes dos Municípios localizados em trechos determinados das rodovias administradas pela EGR³¹. Atualmente, estão estabelecidos 5 (cinco) COREPES³², nos termos do art. 10 da Lei nº 53.443/2017.

Suas atribuições envolvem fazer sugestões para a aplicação dos recursos advindos das tarifas de pedágio nos respectivos trechos; acompanhar a gestão da EGR nos trechos rodoviários que sofram impacto com a tarifa de pedágio; receber e opinar sobre o plano de obras e investimentos nas rodovias, nos acessos municipais e nas estradas vicinais que se conectam às rodovias Federais ou Estaduais; sugerir melhorias nas práticas e nas alterações em metas e em obras referentes às rodovias; e receber e opinar sobre a prestação de contas das obras e nos investimentos relativos a sua área de competência.

Os conselhos deverão elaborar regulamento próprio, abarcando as seguintes funções: (i) receber e opinar sobre o plano de obras e investimentos nas rodovias, nos acessos municipais e estradas vicinais que se conectam as rodovias federais ou estaduais; (ii) sugerir melhorias nas práticas e alterações em metas e obras referentes às rodovias; e (iii) receber e opinar sobre a prestação de contas das obras e investimentos relativos a sua área de competência.

Os conselhos são compostos por membros do Poder Público e da Sociedade Civil, incluindo representantes da EGR, dos usuários, do sindicato dos trabalhadores com maior representatividade na região, do COREDES (Conselhos Regionais de Desenvolvimento) e do Poder Público Municipal, sendo a participação não remunerada.

7.1.11 Considerações finais

Uma vez apresentados os principais atores estatais que estão (ou estarão) envolvidos no processo de concessão da rodovia, seja da administração direta ou indireta, sua

³¹ Coxilha ERS-135, Campo Bom ERS-239, Portão ERS-122 - ERS-240, Viamão ERS-040, Santo Antônio da Patrulha ERS-474, Flores da Cunha ERS-122, Três Coroas ERS-115, Gramado ERS-235, São Francisco de Paula ERS-235, Encantado ERS-130 – ERS-129, Boa Vista do Sul RSC-453, Cruzeiro do Sul RSC-453, Venâncio Aires RSC-287, Candelária RSC-287.

³² COREPE Campanha (Praça de Pedágio de Coxilha), COREPE Serra e Vale dos Sinos (Praças de Pedágio de Campo Bom, Três Coroas, Gramado e São Francisco de Paula), COREPE Vale dos Vinhedos e Vale do Caí (Praças de Pedágio de Portão e Flores da Cunha), COREPE Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari (Praças de Pedágio de Encantado, Boa Vista do Sul, Cruzeiro do Sul, Venâncio Aires e Candelária) e COREPE Litoral (Praças de Pedágio de Viamão e Santo Antônio da Patrulha).

estruturação e competências, entendemos relevante apresentar nossas considerações finais.

Mostra-se um passo significativo a publicação tanto da Lei Estadual nº 14.875/2016 como do Decreto Estadual nº 53.490/2017, que ao autorizarem e estabelecerem a regulamentação específica das concessões rodoviárias do Estado do Rio Grande do Sul, pormenorizando aspectos da modelagem econômica, técnica e jurídica bem como as atribuições dos agentes envolvidos, sinalizam vontade e comprometimento político com a concessão desses serviços.

Buscamos, nesse sentido, sistematizar os principais aspectos institucionais relacionados às concessões rodoviárias no Estado do Rio Grande do Sul. O resultado é bastante positivo: tem-se um cenário institucional bem desenhado. Há, contudo, consideração que deve ser apresentada por esta análise: em alguma medida, podemos verificar algumas sobreposições de competências entre atores centrais para as concessões, o Poder Concedente e a AGERGS, notadamente em relação à fiscalização da Concessão. Muito embora o Decreto estabeleça objetivamente que a Concessionária estará sujeita à fiscalização do Poder Concedente com relação ao *cumprimento do contrato de concessão*, e à *fiscalização regulatória* da AGERGS (art. 60), muitas vezes essa distinção não se faz totalmente objetiva e pode vir a gerar dificuldades na gestão contratual, sejam relacionadas à comunicação, a qual será a instância de decisão, divergências de entendimentos e eventuais repetições nas aplicações de sanções pelos mesmos fatos (*bis in idem*).

Cite-se, a título de exemplo, que, consoante previsões dos incisos 73 do Decreto, a Concessionária deve: (i) atender as determinações técnicas do Poder Concedente e da AGERGS; (ii) dar conhecimento imediato a AGERGS e ao Poder Concedente de todo a qualquer fato que altere, de modo relevante, o normal desenvolvimento da concessão, apresentando, por escrito e no prazo máximo de trinta dias a contar da ocorrência, relatório detalhado sobre esse fato; (iii) enviar ao Poder Concedente e a AGERGS, na periodicidade prevista no edital e no contrato, relatório com informações detalhadas sobre: a) as estatísticas de tráfego e de acidentes, com análise de pontos críticos e medidas saneadoras implementadas ou a serem implementadas; b) o estado de conservação do trecho concedido; c) o estado de conservação do trecho concedido; d) a qualidade ambiental ao longo do trecho concedido; e) a execução das obras e dos serviços da concessão; f) o cronograma físico-financeiro, juntamente com o plano de investimentos; g) o desempenho de suas atividades, especificando, dentre outros, a forma de realização das obras e da prestação dos serviços relacionados ao objeto do contrato, os resultados da exploração, bem como a programação e execução financeira, e h) os bens da concessão, inclusive os bens reversíveis ao Poder Concedente, no que concerne a descrição do seu estado, valor, bem como seu efetivo controle durante todo o período de exploração, conforme ato normativo regulamentador.

Poder Concedente e AGERGS igualmente representam instâncias de decisão em relação a pleitos de reequilíbrio. Embora neste caso haja previsão da divisão das atribuições de cada entidade no âmbito do processo administrativo, conforme arts. 49 a 59 do Decreto, será importante que se busque garantir intensa cooperação entre ambos, na forma de algum critério de precedência de uma dessas entidades, reservando à outra um papel de supervisão contínua.

Mencione-se, por fim, a previsão do art. 12 do Decreto, que estabelece que este poderá ser sancionado tanto pelo Poder Concedente quanto pela AGERGS na hipótese de inexecução parcial ou total das disposições do contrato e do edital. Recomendamos, nesse sentido, que as minutas de Edital e Contrato diferenciem e especifiquem os casos que serão sancionados por cada um, separadamente, de modo a evitar o *bis in idem*.

Em relação a esses apontamentos, entendemos que os riscos apresentados podem ser sanados se esses temas forem melhor detalhados contratualmente, cuidando para que fiquem expressa e objetivamente claras as atribuições de cada parte.

7.2 Roteiro para elaboração das minutas de Edital e Contrato

Apresentamos neste item um roteiro de questões que balizarão a elaboração dos documentos jurídicos (minutas de edital e contrato) para o Projeto. Parte considerável dos pontos já foi discutida e definida com a Administração Pública Estadual, a partir dos precedentes e preferências expressados pela Administração Estadual. No entanto, algumas decisões encontram-se pendentes por demandarem insumos técnicos ou econômicos, ou ainda análise apartada, a ser realizada em conjunto entre o Consórcio e a Administração, na fase subsequente do projeto.

7.2.1 Aspectos Institucionais

- Poder Concedente: Estado do Rio Grande do Sul (art. 3º, I, Lei Estadual nº 10.086/1994)
- Principais órgãos e entidades:
 - Secretaria de Transportes;
 - Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado do Rio Grande do Sul;
 - DAER/RS – Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem;
 - Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão;
 - Conselho Gestor do Programa de Concessões e de PPPs;
 - Unidade Executiva do Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas/RS;
 - EGR – Empresa Gaúcha de Rodovias.

É recomendável garantir a clareza das atribuições dos órgãos: outorga, gestão, monitoramento, controle e fiscalização do serviço.

Assinam o contrato Concessionária, Poder Concedente e AGERGS (art. 11, Decreto Estadual nº 53.490/17).

Decisão: validadas as premissas adotadas.

Validados os atores no contrato de concessão.

Considerado relevante garantir a clareza das atribuições dos diferentes órgãos estaduais que atuam no setor.

7.2.2 Estrutura do Projeto

- Modelo de concessão de serviço público:

Modalidades de concessão:

- Concessão comum;
- Concessão administrativa;
- Concessão patrocinada.

Experiências Anteriores:

- Rodovia dos Calçados: Concessão Comum;
- 7 LOTES: Concessão Comum;
- BR 324/116: Concessão Comum;
- BA 099: Concessão de Uso de Bem Público;
- MG 050: Concessão Patrocinada;
- BR-101/290/386/448/SC/RS (Rodovia de Integração do Sul): Concessão Comum.

Premissa (Lei): a Lei Estadual nº 14.875/16, no art. 1º c/c art. 4º, §1º, opta pela modalidade de **concessão comum**.

Decisão: manter a premissa da Lei Estadual nº 14.875/16, que opta pela modalidade de concessão comum.

7.2.3 Objeto

- Concessão dos **serviços de operação, exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação da infraestrutura de transportes** da Rodovia RSC-287, com início no entroncamento com a rodovia BRS-386, no km 28,03, no município de Taboão/RS, estendendo-se até o entroncamento com a ERS-509, no km 232,54, no município de Santa Maria/RS, com extensão de 204,51 km.

Premissa (Lei): concessão dos serviços de operação, exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação da infraestrutura de transportes (art. 1º da Lei Estadual 14.875/2016).

Validado (Decreto): concessão dos serviços de operação, exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação da capacidade da infraestrutura de transportes.

Decisão: mantida a premissa de descrição do objeto da concessão dada pela Lei nº 14.875/2016.

7.2.4 Procedimento Licitatório

7.2.4.1 Critério de julgamento das propostas

Alternativas:

- Julgamento por técnica + preço (atribuição de nota à proposta técnica do interessado)
- Julgamento só por preço (maior oferta de pagamento ao poder concedente, menor valor da tarifa básica ou a combinação de ambos).

No caso de julgamento por preço, pode-se ainda prever etapa anterior de qualificação de propostas técnicas:

- Propostas técnicas (que não se confundem com a qualificação técnica da habilitação) podem ser qualificadas previamente ao julgamento (art. 15, VII, Lei 8.987/95).
- Nesta hipótese a técnica não entra no julgamento, mas só são abertos os preços dos previamente qualificados tecnicamente.
- Habilitação segue feita em outra fase da licitação.

Prós/Contras:

- Julgamento só por preço é mais célere e confere maior objetividade no julgamento da licitação.
- Fixar um patamar baixo para a qualificação técnica poderá ensejar a contratação de um parceiro menos qualificado. O patamar muito alto poderá reduzir demasiadamente a concorrência.
- Julgamento por preço sem qualificação técnica prévia é mais célere e dá menor margem de questionamento jurídico. No entanto, a contratação é feita “no escuro” e há maior risco de propostas inconsequentes.

Experiências Anteriores:

- BR-101/290/386/448/SC/RS: Menor Valor de Tarifa Básica;
- Rodovia dos Calçados: Maior Valor da Outorga Fixa;
- 7 LOTES: Menor Valor da Tarifa Básica;
- BR 116/324: Menor Valor da Tarifa Básica;
- MG 050: Menor Valor da Contraprestação.

Premissa (Lei): a Lei Estadual nº 14.875/16, no art. 1º c/c art. 4º, §1º, opta pelo menor valor na tarifa de pedágio.

A definir: exigência de qualificação técnica prévia (não integra o julgamento, mas somente são abertos os preços daqueles previamente qualificados tecnicamente).

Decisão:

- mantida a premissa dada pela Lei nº 14.875/2016 de adoção do menor valor de tarifa de pedágio como critério de julgamento da concorrência (menor preço).
- será exigida qualificação técnica no momento da habilitação (v. adiante).

7.2.4.2 Consórcio

(a) Vedação ou permissão

Prós/Contras:

- A vedação de consórcio traz o risco de frustração da licitação por inexistência de competidor apto ao empreendimento isoladamente.

(b) Número máximo de consorciadas

Prós/Contras:

- A inexistência de restrição quanto ao número de consorciados gera menor risco de questionamento jurídico, mas pode pulverizar a responsabilidade dos acionistas da Concessionária (apesar da criação da SPE).
- A limitação a um número máximo de empresas por consórcio garante a pulverização dos concorrentes e concentra a responsabilidade dos acionistas da Concessionária. Mas há maior risco de questionamento jurídico.

(c) Empresa líder – estabelecer ou não condições específicas

Prós/Contras:

- A previsão de condições específicas (p.ex., objeto social da empresa vinculado à exploração de manejo social) pode trazer garantia de excelência.
- Não estabelecer condições específicas amplia liberdade na formação dos consórcios.

(d) Proporcionalidade

Prós/Contras:

- Exigir proporcionalidade entre a participação no consórcio e atestação, habilitação e execução do contrato pode evitar a “participação de aluguel”.
- Pode ser um elemento restritivo à competição.

Experiências Anteriores:

- Rodovia de Integração do Sul: permissão de consórcio, sem restrição. Cada consorciado deverá atender individualmente às exigências

relativas à regularidade jurídica, fiscal e trabalhista e à qualificação econômico-financeira.

- Rodovia dos Calçados: permissão de consórcio, com exigência de que o patrimônio líquido mínimo a 15% superior ao quanto exigido das licitantes individuais. O patrimônio líquido a ser considerado para a qualificação econômico-financeira do consórcio será obtido pelo somatório do patrimônio líquido de cada consorciado, a partir da multiplicação do patrimônio líquido do consorciado pela participação percentual que detiver no consórcio.
- 7 LOTES: permissão de consórcio. Exigência de que cada consorciado comprove patrimônio líquido igual ou superior ao produto da multiplicação do patrimônio líquido mínimo exigido para o Consórcio pelo percentual de sua respectiva participação na constituição do Consórcio.
- BR 116/324: cada consorciado deverá atender individualmente às exigências para a qualificação econômico-financeira, exceto com relação à regra de patrimônio líquido, em que cada consorciado, individualmente, deverá ter patrimônio líquido igual ou superior à parcela do patrimônio líquido mínimo exigido de acordo com o item 17 da tabela V do Anexo 5, correspondente à sua respectiva participação na constituição do consórcio.

Decisão: permissão de consórcios, cf. art. 5º do Decreto Estadual nº 53.490/17.

Sem previsão de limite quanto ao número máximo de consorciadas.

7.2.4.3 Critérios de habilitação dos Licitantes

(a) Habilitação jurídica

Exigências Máximas Permitidas em Lei:

- Registro comercial;
- Ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor;
- Prova da diretoria em exercício;
- Decreto de autorização se empresa estrangeira em funcionamento no país;
- Registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade exigir.

Experiências Anteriores:

- Rodovia de Integração do Sul: todas, mais normas específicas sobre:
 - fundos de investimento;
 - instituição financeira;
 - entidade de previdência complementar.

- Rodovia dos Calçados: todas, mais normas específicas sobre:
 - fundos de investimento;
 - instituição financeira;
 - entidade de previdência complementar;
 - consórcio.
- 7 LOTES: todas, mais normas específicas sobre:
 - entidade de previdência complementar;
 - fundo de investimento.
- BR 116/324: idem à 7 lotes, mais exigências específicas sobre:
 - instituição financeira.

A definir: critérios de habilitação jurídica.

Decisão: habilitação jurídica - observar exigências da lei.

(b) Qualificação/capacidade técnica

Exigências Máximas Permitidas em Lei:

- Registro ou inscrição na entidade profissional competente;
- Comprovação de aptidão para desempenho de atividade compatível com a da licitação;
- Indicação do pessoal e da equipe técnica;
- Indicação de instalações e equipamentos para a execução do objeto.

Prós/Contras:

- A exigência de muitos requisitos pode tornar a licitação mais complexa e litigiosa. Por outro lado, a inexistência de exigências de qualificação técnica pode reduzir as chances de a Administração contratar parceiro qualificado.

Experiências Anteriores:

- **Rodovia de Integração do Sul:** - Responsável técnico com experiência anterior em: (i) construção e/ou recuperação de pavimentos de concreto asfáltico; (ii) obras de ampliação de capacidade ou implantação de rodovia em pista dupla; e (iii) administração, gestão e operação de rodovias;
 - + Comprovação do vínculo profissional; ou
 - Alternativamente à apresentação da documentação relativa a profissional qualificado, a apresentação de certidão (ões) e/ou atestado (s) de aptidão, em nome da Licitante ou de um dos Licitantes no caso de Consórcio.

- **Rodovia dos Calçados:** - Responsável técnico com experiência anterior em: (i) administração, gestão e operação de rodovias, com volume de tráfego médio diário anual (VDMA) bidirecional superior a 7.500 (sete mil e quinhentos) veículos, e comprovação de operação de, pelo menos, 280 km (duzentos e oitenta quilômetros) de extensão de rodovias; (ii) operação de sistemas de cobrança automática de pedágio; (iii) elaboração e execução de projetos de sinalização, projetos de dispositivos de contenção viária, manutenção e conservação de sinalização vertical e sinalização horizontal e sinalização de obras.
 - + Comprovação do vínculo profissional; ou
 - Alternativamente à apresentação da documentação relativa a profissional qualificado, a apresentação de certidão (ões) e/ou atestado (s) de aptidão, em nome da Licitante ou de um dos Licitantes no caso de Consórcio.
- **7 Lotes:** - Responsável técnico, com experiência anterior em: (i) construção e /ou reparação de pavimentos de concreto asfáltico e (ii) construção, recuperação ou reforço de pontes ou viadutos + Declaração de alocação dos equipamentos necessários + Comprovação de vínculo do profissional.
- **BR 116/324:** Responsável técnico, com experiência anterior em: (i) construção e/ou reparação de pavimentos de concreto asfáltico, (ii) obras de implantação e ampliação capacidade de pista + Comprovação de vínculo do profissional.

Definir: Exigências de qualificação técnica. Pode-se cogitar das seguintes exigências:

- Indicação de disponibilidade de equipamentos e pessoal técnico;
- Qualificação da equipe técnica;
- Metodologia de execução;
- Atestados próprios de experiência anterior:
 - De vias expressas?
 - De rodovias?
 - De pistas, pontes, viadutos?

Decisão: Exigências relacionadas à qualificação técnica:

- indicação de profissional qualificado com experiência em (i) construção e/ou recuperação de pavimentos de concreto asfáltico; (ii) obras de ampliação de capacidade ou implantação de rodovia em pista dupla; e (iii) administração, gestão e operação de rodovias **OU**
- atestado(s) emitido(s) em nome da concorrente que comprove experiência em (i) administração, gestão e operação de rodovia sob o regime de concessão, com volume de tráfego diário médio anual (VDMA) de no mínimo 4.000 (quatro mil) veículos por praça de pedágio e (ii) realização de investimentos em obras de

construção, manutenção e ampliação de rodovia, no montante de, no mínimo, R\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de reais); ou a execução de obras em contratos de concessão de rodovias com investimentos previstos de, no mínimo, R\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de reais).

(c) Subcontratação

- Se houver exigências técnicas, seu cumprimento (atestação) pode ou não ser feito por subcontratação.

Prós/Contras:

- Não admitir o cumprimento por subcontratação facilita a análise pela comissão julgadora e simplifica o procedimento, dada a dificuldade de se garantir a estabilidade do vínculo com as subcontratadas ao longo da concessão.
- Por outro lado, admitir o cumprimento por subcontratação:
 - Amplia a quantidade de concorrentes, bem como a qualidade dos serviços prestados (por especialização); e
 - Facilita a participação e a formação de consórcios (nem todos aceitam correr o risco de participar da estrutura societária da Concessionária).

Experiências anteriores:

- Rodovia de Integração do Sul: possibilidade de vínculo de profissional qualificado por contrato de assistência técnica, diretamente ou por meio de empresa da qual ele seja empregado ou administrador;
- Rodovia dos Calçados: permitida a subcontratação.

Decisão: admitir a possibilidade de cumprir a exigência de capacitação técnica pela concorrente por subcontratadas.

(d) Regularidade fiscal e trabalhista

Exigências Previstas em Lei:

- Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);
- Cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver;
- Regularidade com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal;
- Regularidade com a Seguridade Social e com o FGTS;
- Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas perante a Justiça do Trabalho.

Experiências Anteriores:

- Rodovia de Integração do Sul: Todas, mais prova de inexistência de débitos junto à ANTT;
- Rodovia dos Calçados: Todas;
- 7 Lotes: Todas;

- BR 116/324: Todas.

Decisão: As exigências de regularidade fiscal e trabalhista serão aquelas previstas em lei.

(e) Qualificação econômico-financeira para habilitação dos licitantes

Exigências legais:

- Balanço Patrimonial e contabilidade do último exercício social;
- Certidão negativa de falência ou concordata (PJ) ou de execução patrimonial (PF);
- Garantia de execução da proposta, limitada a 1% do valor do contrato;
- Capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, limitado a 10% do valor do contrato.

Experiências Anteriores

- Rodovia de Integração do Sul: todas, exceto capital mínimo da licitante:
 - Garantia da proposta: R\$ 72.500.000,00;
 - Carta de entidade ou instituição financeira com patrimônio líquido de, no mínimo, R\$ 540.000.000,00, declarando que analisou o plano de negócios a ela apresentado, atestando sua viabilidade e exequibilidade.
- Rodovia dos Calçados: Todas
 - Patrimônio Líquido: R\$ 273.811.546,00;
 - Se consórcio: R\$ 314.883.278,00;
 - Garantia da proposta: R\$ 54.762.309,00.
- 7 LOTES: Todas
 - Patrimônio Líquido: R\$ 15 milhões (aproximado);
 - Garantia da Proposta: R\$ 15 milhões por lote (aproximado);
 - Se consórcio, pelo menos uma empresa deveria atender isoladamente aos índices de liquidez.
- BR 116/324: Todas
 - Patrimônio Líquido: R\$ 52 milhões (aproximado);
 - Garantia da Proposta: R\$ 20 milhões.

Obs.: Convém verificar entendimento sobre possibilidade de cumular garantia de proposta e exigência de capital ou patrimônio líquido (art. 31, §2º, Lei 8.666).

A definir: exigências de qualificação econômico-financeira.

Decisão: adotar como critério de qualificação econômico-financeira a exigência de patrimônio líquido mínimo. Manter as demais exigências econômico-financeiras previstas na legislação.

(f) Outros documentos de habilitação / qualificação

- Documentos relacionados à capacidade financeira da licitante (dispõe ou tem capacidade de obter recursos financeiros suficientes para cumprir as obrigações de aporte de recursos próprios e obtenção de recursos de terceiros necessários à consecução do objeto da Concessão).

Experiências Anteriores:

- Rodovia de Integração do Sul: Declaração da proponente de que dispõe ou tem capacidade de obter recursos financeiros suficientes para aporte de recursos próprios e obtenção de recursos de terceiros.
 - Documento de instituição financeira declarando viabilidade e exequibilidade do plano de negócios.
 - Documento de auditoria independente que atesta a adequabilidade do plano de negócios sob os aspectos contábil e tributário.
- Rodovias dos Calçados: Declaração da proponente de que dispõe ou tem capacidade de obter recursos financeiros suficientes para aporte de recursos próprios e obtenção de recursos de terceiros + Declaração de Instituição Financeira, se for previsto empréstimo ponte de Instituição Financeira.

A definir: exigências de declaração de capacidade financeira.

Decisão: adotar declaração somente da proponente de que dispõe ou tem capacidade de obter recursos financeiros (como rodovia dos calçados), a ser exigida quando da apresentação da proposta econômica (v. abaixo, item 1.2.4.4, "b").

7.2.4.4 Propostas Econômicas

(a) Julgamento das propostas econômicas: lances em viva voz

Alternativa:

- Propostas Econômicas Escritas;
- Propostas Econômicas Escritas + Lances em Viva Voz (Leilão):
 - Pode-se limitar a participação no leilão apenas às licitantes com propostas até X% superiores à primeira classificada.

Prós / Contras:

- Leilão tende a estimular a competição;
- Risco de agressividade excessiva nas propostas, com posterior inexecução.

A definir: previsão ou não de lances em viva voz.

Decisão: prever lances em viva voz, para o qual poderão concorrer os licitantes que tenham apresentado propostas até 20% superiores à da 1ª colocada.

(b) Documentos associados à proposta econômica

Alternativas:

- Plano de negócios;
- Documento de instituição financeira declarando viabilidade e exequibilidade do plano de negócios;
- Documento de auditoria independente que atesta a adequabilidade do plano de negócios sob os aspectos contábil e tributário;

Obs.: No edital da Rodovias de integração do Sul as duas últimas exigências constam dos documentos de qualificação técnica.

Prós / Contras:

- Exigir plano de negócios pode permitir maior capacidade de avaliação da exequibilidade da proposta.
- Potencial vinculação da concessão aos termos do plano de negócios.

A definir: inclusão de um ou mais dos documentos que podem acompanhar a proposta econômica.

Experiências Anteriores:

- Rodovias dos Calçados: Não há exigência de plano de negócios, mas é prevista a apresentação de plano original de investimentos, como condição para a assinatura do contrato, em que deve constar o cronograma físico-executivo dos investimentos.
- Rodovia de Integração do Sul: Documento de instituição financeira declarando viabilidade e exequibilidade do plano de negócios. Documento de auditoria independente que atesta a adequabilidade do plano de negócios sob os aspectos contábil e tributário.
- BR 116/324: exigência de plano de negócios.

A definir: inclusão de um ou mais dos documentos que podem acompanhar a proposta econômica

Decisão: Em relação aos documentos associados à proposta econômica, foi decidido não incluir a exigência de plano de negócios no momento da apresentação das propostas econômicas.

Prever:

- exigência de declaração de instituição financeira de primeira linha que ateste a exequibilidade do plano de negócios e
- declaração de auditoria independente que ateste a adequabilidade do plano de negócios sob os aspectos contábil e tributário

A apresentação do plano de negócios será exigência para assinatura do contrato, apenas.

7.2.4.5 Instância responsável pelo procedimento

Alternativas:

- Somente **COMISSÃO DE OUTORGA**: licitação processada exclusivamente pela Administração contratante.
- **BM&F**: contratação para auxílio da comissão de outorga, com licitação processada junto à bolsa.

Prós/Contras:

- **COMISSÃO DE LICITAÇÃO**:
 - menor custo;
 - maior agilidade;
 - concentração das responsabilidades.
- **BM&F**: sinaliza opção pela competitividade:
 - experiente em leilões de concessão e privatização;
 - espaço físico e infraestrutura para realização das audiências públicas;
 - visibilidade do evento promove a transparência do certame;
 - risco de desentendimento com Comissão de Outorga;
 - impossibilidade de adoção de critério técnico para julgamento das propostas.

Experiências Anteriores:

- Rodovia de Integração do Sul: Comissão de Outorga, com possibilidade de auxílio da BM&F;
- Rodovia dos Calçados: Comissão de Licitação, com possibilidade de auxílio da BM&F;
- 7 LOTES: BM&F;
- BR 116/324: BM&F;
- BA 099: Comissão de Outorga;
- SDO JAGUARIBE: Comissão de Outorga.

A definir: instância responsável pelo processamento da licitação

Decisão: instância responsável pelo procedimento será comissão designada pelo Poder Concedente para conduzir os trabalhos necessários à realização da concorrência.

7.2.4.6 Inversão de fases

Alternativas: adotar ou não a inversão de fases.

Prós/Contras:

- Possibilidade prevista na lei federal de concessões;
- A inversão simplifica procedimentos, maior possibilidade de realização de leilão;
- A inversão de fases torna a licitação vulnerável a propostas inconsistentes (dificuldade de rejeitar propostas econômicas agressivas);
- Ausência de inversão pode tornar o procedimento mais complexo e mais litigioso.

Experiências Anteriores:

- Rodovia de Integração do Sul: inversão de fases;
- Rodovia dos Calçados: inversão de fases;
- 7 LOTES: inversão de fases;
- BR 116/324: inversão de fases.

A definir: adoção ou não da inversão de fases.

Sugestão: adoção da inversão de fases.

Decisão: adotar a inversão de fases.

7.2.4.7 Disponibilização do Projeto Básico no Edital

Alternativas:

- Disponibilizar o projeto básico;
- Disponibilizar apenas os elementos do projeto básico.

Prós/contras:

- A disponibilização apenas dos elementos do projeto confere maior liberdade empresarial particular (Concessionária) quando do provimento dos serviços que lhe são delegados; e
- Possibilidade de transferência dos riscos por erros no projeto à Concessionária;
- Não exclui a necessidade de realização, pela Administração, de estudos minuciosos do objeto para que tenha parâmetros para avaliar as propostas apresentadas pelos privados, inclusive no tocante ao aspecto da exequibilidade da proposta.

Experiências Anteriores:

- Rodovia dos Calçados: disponibilização do projeto básico (anexo VII do Contrato);

- Rodovia de Integração do Sul: disponibilização de estudos e projetos do sistema rodoviário existente, Concessionária é responsável pela elaboração do anteprojeto e dos projetos executivos da ampliação.

A definir: disponibilização do projeto básico ou apenas os elementos do projeto.

Decisão: Na licitação, serão disponibilizados somente os elementos do projeto básico, devendo ser estes suficientes para orientar e padronizar a licitação, seguindo os requisitos legais.

7.2.5 Remuneração do Particular

7.2.5.1 Forma de Remuneração da Concessionária

Alternativas genéricas:

- Tarifas (advindas do usuário direto) → concessão comum;
- Contraprestação pública → concessão administrativa;
- Ambas → concessão patrocinada;
- Receitas extraordinárias → qualquer modelo de concessão.

Premissa do projeto (Lei) – Concessão comum.

→ **Alternativas considerando premissa do projeto:** Tarifas e Receitas Extraordinárias.

Experiências Anteriores:

- Rodovia de Integração do Sul: tarifas + receitas extraordinárias (concessão comum);
- Rodovias dos Calçados: tarifas + receitas acessórias (concessão comum);
- 7 LOTES: tarifas + receitas extraordinárias (concessão comum);
- BR 116/324: tarifas + receitas extraordinárias (concessão comum);
- MG 050: tarifas + contraprestação + receitas extraordinárias (concessão patrocinada).

7.2.5.2 Momento do pagamento da tarifa (implantação do pedágio)

Alternativas:

- Imediatamente após a celebração do contrato;
- Após a realização de algumas obras obrigatórias/condicionantes.

Experiências anteriores:

- Rodovia de Integração do Sul:
 - trecho administrado pela Concepa: início da cobrança na data de assunção, demais trechos, após:

- a conclusão dos Trabalhos Iniciais ao longo desses trechos;
 - a implantação de ao menos uma praça de pedágio;
 - a entrega do programa de redução de acidentes; e
 - a entrega do cadastro do passivo ambiental.
- Rodovias dos Calçados: após:
 - conclusão do PII (Programa Intensivo Inicial);
 - conclusão da implantação do sistema operacional de arrecadação;
 - estar adimplente em relação aos pagamentos ao Poder Concedente;
 - estar comprovadamente em dia com as obrigações para a execução dos investimentos previstos para o 2º ano de concessão.
 - BR 116: após a execução das obras e serviços obrigatórios integrantes das diretrizes técnicas mínimas.
 - 7 lotes: após: - Implantação de todas as praças de pedágio previstas:
 - Conclusão dos “trabalhos iniciais” detalhados no PER;
 - Conclusão do cadastro do passivo ambiental.
- Validar premissa (decreto) constante do art. 36, do Decreto Estadual 53.490/17:
- A cobrança do pedágio somente terá início após a execução integral, cumulativamente, das seguintes obrigações:
 - Conclusão dos trabalhos iniciais, assim definidos no PER;
 - Execução de percentual ou parcela das obras de ampliação de capacidade definidos no edital e no contrato;
 - Implantação das praças de pedágio;
 - Entrega do programa de redução de acidentes e cadastro do passivo ambientais;
 - Outras exigências previstas no edital.

OBS: Decisão deve ser tomada em conjunto com definições de caráter econômico e técnico

Decisão: Em relação ao momento do pagamento, foi adotada a premissa de que será cumprido o decreto, qualificando-se as disposições, mas sem alterá-las. Estudos econômicos determinarão a compatibilidade dessa premissa e seus impactos econômicos.

7.2.5.3 Variabilidade da Remuneração do Particular

Alternativas:

- Remuneração fixa (valor integral da tarifa);
- Remuneração variável conforme desempenho do particular.

Experiências Anteriores:

- Rodovias dos Calçados: sistema de avaliação de desempenho (serviços e obras) para vinculação da remuneração (compensação tarifária);
- Rodovia de Integração do Sul - (BR-101/290/386/448/SC/RS): sistema de avaliação de desempenho + execução de obras e serviços vincula remuneração (compensação tarifária);
- 7 LOTES: descumprimento dos parâmetros mínimos pode gerar o reequilíbrio;
- BR 116/324: sistema de avaliação de desempenho (serviços e obras) para vinculação da remuneração (compensação tarifária).

Prós/Contras:

- A vinculação da contraprestação a indicadores de desempenho incentiva a excelência da qualidade do serviço prestado e equivalência entre a qualidade do serviço e sua contraprestação;
- Por outro lado, exige definição precisa de indicadores de desempenho;
- Aumenta a complexidade da concessão e de sua fiscalização;
- Pode levar à extrema variabilidade da receita do particular, dificultando o financiamento da concessão.
- Demora do reconhecimento do desequilíbrio em favor da Concessionária pode transformar o mecanismo automático em uma armadilha tarifária – Ex.: BR 324/116.

Definir se remuneração do particular variará conforme seu desempenho.

- A decisão deverá, ao mesmo tempo, incentivar a eficiência do particular e conferir a ele certa estabilidade econômica.
- *depende de inputs técnicos e econômicos.

Validar premissa (Decreto): Art. 44. § 1º Considera-se desconto ou acréscimo de reequilíbrio o percentual que será deduzido ou acrescido à tarifa básica de pedágio, com vista à manutenção da equivalência contratual entre os serviços prestados e a sua remuneração, **em função dos parâmetros de desempenho e das obras e serviços previstos no Programa de Exploração da Rodovia - PER**, inclusive no tocante à antecipação ou atraso de obras previstas.

Decisão: O contrato contemplará, no que se refere à avaliação de desempenho, fatores de descontos e acréscimos de desequilíbrio, conforme previsão do Decreto.

7.2.5.4 Fatores que interferem na remuneração do particular.

Algumas Alternativas:

(i) fatores associados aos **investimentos**: ex. desconto e acréscimo de reequilíbrio (fator D) ou Índice Semestral de Avanço.

(ii) eventos de desequilíbrio com impacto exclusivo sobre a **receita**: ex: fator C.

(iii) fatores associados a ganhos de **produtividade**: ex: fator X (deflator do índice de reajuste).

(iv) indicadores de **qualidade** da rodovia (fator Q ou Índice de Qualidade e Desempenho – IQD).

Experiências Anteriores:

- Rodovia dos Calçados: Índice de Qualidade e Desempenho (IQD) e Índice Semestral de Avanço;
- Rodovia de Integração do Sul: Fator D, Fator C, Fator X, Fator Q;
- Definir fatores que interferirão na remuneração do particular.

Observação: A decisão depende de *inputs* técnicos e econômicos:

Decisão: Respeito ao marco regulatório. Previsão de Fator D, como redutor ou incrementador da Tarifa Básica de Pedágio, utilizado como mecanismo de aplicação do Desconto de Reequilíbrio relativo ao não atendimento aos Parâmetros de Desempenho, ao atraso e a inexecução das obras e serviços das obras de ampliação de capacidade e de manutenção do nível de serviço, ou como acréscimo de reequilíbrio no caso de antecipação na entrega de obras.

7.2.5.5 Receitas Extraordinárias

Alternativas:

- Admitir ou não a exploração de receitas extraordinárias / acessórias / de projetos associados pelo particular (p.ex. Exploração de publicidade);
- Prever compartilhamento com o Poder Concedente.

Prós/Contras:

- contribuem para a modicidade da tarifa;
- geram maior atratividade ao concessionário;
- é uma possibilidade já explorada em outras rodovias (baixo risco de questionamento);
- reduzem dependência do particular em relação ao Poder público;
- risco de desfocar a atenção do particular do objeto da concessão.

Experiências Anteriores:

- Rodovia de Integração do Sul – autoriza e remete à regulamentação da ANTT;

- Rodovias dos Calçados: autoriza e prevê que as receitas acessórias somadas às receitas tarifárias integram a receita bruta, que serve como base de cálculo para incidência dos seguintes percentuais: (i) 3% (três por cento) referente à outorga variável paga ao Poder Concedente e (ii) 3% pagos à ARTESP em função do desempenho das atividades de fiscalização;
- 7 LOTES: autoriza e pré-determina o compartilhamento - 15% das receitas para a concessionária, como ressarcimento de custos;
- BR 116/324: autoriza e remete à regulamentação da ANTT.

Premissa (Lei): art. 8º da Lei Estadual nº 14.875/16 permite a instituição de fontes de receitas, inclusive as de projetos associados, desde que tal possibilidade esteja prevista na licitação e no contrato. Receitas dessa natureza deverão ser consideradas para cálculo da tarifa e dos encargos do concessionário:

- Lei também estabelece que poderão ser estabelecidas novas fontes de remuneração, não previstas no edital e contrato, mediante revisão contratual.

Validar premissas (decreto):

Art. 33, Decreto estadual nº 53.490/17: Novas fontes de receitas que porventura possam ser exploradas pela Concessionária, não previstas no edital e no contrato de concessão, deverão ser previamente autorizadas pela AGERGS e postuladas em revisão.

- os resultados obtidos com as novas receitas deverão ser compartilhados com os usuários, conforme as necessidades de cada caso, em melhorias de serviços, ampliação ou antecipação de investimentos e na modicidade tarifária.
- o compartilhamento deverá remunerar os custos dos serviços e os investimentos porventura necessários para a obtenção das novas receitas.

Definir:

- Se haverá autorização no edital e no contrato para que a Concessionária explore receitas extraordinárias;
- Se o edital e o contrato já pré-definirá algumas atividades a serem exploradas;
- Se será pré-estabelecida a forma de repartição de receitas entre o particular e o poder concedente (ex: resultado bruto ou líquido, receitas auferidas, etc.);
- Se haverá um montante (ex: percentual) pré-estabelecido de divisão das receitas entre a administração e a Concessionária (que poderá ser escalonado) ou se essa repartição será determinada em cada caso.

Decisão: de que o compartilhamento de receitas deve ser realizado de maneira simples e atender ao previsto no art. 33 do Decreto: novas receitas deverão ser compartilhadas com usuários via melhoria de serviços ou modicidade tarifária.

7.2.6 Reequilíbrio Econômico-Financeiro

Revisão da Remuneração do Particular:

- Mecanismos de revisão - parâmetros para manter o equilíbrio econômico-financeiro.

7.2.6.1 Modalidades para a Recomposição do Equilíbrio

Alternativas:

- Elencar ou não as modalidades para recomposição.

Prós/Contras:

- Previsibilidade dos instrumentos para solucionar eventuais desequilíbrios;
- Melhor via de recomposição pode depender do caso concreto.

Definir:

- Se haverá previsão das modalidades para recomposição.

Validar premissa (decreto): modalidades para recomposição previstas no art. 48, Decreto Estadual nº 53.490/17:

- Alteração do prazo contratual;
- Revisão tarifária;
- Revisão do PER;
- Ressarcimento por parte do Poder Concedente;
- Dação em pagamento de bens e/ou cessão de receitas patrimoniais;
- Estabelecimento de cabines de bloqueio;
- Alteração do local das praças de pedágio;
- Assunção pelo Poder Concedente de custos atribuídos a Concessionária;
- Outros mecanismos previstos no edital e contrato.

Decisão: Serão adotadas as premissas do decreto para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

7.2.6.2 Momento da Revisão

Alternativas:

- Revisão ordinária/periódica, instaurada obrigatoriamente - ocorre em momentos pré-estabelecidos no contrato (anual; quinquenal), independentemente da ocorrência de evento ensejador de desequilíbrio;

- Revisão extraordinária, requerida pela parte quando houver um evento que a justifique;
- Possibilidade de restringir o escopo da revisão ordinária a determinados eventos ou aspectos da concessão.

Prós/Contras:

- A previsão de revisões ordinárias permite que periodicamente sejam analisadas e eliminados eventuais efeitos econômicos de desequilíbrios, evitando pressão excessiva sobre o Poder Concedente ou a Concessionária;
- Revisões ordinárias muito frequentes tendem a consumir energia considerável na gestão do contrato;
- A revisão extraordinária é imprescindível como decorrência do art. 37, XXI CF.

Premissa (Lei): Lei Estadual 14.875/2016 - Art. 7º:

- Revisão dar-se-á **periodicamente (ordinária) e sempre que necessário (extraordinária)**;
- Após transcorridos **12 (doze) meses da assinatura** do contrato de concessão, será realizada **revisão extraordinária**, que dirá respeito a eventuais vícios e alterações nas condições físicas e operacionais da infraestrutura concedida ocorridos entre a publicação do edital de concorrência e a data da assinatura do contrato.

Validar premissas do Decreto Estadual nº 53.490/17:

Art. 9º O contrato de concessão deve prever:

- **revisão periódica** de equilíbrio econômico-financeiro da concessão, com desconto e acréscimo de reequilíbrio, bem como de **revisões extraordinárias**, inclusive em face de acréscimos de encargos por exigências do Poder Concedente, de órgãos de controle ou impactos tecnológicos (Inciso II);
- **eventuais gatilhos** para a alteração dos encargos contratuais, mediante revisão contratual, baseados no **aumento ou na diminuição no volume de tráfego** (Inciso IV);

Art. 44. Os editais e os contratos contemplarão **revisão anual da tarifa**, concomitante ou previamente ao reajuste, mediante a aplicação de **fatores de desconto ou acréscimo de reequilíbrio** (ver item XX: fator D).

Sugestão:

- Prever revisão ordinária ampla quinquenal;
- Prever revisão extraordinária;
- Contemplar **revisão anual da tarifa** (limitada a desconto ou acréscimo de reequilíbrio), concomitante ao reajuste, conforme decreto;

- Contemplar revisão extraordinária para evento entre publicação do edital e assinatura do contrato, cf. Lei.

Decisão: a primeira revisão contratual será feita após 12 (doze) meses, conforme estabelecido na lei estadual. Além dessa, será adotado o modelo de revisão quinquenal, permitidas revisões extraordinárias e reajustes anuais de desconto de reequilíbrio econômico-financeiro, nos termos no Decreto Estadual nº 53.490/2017.

7.2.6.3 Critério de Cálculo do Reequilíbrio

Alternativas:

- TIR – taxa interna de retorno - Captura custo de oportunidade da Concessionária na proposta;
- Fluxo de Caixa Marginal - Permite identificar custo de capital no momento do reequilíbrio;
- TIR para investimentos inicialmente previstos, FCM para novos investimentos.

Experiências Anteriores:

- Rodovia de Integração do Sul (BR-101/290/386/448/SC/RS): Fluxo de Caixa Marginal;
- Rodovias dos Calçados: Fluxo de Caixa Marginal;
- 7 Lotes: Fluxo de caixa descontado, com preservação da TIR assumida no Leilão;
- BR 116/324: Fluxo de Caixa Marginal para novos investimentos; fluxo de caixa descontado do Plano de Negócios para as demais hipóteses;
- Definir: critério de cálculo do reequilíbrio - Decisão pendente de avaliações técnicas/econômicas;
- Validar premissa: Fluxo de Caixa Marginal (art. 9º, V, Decreto Estadual nº 53.490/17).

Decisão: acatar previsão do Decreto. Fluxo de caixa marginal.

7.2.7 Garantia

7.2.7.1 Garantias em favor do Financiador

Alternativas (não exaustivas):

- Dação em penhor, hipoteca ou alienação fiduciária;
- Cessão fiduciária de direitos emergentes da concessão;
- *Step-in-right*: possibilidade dos financiadores assumirem o controle da SPE mediante autorização contratual prévia e genérica em caso de ameaça à continuidade da prestação do serviço:

- *autorizar genericamente, dependente de anuência no caso concreto;*
- *estabelecer previamente o procedimento.*

Experiências Anteriores:

- Rodovias dos Calçados: cessão dos direitos emergentes, sendo facultada aos credores a celebração de acordo tripartite que disciplina detalhadamente o tema, e em que figuram como partes a ARTESP (representando o Poder Concedente), o Agente Fiduciário e a Concessionária.
- Rodovia de Integração do Sul (BR-101/290/386/448/SC/RS): cessão dos direitos emergentes, desde que não comprometa a execução do contrato.
- 7 LOTES: idem.
- BR 116/324: idem.
- BA 099: idem.

Prós/Contras na determinação da garantia:

- atrai investidores para o projeto;
- prática do mercado adota qualquer uma das modalidades.

Sugestão:

- Prever possibilidades amplas de garantia e *step in rights*.

Necessário **definir** se serão ou poderão ser oferecidas garantias ao financiador do contrato.

Validar previsão do Decreto Estadual nº 53.490/17:

- *Art. 15 Nos contratos de financiamento, a concessionária poderá oferecer em garantia os direitos emergentes da concessão, até o limite que não comprometa a operacionalização e a continuidade da prestação do serviço.*
- *Parágrafo único. O limite de que trata o “caput” deste artigo será definido pelo Poder Concedente, em cada caso, ouvida a equipe técnica competente.*

Decisão: prever que poderão ser oferecidas garantias ao financiador e observar, sobre o tema, a disciplina do Decreto Estadual nº 53.490/2017.

7.2.7.2 Garantias em favor do Poder Concedente (Performance Bond)

Alternativas:

- *Caução em Dinheiro;*
- *Caução em Títulos da Dívida Pública;*
- *Seguro-Garantia;*

- *Fiança Bancária.*
- O montante pode ser fixo ou variável.

Prós/Contras na determinação da garantia:

- Diminui riscos de inadimplência do particular (maior segurança à administração);
- Custos para o particular contratante oneram a tarifa;
- Eficiência das garantias é variável;
- Variação da garantia poderá reduzir impacto econômico conforme o momento da concessão.

Experiências Anteriores:

- Rodovia de Integração do Sul (BR-101/290/386/448/SC/RS):
 - qualquer modalidade;
 - montante variável conforme a execução das obras de ampliação de capacidade e melhorias.
- Rodovias dos Calçados:
 - qualquer modalidade;
 - montante variável conforme os anos da concessão (10% do valor total dos investimentos acrescido do valor da outorga fixa nos 5 primeiros anos e nos 2 últimos anos contratuais);
 - montante variável nos demais anos conforme valor total dos investimentos, após exclusão dos valores referentes aos investimentos entregues e inclusão dos valores dos novos investimentos eventualmente incluídos e dos valores correspondentes a 100% dos custos operacionais.
- 7 LOTES:
 - qualquer modalidade;
 - montante fixo;
 - previsão de reforço (de 50%) no 21º aniversário.
- BR 116/324:
 - qualquer modalidade;
 - montante variável conforme os anos do contrato.
- BA 099:
 - qualquer modalidade;
 - montante variável, conforme receitas a realizar.

Experiências Anteriores - hipóteses de execução da garantia do particular:

- Rodovias dos Calçados: descumprimento (i) das obrigações de investimento; (ii) da obrigação de pagar multa e indenizações; (iii) dos

parâmetros de desempenho; (iv) da obrigação de devolução de bens reversíveis; (v) atendimento das condições de devolução; (vii) da obrigação de contratar seguro; (viii) indenizações por responsabilização indevida do Poder Concedente.

- Rodovia de Integração do Sul (BR-101/290/386/448/SC/RS): descumprimento (i) das obrigações de investimentos previstas no PER ou as intervenções necessárias ao atendimento dos parâmetros de desempenho e técnicos; (ii) da obrigação de pagar multa; (iii) da obrigação de devolução de bens reversíveis; (iv) da obrigação de pagamento da verba de fiscalização, de quaisquer indenizações ou outras obrigações pecuniárias de responsabilidade da Concessionária.
- 7 LOTES: descumprimento (i) da obrigação de pagar multa; (ii) do pagamento de indenização, em razão da devolução de bens vinculados à concessão em desconformidade com as exigências estabelecidas; (iii) do pagamento da verba de fiscalização.
- BR 116/324: descumprimento (i) das obrigações de investimento; (ii) dos parâmetros e diretrizes técnicas mínimas; (iii) do pagamento de multas; (iv) da obrigação de devolução dos bens reversíveis em conformidade com parâmetros; (v) do prazo para pagamento da verba de fiscalização.
- BA 099: descumprimento (i) total ou parcial das obras; (ii) do pagamento das multas ou dos prêmios dos seguros previstos no contrato; (iii) nos casos de indenização devida Poder Concedente, em decorrência da devolução de bens vinculados à concessão em desconformidade com as exigências estabelecidas.

Sugestões:

- Discutir a efetiva conveniência da fixação de garantias em favor do Poder Concedente, em relação aos riscos concretos.
- Definir as hipóteses concretas de sua execução, de maneira a reduzir seu custo econômico.
- Vincular o valor às fases das obras e execução do contrato (montante variável).
- **Definir** se haverá garantia, a modalidade que será utilizada e as hipóteses de execução pelo poder público.

Decisão: Serão adotadas as modalidades de garantia em favor do Poder Concedente nos termos da Lei nº 14.875/2016. Em relação ao montante, deve existir garantia de execução, mas que não onere excessivamente a concessão, adotando-se menor valor possível, que deve variar ao longo do tempo, não concentrando exigência no início da execução contratual para não onerar excessivamente a concessão.

7.2.8 Desapropriações

7.2.8.1 Responsabilidade

O **Edital** deverá especificar:

- **Áreas** que poderão ser desapropriadas;
- Quem é competente para a **execução material** dos atos - Poder Público ou SPE;
- Quem arcará com os **ônus** financeiros de tais atos, considerando que as indenizações constituem custos relevantes na formulação das propostas;

O **Contrato** deverá especificar:

- Responsabilidade das partes sobre eventuais **atrasos ou impedimentos** na desapropriação e seus efeitos (ex: desequilíbrio, penalidades, etc).
- Responsabilidades quanto às **ações judiciais** que discutem posse e propriedade de áreas da rodovia.

Alternativas:

- Responsabilidade do **Poder Concedente**;
- Responsabilidade da **Concessionária**;
- Responsabilidade **compartilhada**. Possibilidade de estabelecer rateio entre os custos, dependendo de seu valor (ex: previsão de **verba pública** para arcar com as desapropriações ou **teto** para custos arcados pelo Poder Público ou pelo particular).

Experiências Anteriores:

- Rodovias dos Calçados: concessionária, sem verba pública;
- Rodovia de Integração do Sul (BR-101/290/386/448/SC/RS): concessionária, com verba particular até limite contratualmente estabelecido;
- 7 LOTES: concessionária, com verba pública;
- BR 116/324: concessionária, sem verba pública;
- BA 099: poder concedente (execução e encargos);
- BA 093: concessionária, com verba pública.

Prós/Contras:

- atribuir a responsabilidade ao Poder Concedente tem a vantagem de conferir à administração maior controle sobre o processo licitatório, mas pode significar maior demora para a conclusão das obras;
- Maior flexibilidade da iniciativa privada faculta as negociações com os proprietários.

Definir:

- quem será responsável pela **execução material** dos atos expropriatórios;
- quem arcará com o **ônus financeiro** desses atos:
 - responsabilidades por **atrasos** e outros impedimentos;
 - Previsão ou não de **teto** ou **verba pública**.

Validar (Decreto):

- É incumbência do Poder Concedente declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante aditivo contratual para outorga de poderes à Concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis, assegurado o reequilíbrio econômico-financeiro contratual (art. 66, VIII).

Decisão: Desapropriações. Observar disciplina do Decreto 53.490/2017. Concessionária arcará com a execução dos atos expropriatórios e com os ônus econômicos, com valor limite estimado contratualmente. Caso a execução dessa obrigação ultrapasse o valor estimado, haverá aporte direto do Poder Concedente ou reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato.

Destacou-se importância de que o valor da estimativa com desapropriações seja bem dimensionado nos estudos. Este valor decorrerá da definição do traçado mais preciso.

Revisões quinquenais: prever a obrigação de planejar desapropriações pelos próximos 5 (cinco) anos e considerar o período antecedente no que diz respeito às desapropriações. Haverá também a obrigação de apresentar plano quinquenal de investimento, com destaque específico para desapropriações.

7.2.8.2 Valor da Verba Pública (caso seja prevista)

Alternativas:

- Quantificar ou não.

Prós/Contras:

- Previsão de verba garante isonomia no momento da licitação e previsibilidade quanto ao custo da desapropriação para o Poder Público;
- Há maior risco para o particular caso a verba seja insuficiente para arcar com as indenizações;
- A ausência de fixação do valor da indenização pode causar aumento da tarifa e disparidade entre as propostas econômicas.

Definir se haverá previsão de verba pública e se esta será ou não quantificada.

7.2.8.3 Responsabilidade em caso de insuficiência

Quem pagará a conta se a verba prevista for insuficiente para arcar com as indenizações?

Alternativas:

- atribuir a responsabilidade ao Poder Concedente ou à Concessionária.

Prós/Contras:

- Responsabilizar Concessionária aumenta riscos ao particular, o que pode encarecer o projeto;
- É possível prever variação como causa de reequilíbrio contratual;

- Caso a Concessionária seja responsável pelos atos materiais, responsabilizá-la pela insuficiência de verba poderá ser um incentivo à eficiência na realização destes atos.

Experiências Anteriores:

- Rodovia de Integração do Sul (BR-101/290/386/448/SC/RS): variação para maior do que o valor limite contratualmente estabelecido enseja recomposição do equilíbrio econômico-financeiro;
- BA 093: variação para maior ou para menor da verba pública é causa de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato;
- Definir, em caso de previsão de verba pública quantificada, alocação de risco de sua insuficiência.

Decisão: Será adotado aporte público direto no caso de verbas insuficientes para o pagamento das indenizações de desapropriações. Se não for possível, deverá ser realizado reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato.

7.2.9 Obtenção de Licenças

7.2.9.1 A quem incumbirá a Obtenção de Licenças Ambientais e de Construção

Alternativas:

- Poder Concedente; Concessionária ou compartilhamento.

Prós/Contras:

- Prever ônus ao Concedente reduz proporcionalmente a tarifa, mas aumenta sua responsabilidade e pode significar maior demora para a conclusão das obras;
- Possibilidade de aproveitar a maior eficiência e agilidade do particular;
- Alocar a responsabilidade ao particular pode acarretar a elevação do risco privado e, conseqüentemente, o aumento do custo do projeto.

Definir a quem incumbirá obtenção de licenças.

Sugestão:

- Responsabilidade compartilhada;
- Concessionária toma todas as providências, mas não responde por impactos de atrasos no cronograma que não são de sua responsabilidade.

Decisão: Será de responsabilidade da Concessionária a obtenção de licenças ambientais e de construção. A Concessionária é responsável pela realização de todos os atos materiais associados à obtenção das licenças e autorizações, mas não responde por impactos de atrasos no cronograma a que não tenha dado causa com o seu comportamento.

7.2.9.2 LP ou Diretrizes para o Licenciamento Ambiental

Concessão Comum: Projeto Básico deve conter LP ou as diretrizes do impacto ambiental (Art. 6º, IX, Lei nº 8.666/93).

Experiências Anteriores:

- Rodovia de Integração do Sul (BR-101/290/386/448/SC/RS): LP e LI são de responsabilidade do Poder Concedente, que deve ser ressarcido pela Concessionária pelos custos incorridos até limite contratualmente estipulado;
- Rodovias dos Calçados: estudos e licenciamento de responsabilidade da concessionária;
- 7 LOTES: relatório ambiental sintético - LP de responsabilidade da concessionária;
- BR 116/324: termos de referência do IBAMA - LP de responsabilidade da concessionária.

Sugestão: edital que contenha relatório ambiental/diretrizes para o licenciamento ambiental.

Definir se edital já conterá LP ou somente diretrizes para o licenciamento ambiental.

Decisão: Diretrizes de licenciamento ambiental. A responsabilidade pela obtenção de licenças será da Concessionária.

7.2.10 Alocação de Riscos

- É altamente recomendada a delimitação objetiva dos riscos das Partes no contrato de concessão.
- Importante atentar-se aos pontos críticos que afetam o cronograma e operação do empreendimento, buscando alocar os riscos de maneira a:
 - Reparti-los de forma adequada, alocando-os a parte contratual que reunir melhores condições para gerenciá-los;
 - Reduzir a insegurança jurídica envolvida na contratação;
 - Estabelecer procedimentos e mecanismos contratuais capazes de mitigá-los;
 - Oferecer expectativa de remuneração adequada aos riscos atribuídos ao particular;
 - Estabelecer regras e processos claros para tutelar os direitos de parte a parte em caso de concretização de riscos indesejados.

Validar premissa:

- Contrato conterá cláusula específica de alocação de riscos entre as partes;
- Os estudos e definições para alocação e delimitação de riscos serão objeto de documento específico (Matriz de riscos).

Decisão: Alocação de riscos. Deve ser adotada a lógica geral de que cláusula de alocação de riscos refletirá matriz de riscos. Foi solicitado que tema seja melhor trabalhado em reunião específica.

7.2.10.1 Riscos Específicos

I) Variação do Custo de Capital

- Partindo-se da premissa de uma alocação racional de riscos, em que a álea é atribuída à parte mais capaz de gerencia-la, é recomendável a sua alocação ao concessionário;
- Em situações excepcionais, em que o custo do capital investido se torne excessivamente superior ao originalmente pactuado, é recomendável a instituição de tratamentos contratuais para evitar a inviabilização do projeto. Neste sentido, são alternativas:
 - **Previsão de uma “cláusula de saída” (*way out*);**
 - Precedente: PPP VLT do Estado da Bahia (Cláusula 6ª da Minuta de Contrato);
 - Precedente: PPP do Rodovia dos Calçados - ARTESP (Cláusula 6.4., “ii” da Minuta de Contrato)
 - **Condição suspensiva da eficácia do contrato;**
 - As obrigações de investimento são suspensas em condições conjunturais excepcionais e em caso de não contratação do financiamento ou da suspensão de seus repasses, desde que esta não seja imputável à Concessionária;
 - **Antecipação da Repactuação Contratual em caso de alterações conjunturais drásticas;**
 - Ampla revisão dos parâmetros da Concessão.
 - Riscos: Desnaturação do objeto do contrato após a licitação?

Art. 7º, par. único da Lei Estadual nº 14.875/2016

Implementação das Alternativas

a. Cláusula Resolutiva (*way out*)

- Contrato terá de disciplinar o pagamento das indenizações tanto ao Poder Concedente quanto à Concessionária, bem como seu método de pagamento;
 - Idealmente, as indenizações deverão refletir os custos efetivamente incorridos pelas partes para a execução do contrato até o momento da rescisão;
- É recomendável que o contrato estabeleça o procedimento para sua requisição, com a aposição de prazos e, sobretudo, definição dos

requisitos necessários à configuração da hipótese de encerramento do contrato;

b. Cláusula Suspensiva

- Contrato deverá discriminar em detalhe os requisitos que autorizam a suspensão das obrigações contratuais;
- Deverá especificar quais obrigações serão suspensas e quais terão de continuar em execução;
- Especificação de procedimentos para a sua requisição, assim como da definição de prazo máximo de suspensão das obrigações, cujo encerramento sem viabilização do contrato levará à sua extinção.

c. Revisão Contratual

- Estabelecimento dos critérios que autorizarão a solicitação da antecipação da revisão contratual;
- Definição das matérias que poderão ser modificadas pelas partes (cronograma de investimentos, receitas, prazo de vigência da concessão, etc.).
- Alterações não poderão modificar o objeto contratual.

Decisão: alocação ao parceiro privado.

II. Variação Cambial

- O risco da variação da taxa de câmbio, tradicionalmente, é alocado ao parceiro privado;
- Experiências recentes têm flexibilizado esta percepção, sobretudo em concessões que envolvem a importação de bens, tecnologia ou a contratação de financiamento em moeda estrangeira;
- **Questão relevante:** quais impactos da variação cambial serão alocados às partes? Todos? Apenas aqueles reflexos da variação sobre o preço de insumos? Sobre as parcelas do financiamento?
- **Precedentes:**
 - **VLT do Estado da Bahia:** Atribuição do risco da variação cambial no financiamento, até o limite \approx R\$ 595 MM, ao Estado da Bahia, com a previsão de pagamento adicional ao particular quando a variação gerasse impactos \geq R\$ 10 MM;
 - **Portaria MTPA (Consulta Pública):** Compartilhamento do risco (juros e principal) até um montante limite, mediante o estabelecimento em contrato de faixas de variação cambial a serem assumidas por cada parte. Apuração mensal e cumulativa da variação, com compensação paga no momento da liquidação da obrigação assumida pelo concessionário.

- **ARTESP – PPP dos Calçados:** Compartilhamento do risco (principal) até R\$ 300 MM, mediante mecanismo de compensação anual que incide sobre a outorga variável.

a. Formas de tutela contratual quanto ao risco de variação cambial

Meios de Pagamento:

- I. Redução do valor da outorga (quando cabível);
- II. Procedimento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro;
- III. Pagamento direto ao particular à título de indenização;
- IV. Compensação;

Momento do Pagamento:

- I. Compensação da indenização no momento do pagamento, pelo particular, da obrigação afetada pela variação cambial;
- II. Apuração periódica de um saldo formado em razão da variação cambial, a ser compensado entre as partes em periodicidade definida pelo contrato.

Decisão: alocação ao parceiro privado.

III. Risco de Demanda

- A alocação ao particular é recomendável quando este é o responsável por estimá-la ou quando há elevada segurança quanto à estimativa apresentada pelo Poder Concedente;
- A alocação ao Poder Concedente é recomendável quando houver risco de frustração das estimativas;
- O compartilhamento é técnica intermediária, sendo recomendável a adoção de um escalonamento do risco compartilhado:

- **Bandas de compartilhamento de risco, apuradas com base no número de usuários projetados;**

- VLT do Estado da Bahia: Risco de 10% de variação da demanda atribuído à concessionária. Bandas intermediárias com compensação proporcional entre Poder Concedente e Concessionária.
- PPP da Praia do Paiva (PE): Risco de 10% de variação da demanda atribuído à concessionária. Variações intermediárias sem compartilhamento e com compartilhamento a partir de determinado percentual.

- **Bandas de compartilhamento de risco, apuradas com base na receita projetada;**

- PPP da Tamoios (SP): Risco de 10% de variação acometido à concessionária. Variações acima ou abaixo deste percentual seriam compartilhados com o Poder Concedente à proporção de 90%.
- PPP MG-050: Risco de 10% de variação acometido à concessionária. Variações acima ou abaixo deste percentual são compartilhadas, na proporção de 50%, com o Poder Concedente.

- **Decisão:** Compartilhamento do risco. Risco de até 20% de variação da demanda de tráfego atribuído à concessionária. Variações de demanda de tráfego superiores a 20%, entre o VDMA-equivalente anual real e o projetado para a Concessão ensejam o reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato.

7.2.11 Solução de conflitos

7.2.11.1 Mecanismos de solução de conflitos

Alternativas:

- **Dispute Boards**
 - Comissão de especialistas, escolhidos pelas partes, que visa auxiliar as Partes de um contrato a resolver eventuais controvérsias, constituindo etapa preliminar à arbitragem ou ao poder judiciário.
 - Podem atuar ad hoc ou ter uma atuação concomitante à execução contratual, inclusive, com solução de conflitos em tempo real;
 - Ad hoc: Constituída após a instauração do conflito para ouvir as partes e emitir sugestão para a sua resolução.
 - Concomitante: Realização periódica de visitas técnicas para acompanhamento da execução do contrato. Tem função preventiva e seguirá plano de trabalho definido consensualmente entre todas as partes, com poderes para emitir decisões para prevenir ou remediar conflitos.
 - Podem emitir decisões vinculantes ou sujeitas à aceitação das partes.
 - Contrato poderá disciplinar ou estabelecer prazo para a contratação da *Dispute Board*.
- **Judiciário;**
 - **Arbitragem:**
 - Previsão da arbitragem ou definição do procedimento no contrato;
 - No caso de definição de procedimento, estabelecer:

- Procedimento de instauração;
- Forma de indicação dos árbitros;
- Regras para decisão.

Prós/Contras

- maior técnica e celeridade dos procedimentos privados;
- Arbitragem em contratos administrativos é relativamente recente, mas não é mais controversa.

Experiências Anteriores:

- Rodovia de Integração do Sul (BR-101/290/386/448/SC/RS): previsão de solução amigável por auto composição de conflitos, perante câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos ou por mediação, nos termos da Lei nº 13.140/15 e previsão de arbitragem;
- Rodovias dos Calçados: previsão de solução amigável por auto composição de conflitos e previsão de arbitragem;
- 7 LOTES: Judiciário;
- BR 116/324: Judiciário;
- PPI Rodovias 2017 (ainda em fase de estudos): (i) Câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos (DB ad hoc); (ii) Mediação; (iii) Arbitragem.

Validar premissas (decreto): contrato deverá prever procedimento privado de conflitos:

- solução amigável (mediação); e/ou
- arbitragem, após esgotada instância administrativa (art. 9º, X, do Decreto);
- A rescisão por iniciativa da Concessionária deve ocorrer mediante ação judicial, hipótese em que não será exigível a prévia instauração de processo de mediação e arbitragem (Art. 81 do Decreto Estadual nº 53.490/17).

Definir:

- apenas previsão da arbitragem, ou já definição do procedimento no contrato.

Decisão: Solução de conflitos. Adotar as disposições do Decreto Estadual nº 53.490/17. Prever procedimento para arbitragem no contrato.

Câmaras de Arbitragem

- I. **CAM-CCBC:** Adotou medidas para a compatibilização de seus procedimentos às arbitragens em que a Administração Pública figure como parte;

- o Resolução nº 015/2016: Adequação dos procedimentos arbitrais ao princípio da publicidade;
 - o Atualmente, conduz dois processos arbitrais envolvendo a administração pública (setor portuário e arenas esportivas);
- II. **CAMARB e Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem CIESP/FIESP**: Não dispõem de norma especial para a administração pública, contudo, apresentam experiência na condução de procedimentos com o Poder Público;
- III. **ICC**: Trata-se de Câmara de Arbitragem internacional, frequentemente exigida por financiadores estrangeiros.

- **Decisão**: Solução de conflitos. Adotar as disposições do Decreto Estadual nº 53.490/17
- Não haverá adoção de *Dispute Boards*;
- Prever apenas negociação direta e procedimento administrativo junto à AGERGS, e este não precisará se esgotar para que questão possa ser levada questão à arbitragem;
- Prever procedimento de arbitragem no contrato com cláusula fechada (modelo adotado pela concessão da CORSAN).
- Câmara de arbitragem eleita: CAM-CCBC.

7.2.12 Valor do Contrato

7.2.12.1 Definição do Valor do Contrato

Alternativas:

- valor dos **investimentos** da Concessionária;
- valor total da **receita** da Concessionária.

Prós/Contras:

- Valor do investimento: diferencia a concessão da prestação de serviços;
- Valor do contrato (e da garantia) relaciona-se com o investimento da Concessionária;
- Valor da receita: maximiza volume e garantia da contratação.

Experiências Anteriores:

- Rodovias dos Calçados: valor estimado do somatório dos investimentos iniciais previstos no contrato;
- 7 LOTES: valor total das receitas da Concessionária (conforme proposta comercial);
- BR 116/324: valor das receitas totais projetadas;

- BR 099: valor estimado da arrecadação bruta prevista.

Definir valor do Contrato a partir do valor dos investimentos da Concessionária ou do total da receita da Concessionária.

Decisão: O valor do contrato será valor total da receita da Concessionária.

7.2.13 Prazo do Contrato

Prazo do Contrato e Prorrogação:

- O prazo fixado deve ser suficiente para amortizar os investimentos realizados pela Concessionária;
- Lei Estadual 14.875/2016 prevê que o prazo de concessão será de até 30 (trinta) anos, conforme definido no edital de licitação e termo de contrato (art. 3º).

Experiências Anteriores:

- Rodovia de Integração do Sul (BR-101/290/386/448/SC/RS): 30 anos, prorrogáveis nas seguintes hipóteses: por imposição do interesse público, devidamente justificado; em decorrência de força maior, devidamente comprovada; recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato;
- Rodovias dos Calçados: 30 anos, prorrogáveis para fins de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato;
- 7 LOTES: 25 anos, improrrogáveis;
- BR 116/324: idem.

Premissa (Lei): Prazo Máximo de 30 anos (art. 3º, Lei nº 14.875/16).

Validar premissa (Decreto): Improrrogáveis (arts. 8º e 48 parágrafo único, Decreto nº 53.490/17).

Sugestão: diante do Decreto:

- 1) prever no contrato a **indenização** pelo poder público no caso de não amortização dos investimentos no prazo da concessão; ou
- 2) considerar a **alteração do decreto** para contemplar regra geral da Lei Estadual nº 10.086/1994 (art. 4º, §1º): prazo máximo de 30 anos, podendo ser prorrogado até 50 anos.

Decisão: Prazo. Foi decidido manter a disciplina do Decreto nº 53.490/2017 e, no contrato, explicitar que a extensão contratual para fins de reequilíbrio não se confunde com prorrogação, conforme modelo das concessões federais.

7.2.14 Reajuste

Alternativas:

- IPCA;

- IGP-M;
- Índice Paramétrico Específico.

Experiências Anteriores:

- Rodovia de Integração do Sul (BR-101/290/386/448/SC/RS): IPCA;
- Rodovias dos Calçados: IPCA/IBGE;
- 7 LOTES: IPCA;
- BR 116/324: IPCA.

Prós/Contras:

- IPCA: relacionado ao poder de compra do consumidor;
- IGP-M: relacionado aos preços por atacado + impacto cambial;
- Índice Paramétrico Específico: refletir custos da Concessionária.

Definir: índice para reajuste.

Observação: decisão depende de inputs econômicos.

Decisão: Reajuste: Será adotado o IPCA.

7.2.15 Obras

Obras Condicionadas:

- O modelo das rodovias federais aponta para a divisão entre obras necessárias e condicionadas ao volume de tráfego.

Experiências Anteriores:

- Rodovia de Integração do Sul: Previsão de Obras Condicionadas;
- Rodovias dos Calçados: não há previsão de obras condicionadas, apenas obrigatórias;
- 7 LOTES: Previsão de Obras Condicionadas;
- BR 116/324: Idem.

Prós/Contras:

- Previsão de obras condicionadas permite maior flexibilidade, conforme as necessidades da população;
- gera maior incerteza aos empreendedores, inclusive em relação ao valor devido como remuneração;

Validar premissa (decreto): art. 20: o PER deverá prever as **obras condicionadas**, assim entendidas aquelas sujeitas à ocorrência de condições, tais como gatilhos volumétricos;

Sugestão: prever obras condicionadas e estabelecer com precisão as variações de remuneração do particular, minimizando-se eventuais riscos.

Observação: decisão depende de inputs econômicos e técnicos.

Decisão: Obras. Será adotada a previsão de obras condicionadas, conforme Decreto Estadual nº 51.490/2017.

7.2.16 Fiscalização/ Penalidades

7.2.16.1 Forma de abordagem das penalidades

Alternativas:

- Estabelecer sanções específicas (traz maior previsibilidade e acuidade na aplicação das sanções);
- Estabelecer graduação de sanções (prever sanções genéricas e critérios para fixar infrações);
- Estabelecer critérios de gravidade e outros para estabelecimento de infrações (permite cobrir com maior segurança o universo dos comportamentos delituosos).

7.2.16.2 Parâmetros das penalidades

- Definir:
 - Porcentagens das multas (sobre valor do contrato);
 - Categorias de infrações (leve, média, grave, gravíssima);
 - Previsão de maior penalidade por reincidência;
 - Possibilidade de a multa ser revertida em investimentos ao usuário.

7.2.16.3 Procedimento de aplicação das sanções

- Definir se será previsto procedimento específico (Previsibilidade e reduz risco de arbitrariedade na aplicação da sanção);
- Decreto Estadual 53.490/2017 prevê alguns parâmetros – art.12.

7.2.16.4 Previsão de limites para a aplicação de sanções

- Previsibilidade e reduz risco de arbitrariedade na aplicação da sanção.

7.2.16.5 Previsão de autorização para acordos substitutivos de sanção

- Definir se será autorizada a realização de acordos substitutivos. Neste caso, prever critérios.
- Maior elasticidade na fixação de sanções, possibilidade compensação/reparação.

7.2.16.6 Avaliação de desempenho

- Definir as alternativas para a insuficiência do desempenho;
- Importante distinguir entre penalidade e remuneração por desempenho;
- É possível estabelecer aplicação de penalidades de acordo com sistema de avaliação de desempenho;
- Multas específicas para atraso em obras, pavimentação fora dos parâmetros de desempenho, não cumprimento de parâmetros mínimos.

Experiências Anteriores:

- Rodovia de Integração do Sul: possibilidade de advertência, multa, caducidade da concessão, suspensão de participação em licitação e declaração de inidoneidade:
 - Multas fixadas em URTs;
 - Não cumprimento dos parâmetros de desempenho pode ensejar a aplicação de sanções.
- Rodovias dos Calçados: possibilidade de advertência, multa, caducidade da concessão, suspensão de participação em licitação e declaração de inidoneidade:
 - Aplicação de multas em caso de descumprimento dos parâmetros de desempenho;
 - Previsão de níveis e grupos de penalidades, aplicáveis de forma proporcional à cada tipo de infração.
- 7 Lotes:
 - Multas fixadas em URTs (correspondente a 1000 vezes a tarifa básica de pedágio);
 - Multas específicas para atraso em obras ou pavimentação fora dos parâmetros de desempenho;
 - Não cumprimento dos parâmetros mínimos pode gerar a aplicação de sanções.
- BR 116/324:
 - Idem;
 - Sistema de Avaliação de Desempenho para aplicação de penalidades.
- BA 099:
 - Não cumprimento de parâmetros mínimos pode gerar a aplicação de multa.

Validar premissa: o art. 12 do Decreto nº Estadual 53.490/17 prevê penalidades de:

- Advertência;
- Multa;
- Suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração;
- Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração.

Sugestões:

- Previsão de penalidades de acordo com o sistema de avaliação de desempenho;
- Limitação do valor máximo das multas, de maneira a preservar a continuidade da concessão;
- Previsão de período de cura.

Decisão: Penalidades/fiscalização. Foi decidido (i) possibilidade de cumular multa e variação por desempenho; (ii) as multas serão objetivas, isto é, sem margem para a administração fixar; (iii) deverá ser fixado valor máximo para multa – valor máximo por evento e anual. Em princípio, seguir padrões de mercado (precedentes); (iv) não adotar previsão de acordo substitutivo.

7.2.17 Fiscalização/ Verificador Independente

7.2.17.1 Verificador Independente

Alternativas:

- Prever contratação de verificador independente;
- Não prever.

Prós/Contras:

- Permite auxílio ao poder concedente em caso de complexidade de determinados eventos contratuais (ex: indicadores de desempenho ou reequilíbrio econômico-financeiro);
- Maior complexidade e custo para a concessão.

Experiências Anteriores:

- Rodovias dos Calçados: não prevê;
- Rodovia de Integração do Sul: não prevê.

Decisão: Verificador independente. Não é necessário prever no contrato. O Poder Público contratará caso considere conveniente, nos termos do Decreto 53.490/2017 (art. 68).

Previsão de pagamento de taxa de fiscalização à AGERGS.

7.2.18 Bens da Concessão

Definir se bens da concessão serão expressamente previstos ou não.

Prós/Contras:

- Prever expressamente garante maior previsibilidade para Poder Público e Concessionária;
- Não especificar permite maior simplicidade, ausência de risco de inventário incompleto.

Definir: quais serão as obrigações da Concessionária com relação à aquisição, construção e manutenção dos bens reversíveis?

Premissa (Decreto): A Concessionária deverá enviar ao Poder Concedente e a AGERGS, na periodicidade prevista no edital e no contrato, relatório com informações detalhadas sobre: os bens da concessão, inclusive os bens reversíveis, no que concerne a descrição do seu estado, valor, bem como seu efetivo controle durante todo o período de exploração, conforme ato normativo regulamentador.

Alternativas:

- Possibilidade de exigir autorização prévia do Poder Concedente para alienação e oneração dos bens da concessão;
- Possibilidade de prever tempo de vida mínimo restante dos bens reversíveis;
- Possibilidade de prever obrigação de reinvestimento nos bens da concessão ao longo do contrato.

Prós/Contras:

- Maior garantia da continuidade e qualidade do manejo sustentável após o fim do contrato.
- Aumenta custos da concessão.

Definir previsão dos **bens reversíveis**.

Alternativas:

- Previsão geral de que são reversíveis os bens indispensáveis à execução do serviço;
- Definição objetiva do rol de bens reversíveis;

Prós/Contras:

- Facilita a continuidade da prestação dos serviços ao término da concessão, mas pode causar aumento da tarifa.
- Se definidos objetivamente:
 - Definição genérica pode gerar conflitos;
 - Definição pormenorizada evita discussões, mas pode olvidar algum bem.

Experiências Anteriores:

- Rodovia de Integração do Sul: bens da Concessão necessários à continuidade dos serviços relacionados à Concessão, conforme definidos pela ANTT, que lhe serão revertidos ao término do Contrato.
- Rodovias dos Calçados: previsão de anexo com relação dos bens reversíveis.

Validar sugestão: definir rol de bens reversíveis, definir os ativos específicos e garantir que os desequilíbrios econômicos sejam constatados e concomitantemente compensados para evitar que os bens reversíveis não tenham sido amortizados no prazo contratual.

Decisão: Bens da concessão. Prever inventário exaustivo dos bens reversíveis. Possibilidade de subrogar nos contratos. Adotar premissas do Decreto Estadual nº 53.490/2017.

7.2.19 Seguros

Definir:

- Quais serão os seguros exigidos do concessionário (definição dos sinistros que estarão segurados)?
- Qual o valor da cobertura a ser contratada para cada seguro exigido?

Obs.: Depende dos estudos técnicos e econômicos.

Decisão sobre as definições dos seguros: adotar melhores práticas.

7.2.20 Capital Social

7.2.20.1 Capital Inicial a ser subscrito pelo Licitante Vencedor na SPE, sua justificativa econômica

- Antes da celebração do Contrato, deve ser constituída a SPE (Decreto nº 53.490/17, art. 9º, XI).

Prós/Contras:

- Quanto maior o capital inicial, maior será a garantia do poder público em relação à realização dos investimentos iniciais e da solidez da Concessionária;
- Maior será o custo da concessão, o que pode reduzir os interessados em participar do certame licitatório.

Experiências Anteriores:

- Rodovia de Integração do Sul: capital social mínimo integralizado antes da assinatura do contrato: R\$ 494.099.000,00, com previsão de adição de acréscimo calculado com base no percentual de deságio apresentado em relação à tarifa.
- Rodovia dos Calçados: capital social mínimo integralizado antes da assinatura do contrato: R\$ 54.762.309,20.

A definir: valor do capital inicial a ser subscrito.

Sugestões:

- Definir valor conforme estudos econômicos, que permita verificar a solidez do particular, mas não constitua óbice à concorrência;
- Considerar alternativa de aumentar valor de subscrição do capital social em patamares proporcionais ao desconto oferecido na proposta do licitante – mitigar risco de inexecução do objeto;
- Importante que o cronograma de integralização seja alinhado com o cronograma de investimentos;
- Maior garantia de execução do projeto;
- Aumenta o custo da concessão e pode reduzir a concorrência;
- Risco de tornar-se excessiva ao longo da concessão, com a conclusão das obras.

7.2.20.2 Previsão de variação do Capital Mínimo durante a vigência do Contrato

Prós/Contras:

- Mantém-se a maior garantia de execução do projeto sem onerar demasiadamente a Concessionária.

Experiências Anteriores:

- Rodovia de Integração do Sul: capital social mínimo integralizado antes da assinatura do contrato: R\$ 494.099.000,00, e o restante de R\$ 96.429.000,00 a ser integralizado até o final do primeiro ano da concessão. Há previsão de adição de acréscimo calculado com base no percentual de deságio apresentado em relação à tarifa.
- Rodovia dos Calçados: exigência de manutenção de capital social mínimo no valor de R\$ 547.623.092,00, com previsão de cronograma de integralização do capital proporcional aos investimentos necessários.

A definir:

- exigência de manutenção de capital mínimo da SPE durante a vigência do contrato;
- se haverá possibilidade de variação do capital mínimo.

Decisão: (i) sobre exigência de **manutenção de capital mínimo da SPE**, adotar melhores práticas, em geral, 10% do valor do contrato (valor final dependerá da conclusão dos estudos econômicos).

(ii) usar alternativa de **aumentar valor de subscrição do capital social** em patamares proporcionais ao desconto oferecido na proposta do licitante para reduzir risco de inexecução do objeto.

Caberá à Consultoria (i) sugerir cronograma de integralização, em conformidade com o cronograma de investimentos estabelecido para a Concessão e (ii) quantificar o capital

social adicional a ser exigido no caso de desconto na tarifa básica de pedágio na licitação.

7.2.21 Governança Corporativa

7.2.21.1 Exigência de Governança Corporativa da SPE

Alternativas:

- Futura regulamentação da questão;
- Pré-fixação de um plano de contas;
- Indicação de regras gerais de transparência contábil e boa governança (ex: IFRS ou GAAP).

Prós/Contras:

- A regulamentação futura acarreta maior flexibilidade, mas é menos previsível e é possível que futuramente haja desentendimento em relação às regras de governança;
- A pré-fixação de plano de contas ou a indicação de regras gerais maior previsibilidade, mas reduz a liberdade da Concessionária.

Experiências Anteriores:

- Rodovia de Integração do Sul: obrigação de cumprimento da Cartilha de Governança da CVM e do Manual de Contabilidade do Serviço Público de Exploração da Infraestrutura Rodoviária Federal Concedida;
- Rodovia dos Calçados: obrigação genérica de cumprimento de diretrizes de governança corporativa;
- A definir: pré-fixação de regras de governança corporativa ou regulamentação futura.

Decisão: Governança corporativa. Adotar melhores práticas.

7.2.21.2 Estabelecimento de Regras Específicas para relações com Entes do mesmo grupo (Partes Relacionadas)

Alternativas:

- Prever regras específicas para relações com entes do mesmo grupo;
- Não prever restrições contratuais.

Experiências Anteriores:

- Rodovia de Integração do Sul: Exigência de apresentação à ANTT, antes da assinatura do Contrato:
 - descrição da estrutura acionária e de gestão considerada para a SPE, contendo a identificação das Partes Relacionadas;
 - de Termo de Integridade por meio do qual a SPE se compromete a observar a Política de transações com partes relacionadas,

segundo as melhores práticas de governança corporativa recomendadas pela **Comissão de Valores Mobiliários – CVM**;

- Exigência de prestação de informações à ATTT e publicação no DOU e em jornal de grande circulação das Demonstrações Financeiras Anuais completas, devidamente auditadas por empresa de auditoria independente, com detalhamento das transações com Partes Relacionadas;
 - Vedado à Concessionária: conceder empréstimos, financiamentos e/ou quaisquer outras formas de transferência de recursos a Partes Relacionadas e prestar fiança, aval ou qualquer outra forma de garantia em favor de suas Partes Relacionadas e/ou terceiros.
- Rodovias dos Calçados:
- Vedado à instituição financeira que assessore a licitante ser sua controladora, controlada ou coligada;
 - Autoriza a Concessionária explorar, por meio de subsidiárias, atividades que gerem receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, desde que mediante prévia anuência da ARTESP;
 - Receitas decorrentes da exploração de atividades relacionadas à concessão que venham a ser auferidas por partes relacionadas, com fundamento em instrumentos jurídicos firmados com a contratada, constituem receitas acessórias.
- BR 116/324:
- Exigência de apresentação da descrição da estrutura acionária e de gestão considerada para a SPE, contendo a identificação das Partes Relacionadas.
 - Vedado à Concessionária:
 - conceder empréstimos, financiamentos e/ou quaisquer outras formas de transferência de recursos a Partes Relacionadas;
 - prestar fiança, aval ou qualquer outra forma de garantia em favor de suas Partes Relacionadas e/ou terceiros.
 - Exigência de prestação de informações à ANTT com demonstrações financeiras anuais completas, devidamente auditadas por empresa de auditoria independente, com destaque para algumas informações, entre elas, o detalhamento das transações com Partes Relacionadas.

Definir: se serão estabelecidas regras específicas para relações com entes do mesmo grupo (Partes Relacionadas).

Decisão: relações com entes do mesmo grupo. Serão adotadas as previsões conforme modelo da Rodovia de Integração do Sul (Seguir boas práticas e regras da CVM).

7.2.22 Rotas Alternativas

Definir a responsabilidade/ alocação de riscos relacionados à implantação de **novas rotas ou caminhos alternativos** livres de pagamento de Tarifa de Pedágio, que não existiam ou que não estivessem previstos, na data de assinatura do Contrato, nos instrumentos públicos de planejamento governamental ou em outras fontes oficiais públicas.

Experiências Anteriores:

- Rodovia dos Calçados: risco alocado à concessionária, cabendo à contratante avaliar e autorizar novos acessos e revogar a autorização de acessos, quando for o caso;
- Rodovia de Integração do Sul: risco alocado ao Poder Concedente (rotas ou caminhos alternativos não existentes ou não previstos nos instrumentos públicos de planejamento governamental ou em outras fontes oficiais públicas).

7.2.23 Isenções e Gratuidades

Definir como Contrato contemplará isenções e gratuidades.

Obs.: Lei Estadual 14.487/2014 -Institui tarifa única aos veículos automotores que passarem pela mesma praça de pedágio no dia, independente do sentido de passagem - – declarada inconstitucional por vício formal de iniciativa – ADI nº 70059274985.

Validar (Decreto): gratuidades:

- **isenções:** transito livre e isentos do pagamento de tarifa de pedágio: veículos oficiais, os veículos de corpo diplomático, bombeiros voluntários e ambulâncias.
- **possibilidade** de que a própria Concessionária venha a oferecer **isenções e gratuidades, promoções temporárias ou descontos**, sem que possa, em consequência, requerer equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Validar: não incidência da **Resolução EGR nº 24/2014**, que dispõe sobre a regulamentação de isenção do pagamento de tarifa no caso de passagem múltipla pela mesma praça, no mesmo sentido, no prazo de 24 horas.

Decisão: seguir previsão do Decreto. Não incidência da **Resolução EGR nº 24/2014**, que dispõe sobre a regulamentação de isenção do pagamento de tarifa no caso de passagem múltipla pela mesma praça, no mesmo sentido, no prazo de 24 horas.

8 Considerações e Conclusão

8.1 Considerações

Na análise dos resultados deste Produto é importante ter em consideração que os resultados decorrem da utilização de determinadas premissas operacionais de custos/despesas de operação e manutenção, investimento e receitas devidamente identificados no estudo, pelo que a utilização de premissas diferentes poderá alterar os resultados obtidos. Estimar receitas, custos/despesas de operação e manutenção e custos de investimento até 2047, último ano da Concessão, é um exercício cujos resultados devem ser analisados com particular cautela, dado que a alteração das premissas que serviram de base à preparação das projeções poderá ter implicações significativas nos resultados apresentados.

Para além das premissas operacionais consideradas para efeito das análises económico-financeiras, os resultados e conclusões do Estudo considera como modelo de negócio a forma de Concessão Comum, tendo em vista os objetivos do Estado e o Marco Regulatório do Estado do Rio Grande do Sul.

8.2 Conclusões

A modelagem económica financeira teve como objetivo principal analisar a viabilidade da Concessão do trecho rodoviário RSC 287 (Projeto 4). Considerou-se como retorno esperado a taxa referencial de 9,3%. Neste sentido, a tarifa de pedágio, resultado da avaliação, foi definida em R\$ 5,93, sendo a tarifa quilométrica igual a R\$ 0,1451.

A tarifa determinada para o Projeto está em coerência com as últimas concessões federais e concessões do Estado de São Paulo, as quais tiveram a sua tarifa calculada em torno de R\$ 0,13 por quilômetro.

Adicionalmente, vale destacar que o projeto além de melhorar as condições atuais da rodovia poderá, entre outros, promover a diminuição do número de acidentes na via, beneficiando diretamente seus usuários, além das comunidades locais no entorno da rodovia. É de nosso entendimento que o Projeto é viável do ponto de vista, técnico, jurídico, económico e financeiro nas condições descritas no presente documento.

ANEXOS

Anexo I – Demonstrações Financeiras Cenário Único

Anexo II – Legislação e Regulamentação

Anexo III – Roteiro de Definições da Modelagem Jurídica

Anexo I – Demonstrações Financeiras Cenário Único

Anexo I – Demonstrações Financeiras

Tabela 1: Demonstrativo do Resultado do Exercício

DRE	R\$ '000									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Receita Consolidada	138.411	218.436	273.660	264.996	229.779	346.321	344.419	271.333	399.556	397.813
Receita Tarifária	64.222	134.191	140.445	147.506	155.263	163.488	172.794	181.588	189.291	197.427
Receita Acessória	642	1.342	1.404	1.475	1.553	1.635	1.728	1.816	1.893	1.974
Receita de Construção	73.547	82.904	131.811	116.015	72.963	181.199	169.896	87.929	208.373	198.412
(-)Deduções	(5.647)	(11.799)	(12.349)	(12.969)	(13.652)	(14.375)	(15.193)	(15.966)	(16.643)	(17.359)
Impostos Indiretos Receita Tarifária	(5.555)	(11.607)	(12.148)	(12.759)	(13.430)	(14.142)	(14.947)	(15.707)	(16.374)	(17.077)
Impostos Indiretos Receita Acessória	(92)	(191)	(200)	(210)	(221)	(233)	(246)	(259)	(270)	(281)
Receita Líquida	132.764	206.638	261.312	252.027	216.127	331.947	329.226	255.367	382.913	380.455
(-) Custos Operacionais	(26.600)	(43.347)	(44.111)	(44.055)	(44.125)	(45.780)	(46.855)	(47.230)	(48.180)	(49.527)
(-) Custos de Construção	(73.547)	(82.904)	(131.811)	(116.015)	(72.963)	(181.199)	(169.896)	(87.929)	(208.373)	(198.412)
Lucro Bruto	32.617	80.387	85.390	91.956	99.039	104.968	112.475	120.209	126.360	132.515
% Margem Bruta	25%	39%	33%	36%	46%	32%	34%	47%	33%	35%
Despesas Administrativas	(1.363)	(1.682)	(1.932)	(2.051)	(2.108)	(2.469)	(2.652)	(2.650)	(3.066)	(3.037)
EBITDA	31.254	78.705	83.458	89.905	96.931	102.499	109.822	117.559	123.295	129.478
% Margem EBITDA	24%	38%	32%	36%	45%	31%	33%	46%	32%	34%
Depreciação e Amortização	(1.230)	(2.606)	(5.084)	(7.557)	(9.451)	(13.947)	(18.790)	(22.002)	(28.654)	(35.726)
EBIT	30.024	76.099	78.374	82.348	87.481	88.552	91.033	95.557	94.640	93.752
% Margem EBIT	23%	37%	30%	33%	40%	27%	28%	37%	25%	25%
Resultado Financeiro	155	(2.177)	(4.354)	(10.314)	(13.118)	(14.788)	(9.787)	(22.258)	(23.684)	(29.040)
Receita Financeira	155	295	2.670	536	615	2.822	2.566	3.024	5.087	5.365
Juros	-	(2.471)	(7.024)	(10.850)	(13.733)	(17.610)	(12.354)	(25.283)	(28.771)	(34.405)
EBT	30.179	73.922	74.020	72.034	74.363	73.764	81.245	73.299	70.956	64.712
(-) IR e CSLL	(7.973)	(27.390)	(25.196)	(24.591)	(25.488)	(25.418)	(28.161)	(25.724)	(25.230)	(23.502)
Lucro Líquido	22.206	46.533	48.825	47.443	48.874	48.346	53.084	47.575	45.727	41.210
% Margem Líquida	17%	23%	19%	19%	23%	15%	16%	19%	12%	11%

DRE	R\$ '000									
	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037
Receita Consolidada	388.546	258.617	242.925	255.108	284.325	306.582	297.455	329.012	342.770	328.036
Receita Tarifária	206.595	215.140	224.734	234.985	246.402	257.029	268.823	281.233	294.641	307.062
Receita Acessória	2.066	2.151	2.247	2.350	2.464	2.570	2.688	2.812	2.946	3.071
Receita de Construção	179.885	41.326	15.943	17.773	35.458	46.983	25.944	44.967	45.183	17.903
(-)Deduções	(18.165)	(18.916)	(19.760)	(20.661)	(21.665)	(22.599)	(23.636)	(24.727)	(25.906)	(26.998)
Impostos Indiretos Receita Tarifária	(17.870)	(18.610)	(19.440)	(20.326)	(21.314)	(22.233)	(23.253)	(24.327)	(25.486)	(26.561)
Impostos Indiretos Receita Acessória	(294)	(307)	(320)	(335)	(351)	(366)	(383)	(401)	(420)	(438)
Receita Líquida	370.381	239.701	223.165	234.447	262.660	283.983	273.819	304.285	316.864	301.038
(-) Custos Operacionais	(50.992)	(50.914)	(51.410)	(51.531)	(51.609)	(49.959)	(49.867)	(49.907)	(50.081)	(50.567)
(-) Custos de Construção	(179.885)	(41.326)	(15.943)	(17.773)	(35.458)	(46.983)	(25.944)	(44.967)	(45.183)	(17.903)
Lucro Bruto	139.504	147.460	155.812	165.143	175.592	187.040	198.008	209.410	221.600	232.568
% Margem Bruta	38%	62%	70%	70%	67%	66%	72%	69%	70%	77%
Despesas Administrativas	(3.176)	(3.062)	(3.083)	(3.141)	(3.239)	(3.330)	(3.367)	(3.481)	(3.569)	(3.584)
EBITDA	136.328	144.398	152.729	162.002	172.353	183.710	194.641	205.929	218.031	228.983
% Margem EBITDA	37%	60%	68%	69%	66%	65%	71%	68%	69%	76%
Depreciação e Amortização	(43.094)	(46.287)	(48.940)	(51.884)	(55.958)	(60.615)	(64.757)	(70.350)	(76.615)	(81.129)
EBIT	93.234	98.111	103.789	110.118	116.396	123.095	129.884	135.579	141.416	147.854
% Margem EBIT	25%	41%	47%	47%	44%	43%	47%	45%	45%	49%
Resultado Financeiro	(14.368)	(28.226)	(23.447)	(17.026)	(9.898)	(4.352)	2.451	11.909	21.019	31.319
Receita Financeira	7.549	1.985	2.154	3.966	6.484	8.552	13.008	20.120	26.884	34.838
Juros	(21.917)	(30.211)	(25.601)	(20.991)	(16.381)	(12.903)	(10.557)	(8.211)	(5.865)	(3.519)
EBT	78.866	69.885	80.342	93.092	106.498	118.744	132.335	147.488	162.435	179.174
(-) IR e CSLL	(28.813)	(26.351)	(30.551)	(35.574)	(40.877)	(45.820)	(51.302)	(57.379)	(63.480)	(70.234)
Lucro Líquido	50.053	43.535	49.791	57.518	65.621	72.924	81.033	90.109	98.955	108.939
% Margem Líquida	14%	18%	22%	25%	25%	26%	30%	30%	31%	36%

DRE	R\$ '000									
	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Receita Consolidada	379.112	394.015	394.936	410.287	457.158	454.355	476.661	493.857	492.177	542.577
Receita Tarifária	320.986	335.549	351.901	367.322	384.750	403.041	423.645	443.003	461.652	481.288
Receita Acessória	3.210	3.355	3.519	3.673	3.847	4.030	4.236	4.430	4.617	4.813
Receita de Construção	54.916	55.111	39.516	39.292	68.561	47.284	48.779	46.424	25.908	56.476
(-)Deduções	(28.223)	(29.503)	(30.941)	(32.297)	(33.829)	(35.437)	(37.249)	(38.951)	(40.591)	(42.317)
Impostos Indiretos Receita Tarifária	(27.765)	(29.025)	(30.439)	(31.773)	(33.281)	(34.863)	(36.645)	(38.320)	(39.933)	(41.631)
Impostos Indiretos Receita Acessória	(457)	(478)	(501)	(523)	(548)	(574)	(604)	(631)	(658)	(686)
Receita Líquida	350.889	364.512	363.995	377.990	423.329	418.918	439.412	454.906	451.586	500.260
(-) Custos Operacionais	(50.937)	(51.162)	(51.189)	(51.264)	(51.779)	(52.076)	(52.290)	(52.817)	(53.022)	(53.110)
(-) Custos de Construção	(54.916)	(55.111)	(39.516)	(39.292)	(68.561)	(47.284)	(48.779)	(46.424)	(25.908)	(56.476)
Lucro Bruto	245.036	258.239	273.290	287.434	302.989	319.558	338.343	355.665	372.656	390.674
% Margem Bruta	70%	71%	75%	76%	72%	76%	77%	78%	83%	78%
Despesas Administrativas	(3.697)	(3.824)	(3.905)	(3.997)	(4.164)	(4.231)	(4.352)	(4.457)	(4.513)	(4.676)
EBITDA	241.339	254.415	269.385	283.438	298.825	315.327	333.990	351.207	368.143	385.998
% Margem EBITDA	69%	70%	74%	75%	71%	75%	76%	77%	82%	77%
Depreciação e Amortização	(89.244)	(98.357)	(107.342)	(116.915)	(132.618)	(147.535)	(166.497)	(188.944)	(209.582)	(274.973)
EBIT	152.095	156.059	162.043	166.523	166.208	167.792	167.493	162.263	158.560	111.025
% Margem EBIT	43%	43%	45%	44%	39%	40%	38%	36%	35%	22%
Resultado Financeiro	44.953	55.955	360	362	367	369	370	376	377	21.294
Receita Financeira	46.126	55.955	360	362	367	369	370	376	377	21.294
Juros	(1.173)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EBT	197.048	212.014	162.403	166.885	166.574	168.161	167.864	162.639	158.938	132.319
(-) IR e CSLL	(77.471)	(83.835)	(68.417)	(71.457)	(73.061)	(75.539)	(77.666)	(78.282)	(79.649)	(73.523)
Lucro Líquido	119.578	128.179	93.986	95.428	93.514	92.622	90.198	84.357	79.289	58.796
% Margem Líquida	34%	35%	26%	25%	22%	22%	21%	19%	18%	12%

Fonte: Elaboração Consórcio.

Tabela 2: Fluxo de caixa do Projeto

Fluxo de Caixa do Projeto	R\$ '000									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
EBIT	30.024	76.099	78.374	82.348	87.481	88.552	91.033	95.557	94.640	93.752
(+) Depreciação	1.230	2.606	5.084	7.557	9.451	13.947	18.790	22.002	28.654	35.726
(-) IR/CSLL (sem tax shield)	(7.932)	(28.118)	(26.676)	(28.098)	(29.949)	(30.446)	(31.489)	(33.292)	(33.282)	(33.375)
(+/-) Capital de Giro	(1.245)	(1.503)	(369)	(392)	(332)	(305)	(235)	(565)	(338)	(430)
Fluxo de Caixa Operacional	22.077	49.084	56.413	61.415	66.651	71.748	78.099	83.702	89.675	95.673
(-) Investimentos	(73.547)	(82.904)	(131.811)	(116.015)	(72.963)	(181.199)	(169.896)	(87.929)	(208.373)	(198.412)
Fluxo de Caixa de Investimentos	(73.547)	(82.904)	(131.811)	(116.015)	(72.963)	(181.199)	(169.896)	(87.929)	(208.373)	(198.412)
Fluxo de Caixa Livre do Projeto	(51.470)	(33.820)	(75.398)	(54.600)	(6.313)	(109.451)	(91.797)	(4.227)	(118.698)	(102.739)
<i>Fluxo de Caixa acumulado</i>	<i>(51.470)</i>	<i>(85.290)</i>	<i>(160.688)</i>	<i>(215.288)</i>	<i>(221.601)</i>	<i>(331.052)</i>	<i>(422.849)</i>	<i>(427.076)</i>	<i>(545.774)</i>	<i>(648.512)</i>

Fluxo de Caixa do Projeto	R\$ '000									
	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037
EBIT	93.234	98.111	103.789	110.118	116.396	123.095	129.884	135.579	141.416	147.854
(+) Depreciação	43.094	46.287	48.940	51.884	55.958	60.615	64.757	70.350	76.615	81.129
(-) IR/CSLL (sem tax shield)	(33.699)	(35.947)	(38.523)	(41.363)	(44.243)	(47.299)	(50.469)	(53.330)	(56.334)	(59.586)
(+/-) Capital de Giro	(64)	(589)	(222)	(228)	(252)	(366)	(293)	(280)	(300)	(247)
Fluxo de Caixa Operacional	102.566	107.862	113.984	120.411	127.859	136.045	143.879	152.319	161.397	169.150
(-) Investimentos	(179.885)	(41.326)	(15.943)	(17.773)	(35.458)	(46.983)	(25.944)	(44.967)	(45.183)	(17.903)
Fluxo de Caixa de Investimentos	(179.885)	(41.326)	(15.943)	(17.773)	(35.458)	(46.983)	(25.944)	(44.967)	(45.183)	(17.903)
Fluxo de Caixa Livre do Projeto	(77.320)	66.536	98.041	102.638	92.400	89.062	117.935	107.352	116.215	151.247
<i>Fluxo de Caixa acumulado</i>	<i>(725.832)</i>	<i>(659.296)</i>	<i>(561.255)</i>	<i>(458.617)</i>	<i>(366.217)</i>	<i>(277.155)</i>	<i>(159.220)</i>	<i>(51.868)</i>	<i>64.347</i>	<i>215.594</i>

Fluxo de Caixa do Projeto	R\$ '000									
	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047
EBIT	152.095	156.059	162.043	166.523	166.208	167.792	167.493	162.263	158.560	111.025
(+) Depreciação	89.244	98.357	107.342	116.915	132.618	147.535	166.497	188.944	209.582	274.973
(-) IR/CSLL (sem tax shield)	(62.186)	(64.810)	(68.295)	(71.334)	(72.936)	(75.413)	(77.540)	(78.154)	(79.521)	(66.283)
(+/-) Capital de Giro	(274)	(361)	(1.628)	(626)	(747)	(760)	(859)	(938)	(844)	15.591
Fluxo de Caixa Operacional	178.879	189.244	199.463	211.478	225.142	239.154	255.592	272.114	287.778	335.306
(-) Investimentos	(54.916)	(55.111)	(39.516)	(39.292)	(68.561)	(47.284)	(48.779)	(46.424)	(25.908)	(56.476)
Fluxo de Caixa de Investimentos	(54.916)	(55.111)	(39.516)	(39.292)	(68.561)	(47.284)	(48.779)	(46.424)	(25.908)	(56.476)
Fluxo de Caixa Livre do Projeto	123.963	134.133	159.947	172.186	156.581	191.870	206.813	225.691	261.870	278.830
<i>Fluxo de Caixa acumulado</i>	<i>339.556</i>	<i>473.689</i>	<i>633.636</i>	<i>805.822</i>	<i>962.403</i>	<i>1.154.273</i>	<i>1.361.086</i>	<i>1.586.777</i>	<i>1.848.646</i>	<i>2.127.476</i>

TIR Projeto

9,3%

Fonte: Elaboração Consórcio.

Tabela 3: Fluxo de caixa Alavancado

Fluxo de Caixa Alavancado	R\$ '000									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
EBT	30.179	73.922	74.020	72.034	74.363	73.764	81.245	73.299	70.956	64.712
(+) Depreciação	1.230	2.606	5.084	7.557	9.451	13.947	18.790	22.002	28.654	35.726
(-) IR/CSLL (com tax shield)	(7.973)	(27.390)	(25.196)	(24.591)	(25.488)	(25.418)	(28.161)	(25.724)	(25.230)	(23.502)
(+/-) Capital de Giro	(1.245)	(1.503)	(369)	(392)	(332)	(305)	(235)	(565)	(338)	(430)
Fluxo de caixa operacional	22.190	47.636	53.539	54.608	57.993	61.988	71.640	69.012	74.043	76.507
(-) Investimentos	(73.547)	(82.904)	(131.811)	(116.015)	(72.963)	(181.199)	(169.896)	(87.929)	(208.373)	(198.412)
Fluxo de caixa de investimentos	(73.547)	(82.904)	(131.811)	(116.015)	(72.963)	(181.199)	(169.896)	(87.929)	(208.373)	(198.412)
(+) Empréstimo	-	65.660	52.197	45.942	28.893	71.755	85.628	44.316	105.020	100.000
(-) Amortização	-	-	-	-	-	-	(29.383)	(29.383)	(29.383)	(29.383)
(+/-) Conta Reserva	-	(618)	(1.138)	(956)	(721)	(969)	(6.032)	(3.232)	(872)	(1.408)
(+/-) Caixa Mínimo	(2.298)	(1.403)	(73)	(16)	(10)	(166)	(92)	(42)	(112)	(108)
Fluxo de caixa de financiamento	(2.298)	63.639	50.986	44.970	28.162	70.620	50.121	11.659	74.652	69.100
Fluxo de caixa livre alavancado	(53.655)	28.371	(27.286)	(16.437)	13.192	(48.591)	(48.136)	(7.258)	(59.677)	(52.805)
<i>Fluxo de caixa acumulado</i>	<i>(53.655)</i>	<i>(25.283)</i>	<i>(52.569)</i>	<i>(69.006)</i>	<i>(55.814)</i>	<i>(104.406)</i>	<i>(152.542)</i>	<i>(159.800)</i>	<i>(219.477)</i>	<i>(272.282)</i>

Fluxo de Caixa Alavancado	R\$ '000									
	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037
EBT	78.866	69.885	80.342	93.092	106.498	118.744	132.335	147.488	162.435	179.174
(+) Depreciação	43.094	46.287	48.940	51.884	55.958	60.615	64.757	70.350	76.615	81.129
(-) IR/CSLL (com tax shield)	(28.813)	(26.351)	(30.551)	(35.574)	(40.877)	(45.820)	(51.302)	(57.379)	(63.480)	(70.234)
(+/-) Capital de Giro	(64)	(589)	(222)	(228)	(252)	(366)	(293)	(280)	(300)	(247)
Fluxo de caixa operacional	93.083	89.233	98.509	109.174	121.326	133.173	145.497	160.179	175.270	189.821
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(-) Investimentos	(179.885)	(41.326)	(15.943)	(17.773)	(35.458)	(46.983)	(25.944)	(44.967)	(45.183)	(17.903)
Fluxo de caixa de investimentos	(179.885)	(41.326)	(15.943)	(17.773)	(35.458)	(46.983)	(25.944)	(44.967)	(45.183)	(17.903)
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(+) Empréstimo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(-) Amortização	(59.834)	(59.834)	(59.834)	(59.834)	(59.834)	(30.451)	(30.451)	(30.451)	(30.451)	(30.451)
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(+/-) Conta Reserva	(4.491)	(2.073)	1.152	1.152	1.152	8.215	587	587	587	587
(+/-) Caixa Mínimo	(120)	4	(42)	(15)	(2)	116	5	(13)	(9)	(53)
Fluxo de caixa de financiamento	(64.445)	(61.904)	(58.724)	(58.696)	(58.684)	(22.120)	(29.860)	(29.877)	(29.874)	(29.918)
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fluxo de caixa livre alavancado	(151.247)	(13.997)	23.841	32.705	27.184	64.069	89.692	85.335	100.213	142.000
<i>Fluxo de caixa acumulado</i>	<i>(423.530)</i>	<i>(437.527)</i>	<i>(413.686)</i>	<i>(380.981)</i>	<i>(353.797)</i>	<i>(289.727)</i>	<i>(200.035)</i>	<i>(114.700)</i>	<i>(14.487)</i>	<i>127.512</i>

Fluxo de Caixa Alavancado	R\$ '000									
	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047
EBT	197.048	212.014	162.403	166.885	166.574	168.161	167.864	162.639	158.938	132.319
(+) Depreciação	89.244	98.357	107.342	116.915	132.618	147.535	166.497	188.944	209.582	274.973
(-) IR/CSLL (com tax shield)	(77.471)	(83.835)	(68.417)	(71.457)	(73.061)	(75.539)	(77.666)	(78.282)	(79.649)	(73.523)
(+/-) Capital de Giro	(274)	(361)	(1.628)	(626)	(747)	(760)	(859)	(938)	(844)	15.591
Fluxo de caixa operacional	208.548	226.174	199.700	211.717	225.384	239.397	255.837	272.362	288.027	349.360
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(-) Investimentos	(54.916)	(55.111)	(39.516)	(39.292)	(68.561)	(47.284)	(48.779)	(46.424)	(25.908)	(56.476)
Fluxo de caixa de investimentos	(54.916)	(55.111)	(39.516)	(39.292)	(68.561)	(47.284)	(48.779)	(46.424)	(25.908)	(56.476)
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(+) Empréstimo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(-) Amortização	(30.451)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(+/-) Conta Reserva	587	7.906	-	-	-	-	-	-	-	-
(+/-) Caixa Mínimo	(40)	(29)	4	(26)	(56)	(30)	(15)	(65)	(21)	(21)
Fluxo de caixa de financiamento	(29.904)	7.877	4	(26)	(56)	(30)	(15)	(65)	(21)	(21)
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fluxo de caixa livre alavancado	123.727	178.941	160.188	172.399	156.767	192.083	207.043	225.874	262.097	292.863
<i>Fluxo de caixa acumulado</i>	<i>251.240</i>	<i>430.180</i>	<i>590.368</i>	<i>762.768</i>	<i>919.535</i>	<i>1.111.618</i>	<i>1.318.661</i>	<i>1.544.535</i>	<i>1.806.632</i>	<i>2.099.495</i>

TIR Alavancada 12,1%

Fonte: Elaboração Consórcio.

Tabela 4: Fluxo de caixa do Acionista

Fluxo de Caixa do Acionista	R\$ '000									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
(-) Aporte de Capital	(53.655)	-	-	(16.545)	(13.576)	(44.328)	(47.803)	(29.766)	(62.181)	(78.642)
(+) Redução de Capital	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(+) Dividendos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fluxo de Caixa do Acionista	(53.655)	-	-	(16.545)	(13.576)	(44.328)	(47.803)	(29.766)	(62.181)	(78.642)
<i>Fluxo de Caixa Acumulado</i>	<i>(53.655)</i>	<i>(53.655)</i>	<i>(53.655)</i>	<i>(70.200)</i>	<i>(83.776)</i>	<i>(128.104)</i>	<i>(175.907)</i>	<i>(205.673)</i>	<i>(267.855)</i>	<i>(346.497)</i>

Fluxo de Caixa do Acionista	R\$ '000									
	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037
(-) Aporte de Capital	(77.033)	(13.997)	-	-	-	-	-	-	-	-
(+) Redução de Capital	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(+) Dividendos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fluxo de Caixa do Acionista	(77.033)	(13.997)	-							
<i>Fluxo de Caixa Acumulado</i>	<i>(423.530)</i>	<i>(437.527)</i>								

Fluxo de Caixa do Acionista	R\$ '000									
	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047
(-) Aporte de Capital	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(+) Redução de Capital	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.750
(+) Dividendos	-	867.707	160.188	172.399	156.767	192.083	207.043	225.874	-	554.961
Fluxo de Caixa do Acionista	-	867.707	160.188	172.399	156.767	192.083	207.043	225.874	-	559.710
<i>Fluxo de Caixa Acumulado</i>	<i>(437.527)</i>	<i>430.180</i>	<i>590.368</i>	<i>762.768</i>	<i>919.535</i>	<i>1.111.618</i>	<i>1.318.661</i>	<i>1.544.535</i>	<i>1.544.535</i>	<i>2.104.245</i>

TIR Acionista 10,4%

Fonte: Elaboração Consórcio.

Tabela 5: Balanço Patrimonial

Balanço Patrimonial		R\$ '000									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
ATIVO											
Caixa Excedente		-	28.371	1.085	1.193	27.962	23.699	23.366	45.874	48.378	74.214
Conta Reserva		-	618	1.756	2.712	3.433	4.402	10.434	13.666	14.539	15.947
Caixa Mínimo		2.298	3.701	3.774	3.790	3.800	3.966	4.058	4.100	4.212	4.320
Contas a Receber		3.215	6.717	7.011	7.383	7.772	8.183	8.626	9.089	9.475	9.882
Ativo Circulante	I	5.513	39.407	13.626	15.079	42.966	40.250	46.483	72.729	76.603	104.364
Imobilizado Bruto		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Intangível		73.547	156.451	288.261	404.277	477.240	658.439	828.335	916.264	1.124.636	1.323.048
Depreciação/Amortização Acumulada	II	(1.230)	(3.837)	(8.920)	(16.477)	(25.928)	(39.875)	(58.665)	(80.666)	(109.321)	(145.047)
Ativo Permanente		72.316	152.614	279.341	387.799	451.312	618.564	769.670	835.597	1.015.316	1.178.001
Ativo Total	III = I + II	77.829	192.021	292.967	402.878	494.278	658.814	816.154	908.326	1.091.919	1.282.365
PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO											
Contas a pagar		1.532	2.467	2.516	2.526	2.533	2.644	2.705	2.733	2.808	2.880
Impostos a pagar		437	1.501	1.377	1.347	1.397	1.393	1.539	1.410	1.382	1.288
Início do ano		-	-	65.660	117.857	163.799	192.693	264.447	320.692	335.625	411.262
Captação do Financiamento		-	65.660	52.197	45.942	28.893	71.755	85.628	44.316	105.020	100.000
Amortização do Financiamento		-	-	-	-	-	-	(29.383)	(29.383)	(29.383)	(29.383)
Exigível a Longo Prazo		-	65.660	117.857	163.799	192.693	264.447	320.692	335.625	411.262	481.878
Passivo	IV	1.969	69.628	121.750	167.673	196.622	268.484	324.936	339.768	415.452	486.046
Capital social		53.655	53.655	53.655	70.200	83.776	128.104	175.907	205.673	267.855	346.497
Reserva Legal		1.110	3.437	5.878	8.250	10.694	13.111	15.766	18.144	20.431	22.491
Lucros Acumulado após distribuição		21.095	65.301	111.685	156.755	203.186	249.114	299.545	344.741	388.181	427.331
Lucro Acumulado - reserva legal		21.095	65.301	111.685	156.755	203.186	249.114	299.545	344.741	388.181	427.331
Dividendos pagos		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Patrimônio Líquido	V	75.860	122.393	171.217	235.205	297.656	390.330	491.218	568.559	676.467	796.319
Passivo e Patrimônio Líquido	VI = IV + V	77.829	192.021	292.967	402.878	494.278	658.814	816.154	908.326	1.091.919	1.282.365

Balço Patrimonial		R\$ '000									
		11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
		2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037
ATIVO											
Caixa Excedente		-	-	23.841	56.546	83.730	147.799	237.492	322.827	423.039	565.039
Conta Reserva		20.438	22.511	21.359	20.206	19.054	10.839	10.252	9.666	9.079	8.493
Caixa Mínimo		4.440	4.436	4.479	4.494	4.496	4.380	4.375	4.388	4.398	4.451
Contas a Receber		10.313	10.769	11.249	11.762	12.300	12.866	13.456	14.077	14.708	15.370
Ativo Circulante	I	35.191	37.716	60.928	93.008	119.580	175.884	265.575	350.957	451.224	593.352
Imobilizado Bruto		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Intangível		1.502.934	1.544.259	1.560.203	1.577.976	1.613.434	1.660.417	1.686.361	1.731.328	1.776.511	1.794.414
Depreciação/Amortização Acumulada	II	(188.141)	(234.428)	(283.367)	(335.252)	(391.209)	(451.824)	(516.580)	(586.931)	(663.545)	(744.674)
Ativo Permanente		1.314.793	1.309.832	1.276.835	1.242.724	1.222.225	1.208.593	1.169.781	1.144.397	1.112.966	1.049.740
Ativo Total	III = I + II	1.349.983	1.347.548	1.337.763	1.335.732	1.341.805	1.384.477	1.435.356	1.495.355	1.564.190	1.643.093
PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO											
Contas a pagar		2.960	2.958	2.986	2.996	2.997	2.920	2.917	2.925	2.932	2.967
Impostos a pagar		1.575	1.444	1.674	1.949	2.234	2.511	2.811	3.144	3.469	3.848
Início do ano		481.878	422.044	362.210	302.376	242.541	182.707	152.256	121.805	91.354	60.902
Captação do Financiamento		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Amortização do Financiamento		(59.834)	(59.834)	(59.834)	(59.834)	(59.834)	(30.451)	(30.451)	(30.451)	(30.451)	(30.451)
Exigvel a Longo Prazo		422.044	362.210	302.376	242.541	182.707	152.256	121.805	91.354	60.902	30.451
Passivo	IV	426.579	366.611	307.036	247.486	187.938	157.687	127.533	97.423	67.303	37.267
Capital social		423.530	437.527	437.527	437.527	437.527	437.527	437.527	437.527	437.527	437.527
Reserva Legal		24.994	27.170	29.660	32.536	35.817	39.463	43.515	48.020	52.968	58.415
Lucros Acumulado após distribuição		474.881	516.239	563.541	618.183	680.523	749.800	826.781	912.385	1.006.392	1.109.884
Lucro Acumulado - reserva legal		474.881	516.239	563.541	618.183	680.523	749.800	826.781	912.385	1.006.392	1.109.884
Dividendos pagos		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Patrimônio Líquido	V	923.405	980.937	1.030.728	1.088.246	1.153.866	1.226.790	1.307.823	1.397.932	1.496.887	1.605.826
Passivo e Patrimônio Líquido	VI = IV + V	1.349.983	1.347.548	1.337.763	1.335.732	1.341.805	1.384.477	1.435.356	1.495.355	1.564.190	1.643.093

Balço Patrimonial		R\$ '000									
		21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
		2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047
ATIVO											
Caixa Excedente		688.767	-	-	-	-	-	-	-	262.097	-
Conta Reserva		7.906	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Caixa Mínimo		4.490	4.519	4.516	4.542	4.598	4.628	4.643	4.707	4.729	4.750
Contas a Receber		16.067	16.796	17.566	18.386	19.259	20.174	21.148	22.174	23.108	-
Ativo Circulante	I	717.230	21.315	22.082	22.928	23.857	24.802	25.790	26.882	289.934	4.750
Imobilizado Bruto		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Intangível		1.849.330	1.904.441	1.943.957	1.983.249	2.051.810	2.099.094	2.147.873	2.194.297	2.220.205	2.276.681
Depreciação/Amortização Acumulada	II	(833.918)	(932.275)	(1.039.617)	(1.156.532)	(1.289.149)	(1.436.684)	(1.603.182)	(1.792.126)	(2.001.708)	(2.276.681)
Ativo Permanente		1.015.412	972.167	904.340	826.717	762.661	662.410	544.691	402.171	218.497	-
Ativo Total	III = I + II	1.732.642	993.482	926.422	849.645	786.517	687.212	570.482	429.053	508.431	4.750
PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO											
Contas a pagar		2.994	3.013	3.011	3.028	3.065	3.085	3.095	3.138	3.153	-
Impostos a pagar		4.245	4.594	3.739	3.915	4.003	4.139	4.244	4.289	4.364	-
		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Início do ano		30.451	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)
Captação do Financiamento		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Amortização do Financiamento		(30.451)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Exigvel a Longo Prazo		(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)
Passivo	IV	7.239	7.607	6.749	6.943	7.069	7.224	7.339	7.428	7.517	(0)
Capital social		437.527	437.527	437.527	437.527	437.527	437.527	437.527	437.527	437.527	437.527
Reserva Legal		64.394	70.803	75.502	80.273	84.949	89.580	89.580	89.580	89.580	89.580
Lucros Acumulado após distribuição		1.223.483	477.546	406.644	324.902	256.973	152.880	36.035	(105.482)	(26.193)	(522.357)
Lucro Acumulado - reserva legal		1.223.483	1.345.253	566.832	497.301	413.740	344.964	243.078	120.392	(26.193)	32.603
Dividendos pagos		-	(867.707)	(160.188)	(172.399)	(156.767)	(192.083)	(207.043)	(225.874)	-	(554.961)
Patrimônio Líquido	V	1.725.403	985.875	919.673	842.702	779.449	679.987	563.142	421.625	500.914	4.750
Passivo e Patrimônio Líquido	VI = IV + V	1.732.642	993.482	926.422	849.645	786.517	687.212	570.482	429.053	508.431	4.750

Fonte: Elaboração Consórcio.

Anexo II – Legislação e Regulamentação

Anexo II - Legislação e Regulamentação

O presente relatório tem o objetivo de fornecer elementos para subsidiar a modelagem jurídica dos serviços de operação, exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação da infraestrutura de transportes da Rodovia RSC-287. Para tanto, a partir das premissas e definições já validadas para a modelagem, foi analisada a disciplina legal e regulamentar aplicável à concessão de rodovias, além das experiências anteriores e temas que devem ser levados em consideração durante o planejamento do projeto.

O texto dedica-se, inicialmente, à exposição das regras nacionais e regionais a respeito do regime jurídico com o qual se pretende revestir a parceria, que é a **concessão de serviços públicos**. Apresenta-se, nesse sentido, as referências constantes da legislação federal e, sobretudo, as especificidades previstas no âmbito da legislação do Estado do Rio Grande do Sul.

A segunda parte do trabalho dá enfoque a temas relevantes no que diz respeito ao **regime jurídico** dos serviços rodoviários. Já no terceiro tópico, a análise volta-se a **aspectos da legislação ambiental pertinente**. Por fim, expomos as principais questões, para fins do projeto, sobre desapropriação.

I. Legislação e Regulamentação aplicável às Concessões Comuns

Antes de passar à análise da legislação aplicável às concessões comuns – modalidade eleita para o projeto – é importante abordar o seu conceito. Na concessão comum, o Poder Público (Poder Concedente) delega a prestação de um serviço público (precedido ou não de obra pública) a um particular (Concessionária), por prazo determinado, para que ele o explore economicamente, obtemperando os parâmetros estabelecidos pelo Estado. Neste contexto, o ente público continua revestido na qualidade de titular do serviço público, de forma que lhe incumbe a fiscalização da execução contratual, sem prejuízo da regulação do serviço concedido. Logo, a Concessionária atua perante terceiros como se fosse o próprio Estado (“por sua conta e risco”), explorando economicamente o serviço concedido, mediante a cobrança de tarifas dos usuários – ponto, por excelência, de sua contraprestação contratual.

É nesse sentido o entendimento da doutrina, ao definir que a “*concessão de serviço público é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, assegurando-lhe a remuneração mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração deste serviço.*” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella in “Direito Administrativo”, 23ª Edição, Editora Atlas, São Paulo, 2010, p. 294).

I.1 Constituição Federal

A Constituição Federal autoriza, na dicção do art. 175, o Poder Público a prestar serviços públicos sob o regime de concessão, cabendo à lei dispor sobre o regime das empresas Concessionárias, suas obrigações, o contrato de concessão, o direito dos usuários e política tarifária.

Além da previsão legislativa do art. 175 da Constituição, deverão ser igualmente observados observância das disposições do art. 37, que traça diretrizes constitucionais aplicáveis à Administração Pública. O *caput* do dispositivo impõe aos entes administrativos a obediência aos **princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**. Como

quaisquer outros atos praticados pela Administração Pública, os atos adotados no processo de formulação e licitação da concessão, assim como o contrato de concessão em si, deverão ser norteados pelos princípios constitucionais constantes deste artigo.

Em grande síntese, o princípio da **legalidade** exige que a Administração Pública atue somente nos termos da lei, cumprindo-as e colocando-as em prática; o da **impessoalidade** prevê que todos devem ser tratados de maneira isonômica; o princípio da **moralidade** reclama dos administradores atuação em conformidade com princípios da moral e ética; o princípio da **publicidade** traduz a obrigação de ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública; e, por último, o princípio da **eficiência** demanda uma atuação que vise o melhor desempenho, a atender ao direito subjetivo dos administrados à boa administração. A concessão de serviço público, nesse sentido, surge como uma alternativa à Administração para se desincumbir de sua obrigação constitucional de prestar os serviços públicos, recorrendo à celebração de parceria com a iniciativa privada, sem contudo se alienar da prestação do serviço público nem se desviar da obrigação de observar aos princípios que norteiam sua atuação.

Ademais, outros dois princípios que devem ser observados são o da **continuidade** do serviço público e o da **motivação**. Nos termos do primeiro, as funções essenciais que devem ser desempenhadas pelo Estado não podem ser suspensas ou interrompidas, por guardar íntima congruência com o exercício dos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados aos cidadãos. Já no que tange ao segundo, este exprime que todos os atos praticados pela Administração sejam devidamente fundamentados.³³

Ainda a respeito do art. 37, merece prestígio a disposição contida no seu inciso XXI, estabelecendo um amplo **dever de licitar** as contratações realizadas pela Administração Pública, ou seja, adotar procedimento prévio de seleção dos contratados, que apliquem, na prática, os princípios gerais acima mencionados. Em consequência, obras e serviços devem ser precedidos do devido processo licitatório, que assegure ampla participação e competitividade (como meio de atingir a proposta mais vantajosa para a Administração), bem como igualdade de condições e de avaliação dos concorrentes. Viabiliza-se, pois, que o contrato administrativo seja adjudicado àquele que oferte a melhor proposta, atendendo às condições fixadas no respectivo edital, conforme a previsão do art. 37, XXI da Constituição Federal.

1.2 Legislação Federal

A Lei Federal nº 8.987/1995 dispõe sobre o regime de concessão da prestação de serviços públicos, conforme previsto no art. 175 da Constituição Federal.

A Lei Federal nº 8.987/1995, nos arts. 14 a 22, possui normas referentes à licitação para essa modalidade específica de contratação. A concessão deve **obrigatoriamente ser precedida de licitação**, na modalidade de **concorrência**. Destacam-se as disposições quanto aos **critérios de**

³³ Fica a ressalva de que não se esgotam aí os princípios que devem ser obedecidos pela Administração Pública, sendo os exibidos aqueles de maior importância.

juízo do certame, contidas no art. 15³⁴. Igualmente é interessante a **faculdade** concedida pelo art. 18-A de **inversão das fases** de habilitação e julgamento.

Ainda com relação à licitação, o art. 18 da Lei prevê a **aplicação subsidiária** dos critérios e normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos (a Lei Federal nº 8.666/1993), no que couber.

O contrato, por sua vez, deve ter o **conteúdo mínimo** arrolado no art. 23 da Lei Federal nº 8.987/1995.

Quanto ao **objeto da concessão** disciplinada pela Lei Federal nº 8.987/1995, fica bem claro que envolve a delegação de uma função prestacional da Administração Pública a um particular. Os incisos II e III do art. 2º, entretanto, distinguem a concessão em **duas modalidades**: a precedida por execução de obra pública e a concessão comum de serviço público.

A **Lei Federal não fixa um prazo máximo ou máximo** para as delegações por ela regidas, porém demanda que todas tenham **prazo contratualmente determinado** e adequado aos objetivos perseguidos pela concessão. Apesar de não ser uma exigência taxativamente constante da lei, é pacífico o entendimento de que a possibilidade de **prorrogação** também deve constar da minuta de contrato disponibilizada quando da licitação.

A Lei Federal nº 8.987/1995 admite a possibilidade de **subconcessão**, contanto que prevista no contrato e autorizada pelo poder concedente. Para que ocorra, requer-se a realização de nova **concorrência**. O vencedor se sub-rogará todos os direitos e obrigações da subconcedente dentro dos limites da subconcessão (art. 26).

Um aspecto decisivo que distingue as concessões regidas pela Lei Federal nº 8.987/1995 é o modelo de remuneração da Concessionária. Isso porque, nas chamadas concessões comuns, **não há contraprestação pecuniária do Poder Concedente** à Concessionária, sendo a remuneração auferida somente a partir das tarifas cobradas dos usuários. Daí se conclui que a atividade concedida deve ter um aspecto econômico relevante, a ponto de os próprios usuários serem capazes de sustentar economicamente a atividade a partir do seu uso.

Ainda no que concerne à **tarifa**, outro aspecto essencial é a exigência de **modicidade**, tendo em vista que é necessário que a tarifa cobrada pelo serviço público prestado não enseje a sua inacessibilidade.

³⁴ “Art. 15. No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios: I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado; II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão; III - a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos 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 público a ser prestado 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. § 1º A aplicação do critério previsto no inciso III só será admitida quando previamente estabelecida no edital de licitação, inclusive com regras e fórmulas precisas para avaliação econômico-financeira. § 2º Para fins de aplicação do disposto nos incisos IV, V, VI e VII, o edital de licitação conterá parâmetros e exigências para formulação de propostas técnicas. § 3º O poder concedente recusará propostas manifestamente inexequíveis ou financeiramente incompatíveis com os objetivos da licitação § 4º Em igualdade de condições, será dada preferência à proposta apresentada por empresa brasileira.”

Aliás, em se tratando de serviço público, a Lei Federal nº 8.987/1995 exige, em seu art. 6º³⁵ a prestação de um **serviço adequado**, notadamente nos aspectos de **regularidade, eficiência, continuidade, generalidade, cortesia, segurança, atualidade e modicidade das tarifas**. Levando em consideração que as concessões comuns são contratos longevos, o modelo necessariamente contempla a **mutabilidade do contrato**, ou seja, os encargos da Concessionária e do poder concedente vão se alterando com o decurso do tempo, com vistas a modular a atividade desempenhada para que se mantenha adequada ao interesse público que norteou a contratação. Nesse sentido, é conferido ao poder concedente o **poder-dever de promover alterações unilaterais** no contrato, sempre que essas alterações se mostrarem necessárias à preservação do interesse público. Trata-se de um poder, uma vez que se trata de uma prerrogativa a ele exclusiva. Mas corresponde, igualmente, a um dever, pois incumbe à Administração Pública, no exercício de sua obrigação constitucional de prestar os serviços, zelar pela adequação do serviço prestado.

Em face da possibilidade de alteração unilateral do contrato pelo poder concedente, é garantido à Concessionária a **manutenção do equilíbrio econômico-financeiro** do contrato. Expliquemos: quando da celebração do pacto concessório, forma-se uma correlação entre os encargos assumidos pela Concessionária e a sua remuneração. A medida em que as obrigações forem sendo alteradas, é garantido à Concessionária que as condições remuneratórias originais do contrato sejam mantidas. No direito positivo, essa proteção não só encontra abrigo no art. 37, XXI da Constituição Federal e no art. 65 da Lei Federal nº 8.666/93, mas também nos arts. 9º e 10 da Lei Federal nº 8.987/1995.³⁶

Em casos extremos, quando configurada a inadequação, pode o Concedente decretar **intervenção** temporária no contrato, objetivando readequar o serviço prestado, conforme disposto pelo arts. 32 a 34 da Lei Federal nº 8.987/1995. Contados trinta dias após a declaração de intervenção, deve o Concedente dar início à apuração dos responsáveis pela circunstância que a ocasionou, o que deve levar até 180 dias, sob pena de invalidade da intervenção.

Por fim, os **modos de extinção das concessões** comuns são apontados no art. 35 da Lei Federal nº 8.987/1995, quais sejam: advento do prazo contratual, encampação, caducidade,

³⁵ “Art. 6º 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. § 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço. § 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando: I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e, II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.”

³⁶ “Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato. § 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. § 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro. § 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso. § 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.”

rescisão, anulação, falência ou extinção da empresa e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual.

Em qualquer um desses casos, ocorre o retorno ao Poder Concedente de todos os **bens reversíveis, direitos e privilégios** transferidos à Concessionária, conforme previsto no edital e estabelecido no contrato. Igualmente, há a imediata assunção do serviço pelo Poder Concedente, procedendo-se aos levantamentos, avaliações e liquidações necessários à determinação dos montantes da indenização que será devida ao particular no caso de extinção por encampação ou por advento do termo contratual.

Cabe asseverar que o Poder Concedente é autorizado a ocupar as instalações e utilizar todos os bens reversíveis quando da assunção do serviço.

I.3 Constituição Estadual

A Constituição Estadual do Estado do Rio Grande do Sul define como dever do Estado a **prestação de serviços públicos, seja diretamente ou indiretamente, por meio concessão ou permissão, mediante procedimento licitatório prévio**, assegurando o direito ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Relevante destacar que **é vedada a estipulação de quaisquer benefícios tarifários a uma classe ou coletividade de usuários**, sem a correspondente e imediata readequação do valor das tarifas (art. 163³⁷).

O artigo 19 da Constituição Estadual também estabelece princípios que devem ser observados pela Administração Pública, elencando os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, e da motivação.

I.4 Legislação Estadual

A legislação estadual sobre concessão conta com uma **lei geral sobre regime de concessão de serviços públicos, Lei Estadual nº 10.086/1994**, bem como com lei estadual especificamente voltada à concessão de serviços de exploração de rodovias e infraestrutura de transportes terrestres, a Lei Estadual nº 14.875/2016, que será abordada no item II, abaixo.

A **Lei Estadual nº 10.086/1994**, editada antes da Lei nº 8.987/1995, estabelece que a delegação contratual deve ser feita mediante licitação, na modalidade de concorrência (art. 3º).

O **Poder Concedente tem como seus direitos e deveres**: regulamentar o serviço concedido, fiscalizar a sua prestação; zelar pela boa qualidade do serviço; estimular as associações de usuários; fixar, reajustar e revisar as tarifas, na forma legal e contratual; aplicar as penalidades

³⁷ Art. 163. Incumbe ao Estado a prestação de serviços públicos, diretamente ou, através de licitação, sob regime de concessão ou permissão, devendo garantir-lhes a qualidade. § 1.º Na hipótese de privatização das empresas públicas e sociedades de economia mista, os empregados terão preferência em assumi-las sob forma de cooperativas. (Vide ADI n.º 1824/STF) § 2.º Os serviços públicos considerados essenciais não poderão ser objeto de monopólio privado. § 3.º A distribuição e comercialização do gás canalizado é monopólio do Estado. § 4.º Será assegurado o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e permissão, vedada a estipulação de quaisquer benefícios tarifários a uma classe ou coletividade de usuários, sem a correspondente e imediata readequação do valor das tarifas, resultante da repercussão financeira dos benefícios concedidos.

legais e contratuais e intervir na prestação do serviço, retomá-lo e extinguir a concessão, nos casos e nas condições previstas em lei e no contrato (art. 16).

Destaca-se que o Poder Concedente poderá **declarar de utilidade pública** os bens necessários à execução do contrato, promovendo as **desapropriações** diretamente ou mediante outorga de poderes ao concessionário, caso em que este será responsável pelas indenizações.

A **Concessionária tem os deveres** de: prestar serviço adequado, na forma da lei e do contrato; cobrar as tarifas autorizadas; manter registro autorizado das instalações, dos equipamentos, materiais e recursos humanos vinculados à concessão, separadamente da escrita contábil geral do concessionário; zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço; permitir, aos encarregados da fiscalização, livre acesso a obras, equipamentos e instalações integrantes do serviço; prestar contas da gestão do serviço; responder, independentemente de dolo ou culpa, por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, em decorrência da prestação do serviço (art. 17).

São **direitos dos usuários** receber serviço adequado; receber informações quando solicitadas para defesa de interesses individuais ou coletivos; cumprir as obrigações legais ou regulamentares pertinentes à utilização do serviço; formar associação de usuários com a finalidade de acompanhar valores das tarifas, fiscalizar o cumprimento dos padrões de qualidade do serviço prestado pelo concessionário e propor aperfeiçoamento e expansão do serviço ao concessionário e ao poder concedente (art. 18).

A **subconcessão total ou parcial do serviço é vedada** pela Lei Estadual nº 10.086/1994. No entanto, a Concessionária **pode contratar com terceiros** para o desenvolvimento de atividades acessórias ou complementares, desde que isto não implique transferência da prestação do serviço público concedido, oneração de seu custo ou detrimento de sua qualidade. O contrato firmado entre o concessionário e os terceiros serão regidos pelo direito privado, não estabelecendo qualquer relação jurídica dos terceiros com o Poder Concedente (art. 5º).

As **concessões dependem de lei específica** que autorize sua realização, bem como o prazo da concessão; os critérios para fixação da tarifa; periodicidade dos reajustes e revisões da tarifa e autorização para exploração de outras fontes de receita (art. 6º). A respeito especificamente do prazo, a Lei Estadual nº 10.086/1994 limitou que as concessões tivessem **prazo de até trinta anos, prorrogáveis em no máximo mais 20 anos** (art. 4º). Aliás, a possibilidade e as condições de prorrogação devem estar contidas no edital de licitação (art. 9º XII).

A remuneração da Concessionária deve ser composta principalmente pela **cobrança de tarifa** do usuário, garantindo (i) o **equilíbrio econômico-financeiro** do contrato, entendido como situação em que as receitas, resultantes da cobrança da tarifa, cubram os custos do serviço acrescidas da justa remuneração da empresa Concessionária, e (ii) o **serviço adequado**, isto é, que atenda as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas (art. 10).

Importante destacar que é **vedado ao Poder Concedente estabelecer privilégio tarifário que beneficie segmentos específicos de usuários** do serviço concedido, exceto se decorrente de lei, nos termos do artigo 15 da Lei Estadual nº 10.086/1994.

Assim como na Lei Federal, a Lei Estadual nº 10.086/1994 prevê a hipótese de **intervenção** (arts. 26 a 28). As diferenças são que o interventor tem um prazo de 15 dias para dar início à apuração das responsabilidades e que a intervenção como um todo não deve tomar mais que 180 dias, não apenas o processo administrativo, sob pena de nulidade. Também é interessante observar

que a intervenção é considerada pela Lei Estadual como pressuposto para declaração de caducidade.

Aproveitando para entrar no tema de extinção da concessão, as **formas de extinção** da Lei Estadual nº 10.086/1994 são as mesmas previstas na Lei Federal nº 8.987/1995: término do prazo, encampação, caducidade, rescisão, anulação, falência ou extinção da empresa e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual. Exige-se a realização dos levantamentos, avaliações e liquidações necessários em até 90 dias da extinção, exceto no caso de advento do prazo contratual, quando o procedimento deve ser feito com antecedência.

Especificamente sobre o tema concessões de rodovias, a Lei Estadual nº 14.875/2016 autoriza a Administração Pública a conceder os serviços de exploração de rodovias e infraestrutura terrestre, e o Decreto Estadual nº 53.490/2017 regulamenta a citada lei, conforme tratado abaixo.

II. Regime jurídico das concessões rodoviárias

O presente tópico volta-se à exposição das disposições constitucionais, legais e regulamentares das rodovias, notadamente daqueles que apresentam elementos relevantes para a estruturação da modelagem da concessão objeto desta análise.

Conforme explicitado, a legislação estadual sobre a concessão de serviços de exploração de rodovias engloba a Lei Estadual nº 14.875/2016 e o Decreto Estadual nº 53.490/2017, que a regulamenta.

A Lei nº 14.875/2016 define aspectos relevantes referentes ao procedimento licitatório e contrato de concessão de rodovia. No que se refere à licitação, deve ser adotada a modalidade de **concorrência pública** (art. 2º) e o julgamento será com base no **menor valor de tarifa** (art. 4º, §1º).

Em relação ao contrato, o **prazo da concessão não pode ser superior a 30 anos**, somando-se o prazo inicial e prorrogações (art. 3º). Além dessa determinação, são fixados aspectos pontuais, quais sejam que o **reajuste** de tarifas deve ser anual (art. 6º), que é autorizada a instituição de **receitas acessórias** (art. 8º) e que a contratada deve instituir postos de **pesagem de veículos** nos trechos concedidos (art. 10).

O Decreto Estadual nº 53.490/2017 disciplina diversos temas afetos à modelagem das concessões rodoviárias, desde o critério de licitação, prazo da concessão, obrigações mínimas do Poder Concedente e da Concessionária.

Nesse sentido, o citado diploma estabelece que o procedimento licitatório deve ser na modalidade **concorrência pública**, com critério de julgamento **menor valor da tarifa** básica de pedágio (art. 4º). **Consórcios** são permitidos, podendo ser compostos somente por empresas **brasileiras ou estrangeiras**. A única restrição imposta é que, caso o consórcio seja composto por empresas estrangeiras e nacionais, a nacional deverá ser a **empresa líder** (art. 5º).

Em relação às disposições contratuais, o decreto define que o prazo total da concessão **não poderá ser superior a 30 anos** (art. 8º), a instituição de **sociedade de propósito específico** deve ser anterior à assinatura do contrato (art. 9º, XI) e as **isenções**, caso existam, devem ter previsão legal e contratual, além de constarem no edital (art. 9º, IX).

O contrato deverá prever parâmetros de desempenho (art. 9º, VI), especificações técnicas (art. 9º, VII), cláusula de arbitragem (art. 9º, X), especificar as receitas extraordinárias,

compreendendo as complementares, acessórias, alternativas ou vinculadas a projetos associados (art. 24, VII e 26), reajuste anual de tarifas (art. 40).

A Concessionária, além das obrigações comumente estabelecidas em concessões, deve realizar **consultas periódicas às comunidades vizinhas** à concessão, oferecer serviço de **ouvidoria**, acompanhar o **volume de tráfego** na rodovia concedida e manter serviço de **guincho e de ambulância** com paramédicos em todo o trecho da concessão (art. 13, II e IV).

No que se refere ao equilíbrio econômico-financeiro, deverá ser adotado **fluxo de caixa marginal** como forma de calcular impacto (art. 9º, V). A recomposição deverá ser pleiteada no Conselho Superior da AGERGS, que decidirá sobre o tema, conforme procedimento já descrito acima (art. 49 a 59).

A Concessionária pode oferecer em **garantia** nos contratos de financiamento, os direitos emergentes da concessão até o limite que não comprometa a operacionalização e a continuidade da prestação do serviço (art. 15). Nos casos de contratos e mútuo de longo prazo, a Concessionária pode ceder ao mutuante, em caráter fiduciário, parte dos créditos operacionais futuros (art. 16).

O Marco Regulatório também dispõe sobre **penalidades**, que poderão ser aplicadas pela AGERGS e pelo Poder Concedente as sanções de advertência, multa, suspensão de participação em licitação e declaração de inidoneidade (art. 12).

O decreto faz previsão de **Plano de Outorga** – PO (art. 17 a 19), que deverá ser elaborado pelo Poder Concedente antes da abertura da licitação. O PO, que subsidiará os editais e contratos, deve conter todos os elementos técnicos da concessão, contemplando: (i) trecho a ser concedido, com o volume de tráfego médio diário – VDM; (ii) estudos de viabilidade de engenharia, ambiental, econômico-financeira e jurídica; (iii) modelagem econômico-financeira; (iv) valor da tarifa máxima e (v) minuta do edital e contrato.

Especificamente sobre a cobrança de **pedágio**, o Decreto nº 53.490/2017 estabelece que o valor da tarifa de pedágio, autorizado pela AGERGS, será sempre **arredondado** para múltiplos de R\$ 0,10 (art. 29), devendo ser definidas por **categoria de veículo** (art. 38).

A cobrança do pedágio somente poderá ter **início após a execução integral**, cumulativamente, da (i) **conclusão dos trabalhos iniciais**, assim definidos no Programa de Exploração da Rodovia – PER; (ii) **execução de percentual ou parcela das obras de ampliação de capacidade** definidos no edital e no contrato; (iii) **implantação das praças** de pedágio; e (iv) entrega do **programa de redução de acidentes e do cadastro do passivo ambiental**, além das demais condicionantes previstas no edital e no contrato (art. 36).

Os **veículos oficiais estão isentos** do pagamento de tarifa de pedágio (art. 27), sendo **vedado ao Poder Concedente ou a AGERGS estabelecer privilégios tarifários** que beneficiem segmentos específicos de usuários, exceto se no cumprimento da lei (art. 31).

A Lei nº 11.302/1999 obriga as concessionárias de rodovia a implantarem **sinalização viva** no espaço das faixas de domínio e canteiros centrais. A sinalização viva compreende o plantio, a retirada e a manutenção de essências florestais em áreas específicas, conforme recomendação técnica especializada, consultado o Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER.

Além disso, nas áreas que contenham espécies ou maciços vegetais protegidos por legislação ou que tenham interesse ambiental, deverão ter **sinalização específica** segundo os critérios técnicos previsto na regulamentação específica.

Outra obrigação das concessionárias de rodovias é de fornecer ao Poder Público **informações e dados de fluxo** de veículos nas rodovias pedagiadas, nos termos da Lei nº 12.872/2007.

Os dados deverão ser segregados por tráfego passante do tráfego realizado, com **publicização pela internet em tempo real** e totalização diária e mensal. Tráfego realizado é o efetivamente ocorrido na rodovia, a ser registrado no sistema de controle da praça e tráfego passante: o contabilizado pela praça de pedágio, somando-se o tráfego isentado pela Concessionária.

Destaca-se que a referida lei traz a definição de praças de pedágio como barreiras de contenção unidirecionais ou bidirecionais, para cobrança de pedágio, no sentido pólo/malha e/ou malha/pólo (art. 3º, III, Lei nº 12.872/2007).

II.1 Temas relevantes

O presente tópico é destinado a questões de destaque para a estruturação de projetos de concessão de rodovias, como a regulamentação das faixas de domínio; praças de pedágio, sua localização, formas de cobrança de imposto sobre serviços e liberação do pagamento do pedágio; licenciamento ambiental e desapropriações.

II.1.1. Faixa de domínio

A **possibilidade de exploração da utilização e da comercialização, a título oneroso, das faixas de domínio e das áreas adjacentes às rodovias** estaduais e federais delegadas ao Estado, por empresas concessionárias de serviço público ou privadas está regulamentada no Estado do Rio Grande do Sul pela **Lei Estadual nº 12.238/2005**.

A Secretaria dos Transportes, por intermédio do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - **DAER/RS**, tem a função de **coordenar, fiscalizar e supervisionar** a utilização, a exploração e a comercialização das faixas de domínio (art. 1, §1º).

A **instalação de equipamentos e mobiliários** deve observar, além da legislação, o interesse público, a segurança de pessoas e do meio ambiente, o direito à paisagem, bem como evitar qualquer agressão ao tráfego de veículos e ao meio antrópico (art. 3º).

A **autorização, a permissão ou a concessão de uso da faixa de domínio e áreas não edificantes será efetivada em caráter discricionário, precário e oneroso**, por tempo certo ou indeterminado (art. 4º).

Os recursos auferidos pela exploração das faixas de domínio serão destinados ao próprio DAER, que deverá aplicá-los na manutenção e conservação das rodovias (art. 5º). A despeito de tal disposição, temos que a Lei Estadual nº 11.090/98, a qual dispõe sobre a organização da autarquia, estabelece em seu art. 2º que **cabará ao DAER a execução das atividades prevista em tal diploma enquanto estas não forem transferidas a terceiros**, bem como quando a sua atuação se mostrar mais conveniente.

A isso, some-se o disposto no **Decreto Estadual nº 53.490/2017**, que regulamenta as concessões rodoviárias, a respeito das faixas de domínio. Estas deverão estar **delimitadas pelo edital de contrato de concessão**, juntamente com o trecho rodoviário propriamente dito (art. 9º, VII), deverão ter seus custos de desocupação incluídos na modelagem econômico-financeira (art. 24, IX), e ainda, têm sua **exploração expressamente prevista como fonte de receita da Concessionária** (art. 26, IV). Assim, tem-se que tais previsões corroboram o afastamento do artigo 5º supracitado, **transferindo a competência para exploração das faixas de domínio para a concessionária**.

Entretanto, entende-se que as demais formas de atuação do DAER descritas abaixo – no que diz respeito, por exemplo, à regulamentação e à fiscalização do uso das faixas de domínio – continuam a se aplicar aos trechos concedidos.

A exploração e utilização comercial das faixas de domínio é regulamentada pelo Decreto Estadual nº 43.787/2005, que define faixa de domínio como “área sobre a qual se assenta uma rodovia, constituída por pista de rolamento, canteiros centrais, obras de arte, acostamentos, sinalizações e áreas laterais definidas por ato normativo” (art. 5º, I).

Cabe ao DAER/RS fiscalizar e coordenar o uso da faixa de domínio no que se refere à instalação de serviços públicos (água, esgoto, gasoduto, dentre outros) mediante permissão de uso, e no caso de exploração por meio de autorização de uso oneroso para propagandas, anúncios publicitários e panfletagem em pedágio.

A instalação de dispositivos visuais destinados à publicidade e propaganda está sujeita à autorização prévia do DAER/RS, devendo observar os seguintes **requisitos**: (i) não veicular publicidade de estabelecimentos cujo acesso para a rodovia seja irregular ou clandestino; (ii) não veicular publicidade com conteúdo inconvenientes ou contrários à ética, à moral e aos bons costumes; (iii) não impedir a visualização de pontos de destacado valor paisagístico, assim reconhecidos pelo poder público ou especificados pelo DAER/RS, nem utilizar terrenos que apresentem processo de deslizamento; (iv) não sacrificar espécies vegetais legalmente protegidas ou que possam contribuir para modificar ou comprometer o equilíbrio ecológico ou o meio ambiente; (v) não utilizar como cores de fundo as de sinalização de trânsito e não empregar formas ou expressões que aludam à sinalização de trânsito; (vi) não provocar reflexo que possa causar ofuscamento, nem possuir em sua estrutura partes móveis; (vii) não inscrever ou aplicar engenhos publicitários em árvores ou qualquer tipo de vegetação, pontes, viadutos, cercas, porteiras, postes, barrancos, pedras e outros.

O engenho publicitário, que é a forma de comunicação visual constituída por símbolos, imagens, desenhos ou mensagens em qualquer idioma, visando a divulgação de produtos comerciais específicos ou informação de interesse público (art. 8º, §1º, Decreto Estadual nº 43.787/2005), deverá ser **esteticamente adequado ao ambiente** em que serão exibidos, apresentando bom acabamento e não podendo ser móveis ou iluminados por luz intermitente capaz de ofuscar ou prejudicar a visão do motorista ou interferir na sinalização de trânsito.

Destaca-se que a Lei nº 8.339/1987 obriga que as faixas de domínio da rodovia mantenham área arborizada.

O DAER/RS emitiu as Decisões Normativas nº 31/2002, nº 35/2003 e 67/2008 tratando dos parâmetros e condições técnicas para exploração da faixa de domínio.

A primeira aprova o **Regulamento sobre a Fixação de Publicidade ao Longo das Faixas de Domínio** das Rodovias Federais Delegadas, das Rodovias Estaduais e das Rodovias Integrantes do Programa Estadual de Concessão de Rodovias.

A **Decisão Normativa nº 35/2003 trata regulamentação do uso da faixa de domínio das estradas de rodagem estaduais e estradas de rodagem federais delegadas, por empresas de serviços públicos** ou por particulares. Abrange os usos da faixa de domínio para implantação de fiações e cabeamentos, de tubulações para utilização em distribuição de água, esgotamento sanitário, oleodutos, gasodutos e outros tipos de condutos hidráulicos.

Por fim, a Decisão Normativa nº 67/2008 aprova o **Regulamento sobre a Instalação de Engenhos Publicitários** de Quaisquer Mensagens, Legendas e Símbolos ao Longo das Áreas

Adjacentes às Faixas de Domínio (Imóvel Lindeiro) das Rodovias Federais Delegadas, das Rodovias Estaduais e das Rodovias Integrantes do Programa Estadual de Concessão de Rodovias.

O Decreto nº 44.458/2006 institui uma **Comissão Especial**, voltada à análise, avaliação e proposição de soluções relacionadas à utilização e comercialização, por entidades estatais, a título oneroso, das faixas de domínio rodoviárias. A comissão é composta por representantes da população e de setores do Poder Público.

Importante destacar que o Decreto Estadual nº 53.632/2017 institui o **Programa de Segurança Viária** e regulamenta a administração, a fiscalização e a exploração das faixas de domínio das **rodovias estaduais que são administradas pela EGR**.

O Decreto Estadual nº 34.215/1992 estabelece **distância mínima de recuo das obras civis ao longo das rodovias e interseções estaduais**, estabelecendo que nas zonas rurais as obras civis deverão observar o recuo mínimo de dez metros do limite da faixa de domínio e as zonas urbanas devem respeitar a distância mínima de quatro metros.

Nas interseções situadas em Zona Rural ou Urbana, o **recuo mínimo** para as construções das obras civis varia segundo a largura da faixa de domínio: para a faixa de domínio com largura menor ou igual a trinta metros, o recuo mínimo será de vinte metros; para a faixa de domínio com largura entre trinta metros e sessenta metros, o recuo mínimo será de quinze metros e para a faixa de domínio com largura igual ou maior a sessenta metros, o recuo mínimo deverá ser de dez metros. Entretanto, na Zona Urbana o recuo mínimo poderá ser reduzido para quatro metros. O disposto pode ser resumido na seguinte tabela abaixo:

Tabela 24 – Zona Urbana e Recuo Mínimo

Largura da Faixa de Domínio (L)	Ao Longo das Rodovias		Nas Interseções
	Zona Rural	Zona Urbana	
L < 30m	10	4	20
30m < L < 60m	10	4	15
L > 60m	10	4	10

Fonte: Tabela retirada do Decreto Estadual nº 34.215/1992.

II.1.2. Pedágio

Praças de pedágio são definidas como barreiras de contenção unidirecionais ou bidirecionais, para cobrança de pedágio, no sentido pólo/malha e/ou malha/pólo, nos termos do art. 3º, III da Lei nº 12.872/2007.

A referida lei define como função das concessionárias de rodovia **fornecer informações e dados sobre o fluxo de veículos** nas rodovias com pedágio, que devem ser publicados na internet em termo real, demonstrando a totalização diária e mensal, garantindo o acesso ao Poder Público e à população.

As informações sobre o fluxo de veículos serão divididas em tráfego realizado, sendo este o efetivamente ocorrido na rodovia, a ser registrado no sistema de controle da praça; tráfego passante, isto é, o contabilizado pela praça de pedágio, somando-se o tráfego isentado pela Concessionária.

Apesar de não se tratar de questão central, é relevante mencionar a criação, no âmbito estadual, da **Comissão Estadual de Fiscalização do Vale-Pedágio** (Decreto nº 44.434/2006). A

Comissão é competente para fiscalizar o Vale Pedágio de Transportes de Carga, instituído pela Lei Federal nº 10.209/2001, nos limites e abrangência do Convênio nº 013/2002ANTT, celebrado entre o Estado do Rio Grande do Sul e a Agência Nacional de Transportes Terrestres. O **Vale-Pedágio obrigatório** foi criado para desonerar o transportador do pagamento do pedágio. Os embarcadores ou equiparados passaram a ser responsáveis pelo pagamento antecipado do pedágio e fornecimento do respectivo comprovante ao transportador rodoviário.

Formas de cobrança

Especificamente sobre a cobrança de pedágio, o Decreto nº 53.490/2017, que regulamenta as concessões de rodovia, fixa os critérios para a cobrança do pedágio nos arts. 26 a 38.

A tarifa básica de pedágio deverá sempre ser **arredondada para múltiplos de R\$ 0,10**, calculado segundo a **categoria do veículo** (com indicação dos multiplicadores), determinada pelo número de eixos e rodagem e não segundo o número de eixos que tocam o solo. Tal forma de cobrança se identifica com a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

“Não vislumbro qualquer abusividade no critério eleito pelas partes e impugnado pela autora. Um veículo de 6 eixos, mesmo que esteja fazendo uso de apenas três, mantém a mesma capacidade de manobra, impondo a mesma necessidade de maior raio de curva, pistas mais largas, pista auxiliar para veículos lentos e de carga, acesso especiais para retorno e transição a outras rodovias. Todos esses elementos integram custos de construção, manutenção e melhoramento da rodovia, logo, integram a tarifa de pedágio.”³⁸

A cobrança do pedágio somente poderá ter início na concessão **após a execução integral**, cumulativamente, da (i) **conclusão dos trabalhos iniciais**, assim definidos no Programa de Exploração da Rodovia – PER; (ii) **execução de percentual ou parcela das obras de ampliação de capacidade** definidos no edital e no contrato; (iii) **implantação das praças de pedágio**; e (iv) entrega do **programa de redução de acidentes e do cadastro do passivo ambiental**, além das demais condicionantes previstas no edital e no contrato (art. 36).

Isenções³⁹

A legislação do Estado do Rio Grande do Sul não prevê isenções de veículos, salvo o disposto no Decreto nº 53.490/2017, que garante trânsito livre dos veículos oficiais, isentando-os do pagamento de tarifas de pedágio (art. 27, caput). Para garantir a passagem deverá ser estabelecido um cadastramento prévio de veículos (art. 27, parágrafo único).

O decreto **veda o Poder Concedente ou a AGERGS de estabelecer privilégios tarifários que beneficiem segmentos específicos de usuários** e que as **isenções tarifárias previstas em**

³⁸ TRF4, AC 0003542-09.2008.404.7110, Terceira Turma, Relatora Maria Lúcia Luz Leiria, D.E. 10/09/2010. No mesmo sentido: ApelReex 2008.71.10.002565-4, Relatora Maria Lúcia Luz Leiria; AC 2007.71.10.001291-6, Relatora Maria Lúcia Luz Leiria; AC 0003834-91.2008.404.7110, Relator Luís Alberto D’Azevedo Aurvalle.

³⁹ Adotaremos o termo “isenções”, visto ser este o termo adotado pela legislação do Estado do Rio Grande do Sul, mesmo que não haja consenso sobre a natureza do pedágio, se tributária ou tarifária.

lei devem constar expressamente no edital e contrato (art. 9º, IX). No entanto, é feita a ressalva de que o Poder Concedente pode estabelecer isenções no cumprimento da **lei** (art. 31).

Convém, ainda, destacar que em 2014, uma lei estadual (Lei nº 14.487/2014) instituiu, no Estado do Rio Grande do Sul, a **tarifa única aos veículos automotores que passarem pela mesma praça de pedágio no dia, independente do sentido de passagem**.

Nos termos da lei, o órgão ou empresa responsável pela praça de pedágio deveria realizar **registro de passagem pela respectiva praça de pedágio**, inclusive nos casos de pagamento através de cartão pedágio. A identificação do veículo a partir da placa era o meio para conceder o benefício ao usuário, **independentemente da apresentação de qualquer comprovante de pagamento**.

Referida lei estadual foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul na ADI nº 70059274985, por vício formal. O tribunal entendeu que se tratava de vício de iniciativa, uma vez que a lei concedendo isenção de pedágio não poderia ser de iniciativa parlamentar, por interferir em contratos administrativos e desequilibra o regime tarifário de pedágios:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL N. 14.487/2014. PEDÁGIO. TARIFA ÚNICA. VÍCIO DE INICIATIVA. PRINCÍPIO DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 60, II, "D", E ART. 82, II E VII DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL. Viola o princípio da reserva de administração e apresenta vício de iniciativa, lei de iniciativa parlamentar que concede isenção de pagamento de pedágio a determinados usuários, desequilibrando o regime tarifário referente a pedágios sob a gestão da EGR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. DECISÃO UNÂNIME. (TJRS, Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70059274985, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, 06/10/2014)

Voto: “O principal fundamento suscitado na arguição de inconstitucionalidade diz respeito com a violação da regra de iniciativa privativa do Executivo para fixação de política tarifária de pedágio.

A esse respeito, é correta a afirmação feita na inicial, a fim de justificar a exclusividade da iniciativa legislativa, no sentido de que “somente o Administrador Público tem conhecimento das particularidades da prestação do serviço público, de modo que somente ele tem aptidão para bem avaliar o impacto que as normas legais podem ter sobre esse serviço”.

(...) Há, todavia, vários precedentes deste Tribunal sobre isenções em transporte coletivo, predominando amplamente a orientação de que são inconstitucionais leis de iniciativa parlamentar que as criam. ”

Assim, **caso pretenda-se conceder qualquer desconto ou isenção de pedágio, a iniciativa legislativa deve partir do Poder Executivo**. O STF julgou ação semelhante sobre lei do Estado do Espírito Santo, que concedia isenção de pedágio a motociclistas e concedia aos estudantes desconto de 50%. A decisão considerou que a lei produzia efeitos no contrato de concessão celebrado com o Poder Executivo Estadual e pessoa de direito privado, caracterizando intervenção indevida do Poder Legislativo:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO. CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. AFRONTA. 1. A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação. 2. Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados. 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente. (STF, ADI 2733, Relator (a): Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2005).

Voto: “Ao conceder descontos e isenções sem prever qualquer forma de compensação, a lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba com a empresa concessionária, Rodovia do Sol S/A. Essa situação de desequilíbrio econômico deve ser corrigida pelo poder concedente, o Estado do Espírito Santo. ”

“A afronta ao princípio da harmonia entre os poderes é evidente na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos por este celebrados, introduzindo alterações unilaterais em contratos administrativos. ”

Nesse sentido, a jurisprudência permite que o Estado conceda isenções, desde que a iniciativa legislativa parta do Poder Executivo, e não do Poder Legislativo.

Imposto sobre Serviços - ISSQN

A Constituição Federal, nos termos do art. 156, inciso III, outorga aos Municípios a competência para instituir imposto sobre “serviços de qualquer natureza”, não incluídos no campo do ICMS e definidos em lei complementar.

As normas gerais de direito tributário relativas ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) são estabelecidas pela **Lei Complementar nº 116/2003**, que descreve um rol de serviços tributáveis, dentre eles incluído “**exploração de rodovia mediante cobrança de preço ou pedágio dos usuários**, envolvendo execução de serviços de conservação, manutenção, melhoramentos para adequação de capacidade e segurança de trânsito, operação, monitoração, assistência aos usuários e outros serviços definidos em contratos, atos de concessão ou de permissão ou em normas oficiais” (Lista de Serviços, item 20.01).

Isto significa que os serviços de conservação e manutenção de rodovias (latu sensu) - explorados mediante contraprestação específica cobrada do usuário (pedágio) - **podem ser tomados pela Lei Municipal como hipótese de incidência do ISSQN**. Em outras palavras, a **LC 116/03 autoriza os Municípios a instituírem ISSQN sobre a prestação de serviços de manutenção e conservação de rodovias submetidas à concessão**.

Dispor sobre potenciais conflitos de competência em matéria tributária é papel atribuído à Lei Complementar no ordenamento tributário brasileiro (art. 146, inciso I, da Constituição Federal). A LC 116/2003 estabeleceu um critério específico para definir os limites da competência impositiva para a tributação dos serviços de manutenção de rodovias: “**considera-se ocorrido o fato gerador e devido o imposto em cada Município em cujo território haja extensão de rodovia explorada**” (art. 3º, §3º).

O critério do art. 3º, §3º da LC 116/03 delimita o aspecto espacial possível da regra matriz de incidência do ISSQN de cada município cruzado pela rodovia. Somente o serviço prestado na extensão territorial de um Município cruzado pela rodovia poderá ser alcançado pela sua regra de tributação pelo ISSQN. Em verdade, a referida norma estabelece um **critério de repartição do ISSQN**, que passa a ser **dividido entre os Municípios cruzados pela via**, na proporção da extensão de seu território atravessada.

Ressalte-se que o referido critério de partilha da hipótese de incidência influencia na apuração da base de cálculo do referido imposto.

Nos termos do art. 7º da LC 116/03, **a base de cálculo desse imposto é o preço do serviço**. No caso das concessões de rodovias, a integralidade da tarifa cobrada pode ser tomada como remuneração do concessionário pela prestação do serviço de manutenção e conservação. Assim, toda a receita bruta por ele auferida pode ser considerada preço cobrado do usuário pela prestação do serviço de manutenção e conservação da rodovia concedida.

Considerando que na hipótese tratada o fato imponible do ISSQN se configura em cada município cruzado pela via e na proporção do território percorrido, a base de cálculo também passa a ser a parcela do preço equivalente à participação do trecho que cruza o território do município em relação à extensão total da rodovia concedida.

Sendo assim, é possível concluir que o ISSQN será devido em todos os municípios pelos quais passar a rodovia e que a **base de cálculo**, sujeita à incidência da regra de tributação de cada municipalidade, será a **parcela do preço cobrado pelo concessionário (tarifa) equivalente à proporção do trecho percorrido no território municipal** em relação à extensão total da via concedida.

Apurada a base de cálculo atribuível a determinado município – parcela da receita bruta (tarifa) sujeita à incidência da regra de tributação – esta estará sujeita à alíquota prevista na legislação correspondente.

Diante disso, é possível que, tanto o Poder Público como a Concessionária, façam uma previsão dos gastos correspondentes ao imposto sobre serviços, entendendo seu impacto no custo da concessão de rodovias.

Rota de fuga e via alternativa

Os temas rota de fuga e rota alternativa são de grande relevância no âmbito de concessão de rodovias pedagiadas. A **rota alternativa é um desvio pontual do pedágio**, no qual o usuário se utiliza da rodovia pedagiada, mas evita o pedágio por meio da rota alternativa. A **via alternativa é um caminho que na sua origem, destino e quilometragem são semelhantes** ao trecho pedagiado.

A rota de fuga não impede o uso da rodovia concedida, mas permite que não se pague pelo uso desta. Tal prática implica em **encarecimento do serviço rodoviário**, vez que há desgaste do

pavimento sem o respectivo pagamento do pedágio, que é a contraprestação ao serviço prestado pela Concessionária. Tércio Sampaio Ferraz Junior, em parecer sobre o tema, define rota de fuga como “a abertura ou asfaltamento de acessos com a nítida finalidade de propiciar ou estimular a fuga de veículos do pedágio cobrado pela concessionária”⁴⁰.

É interessante notar que o Estado do Rio Grande do Sul já possui precedente no sentido de proteger a sustentabilidade econômica da rodovia, em relação a eventuais rotas de fuga que sejam estabelecidas ao arrepio do operador da rodovia. No sentido de preservar o equilíbrio econômico-financeiro da concessão, garantindo o pagamento de pedágio, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região já teve a ocasião de determinar a **responsabilidade civil de proprietária rural que permitia que automóveis utilizassem sua propriedade como rota de fuga**, permitindo a evasão do pagamento de pedágio:

“Essa pista paralela constituiria verdadeira rota de fuga para o pedágio, trazendo prejuízos para a autora, concessionária de rodovias do Polo Carazinho/RS, por força do Contrato de Outorga de Concessão PJ/CD/050/98 e aditivos. Grande parte dos usuários da rodovia, segundo afirma, estaria fazendo uso da rota de fuga. Considera que a proprietária do imóvel estaria permitindo a entrada de veículos de terceiros na rota de fuga 'única e exclusivamente com o intuito de mostrar e provar à Autora que tem poderes para lhe causar prejuízo' (...)”⁴¹

Embora se trate de **precedente da justiça federal** – e não da justiça estadual -, há que se reconhecer que, por se tratar de precedente que ocorreu em rodovia pedagiada no âmbito territorial do Estado, tenderá e poderá ser levado em consideração pelos tribunais estaduais, caso sejam deparados com a questão.

No que tange à rota alternativa, levanta-se a **questão da necessidade de existência de via alternativa à rodovia pedagiada**, como forma de garantir o direito de ir e vir.

Em período anterior à expansão das concessões rodoviárias, afirmava-se que o pedágio não poderia ser compulsório, e, por isso, seria condição para a cobrança do pedágio a existência de rodovia alternativa, livre de cobrança, que alcançasse o mesmo destino.

A Lei nº 9.648/98 introduziu alterações nos artigos 7º e 9º da Lei nº 8.987/95, de modo que **não é mais necessário fornecer margem de escolha entre prestadores de serviço e a tarifa não é mais condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito**, somente sendo exigível quando previsto em lei.

Assim, diante da inexistência de normas que imponham esta condição, está superada a interpretação segundo a qual a legalidade da cobrança de pedágio em rodovia sob concessão pressupõe a disponibilização de via pública alternativa e gratuita para os usuários. Essa interpretação foi adotada pela jurisprudência:

“No mérito, é improcedente o pedido para que seja sustada a cobrança de pedágio enquanto não oferecida ao usuário via alternativa gratuita para trafegar. Trata-se de

⁴⁰ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio; MARANHÃO, Juliano Souza de Albuquerque. O Acesso a Rodovias e a Competência dos Entes Federados: Federalismo Solidário e Articulação do Sistema Viário Nacional. Rda - Revista de Direito Administrativo, Belo Horizonte, n. 244, Jan./Abr. 2007.

⁴¹ TRF4, AC 5003297-44.2012.404.7118, Terceira Turma, Relatora Salise Monteiro Sanchotene, 12/02/2015.

*exigência não estabelecida nem na lei e nem na Constituição. É certo que a referida cobrança importa forma de limitar o tráfego de pessoas. Todavia, essa mesma limitação, e em grau ainda mais severo, se verifica quando, por insuficiência de recursos, o Estado não constrói rodovias ou não conserva adequadamente as que existem, impondo aos usuários percursos mais longos ou desgastes e avarias em seus veículos. Consciente dessa realidade, a Constituição Federal autorizou a cobrança de pedágio em rodovias conservadas pelo Poder Público, inobstante a limitação de tráfego que tal cobrança acarreta.*⁴²

*“Não obstante ausência de comprovação nos autos a respeito das condições de trafegabilidade da rota alternativa, cumpre frisar que **a existência de rota alternativa no local do pedágio tem sido considerada desnecessária pela jurisprudência, para legalizar a cobrança do pedágio.***

*É que a Constituição Federal autorizou, segundo a Primeira Turma do STJ, cobrança de pedágio em rodovias conservadas pelo Poder Público, nos termos do artigo 150, inc.V, da Constituição Federal, não obstante possa causar uma relativa limitação ao tráfego. Assim, o oferecimento de via alternativa gratuita como condição para a cobrança da tarifa pelo pedágio não pode ser considerada exigência constitucional.*⁴³

“A Lei nº 8.987/95, que regulamenta a concessão e permissão de serviços públicos, não prevê a contrapartida de oferecimento de via alternativa gratuita como condição para a cobrança de pedágio, nem mesmo no seu artigo 7º, III. Ao contrário, o artigo 9º, parágrafo 1º, da mesma lei, é expresso em dispor que “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”. Precedente: Resp. nº 417.804/PR, Rel. Min. Teori Zavascki, DJ de 16.05.05.”⁴⁴

“4. No mérito, é improcedente o pedido para que seja sustada a cobrança de pedágio enquanto não oferecida ao usuário via alternativa gratuita para trafegar. Trata-se de exigência não estabelecida nem na lei e nem na Constituição. É certo que a referida cobrança importa forma de limitar o tráfego de pessoas. Todavia, essa mesma limitação, e em grau ainda mais severo, se verifica quando, por insuficiência de recursos, o Estado não constrói rodovias ou não conserva adequadamente as que existem, impondo aos usuários percursos mais longos ou desgastes e avarias em seus veículos. Consciente dessa realidade, a Constituição Federal autorizou a cobrança de pedágio em rodovias conservadas pelo Poder Público, inobstante a

⁴² STJ, Recurso Especial nº 417.804 – PR, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, 19/04/2005.

⁴³ TJRS, Apelação Cível Nº 70032791808, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Niwton Carpes da Silva, 09/11/2011.

⁴⁴ STJ, REsp 927.810/PR, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 17/05/2007, DJ 11/06/2007.

limitação de tráfego que tal cobrança acarreta. Diz a Constituição, em seu art. 150: "... 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". Assim, a contrapartida de oferecimento de via alternativa gratuita como condição para a cobrança de pedágio não pode ser considerada exigência constitucional. Ela, ademais, não está prevista em lei ordinária. A Lei 8.987/95, que regulamenta a concessão e permissão de serviços públicos, nunca impôs tal exigência. Pelo contrário, nos termos do seu art. 9º, parágrafo primeiro, (introduzido pela Lei 9.648/98), "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."⁴⁵

No entanto, é importante destacar que **a Concessionária e o Poder Público, ao planejarem rodovias e instituírem postos de pedágios, devem estar atentos às vias pré-existentes**, de modo que os usuários estejam menos propensos a acessar rotas alternativas:

*"Portanto, forçoso é concluir que: primeiro, **as vias municipais são pré-existentes à implantação da praça de pedágio, razão pela qual não se caracterizam como rota de fuga ou via alternativa** específica àquele; segundo, que **a acionada não recebeu delegação do poder concedente para obstruir vias municipais**, constituindo tal ato abuso de direito, posto que excede aos limites impostos no contrato e ofende a direitos e garantias individuais."*

"(...) na argumentação para o fim de permitir o Município de Farroupilha continuar a pavimentação da FR-22, deixou claro que "No caso em exame, um fato indicado pelo requerente e confirmado pela documentação acostada aos autos assume contornos de relevância para o deslinde da questão: a via de acesso que supostamente poderia servir de fuga à praça de pedágio é anterior à concessão do serviço de manutenção da estrada estadual. Ora, se a rota já existia – e disso tinha conhecimento o impetrante – era sabido que por meio dela se poderia contornar a praça do pedágio, evitando o pagamento da tarifa, independentemente de ser ou não pavimentada..."

*Com inteira razão o eminente Ministro, **tudo está a indicar que o posto de cobrança foi erigido sem grandes planejamentos e estratégia**, tanto que construído próximo a uma artéria municipal que viabiliza a burla ao posto de pedágio."⁴⁶*

Dessa forma, **o projeto de rodovia deve considerar as rotas alternativas existentes para determinar do local onde a praça será instalada** de modo a evitar evasões. No entanto, caso haja tentativa de burla do pedágio por meio de rota de fuga, a Concessionária tem direito a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

⁴⁵ STJ, REsp 617.002/PR, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, julgado em 05/06/2007, DJ 29/06/2007.

⁴⁶ TJRS, Agravo de Instrumento nº 70008384943, Relator Niwton Carpes da Silva, Primeira Câmara Cível, 18/07/2004.

II. Legislação Ambiental e normativos sobre Licenciamento Ambiental

Quanto à legislação ambiental, o Estado do Rio Grande do Sul possui um **Sistema Estadual de Proteção Ambiental - SISEPRA**, regulado pela Lei Estadual nº 10.330/1994. O SISEPRA tem como atribuições o planejamento, implementação, execução e controle da Política ambiental do Estado, o monitoramento e a fiscalização do meio ambiente, visando preservar o seu equilíbrio e os atributos essenciais à sadia qualidade de vida, bem como promover o desenvolvimento sustentável.

O SISEPRA é composto pelo (i) Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA; (ii) pelas Secretarias de Estado e organismos da administração direta e indireta, instituições governamentais e não-governamentais com atuação no Estado, cujas ações interferirão no meio ambiente, como órgãos de apoio; e (iii) os órgãos responsáveis pela gestão dos recursos ambientais, preservação e conservação do meio ambiente e execução da fiscalização das normas de proteção ambiental, como órgãos executores.

O **Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA** é o órgão superior do Sistema, de caráter deliberativo e normativo, responsável pela aprovação e acompanhamento da implementação da Política Estadual do Meio Ambiente, bem como dos demais planos afetos à área, sendo a Secretaria de Estado responsável pelo meio ambiente enquanto órgão central. O CONSEMA tem como suas competências **estabelecer normas, padrões, parâmetros e critérios de avaliação, controle, manutenção, recuperação e melhoria da qualidade do meio ambiente** natural, artificial e do trabalho; apreciar e deliberar sobre estudos de impacto ambiental e respectivos relatórios.

O Regimento Interno do CONSEMA, aprovado pela Resolução nº 305/2015, detalha sua estrutura interna, formas de nomeação e substituição de seus membros e forma de realização de reuniões.

A **Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMA**, nos termos do art. 45 da Lei Estadual nº 14.672/2015 e do seu Regimento Interno (aprovado pelo Decreto Estadual nº 40.931/2001), deve atuar como **órgão central e coordenador do Desenvolvimento Sustentável e de Proteção Ambiental do Estado**, garantindo a transversalidade do tema ambiental nas políticas públicas e ações do Governo.

Cabe à SEMA implementar políticas de educação ambiental; promover políticas integradas para o desenvolvimento ecologicamente sustentável; coordenar as atividades de planejamento, controle, fiscalização, recuperação, proteção e preservação ambiental no âmbito das ações do Governo do Estado; promover o diagnóstico, o monitoramento, o acompanhamento, o controle e a divulgação da qualidade do meio ambiente e o gerenciamento sustentável do ambiente e do uso dos recursos naturais; participar, promover e atuar conjuntamente na coordenação política estadual de saneamento ambiental; desenvolver políticas de preservação e conservação da biodiversidade e dos ecossistemas; normatizar, fiscalizar e promover o licenciamento das atividades e/ou empreendimentos de impacto ambiental; atuar no desenvolvimento da política estadual de biotecnologia, engenharia genética, tecnologias e substâncias consideradas como potencialmente de risco ou perigosas, com vista aos possíveis impactos ambientais; desenvolver e coordenar a Política Florestal do Estado, como órgão florestal; coordenar o Sistema Estadual de Unidades de Conservação; atuar como órgão de integração do Sistema Estadual de Recursos Hídricos, promover e implementar políticas de apoio técnico aos municípios e à sociedade civil;

coordenar o Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA; coordenar a política estadual de recursos hídricos; realizar o Zoneamento Ecológico Econômico.

A **Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM** é vinculada à Secretaria do Meio Ambiente (art. 31, Decreto Estadual nº 40.931/2001) e possui personalidade jurídica de direito privado, nos termos do seu Estatuto. É regulamentada pela Lei Estadual nº 9.077/2017, que a cria, por seu Regimento Interno e Estatuto, aprovados pelo Decreto Estadual nº 51.874/2014 e Decreto Estadual nº 51.761/2014, respectivamente.

É de sua competência diagnosticar, acompanhar, proteger e controlar a qualidade do meio ambiente; prevenir, combater a poluição; propor programas para implementar a Política de Meio Ambiente no Estado; exercer a fiscalização e licenciar atividades e empreendimentos que possam gerar impacto ambiental, bem como notificar, autuar e aplicar as penas cabíveis; propor projetos de legislação ambiental, fiscalizar o cumprimento das normas ambientais e aplicar penalidades; propor planos e diretrizes regionais objetivando a manutenção da qualidade ambiental; divulgar conhecimentos técnicos referentes à área ambiental e sua qualidade; assistir tecnicamente os municípios, movimentos e entidades com finalidades ecológicas nas questões referentes à proteção ambiental; desenvolver atividades educacionais; desenvolver pesquisas e estudos de caráter ambiental; e executar outras atividades compatíveis com suas finalidades (art. 2º, Lei Estadual nº 9.077/1990).

O Regimento Interno da FEPAM reforça as competências acima explicitadas, destacando que são finalidades da FEPAM atuar como órgão técnico do Sistema Estadual de Proteção Ambiental, no licenciamento e na fiscalização; desenvolver estudos, executar programas e projetos com vista à gestão ambiental para assegurar a proteção e a preservação do meio ambiente no Estado do Rio Grande do Sul; e exercer o poder de polícia ambiental no âmbito estadual, em conformidade com a legislação vigente (art. 1º).

Os órgãos executivos, que têm suas competências descritas no art. 9º da lei anteriormente mencionada que institui o SISEPRA, devem atuar em favor do meio ambiente, possuindo, dentre suas funções, elaborar estudos para subsidiar a proposta da Política Estadual de Proteção ao Meio Ambiente; normatizar a atuação das atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar degradação ambiental; adotar medidas para manter e promover o equilíbrio ecológico e a melhoria da qualidade ambiental; implantar e administrar espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; realizar o monitoramento e auditorias ambientais nos sistemas de controle de poluição e nas atividades potencialmente degradadoras; proteger e preservar a biodiversidade; promover medidas administrativas e tomar providências para as medidas judiciais de responsabilidade dos causadores de poluição ou degradação ambiental e promover o inventário da flora e da fauna.

Ainda no âmbito da regulamentação ambiental do Rio Grande do Sul, merece destaque a **Lei Estadual nº 11.302/1999**, que obriga as concessionárias de rodovias estaduais a implantarem sinalização viva no espaço das faixas de domínio e canteiros centrais.

A sinalização viva compreende o plantio, a retirada e a manutenção de florestais em áreas especificadas em recomendação técnica especializada, após consulta do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER.

Vale mencionar também, ainda que não acarretem obrigações diretamente a Concessionária, as seguintes normas do Estado do Rio Grande do Sul: Código Florestal (Lei Estadual nº 9.519/1992), Código Estadual do Meio Ambiente (Lei Estadual nº 11.520/2000), Código Estadual de Proteção

aos Animais (Lei Estadual nº 11.915/2003) e Programa Estadual de Controle de Transporte Rodoviário de Produtos Perigosos (Decreto Estadual nº 35.760/1994).

Quanto ao **licenciamento e sua regulamentação**, nos termos da Resolução CONAMA nº237/1997, o licenciamento ambiental consiste em um procedimento no qual o poder público autoriza e acompanha a implantação e a operação de atividades, que utilizam recursos naturais ou que sejam consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras. Em meio a este procedimento são estabelecidas condicionantes ambientais ao empreendimento, buscando assegurar que sua realização não ensejará danos relevantes ao meio ambiente.

O licenciamento é regulado pela Lei 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, pela Lei Complementar nº 140/2011, que dispõe sobre a competência administrativa em matéria ambiental, em obediência ao parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, e pela Resolução nº 237/97 do CONAMA.

Cabe salientar que foi somente a partir da promulgação da Lei Complementar nº 140/2011 que se resolveu a questão relativa à competência administrativa em matéria ambiental. A Lei definiu que é da competência do município licenciar as atividades cujo impacto ambiental esteja restrito aos limites territoriais do município, bem como, aqueles empreendimentos cujo licenciamento lhe for atribuído por delegação em razão de convênio firmado com o Estado, depois de ouvidos os órgãos ambientais do Estado, Distrito Federal e União, quando necessário. No entanto, será de competência estadual quando o empreendimento ultrapassar o limite de um município. Em síntese, a Lei conferiu o licenciamento a um único nível de competência. Ademais, a lei complementar prevê dois tipos de licenciamento ambiental de natureza supletiva, sendo o primeiro, quando inexistir órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no ente federal com a competência para licenciar ou autorizar; e o segundo, quando órgão ambiental deixa de emitir a licença no prazo estabelecido para a tramitação do processo.

Compõem o licenciamento três tipos de licença, cada uma referente a uma fase distinta do empreendimento. A licença prévia, conforme redação da resolução CONAMA nº237/1997 é “concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação”. É a partir dela que o órgão licenciador define o estudo ambiental necessário ao início do processo de licenciamento ambiental e elabora o Termo de Referência norteador do mesmo.

Quando for o caso, o Termo de Referência é submetido à apreciação de instituições que têm interface com o empreendimento, como por exemplo, o IPHAN ou a FUNAI. Destaque-se que empreendimentos de grande porte como as concessões de rodovia devem ter na fase de requisição de licença prévia a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente, que elencarão quais são os principais riscos ambientais envolvidos no empreendimento.

A licença de instalação, por seu turno, “*autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante*” conforme redação da resolução CONAMA nº237/1997. Importa observar que o conjunto de documentos técnicos em atendimento às condicionantes da licença prévia, programas e projetos ambientais detalhados compõe o Projeto Básico Ambiental – PBA, documento essencial para a obtenção da licença de instalação.

A licença de operação, finalmente, “*autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.*” Tais licenças poderão ser expedidas isoladas ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

No âmbito do Rio Grande do Sul, o Código Estadual do Meio Ambiente (Lei nº 11.520/2000) prevê o licenciamento ambiental com a delimitação das Licenças Prévia, de Instalação e de Operação (art. 56) nos mesmos termos da Lei Federal.

São competentes para emitir o licenciamento a Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMA) e a Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM.

A Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMA é responsável por promover o licenciamento das atividades e/ou empreendimentos que causem impacto ambiental, além de exercer as atividades de planejamento, controle, fiscalização, recuperação, proteção e preservação ambiental no âmbito das ações do Governo do Estado⁴⁷.

O Regimento Interno da SEMA institui uma Divisão de Licenciamento Florestal, a qual compete estabelecer as normas técnicas para o licenciamento de atividades que envolvam a implantação, exploração, transporte, uso e recuperação dos recursos florestais; prestar e buscar suporte técnico junto aos Balcões de Licenciamento Ambiental Unificado e demais entidades públicas e privadas ligadas à área florestal; normalizar o licenciamento das atividades relacionadas com a implantação, exploração, transporte, uso e recuperação florestais.

A Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM é o principal órgão da Administração Pública Estadual responsável por realizar os licenciamentos ambientais. Foi criada pela Lei nº 9.077/1990, sendo incumbida de fiscalizar e licenciar atividades e empreendimentos de impacto ambiental (art. 1º)⁴⁸.

Foi estabelecido procedimento *online* para a realização do licenciamento denominado **Sistema Online de Licenciamento Ambiental – SOL** (Resolução nº 10/2016 do Conselho de Administração do FEPAM e Portaria conjunta SEMA/FEPAM nº 01/2017). O cadastro é feito de maneira digital, bem como o envio de documentos e toda a comunicação entre a Administração Pública e o empreendedor.

Quando a documentação estiver completa, será instaurado Processo Administrativo do Sistema Online de Licenciamento – PROAS (art. 7º, §7º, Portaria Conjunta SEMA/FEPAM nº 01/2017). Depois de instaurado o processo, ocorrerá a análise técnica do pedido, podendo ser solicitada a complementação de informações, estudos projetos e documentos, ao qual o solicitante terá 120 dias de prazo para responder (art. 8º, Portaria Conjunta SEMA/FEPAM nº 01/2017).

O ato administrativo deferindo ou indeferindo o pedido de licenciamento será emitido pela SEMA e FEPAM (art. 10, Portaria Conjunta SEMA/FEPAM nº 01/2017), no **prazo de 6 (seis) meses a contar do protocolo do requerimento**, ressalvados os casos em que houver **EIA/RIMA ou audiência**, caso em que o prazo será de até **12 (doze) meses** (art. 57, Lei Estadual nº

⁴⁷ Lei nº 10.330/94, art. 16, Lei nº 14.733/2015 e o Regimento Interno da SEMA, aprovado pelo Decreto nº 40.931/2001 (art. 1º, c, h).

⁴⁸ Também atribuem essas funções ao FEPAM, o Estatuto Social do FEPAM (Decreto nº 51.761/2014), no art. 3º, art. 4º, IV e V e art. 18, VI e o Regimento Interno do FEPAM (Decreto nº 51.874/2014), no art. 1º, I, III, art. 3º, IV, art. 12, art. 23 e art. 24.

11.530/2000). Tais prazos são extensos e devem ser considerados no momento da modelagem do projeto de concessão.

No que se refere aos **prazos de duração das licenças ambientais**, estes poderão variar de um a cinco anos (art. 7º, Resolução CONSEMA nº 038/2003). A Licença Prévia tem prazo de validade de 2 (dois) anos, exceto para empreendimentos com localização definida para distritos industriais já licenciados, que terá validade de 5 (cinco) anos. Esta não poderá ser renovada, devendo ser realizado novo Estudo Prévio de Impacto Ambiental (art. 9º, Resolução CONSEMA nº 038/200349); a Licença de Instalação terá o prazo de validade fixado de acordo com o cronograma de execução do empreendimento, podendo variar de 1 (um) e 5 (cinco) anos (art. 10, Resolução CONSEMA nº 038/200350) e a Licença de Operação tem prazo de validade de 4 (quatro) anos (art.11, Resolução CONSEMA nº 038/200351).

O Regimento Interno do FEPAM (Decreto nº 51.874/2014) estabelece Gerências Regionais, que acompanharão os empreendimentos licenciados, dentre outras funções (arts. 9 e 10).

Além dos órgãos citados, responsáveis diretamente pelo licenciamento, outros órgãos compõem a estrutura administrativa relacionada ao meio ambiente, responsáveis pela fiscalização e acompanhamento de empreendimentos e projetos voltados ao meio ambiente.

No âmbito do SISEPRA, os órgãos executivos possuem, dentre as suas competências, exigir e aprovar, para instalação de obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório; e exigir um relatório técnico de auditoria ambiental, ou estudo de impacto ambiental, a critério dos órgãos ambientais, para analisar a conveniência da continuidade de obras ou atividades para cujo licenciamento não havia sido exigido estudo prévio de impacto ambiental, mas que passaram a causar alteração ou degradação do meio ambiente (art. 9º).

O Conselho Estadual do Meio Ambiente CONSEMA, conforme seu Regimento Interno (Resolução nº 205/2015), define, dentre suas competências, fixar critérios de porte e potencial poluidor das atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, com base em proposta do órgão

⁴⁹ Art. 9º. A Licença Prévia: o prazo de validade de uma Licença Prévia é de 2 (dois) anos, exceto para empreendimentos com localização definida para distritos industriais já licenciados, que terá validade de 5 (cinco) anos. Parágrafo único: A Licença Prévia concedida não será renovada após o término do seu prazo de validade, exceto para Licenças Prévias antecedidas por Estudo Prévio de Impacto Ambiental, que poderão ser renovadas uma vez, desde que não haja mudanças ambientais que indiquem a necessidade de novo Estudo Prévio de Impacto Ambiental, a critério do órgão ambiental.

⁵⁰ Artigo 10 - A Licença de Instalação tem o seu prazo de validade fixado entre 1(um) e 5 (cinco) anos com base no cronograma proposto para execução do empreendimento.

⁵¹ Artigo 11 - A Licença de Operação tem o seu prazo de validade fixado em 4 (quatro) anos. Parágrafo único - Com a finalidade de adequar os procedimentos licenciatórios e os empreendimentos existentes aos novos prazos de licenciamento, são considerados em situação regular frente ao licenciamento ambiental os empreendimentos com processos de pedido de renovação de Licença de Operação protocolados na Fundação Estadual de Proteção Ambiental - FEPAM até a data de publicação desta Resolução, ficando prorrogado o prazo da última Licença de Operação emitida até um ano após a publicação desta Resolução, observados os seguintes dispositivos: a) os empreendedores deverão continuar a cumprir todas as condições e restrições constantes na última Licença de Operação; b) a Fundação Estadual de Proteção Ambiental - FEPAM exercerá fiscalizações e auditorias necessárias à verificação do cumprimento das licenças prorrogadas na forma do parágrafo único deste artigo; c) a Fundação Estadual de Proteção Ambiental - FEPAM emitirá a pedido, sem custos, declaração sobre a regularização do empreendimento na forma desta Resolução, pendências ambientais e a nova validade da última Licença de Operação emitida; d)os empreendimentos regularizados na forma do parágrafo único deste artigo, deverão solicitar a renovação da Licença de Operação com a antecedência prevista na Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, cumprindo todas as formalidades legais de documentação e custos de licenciamento exigidos pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental - FEPAM.

ambiental; fixar a competência de licenciamento ambiental dos Municípios, estabelecendo as tipologias de atividades de impacto de âmbito local; apreciar e deliberar sobre estudos de impacto ambiental e respectivos relatórios, por requerimento de seus membros (art.6º).

Ainda, a Lei nº 10.330/94, no seu art. 12, institui que em cada Secretaria de Estado, bem como em suas entidades descentralizadas, haverá um Grupo Setorial de Planejamento Ambiental - GSPA responsável por auxiliar no controle e fiscalização do meio ambiente relacionado com os respectivos campos de atuação.

Cabe dizer igualmente dentro da temática do licenciamento que, tendo em vista a **provável existência de passivo ambiental, bem como as providências que possam ser exigidas antes da emissão da licença, sugere-se instrumentos** que tanto viabilizem a assunção dos serviços pelo concessionário, permitindo-lhe atuar nas tratativas e requisitos para o licenciamento, ao mesmo tempo, quanto protejam o concessionário da aplicação de sanções de natureza ambiental por atos que lhe fogem à competência.

A ideia seria a assinatura de um **Termo de Compromisso** entre Poder Concedente e o Concessionário, albergando o **passivo ambiental existente** e aquilo que se faça necessário para o licenciamento ambiental. O Termo deverá, já na sua origem, prever a possibilidade de sub-rogação de direito e deveres para o concessionário, quando este venha a assumir a concessão. Este Termo acompanhará o edital como um dos seus anexos, ao tempo em que o texto do ato convocatório aduza à obrigação do concessionário assumir as responsabilidades previstas no Termo.

O Termo preveria, ainda e de forma expressa, que a responsabilidade do Concessionário somente se inicia quando este se sub-roga ao Poder Concedente, nos direitos e obrigações consignadas no compromisso. Com isto, espera-se mitigar o risco ambiental sem comprometer o início do projeto.

De qualquer forma, o contrato de Concessão deverá **regular pormenorizadamente as responsabilidades da Concessionária e do poder concedente com relação ao licenciamento ambiental e à gestão do possível passivo ambiental** gerado pelo empreendimento, com vistas a promover a **responsabilidade ambiental** e ampliar a **segurança jurídica** do contrato.

III. Desapropriação

As desapropriações a serem realizadas no âmbito de projetos de concessão de rodovia no Estado do Rio Grande do Sul deverão ser realizadas segundo as disposições do **Decreto-Lei nº 3.365/1941**, que trata de desapropriações por utilidade pública, e do **Decreto Estadual nº 53.490/2017**, que regula as concessões rodoviárias.

A desapropriação pode ser realizada pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, devendo a **declaração de utilidade pública ser feita por decreto do Presidente da República, Governador ou Prefeito**. São consideradas hipóteses de utilidade pública a exploração e conservação de serviços públicos e conservação e melhoramento de vias.

A **modelagem econômico-financeira deverá conter os custos de desapropriações e de indenizações**, inclusive para a desocupação das faixas de domínio, nos termos do art. 24, IX, Decreto Estadual nº 53.490/2017.

Destaca-se que **as concessionárias de serviço público estão autorizadas, por força do art. 3º do Decreto-Lei nº 3.365/1941, a promoverem desapropriações, desde que mediante expressa autorização**, que deverá constar em lei ou no contrato.

Da mesma forma, o diploma normativo estadual atribui como **incumbência do Poder Concedente declarar de utilidade pública os bens necessários à execução de obra ou serviço público, podendo promover diretamente ou outorgar os poderes à concessionária**, caso em que esta será **responsável pelas indenizações cabíveis**, visando sempre assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (art. 66, IX). Assim, a Concessionária pode exercer os atos necessários à desapropriação em nome do Poder Público.

É de se ressaltar, nesse sentido, que também a Lei Federal de Concessões e Permissões de Serviços Públicos (Lei nº 8.987/95) prevê expressamente que além da possibilidade de suportar os ônus da desapropriação (art. 18, inciso XII), a Concessionária pode assumir o papel de promover os atos materiais da desapropriação, mediante a **outorga de poderes específicos para isso pelo Poder Concedente, conforme previsto no edital e no contrato de concessão** (art. 29, VIII e art. 31, VI da Lei).

O **contrato de concessão deverá ser claro ao tratar das ações de posse e propriedade de trechos da rodovia**, de modo a consignar a responsabilidade das partes sobre eventuais atrasos ou impedimentos à correta execução do contrato. Duas situações se apresentam sobre esse tema, a depender da escolha de quem ficará responsável pelos atos de desapropriação e desocupação.

Se a escolha recair sobre a Concessionária, esta será a responsável por litigar contra os proprietários e ocupantes de imóveis situados na área de concessão, o que não impede que esses incluam o Poder Concedente na contenda. O contrato deverá prever, além dos custos de desapropriação, eventuais penalidades à Concessionária por prejuízos causados à concessão pela demora na ultimização dos processos de discussão de posse e propriedade.

Doutra ponta, se o Poder Concedente se mantiver como o responsável pelos atos expropriatórios, será de sua alçada a participação em processos judiciais pertinentes. O contrato deverá expressar a ausência de responsabilidade da Concessionária em caso de atrasos ocasionados por esses processos.

Em situações excepcionais, nas quais há forte ocupação nas áreas da rodovia, o contrato poderá adotar uma solução mista, de maneira que a regra geral atribua a responsabilidade da desapropriação à Concessionária, mas contemple determinados trechos nos quais a responsabilidade é do Poder Público.

Em todo o caso, qualquer que seja a solução adotada, é imprescindível fazer constar no contrato as responsabilidades de cada parte quanto às ações judiciais que discutem posse e propriedade de áreas das rodovias. É preciso, quanto a isto, prover meios de garantia à Concessionária, na hipótese de os atos expropriatórios permanecerem sob a tutela da Administração. Assim, o contrato de concessão deverá estabelecer mecanismos que mitiguem os riscos advindos pelo atraso nos procedimentos de desapropriação.

Nesse sentido, **dever-se-á prever proteção contratual para o concessionário caso os atos executórios da desapropriação passem a ser executados pelo particular**. Nesse caso, o risco da desapropriação deverá ser alocado para o poder concedente, de modo que a Concessionária não seja penalizada pelos efeitos do eventual atraso na conclusão das desapropriações, bem como possa ter direito à recomposição da equação contratual, caso o atraso lhe acarrete prejuízos

materialmente comprovados. Mais especificamente, o contrato poderá prever que o atraso na execução e entrega de obras a cargo da Concessionária não lhe será imputado, acaso decorra da demora nos procedimentos de desapropriação. Da mesma forma, se o início da cobrança de pedágio for obstado pelo atraso nas desapropriações, a Concessionária terá direito à indenização ou a outros meios para contrabalançar seus prejuízos (aumento no valor da tarifa de pedágio, extensão do prazo de concessão, realocação dos encargos, dentre outros).

São esses, em primeira síntese, os comentários acerca do arcabouço legislativo estadual que influi no projeto de concessão dos serviços de operação, exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação da infraestrutura de transportes da Rodovia RSC-287, quanto a questões ambientais e de licenciamento ambiental mais especificamente.

Decerto, a análise aqui feita se arrimou no rol de diplomas legais e regulamentares enviados pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul. A eventual existência de outro diploma não incluso na lista que serviu de base para o estudo aqui delineado poderá impactar ou alterar algumas das informações aqui contidas.