



Estudos, pesquisas e análises sobre o novo modelo de concessão de rodovias no Estado do Paraná

Produto 3: Análise Final e Recomendações
Maio / 2022 – Revisão 00

U58e Universidade Federal do Paraná. Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná

Estudos, pesquisas e análises sobre o novo modelo de concessão de rodovias no estado do Paraná: produto 3: análise final e recomendações / Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná, Universidade Federal do Paraná – Curitiba, 2022.

221 f.: il. color. 30 cm.

1. Rodovias. 2. Concessão - rodovias. 3. Rodovias – Paraná.
4. Audiência pública. I. Título.

CDD: 625.7

CAPA: Fotografia por Rodrigo Felix Leal, SEIL. Justiça cobra do Dnit explicações sobre as praças de pedágio. Desativadas após o fim do contrato de concessões, algumas praças têm apresentado falta de iluminação, sinalização e até mesmo de segurança.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ FUNDAÇÃO DE PESQUISAS FLORESTAIS DO PARANÁ

ESTUDOS, PESQUISAS E ANÁLISES SOBRE O NOVO MODELO DE CONCESSÃO DE RODOVIAS NO ESTADO DO PARANÁ

PRODUTO 3: ANÁLISE FINAL E RECOMENDAÇÕES

**Rev. 00
2022**



CONTROLE DAS REVISÕES

Revisão N°	Data	Descrição da Revisão	Responsável
00	26/05/2022	Emissão inicial	CCL



LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Riscos selecionados.....	40
Figura 2 – Fluxograma do mecanismo de contas.....	44
Figura 3 – Modalidades das revisões contratuais.....	47
Figura 4 – Lotes e garantias.....	51



LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Equipe técnica mobilizada.	15
Quadro 2 – Frentes de serviço e prazo.....	19
Quadro 3 – Potencial poluidor/degradador para o grupo de infraestrutura.	27



SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS.....	14
3	META 7: LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	16
3.1	Providências, prazos previstos e outros aspectos relacionados ao licenciamento ambiental necessário para ampliação da capacidade prevista	16
3.1.1	Relatórios dos Estudos Sociambientais da ANTT	17
3.1.2	Relatórios dos Estudos Sociambientais da ANTT	19
3.1.3	Licenciamento ambiental e outorga de direito de uso de recursos hídricos	21
3.1.4	Licenciamento ambiental e outorga de direito de uso de recursos hídricos	33
3.2	Requisitos de sustentabilidade ambiental e social que podem ser exigidos das concessionárias	36
3.2.1	Aspectos Operacionais	36
3.2.2	Aspectos Relacionados aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.....	37
4	META 8: DIAGNÓSTICO DE RISCOS.....	37
4.1	Considerações preliminares	37
4.2	Possíveis riscos do modelo proposto	38
4.2.1	Panorama Geral	38
4.2.2	Riscos no modelo proposto	39
4.2.3	Gestão de Receitas	44
4.2.4	Risco Cambial.....	45
4.2.5	Momento Macroeconômico.....	48
4.2.6	Regras do Jogo	49
4.2.7	Outros Riscos Relevantes	50
4.3	Previsão de garantias a serem ofertadas pelas concessionárias	51
4.3.1	Considerações Preliminares	51
4.3.2	Novo Tipo de Garantia.....	52
5	META 9: FISCALIZAÇÃO E GOVERNANÇA.....	53
5.1	Fiscalização da execução do contrato: poder-dever da administração	53
5.2	Fiscalização e auditoria técnica, financeira e operacional	55
5.2.1	Considerações preliminares	55
5.2.2	Auditoria financeira e contábil.....	56

5.2.3	Auditoria técnica	57
5.2.4	Auditoria operacional	57
5.2.5	Fiscalização do poder concedente	58
5.2.6	Comissões tripartites	61
5.3	Governança pública.....	62
5.4	Publicização de investimentos, dados operacionais e demonstrações contábeis das concessionárias	63
5.4.1	Fundamentos jurídicos	63
5.4.2	Publicização de dados e informações	64
5.4.3	Publicização de investimentos.....	65
5.4.4	Publicização de dados operacionais.....	66
5.4.5	Publicização de demonstrações contábeis	69
5.5	Prevenção contra atos lesivos à administração pública (Lei nº 12.846/13)	70
6	META 10: RESULTADOS E RECOMENDAÇÕES	75
6.1	Resultados consolidados das análises anteriores	75
6.2	Recomendações para a continuidade dos serviços.....	78
6.3	Considerações finais	84
7	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	85

1 INTRODUÇÃO

O presente relatório – denominado de **“Produto 3: Análise Final e Recomendações”** - apresenta os resultados relativos às Metas 7, 8, 9 e 10 do projeto **“Estudos, Pesquisas e Análises sobre o Novo Modelo de Concessão de Rodovias no Estado do Paraná”**. O relatório Produto 1: Análise Inicial contemplou as Metas 1, 2, 3 e 4 do referido projeto e o relatório “Produto 2: Análise do Novo Modelo” contemplou as Metas 5 e 6.

O projeto em questão é objeto do contrato entre a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) e a Universidade Federal do Paraná (UFPR), com apoio administrativo da sua fundação de apoio, denominada Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná (FUPEF do Paraná).

Depois de 24 anos ocorreu o término da concessão das principais rodovias federais que cortam o estado do Paraná e de alguns trechos de rodovias estaduais. Por outro lado, com a delegação de trechos das rodovias estaduais, o governo federal apresentou uma nova modelagem para as futuras concessões rodoviárias no estado.

Relembre-se que o novo modelo de concessões de rodovias no Estado do Paraná, proposto pelo governo federal, motivou ALEP, entre outras iniciativas, a promover uma análise mais detalhada dessa nova modelagem tendo em vista, principalmente, a relevância do modal rodoviário para a economia paranaense.

Assim, há a expectativa de que os resultados advindos do projeto em questão, possam contribuir com as iniciativas da ALEP, especialmente através da sua Frente Parlamentar sobre o Pedágio, que vem atuando para que as futuras concessões rodoviárias, além de tecnicamente adequadas, atendam ao interesse público e propiciem os benefícios para a população paranaense.

2 DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS

As atividades estão sendo desenvolvidas através de pesquisas bibliográficas e documentais, estudos de casos e análises comparativas, abrangendo, especialmente, a legislação e regulamentos aplicáveis; editais, contratos, pré-projetos, especificações técnicas e correlatos, publicações e relatórios técnicos especializados.

Também, quando necessário, é realizado o levantamento de dados e de informações no âmbito das entidades partícipes, órgãos governamentais no âmbito federal e estadual, entidades de classe e instituições correlatas.

Para tal finalidade, estão sendo realizadas consultas em portais eletrônicos, entrevistas e reuniões virtuais, bem como trocas de correspondências e de documentos eletrônicos.

Eventuais atividades presenciais, quando requeridas, estão sendo serão realizadas com observação dos protocolos de segurança adotados pelas entidades partícipes em razão da pandemia do Covid-19.

As atividades dos estudos, pesquisas e análises previstos, relativos ao “**Produto 3: Análise Final e Recomendações**”, compreendem as Metas 7, 8, 9 e 10, a seguir detalhadas:

Meta 7 – Licenciamento Ambiental: O objetivo dessa meta é (i) analisar as providencias, prazos previstos e outros aspectos relacionados aos licenciamentos ambientais necessários para ampliação de capacidade prevista; (ii) propor os requisitos de sustentabilidade ambiental e social que podem ser exigidos das concessionárias.

Meta 8 – Diagnóstico dos Riscos: O objetivo dessa meta é analisar (i) os possíveis riscos no modelo proposto, tais como projeções de tráfego (demandas), na adequação das “bandas” e de preços inexequíveis na modalidade “menor tarifa; e (ii) a previsão das garantias a serem ofertadas pelas concessionárias.

Meta 9 – Fiscalização e Governança: O objetivo dessa meta é analisar (i) a fiscalização e auditoria técnica, financeira e operacional; (ii) a publicização de

investimentos, dados operacionais e demonstrações contábeis das concessionárias; e (iii) a prevenção contra atos lesivos à Administração Pública (Lei nº 12.846/13).

Meta 10 – Resultados e Recomendações: O objetivo dessa meta é analisar (i) os resultados consolidados das análises anteriores; e (ii) as recomendações para a continuidade dos serviços.

Os serviços técnicos especializados serão realizados pela equipe técnica multidisciplinar da contratada (UFPR), cujos dados são apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Equipe técnica mobilizada.

Profissional	Formação Profissional	Atividades / Função
Roberto Gregório da Silva Jr CREA: PR-9.320/D	<ul style="list-style-type: none"> - Engenheiro Mecânico; - Especialista em Engenharia da Produção; - Mestre em Administração; - Doutor em Administração. 	Coordenação Geral Riscos e Competitividade Infraestrutura Sustentável Governança e Fiscalização
Cristhyano Cavali da Luz CREA: PR-109.275/D IBAMA: 4967521	<ul style="list-style-type: none"> - Engenheiro Civil; - Especialista em Pavimentação; - Especialista em Gestão Ambiental; - Mestre em Ciências Geodésicas; - Doutorando em Engenharia Civil. 	Coordenação Executiva Obras e Investimentos
Eduardo Felga Gobbi CREA: RJ-42.014/D	<ul style="list-style-type: none"> - Engenheiro Civil; - Especialista em Engenharia Econômica; - Especialista em Administração Industrial; - Mestre em Engenharia Oceânica; - Doutor em Engenharia Oceânica. 	Meio Ambiente Diagnóstico de Riscos
Eduardo Ratton CREA: PR-7.657/D IBAMA: 274192	<ul style="list-style-type: none"> - Engenheiro Civil; - Mestre em Geotecnia; - Doutor em Geotecnia. 	Coordenador Técnico Obras e Investimentos Meio Ambiente Operação Rodoviária
Fabio Dória Scatolin CORECON/PR: 2508	<ul style="list-style-type: none"> - Economista; - Especialista em <i>Svilupo Economico</i>; - Mestre em Economia; - Doutor em <i>Economics</i> 	Modelagem da Concessão Modelagem Tarifária Riscos e Competitividade
Heloísa Ribeiro Lopes OAB/PR: 55.842	<ul style="list-style-type: none"> - Advogada; - Graduanda em Economia; - Especialista em Relações Internacionais. 	Licitação e Concessão Governança e Fiscalização
Luiz Antonio de Camargo Fayet CORECON/PR: 75	<ul style="list-style-type: none"> - Economista; - Especialista em Análise de Riscos. 	Economia e Finanças Logística Riscos e Competitividade

Profissional	Formação Profissional	Atividades / Função
Mauro Lacerda Santos Filho CREA-PR: 8043-D	- Engenheiro Civil; - Mestre em Engenharia de Estruturas; - Doutor em Engenharia de Estruturas.	Obras e Investimentos Governança e Fiscalização Operação Rodoviária
Ricardo Pieralisi CREA-PR: 122403/D	- Engenheiro Civil; - Doutor em <i>Ingeniería de la Construcción</i>	Obras e Infraestrutura
Rodrigo Binotto Grevetti OAB/PR: 38.488	- Advogado; - Geógrafo; - Especialista em Direito Administrativo; - Especialista em Direito Civil; - Especialista em Direito Empresarial.	Licitação e Concessão Regulação e Legislação Governança e Fiscalização
Valdriani da Silva Nunes	- Administrador; - Matemático; - Especialista em Metodologia Ensino.	Apoio Administrativo Infraestrutura Sustentável
Victor Brisk	- Engenheiro Ambiental; - Mestrando em Meio Amb. Urb. e Industrial.	Meio Ambiente Obras e Investimentos Infraestrutura Sustentável
Rômulo de Souza Leitão Neto	- Bacharel em Direito; - Especialista em Controladoria.	Apoio administrativo

3 META 7: LICENCIAMENTO AMBIENTAL

3.1 Providências, prazos previstos e outros aspectos relacionados ao licenciamento ambiental necessário para ampliação da capacidade prevista

As obras para a melhoria das condições da operação e ampliação da capacidade prevista no novo contrato de concessões serão objeto de licenciamentos e autorizações ambientais, e em muitos casos de outorga de direito de uso de recursos hídricos.

Os lotes a serem concedidos, as obras a serem executadas, suas localizações, quantitativos e os prazos indicados, já foram detalhadamente apresentadas em relatórios específicos. De forma bem resumida, são as seguintes: Duplicações, Faixas Adicionais, Travessias Urbanas, Vias Marginais, Variante Linha Férrea, Trombeta, Diamante, Parclo, Trincheiras, Passagem Superior, Passagem Inferior, Retornos em Nível, Retornos em Desnível, Passarelas, Novas OAEs, Ciclovias, Trevo, Viaduto, Contornos, Trevo Completo, Ponte, Parclo com Rotatória, Retornos e Rotatórias em Nível.

3.1.1 Relatórios dos Estudos Sociambientais da ANTT

Nos documentos disponibilizados pela ANTT, foram desenvolvidos seis Relatórios dos Estudos Socioambientais, um para cada Lote a ser concedido, designados por Produto 2 - Tomo II - Estudos Socioambientais dos Lote 1, 2, 3, 4, 5 e 6.

Os relatórios seguiram um padrão, com pequenas variações em função das especificidades dos lotes, contendo os seguintes elementos:

- a) Marco institucional e legal aplicável, onde foram descritos os elementos referentes ao tema.
- b) Diagnóstico ambiental dos meios físico, biótico e socioeconômico, com todos os elementos da situação presente do meio ambiente na região de abrangência de cada lote.
- c) Inventário dos passivos ambientais e sociais existentes por lote a ser concedido, onde foi apresentada a metodologia do levantamento dos passivos ambientais e sociais. Foi desenvolvida uma ficha com objetivo de caracterização desses passivos ambientais, com definição da tipologia, as causas geradoras, possibilitando assim uma compreensão e dimensionamento desses passivos. Na sequência foram estudadas as responsabilidades das intervenções, a dinâmica atual dos passivos, a gravidade da situação em relação à rodovia e em relação ao meio ambiente. Finalmente foram apresentadas diretrizes técnicas para a recuperação e/ou remediação do problema levantado, além de proposição de Projetos-Tipo a serem desenvolvidos.
- d) Licenciamento ambiental, onde foi estudada a situação atual do licenciamento ambiental nos seis lotes. Foram identificadas as licenças, as autorizações e as outorgas de recursos hídricos existentes para a operação dos diversos tipos de obras nos contratos de concessão encerrados, assim como os autos de infração e notificações. Foi identificado que as rodovias do Estado como um todo (rodovias estaduais e federais) não possuem licença de operação. Apenas

obras isoladamente foram sendo licenciadas ou autorizadas de forma completa. Foram apresentadas, para o novo contrato de concessões em curso, diretrizes para o licenciamento e autorização ambiental das futuras obras de restauração, manutenção e conservação, obras de melhoramento, e obras de ampliação da capacidade. Foram sugeridos o órgão ambiental licenciador, os tipos de licenças e os estudos ambientais a serem elaborados. Também foram apresentados elementos para regularização do sistema existente (LOR – Licença de Operação de Regularização). Foram apresentadas ainda instruções para: autorização para captura, coleta e transporte de material biológico; autorizações para áreas de apoio às obras; outorgas para uso e/ou interferência em recursos hídricos; autorização para interferência com unidades de conservação – UCs e/ou Zonas de Amortecimento; autorização para interferência em patrimônio cultural e arqueológico; autorização das prefeituras municipais; autorização para interferência em comunidades tradicionais e/ou zonas envoltórias; áreas de risco e endêmicas da malária (em função de identificação pelo Ministério da Saúde de caso em Curitiba).

- e) Um cronograma estimado de licenciamento ambiental foi apresentado, tanto o cronograma de distribuição das obras previstas no plano de investimentos, quanto os prazos dos procedimentos de licenciamento previstos na legislação vigente.
- f) Foram apresentadas proposições de medidas de gestão socioambiental, programas de gestão socioambiental para operação das rodovias e para as obras de melhorias e ampliação da capacidade. Adicionalmente um resumo dos impactos/riscos socioambientais e medidas/programas de gestão, além da proposição da implantação da ISO 14.001, e certificação do SGA na NBR ISO 14.001:2015.
- g) Foram apresentados vários orçamentos para subsidiar o processo de concessão dos lotes.

3.1.2 Relatórios dos Estudos Sociambientais da ANTT

Para efeitos de melhorar o entendimento e compreender os desafios para o licenciamento, as autorizações e as outorgas pode-se consultar a Tabela 1 - Frentes de Serviço e Prazos, contemplando as obras, suas descrições prazos de execução, nas suas diferentes categorias.

Quadro 2 – Frentes de serviço e prazo.

ITEM	DESCRIÇÃO	PRAZO
Frentes de Recuperação e Manutenção		
Trabalhos Iniciais	Obras e intervenções no trecho concedido, de reparos corretivos, visando proporcionar trafegabilidade com parâmetros técnicos e de segurança mínimos ao usuário.	Inicia-se com a assunção do Sistema Rodoviário e estende-se até o final do 12º mês da Concessão.
Frente de Recuperação	Obras e serviços de recuperação do trecho concedido, imprescindíveis à operação do Sistema Rodoviário e aquelas de cunho estrutural nos pavimentos e melhorias funcionais e operacionais nos demais elementos desse sistema.	Inicia-se a partir da conclusão dos Trabalhos Iniciais e se estende até o final do prazo máximo para atendimento de cada Parâmetro de Desempenho.
Frente de Manutenção	Obras e serviços de recomposição e aprimoramento das características técnicas e operacionais do Sistema Rodoviário.	Inicia-se a partir do atendimento ao Parâmetro de Desempenho final indicado na Recuperação, bem como a partir da entrega de obras da Frente de Ampliação de Capacidade e Manutenção de nível de serviço e estende-se até o final da Concessão.
Frente de Ampliação de Capacidade, Melhorias e Manutenção de Nível de Serviço		
Obras de Ampliação da Capacidade e Melhorias	Obras de ampliação de capacidade da rodovia, implantação de vias marginais, viadutos, passagens superiores e inferiores, trevos em nível, correções de traçado, passarelas e melhorias em acessos, observados os Parâmetros Técnicos.	Inicia-se a partir do terceiro ano de concessão e se estende até o final do oitavo ano de concessão.
Obras de Contorno em Trechos Urbanos	Obras e serviços de adequação da rodovia por meio de contorno em trechos urbanos propostos pela concessionária e aprovados pela ANTT.	Inicia-se a partir do terceiro ano e se estende até o final do oitavo ano de concessão.

ITEM	DESCRIÇÃO	PRAZO
Obras de Manutenção de Nível de Serviço	Obras e serviços de implantação de faixas adicionais, e adaptação dos dispositivos necessários, observados os Parâmetros Técnicos, condicionados ao atingimento de Gatilhos Volumétricos	Inicia-se a partir da assunção e se estende até o 25º ano da concessão para aferição dos Gatilhos Volumétricos e até o 28º ano para a conclusão das obras decorrentes.
Obras Emergenciais	Obras e serviços emergenciais necessários para restaurar as condições de tráfego e de segurança afetadas por qualquer evento que gere ou possa gerar impacto no Sistema Rodoviário.	Inicia-se a partir da assunção do Sistema Rodoviário e se estende até o final da concessão.
Frente de Conservação		
Frente de Conservação	Operações preventivas, rotineiras e de emergência realizadas para preservar as características técnicas e físico-operacionais do Sistema Rodoviário e das instalações da concessionária.	Inicia-se a partir da assunção da e se estende até o final do prazo da concessão.
Frente de Serviços Operacionais		
Frente de Serviços Operacionais	Implantação e operacionalização das seguintes infraestruturas e serviços: (i) Centro de Controle Operacional; (ii) Equipamentos e Veículos da Administração; (iii) Sistemas de Controle e Monitoração de Tráfego; (iv) Sistemas de Pedágio e controle de arrecadação; (v) Sistemas de Atendimento ao Usuário; (vi) Sistema de Comunicação; (vii) Sistema de Transmissão de Dados; (viii) Sistema de Pesagem; (ix) Sistema de Guarda e Vigilância Patrimonial; (x) Veículos de Fiscalização ANTT; (xi) Unidades Operacionais – UOPs e Delegacias da Polícia Rodoviária Federal.	Inicia-se a partir da assunção e se estende até o final da Concessão, observados os prazos específicos de cada item conforme o PER.

Fonte: ANTT, PER item 3. Frentes da Concessão. 2021.

Uma especial atenção deve ser dada às obras para as quinze novas praças de pedágio que em um curto prazo, de aproximadamente um ano, serão implantadas nos seguintes lotes:

- a) **Lote 1:** não há previsão de novas praças.
- b) **Lote 2:** há a previsão de implantar três novas praças: S13 PR-151 em Sengés-PR; S36 BR-153 em Jacarezinho-PR e S45 PR-092 em Quatiguá-PR.

- c) **Lote 3:** há a previsão de implantar duas novas praças: S16 BR-376 Califórnia-PR e S54 PR-445 Londrina-PR.
- d) **Lote 4:** há a previsão de implantar cinco novas praças: S23 BR-272 Francisco Alves-PR, S24 PR-323 Cianorte-PR, S25 PR-323 Jussara-PR, S26 BR-376 Guairaçá-PR e S46 PR-323 Umuarama-PR.
- e) **Lote 5:** há a previsão de implantar duas novas praças: S18 BR-163 Toledo-PR e S19 BR-163 Mercedes-PR.
- f) **Lote 6:** há a previsão de implantar três novas praças: S14 PR-280 Pato Branco-PR, S15 PR-182 Ampere-PR e S17 BR-163 Lindoeste-PR

No Plano de Outorga (ANTT, 2021), um dos critérios para o posicionamento de praças de pedágio é que se deve evitar a proximidade com locais de preservação ambiental, trechos de mata nativa ou cursos d'água. Além disso, foram observadas questões relativas à compatibilidade com o sistema rodoviário concedido e já existente, bem como outras diretrizes relacionadas às questões sociais. Entretanto, quando da efetiva definição mais precisa do local das obras, os aspectos dos licenciamentos ou autorizações ambientais e das outorgas poderão ser melhores avaliados e enquadrados com finalidade de permitir as implantações.

3.1.3 Licenciamento ambiental e outorga de direito de uso de recursos hídricos

Nos seis Relatórios dos Estudos Socioambientais disponibilizados pela ANTT, conforme já mencionado, muitos elementos do licenciamento/autorização ambiental, e outorga de direito e uso dos recursos hídricos, foram apresentados. Entretanto com objetivo de apoiar as recomendações elaboradas nesta seção, uma apresentação mais sintética e focada será apresentada na sequência.

Licenciamento e Autorização Ambiental

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. É o processo por meio do qual ficam previamente autorizadas a construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. A competência para a condução do licenciamento ambiental pode ser da União, Estados ou Municípios. Os empreendimentos e atividades, no entanto, devem ser licenciados por um único ente federativo.

Dentro desse contexto, este presente relatório não tem como objetivo definir qual o órgão ambiental licenciador ou outorgante de recursos hídricos, para as obras de melhoria das condições da operação e ampliação da capacidade prevista no novo contrato de concessões. Também não pretende definir as licenças e estudos ambientais necessários. Por outro lado, o que se propõe é orientar o bom andamento dos futuros licenciamentos ou autorizações ambientais e outorgas de recursos hídricos, apontando os aspectos considerados importantes e orientativos para as futuras concessões.

Dessa forma, a seguir é apresentada uma análise focada nos aspectos dos riscos para o licenciamento, autorizações e outorgas, e a proposição de uma estratégia de atuação para trazer maior clareza e evitar futuros conflitos e entraves que venham a atrasar a implantação das obras necessárias para a operação adequada dos diversos lotes a serem concedidos.

Como já detalhado no Quadro 2, tem-se as diversas frentes de serviço e prazos para o desenvolvimento das atividades, quais sejam:

- a) **Frente de Recuperação e Manutenção:** contempla os trabalhos iniciais e na sequência, a recuperação e manutenção propriamente ditas. Começa com a assunção do Sistema Rodoviário e se estende até o final da concessão. Ainda que composta de obras e intervenções mais simples podem ocorrer obras que demandem licenças, autorizações e outorgas logo no primeiro ano.
- b) **Frente de Ampliação de Capacidade, Melhorias e Manutenção de Nível de Serviço:** contempla as obras de ampliação de capacidade, melhorias, e de contorno em trechos urbanos que se iniciam a partir do terceiro ano de concessão e se estendem até o final do oitavo ano de concessão. Já as obras

de manutenção de nível de serviço e emergenciais, tem início com a assunção do Sistema Rodoviário e podem se estender até o final da concessão.

- c) **Frente de Conservação:** contempla obras e serviços que se iniciam com a assunção da concessão e se estendem até o final da mesma.
- d) **Frente de Serviços Operacionais:** contempla a implantação e operacionalização das infraestruturas e serviços e se inicia com a assunção da concessão e se estende até o final da mesma, observados os prazos específicos de cada item conforme o PER.

Considerando tais frentes nos seis lotes a serem concedidos, é possível constatar que várias obras e serviços começam já a partir do início da concessão, destacando-se a instalação das 15 novas praças de pedágio já primeiro ano.

Muitas dessas obras, apesar de serem relativamente simples, devem demandar licenciamentos e autorizações ambientais, e outorgas de recursos hídricos, a partir de enquadramentos a serem realizados para definição do órgão ambiental licenciador e outorgante, assim como dos tipos de licenças, autorizações, e estudos necessários para subsidiar os processos de licenciamento.

A partir do terceiro até o oitavo ano, um conjunto de obras de maior porte serão iniciadas, demandando também os mesmos enquadramentos para a obtenção de licenças e autorizações ambientais e outorga de recursos hídricos.

Cabe ressaltar, que todas as obras a serem implantadas e que necessitem de algum tipo licença ou autorização ambiental e outorga de recursos hídricos, receberão tais licenças/autorizações do órgão ambiental federal, estadual ou municipal ou do órgão outorgante federal ou estadual. Isso, como já mencionado, dependerá dos enquadramentos a serem realizados por ocasião das solicitações. Cabe ainda ressaltar que o licenciamento ambiental observará a legislação e os procedimentos específicos da União, Estados ou Municípios, conforme detalhado a seguir.

Licenciamento Federal

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), é o órgão executor do licenciamento ambiental de competência da União. As atividades e

empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental no Ibama são definidos na Lei Complementar (LC) nº 140/2011 e no Decreto nº 8.437/2015.

A LC nº 140/2011, em seu art. 7º, inciso XIV, estabelece critérios e tipos de atividades e de empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental pelo Ibama. Já o Decreto nº 8.437/2015, regulamenta tal dispositivo legal e seu art. 3º estabelece que, sem prejuízo das disposições do art. 7º (caput, inciso XIV, alíneas “a” a “g”) da referida Lei Complementar, serão licenciados pelo órgão ambiental federal competente, em especial, os seguintes empreendimentos ou atividades relativos às rodovias federais:

- a) Implantação;
- b) Pavimentação e ampliação de capacidade com extensão igual ou superior a duzentos quilômetros;
- c) Regularização ambiental de rodovias pavimentadas, podendo ser contemplada a autorização para as atividades de manutenção, conservação, recuperação, restauração, ampliação de capacidade e melhoramento; e
- d) Atividades de manutenção, conservação, recuperação, restauração e melhoramento em rodovias federais regularizadas;”

A definição do procedimento a ser adotado nos licenciamentos do Ibama, incluindo tipos de licença e estudos ambientais necessários, é realizada na etapa de enquadramento do objeto, de acordo o estabelecido na legislação e com as características do projeto e do seu potencial de causar degradação ambiental. De modo geral, o procedimento de licenciamento ambiental depende da obtenção de licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO), emitidas nessa ordem, sendo que a LI ou LO é emitida após a análise do projeto e do atendimento das condições estabelecidas na licença anterior.

Adicionalmente à obtenção das licenças, poderão ser necessárias autorizações específicas, quando o projeto incluir supressão de vegetação e coleta, captura e transporte de material biológico. Nestes casos é necessário a Autorização de Supressão de Vegetação (ASV), que autoriza as atividades de supressão de vegetação nativa para a instalação e operação dos projetos licenciados; e também a Autorização para Coleta, Captura e

Transporte de Material Biológico (Abio), que autoriza a execução de atividades relacionadas ao manejo de fauna durante a fase prévia, de instalação ou operação do projeto licenciado. Adiante serão apresentadas outras autorizações que podem ser necessárias durante o processo de licenciamento.

Um aspecto que relevante para ser considerado nos estudos para as concessões rodoviárias é a possibilidade da delegação do licenciamento pelo Ibama. Nos termos da Instrução Normativa nº 8/2019, o Ibama pode delegar o licenciamento ambiental de competência federal, para o órgão estadual ou municipal de meio ambiente. O art. 1º dessa instrução prevê que ela visa “estabelecer os procedimentos administrativos no âmbito do Ibama para a delegação de licenciamento ambiental de competência federal para Órgão Estadual de Meio Ambiente – OEMA ou Órgão Municipal de Meio Ambiente – OMMA”. Já em seu art. 2º é previsto que “são passíveis de delegação, mediante avaliação de oportunidade e conveniência e ato específico da Administração, os processos de licenciamento ambiental cuja competência originária seja federal”.

Licenciamento Estadual

No Estado do Paraná, o licenciamento ambiental, dentre outras legislações, é regido pela Resolução CEMA nº 107/2020, que dispõe sobre o licenciamento ambiental estadual, cujos elementos são apresentados a seguir e são também de grande relevância para serem avaliados nos estudos para a concessão.

O art. 7º dessa resolução estabelece que “estão sujeitos ao licenciamento ambiental no âmbito estadual as atividades e empreendimentos conforme critérios de potencial poluidor/degradador, porte e de localização, cujo enquadramento deverá ser estabelecido pelo órgão ambiental competente”.

Já o art. 5º da referida resolução, apresenta as seguintes modalidades de licenciamento ambiental: licenciamento ambiental trifásico; licenciamento ambiental bifásico; licenciamento ambiental em uma única fase; licenciamento ambiental de regularização; e autorizações.

No art 3º, ainda na citada resolução, são especificados os atos administrativos referentes ao licenciamento ambiental, quais são: Declaração de Inexigibilidade de Licença Ambiental (DILA); Declaração de Dispensa de Licenciamento Ambiental Estadual (DLAE); Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC); Licença Ambiental Simplificada (LAS);

Licença Prévia (LP); Licença de Instalação (LI); Licença de Operação (LO); Autorização Florestal (AF); e Autorização Ambiental (AA).

Também no art. 56 do mencionado instrumento, são apresentados os estudos ambientais que poderão ser exigidos, entre outros, conforme Termos de Referência disponibilizados pelo órgão ambiental competente: Estudo de Impacto Ambiental (EIA); Plano de Controle Ambiental (PCA); Projeto de Controle de Poluição Ambiental (PCPA); Relatório Ambiental Preliminar (RAP); Relatório Ambiental Simplificado (RAS); Relatório de Impacto Ambiental (RIMA); Estudo de Passivo Ambiental (EPA); e Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR). Ainda nesse artigo é apontado que os estudos ambientais serão definidos conforme o enquadramento de empreendimentos e atividades estabelecidos de acordo com a matriz de conjugação do potencial poluidor/degradador do porte.

Licenciamento Municipal

O licenciamento ambiental municipal no Estado do Paraná é regrado pela Resolução no CEMA 110/2021. Ela se ampara no disposto na alínea “a”, inciso XIV, art. 9º da Lei Complementar nº 140/2011, que orienta o Conselho Estadual de Meio Ambiente na regulamentação de tipologias de atividades que causam ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade.

A resolução em seu art. 1º, estabelece “critérios, procedimentos e tipologias de atividades, empreendimentos e obras que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, considerando os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade, para fins de licenciamento, monitoramento e fiscalização ambiental pelos órgãos municipais de meio ambiente, de acordo com o Anexo I, integrante da presente Resolução”.

O referido Anexo I contempla o potencial poluidor/degradador de atividades específicas de diversos grupos de atividades, que podem ser licenciadas pelos municípios (aqueles que já estão autorizados). No Quadro 3 estão apresentados os potenciais relativos às atividades do grupo “Serviço de Infraestrutura”.

Quadro 3 – Potencial poluidor/degradador para o grupo de infraestrutura.

Atividade Específica	Porte/ Classificação	Observação	Potencial Poluidor/ Degrador
4.1 Pavimentação, recapeamento asfáltico	Todos	Devendo ser observado o Decreto Federal nº 8.437, de 22 de abril de 2015	Médio
4.2 Microdrenagem urbana de águas pluviais que consiste do sistema de condutos pluviais utilizados no âmbito de arruamentos, que propicia a ocupação do espaço urbano por uma forma artificial de drenagem, adaptando-se ao sistema de circulação viária, tais como bueiros, galerias de águas pluviais.	Todos	Ficam vedadas as obras de macrodrenagem que consiste no conjunto de obras que recebem o escoamento da microdrenagem e visam adequar as condições de vazão, de forma a atenuar os problemas de erosões, assoreamento e inundações ao longo dos principais talvegues;	
4.3 As atividades e operações de conservação, manutenção, restauração e melhorias permanentes em rodovias, quando a área afetada for exclusivamente de um único município, e vias Municipais já existentes, bem como as instalações de apoio nas rodovias, tais como praças de pedágio, serviços de apoio ao usuário, garagem de ambulância, torres de transmissão de rádio.	Todos	Em caso de estradas federais e estaduais fica o município obrigado a observar as condicionantes fixadas no licenciamento e a anuência dos órgãos competentes.	Baixo/ Médio
4.4 Movimentação de solo	Em obras e atividades específicas Licenciadas pelo Município	Necessidade de vistoria in loco para estas atividades.	Médio
4.5 Posteamto urbano para instalação de redes de distribuição de energia elétrica e de distribuição de sinal de TV a cabo intervenção em APP.	Todos	Caberá ao órgão ambiental estadual o licenciamento ambiental destes empreendimentos, caso: a) impliquem a supressão de vegetação nativa (corte raso e/ou corte isolado em número superior a 5 indivíduos arbóreos); b) impliquem a intervenção em APP ou em locais insusceptíveis de ocupação como terrenos hidromórficos e sujeitos à e sujeitos à inundação;	Baixo

Atividade Específica	Porte/ Classificação	Observação	Potencial Poluidor/ Degrador
		c) estejam inseridos em Áreas de Proteção Ambiental – APA e áreas de manancial legalmente instituídas; d) estejam inseridos em aquíferos formados em rochas que apresentem o desenvolvimento de cavidades naturais subterrâneas e processos cársticos; e) haja intervenção nas faixas de servidão das linhas de alta tensão e de faixas de domínio de linhas férreas ou de rodovias estaduais ou federais.	
4.5 Estrutura para a captação superficial (rios e minas) e subterrânea, como também perfuração e operação de poços, tendo como pré-requisito a Outorga pelo órgão competente.	Todos	Exceto em aquíferos formados em rochas que apresentem o desenvolvimento de cavidades naturais subterrâneas e processos cársticos e em obras e atividades licenciadas pelo órgão ambiental estadual ou federal.	Baixo/ Médio
4.6 Rede de distribuição, adutora, reservatório e elevatória de sistemas de abastecimento de água	Até 500 L/s	-	Baixo
4.7 Unidade de tratamento simplificado das águas de captações superficiais e subterrâneas	(apenas cloração + fluoretação)	-	Baixo
4.8 Estações de tratamento de Água	Com vazão inferior a 30 L/s	-	Baixo
4.9 Ciclovias	Todos	Exceto com supressão de vegetação Nativa.	Médio
4.10 Estações comerciais, emissoras de campos eletromagnéticos utilizadas para sistemas de telecomunicações dos serviços regulamentados pela Anatel.	Uso do espectro eletromagnético na faixa de frequência de 9kHz (nove quilohertz) a 300 GHz (trezentos gigahertz)	-	Médio

Fonte: Resolução CEMA nº 110/2021 – Anexo I

Outorga de Recursos Hídricos

A outorga de direitos de uso de recursos hídricos é um dos instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos e também da Política Nacional de Recursos Hídricos. A Lei Estadual nº 12.726/1999 instituiu essa política paranaense e criou o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos. No Estado do Paraná os atos de autorização de uso de recursos hídricos de domínio estadual são de competência do Instituto Água e Terra (IAT). Por outro lado, quando se trata de recursos hídricos de domínio federal as outorgas para utilização da água são concedidas pela Agência Nacional de Águas (ANA). Assim, é crucial para a solicitação da outorga o enquadramento em águas de domínio estadual ou federal.

A exigência de outorga se destina a todos que pretendam fazer uso de águas superficiais (rio, córrego, ribeirão, lago, mina ou nascente) ou águas subterrâneas (poços tubulares profundos ou poços rasos) para as mais diversas finalidades. O Decreto Estadual nº 9.957/2014 disciplina o regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de que tratam os artigos 12 a 18 da Lei Estadual nº 12.726.

No art. 6º do referido decreto é definido que estão sujeitos à outorga, independentemente da natureza pública ou privada dos usuários, os seguintes usos ou interferências em recursos hídricos:

- “I - derivações ou captação de parcela de água existente em um corpo hídrico, para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;
- II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;
- III - lançamento em corpo de água, de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;
- IV - usos de recursos hídricos para aproveitamento de potenciais hidrelétricos;
- V - intervenções de macrodrenagem urbana para retificação, canalização, barramento e obras similares que visem ao controle de cheias;
- VI - outros usos e ações e execução de obras ou serviços necessários à implantação de qualquer intervenção ou empreendimento, inclusive as intervenções visando o controle de erosão e a proteção sanitária, que demandem a utilização de recursos hídricos, ou que impliquem em alteração, mesmo que temporária, do regime, da quantidade ou da qualidade da água, superficial ou subterrânea, ou, ainda, que modifiquem o leito e margens dos corpos de água”.

Política Urbana

A Lei Federal nº 10.257/01, também conhecida como Estatuto da Cidade, estabelece as diretrizes gerais da política urbana. Em função deste marco legal e dos regulamentos ambientais, os municípios deverão ser consultados durante o licenciamento ambiental das obras a serem implantadas. Assim, no procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão do Município, declarando expressamente que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com o Plano Diretor Municipal e legislação urbanística básica, ambiental, bem como que atendam as demais exigências legais e administrativas perante o município.

O poder público municipal deverá assim, emitir as anuências de conformidade, em relação às legislações de uso e ocupação do solo. Caso a legislação do Plano Diretor determine a necessidade do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV), estes poderão ser exigidos complementarmente aos estudos ambientais.

Relação do Licenciamento com Outros Órgãos Públicos

Durante o processo de licenciamento ambiental, dependendo da localização da atividade ou empreendimento, outros órgãos deverão ser envolvidos neste processo de licenciamento. De modo geral, esses órgãos atuam nas etapas de definição de escopo, análise técnica e acompanhamento do processo de licenciamento ambiental.

Assim, considerando-se todo regramento legal apresentado **nos seis Relatórios dos Estudos Socioambientais disponibilizados pela ANTT, os seguintes órgãos devem ser consultados em caso da possibilidade de interferência das obras em licenciamento com os aspectos disciplinados por tais órgãos:**

- a) **Fundação Nacional do Índio (Funai):** quando a atividade ou o empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em terra indígena ou apresentar elementos que possam ocasionar impacto socioambiental direto na terra indígena, respeitados os limites do anexo I da Portaria Interministerial MMMA/MJ/MC/MS no 60/205;

- b) **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra):** quando a atividade ou o empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em terra quilombola ou apresentar elementos que possam ocasionar impacto socioambiental direto na terra quilombola, respeitados os limites do anexo I Portaria Interministerial MMA/MJ/MC/MS no 60/205;
- c) **Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan):** quando a área de influência direta da atividade ou o empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em área onde foi constatada a ocorrência dos bens culturais acautelados referidos no art. 2º, inciso II, Portaria Interministerial MMA/MJ/MC/MS nº 60/205. O mesmo vale para a consulta ao Conselho Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico do Paraná (CEPHA), em função da Lei nº 1211/1953, que dispõe sobre o patrimônio histórico, artístico e natural do Estado do Paraná.
- d) **Secretaria de Vigilância em Saúde/ Ministério da Saúde (SVS/MS):** quando a atividade ou o empreendimento se localizar em municípios pertencentes às áreas de risco ou endêmicas para malária;
- e) **Órgão federal, estadual ou municipal responsável pela gestão ou criação da unidade de conservação:** quando a atividade ou empreendimento afetar unidade de conservação da natureza ou sua zona de amortecimento, de acordo com a Resolução Conama nº 428/201) e Instrução Normativa Conjunta nº 08/2019.
- f) **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Icmbio):** quando houver impactos da atividade ou empreendimento sobre espécies ameaçadas de extinção, nos casos em que o órgão licenciador julgar pertinente, conforme Instrução Normativa Conjunta no 08/2019 e Instrução Normativa Conjunta no 10/2020.

Licenciamento e a Operação das Rodovias

Como já apresentado nos Relatórios dos Estudos Socioambientais disponibilizados pela ANTT, foi identificado que as rodovias localizadas no Paraná, tanto as estaduais como as federais, não possuem licença de operação. A regularização das licenças de operação tais rodovias é de fundamental importância para a segurança técnica e jurídica dos lotes a serem concedidos. Neste sentido, dois marcos legais que devem subsidiar essas regularizações, quais sejam:

- a) **Portaria Interministerial nº 1/2020 do Ministério da Infraestrutura:** dispõe sobre a regularização ambiental de rodovias federais pavimentadas. O seu art. 1º estabelece os procedimentos para a regularização ambiental de rodovias federais pavimentadas que estejam operando sem a devida licença ambiental de operação. Já o seu art. 4º determina que as rodovias sujeitas a licenciamento ambiental federal e que necessitam de regularização ambiental, serão submetidas aos procedimentos estabelecidos nessa portaria para adequação à técnica e às normas ambientais. Também cabe destacar, o seu art. 8º definindo que os processos de regularização ambiental poderão ser abertos por Unidade da Federação, considerando todos os trechos e segmentos da malha rodoviária pavimentada em operação e sem a devida licença ambiental de operação.

- b) **Resolução Estadual SEMA nº 046/2015:** estabelece requisitos, definições, critérios, diretrizes e procedimentos administrativos referentes ao licenciamento ambiental e regularização ambiental de empreendimentos viários terrestres, públicos e privados, a serem cumpridos no território do Estado do Paraná. Em seu art. 19 é determinado que a regularização ambiental de empreendimentos viários terrestres se aplica àqueles que estão em operação e que até a data de publicação dessa resolução não possuam licenciamento ambiental e nem tenham sido objeto de regularização ambiental.

3.1.4 Licenciamento ambiental e outorga de direito de uso de recursos hídricos

Com o objetivo de minimizar os riscos de atrasos e judicializações no tocante aos licenciamentos ambientais nas novas concessões, são apresentadas a seguir algumas considerações e recomendações, parte das quais, inclusive, já foram apontadas nos seis Relatórios dos Estudos Socioambientais divulgados pela ANTT.

Órgão Ambiental Licenciador e Outorgante

Como já destacado, a competência para a condução do licenciamento ambiental pode ser da União, Estados ou Municípios. Em função dos históricos de licenciamentos anteriores, a experiência mostra, ainda que a Lei Complementar no 140/2011 tenha clareado fortemente a definição das competências, ainda existem muitas controvérsias entre técnicos dos órgãos ambientais, principalmente federal e estadual. Este fato pode trazer controvérsias desnecessárias para o enquadramento, gerando dúvidas, incertezas e atrasos.

Por outro lado, considerando a extensão malha rodoviária estadual, incluindo as rodovias não inseridas nos lotes a ser concedidos, é possível admitir que a predominância da atuação para o licenciamento será do órgão estadual. Dessa forma, recomenda-se que seja solicitado que o Ibama delegue o licenciamento ambiental de competência federal para o órgão estadual ou os municipais, quando o caso, nos termos da Instrução Normativa nº 8/2019. Ressalta-se que no atual estágio do processo de concessões das rodovias no Paraná, deve haver um esforço para eliminar ou reduzir ao máximo o risco de interpretações conflitantes para a definição do órgão licenciador e evitar atrasos nos investimentos previstos.

No caso da outorga de uso de recursos hídricos, a definição do órgão outorgante, se federal ou estadual deve ser precisa, entretanto é menos controversa já que há definição mais clara.

Relação do Licenciamento com Outros Órgãos Públicos

A necessidade da participação de outros órgãos no processo de licenciamento, é regradada por diversas legislações e deve ser definida previamente e com a maior clareza possível. Essa participação deve ocorrer sempre que haja interferência das obras em

licenciamento com os aspectos disciplinados por tais órgãos, como já apresentado. Assim, um esforço, na fase dos enquadramentos, deve ser redobrado para evitar possíveis controvérsias futuras. A falta de envolvimento dos órgãos competentes na fase inicial do processo de licenciamento tem demonstrado na prática um potencial grande de judicializações e atrasos nos investimentos previstos.

Tipos de Licenças, Autorizações e Estudos Necessários

Já foi apontada a necessidade do enquadramento do órgão licenciador, tipo de licença ou autorização, e tipo de estudo ambiental necessário para subsidiar a obtenção da licença. Relativamente à definição do órgão licenciador, já foi apresentada a sugestão de encaminhamento. A competência do tipo de licença/autorização e estudos necessários, é atribuição legal do órgão licenciador definido.

Assim, em documentos oficiais no processo de licenciamento, qualquer sugestão de tipo de licença e tipo de estudo que não seja de inteira responsabilidade do órgão licenciador, tem o potencial de causar controvérsias, questionamentos e judicializações. A experiência mostra que o julgamento quanto ao enquadramento depende dos técnicos dos órgãos ambientais que são detentores da competência legal para essa definição.

Outro aspecto a ser enfatizado na fase inicial e consultas e solicitações oficiais nos processos de licenciamento, autorizações e outorgas, diz respeito à instrução correta em tais procedimentos. É muito importante dar atenção ao preenchimento correto dos formulários, à ordem das solicitações, às anuências de outros órgãos competentes, à publicação tempestiva em jornais e diários oficiais, dentre outras providências. Novamente, cabe lembrar que a experiência tem mostrado o enorme potencial de atrasos em função de erros nessa etapa inicial dos processos de licenciamento, autorizações e outorga.

Regularização da Licença de Operação

Em razão da falta de licença de operação das rodovias estaduais e federais no Paraná, conforme já apontado, é crucial proceder a regularização dessa situação. Para tal finalidade, recomenda-se providencias imediatas para obter o licenciamento sistema rodoviário existente, via Licença de Operação de Regularização (LOR), conforme apresentado nos Relatórios dos Estudos Socioambientais disponibilizados pela ANTT, complementadas por diretrizes mais claras nesta fase do processo de concessões. Essas

regularizações devem ocorrer concomitantemente com o início da operação dos lotes, após as licitações, e não devem atrasar o processo se forem adequadamente instruídas.

Prazos Previstos

Nos seis Relatórios dos Estudos Socioambientais disponibilizados pela ANTT, foram apresentados diversos cronogramas para licenciamento, autorizações e outorgas de recursos hídricos. Para as obras que devem ser iniciadas a partir do terceiro ano até o oitavo ano de concessão considera-se que os prazos são exequíveis, desde que os processos sejam corretamente instruídos e enquadrados.

Por outro lado, é muito grande o potencial de atraso para as obras que devem ser iniciadas imediatamente logo após a concessão e concluídas até o final do primeiro ano, em que pese os cronogramas apresentados nos Estudos Socioambientais terem sido baseados em prazos legais. Cabe destacar que será necessária a interlocução com diversos órgãos, há riscos de controvérsias, inclusive, de competências no licenciamento e, adicionalmente, os órgãos ambientais estão com seus quadros reduzidos e com crescentes demandas.

Outro aspecto que tem potencial de provocar atrasos, é a necessidade de ajustes das licenças já existentes para diversas obras do contrato de concessão que se encerrou, e a concatenação com a necessária Licença de Operação de Regularização, e as novas licenças a serem demandadas do novo contrato que vai se iniciar.

Recomendações Finais

Em função do exposto anteriormente, recomenda-se que intensificar a articulação entre o órgão ambiental federal (Ibama) e o estadual (IAT) no sentido de buscar um entendimento conjunto de todo o processo de regularização e licenciamento ambiental dos sistemas rodoviários – estadual e federal – no Paraná. Adicionalmente, também incluir na articulação de providências conjuntas, os municípios que já realizam licenciamento e que serão afetados pelas obras previstas nos lotes a serem licitados.

Finalmente, sugere-se emissão de diretrizes claras para as recomendações apontadas no sentido de garantir a segurança jurídica e evitar atrasos no processo de licenciamento e, conseqüentemente, nas obras previstas.

3.2 Requisitos de sustentabilidade ambiental e social que podem ser exigidos das concessionárias

O conceito de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade tem evoluído desde a definição clássica apresentada no relatório Nosso Futuro em Comum de 1987, também conhecido como Relatório Brundtland. O conceito de desenvolvimento sustentável, conforme esse relatório, pressupõe um modelo de desenvolvimento que atenda às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades. Isso significa uma atuação responsável no sentido de conciliar o bem-estar econômico e social com a preservação e conservação da natureza.

Propõe-se assim duas abordagens para os requisitos de sustentabilidade ambiental e social a serem exigidos das concessionárias. Um relacionado aos aspectos mais operacionais do sistema de rodovias a ser concedido, e outro relacionado aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Organizações das Nações Unidas.

3.2.1 Aspectos Operacionais

Para operar de forma sustentável e socialmente responsável, inclusive conforme destacado pelos documentos apresentados pela ANTT, é necessário:

- a) Respeitar a legislação ambiental do país.
- b) Obter todas as licenças ambientais na forma da lei e cumprir rigorosamente os requisitos das licenças, com publicação de relatórios demonstrativos, bem como instituir Programas de Gestão Socioambiental para operação das rodovias e para as obras de melhorias e ampliação da capacidade.
- c) Implantar a norma ABNT NBR ISO 14001:2005, que especifica os requisitos do Sistema de Gestão Ambiental (SGA), permitindo o desenvolvimento de uma estrutura para proteger o meio ambiente e dar respostas rápidas às mudanças das condições ambientais; bem como certificar o referido SGA.

3.2.2 Aspectos Relacionados aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

Os ODS são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima, bem como garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. Propõe-se assim que ao longo do contrato de concessões, que sejam emitidos relatórios que apresentem as contribuições da concessionária para se atingir as metas propostas, pertinentes naturalmente às atividades e responsabilidades contratuais.

As propostas a serem apresentadas na concorrência das concessões rodoviárias, devem contemplar as contribuições do proponente para a consecução dos ODS com aderência às metas nacionais e estaduais relacionadas aos mesmos, conforme exigência a ser detalhada no edital de licitação e cuja pertinência deverá ser avaliada no processo licitatório.

4 META 8: DIAGNÓSTICO DE RISCOS

4.1 Considerações preliminares

Nos termos do inciso IV do art. 2º do Decreto nº 9.203/2017, a gestão de riscos é um processo permanente com atividades dirigidas à identificação, avaliação e gerenciamento de eventos que possam afetar a organização e, dessa forma, visa garantir segurança adequada à realização de seus objetivos.

Já no inciso VI do art. 4º do referido decreto, entre as diretrizes da governança pública está a implementação de controles internos com base na gestão de risco, privilegiando ações estratégicas de prevenção antes das ações de sanção. Para tal, nos termos do inciso III do art. 5º, o controle compreende o conjunto de processos destinados à mitigação dos riscos e “para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos”.

Ainda se destaca o disposto no art. 17, ainda do mencionado decreto, atribuindo à alta administração pública federal direta, autárquica e fundacional a responsabilidade de “estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos”

para, entre outras atividades, identificar, avaliar, tratar e monitorar os riscos que possam causar impactos na estratégia, nos objetivos organizacionais e na missão institucional.

4.2 Possíveis riscos do modelo proposto

4.2.1 Panorama Geral

Os riscos envolvidos na proposta de concessões das rodovias paranaenses são elevados para os principais atores envolvidos, tais como a população em geral, os governos e as concessionárias. Pois, de um lado, envolvem altas somas de recursos financeiros na forma de melhorias, investimentos, tarifas pagas pelos usuários (empresas e pessoas físicas). De outro lado, abrangem um longo período de concessão, com duração de 30 anos que podem chegar até 35 anos com a eventual prorrogação prevista em contrato.

Cabe destacar que os seis lotes a serem concedidos por 30 anos, abrangem mais de 3,3 mil quilômetros que cortam todas as regiões do Paraná e o interligam a outros estados da região sudeste e sul do país, bem como a outros países do Mercosul (Argentina e Paraguai). Assim, por longo prazo, o crescimento econômico e a competitividade da economia regional podem estar em risco se o projeto de concessão das rodovias do Paraná não for adequadamente desenhado e implementado.

A matriz de transportes brasileira e, em especial a do Paraná, está concentrada com mais de 80% no modal rodoviário. O agronegócio paranaense depende deste modal para o transporte de suas mercadorias com as exportações e o abastecimento do mercado interno. A competitividade do setor em parte depende dessa logística.

A título de comparação as tarifas que serão pagas pelos usuários da nova concessão nos próximos 30 anos, na ordem de R\$ 162,5 bilhões devem corresponder a cerca de 31% do PIB paranaense em 2021, de aproximadamente R\$ 520 bilhões. Ou ainda, as receitas anuais previstas na nova concessão, de R\$ 5,44 bilhões, correspondem a aproximadamente 1% do que o Paraná produz anualmente.

Riscos fazem parte da execução de projetos nas diversas áreas como em concessão de rodovias. Saber quais são esses riscos, quem deve assumi-los e como é possível mitigá-los, ampliam muito as chances de o projeto trazer os resultados desejados para todos os atores envolvidos em particular, à sociedade usuária das rodovias.

No dia a dia o termo “risco” se confunde com o termo “incerteza”. Quando leigos falam sobre a existência de um risco, geralmente estão se referindo à incerteza, pois as probabilidades de conhecer os resultados raramente são conhecidas em situações cotidianas. Ao contrário, os especialistas não confundem os termos risco e incerteza, pois são conceitos diferentes.

Na ciência econômica, a distinção entre incerteza e risco proposta por Knight (1921) tornou-se clássica e dificilmente é contestada. No caso de risco, o resultado é desconhecido, mas a distribuição de probabilidade que governa esse resultado é conhecida. A incerteza, por outro lado, é caracterizada tanto por um resultado desconhecido quanto por uma distribuição de probabilidade desconhecida.

Dessa forma, o risco aqui é considerado como a situação sob a qual os resultados da decisão e suas probabilidades de ocorrência são conhecidos ou possíveis de conhecê-los pelo tomador de decisão neste caso a concessionária. Incerteza é a situação sob a qual tal informação não estará disponível para o concessionário, isto é, se desconhece de antemão.

O conceito de risco deve dessa maneira ser entendido como a descrição de “uma situação, na qual há uma chance de perda ou perigo para os atores envolvidos no projeto de concessão. Um evento ou uma ocorrência que pode impactar negativamente o projeto de concessão em pelo menos um de seus aspectos.

No caso do projeto PR Vias as principais áreas onde os riscos podem ocorrer são: nas áreas ambiental, na área técnica, na área da geologia, na área arqueológico, na área de força maior e ato fortuito, na área de variação de custos, na de investimentos e, em especial o risco de financiamento onde empréstimos em moeda estrangeira e evolução da taxa de juros e câmbio estão envolvidos.

4.2.2 Riscos no modelo proposto

No plano de outorga do projeto PR Vias, segundo a ANTT (2021, p. 14), foram observadas as diretrizes da Portaria MTPA nº 961/2017, que além de tratar da política de outorgas, estabelece procedimentos para estruturar projetos de parceria no âmbito da infraestrutura de transporte rodoviário.

Para o projeto paranaense, o referido plano de outorga detalhada a “repartição de riscos entre concessionário e poder concedente”, destacando que a concessionária não terá

direito a reequilíbrio econômico-financeiro, caso se concretize algum risco assumido contratualmente. Alguns dos principais desses riscos estão detalhados na Figura 1.

Figura 1 – Riscos selecionados.

Risco	Considerações	Poder Concedente	Concessionária	Conjunta
Licenciamento ambiental	Obtenção, renovação e manutenção de licenças, permissões e autorizações relativas à Concessão, bem como aos custos decorrentes, com exceção dos investimentos e custos relacionados ao atendimento das condicionantes referentes às terras indígenas, comunidades quilombolas e sítios arqueológicos		X	X Casos Específicos
Risco arqueológico	Poder Concedente assume custos relacionados a providências em sítios arqueológicos necessárias à obtenção das licenças ambientais	X		
Risco Geológico	Não indicado dentre os riscos assumidos pelo Poder Concedente – risco da Concessionária		X	
Passivos ambientais (1)	Recuperação de eventuais passivos ambientais decorrentes das atividades rodoviárias, gerados em período anterior ou posterior à Concessão, compreendidos no Sistema Rodoviário		X	
Passivos ambientais (2)	Recuperação de eventuais passivos ambientais decorrentes das atividades rodoviárias, gerados em período anterior à Concessão e que não estejam compreendidos no Sistema Rodoviário	X		
Força maior e ato fortuito (1)	Caso o evento seja securável no Brasil, considerando um período de um ano antes da data de ocorrência, por pelo menos duas seguradoras		X	
Força maior e ato fortuito (2)	Caso o evento não seja securável no Brasil, considerando um período de um ano antes da data de ocorrência, por pelo menos duas seguradoras	X		
Vícios Ocultos	Vícios ocultos do Sistema Rodoviário e dos Bens da Concessão, vinculados à manutenção e operação, transferidos à Concessionária na Data da Assunção	X		
Risco macroeconômico	Não indicado dentre os riscos assumidos pelo Poder Concedente – risco da Concessionária		X	
Interferência nos serviços públicos	Providências e custos associados à remoção ou realocação das interferências existentes no Sistema Rodoviário, necessárias para a execução das obras e serviços previstos no Contrato – Concessionária será inequibada no caso de interferências não integrantes do Sistema Rodoviário que estejam irregulares ou quando o terceiro não tenha responsabilidade por sua remoção ou realocação	X		
Variação de Custos e Investimentos	Variação de investimentos e custos para execução dos serviços e obras previstos, a não ser que tal variação decorra de risco alocado ao Poder Concedente		X	
Risco de financiamento	Caso a Concessionária não obtenha financiamento até o trigésimo (30º) mês de execução contratual, poderá ser declarada a caloteira da Concessão		X	
Mecanismo da taxa de câmbio	O mecanismo de mitigação do risco cambial deverá ser limitado a montantes segregados a título de Recursos Vinculados na Conta de Retenção - alíquotas do recolhimento de Recursos Vinculados podem ser ajustadas entre 0% e 12% como resultado da aplicação do mecanismo de proteção cambial			X

Fonte: ANTT: PR Vias Memorando de Informações, setembro de 2021.

Para o poder concedente foram alocados o risco arqueológico, o de força maior e ato fortuito, o de vícios ocultos e, de interferência nos serviços públicos entre outros. Para as concessionárias, de forma mais detalhada, foram atribuídos os seguintes riscos (ANTT, 2021, p. 54-65):

- a) **Obras e Serviços:** custos operacionais e investimentos excedentes, exceto os casos previstos contratualmente.
- b) **Volume de Tráfego:** diferenças em relação às projeções da concessionária ou do poder concedente, exceto os casos previstos contratualmente.
- c) **Receita Tarifária e Extraordinárias:** quedas em razão da evasão ou de recusa de pagamento da tarifa;

- d) **Desapropriações, Desocupações e Correlatos:** investimentos, pagamentos, custos e despesas decorrentes de desapropriações, servidões administrativas, limitações administrativas ou ocupação provisória de bens imóveis e desocupações conforme previsto em contrato.
- e) **Investimentos e Custos Adicionais ou Relacionados:** fiscalização do tráfego de veículos com eixos suspensos (Lei nº 13.103/2015) e com obras de Estoque de Melhorias.
- f) **Inflação:** variações superiores ou inferiores ao índice de reajuste da tarifa de pedágio ou de outros valores previstos contratualmente.
- g) **Interferências:** custos com remoções ou realocações, exceto as que não integram o Sistema Rodoviário e estejam irregulares na faixa de domínio ou quando o terceiro não tenha responsabilidade pelas providências.
- h) **Manifestações Sociais e/ou Públicas:** que afetem a execução de obras ou a prestação dos serviços objeto do contrato por até 15 dias sucessivos e por até 90 (noventa) dias em cada período de 12 meses.
- i) **Vícios Construtivos Aparentes:** em obras realizadas pelo poder concedente após o recebimento definitivo de obras supervenientes.
- j) **Passivos Ambientais:** recuperação, prevenção, remediação e gerenciamento dos passivos ambientais, exceto os especificados contratualmente, incluindo aqueles gerados no Sistema Rodoviário em período anterior à concessão e os gerados por terceiros cuja ocorrência seja constatada no referido sistema, e ainda os passivos decorrentes das atividades relativas à concessão.
- k) **Atrasos:** nos cronogramas previstos no PER ou em outros prazos estabelecidos entre as Partes, ressalvados os casos previstos contratualmente.
- l) **Obras e Serviços Emergenciais:** investimentos e custos advindos da realização de obras e serviços emergenciais, conforme descrito no PER.

- m) **Sistemas Elétricos e Iluminação:** investimentos e custos de manutenção e de consumo de energia dos sistemas elétricos e de iluminação, existentes e novos conforme previsto no PER.
- n) **Parâmetros de Desempenho:** investimentos e custos relativos à conclusão e adequações de obras executadas antes da concessão, para atender os Parâmetros de Desempenho previstos no PER, incluindo as obras de acordos com terceiros via decisões judiciais ou acordos prévios à concessão, considerando as compensações previstas contratualmente via reequilíbrio econômico-financeiro.
- o) **Serviços PER:** alterações nas localizações ou no tipo dos dispositivos previstos nas obras de melhorias previstas; obtenção e custo de insumos, investimentos e custos para execução de obras e serviços previstos no PER, incluindo alterações de impostos e contribuições que incidam sobre os insumos utilizados.
- p) **Responsabilidade Ambiental:** responsabilidade civil, administrativa e criminal por danos ambientais decorrentes da operação, obras e atividades realizadas pela concessionária.
- q) **Responsabilidade Civil:** prejuízos a terceiros causados pela concessionária ou seus administradores, empregados, prepostos ou prestadores de serviços ou outros a ela vinculados, no exercício das atividades na concessão.
- r) **Receitas Extraordinárias:** diferenças nas projeções da concessionária ou do poder concedente.
- s) Modificações na legislação de imposto sobre a renda.
- t) Obtenção do financiamento e suas respectivas condições.

- u) **Intervenções e Soluções Geotécnicas:** investimentos e custos adicionais em razão de impactos decorrentes de eventos de instabilidade geológica ordinários.

Também, está prevista a mitigação de risco de demanda nos lotes 1, 5 e 6, no caso de possível perda de receita advinda de concorrência intermodal pela potencial requalificação da EF-277 - Estrada de Ferro Paraná Oeste – Ferroeste (ANTT, 2021, p. 44).

No tocante à redução dos riscos de acidentes viários, a concessionária deverá implementar ações para melhorar a segurança viária de acordo com a metodologia de avaliação do *International Road Assessment Program* (iRAP) (ANTT, 2021, p. 42).

Ainda cabe destacar que, em até seis meses após o início da concessão, a Concessionária deverá apresentar à ANTT “um Plano de Gerenciamento de Riscos (PGR) e um Plano de Ação de Emergência (PAE) para o transporte de produtos perigosos”, os quais deverão ser revisados periodicamente, ou quando necessário, conforme seja estabelecido pela ANTT e demais órgãos ambientais competentes (ANTT, 2021, p.71).

Cumpra também ressaltar que a “concessionária deverá cumprir requisitos adicionais de modo a garantir o atendimento aos Padrões de Desempenho da *International Finance Corporation* – IFC, de 01 de janeiro de 2012”, entre os quais se destaca o “Padrão de Desempenho 1 (PD1): Avaliação e Gestão de Riscos e Impactos Socioambientais” (ANTT, 2021, p. 72)

De maneira geral a alocação de riscos está adequadamente compartilhada, cabendo a cada um dos atores assumi-los visto que a alocação desses, seguiu princípios básicos da teoria de riscos onde o risco é atribuído ao agente que tem a maior capacidade de mitigá-lo.

Também há um arcabouço legal e regulatório federal que propicia perspectivas favoráveis à gestão dos riscos envolvidos na concessão das rodovias no Paraná. Porém, é fundamental que as medidas para implementação de tal gestão sejam concretizadas. Nesse sentido recomenda-se que o edital, contrato e demais instrumentos licitatórios tenham previsão formal e detalhada dos mecanismos e responsabilidades para a gestão de riscos na concessão.

4.2.3 Gestão de Receitas

No Mecanismo de Gestão de Contas, detalhado no Memorando de Informações (ANTT, 2021), é apresentado o fluxo da gestão das receitas da concessionária, conforme Figura 2.

Figura 2 – Fluxograma do mecanismo de contas.



Fonte: ANTT: PR Vias Memorando de Informações, set. 2021.

Segundo tal mecanismo, as receitas tarifárias e não tarifárias da Sociedade de Propósito Específico (SPE), formato jurídico a ser assumido pela concessionária, são destinados a uma conta centralizadora (1), cuja movimentação é restrita. Na sequência, é transferida a parcela de recursos relativa à taxa de fiscalização (2) para uma conta de titularidade do poder concedente.

Após a transferência da taxa de fiscalização, em conformidade com as disposições do contrato de concessão e sem ser necessário notificar o poder concedente, o banco depositário deve destinar uma parte dos recursos (3) para a Conta de Retenção e outra para a Conta de Ajuste.

Destaca-se que os montantes excedentes da Conta de Retenção devem ser transferidos (4) pelo referido banco para a Conta de Ajuste, também sem a necessidade de qualquer notificação ao poder concedente. Da mesma forma, com o recebimento da Notificação de Compensação de Usuário Freqüente ou de Notificação de Reequilíbrio o

pagamento respectivo para a concessionária (6) é autorizado com recursos da Conta de Ajuste.

Além disso, quando o banco depositário receber Notificação de Compensação Cambial, deverá transferir recursos (5) da Conta de Retenção para a Conta de Livre Movimentação, até o limite de recursos disponíveis. Ainda na extinção da concessão e havendo saldo positivo a favor da concessionária, o poder concedente emitirá Notificação de Ajustes e Resultados Finais para que o banco depositário proceda a transferência (7) devida à Conta de Livre Movimentação da Concessionária, conforme disponibilidade das contas de Retenção e de Ajustes.

Caso seja mantido tal Mecanismo de Gestão de Contas, recomenda-se que exista previsão no edital e no contrato de concessão da obrigatoriedade de auditoria independente, contrata pela concessionária, para que semestralmente, seja emitido parecer fundamentado sobre a regularidade na movimentação das contas vinculadas a tal mecanismo e que tal parecer, juntamente com os demonstrativos específicos de cada dessas contas, seja publicado semestralmente no portal eletrônico do poder concedente.

4.2.4 Risco Cambial

Entre as diretrizes de regulação propostas na Nota Técnica no 09/2019/CGRAR/DEAP/SFPP, está a adoção de mecanismo de proteção do risco pela variação cambial (ANTT, 2021, p.10). Inclusive, há previsão de que os Recursos Vinculados, entre outras possibilidades contratuais, poderão ser aplicados para fins de compensação de tal risco cambial (ANTT, 2021, p. 53).

Assim, caso o ganhador da licitação recorra a empréstimos em moeda estrangeira, poderá usar a seu critério, recursos advindos do aporte (segregado na conta de retenção) para constituir um fundo para eventuais prejuízos em flutuações cambiais. Tal mecanismo, funcionado como uma operação de hedge para a concessionária, estará incorporado nas receitas e em última instância à tarifa.

Ressalta-se que no Memorando de Informações relativo ao projeto PR Vias (ANTT, 2021), o risco cambial estava alocado como compartilhado com o conjunto de atores, isto é, seria dividido em conjunto entre governo, concessionária e usuários, via recursos da receita da concessionária, devidamente segregados podendo ser ajustados entre 0% a 12% da tarifa.

Na seção sobre os Recursos Vinculados do plano de outorga (ANTT, 2021, p. 53), há previsão que parte desses recursos podem ser destinados ao pagamento do risco cambial, nos seguintes termos:

“Os Recursos Vinculados poderão ser aplicados conforme as previsões contratuais, podendo ser revertidos para a concessão do DUF, a compensação de risco cambial, a inclusão de novas obras, a recomposição de desequilíbrios, a modicidade tarifária, a indenização decorrente de ajuste final de resultados ou, ao final da concessão, para a União”.

Já na matriz de risco constante do plano de outorga (ANTT, 2021, p. 54-55) é apresentado um detalhamento maior no qual o risco cambial é alocado como de responsabilidade das concessionárias, com a seguinte observação “observados os termos e limites da aplicação do Mecanismo de Proteção Cambial, nos termos do Anexo 11” (ANTT, 2021, p. 56).

Porém, a falta de maior detalhamento nos documentos consultados, especialmente no plano de outorga e o (desconhecido) anexo 11, indica que o compartilhamento do risco cambial não está devidamente definido entre os atores. Ou seja, esse mecanismo de mitigação de risco que ainda deve esclarecido, ao que tudo indica, será do usuário.

Nesse contexto, deveria ser questionado o fato de que a empresa participante da licitação deveria ter lastro financeiro para suportar os riscos do negócio, principalmente numa operação de 30 anos, ou caso contrário, não deveria poder se envolver em tal tipo de empreitada.

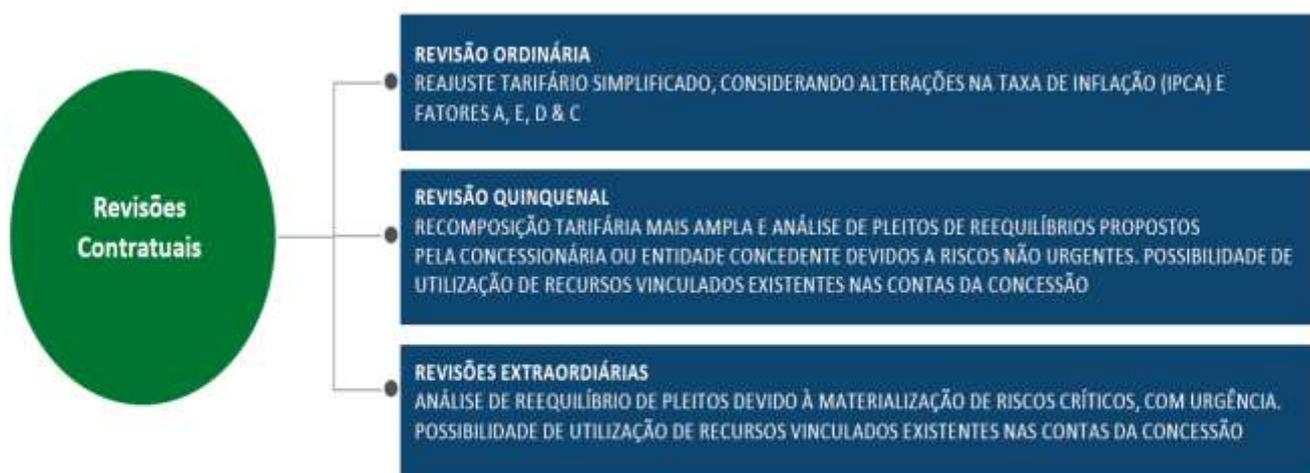
Por outro lado, caso não ocorra o risco cambial, seria necessário prever a forma de devolução individualizada aos usuários, do valor adicional que eles pagaram nos pedágios. Além disso, é difícil considerar que tal devolução seja feita ou mesmo que seja viável. Assim, tal mecanismo representará mais um camuflado acréscimo nos preços dos pedágios que, porém, poderia ser utilizado para outros fins.

Também deve ser considerada a assimetria de informações e dos incentivos que podem estar sendo alocados erroneamente. Como o câmbio no Brasil segue o regime de câmbio flutuante e a volatilidade faz parte de nossa história cambial, a empresa vencedora terá incentivos para usar recursos captados no exterior, pois os mesmos terão a proteção cambial via recursos vinculados. De fato, usando os ou não usando os recursos externos tais empresas terão incentivos para dizer que estão usando recursos externos para poder se beneficiar dos recursos vinculados.

Não é por acaso que os contratos de concessão preveem que periodicamente sejam feitas revisões tarifárias incluindo fatos cujas probabilidades de ocorrência são difíceis de se mensurar, logo não cabe se estabelecer mais este ônus prévio aos usuários, pois além disso, representaria uma duplicação dos mecanismos de garantia para o mesmo fim dada ao Concessionário.

Na apresentação do projeto de concessões (ANTT, set. 2021), foram apresentadas as três modalidades de revisão contratual a serem incluídas nos contratos de concessão. Segundo a ANTT, as revisões contratuais contemplam a revisão ordinária, a revisão quinquenal e as revisões extraordinárias, conforme detalhado na Figura 3.

Figura 3 – Modalidades das revisões contratuais.



Fonte: ANTT. Apresentação do Projeto PR Vias, set. 2021.

Dessa forma, considerando-se que já está previsto no contrato de concessão os três tipos de revisões, pode-se considerar outras duas opções para tratar do eventual risco cambial, quais sejam:

- Extinguir cobrança ex-ante dos usuários desse risco e compensar os eventuais prejuízos (ou lucros) nos processos de revisão quinquenal. Tal processo seria instrumentalizado com a documentação comprobatória adequada, conforme já previsto nos instrumentos próprios, simplificando assim os complexos processos de reequilíbrio propostos na apresentação da ANTT.

- b) Atribuir esse risco exclusivamente ao poder concedente, visto que ele possui mais condições de mitigá-lo. Assim, tal risco não faria parte de qualquer reequilíbrio econômico-financeiro sendo considerado como risco de capital.
- c) De qualquer forma o chamado hedge cambial, deve ser excluído da hipótese de cobrança prévia, pois os mecanismos de ajuste são suficientes para eventuais reparos.

4.2.5 Momento Macroeconômico

Os licitantes esperam que a tarifa seja suficiente para garantir-lhes uma lucratividade adequada, normalmente aferida via taxa de retorno (TIR) esperada com a concessão.

Por outro lado, as condições vigentes no mercado, no momento da realização do processo licitatório, definem os custos a serem previstos, os limites para proposição da tarifa e ao valor máximo de outorga a ser pago. Além disso, cláusulas de equilíbrio econômico-financeiro (EEF), previstas em contrato devem permitir a manutenção dessa taxa de retorno durante a vigência da concessão.

Nesse sentido, inicialmente, é importante considerar o momento macroeconômico escolhido para a realização do certame licitatório deve ser adequado. Caracterizada por inflação elevada, volatilidade da taxa de câmbio, juros reais elevados e outras variáveis, seja por questões internas ou externas ao país, a instabilidade financeira causará reflexos na definição da tarifa que será paga ao longo de toda a concessão.

Ou seja, todo o ônus de um determinado momento inicial de instabilidade será carregado ao longo dos anos, mesmo que posteriormente se obtenha estabilidade financeira. As tarifas elevadas que a despeito de serem realistas no momento da pactuação, se tornam irrealistas quando a instabilidade diminui e contribuem para comprometer a competitividade da economia regional e onerar a sociedade de uma forma geral.

A nova licitação de concessões de rodovias no Paraná deveria ter ocorrido em 2021 para que a transferência para os novos concessionários ocorresse sem ônus para o setor público. Porém, em razão da imprevidência no trato da coisa pública, especialmente caracterizada pela ausência das providências necessárias em tempo hábil, a licitação foi transferida para 2022.

No entanto, neste ano (2022), as condições macroeconômicas nacionais e mesmo internacionais se deterioraram drasticamente. A inflação no país já supera dois dígitos, a taxa de juros de referência (Selic) subiu de 4,5% ao ano em junho de 2021 para 12,75% pontos em abril de 2022 com viés de alta para os próximos meses. Mas não foi só o preço do capital que subiu no período. Insumos como o petróleo também subiram. De cerca de U\$ 70 o barril em junho de 2021 para próximo a U\$ 110 o barril em abril de 2022. A guerra da Ucrânia e a deterioração do ambiente internacional só agravam o ambiente macroeconômico atual.

Neste novo ambiente macroeconômico, os custos na área de rodovias cresceram e consequentemente as tarifas propostas devem ser superiores a calculada/desejada pelos MINFRA, com repercussões negativas para os usuários a depender das simulações a serem realizadas pelos players do certame e pela evolução das principais variáveis envolvidas na simulação.

4.2.6 Regras do Jogo

As definições contidas no marco regulatório e, em especial no Edital e Contrato de concessão, constituem as “regras do jogo” que vão prevalecer por 30 anos ou mesmo 35 anos. Caso tais regras não sejam adequadamente definidas e ajustadas ao “estado da arte” e à realidade do mercado, é grande a chance de fracasso da concessão.

As concessões em momentos de instabilidade econômica ou com regras frágeis, sem metas de desempenho e sem riscos balanceados, entre outros fatores, poderão ensejar motivos para futuros questionamentos e disputas judiciais, além poderem gerar consequências lesivas à sociedade, quer seja por investimentos não realizados, tarifas elevadas ou mesmo de desistência dos contratos por parte das concessionárias.

Além disso, também há de se considerar os riscos ao interesse público gerados pela fragilidade na capacidade técnica e operacional governamental, bem como na autonomia política do governante de plantão, para fiscalizar e fazer cumprir as “regras jogo”. Tais riscos acentuam os problemas de assimetria de informações e podem ocasionar a captura do estado, gerando externalidades negativas que comprometem a eficácia e efetividade das concessões.

De outro lado, em pesem as inovações apresentadas pela ANTT para as licitações rodoviárias no Paraná, muitas em perfeita sintonia com os desejos dos paranaenses; o novo

modelo de concessão proposto, prevê disputa pela menor tarifa, sem limite de desconto, complementados com o aporte de recursos financeiros conforme desconto oferecido.

Ou seja, quanto maior o desconto na tarifa, maior será o valor a ser depositado. Porém, a vinculação dos descontos a serem oferecidos à necessidade de aportes financeiros, inibe a oferta de descontos por parte dos proponentes na medida em que se torna necessário aportes financeiros maiores. Também onera os serviços a serem prestados na medida em que se geram encargos (custo de capital) à concessionária que tendem a ser repassados para tarifas.

4.2.7 Outros Riscos Relevantes

Dois outros riscos relevantes não estão devidamente esclarecidos e necessitam serem adequadamente analisados e estruturados antes de sua inclusão no edital e demais documentos do processo licitatório.

Um é o risco da inflação que retornou aos níveis dos dois dígitos e que demanda a definição de um índice de preços para a sua indexação. Recentemente tem havido críticas ao IPCA e quanto à sua adequação para o setor de concessões. Já o IGP M, que muitos consideram também ter problemas, especialmente pela força das variações cambiais no mesmo. Assim, recomenda-se a utilização de um índice setorial vinculado à construção pesada.

Outro é o risco da demanda que tradicionalmente tem sido alocado à concessionária. Porém, recentemente algumas licitações têm definido um limite a partir do qual esse risco passa a ser compartilhado entre a concessionária e o poder concedente. Assim, considerando-se a complexidade para a definição das projeções no longo prazo, como é o caso, recomenda-se que esse risco seja alocado à concessionária com previsão de avaliação da demanda nas revisões quinquenais.

4.3 Previsão de garantias a serem ofertadas pelas concessionárias

4.3.1 Considerações Preliminares

A modelagem proposta nos seis lotes de concessão prevê um cronograma no qual as garantias devem ser apresentadas pelos concorrentes por ocasião do Leilão, contemplando garantia de proposta, proposta econômica e documentos de qualificação.

As possíveis garantias de proposta a serem aceitas são a Caução, Títulos do Tesouro, Seguro-Garantia e Fiança Bancária. Porém, somente o edital definitivo, devidamente aprovado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conterá os parâmetros mínimos para cada modalidade de título e garantia.

No plano de outorga (ANTT, 2021), as garantias estão divididas em garantia da proposta e garantia de execução que poderão ser prestadas em dinheiro, títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária. A primeira, garantia da proposta, deverá ser efetivada em valores preestabelecidos. A segunda, garantia de execução, deverá ser prestada de acordo com os percentuais do Valor Presente Líquido da Receita Tarifária Bruta Total prevista, específico para os diferentes lotes, conforme detalhado na Figura 4.

Figura 4 – Lotes e garantias.

LOTE	GARANTIA DA PROPOSTA (R\$)	GARANTIA DE EXECUÇÃO (%)		
		até o 7º ano	8º ao 27º ano	28º ano ao fim
1	67.260.000,00	5,00%	2,50%	5,00%
2	91.150.000,00	5,00%	2,50%	5,00%
3	89.600.000,00	5,00%	2,50%	5,00%
4	90.600.000,00	5,00%	2,50%	5,00%
		até o 6º ano	7º ao 27º ano	28º ano ao fim
5	50.820.000,00	5,00%	2,50%	5,00%
		até o 8º ano	9º ao 27º ano	28º ano ao fim
6	89.950.000,00	5,00%	2,50%	5,00%

Fonte: ANTT. Plano de outorga. Brasília: ANTT, nov. 2021. p. 52 (data-base jan. 2021).

Com a definição do vencedor do certame, serão analisados seus documentos relativos à qualificação econômico-financeira, qualificação legal, qualificação técnica, declarações e outros conforme previsto no edital. Caso, o licitante vencedor não cumpra com

qualquer das exigências previstas, a Comissão licitante analisará a documentação do segundo colocado e, sendo necessário, fará assim sucessivamente conforme a classificação.

De forma mais específica, a garantia de cumprimento dos contratos tem sido usada como argumento de defesa do Modelo Híbrido, o que também não tem propósito. O que realmente garante os resultados esperados é a qualidade das empresas competidores, o volume e robustez das garantias entregues, o bom histórico cadastral e a rigidez no controle da execução contratual.

4.3.2 Novo Tipo de Garantia

Considerando as limitações na modelagem de garantia atualmente proposta pela ANTT, sugere-se um novo tipo de garantia mais consistente, que é a criação de “depósitos financeiros de caução”, constituídos em valores fortes, em títulos do Governo Federal e representativos na dimensão da concessão que, ressalte-se são remunerados.

Para assinar o contrato de concessão, o vencedor da licitação deverá fazer um depósito junto ao poder concedente ou ao órgão por ele designado, em valor equivalente a 10% (dez) do valor total de investimentos previstos no lote (próximo de R\$ 6 bilhões). Adicionalmente a garantia será ampliada com o equivalente a 1 % (um) do valor da concessão, para cada 3% (três por cento) do desconto oferecido em relação ao preço de referência.

Nesse novo modelo de garantia, dos valores totais caucionados, 70% (setenta) seriam paulatinamente liberados em sincronia com a execução dos investimentos previstos no edital (valores financeiros, quantitativos físicos e prazos). Os outros 30% (trinta) restantes do lastro constituído, só seriam devolvidos depois de executado e auditado o integral cumprimento dos investimentos.

Esse novo tipo de garantia propiciará maior segurança ao contratante e aos usuários que, ressalte-se, pagam previamente os investimentos. Nessa nova modelagem, não haverá problemas de inexecução como os que ocorreram no Paraná e em diversos pontos do País, pois o lastro estará depositado e, no caso de inadimplência, será devolvido ao poder concedente para financiar a continuidade dos trabalhos.

Como as concessões previstas para o Paraná, compreendem grandes extensões rodoviárias nos seis lotes, somente grandes grupos empresariais terão condições financeiras

de enfrentar os seus riscos. Provavelmente em consorcio com fundos financeiros nacionais e internacionais, tais não terão dificuldades em constituir as garantias no novo modelo proposto. Além disso, cabe lembrar que o certame não é destinado para aprendizes e nem para aventureiros.

Adicionalmente cabe ressaltar que em futuras modelagens de concessão, deveria ser revista a repartição em grandes extensões pois porque tal opção dificulta a formação e o ingresso de consórcios regionais e, favorece a desnacionalização da atividade, embora no presente caso paranaense tais extensões sejam justificáveis.

5 META 9: FISCALIZAÇÃO E GOVERNANÇA

5.1 Fiscalização da execução do contrato: poder-dever da administração

Por ser responsável pela gestão da coisa pública, a Administração possui poderes e deveres peculiares que a diferencia dos particulares. Do ponto de vista do contrato administrativo, o regime jurídico a ele aplicável confere à Administração prerrogativas que excedem aquelas habitualmente deferidas aos particulares que entre si contratam. Por exorbitarem o direito obrigacional comum - traçado particularmente no Direito Civil - essas prerrogativas especiais da Administração são denominadas cláusulas ou poderes exorbitantes.

A evolução da temática é muito bem explicitada por Odete MEDAUAR, veja-se:

“Quando se iniciou a formulação da teoria do contrato administrativo, foi utilizada, como referencial, a teoria do contrato privado, que, na época, já resultava de longa elaboração. Tendo em vista a presença da Administração, percebeu-se que nem todos os preceitos da teoria do contrato privado aplicavam-se ao contrato administrativo. Os aspectos que fugiam daquela teoria foram então denominados cláusulas derogatórias e exorbitantes do direito comum. Nessa expressão, direito comum significava sobretudo o direito civil; o termo “derrogatórias” expressava que tais cláusulas aboliam ou deixavam de lado preceitos vigentes para o contrato privado; o vocábulo “exorbitantes” significava que excediam ou se desviavam do direito privado. Com o tempo a expressão foi reduzida para “cláusulas exorbitantes” e se consagrou como tal, designando as notas características do contrato administrativo, os aspectos essenciais do seu regime jurídico. No ordenamento pátrio, tais cláusulas permeiam o tratamento legal dos contratos administrativos, sendo arroladas no art. 58 da Lei nº 8.666/93

como prerrogativas da Administração. São objeto de questionamentos em autores contemporâneos”.¹

As cláusulas exorbitantes situam a Administração em uma posição compatível com a natureza jurídica do objeto que se pretende ver realizado por meio da contratação entabulada, que poderá lançar mão dos instrumentos previstos no art. 58, da Lei nº 8.666/1993, veja-se:

“Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo”.

Note-se que as prerrogativas deferidas à Administração se destinam à melhor realização do interesse público subjacente à contratação, sendo intrínseco a tal desiderato a prerrogativa de fiscalizar a execução das obrigações contratadas, tal qual dispõe o inciso III do citado dispositivo.

Aliás, mais do que um poder tal qual se compreende na linguagem comum, a fiscalização da execução do contrato administrativo possui a feição de poder-dever, ou seja, constitui verdadeira obrigação da Administração contratante sua realização, para melhor preservar o interesse público.

Tal pode ser observado a partir da leitura do art. 67, caput, da Lei nº 8.666/1993, que assim dispõe:

“Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição”.

¹ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.219

A mencionada indicação de representante da Administração para acompanhar e centralizar a fiscalização da execução contratual, densifica a disposição contida no art. 58, inc. III, da Lei nº 8.666/1993, ao tempo em que admite a contratação de terceiros para assistir e subsidiar a própria Administração nos elementos necessários à execução dessa atribuição.

Eis aí onde reside o fundamento jurídico para, por exemplo, contratar a realização de auditorias externas para se debruçar na análise da execução das obrigações contratuais.

5.2 Fiscalização e auditoria técnica, financeira e operacional

5.2.1 Considerações preliminares

Em primeiro lugar cumpre observar que a entidade contratante, no presente caso a ANTT, pode figurar como sujeito ativo ou passivo de auditorias. Atuará como sujeito ativo quando empreender com seu corpo técnico ou por meio de empresas especialmente contratadas, análises e verificações acerca do estado ou modo da execução do objeto do contrato. Figurará como sujeito passivo quando sob análise de verificações empreendidas por agentes de controle externo, como o Tribunal de Contas da União, ou de controle interno, como a Controladoria-Geral da União.

As hipóteses de atuação de agentes do controle interno e externo do Poder Executivo Federal encontram-se previstas na Constituição Federal e na legislação complementar, e contam com técnicas já bem estabelecidas, de sorte que presente análise se concentrará nas auditorias e verificações em que o contratante poderá deflagrar enquanto sujeito ativo, portanto, para aferir o estado do adimplemento das obrigações contratualmente assumidas pelas concessionárias.

Por se tratar de prerrogativa própria da Administração, a fiscalização da execução do contrato independe de previsão contratual, seja ou não auxiliada de auditoria. Entretanto, a fim de melhor estruturar os trabalhos e evitar dissabores no curso do contrato para obter acesso a informações e documentos, mostra-se extremamente salutar que o contrato disponha de forma expressa acerca da obrigação do contratado de se submeter às análises e verificações empreendidas pelo Poder Concedente ou por equipe de auditoria contratada para tal finalidade.

5.2.2 Auditoria financeira e contábil

De forma geral, a auditoria financeira engloba a análise dos fluxos financeiros de determinada entidade, mensurando o grau de confiabilidade, segurança e adequação dos controles financeiros às exigências.

Ela difere da auditoria contábil, a despeito de ser muitas vezes tratada em conjunto com esta. A rigor, a auditoria contábil tem por objeto a avaliação da adequação das demonstrações contábeis, ou seja, a verificação dos atos e fatos levados a registro pelo serviço de contabilidade.

Ocorre que quando se fala de fiscalização contábil diz-se que quando as técnicas contábeis são corretamente aplicadas isso acabará por abarcar também a fiscalização financeira, de sorte que existe uma intersecção entre elas.

Tanto a auditoria financeira quanto a contábil são essenciais em contratos de concessão rodoviárias. Inúmeras são as razões, dentre as quais se destacam:

- a) A fonte de receita de contratos de concessão rodoviária se resume principalmente às tarifas cobradas dos usuários. Nessa linha, deve ser aferido se a apropriação de recursos efetivamente deve estar em linha com o escopo contratado.
- b) Por se tratar de um contrato administrativo e, portanto, sujeito ao reequilíbrio econômico-financeiro, as demonstrações financeiras e contábeis costumam instruir o pleito de reequilíbrio, razão pela qual devem ser fidedignas, o que só pode ser atestado mediante verificação por auditoria.

Também nessas hipóteses, é necessário que haja disposição contratual expressa a autorizar a verificação externa por auditoria do poder concedente, sobretudo porque as análises demandam acesso a documentos e informações reservadas em posse das concessionárias, que geralmente hesitam em os fornecer.

5.2.3 Auditoria técnica

As auditorias técnicas têm por escopo verificar se o objeto contratado foi ou está sendo executado dentro dos padrões estabelecidos pelo contrato ou em consonância com as normas estabelecidas.

No caso das concessões rodoviárias é indispensável, por exemplo, avaliar se os projetos, obras e demais intervenções físicas estão sendo realizadas em conformidade com os parâmetros normativos, técnicos e contratuais aplicáveis. Nesse contexto se inserem as atividades técnicas relacionadas, entre outras, aos pavimentos, pontes e viadutos, sistemas de drenagem e de sinalização.

A frequência e regularidade das auditorias técnicas também assumem especial importância, haja vista ser de pouca utilidade os processos realizados ao final dos contratos de concessão, como ocorrido recentemente no Paraná.

Matéria de 23/12/2021, intitulada “Auditoria do DER vê problemas no pavimento de todos os lotes do Anel de Integração: Estado busca reparação”², dá conta dos problemas intempestivamente constatados, restando ao Estado tão somente a possibilidade de buscar a reparação. Nesse ínterim, todavia, todos os usuários foram privados de usufruir em sua plenitude dos serviços integral e efetivamente pagos. Ao mesmo tempo, as deficiências verificadas, para serem corrigidas, certamente deverão integrar o escopo das intervenções na nova concessão, impondo ao usuário o dever de pagar duplamente pelos serviços.

Nessa linha, tão importante quanto a auditoria técnica em si, é a oportunidade de sua realização, sendo conveniente que ela se dê *pari passu* à execução das intervenções contratadas, a fim de efetivamente garantir a fiel execução do objeto contratado e pago pelos usuários.

5.2.4 Auditoria operacional

A auditoria operacional, por seu turno, consiste num instrumento de avaliação do desempenho de determinada organização.

² Disponível em: <https://www.der.pr.gov.br/Noticia/Auditoria-do-DER-ve-problemas-no-pavimento-de-todos-os-lotes-do-Anel-de-Integracao-Estado>. Acessado em 08/04/2022.

Segundo a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, a definição nas suas Diretrizes para Aplicação de Normas de Auditoria Operacional (INTOSAI, 2004, p. 11):

“La auditoría del rendimiento es un examen independiente de la eficiencia y la eficacia de las actividades, los programas o los organismos de la Administración pública, prestando la debida atención a la economía, y con el propósito de llevar a cabo mejoras”.

Nesse tipo de auditoria, ao fim da análise são apresentadas as oportunidades de melhoria nos processos identificadas no exame.

Importante frisar que ela não se processa como as verificações de regularidade objeto das demais auditorias, com critérios pré-estabelecidos. Trata-se de um instrumento bastante abrangente destinado a avaliar a eficiência das concessionárias contratadas, sobretudo porque por meio de um contrato administrativo a elas foi delegada a prestação de um serviço público.

Por contribuir com a melhoria da eficiência organizacional, auditorias operacionais podem ensejar aprimoramento dos serviços prestados, bem como dos recursos empregados, contribuindo até mesmo para a manutenção do equilíbrio da equação econômico-financeira do contrato.

Tal qual as demais verificações, mostra-se salutar a previsão de sua realização no bojo do contrato de concessão, conquanto dependa menos de acesso a informações sensíveis.

5.2.5 Fiscalização do poder concedente

O papel fundamental da fiscalização é verificar o cumprimento pelas concessionárias, das condições contempladas “nos editais de licitação, contratos de outorga e demais normas legais aplicáveis”, inclusive, “no que tange às cláusulas financeiras e societárias” (ANTT, 2017, p. 6).

Nos aspectos econômico-financeiros a fiscalização pode ser ordinária, de cunho permanente, utilizando “documentos e informações encaminhados pelas concessionárias e entes autorizados”, para atestar “a conformidade das empresas reguladas em relação às condições avençadas nos editais de licitação, contratos de outorga e demais normas legais aplicáveis, no que tange aos aspectos financeiros e societários”. E pode ser extraordinária,

ou seja, eventual, para tratar de questões específicas demandadas internamente pela ANTT para formar opinião ou ainda para examinar “fatos ou situações consideradas relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, sendo realizadas para atender determinação expressa de autoridade competente” (ANTT, 2017, p. 6).

Segundo a ANTT³, as concessionárias do setor rodoviário além do cumprimento obrigatório dos contratos de concessão e seus anexos, ficam submetidas à fiscalização e penalidades quando cabíveis, no tocante aos trabalhos iniciais, às obras previstas em cada ano-concessão e às de ampliação de capacidade, à operação e manutenção rodoviária e aos aspectos econômico-financeiros.

De forma mais específica, os trabalhos iniciais compreendem as obras e serviços que a concessionária deve executar logo após assumir a concessão e que são necessários para dar atendimento aos parâmetros de desempenho previstos “na frente de recuperação e manutenção, bem como à implantação e operacionalização das instalações e sistemas da frente de serviços operacionais, nos prazos e em conformidade com o contrato de concessão” (ANTT, 2022, p. 10).

Ressalta-se ainda a necessidade observar as determinações da Resolução ANTT nº 5.083/2016, segundo a qual, constituem instrumentos da fiscalização os Termos de Registro de Ocorrência (TROs) e os Autos de Infração (Ais). Os TROs são utilizados na identificação de inconformidade e para comunicar a concessionária sobre o prazo para correção. Por sua vez, os Ais são emitidos quando a irregularidade não é corrigida no prazo estabelecido ou não é corrigida de acordo com padrões definidos ou, ainda, quando a infração não tem prazo definido para correção (ANTT, 2016, p. 12).

Para o desempenho de suas atividades a ANTT pode contar com monitorações realizadas por empresas supervisoras que subsidiam a fiscalização das obrigações das concessionárias via relatórios devidamente validados. A autuação, por sua vez, depende de Parecer Técnico conclusivo que indique a necessidade de lavratura de Auto de Infração e com relação às vistorias de campo, via equipes de apoio, as eventuais inconformidades devem ser registradas em relatórios específicos (ANTT, 2016, p. 13).

Para as ações de fiscalização a ANTT conta em especial, com os seguintes manuais:

³ <https://portal.antt.gov.br/web/guest/fiscalizacao-da-infraestrutura-rodoviaria>

- a) **Manual de Trabalhos Iniciais e de Autorização para Início da Cobrança da Tarifa de Pedágio no Âmbito dos Contratos de Concessão de Infraestrutura Rodoviária⁴**: contempla a apresentação e justificativa; os fundamentos legais e contratuais para execução e fiscalização dos trabalhos iniciais; o escopo da assunção da rodovia e as obrigações iniciais; atribuições e unidades envolvidas na etapa inicial da concessão; os atos preparatórios e o processo para a assunção da rodovia, o termo de arrolamento e transferência de bens; o rito e as regras de aceitação de projetos de engenharia; a metodologia de acompanhamento dos trabalhos iniciais, os atos preparatórios e os instrumentais da comissão de fiscalização, os parâmetros para análises documentais, inspeções e averiguação da conclusão dos trabalhos iniciais; e as providências para autorizar o início da cobrança do pedágio.
- b) **Manual de Fiscalização das Rodovias Federais Concedidas – Manual de Procedimentos⁵**: padroniza as atividades de fiscalização e destaca a necessidade de consultar o Contrato e o Plano de Exploração Rodoviária (PER) para as eventuais especificidades e particularidades de cada concessão, inclusive de seu respectivo sistema rodoviário.
- c) **Manual de Fiscalização das Concessionárias do Serviço Público de Exploração da Infraestrutura Rodoviária Federal – aspectos Econômico-Financeiros⁶**: contempla procedimentos gerais a serem adotados pelos Servidores; detalha as modalidades e os aspectos conceituais e metodológicos da fiscalização; apresenta os conceitos e metodologias da fiscalização, das visitas técnicas, da emissão do atestado de regularidade para as concessionárias e o arcabouço jurídico e legal utilizado para elaborar normas e procedimentos.

⁴ <https://portal.antt.gov.br/documents/359170/3495291/manual-fiscalizacao-trabalhos-iniciais.pdf/5325ed96-0368-8bf6-c28e-ef71e8bd0a2b?t=1643026049365>

⁵

https://portal.antt.gov.br/documents/359170/3495291/Manual_Fiscalizacao_Rodovias_Federais_Concedidas.pdf/e60d7ea4-9e77-ee5f-0cc0-aac6a702bcf2?t=1643031685796

⁶ https://portal.antt.gov.br/documents/359170/3495291/Manual_de_Fisc_Aspectos_EconFin.pdf/7130be68-0e90-eeeb-02dc-b7207ae0f6fa?t=1643031683429

5.2.6 Comissões tripartites

Mais recentemente, a ANTT editou a Portaria nº 90/2022, que entra em vigor em 11/06/2022, disciplina o funcionamento das comissões tripartites de rodovias concedidas no âmbito dos contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária sob sua competência.

Essa portaria contempla grande parte dos anseios e preocupação da população paranaense no intuito de acompanhar e fiscalizar as concessões de rodovias no estado no tocante a participação na fase da concessão e na questão espacial e local.

A nova norma estabelece que, para cada contrato de concessão, deverá ser constituída uma comissão tripartite da rodovia concedida para acompanhamento e fiscalização da execução do contrato, composta por representantes da ANTT, concessionária, dos usuários e das comunidades localizadas na zona de influência da rodovia.

Além disso, a referida portaria, em seu art. 3º, determina que as comissões tripartites possuem atribuições fiscalizatórias e consultivas, para:

- I - Avaliar a atualidade e qualidade dos serviços prestados pela concessionária;
- II - Sugerir alterações dos padrões e procedimentos da concessionária, da carta de serviços ao usuário e do sistema de informações ao usuário, com vistas ao aprimoramento dos serviços prestados;
- III - acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor ou controle interno da concessionária e manifestar-se sobre a sua indicação; e
- IV - Apoiar e acompanhar os procedimentos para inclusão, alteração ou exclusão de obras e serviços no contrato de concessão no âmbito das revisões”.

Para que de fato essas comissões possam fazer um trabalho efetivo, a portaria determina que a concessionária deve disponibilizar o contrato de concessão, o regimento e as finalidades e atividades recentes da comissão. Além disso, o balanço anual e demonstrações econômico-financeiras da concessionária, constituída na forma de SPE, também devem ser disponibilizados à comissão.

No caso das rodovias paranaenses, portanto, deverão ser constituídas seis comissões com atribuição consultiva e fiscalizatória, para acompanhamento da execução do contrato de concessão. Também, existindo acordo entre as partes, nos termos do disposto no § 1º do

art. 2º da referida resolução, poderá “haver reuniões conjuntas ou unificação de comissões tripartites por região”.

Por outro lado, cabe registrar que a experiência obtida nas concessões anteriores no Paraná não foi positiva apesar do curso legal dado à instituição de comissão similar.

De qualquer forma, excetuando-se as questões relacionadas ao preço da tarifa que serão comuns, nos seis lotes a serem concedidos grande parte das questões deverão envolver temas locais tais como obras para duplicações, desvios e passarelas. Também, deverão contemplar as condições operacionais, envolvendo, por exemplo, nível de acidentes, manutenção e conservação das vias.

Assim, para maior assertividade e aderência à realidade e às especificidades locais, recomenda-se que em cada lote concessionado sejam instituídas subcomissões correspondentes ao número de praças de pedágio, o que representaria seis comissões subdivididas em 42 subcomissões locais.

5.3 Governança pública

Em 23/11/2017 foi publicado o Decreto no 9.203/2017 que “dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”. Segundo o inciso I, do art. 2º desse decreto, a governança pública compreende o:

“conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Para tais finalidades, a Governança Pública contempla a avaliação do ambiente, dos cenários, das alternativas, bem como dos resultados atuais e dos almejados. Dessa forma possibilita o direcionamento adequado na preparação e na coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas; além de “monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas” (TCU, 2021, p. 12-13).

No âmbito da Governança Pública, a liderança demanda adequação ao contexto e aos objetivos organizacionais; a promoção da integridade na organização; e líderes com competências adequadas para desempenhar suas atribuições. Já a estratégia demanda o

direcionamento da organização aos objetivos de Estado e de Governo; bem como “lidar adequadamente com os riscos relacionados; e monitorar os resultados organizacionais”. Já o controle, requer transparência, *accountability* e auditoria interna efetiva (TCU, 2021, p. 12-13).

De acordo com o art. 3º, incisos I a VI, do citado decreto, os princípios da governança pública compreendem capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência.

5.4 Publicização de investimentos, dados operacionais e demonstrações contábeis das concessionárias

5.4.1 Fundamentos jurídicos

A Constituição Federal consagra em seu art. 37, dentre os vários que regem a Administração Pública, o princípio da publicidade, segundo o qual os atos públicos em geral devem ser, por regra, publicizados, veja-se:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] grifou-se

Nessa linha, à exceção daquelas informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, cujo resguardo encontra guarida no art. 5º, inc. XXXIII da mesma Constituição, todas as demais informações devem ser públicas e acessíveis a qualquer cidadão.

O princípio da publicidade está ao mesmo tempo coligado ao direito que os cidadãos possuem de obter informações e ao dever que incumbe ao Estado de conferir transparência aos seus atos.

Por outro lado, o princípio da publicidade se relaciona intrinsecamente com o princípio republicano - na medida em que as coisas geridas pelo Administrador pertencem ao povo e a ele deve ser dado conta dos atos praticados na gestão desse patrimônio -, e com o princípio democrático – na medida em que é lícito a qualquer cidadão participar da vida política da nação sob diversas formas, dentre as quais obtendo informações do Poder Público.

No caso sob estudo, frise-se que a construção e manutenção de rodovias, ainda que concedidas a particulares, conservam a titularidade do ente estatal originalmente responsável por se desincumbir dessas atividades.

Assim, os particulares responsáveis pela execução do serviço conservam o dever de conferir publicidade acerca dos atos praticados para a consecução dos objetivos contratuais, eis que agem por delegação do Poder Público.

Nessa linha, ainda que em face do particular contratado, o cidadão conserva seu direito constitucional de obter informações necessárias para o controle dos bens e serviços públicos afetados à concessão.

5.4.2 Publicização de dados e informações

Muito embora a sociedade seja a destinatária final das normas que insculpam o dever de publicidade e transparência de atos de gestão de bens e dinheiros públicos, em uma concessão pública o próprio Estado passa a ter interesse em obter informações acerca de atos produzidos pelo particular na gestão dos serviços delegados.

Isso porque os atos de fiscalização das obrigações contratuais muitas vezes dependem de dados produzidos e/ou custodiados pelas concessionárias, de modo que se mostra relevante que o edital de regência do certame paute-se no conceito de transparência ativa.

Conquanto esteja bem estabelecido na Constituição e na legislação infraconstitucional o dever de prestar informações pelo Poder Público e por seus agentes (inclusive delegados), a compreensão do princípio da publicidade vem sendo densificada de forma a disponibilizar ao público informações relevantes que nem sequer foram solicitadas.

À publicação proativa de informações de interesse público se dá o nome de transparência ativa, e é vista de forma recorrente, por exemplo, nos portais da transparência de pessoas políticas, órgãos e entidades públicas em todo o Brasil.

Nessa linha, entende-se que o edital da licitação das concessões rodoviárias a ser publicado pela ANTT deva contemplar, em algum de seus anexos, a obrigação das concessionárias de conferir transparência ativa às suas operações, especialmente nos seguintes aspectos:

- a) Evolução da execução do cronograma-físico das obras e intervenções;

- b) Informações acerca do volume de tráfego por tipo de veículo;
- c) Composição da tarifa;
- d) Penalidades aplicadas pelo Poder Concedente;
- e) Resultado de pesquisas de satisfação dos usuários acerca da qualidade dos serviços.

5.4.3 Publicização de investimentos

A disponibilização de informações acerca dos investimentos realizados permite o exercício do controle social sobre a efetiva inversão de recursos do particular em prol da execução do objeto contratual.

Além disso, sendo a publicização dos investimentos acompanhada de cronograma de execução física das obras, a sociedade poderá fiscalizar, por exemplo, a adequação ou não do momento oportuno para a implementação do degrau tarifário previsto.

Não bastasse isso, a realização de investimentos é parte crucial e indissociável do custo tarifário, de sorte que a publicização dos investimentos pode ser confrontada com a composição do custo tarifário.

Também deve ser considerado que a disponibilização dos investimentos realizados configura oportunidade para a segregação objetiva entre CAPEX (investimento) e OPEX (operação), de modo que seja possível aferir o quantum da receita tarifária que é vertido para cada uma das finalidades.

Lembre-se que a falta de separação objetiva e transparência em relação ao CAPEX e o OPEX foi fonte das principais e mais vultosas demandas entre o Poder Concedente e as Concessionárias na concessão anterior no Paraná, nas quais se questionava que o valor da tarifa era insuficiente para fazer frente às manutenções rotineiras e também aos investimentos contratados. Cite-se casos nos quais havia supressão/substituição de obras por outras ou mesmo sua supressão com vista a evitar reajuste do valor tarifário.

Todas essas situações evidenciam que, a despeito de figurar como princípio constitucional, a publicidade não foi suficientemente implementada no contrato anterior, de

forma que o aprimoramento da aplicação desse princípio se afigura como medida incontornável na nova concessão.

Aliado à disponibilização dos investimentos, entende-se que a ANTT de forma geral e as concessionárias em particular, cada qual em seu lote de atuação, devem manter a sociedade devidamente informada acerca da evolução da realização de investimentos, por meio da manutenção de um cronograma físico das obras previstas e já realizadas disponíveis em seus respectivos sítios na internet, ou em portal de transparência dedicado à concessão.

5.4.4 Publicização de dados operacionais

No que se refere aos dados operacionais, entende-se que o edital de licitação para as novas concessões deve prever a adoção do conceito de open data. A partir do qual as concessionárias devem disponibilizar dados com a sociedade que podem ser utilizados, reutilizados e compartilhados.

A política de dados abertos é um desdobramento da transparência ativa, e tem como principal finalidade a disponibilização de dados operacionais de interesse social, que podem ser utilizados pela imprensa, agentes de controle externo, pela academia e por desenvolvedores de soluções, pelos usuários e outros interessados.

Ainda que seja desejável a disponibilização de todos os dados operacionais passíveis de coleta no curso da concessão nem sempre se mostra viável técnica ou juridicamente sua disponibilização.

Há um conjunto de dados, entretanto, a partir do qual podem ser inferidas informações relevantes acerca e da saúde e da qualidade dos serviços e que compõe o 'mínimo necessário' que deve ser disponibilizado ativamente à sociedade, sem prejuízo de outros, quais sejam:

a) Informações sobre volume de tráfego

As informações acerca do volume de tráfego de veículos, sobretudo se fornecida segregada por tipo de veículos, permite análises profundas que vão desde a identificação do perfil do usuário, passando pela estimativa da receita das concessionárias, podendo chegar até mesmo à identificação da necessidade implementação ou priorização de obras públicas, como a duplicação de vias.

Tais informações se espraiam por uma miríade tão grande de possibilidades que configuram um instrumento poderoso inclusive para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas a categorias específicas de usuário como, por exemplo, os motoristas profissionais.

Análises financeiras podem ser extraídas estimando-se a receita obtida pelas concessionárias em seus lotes de operação, elemento essencial para a avaliação/reavaliação da equação econômico-financeira dos contratos.

Por fim, a disponibilização desses dados aproximará as concessionárias das universidades e demais instituições de pesquisa, fomentando o desenvolvimento de soluções que contribuam para a melhor prestação dos serviços ou mesmo aproveitando essas informações para desenvolver ou aprimorar políticas em outras áreas de interesse científico ou social.

b) Informações sobre o volume de acidentes

Quando se busca transferir a execução de um serviço público a um particular se espera, dentre outras expectativas, que nele sejam aplicadas técnicas que o particular pode viabilizar de forma mais eficiente que o Poder Público.

Assim, ao manter a via com maior regularidade, executar obras que permitam à via conferir maior segurança, manter em dia as sinalizações vertical e horizontal, a expectativa é de uma redução no número de acidentes nas rodovias concedidas.

Nessa linha, a disponibilização de dados acerca do volume de acidentes pode funcionar como elemento adicional para a identificação da qualidade dos serviços.

Além disso, se acompanhada da informação quanto ao local do incidente, pode traduzir os pontos que reclamam maior atenção da concessionária ou mesmo do Poder Público, a fim de que neles sejam implantadas ou aprimoradas as medidas de segurança viária.

c) Informações acerca das penalidades aplicadas pelo Concedente

No que toca às informações relativas às penalidades aplicadas pelo Poder Concedente às concessionárias, sua disponibilização possui ao menos duas finalidades essenciais.

Partindo-se da premissa de que as penalidades apenas são aplicadas em virtude de descumprimento de obrigação contratualmente assumida, a primeira função é de mostrar à sociedade que o Concedente efetivamente fiscaliza a execução do contrato.

Mais do que simplesmente estipular as condições contratuais – o que a Administração já faz e de forma unilateral, haja vista que os contratos administrativos são tipicamente por adesão – a simples previsão contratual não garante, por si só, a execução da obrigação contratada.

Deve a Administração, portanto, fiscalizar a execução dos contratos e, quando for o caso, aplicar a penalidade cominada. Essas atribuições, inclusive, que se inserem como dois dos poderes que excedem o direito comum, também denominados poderes ou cláusulas exorbitantes, previstos no art. 58, inc. III, da Lei nº 8.666/1993, veja-se:

“Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo”. grifou-se

A segunda função é permitir que a coletividade, conhecendo as razões que ensejaram a aplicação da penalidade, possa exercer controle social não apenas sobre a Administração, mas especialmente sobre as concessionárias inadimplentes, de modo a contribuir com novas denúncias ou aferir o processo de regresso da concessionária às lindes traçadas pelo contrato.

d) Resultado de pesquisas de qualidade dos serviços

A disponibilização do resultado de pesquisas de qualidade contribui não apenas para a identificação pelas concessionárias de pontos fortes e vulnerabilidades na execução dos

serviços. Elas são como uma espécie de termômetro que mede a percepção do usuário em relação aos serviços prestados.

Com a divulgação dos dados é possível comparar a qualidade dos serviços prestados entre as diversas concessionárias, estimulando aquelas nem tão bem avaliadas a buscar formas de conquistar a confiança e o respeito dos usuários.

Para além do controle social, a divulgação dos resultados também pode contribuir com a formulação/priorização de políticas públicas ou direcionamento de investimentos, sendo absolutamente salutar que tais dados sejam públicos.

Em síntese, a disponibilização dos dados operacionais, não restritos esses aos citados de forma exemplificativa no presente estudo, configuram melhor realização do princípio da publicidade, especialmente se disponibilizados na modalidade *open data*,

5.4.5 Publicização de demonstrações contábeis

Já no que se refere às demonstrações contábeis (ou financeiras) frise-se que as empresas que operam concessões de grande porte, como as rodoviárias, geralmente se organizam em sociedades por ações, que já têm a obrigatoriedade de publicação de demonstrações financeiras ao final de cada exercício, conforme preceitua a Lei 6.404/1976, a Lei das S.A., veja-se:

Art. 176. Ao fim de cada exercício social, a diretoria fará elaborar, com base na escrituração mercantil da companhia, as seguintes demonstrações financeiras, que deverão exprimir com clareza a situação do patrimônio da companhia e as mutações ocorridas no exercício:

- I - balanço patrimonial;
- II - demonstração dos lucros ou prejuízos acumulados;
- III - demonstração do resultado do exercício; e
- IV - demonstração dos fluxos de caixa; e
- V - se companhia aberta, demonstração do valor adicionado.

§ 1º As demonstrações de cada exercício serão publicadas com a indicação dos valores correspondentes das demonstrações do exercício anterior”. grifou-se

Nessa linha, a questão da publicidade das demonstrações contábeis, apesar de dever ser pontuada como obrigação de todas as concessionárias, não alberga em si problema intransponível.

O mote para conferir maior utilidade e fidedignidade aos dados financeiros, contábeis e patrimoniais reside na comparabilidade de dados entre as diversas concessionárias, o que apenas pode ser efetivado a partir da: a) segregação contábil e b) instituição de um plano de contas padrão.

A segregação contábil tem por objeto evitar que a escrituração contábil de outros negócios geridos pela concessionária (outras concessões, por exemplo) interfiram nos resultados apresentados nas demonstrações. A contabilidade de cada concessão deve ser exclusiva, ou seja, deve expressar apenas o resultado das escriturações mercantis daquela concessão.

Nessa linha, seja por intermédio da instituição de uma SPE, seja pela instituição de contabilização segregada, apenas se deve admitir a contabilidade exclusiva da concessão, de sorte que outras atividades exercidas pela concessionária não contaminem, para melhor ou para pior, as demonstrações contábeis da concessão.

Além disso, em que pese a instituição de normas regulamentares, sabe-se que cada negócio possui suas particularidades, e mesmo em empresas que exploram a mesma atividade, a escrituração contábil pode ser feita de maneira distinta, impossibilitando comparativo.

Para sanar esse problema, é de todo recomendável que além da segregação contábil as concessionárias devam lançar sua escrituração em um plano de contas padrão, aprovado pelo Poder Concedente, que seja comum a todas as concessionárias.

A partir de escrituração padrão comum a todas as concessionárias será possível traçar correlações mais precisas entre custos, receitas e patrimônio, de forma que seja possível definir cenários tarifários condizentes com o real estado da equação econômico-financeira dos contratos.

5.5 Prevenção contra atos lesivos à administração pública (Lei nº 12.846/13)

A Lei nº 12.846/13, conhecida Lei Anticorrupção Empresarial, foi importante instrumento legislativo criado em meio a inúmeros escândalos de corrupção no país, tendo como objetivo proteger o erário da malversação de recursos públicos, visando ainda a

proteção da Administração Pública das mais diversas práticas nocivas à concorrência nos certames licitatórios que acabem impedindo-a de obter a proposta mais vantajosa.

O bem jurídico protegido por referida lei é, assim, o patrimônio público da Administração Nacional e Estrangeira, aí incluindo-se as organizações públicas internacionais. Na toada do que disciplina o *caput* do art. 5º, a Lei também visa à salvaguarda dos princípios administrativos e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Especificamente no que tange às contratações públicas, a lei traz um rol generoso de atos considerados lesivos ao patrimônio público, todos esses passíveis de responsabilização nas esferas administrativa e judicial de forma autônoma, vejamos:

“Art. 5º., IV - no tocante a licitações e contratos:

- a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;
- b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;
- c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;
- d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;
- e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;
- f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou
- g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

Art. 18. Na esfera administrativa, a responsabilidade da pessoa jurídica não afasta a possibilidade de sua responsabilização na esfera judicial”.

Pois bem. Em relação ao tema proposto há de se verificar que o Edital dedica o Anexo 16 para dele tratá-lo, trazendo como documento obrigatório para participação no certame a assinatura de Termo de Integridade pelos proponentes.

Por sua vez, a cláusula 20.9 da minuta do Contrato de Concessão prevê a possibilidade de aplicação da penalidade de suspensão do direito de participar de licitações e de contratar com a Administração em decorrência da declaração de caducidade, além das

situações previstas na legislação e regulamentação aplicáveis, destacando as hipóteses do art. 88 da Lei nº 8.666/93.

Muito embora o Edital faça expressa menção à Lei nº 12.846/13 dedicando-lhe o Anexo 16, e também traga a previsão da aplicação da penalidade de suspensão de participar de licitações e contratar com a Administração pelo prazo de até dois anos, acredita-se que o fez de forma tímida e poderia avançar em sua regulamentação.

A verdade é que não será uma simples declaração que impedirá efetivamente que empresas mal intencionadas acabem por prejudicar os bens jurídicos protegidos pela Lei. Ademais, a Lei nº 8.666/93 prevê outras hipóteses de penalidades que, quando aplicadas, gerariam consequências mais severas aos concessionários do que a simples suspensão de licitar com a Administração.

Considerando o bem jurídico que a Lei nº 12.846/13 visa proteger, é altamente recomendável que a Administração Pública imponha critérios mais rigorosos para inibir eventuais práticas lesivas ao erário e à concorrência.

Note-se que a Lei aplicável subsidiariamente à concessão é a Lei nº 8.666/93, que traz em seu art. 88 expressa autorização para aplicação de penalidade não só de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração pelo prazo de até dois anos, **mas também a penalidade de declaração de inidoneidade**, sempre que o contratado tenha praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação, ou demonstrar não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados, o que é exatamente o caso em voga.

Veja-se o que disciplina o art. 87 c/c art. 88 da Lei nº 8.666/93:

“Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

§ 1º *omissis*

§ 2º *omissis*

§ 3º *omissis*

Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados”. grifou-se

A grande questão é que de acordo com o entendimento do TCU⁷, em divergência com o posicionamento do STJ, a penalidade de suspensão temporária de participar de licitações e impedimento de contratar pelo prazo de até 2 (dois) anos é mais branda eis que *não atinge as demais esferas estatais, restringindo-se à entidade ou órgão sancionador.*

Ou seja, se uma empresa contratada vier a ser condenada por algum ato atentatório à dignidade dos bens jurídicos protegidos pela Lei nº 12.846/13, a penalidade de suspensão passível de ser aplicada somente valerá para a esfera jurídica do próprio órgão ou entidade, ficando a empresa fraudadora livre para celebrar contratos com outras esferas e órgãos estatais.

Já a penalidade de inidoneidade, cuja possibilidade de aplicação é autorizada pelo art. 88 da Lei nº 8.666/93, porém não vem expressa no contrato, abrange todos os órgãos e entidades da federação, ou seja, se uma empresa foi condenada com base na Lei nº 12.846/13 e, administrativamente, lhe for imposta a penalidade de inidoneidade, esta fica impedida de celebrar contratos públicos com qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Direta e Indireta da União, Estados e Municípios, não apenas o órgão ou entidade sancionador, o que parece ser muito mais efetivo para inibir a prática de atos de corrupção.

Na doutrina, Furtado (2007, p. 217)⁸ se manifesta no mesmo sentido, vejamos:

“(…) a **suspensão temporária** somente é válida e, portanto, somente impede a contratação da empresa ou profissional punido durante sua vigência **perante a unidade que aplicou a pena**; a **declaração de inidoneidade impede a contratação da empresa ou profissional**

⁷ Acórdão 2788/2019 – Plenário do TCU.

⁸ FURTADO, Celso Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

punido, enquanto não reabilitados, em toda a Administração Pública federal, estadual e municipal, direta e indireta”. grifou-se

No mesmo sentido, Pereira Junior (2009, p. 561) ⁹ assim se manifesta:

“A diferença do regime legal regulador dos efeitos da suspensão e da declaração de inidoneidade reside no alcance de uma e de outra penalidade. Aplicada a primeira, fica a empresa punida impedida perante licitações e contratações da Administração; aplicada a segunda, a empresa sancionada resulta impedida perante as licitações e contratações da Administração Pública”. grifou-se

Bem se vê que referida omissão contratual limita em muito a efetividade na governança dos contratos de concessão a serem firmados, eis que por mais que a aplicação da Lei nº 12.846/13 não precise de sua densificação na licitação, a possibilidade de exigência da mais eficiente, ampla e regular execução contratual precisa estar amparada pelo contrato.

Neste sentido, em havendo uma condenação judicial ou administrativa da concessionária perante os órgãos competentes por algum ato ilícito praticado com base na Lei nº 12.846/13, uma previsão contratual de possibilidade de declaração de inidoneidade seria o instrumento necessário para que a Administração pudesse encerrar o contrato e impor tal sanção ao contratado de forma a impedir-lhe de praticar esses atos em face de toda a Administração Pública nacional, o que dificilmente conseguiria fazer na omissão do contrato administrativo e, caso o faça, certamente gerará controvérsias jurídicas incansáveis e desnecessárias sobre a sua possibilidade, justamente ante à atual omissão do contrato em relação à possibilidade de aplicação dessa específica penalidade.

E em razão de um elevado déficit moral que tem se verificado em algumas concessões públicas celebradas em todo o território nacional, é de todo recomendável que o contrato de concessão preveja cláusula expressa de aplicação de penalidade de suspensão, impedimento ou inidoneidade em havendo condenação da concessionária por quaisquer dos ilícitos contemplados na Lei nº 12.846/13, sugerindo-se, assim, que seja suprida a omissão constatada na minuta contratual.

⁹ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

6 META 10: RESULTADOS E RECOMENDAÇÕES

6.1 Resultados consolidados das análises anteriores

São destacados a seguir constatações relativas a pontos já tratados e detalhados no presente e em relatórios anteriores, que foram consideradas especialmente relevantes para a avaliação e adequada modelagem do novo processo de concessões para as rodovias federais e estaduais no Paraná.

Ausência de Dados, Documentos e Correlatos: a ANTT não disponibilizou todos os documentos relativos às novas concessões e não foram informadas as extensões de todas as obras propostas, inclusive de recuperação, porém foram considerados os respectivos investimentos. Também foram encontradas algumas inconsistências e divergências em várias extensões rodoviárias. Além disso, não foi possível acessar os Projetos de Engenharia e demais elementos técnicos de todos os lotes. Tal situação não permite avaliar se os quantitativos, níveis de intervenções e as soluções técnicas estão condizentes com as previsões orçamentárias.

Ausência de Licenciamento Ambiental: contatou-se que as rodovias localizadas no Paraná, estaduais e federais, não possuem licença de operação. Segundo apurado, apenas obras isoladamente, foram sendo licenciadas ou autorizadas de forma completa durante o último período de concessão. Além disso, serão necessários licenciamentos e autorizações ambientais e até outorgas de recursos hídricos, para as obras e serviços que serão realizadas durante as novas concessões.

Critérios Desconhecidos: o modelo proposto pela ANTT contempla um mecanismo de descontos na tarifa baseado em uma contrapartida de aportes financeiros. Entretanto não foram apresentados os critérios utilizados para a definição das faixas de descontos e dos respectivos aportes. Além disso, destaca-se que a contrapartida financeira inibe a oferta de descontos.

Diferença de Valores nos Investimentos Previstos: as planilhas financeiras, divulgadas pela ANTT em abr. 2021, foram utilizadas para levantar os investimentos nos seis lotes, dos quais aproximadamente 42% são destinados a obras de ampliação de capacidade e outras melhorias. Porém, na previsão de investimentos enviada pela agência ao TCU, em nov. 2021, foi constatada diferença a maior de aproximadamente R\$ 650 milhões nos valores dos investimentos.

Eventual Abuso na Receita Estimada: a ausência de divulgação do detalhamento das diretrizes e critérios para definição dos locais de implantação de praças ou postos de cobrança de pedágio em áreas conturbadas, pode ser indício de se valer do fluxo local de veículos que não é representativo do fluxo real da rodovia, fato que poderia caracterizar a busca nessa demanda em local atípico, de receitas adicionais para viabilizar um modelo de negócio mais amplo que o licitado. Também, não foram apresentados indicativos de regulamentação específica do sistema de livre passagem (free flow), o que poderia tornar mais justo a tarifa a ser paga pelos usuários das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Indícios de Falta de Isonomia Tarifária: na modelagem tarifária foi constatado que há várias situações em que não foi preservada a isonomia no cálculo tarifário para os diferentes tipos de veículos. Também, há indícios de que as especificidades logísticas das economias locais e regionais não foram adequadamente contempladas nas categorias com direito ao desconto de usuários frequentes.

Lacunas Legais - Estaduais e Municipais: mesmo com a aprovação da Lei Estadual no 20.668/2021 que delegou a administração de rodovias estaduais à União, existem lacunas relacionadas à preservação das competências fiscalizatórias e punitivas de órgãos estaduais. Também há falta de definição quanto às rodovias que podem ser incluídas ou retiradas de tal delegação e até há o caso das eventuais isenções tarifárias nas rodovias estaduais.

Limitação das Garantias: a modelagem de garantia proposta pela ANTT apresenta limitações o vencedor da licitação deverá fazer um depósito junto ao poder concedente ou ao órgão por ele designado, em valor equivalente a 10% (dez) do valor total de investimentos previstos no lote (próximo de R\$ 6 bilhões). Adicionalmente a garantia será ampliada com o

equivalente a 1 % (um) do valor da concessão, para cada 3% (três por cento) do desconto oferecido em relação ao preço de referência. Além dos custos envolvidos e suas implicações tarifárias, em razão vínculo aos descontos concedidos, inibe os descontos a serem oferecidos na concorrência.

Momento Inadequado para a Licitação: constatou-se que o momento macroeconômico (maio 2022) é inadequado para realizar a nova licitação das concessões das rodovias, pois as condições macroeconômicas nacionais e mesmo internacionais se deterioraram drasticamente. Assim, tal momento irá se refletir na composição das tarifas e, assim, todo o ônus advindo do atual momento de instabilidade, será carregado ao longo dos anos, mesmo que posteriormente se obtenha estabilidade financeira, pois poderá implicar em tarifas irrealistas no futuro.

Necessidade de Aprimoramento da Fiscalização e Governança: em que o arcabouço legal e regulatório ao qual as novas concessões estarão subordinadas, foi possível constatar que é necessário aprimorar e formalizar, inclusive contratualmente, obrigações a serem cumpridas pelas Concessionárias e Poder Concedente no tocante à transparência ativa, contemplando a publicização das atividades operacionais, técnicas, econômico-financeiras e outras relacionadas às concessões; bem como das ações de fiscalização e auditorias, inclusive com canais específicos para o controle social.

Necessidade de Nova Audiência Pública: entre a audiência realizada pela ANTT em abr. 2021 e a documentação encaminhada por ela encaminhada ao TCU em nov. 2021, foram promovidas pela referida agência, alterações em critérios, investimentos e outras mudanças na modelagem das concessões rodoviárias paranaenses que demandam a realização de uma nova audiência para tratar da questão.

Necessidade de Participação dos Municípios: não foram encontrados elementos indicadores de foram realizadas consultas formais aos municípios que são e serão de alguma forma afetados pelas obras e operação dos serviços a serem concedidos. Assim, não há garantia de que as interferências da concessão estejam em conformidade com as políticas urbanas e diretrizes contempladas nos planos diretores e de mobilidade, entre outros instrumentos legais desses municípios. Também não foram identificados elementos que

indiquem a eventual realização de estudos pertinentes, como os Estudos de Impacto na Vizinhança (EIV) próprios de cada município.

Ônus Gerado pela Outorga, Aporte ou Correlato: os custos relativos à outorga, aporte ou qualquer outro termo que envolva a mobilização de recursos da Concessionária, serão pagos pelos usuários. Dessa forma, tal exigência de outorga ou correlato, se assemelha a uma tributação disfarçada que o governo cobrará, justamente sobre um segmento deficiente de nossa economia qual seja, a infraestrutura de transportes terrestres, aumentando o valor do desembolso e levando a que se gaste mais para um mesmo resultado macroeconômico (maior custo-benefício.)

Serviço Adequado Não Instrumentalizado: nos documentos analisados, não foram especificados todos os parâmetros necessários para definir a forma do pleno atendimento dos atributos do Serviço Adequado (art. 6º da Lei Federal no 8987/1995) e que permitam ao Poder Concedente fiscalizar seu cumprimento por parte das concessionárias.

Tarifas Majoradas Antes da concessão: apesar da divulgação governamental de que haveria redução significativa nas tarifas do pedágio, foi constatado que no período de jan. a out. 2021 ocorreu uma variação de 8,23% no IPCA e que de out. 2019 a out. 2021 a variação acumulada nesse indicador foi de 15,12%. Isso significa que já no início das novas concessões talvez não exista diferença entre as antigas e as novas tarifas do pedágio ou, dependendo do início dos novos contratos, que as novas tarifas sejam mais elevadas que as anteriormente praticadas.

6.2 Recomendações para a continuidade dos serviços

São destacados a seguir recomendações relativas a alguns pontos já tratados e detalhados no presente e em relatórios anteriores, que foram consideradas particularmente relevantes para a avaliação e adequada modelagem do novo processo de concessões para as rodovias federais e estaduais no Paraná.

Aportes e Descontos: recomenda-se solicitar os critérios e justificativas técnicas utilizadas para definição das faixas de descontos e dos respectivos aportes financeiros.

Atributos do Serviço Adequado: frente à ausência de definição dos parâmetros definidores do pleno atendimento dos atributos do Serviço Adequado (art. 6º da Lei Federal no 8.987/1995) e que permitam sua fiscalização, recomenda-se a edição de diploma legislativo estadual que prescreva as diretrizes legais acerca de cada um desses atributos. É também possível que o detalhamento técnico da questão seja regulamentado via decreto do Poder Executivo.

Avaliação dos Investimentos Previstos: há indicativos de que as obras propostas pela EPL (2021) frente às tipologias do CMG/DNIT, estariam dentro dos limites praticados pelo mesmo. Porém, recomenda-se requerer os quantitativos e especificação de obras faltantes, inclusive com os respectivos projetos de engenharia e documentos técnicos correlatos para que seja possível obter maior segurança na avaliação, mesmo que por amostragem, bem como realizar simulações adequadas entre o que se está sendo proposto, com a nova metodologia de Custos Médios Gerenciais, apresentada pelo DNIT (2019).

Diferença no Valor dos Investimentos: frente à expressiva diferença de R\$ 650 milhões nos investimentos previstos, recomenda-se solicitar esclarecimentos detalhados sobre as obras a serem realizadas com esse expressivo montante de recursos, bem como esclarecer qual o impacto desse volume de investimentos na tarifa referencial básica. Também é importante esclarecer a viabilidade de realizar tais obras no prazo atualmente previsto, pois além da elaboração dos projetos, será necessário o obter o licenciamento ambiental, o que pode demorar pelo menos dois anos.

Edital e Contrato: quando as “regras de jogo são definidas” se estabelecem todas as responsabilidades e riscos para os agentes envolvidos. Assim, recomenda-se analisar detalhadamente o edital, contrato e demais documentos finais do futuro processo de concessão. Inclusive, nesse momento será possível, com maior segurança, avaliar o futuro da malha rodoviária no Paraná e a capacidade da mesma atender os interesses da sociedade em geral e do setor produtivo, regional e nacional.

Fiscalização e Governança: visando propiciar a transparência ativa e o controle social, bem como aprimoramento dos mecanismos de fiscalização da concessão, recomenda-se que o Edital da Licitação e Contrato das Concessões rodoviárias a ser publicado pela ANTT, contemple a obrigação das Concessionárias: a) publicar em seus portais eletrônicos, dados relacionados ao volume mensal de tráfego e de acidentes; receitas mensais auferidas; balanços e demonstrações financeiras anuais; relatórios mensais das obras contratadas, com quantitativos físicos e financeiros, e respectivos prazos de execução; relatórios anuais sobre o atendimento dos atributos do serviço adequado e qualidade dos mesmos; relatórios anuais de responsabilidade socioambiental e outros; b) contratar auditorias independentes de cunho técnico, operacional e econômico-financeira. Recomenda-se ainda que o Poder Concedente também realize de forma constante e plena, a divulgação de todos os atos relacionados à concessão, incluindo os documentos fornecidos pelas Concessionárias.

Investimentos Durante a Concessão: as obras são fundamentais para obter serviço adequado, compor os custos da concessão e as tarifas dos usuários. Porém, sem adentrar na forma de sua contratação, os insumos e as tecnologias variam ao longo do tempo impactam os custos envolvidos. Assim, recomenda-se que a fiscalização da realização dos investimentos contratados, deve ser balizada em três variáveis que devem ser previstas e detalhadas no Edital e Contrato, quais sejam: valor monetário, prazo e quantitativo físico.

Isonomia Tarifária e Usuários Frequentes: recomendam-se ajustes na modelagem tarifária de forma que todos os usuários paguem conforme o tamanho e uso de seus veículos e que, para atender às especificidades logísticas das economias locais e regionais, sejam ampliadas as categorias de veículos que podem se beneficiar do desconto de usuários frequentes (DUF).

Legislação Complementar: recomenda-se via legislativa, recomendar que sejam preservadas as competências fiscalizatórias e punitivas da Polícia Rodoviária Estadual, o exercício das atividades típicas da própria Assembleia Legislativa, do Poder Judiciário paranaense, do Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR), do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), do DER/PR, da AGEPAR, dentre outros agentes públicos. Além disso, novos instrumentos legais estaduais podem conter obrigatoriedade de que de um lado, a União inclua nos editais e demais documentos licitatórios cabíveis; e que de outro, os

proponentes incluam nas suas propostas; as regras e limitações previstas na legislação estadual, aplicáveis às concessões de rodovias pertencentes ao Estado do Paraná. Também é possível prever que as futuras Concessionárias, ao menos no tocante às rodovias estaduais, respeitem as eventuais restrições legais, existentes ou a se estabelecer, tais como a vedação de instalação de pedágio em áreas conturbadas; bem como atendam às legislações municipais, tais como as relacionadas aos planos diretores, planos de mobilidade e de impacto da vizinhança.

Licitação pelo Menor Preço: considerando que os custos relativos à outorga, aporte ou qualquer outro mecanismo correlato, que gere ônus para a concessionária, serão pagos pelos usuários, além de se caracterizarem como uma tributação disfarçada, recomenda-se que a licitação seja realizada pelo critério no qual vence quem der o maior desconto em relação ao preço de referência, o que é chamado modelo de menor tarifa puro ou de menor preço para o usuário.

Nova Audiência Pública: considerando as relevantes alterações realizadas entre a audiência realizada em abr. 2021 e os documentos encaminhados ao TCU em nov. 2021, a constatação de algumas inconsistências e a ausência de todos dados e informações necessários para uma adequada avaliação, recomenda-se a realização de nova Audiência Pública, com vistas a dar publicidade e submeter ao controle social o modelo de concessão rodoviária no Paraná.

Novo Tipo de Garantia: considerando-se as limitações no modelo de garantia apresentado pela ANTT, recomenda-se substituí-lo por “depósitos financeiros de caução”, constituídos em valores fortes, em títulos do Governo Federal e representativos na dimensão da concessão que, ressalte-se são remunerados. Nesse novo modelo de garantia, dos valores totais caucionados, 70% (setenta) seriam paulatinamente liberados em sincronia com a execução dos investimentos previstos no edital (valores financeiros, quantitativos físicos e prazos). Os outros 30% (trinta) restantes do lastro constituído, só seriam devolvidos depois de executado e auditado o integral cumprimento dos investimentos.

Obras em Duplicidade: foi identificada a possibilidade de que obras já pagas pelos usuários nas concessões anteriores e que não foram realizadas sejam incluídas nas novas concessões e assim, sejam novamente pagas pelos usuários. Por outro lado, tais obras não

realizadas ou não concluídas são objeto de ações judiciais, cujo passivo real é desconhecido. Assim, recomenda-se que o investimento para realizar tais obras (não realizadas e inacabadas) não fique a cargo das novas Concessionárias e sim do Poder Concedente que, em caso de êxito, poderá ser ressarcido judicialmente, porém não terá mecanismos efetivos para compartilhar tal ressarcimento individual aos usuários que pagaram o pedágio.

Participação dos Municípios: recomenda-se orientar os municípios que são e serão de alguma forma afetados pelas obras e operação dos serviços a serem concedidos, para avaliarem se tais atividades estão em conformidade com as suas políticas urbanas e diretrizes contempladas nos seus planos diretores e de mobilidade, entre outros instrumentos legais. Bem como, avaliem quanto à necessidade de realizar Estudos de Impacto na Vizinhança (EIV) e até mesmo de Audiências Públicas em conformidade com as respectivas leis municipais. Também, que indiquem os procedimentos previstos para a obtenção das licenças/autorizações de construção, ampliação ou funcionamento emissão de alvará, a serem efetivados após a celebração dos novos contratos de concessão.

Postergação da Licitação: tendo em vista a instabilidade financeira, própria do momento macroeconômico atual (maio 2022) e suas implicações futuras, especialmente o possível ônus de cunho tarifário, recomenda-se transferir um momento mais adequado, a licitação prevista para ser realizada ainda em 2022. Tal medida também propiciaria a análise de documentos e dados ainda não disponibilizados, bem como permitiria adotar as providências pendentes, entre as quais, a regularização do licenciamento ambiental de operação.

Praças em Áreas Conurbadas: para evitar o risco de abuso nas receitas estimadas, recomenda-se solicitar os estudos que embasaram a definição dos locais de instalação das praças e postos de pedágio, especialmente, daqueles existentes ou a serem implantados em áreas conurbadas. Também se recomenda avaliar a não implantação dessas praças e postos de em tais áreas, para verificar se é mais adequado ao interesse público onerar os usuários frequentes dessas áreas ou lhes conceder o benefício, diluindo a supressão de receita nas tarifas junto aos demais usuários. Adicionalmente, se recomenda regulamentar e incluir o sistema de livre passagem (free flow) nas novas concessões, tornando mais justa a tarifa a ser paga pelos usuários das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Providências Complementares para Transição: em que pese o advento da promulgação da lei paranaense que autoriza a delegação de rodovias estaduais à União, é necessário verificar as providências relacionadas às autorizações, permissões e até concessões de uso das faixas de domínio nas rodovias estaduais que estavam concessionadas. Também, é necessário definir os procedimentos aplicáveis à fiscalização e recebimento das obras nas rodovias federais e estaduais a cargo das antigas concessionadas.

Regularização do Licenciamento Ambiental: a ausência de licenciamento ambiental de operação das rodovias localizadas no Paraná, estaduais e federais, compromete a segurança técnica e jurídica das novas concessões, podendo ocasionar atrasos nas novas obras e ações judiciais. Assim, recomenda-se dar início imediato à regularização das licenças ambientais de operação dessas rodovias. Para tal providência e se considerando as competências, recomenda-se: a) solicitar que o Ibama delegue o licenciamento ambiental de competência federal para o órgão estadual ou os municipais; b) intensificar a articulação entre o órgão ambiental federal (Ibama) e o estadual (IAT) para entendimento conjunto de todo o processo de regularização e licenciamento ambiental dos sistemas rodoviários – estadual e federal – no Paraná; c) promover articulação de providências conjuntas com os municípios que já realizam licenciamento e que serão afetados pelas obras previstas nos lotes a serem licitados; d) articular as providências necessárias com outros órgão envolvidos, direta e indiretamente, nos licenciamentos; e) emitir diretrizes claras para as recomendações apontadas para garantir a segurança jurídica e evitar atrasos no processo de licenciamento e, conseqüentemente, nas obras previstas.

Risco Cambial: considerando-se a complexidade envolvida na mitigação do eventual risco cambial e, caso cabível, a impossibilidade técnica de ressarcir individualmente os usuários que pagaram pelo mesmo, recomenda-se extinguir tal cobrança e compensar os eventuais prejuízos (ou eventuais lucros) nos processos de revisão, simplificando os complexos processos de concessão. Ou seja, a inovação proposta do risco cambial ser assumido pelos usuários e ou Poder Concedente deve ser considerada inaceitável e deve ser excluída do edital.

6.3 Considerações finais

A participação ativa da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) tem sido, é e será decisiva nas questões relacionadas às novas concessões rodoviárias no estado. Seu papel institucional é fundamental para garantir o serviço público adequado, com qualidade e modicidade tarifária; seja de forma preventiva mediante via legislativa ou quando da execução contratual, mediante fiscalização dos atos relacionados as concessões.

Nesse sentido, em especial, destaca-se as disposições da que regulamente tal concessão. O art. 2º, *caput* da Lei Federal nº 9.074/1995, prescreve a necessidade de elaboração de lei específica para as concessões, veja-se:

“Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, **sem lei que lhes autorize e fixe os termos**, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei no 8.987, de 1995”. grifou-se

Assim, quer no momento de iniciativa, quer na fase de votação da lei, poderá o Poder Legislativo prever as principais diretrizes a serem observadas pelo Poder Concedente e pelas Concessionárias, para garantir a adequação plena à legislação e ao interesse público do serviço público concedido.

Também, por mais que as questões de ordem técnica possam ser regulamentadas pelo Poder Executivo, a ALEP via legislativa, pode contribuir para a maior aderência dos serviços concedidos às características e especificidades da realidade paranaense. E mais que isso, pode instituir em lei, mecanismos que contribuam para garantir que as diversas responsabilidades definidas as Concessionárias e ao Poder Concedente sejam cumpridas, inclusive, com maior controle social.

Além das questões técnicas, econômicas e financeiras, a triste experiência e os graves problemas nas concessões rodoviárias paranaenses, recentemente concluídas, são evidência suficiente da necessidade e da importância em aprimorar os mecanismos de fiscalização, transparência ativa e governança pública, sem as quais a sociedade e o interesse público ficam reféns do interesse privado.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Guia da política de governança pública / Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. 86 p. : il., color.

ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres). Manual de fiscalização das concessionárias do serviço público de exploração da infraestrutura rodoviária federal – aspectos econômico-financeiros. Brasília: ANTT, dez. 2017. Disponível em: https://portal.antt.gov.br/documents/359170/3495291/Manual_de_Fisc_Aspectos_EconFin.pdf/7130be68-0e90-eeeb-02dc-b7207ae0f6fa?t=1643031683429

ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres). Superintendência de Exploração de Infraestrutura Rodoviária - SUINF. **Manual de fiscalização de rodovias federais concedidas** – manual de procedimento. Brasília: ANTT, 2016. Disponível em: https://portal.antt.gov.br/documents/359170/3495291/Manual_Fiscalizacao_Rodovias_Federais_Concedidas.pdf/e60d7ea4-9e77-ee5f-0cc0-aac6a702bcf2?t=1643031685796

ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres). **Manual de trabalhos iniciais e de autorização para início da cobrança da tarifa de pedágio no âmbito dos contratos de concessão de infraestrutura rodoviária**. Brasília: ANTT, 2022. Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/359170/3495291/manual-fiscalizacao-trabalhos-iniciais.pdf/5325ed96-0368-8bf6-c28e-ef71e8bd0a2b?t=1643026049365>

ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres). **Plano de outorga – sistema rodoviário**. Concessão de rodovias do Estado do Paraná – PR Vias. Brasília: ANTT, nov. 2021.

TCU (Tribunal de Contas da União). **Dez passos para a boa governança**. Edição 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/publicacoes.htm>.