

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO – UFRGS

Roberto Tadeu de Souza Júnior

**AS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS GAÚCHAS À LUZ DO
SISTEMA DE FRANCHISE BIDDING: 1996/2007**

**Porto Alegre
2007**

Roberto Tadeu de Souza Júnior

**AS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS GAÚCHAS À LUZ DO
SISTEMA DE FRANCHISE BIDDING: 1996/2007**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como pré-requisito a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Ivan Antonio Pinheiro

Porto Alegre,
outubro de 2007

Roberto Tadeu de Souza Júnior

**AS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS GAÚCHAS À LUZ DO
SISTEMA DE FRANCHISE BIDDING: 1996/2007**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como pré-requisito a obtenção do título de Mestre em Administração.

Conceito final:

Aprovado em de de .

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ivan Antonio Pinheiro – UFRGS

Prof. Dr. Clésio Saldanha dos Santos - UFRGS

Prof. Dr. Sabino Porto Júnior – UFRGS

Prof. Dr. Aod Cunha Moraes - PUCRS

AGRADECIMENTOS

Registro os meus agradecimentos a todos que me apoiaram na construção deste trabalho, em especial:

- À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, através do seu Programa de Pós Graduação em Administração (PPGA), pela receptividade e oportunidade de desenvolvimento acadêmico;
- Ao amigo e Prof. Dr. Ivan Antonio Pinheiro pela sua elogiável orientação profissional, seu respeito, dedicação, incentivo e indiscutível experiência acadêmica que muito valorizou este trabalho;
- Ao amigo e Prof. Dr. Giácomo Balbinoto Netto pelo inestimável companheirismo e dedicação demonstrado ao longo da minha carreira acadêmica, sempre presente nos momentos mais difíceis da minha caminhada;
- A todos os colegas da AGERGS que de uma forma ou outra contribuíram na elaboração deste trabalho, em especial ao colega e amigo Luiz Henrique Mangeon pelos inúmeros e profícuos debates realizados;
- A minha querida estagiária Michele Sackser por todo apoio e suporte dado ao longo deste trabalho, tanto na compilação de dados como na realização das pesquisas bibliográficas;
- A minha família: Cíntia e a filha Lara, pela linguagem diária da paciência, da tolerância, da compreensão, do carinho e do amor.

DEDICATÓRIA

À minha mãe, pelas privações, pela perseverança e por todo o incondicional esforço empreendido ao longo da minha trajetória educacional, deixando como maior herança as virtudes do ensino, do carinho, do respeito e do amor.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar o sistema de *franchise bidding* como uma alternativa à regulação tradicional, tomando-se como exemplo as concessões de rodovias, tanto do ponto de vista teórico como empírico. A partir do estudo de caso envolvendo o programa de concessões rodoviárias gaúchas, o presente trabalho realizou uma análise comparativa entre o sistema de *franchise bidding*, também conhecido na literatura como leilão de Demsetz (1968), e a regulação direta, identificando-se os principais pressupostos teóricos, as características e os problemas enfrentados e, ainda, as similaridades e diferenças existentes entre os dois modelos propostos. Os resultados obtidos confirmam o diagnóstico realizado por Williamson (1976), indicando que regulação e *franchise bidding* diferem somente na forma e não em espécie.

Palavras-chave: Concorrência. Concessão. Contratos. Eficiência. Estradas. Franchise Bidding. Monopólio. Leilão de Demsetz. Regulação. Rodovias. Bem Público. Serviços Públicos.

ABSTRACT

The aim of this study is to analyze franchise bidding as an alternative to traditional regulatory systems, approaching both empirically and theoretically the highway concessions as an example. Taking the highway concession program from the state of Rio Grande do Sul as a study case, this study compares the franchise bidding system, also known in the literature as Demsetz bidding (1968), with direct regulation and identifies the main theoretical assumptions, characteristics and problems experienced as well as the similarities and differences between both models. The results confirm Williamson's (1976) diagnosis showing that regulation and franchise bidding differ only in form rather than kind.

Key words: Competition. Concession. Agreements. Efficiency. Roads. Franchise bidding. Monopoly. Demsetz bidding. Regulation. Highways. Public works. Public service.

LISTA DE FIGURAS

Figura 3.1 – Cronologia da evolução do sistema de <i>franchise bidding</i>	29
Figura 3.2 – Impacto da concorrência sobre o poder de monopólio.....	52
Figura 3.3 – Organograma das críticas de Williamson: a convergência do <i>franchise bidding</i> para a regulação.....	61
Figura 5.1 – Cronologia das concessões rodoviárias no Brasil e no Estado do Rio Grande do Sul.....	69
Figura 5.2 – Evolução dos gastos com investimentos do Ministério dos Transportes em US\$ milhões – 1970/90.....	72
Figura 5.3 – Cronograma financeiro dos investimentos* previstos no PEGR – Propostas Comerciais vencedoras.....	84
Figura 5.4 – Cronologia da praça de pedágio Farroupilha – Pólo Rodoviário Caxias do Sul.....	97
Figura 5.5 – Cronograma financeiro dos investimentos previstos* nos Termos Aditivos.....	106

LISTA DE TABELAS

Tabela 5.1 – Distribuição do Volume Diário Médio (VDM) por praça de pedágio: estimativas de tráfego das Propostas Comerciais	74
Tabela 5.2 – Comparativo PBE e PC: custos, receitas e TIR (% anual).....	79
Tabela 5.3 – Estrutura de financiamento dos Pólos Rodoviários – Propostas Comercias.....	88
Tabela 5.4 – Composição da cesta de índices prevista nos contratos de concessão.....	89
Tabela 5.5 – Quadro de tarifas básicas estabelecidas no contrato.....	92
Tabela 5.6 – Total de praças contratualmente previstas.....	93
Tabela 5.7 – Quantificação das rotas de fuga reclamadas por Pólo Rodoviário: comparação com a quantidade de praças implantadas.....	100
Tabela 5.8 – Comparação entre os VDM's realizados e as estimativas das Propostas Comerciais de 1998 a 2000.....	101
Tabela 5.9 – Comparação entre os dispêndios projetados nas Propostas Comerciais e nos Termos Aditivos.	107
Tabela 5.10 – Recomposição da tarifas básicas de pedágio em conformidade com o primeiro Termo Aditivo.....	108
Tabela 5.11 – Evolução das tarifas de pedágio (1998 – 2001).....	109
Tabela 5.12 – Comparação entre os VDM's realizados e as estimativas dos Projetos de Exploração Rodoviária entre 2001 e 2004.....	121
Tabela 5.13 – Mensuração das Perdas de Receita Por Pólo Rodoviário: jan/2001 a set/2004.....	128
Tabela 5.14 – Comparação Financeira entre os Investimentos Totais Previstos e Realizados por Pólo Rodoviário: jan/2001 a set/2004.....	132
Tabela 5.15 – Comparação entre as Taxas Internas de Retorno Contratadas e os Cenários Projetados pela AGERGS.....	135
Tabela 5.16 – Valores Arrecadados a partir da Cobrança dos Eixos Suspensos: Jan/06 a Jun/07.....	137
Tabela 5.17 – Histórico da Evolução Tarifária do PECCR: Contrato Originais e Valores Realizados – 1998/2007.....	140

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1 – Razões para a regulação.....	23
Quadro 3.1 - Fatores a serem analisados no PECR em conformidade com a metodologia microanalítica de Williamson (1976)	67
Quadro 5.1 – Resumo dos Pólos Rodoviários por concessionária.....	75
Quadro 5.2 – Resumo dos processos licitatórios: análise da concorrência efetivada.....	80
Quadro 5.3 – Indicadores de qualidade do pavimento – Projeto Básico de Exploração do Pólo Rodoviário Metropolitano.....	86
Quadro 5.4 – Cronograma de abertura das praças de pedágio por Pólo Rodoviário.....	95
Quadro 5.5 – Indicadores de qualidade do pavimento e acostamentos – Projeto de Exploração Rodoviária do Pólo Rodoviário Metropolitano.....	113
Quadro 5.6 – Comparação Física entre as Melhorias Previstas e Realizadas por Pólo Rodoviário: jan/2001 a set/2004.....	130
Quadro 5.7 – Resumo dos principais problemas enfrentados pelo PECR em conformidade com a metodologia analítica de Williamson (1976).....	142

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 ESTRADAS E REGULAÇÃO	18
3 FRANCHISE BIDDING	26
3.1 A Proposição de Demsetz (1968).....	30
3.2 As Contribuições de Posner (1972) à Teoria dos Leilões Regulatórios.....	39
3.3 As Críticas de Williamson ao Sistema de <i>Franchise Bidding</i>	48
3.4 Considerações Finais sobre a Teoria do <i>Franchise Bidding</i>	62
4 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA	65
5 A EXPERIÊNCIA DOS PÓLOS RODOVIÁRIOS GAÚCHOS: 1996/2007	68
5.1 Histórico Inicial.....	71
5.2 O Processo Concorrencial.....	76
5.3 Os Contratos Originais.....	83
5.4 Os Primeiros Anos da Concessão – 1998/2000.....	94
5.5 O Primeiro Termo Aditivo.....	104
5.6 O Período de Vigência do Primeiro Termo Aditivo – 2001/2004.....	117
5.7 A Evolução do PECR e a Assinatura do Termo de Rerratificação (2005-2007).....	125
5.8 Considerações Finais sobre o PECR.	141
6 CONCLUSÃO	143
REFERÊNCIAS	151
ANEXO A – LEIS AUTORIZATIVAS	156
ANEXO B – MODELO DE CONTRATO DE CONCESSÃO UTILIZADO NO PECR: PÓLO RODOVIÁRIO METROPOLITANO	171
ANEXO C – MODELO DE TERMO ADITIVO UTILIZADO NO PECR: PÓLO RODOVIÁRIO METROPOLITANO	201
ANEXO D – LEI AUTORIZATIVA DE ASSINATURA DOS ADITIVOS	210
ANEXO E – LEI ESTADUAL Nº. 12.204	212
ANEXO F – LEI ESTADUAL Nº. 12.304	214
ANEXO G – MODELO DE TERMO DE RERRATIFICAÇÃO UTILIZADO NO PECR: PÓLO RODOVIÁRIO METROPOLITANO	216

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho irá analisar o sistema de *franchise bidding*, também conhecido na literatura como leilão de Demsetz (1968), como uma alternativa à regulação tradicional, tomando-se como exemplo as concessões rodoviárias, tanto do ponto de vista teórico como empírico.

De um modo geral, a regulação econômica encontra sua principal justificativa teórica nas falhas de mercado inerentes à ocorrência de monopólios naturais. As características implícitas a esta estrutura de mercado requerem do Estado mecanismos capazes de otimizar a oferta, minimizar os custos e garantir a qualidade dos serviços prestados, em especial quando estes forem tipicamente entendidos como serviços públicos, tais como no caso das rodovias e do sistema de transporte.

A propósito, frisa-se que em qualquer sociedade os serviços podem ser públicos ou privados, sendo que os primeiros tocam ao Estado, que deve prestá-los diretamente ou através de regimes de concessão ou permissão, por intermédio de empresas obrigatoriamente selecionadas mediante procedimentos licitatórios, conforme definido na Constituição Federal brasileira. No mesmo sentido, a Lei Federal nº. 10.233, a qual dispõe, dentre outros fatores, sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, ratifica a possibilidade de exploração privada dos serviços de infra-estrutura rodoviária mediante concessão.

Assim, entendendo-se a exploração rodoviária como sendo um serviço público, a discussão que se faz presente é estabelecer em que condições a atividade regulatória realmente se torna necessária a partir da constituição de um monopólio privado, qual a melhor estrutura de governança a ser empregada e, por conseguinte, que outro instrumento supostamente competitivo poderia coibir as falhas de mercado teoricamente abrangidas pela regulação econômica.

No que se refere à substituição da atividade regulatória, o sistema de *franchise bidding* sugere que a utilização da concorrência pelo mercado, associada a um correto desenho contratual, seria o suficiente para alcançarem-se os principais objetivos perseguidos pela regulação, em especial, a eliminação da ineficiência econômica atribuídas aos monopólios naturais. A alternativa dos leilões *ex ante* à concessão de serviços públicos, ou seja, realizada no momento do certame

licitatório, tem sido frequentemente entendida como capaz de aproximar os preços praticados na operação do monopólio aos custos médios incorridos nesta estrutura de mercado e, por conseguinte, coibir a percepção de lucros econômicos. Como consequência, obtém-se a requerida eficiência econômica a partir da competitividade proposta.

Esta vertente de pensamento, iniciada por Chadwick em 1859 e posteriormente desenvolvida por Demsetz e Posner no início da década de 70, dentre outros pressupostos teóricos desconsidera a existência de economias de escala como óbice a concorrência, uma vez que os leilões não promoveriam, por exemplo, duplicação de redes ou trechos rodoviários, mantendo-se a mesma estrutura física e tão somente substituindo o atual prestador do serviço.

A principal alteração introduzida por estes autores em relação ao postulado original de Chadwick (1859), caracterizadora do sistema de *franchise bidding*, diz respeito à limitação do uso da competição pelo mercado no estabelecimento de concorrência em mercados monopolistas responsáveis pela prestação de serviços públicos, ou seja, nas concessões de indústrias de rede tais como os sistemas de saneamento, energia elétrica, gás canalizado e infra-estrutura rodoviária. Como consequência disso, as contribuições de Demsetz (1968) e Posner (1972) inovam ao supor que um bem sucedido sistema de *franchise bidding* pode vir a suprir a atividade regulatória, na medida em que os principais objetivos desta tenderiam a ser atendidos de maneira mais eficiente e menos custosa através da competição pelo direito de explorar-se o monopólio. Em suma, a teoria do *franchise bidding* restringe o papel da regulação à correção dos problemas econômicos derivados de estruturas de produção monopolistas, mais especificamente, às questões relativas a preço e qualidade praticadas em um monopólio natural.

A ênfase nos problemas de monopólio dada pela teoria do *franchise bidding* acaba por relativizar importantes questões regulatórias, tais como as incertezas e o surgimento de comportamentos oportunistas, variáveis as quais, tendem a potencializarem-se em ambientes caracterizados por contratos de longo prazo e pelo emprego de ativos específicos. Nesse sentido, questiona-se como o leilão de Demsetz lidaria com tais problemas e, por conseguinte, garantiria a estabilidade das relações inicialmente pactuadas em um contrato de concessão de longo prazo. A hipótese é a de que, em conformidade com as críticas formuladas por autores como Telser (1971), Williamson (1976) e Goldberg (1976), a utilização do *franchise bidding*

em substituição aos organismos reguladores não garantiria a eliminação do conjunto de problemas já enfrentados por estas instituições, uma vez que as questões econômicas relativas a um monopólio não necessariamente constituem-se no principal foco de sua atuação, em especial, em uma concessão rodoviária, cuja alta complexidade e os avanços tecnológicos percebidos pelo setor imputam aos contratos de longo prazo a necessidade de sistemáticos ajustes.

Assim sendo, o propósito deste trabalho é responder ao seguinte problema de pesquisa: como o sistema de *franchise bidding* garantiria a eliminação dos problemas regulatórios presentes em uma concessão rodoviária? A definição do problema leva ao objetivo geral do trabalho: identificar quais são os resultados da aplicação do leilão de Demsetz em uma concessão rodoviária, mais especificamente no que se refere ao tratamento de problemas tipicamente enfrentados pela regulação tradicional.

Para atender ao objetivo geral, foram traçados alguns objetivos específicos:

- Identificar quais as semelhanças e diferenças existentes entre a sistemática de *franchise bidding* e a atividade regulatória;
- Verificar quais os problemas enfrentados em ambos os casos e até que ponto eles coincidem;
- Verificar se o sistema de *franchise bidding* retira a necessidade de regulação ou meramente substitui uma forma de regulação por outra;
- Identificar quais os principais aspectos a serem considerados em uma concessão rodoviária.

Acreditamos que tais questões não exauzem o tema, mas nos permitem estabelecer parâmetros mínimos nas discussões que serão desenvolvidas ao longo deste trabalho, e, posteriormente, possibilitando um posicionamento crítico acerca de qual mecanismo regulatório seria mais apropriado na busca pela eficiência no setor rodoviário.

O caso prático aqui escolhido para análise tem início em 1997, ano em que o Governo do Estado do Rio Grande do Sul põe em prática o Programa Estadual de Concessões Rodoviárias (PECR). Dentre os programas de concessões rodoviárias implantados no Brasil a partir da segunda metade da década de 90 o modelo gaúcho destaca-se por assemelhar-se ao modelo original de *franchise bidding*, ou seja,

concessão de um monopólio mediante o estabelecimento de concorrência pelo mercado cujo critério de escolha consistiu na proposta de menor custo unitário. Isto por que, embora o preço inicial dos pedágios tenha sido fixado pelo próprio Poder Concedente no momento da licitação, o critério do maior trecho rodoviário a ser ofertado pela empresa vencedora também acabaria por resultar, ao menos em tese, na escolha da proposta com maior nível de eficiência¹. No mesmo sentido, o fato do programa gaúcho de concessões rodoviárias (PECR) ter sido idealizado sem a constituição prévia de um organismo regulador, bem como as conseqüentes dificuldades encontradas pela agência no exercício de suas competências, caracteriza o caso gaúcho, na prática, em um típico exemplo de *franchise bidding*. Portanto, decorridos 10 anos da implementação do referido programa de melhoria e conservação da malha rodoviária gaúcha, uma série de variáveis tornam-se passíveis de serem estudadas no sentido de averiguar-se até que nível a adoção de um leilão de Demsetz (1968) esgotaria a necessidade de regulação a posteriori.

O problema originário deste contexto refere-se, então, a necessidade ou não, de regulação de monopólios naturais concedidos através da modalidade de leilão, em especial o caso das concessões rodoviárias realizadas no Estado do Rio Grande do Sul. A partir da experiência gaúcha, este trabalho analisará se a utilização de leilões, no sentido da proposição idealizada por Demsetz (1968), estaria apta a garantir, ao longo de todo um contrato de concessão, fatores como: a manutenção dos padrões de qualidade inicialmente acordados; a prevalência da relação preço-custo nos níveis concorrenciais; e, ainda, restringir o surgimento de comportamentos oportunistas. Em suma, se a proposição de Demsetz (1968) não puder extinguir definitivamente os típicos problemas enfrentados pela regulação, acabando por redundar em idêntica situação, quais justificativas poderiam ser empregadas na manutenção desta modalidade de concorrência pelo mercado.

A importância deste estudo vai ao encontro de uma das maiores discussões recentemente levantadas no cenário nacional acerca da necessidade ou não da existência de agências reguladoras. Constituídas a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1995/2003), as agências reguladoras trazem em seu escopo o redimensionamento da atividade estatal. Figuradas como instituições representativas do Estado moderno, as agências possuem como premissas básicas a manutenção

¹ O Programa Estadual de Concessões Rodoviárias do Rio Grande do Sul (PECR) será analisado detalhadamente no capítulo 5 desta dissertação.

dos contratos; a prevalência de fatores técnicos em detrimento de ações estritamente políticas; a distinção entre as atividades de Estado e de Governo; e a busca pelo equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias associada à modicidade tarifária.

Em suma, a criação de organismos reguladores autônomos pressupõe, ao menos em tese, a proteção das relações contratuais face às incertezas e aos problemas de origem oportunista.

Para isso, torna-se desejável que as leis criadoras das agências regulatórias contemplem os seguintes aspectos: (i) as agências devem possuir autonomia técnica e financeira; (ii) as agências devem ser independentes a fim de que as decisões eminentemente técnicas e contratuais não sejam tangenciadas por nenhum tipo de influência política; (iii) as agências devem ser transparentes em todos seus processo administrativos (na nomeação de conselheiros, na realização de audiências públicas, na contratação de funcionários, nos processos de reajuste e revisão tarifárias, dentre outros); (iv) apesar de serem independentes os órgãos reguladores devem ser fiscalizados por agentes externos (legislativo e judiciário); (v) os limites de atuação das agências dever ser claramente definidos, evitando-se assim, conflitos com órgãos vinculados ao Poder Concedente e interpretações dúbias, situações que somente fazem aumentar os riscos regulatórios, tornado mais caro o custo dos serviços concedidos.

Além disso, frisa-se que as agências regulatórias surgem exatamente no momento em que o Estado substitui a intervenção direta pelo ingresso do setor privado em atividades que são economicamente atrativas. Fatores como a incapacidade de endividamento público e a precariedade de diversos setores ligados à infra-estrutura desencadearam o atual processo de desestatização na prestação de serviços públicos. A importância das agências reguladoras vai exatamente ao encontro deste novo contexto de modelo estatal, sendo então necessário verificar-se outras alternativas de concessão supostamente capazes de esgotarem a atividade regulatória.

A hipótese do *franchise bidding* como substituto da atividade regulatória ganhou força a partir do final da década de 70, tendo como referencial teórico o trabalho de Demsetz intitulado "*Why Regulate Utilities*". Sendo assim, este estudo justifica-se prioritamente pela apreciação da real necessidade ou não de existir atividade regulatória, mesmo desconsiderando-se um eventual retorno ao antigo

arranjo de intervenção estatal existente em nosso país, na medida em que a regulação passa a ser substituível, no plano teórico, pela aplicabilidade do sistema de *franchise bidding*.

O diagnóstico promovido por este trabalho também poderá corroborar na formatação de futuras concessões rodoviárias, na medida em que o caso ora analisado constitui-se na primeira experiência estadual em delegar-se à iniciativa privada os serviços de exploração da infra-estrutura rodoviária. Soma-se a estes fatores a possibilidade de contribuição deste trabalho no que tange ao incremento de referencial bibliográfico, disponível em nível nacional, acerca da abordagem do sistema de *franchise bidding*. Atualmente, o material de pesquisa relativo ao tema central desta dissertação é majoritariamente de origem estrangeira, sendo raros os estudos desenvolvidos em âmbito nacional que tratem do assunto de maneira específica, em especial, contendo a análise de casos práticos ocorridos em território brasileiro.

Afora essa parte introdutória, o presente trabalho encontra-se dividido em outros 5 capítulos. No segundo capítulo, são apresentadas as falhas de mercado potencialmente demandadoras de regulação, estabelecendo-se uma relação destas com o contexto das estradas, bem como identificando-se um conjunto de circunstâncias adicionais às típicas questões de monopólio. No terceiro, aborda-se a teoria do *franchise bidding*, destacando-se as premissas fundamentais do modelo e as principais críticas recebidas, sendo esse capítulo metodologicamente subdividido em 4 seções, as quais discutem os textos seminais que deram origem a essa temática. O quarto capítulo traz os métodos e procedimentos de pesquisa a serem utilizados, englobando-se a coleta, organização e análise dos dados. Posteriormente, o capítulo 5 trata das concessões rodoviárias ocorridas no Estado do Rio Grande do Sul, sendo analisando o programa gaúcho no período compreendido entre janeiro 1996 e junho de 2007, utilizando-se como referência a metodologia microanalítica apresentada por Williamson (1976). Por fim, no capítulo 6 são apresentadas as conclusões do estudo desenvolvido nesta dissertação.

2 ESTRADAS E REGULAÇÃO

A ineficiência econômica incorrida em uma estrutura de mercado monopolista, em especial em um monopólio natural, tem se caracterizado na principal justificativa técnica encontrada na literatura para a intervenção regulatória do Estado. O menor volume de produção e o maior preço praticado pelo monopolista em relação a um mercado competitivo implicam perdas de bem-estar à sociedade, no momento em que uma parcela menor de consumidores passa a adquirir o produto por um preço superior ao anteriormente praticado (VARIAN, 2002). Contudo, nas situações em que uma única firma, com base na tecnologia disponível, minimiza custos ao produzir exclusivamente um determinado bem ou serviço, a constituição de um monopólio torna-se desejável do ponto de vista social (BALDWIN; CAVE, 1999).

Em outras palavras, afirma-se que a existência de economias de escala até volumes de produção equivalentes a dimensão de todo o mercado indica a existência de um monopólio natural, como é o típico caso das indústrias de rede, característica comum de grande parte dos serviços públicos prestados, tais como a energia elétrica, o saneamento básico e a infra-estrutura rodoviária. Ressalta-se aqui que essa definição é válida para as empresas monopolistas de produto único, as quais têm validada a condição de sub-aditividade da função custos mediante a simples presença de economias de escala² (ARAÚJO, 1997).

Afora as questões de monopólio, Baldwin e Cave (1999) elencam uma série de circunstâncias adicionais na qual a regulação econômica, ao menos em tese, aumentaria as condições de eficiência econômica. A primeira situação identificada por estes autores consiste na apropriação por parte da empresa dos chamados “lucros inesperados”, entendidos como o significativo excesso de lucro, obtido de maneira não programada, em comparação com a média auferida pelo restante da indústria. Este tipo de renda pode ser propiciado a partir da introdução de novos processos produtivos, da aquisição de insumos a preços diferenciados ou da propriedade de bens que a partir de uma determinada circunstância passem a gozar de uma maior demanda. Aparentemente, a tarefa de regular o excesso de lucro obtido em favor do restante da sociedade parece consistir apenas na transferência deste excedente econômico, em parte ou em sua totalidade, para o consumidor.

² $C(q) < C(q_1) + C(q_2) + C(q_3) + \dots + C(q_n)$.

Todavia, conforme Baldwin e Cave (1999) destacam, este tipo de ação regulatória deve ocorrer preferencialmente em situações onde os lucros inesperados sejam originários de circunstâncias acidentais, como por exemplo, em virtude de um desastre natural, não sendo estas confundidas com o resultado de investimentos planejados ou oriundos de gastos de pesquisa. Nestes casos, supondo-se o interesse público de incentivar a procura por novas eficiências, produtos ou áreas de demanda, a ação regulatória deve ser empregada no sentido permitir a apropriação deste excedente pelo produtor.

De maneira idêntica, as externalidades também se constituem em falhas de mercado passíveis de regulação, na medida em que o preço de um produto não reflete o verdadeiro custo para a sociedade decorrente de sua produção. A poluição gerada a partir da produção de determinados bens, cujos preços são inferiores aos custos ambientais incorridos, constitui-se no principal exemplo de uma externalidade negativa. Neste caso, o interesse público consiste tanto no combate ao desperdício como na proteção da sociedade aos efeitos causados pelas externalidades. A regulação deste tipo de externalidade, através da taxação das empresas poluidoras, incentivaria a procura por novos processos produtivos mais eficientes e menos danosos ao meio ambiente.

A assimetria de informações entre consumidores e produtores pode resultar em distorções nas relações implícitas a um mercado competitivo. Informações inadequadas conduzem os consumidores a adquirirem bens ou serviços em desacordo com sua necessidade original. O mercado pode falhar ao tentar produzir informações adequadas por uma série de motivos, como por exemplo, a falta de incentivos aos produtores, a percepção de altos custos ou simplesmente o total desconhecimento do consumidor acerca das características técnicas do produto ou serviço adquirido. Neste caso, a atividade regulatória deve induzir os produtores a melhorarem o nível de informações disponibilizado aos consumidores acerca de seus respectivos produtos, fortalecendo-se a competitividade do mercado. Além disso, frisa-se que em situações de desigual poder de barganha entre consumidores e fornecedores, muitas vezes decorrentes da própria assimetria de informações, o emprego da regulação pode evitar ineficientes alocações de recursos econômicos.

A utilização de subsídios cruzados, mesmo que economicamente questionável em razão de sua ineficiência e injustiça social, pode ser desejável em condições onde os serviços careçam de uma ininterrupta continuidade. Bens ou

serviços que possuam consumos sazonais podem resultar em custos relativos ao constante fechamento e reabertura de empresas, maiores do que os percebidos pela introdução de alguma espécie de subsídio (BALDWIN; CAVE, 1999). Nesta hipótese, a disponibilidade contínua do serviço pode ser objeto de intervenção estatal, justificando-se a prática regulatória em detrimento de mercados desregulamentados, os quais tenderiam sua produção somente para determinados grupos de consumidores.

Partindo-se da premissa que a competição pode consistir em um mecanismo indutor de eficiência, a regulação deve incentivar a concorrência em níveis capazes de realmente efetivarem essa pressuposição (PINTO; SILVEIRA, 2000). No entanto, a prática de preços predatórios pode transformar um ambiente competitivo em um mecanismo economicamente ineficiente, uma vez que as empresas estariam artificialmente praticando preços abaixo de seus custos variáveis. Esta medida objetiva unicamente a eliminação da concorrência, face à impossibilidade do restante da indústria acompanhar a redução de preços praticada pela empresa com uma maior capacidade de absorver elevados prejuízos em curto prazo. A lógica desta prática consiste na retomada de preços monopolistas tão logo a ameaça da concorrência tenha sido exaurida, recuperando-se os lucros anteriormente perdidos às custas dos próprios consumidores. Dessa forma, a regulação não pode ser entendida como a busca da concorrência por si só, mas sim, de um nível de competitividade que resguarde o interesse dos consumidores e possibilite o maior nível de eficiência possível.

A utilização de bens públicos, tipicamente indivisíveis e não excludentes, necessitam, via de regra, do emprego de ações regulatórias visando uma melhor divisão de seus custos no conjunto da sociedade. A utilização desses bens é caracterizada pelo efeito “carona”, o qual consiste em uma base de pagamento inferior ao total de usuários que usufruem do mesmo. A regulação deve consistir na ampliação da base arrecadatária, através da imposição de taxas na tentativa de diminuir-se o referido efeito. Por outro lado, é passível de ocorrer um efeito inverso, ou seja, uma quantidade de pagantes superior ao total de efetivos usuários. Nesta hipótese, todo o conjunto da sociedade arcaria com os custos de apenas determinado grupo de usuários, deflagrando-se um típico problema de oportunismo. Com relação ao oportunismo, frisa-se que esse problema é mais recorrente no que se refere à dificuldade de manterem-se estáveis as relações contratuais inicialmente

estabelecidas entre concessionárias e governos. Em virtude da crescente assimetria de informações existente entre os signatários de um contrato de concessão ao longo de sua vigência, o surgimento de comportamentos oportunistas pós-contratuais tende a potencializar-se em ambientes desprovidos de regulação. No entanto, os oportunismos pós-contratuais não necessariamente derivam da assimetria de informações, como é o típico caso do oportunismo político.

O emprego da regulação também é viável em situações onde o uso de mecanismos de mercado sejam indesejáveis, sob o ponto de vista do interesse público, na alocação de recursos bens e serviços. O exemplo dado por Baldwin e Cave (1999) consiste em períodos de crise no abastecimento de petróleo, situações as quais uma simples elevação dos preços dos combustíveis não necessariamente determinariam uma correta alocação à luz do interesse público. Sob este enfoque, bens ou serviços que estiverem sendo fornecidos em situação de escassez podem ser racionados obedecendo-se critérios democráticos de prioridade, tendo-se em vista o aludido interesse público na alocação dos mesmos. Da mesma forma, a regulação também pode tornar mais equânime a distribuição de renda entre diferentes grupos econômicos, evitando-se excessivas apropriações do excedente do consumidor pelo produtor, em especial, em mercados de oferta monopolista.

Outro emprego para a regulação econômica diz respeito à promoção do uso mais racional de processos produtivos utilizados em determinadas indústrias. Em um ambiente despadronizado, caracterizado pelo uso e desenvolvimento de diferentes e incompatíveis métodos produtivos, uma regulação bem sucedida pode resultar na obtenção de economias de escala e em conseqüentes ganhos de eficiência para todo o conjunto da indústria. Assim sendo, caberia à regulação assegurar níveis de produção eficiente em cenários onde a existência de elevados custos transacionais inibisse a obtenção de ganhos de rede pelo mercado.

A realização de planejamentos cujos resultados tendem a ocorrer somente em longo prazo, ou seja, usufruídos por gerações futuras, também podem constituir-se em objeto de regulação. As questões inerentes à preservação ambiental são típicos exemplos de ações cujos benefícios não são imediatos. Planejamentos de longo prazo, detentores de características altruístas, são, via de regra, vitimados por potenciais problemas de carona, estando dessa forma justificada a adoção de mecanismos regulatórios.

A partir das justificativas elencadas por Baldwin e Cave (1999), estruturadas conforme o disposto no Quadro 2.1, observa-se que a opção pela atividade regulatória em um determinado mercado tende a basear-se mais em um conjunto de razões técnicas do que simplesmente em único fator isolado. Nesse sentido, Breyer (1982) cita como exemplo a regulação das áreas de saúde e segurança, cujas razões técnicas compreenderiam a presença de externalidades, assimetria de informações, poder de barganha desigual e paternalismo.

Da mesma forma, levando-se em consideração o caso das estradas, a fundamentação técnica para o emprego da regulação também acompanha essa tendência, ou seja, estar baseada não somente em uma determinada falha de mercado, mas sim em um conjunto de justificativas. Ao menos em tese, poderiam ser inicialmente considerados fatores como: monopólios, lucros inesperados, assimetria de informações, continuidade e disponibilidade dos serviços, oportunismo, externalidades e bens públicos. A questão do monopólio natural reside na estrutura de mercado formada a partir de uma concessão rodoviária. A eventual existência de rotas alternativas aos trechos concedidos não se configura em substituto perfeito, portanto, não descaracterizando a condição de monopólio atribuída ao operador privado no momento da concessão. Por sua vez, a percepção de lucros inesperados é passível de ocorrer em qualquer concessão pública, tendo-se em vista principalmente a imprevisibilidade intrínseca aos contratos de longo prazo.

A necessidade de contínua disponibilidade dos serviços pode demandar o emprego de subsídios cruzados entre estradas com tráfegos significativamente distintos, implicando programas de pedágio cujos recursos originários em determinada praça de arrecadação não serão necessariamente reinvestidos em sua origem, como é o caso do modelo de concessões rodoviárias implantado no Estado do Rio Grande do Sul. Com relação às externalidades, cita-se que essas tipicamente correspondem, dentre outras variáveis, aos custos ambientais (poluições atmosférica e sonora) e de congestionamento, podendo tais prejuízos sociais serem internalizados pelas próprias tarifas de pedágio, as quais seriam responsáveis pela racionalização do uso da infra-estrutura rodoviária.

Os problemas de oportunismo, anteriormente identificados como a existência de um número de pagantes superior à quantidade total de usuários beneficiados, podem ser tipicamente visualizados através da manutenção estatal, via arrecadação de impostos, de estradas vicinais caracterizadas pela baixa utilização. Contudo,

destaca-se que os problemas relativos ao surgimento de comportamentos oportunistas potencializam-se nas relações contratuais de longo prazo estabelecidos entre governo e concessionárias. Na medida em que os contratos regulatórios são necessariamente incompletos (WILLIAMSON, 1976; GOLDBERG, 1976) e que a assimetria de informações entre governo e operadoras tende a se agravar no decorrer de uma concessão, os riscos de oportunismo aumentam. Não obstante, os característicos investimentos “enterrados” realizados em uma concessão rodoviária, entendidos como os investimentos em ativos de alta especificidade cuja reutilização não ocorre, também aumentam as possibilidades de oportunismos políticos.

Quadro 2.1 – Razões para a regulação

Razão	Principais objetivos da regulação	Exemplo
Monopólios e monopólios naturais	Conter a tendência de elevação de preços e diminuição da produção; Controlar os benefícios trazidos pelas economias de escala; Identificar áreas genuinamente monopolistas	Concessões de serviços públicos
Lucros inesperados	Transferir estes benefícios das firmas para os consumidores ou contribuintes	Firmas que descobrem extraordinariamente fontes de insumos mais baratas
Externalidades	Compelir produtores ou consumidores a internalizarem os custos produtivos totais ao invés de repassá-los a terceiros ou a própria sociedade	Poluição de rios por indústrias
Assimetria de informações	Informar os consumidores para permitir a correta operação do mercado	Remédios, alimentos e bebidas
Continuidade e disponibilidade do serviço	Garantir um nível socialmente desejado de serviço essencial	Serviços de transporte para regiões remotas
Comportamento não competitivo e preços predatórios	Prevenir o comportamento anti-competitivo	Preço do serviço abaixo do custo variável
Bens públicos e oportunismo	Compartilhar custos onde os benefícios da atividade são compartilhados na presença de problemas de carona; Oportunismos pós- contratuais	Defesa nacional e serviços de segurança; Contratos de longo prazo
Desigual poder de barganha	Proteger interesses vulneráveis onde o mercado falha nesta função	Saúde e segurança no trabalho

Escassez e racionalidade	Alocação de bens escassos em acordo com o Interesse público	Crise de oferta do petróleo
Justiça distributiva e política social	Distribuição em acordo com o interesse público; Prevenir comportamentos ou resultados indesejáveis	Proteção dos desafortunados
Racionalização e coordenação	Assegurar uma produção eficiente onde os custos transacionais previnem o mercado de obter ganhos de rede ou economias de escala	Produção agrícola despadronizada
Planejamento	Proteger o interesse de futuras gerações	Meio ambiente

Fonte: Baldwin e Cave, 1999.

Com relação aos bens públicos, verifica-se que, de uma forma geral, as estradas concedidas são classificadas como bens privados, uma vez o consumo desses bens ser excludente (cobrança de pedágio) e rival (elevado volume de tráfego). Contudo, um programa de concessão rodoviária pode transferir à iniciativa privada um conjunto de trechos cujos volumes de tráfego não são uniformes, evidenciando-se subsídios cruzados entre as praças de pedágio a serem implantadas. Nestes casos, torna-se possível a ocorrência de estradas com consumo excludente porém não rival, caracterizando-se as mesmas como bens quase-públicos ou bens públicos impuros. Na medida em que as concessões rodoviárias ocorrem a partir da formação de uma estrutura de mercado monopolista, conclui-se que as estradas são passíveis de regulação independentemente de sua respectiva classificação econômica (bens públicos ou privados).

Além disso, alguns autores como Rothengatter (2000, p.90) destacam outras razões pela qual o Estado possui interesse na regulação da infra-estrutura de transportes, tais como: (i) utilização para outros serviços públicos; (ii) utilização com o intuito de estimular o desenvolvimento de regiões e subdesenvolvidas a fim de proporcionar um crescimento econômico e de renda equilibrados entre regiões dispare; (iii) um planejamento estatal na provisão de infra-estrutura buscando explorar os efeitos de sinergia que podem ser gerados por uma rede de transportes e comunicação estruturada. A partir da classificação proposta no Quadro 2.1, podem-se relacionar os objetivos alinhados por Rothengatter (2000) com as funções estatais de planejamento, racionalização e coordenação originalmente descritas por Baldwin e Cave (1999).

A partir da identificação de quais justificativas demandariam, ao menos em tese, o emprego da regulação como mecanismo indutor de eficiência econômica em uma concessão rodoviária, caberia ao Poder Público a determinação do arranjo regulatório mais adequado. Dentre estas possibilidades encontra-se a sistemática do *franchise bidding*, cuja regulação econômica prescinde da constituição de órgãos autônomos, hipótese esta a ser desenvolvida no decorrer deste trabalho.

3 FRANCHISE BIDDING

O objetivo deste capítulo é abordar o *franchise bidding* e sua respectiva evolução sob o ponto de vista teórico. Neste sentido, são analisados os pressupostos teóricos fundamentais do modelo proposto, características, conceitos e as supostas vantagens e desvantagens inerentes a este sistema em comparação às evidências trazidas pela regulação.

O trabalho de Harold Demsetz (1968) consiste na proposição inicial do modelo de *franchise bidding*, caracterizando a concorrência pelo mercado como um sistema capaz de minimizar os problemas alocativos incorridos em uma estrutura de mercado monopolista. Este trabalho teve uma significativa influência teórica e suscitou a realização de um grande número de outros trabalhos. A principal inovação teórica trazida por Demsetz (1968) foi que até o final dos anos 1960, acreditava-se que a regulação constituía-se na melhor resposta a ausência de competição num setor, especialmente se este estivesse sujeito a economias de escala. A partir da publicação deste trabalho, viu-se que a criação de uma estrutura competitiva *ex-ante* é que poderia atenuar os problemas de monopólio incorridos em setores regulados. Assim vemos como a regulação e a competição podem interagir para lidar com problemas regulatórios³.

Contudo, o sistema de *franchise bidding* originalmente desenvolvida por Demsetz (1968) sugere que a utilização da concorrência pelo mercado, associada a um correto desenho contratual, seria o suficiente para alcançarem-se os principais objetivos perseguidos pela regulação, em especial a eliminação da ineficiência econômica atribuída aos monopólios naturais, substituindo-se assim, a regulação econômica tradicional. A alternativa dos leilões *ex ante* a concessão de serviços públicos tem sido freqüentemente entendida como capaz de aproximar os preços praticados na operação do monopólio aos custos médios incorridos nesta estrutura de mercado e, por conseguinte, coibir a percepção de lucros econômicos. Como consequência, obtém-se a requerida eficiência econômica a partir da competitividade gerada pelo desenho do mecanismo de leilão.

³ Conferir Doni (2004, p. 224).

A origem desta idéia pode ser encontrada no trabalho pioneiro de Chadwick (1859) e posteriormente desenvolvida por Demsetz (1968). Na realidade, a adoção do sistema de concorrência pelo mercado antecede a maximização da eficiência econômica pretendida por Chadwick (1859). O primeiro registro desta modalidade de concorrência encontrada na literatura refere-se às competições promovidas pela monarquia francesa a partir do século XVIII, introduzidas pelo engenheiro Bernard de Belidor (1729)⁴. O uso de leilões na venda de um monopólio consistia na formalização de contratos entre governo e empresas visando à exclusividade na execução de obras ou na prestação de serviços. Este tipo de concorrência caracteriza-se pela centralização absoluta dos direitos de propriedade por parte do Estado, coincidindo com a percepção de uma rivalidade temporária e descontínua, restringindo-se a liberdade de escolha de compradores e vendedores (EKELUND; HÉRBERT, 1981). Os leilões realizados variavam entre os critérios de maior valor pago pela outorga e o de menor custo de contratação. Os diferentes critérios visavam tanto à maximização das rendas reais (espécie de *rent seeking*) como a minimização dos gastos públicos, sendo tais leilões respectivamente aplicados na venda de determinados direitos de propriedade e no provimento de bens públicos⁵.

A partir do século XIX, as idéias desenvolvidas por Bentham (*apud* EKELUND; HÉRBERT, 1981), passaram a modificar a natureza da utilização do sistema de concorrência pelo mercado. Baseado na corrente filosófica que nega a harmonização natural de pensamentos egoístas, denominada de identificação artificial de interesses, a idéia central de Bentham (*apud* EKELUND; HÉRBERT, 1981) consistia na definição de obrigações e penalidades de tal forma que conduzissem o interesse privado, através de mecanismos artificiais, a coincidirem com o interesse público⁶. A reforma do sistema penitenciário proposta por ele consiste em um exemplo clássico da utilização de mecanismos artificiais na convergência entre interesses privados e público.

⁴ BELIDOR, B. F. La Science de ingénieurs dans la conduite des travaux de fortification et d'architecture civile. Paris: Claude Jombert, 1729.

⁵ Entende-se como *rent seeking* os gastos socialmente improdutivos visando à obtenção, manutenção ou o exercício do poder de monopólio (Pindyck; Rubinfeld, 2002, p. 346).

⁶ Em linhas gerais, o interesse público pode ser juridicamente conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem (MELLO, 2002, p. 53).

Neste caso, o interesse público identificado objetivava tanto evitar com que os prisioneiros fossem mal tratados como proteger a sociedade com relação a excessivos gastos administrativos. A idéia de se buscar um financiador privado para a manutenção do presídio, repassando-se a este o direito de explorar a força de trabalho dos próprios detentos, acabaria por conciliar o interesse do agente privado aos objetivos públicos anteriormente mencionados. Assim sendo, o mecanismo de incentivos desenhado por Bentham (*apud* EKELUND; HERBERT, 1981) determinaria que o estabelecimento de boas condições aos presos, por parte do empresário contratante, redundasse na proteção de seu próprio investimento, garantindo qualidade nos trabalhos por ele explorados e, por conseguinte, na rentabilidade do negócio.

A figura dos contratos gerenciáveis alinhavada por Bentham (*apud* EKELUND; HÉRBERT, 1981), foi posteriormente seguida por Chadwick (1859), porém, sendo estendida tal prática a diversas outras áreas. Partindo do princípio que as competições realizadas dentro dos mercados resultariam em desperdício econômico, Chadwick (1859) encontrou na sistemática de concorrência pelo mercado um mecanismo capaz de eliminar as imperfeições de mercado e os excessos de capacidade produtiva (EKELUND; HÉRBERT, 1981, p. 469).

A principal alteração introduzida por Demsetz (1968), com relação ao *franchise bidding*, diz respeito à limitação do uso da competição pelo mercado no estabelecimento de concorrência em mercados estruturados na forma de monopólio natural. Além disso, Demsetz (1968) inova ao supor que, um bem sucedido sistema de *franchise bidding* pode vir a suprir a atividade regulatória, na medida em que os objetivos desta tenderiam a ser atendidos de maneira mais eficiente e menos custosa através da competição pelo direito explorar-se o monopólio. Seguindo-se essa mesma linha, Posner (1972) ratifica a adoção do sistema de *franchise bidding* como instrumento regulatório, introduzindo importantes corroborações ao modelo ora proposto. Em ambas as abordagens, as críticas à teoria econômica e às evidências empíricas da regulação representam o passo inicial para a introdução do modelo, entendido até então, como um completo e eficaz mecanismo regulador, mesmo quando constituído sob condições de incertezas.

Por outro lado, os trabalhos de Telser (1971), Goldberg (1976) e Williamson (1976) contestam a utilização do leilão de Demsetz (1968) como um mecanismo regulador. Diferentemente da crítica de Telser (1971), centralizada na questão da

eficiência econômica, Williamson (1976) e Goldberg (1976) apontam que a utilização do sistema de *franchise bidding* acabaria por redundar em problemas semelhantes aos já enfrentados pela regulação, portanto, não sendo justificada sua substituição. O esquema elaborado na Figura 3.1 demonstra a evolução da literatura⁷ acerca da utilização do sistema de *franchise bidding*, identificando-se as fases, características e os principais desenvolvedores do tema.

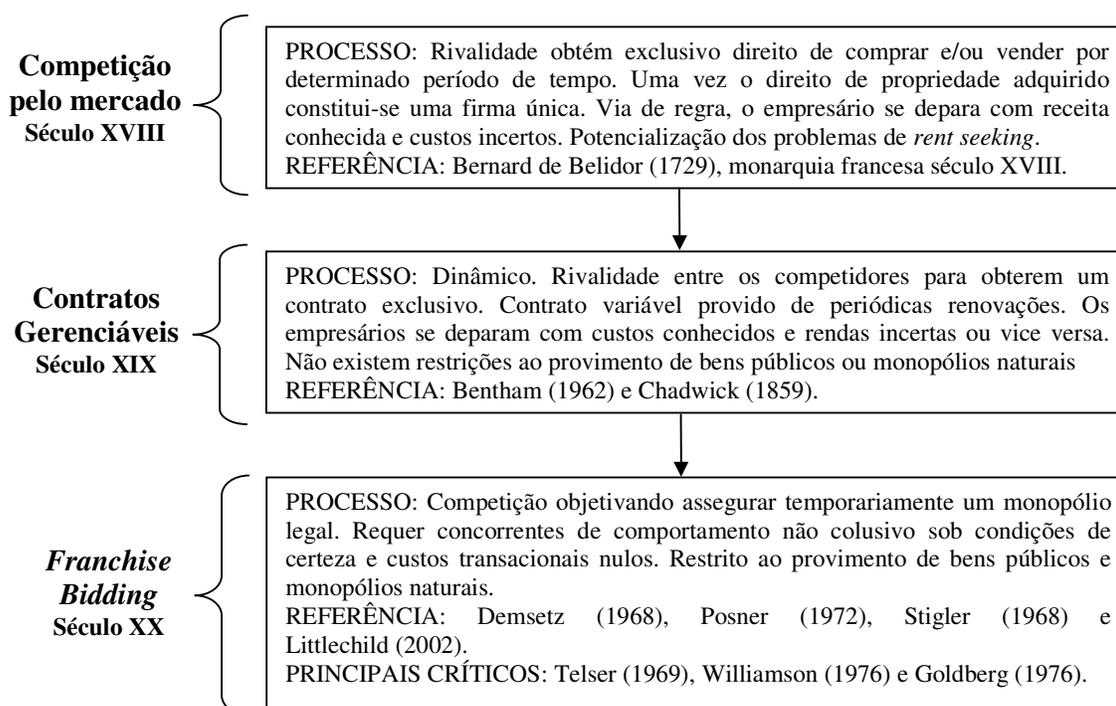


Figura 3.1 – Cronologia da evolução do sistema de *franchise bidding*

Assim sendo, obedecendo-se uma ordem cronológica, o presente capítulo trata de maneira minuciosa os trabalhos seminais originalmente desenvolvidos por Demsetz (1968), Posner (1972) e Williamson (1976), sendo também agregadas, quando couberem, eventuais contribuições trazidas por outros autores. Importante ressaltar-se que mesmo os trabalhos de Posner (1972) e Williamson (1976) terem sido inicialmente dirigidos para a concessão de TV a cabo ocorrida na cidade de Oakland (EUA), as hipóteses elencadas nestes estudos são passíveis de serem

⁷ Importante destacar-se o comentário de Ekelund e Hérbert (1981, p. 472) sobre a verdadeira origem do tema. Para eles, a competição pelo mercado é praticada muito antes dos primeiros registros literários identificados pela Figura 1, suscitando-se que a mesma inclusive remonte ao Período Dinástico da história egípcia.

consideradas na análise de qualquer monopólio natural suscetível ao exercício da regulação econômica.

3.1 A Proposição de Demsetz (1968)

Via de regra, a teoria econômica estabelece uma relação básica entre o número de firmas que produzem em um determinado mercado e o respectivo nível de competição resultante. Assim, os pressupostos econômicos permitem inferir que o preço e a quantidade produzida estariam mais distantes dos níveis competitivos quanto menor fosse o grau de concentração empresarial registrada. Preços e quantidades abaixo dos níveis competitivos implicam perdas de eficiência técnica, distributiva e alocativa, resultando em custos arcados por toda a sociedade. Demsetz (1968, p. 55) aponta que esta relação justificaria a lógica da concentração industrial, suportando a necessidade de regulação das chamadas indústrias de rede, na medida em que estas estariam propensas a atuarem com preços e quantidades tipicamente monopolistas e, portanto, abaixo dos níveis de eficiência econômica pretendidos:

A afirmação explícita ou implicitamente sugerida é a doutrina que o preço e a produção podem ser esperados divergir em grande extensão dos níveis competitivos quanto menor for o número de firmas que produzirem para o mercado. Esta relação tem provido a lógica que motiva muito das pesquisas voltadas aos estudos de concentração industrial, e isto tem dado considerável suporte para a regulação de serviços públicos (DEMSETZ, 1968, p. 55).

Uma vez existindo justificativa no plano teórico, as críticas à ineficiência e aos efeitos indiretos ocasionados pela regulação não inviabilizariam sua aceitação. Demsetz (1968) salienta que mesmo aqueles que rejeitam a regulação econômica estatal ou o próprio intervencionismo direto do poder público em detrimento dos monopólios privados, implicitamente aceitam a base fundamental da atividade regulatória.

A relação teórica existente entre concentração de mercado e concorrência, oferecida pela teoria econômica, constitui-se no ponto vital das contestações formuladas por Demsetz (1968, p.56), em especial, no que se refere à teoria do

monopólio natural: “A teoria econômica do monopólio natural é excessivamente resumida e, nós deveríamos dizer, excessivamente não clara”. Segundo ele, a referida ligação não poderia sustentar-se exclusivamente em pressupostos teóricos, bem como em entendimentos incorretos de competição ou rivalidade, uma vez que tais hipóteses, até então, somente eram consideradas quando passíveis de ocorrerem dentro do próprio mercado.

A existência de economias de escala em níveis de produção equivalentes à dimensão de todo o mercado sugere o atendimento do mesmo por uma única firma, caracterizando a ocorrência de um monopólio natural e, por conseqüência, justificando-se teoricamente a regulação. Percebe-se neste ponto que as economias de escala seriam determinantes na inviabilização da concorrência dentro dos mercados, suportando a proposta relação teórica entre concentração industrial e competitividade.

Contudo, Demsetz (1968) questiona a relação direta entre economias de escala e condições de monopólio. Através da utilização de mecanismos de leilões no momento da licitação, o Principal⁸ estaria estimulando um processo concorrencial pelo mercado anterior à concretização da outorga, o qual seria passível de resultar em preços próximos aos estabelecidos em um ambiente competitivo. Neste contexto, Demsetz (1968) isenta a existência de economias de escala como responsável por preços e quantidades monopolistas, uma vez que esta seria irrelevante para a determinação do número de concorrentes em um leilão cujo critério seria a menor tarifa cobrada. Assim sendo, conclui-se que quanto maior for o número de participantes maior é a chance de se obterem preços próximos aos custos marginais incorridos, quebrando-se então a ligação entre economias de escala e preços monopolistas. Em outras palavras, Demsetz (1968, p. 59) argumenta que o ponto importante que precisa ser enfatizado é que não existe teoria que permita deduzir a partir de um observado nível de concentração em um dado mercado se o preço e a quantidade estão ou não operando em níveis competitivos.

Trebing (1976) identifica a proposta de Demsetz (1968) como uma justificativa para a não regulamentação direta dos preços e lucros percebidos em uma estrutura privada de monopólio. O estabelecimento de um sistema de *franchise* através de leilão, cujo critério consistiria na obtenção do menor custo unitário, induziria a uma

⁸ Relação Principal-Agente.

pressão competitiva entre os *bidders*, compelindo as taxas de retorno a um nível de mercado competitivo, resultando na dissociação entre monopólio natural e lucros econômicos (TREBLING, 1976).

As críticas a teoria econômica do monopólio natural também são sustentadas por Demsetz (1968), através do questionamento acerca da relação proposta entre poder de monopólio e estrutura de mercado monopolista. O teor deste questionamento consiste no fato de que a coexistência entre poder de monopólio e concentração produtiva somente seria possível se os custos transacionais fossem positivamente diferenciados. Demsetz (1968) utiliza como exemplo a suposição de um cenário com custos transacionais nulos, implicando a não percepção das ineficiências características de monopólio, uma vez que contratados e contratantes estariam aptos a reduzir e, possivelmente, eliminarem, o nível de ineficiência através de negociações. O resultado desta argumentação seria a troca da estrutura de mercado pelo volume de custos transacionais envolvidos na relação proposta com o poder de monopólio, ou seja, “o nível de barganha e não a estrutura de mercado seriam os determinantes da distribuição de bem estar social” (DEMSETZ, 1968, p. 180).

Seguindo-se o exemplo de custos transacionais nulos pode-se inferir que, neste caso específico, as empresas inseridas em uma estrutura monopolista não possuem vantagens em termos de custos em relação as suas rivais. Como conseqüência, a concentração empresarial não resultaria na adoção de preços monopolistas, uma vez que empresas situadas fora desta estrutura estariam aptas a praticarem preços mais baixos, forçando um nível geral de preços próximos aqueles estabelecidos em um ambiente competitivo. Para enfatizar a relação custo transacional e poder de monopólio, Demsetz (1968) cita como exemplo a existência de barreiras legais à entrada, as quais permitiriam ao conjunto de empresas situadas em uma estrutura monopolista a adoção de preços com *markup*, na medida que suas rivais passariam a produzir incorrendo em custos transacionais mais elevados.

Em contrapartida, seguindo esta mesma linha de raciocínio, Demsetz (1968) afirma que empresas situadas em estruturas de mercado não monopolistas estariam igualmente sujeitas à possibilidade de praticarem preços de monopólio, desde que estas usufruam de algum mecanismo redutor dos custos médios transacionais percebidos pelo conjunto da indústria, como por exemplo, os benefícios auferidos através das próprias restrições legais à entrada. Importante ressaltar que Demsetz

(1968, p.64), como pode ser depreendido da passagem abaixo, não utiliza este argumento como crítica ao uso da atividade regulatória em si, mas sim no que tange ao motivo trazido pela teoria econômica para sua utilização, a qual não prevê uma justificativa para regulação que difira da relação proposta entre concentração e preço de monopólio:

Nesta ocasião, deve enfatizar-se que eu tenho argumentado não que as comissões regulatórias sejam indesejáveis, mas que a teoria econômica não providencia uma justificativa para as comissões enquanto estas forem baseadas na crença de que observada concentração e preço de monopólio suportam qualquer relação necessária (DEMSETZ , 1968, p.64).

Ainda com relação às críticas sobre a ligação proposta pela teoria econômica entre economias de escala e preços de monopólio, Demsetz (1968) salienta que usualmente a regulação econômica tem sido utilizada nos casos em que a duplicação de infra-estrutura não constitui-se em variável desejada, ou ainda, quando da captura dos chamados lucros inesperados por parte das empresas concessionárias. No entanto, Demsetz (1968) afirma que nenhuma destas hipóteses estariam relacionadas com a existência ou não de economias de escala na estrutura de custos da firma regulada.

No que diz respeito à primeira hipótese, a essência do sistema de *franchise bidding*, proposto por Demsetz (1968), aponta para a não necessidade de qualquer duplicação dos sistemas de distribuição inerentes às indústrias de rede. A alternativa consistiria em uma solução racional no uso da infra-estrutura ora concedida, sendo esta vendida pelo atual incumbente ao novo prestador do serviço, vencedor do processo concorrencial estabelecido em leilão. Em outras palavras, a concorrência pelo mercado, realizada através do critério do melhor conjunto preço-qualidade, determinaria qual empresa passaria a responder pelo fornecimento do serviço ora leiloado, estando implícito nesse processo a também absorção dos sistemas de distribuição já existentes (infra-estrutura). Na medida em que inexiste a vinculação entre economias de escala e os problemas de duplicação, justificativa para a inserção regulatória, Demsetz (1968) afirma que os referidos excessos de

duplicação passariam a constituir-se exclusivamente em problemas de externalidade⁹.

Reforçando a dissociação entre economias de escala e problemas de duplicação, Demsetz (1968) enfatiza a dificuldade do poder público em mensurar preços apropriados na utilização de recursos escassos, propiciando uma sobreutilização de tais recursos acima de seu nível ótimo. Os principais problemas por ele elencados, no que diz respeito a referida dificuldade estatal, seriam respectivamente: (i) a falta de entendimento do uso racional de recursos escassos; (ii) a interrupção dos serviços não ser suficientemente custosa; (iii) a formatação das taxas de uso cobradas demasiadamente elevadas para serem postas em prática. Tais elementos serviriam como justificativa para que a mensuração deste custo passasse a ser realizada pelo próprio mercado através da disputa entre os concorrentes no momento anterior à outorga, em conformidade com as prerrogativas do chamado leilão de Demsetz¹⁰, suprimindo assim, a dificuldade do poder público em racionalizar o uso de recursos escassos. Além disso, Demsetz (1968) destaca que nenhuma destas hipóteses traria em seu escopo a necessidade intrínseca da atividade regulatória, sendo que somente na última suposição alguma forma de regulação poderia ser desejável, tendo em vista a possibilidade de que os benefícios trazidos pela realocação dos recursos viessem a ser menores do que seus custos.

A possibilidade de captura dos chamados lucros econômicos por parte do concorrente vencedor estaria relacionada diretamente às incertezas que envolvem os contratos de longo prazo tipicamente firmados nas concessões de serviços públicos. Na maioria dos casos, por tratarem-se de setores cujos altos investimentos possuem longo período de maturação e retorno, os contratos de concessão possuem vigência que variam em média entre 15 e 30 anos, variando de acordo com as especificidades de cada situação. As variações de custos ocorridas ao longo de um contrato determinam respectivamente alterações conjuntas nos níveis de lucratividade da empresa. Demsetz (1968) chama atenção para o fato de que estas

⁹ Neste particular, Demsetz (1968) utiliza como exemplo a suposição de um sistema de distribuição de energia elétrica com tecnologia capaz de permitir a instalação de cabos condutores leves e, por conseguinte, sendo largamente disseminados sob propriedades públicas e privadas.

¹⁰ Critério menor preço, ou ainda, o melhor conjunto preço-qualidade ofertado. Conforme Demsetz (1968) afirma o sistema de *franchise bidding* proporciona o uso do mercado em substituição à agência reguladora.

oscilações de equilíbrio são também comuns em mercados não regulados, especialmente em setores onde os avanços tecnológicos, e por conseguinte, os ganhos de produtividade, são mais iminentes.

Na hipótese de modificações conjunturais não previstas contratualmente, capazes de alterarem o equilíbrio inicialmente estabelecido, promovendo a captura de lucros inesperados por parte da empresa contratada, o concedente estaria impossibilitado de realizar novo leilão, uma vez tendo sido pactuado um contrato de longo prazo cujos custos transacionais seriam elevados¹¹. Inicialmente, Demsetz (1968) cita três medidas preventivas que poderiam ser tomadas pelo concedente no intuito de minimizar-se às incertezas relativas aos contratos de outorga, as quais seriam respectivamente: (i) a contratação de especialistas na formatação inicial dos contratos; (ii) o estabelecimento de cláusulas de renegociação; (iii) e a adoção de esquemas *cost-plus*, os quais consistiriam em uma sobretaxa nos lucros da empresa, tendo em vista a possibilidade desta auferir receitas contratualmente não previstas.

Além das referidas medidas preventivas, Demsetz (1968) aponta que o próprio mecanismo de leilão pode reduzir o preço do serviço contratado ao passo de inibir possíveis percepções de lucros inesperados. A previsibilidade destes lucros extraordinários se faria presente no momento em que o contratante possuísse o conhecimento adequado dos custos de renegociação envolvidos. Uma vez os custos de renegociação sendo superiores aos chamados lucros inesperados comprovadamente obtidos, não restaria razão ao concedente em manifestar qualquer interesse pelo aditamento do contrato inicialmente acordado. Da mesma forma, se os lucros inesperados forem superiores aos custos transacionais implícitos, estaria justificado algum tipo de intervenção do concedente no intuito de readequar o contrato às novas situações de mercado.

No momento em que os custos transacionais tornam-se equivalentes aos lucros extraordinários ocorridos, quando da análise da viabilidade de uma possível renegociação, os lucros inesperados passariam a ser previsíveis, sendo factível sua contabilização já no momento do leilão, reduzindo o preço do concorrente vencedor e excluindo a obtenção de rentabilidades imprevisíveis. Por outro lado, Demsetz

¹¹ Os custos transacionais ou custos de negociação podem ser exemplificados através das multas rescisórias comumente estabelecidas nos contratos de concessão. Tais cláusulas visam proteger o concessionário de um possível rompimento unilateral de contrato, aumentando-se o risco do negócio e diminuindo a demanda pela prestação do respectivo serviço.

(1968) destaca que a teoria econômica não fornece os subsídios necessários para afirmar que a regulação seria superior ao mercado no dimensionamento das incertezas, em especial no que se refere à hipótese dos lucros extraordinários. Assim sendo, conclui-se que o mecanismo de concorrência pelo mercado possuiria resultados mais efetivos do que aqueles obtidos pelas comissões reguladoras, tanto com relação às incertezas como com os problemas de duplicação da infra-estrutura.

Resumindo-se os objetivos da regulação exclusivamente no que se refere ao estabelecimento de preços competitivos, Demsetz (1968) restringe o papel regulador do Estado apenas no estabelecimento dos critérios de desempate em eventuais leilões cujas tarifas ofertadas fossem semelhantes. Esse restrito papel regulatório atribuído ao Estado por Demsetz (1968) possui como premissas básicas duas hipóteses: (i) os insumos necessários devem estar disponíveis aos preços de mercado para todo o universo de concorrentes, (ii) e o custo de colusão entre os rivais deve ser proibitivamente alto. Demsetz (1968) conclui que estes requerimentos não se diferenciam daqueles exigidos no combate aos preços de monopólio em qualquer mercado, sendo a produção sujeita ou não à existência de economias de escala.

Com relação a uma possível formação de cartel, Demsetz (1968) salienta que não existem evidências empíricas capazes de determinarem que os custos de conluio percebidos pelos concorrentes em um leilão seriam maiores do que aqueles já observados em um mercado não regulado. Cabe lembrar, que um comportamento colusivo dos concorrentes por um determinado mercado tornaria por inviabilizar a aproximação dos preços ofertados em leilão aos percebidos em um ambiente competitivo, denotando a importância deste pressuposto no escopo do sistema de *franchise bidding*.

A não existência de uma teoria da colusão, ou seja, uma proposição teórica que permita estabelecer relações entre concentrações em determinados mercados e colusões bem sucedidas, tornaria inviável a pressuposição antecipada se determinado leilão estaria ou não sujeito a formação de cartel, ou seja, situação idêntica àquela observada nas competições ocorridas dentro do próprio mercado. Assim sendo, Demsetz (1968) realiza uma análise intuitiva sobre a formação de cartéis, elencando três suposições teóricas que nortearão seu desenvolvimento: (i) a não existência de custos especiais de competição, entendidos aqui como a perda de lucratividade em virtude da constante equiparação de preços com a concorrência; (ii)

que alguns custos de conluio serão pagos pelo próprio cartel; (iii) e a não existência de barreiras legais à entrada.

A partir destas premissas, a lógica desenvolvida por Demsetz (1968) consiste na formação de conluios cujos novos entrantes seriam pagos pelo próprio cartel para ingressarem no mesmo, e, posteriormente, recebendo uma fatia do lucro monopolista gerado. Evidencia-se que quanto maior o número de entrantes menor a parcela de lucro recebida pelas empresas componentes do cartel, aproximando a rentabilidade oferecida daquela observada em um cenário competitivo, sendo tal efeito denominado custo de colusão.

Na medida em que o custo de colusão é incrementado, as empresas interessadas em atuarem no mercado poderão optar em praticarem preços inferiores aos oferecidos em cartel, percebendo no curto prazo uma taxa de retorno superior aos níveis competitivos. Sob essas condições, o propósito do cartel seria violado, sendo que o preço e a produção estariam suscetíveis à competitividade mesmo com poucas firmas produzindo o produto. Importante frisar, que nestas condições o custo colusivo por empresa seria superior ao custo competitivo per capita.

A dificuldade de se distinguir quais situações permitem custos colusivos superiores aos custos concorrenciais, associada a não existência de uma teoria específica sobre cartéis, é tratada por Demsetz (1968, p. 179-180) da seguinte forma:

Sob quais condições os custos de colusão excederão os custos de competição? Como estes custos serão afetados pela permissão de táticas coercitivas? O que são os cartéis formados pelos contratantes? Que fatores afetam a eventualidade dessa hipótese ocorrer? Tais questões continuam a serem respondidas por uma teoria da colusão. Até tais questões serem respondidas, as prescrições trazidas pelas políticas públicas devem ser suspeitas. Um mercado no qual muitas firmas produzem pode ser competitivo ou colusivo; um grande número de firmas meramente reflete a existência de deseconomias de escala; um grande número de firmas não necessariamente reflete altos ou pequenos custos de colusão. Um mercado no qual poucas firmas produzam pode ser competitivo ou colusivo; um pequeno número de empresas meramente reflete a existência de economias de escala; um número reduzido não necessariamente reflete altos ou pequenos custos de colusão. Então, um economista pode entender muitas empresas vendendo em termos de um 'comércio justo' de maneira suspeita e ele também pode maravilhar-se com a habilidade de um grande número de trabalhadores formarem efetivas uniões, e, ainda, ele pode olhar com admiração a performance de poucas firmas que vendem aeronaves, câmeras ou automóveis.

Analisando-se esta questão pelo ponto de vista do Poder Concedente, Demsetz (1968) também observa a possibilidade de conluio entre os entes públicos interessados na contratação de serviços idênticos. Os sucessivos conluios bem sucedidos por parte dos ofertantes concorrentes poderiam ser exitosamente copiados pelos contratantes, caracterizando o mercado por negociações bilaterais realizadas entre grupos de contratantes e ofertantes bem organizados.

Demsetz (1968) enfatiza que a crítica à teoria do monopólio natural poderia ser melhor entendida através da construção de um exemplo livre de complicações irrelevantes, tais como a durabilidade dos sistemas de distribuição, as incertezas e o comportamento irracional dos agentes envolvidos, variáveis estas que poderiam justificar ou não o uso da regulação. Tais variáveis não estariam relacionadas com a essência da teoria do monopólio natural, uma vez que esta dependeria exclusivamente de uma única crença: preço e quantidade estariam sendo praticados em níveis monopolistas quando somente uma firma estivesse operando em um determinado mercado face à existência de economias de escala.

Em suma, o sistema de *franchise bidding* proposto consistiria no estabelecimento da concorrência pelo mercado ao invés da tradicional competição realizada dentro dos próprios mercados, tendo-se em vista a impossibilidade dessa modalidade no caso dos monopólios naturais. O método de concorrência pelo mercado indicado consiste em um mecanismo de leilão cujo critério corresponde a escolha do melhor conjunto preço-qualidade ofertado. Mesmo sob condições de incertezas, Demsetz (1968) entende que a simples utilização do sistema de *franchise bidding* seria suficientemente satisfatória no que se refere à solução dos problemas empírica e teoricamente enfrentados pela regulação. Para isso, torna-se necessário o estabelecimento de contratos de longo prazo que possibilitem, dentre outras variáveis, renegociações de cláusulas e a compra do ativo não amortizado pelo novo concorrente vencedor.

Conforme detalhado ao longo desta seção, o modelo proposto por Demsetz (1968) sustenta-se em boa parte nas críticas formuladas à teoria econômica e nas evidências empíricas trazidas pela regulação. Não obstante, a contribuição de Posner (1972) assemelha-se no direcionamento das críticas realizadas, em especial, no que tange ao sucesso da atividade regulatória como instrumento de eficiência econômica.

3.2 As Contribuições de Posner (1972) à Teoria dos Leilões Regulatórios

A atividade regulatória, em conformidade com a visão de Posner (1972), estaria usualmente enfocada no fornecimento, por parte da firma regulada, de serviços não remunerados, entendidos como aqueles que ou não são atendidos pela empresa ou são fornecidos em quantidades abaixo da desejada. O mecanismo identificado por Posner (1972) consistiria na utilização das rendas de monopólio como subsidiadoras de serviços cujos custos não seriam diretamente cobertos pela tarifa, fato este comum nos arranjos onde os serviços públicos são prestados diretamente pelo Estado.

Em outras palavras, o que Posner (1972) indica é que os subsídios cruzados estabelecidos pelas agências reguladoras, no que tange à universalização dos serviços públicos, nada mais são do que uma forma de reduzir, ou ainda, redistribuir o excedente do produtor capturado pela firma monopolista. Através de uma elevação de custos, condizente com o atendimento de serviços não remunerados ou deficitários para a firma, o lucro monopolista acabaria por ser reduzido, aproximando-se, em tese do custo total incorrido¹².

O alvo da crítica de Posner (1972) com relação a prática regulatória por ele apontada, vai ao encontro da ineficácia a que tal metodologia estaria sujeita, e não propriamente a busca do regulador em trazer as taxas de retorno da firma regulada mais próximas daquelas percebidas pelo restante do mercado. Assim, Posner (1972) crítica a essência da prática de subsídios cruzados, exemplificando sua ineficiência através da conseqüente falta de incentivos a novos investimentos, da manutenção de um nível de preços acima dos usualmente praticados, da perda de escala econômica¹³ e, ainda, da artificialidade dos serviços prestados, em tese, gratuitamente¹⁴.

¹² Importante ressaltar o exemplo trazido por Posner (1972) com relação ao sistema de televisão a cabo norte americana. Neste particular, o autor cita a regulação exercida pela FCC (*Federal Communications Commission*), a qual exige como condição de realizar concessões voltadas a transmissões em longa distância, que cinco por cento (5%) das rendas oriundas dos serviços pagos seja revertido para o subsídio de canais não comerciais. Além disso, a FCC também exige, em certos casos, a transmissão gratuita de canais comunitários.

¹³ A perda de escala econômica refere-se à inelasticidade do setor de telecomunicações, em especial com relação a alternativa da televisão "aberta" (*over-the-air alternatives*)

¹⁴ Além destes fatores Posner (1972) também ressalta a peculiaridade do sistema de televisão a cabo, apontando para a adoção do subsídio como um mecanismo regressivo de redistribuição de renda. Os canais não comerciais transmitem, via de regra, programas altamente educacionais, voltados em sua maioria à população com maior nível de renda, sendo esta subsidiada pelos demais assinantes do sistema, teoricamente situados em um nível de renda inferior.

Importante ressaltar-se que os preços praticados acima de seus níveis normais referem-se aqueles cobrados pelo fornecimento dos serviços ora remunerados, uma vez que estes devem conter em seu cômputo tarifário o subsídio necessário a formação de um fundo capaz de atender os serviços financeiramente deficitários. Com relação a artificialidade dos serviços gratuitos, Posner (1972) atenta para o controle da entrada a ser praticado pelo Poder Público. Isto por que, desconsiderando-se o subsídio cruzado embutido no preço praticado, a atual tecnologia pode ser menos custosa do que a nova, mesma que essa pareça, sob o ponto de vista do usuário, mais barata.

Da mesma forma, os beneficiários dos serviços não remunerados, subsidiados pelas tarifas dos demais serviços, pressionarão o Poder Público a não incentivar o desenvolvimento de novas tecnologias, uma vez que estas poderiam, no longo prazo, tornarem-se mais acessíveis ao usuário, eliminando os lucros monopolistas dos atuais incumbentes e, por conseguinte, o próprio subsídio auferido¹⁵.

Além disso, Posner (1972) ataca a ineficiência da metodologia de subsídios por considerar esta um óbice ao desenvolvimento da indústria. Para ele, a utilização do lucro monopolista seria mais exitosa quando direcionada diretamente à redução dos preços dos próprios serviços remunerados, ou seja, favorecendo a expansão do serviço através do ingresso de mais usuários via a cobrança de tarifas mais acessíveis. Em outras palavras, utilizando o exemplo da televisão a cabo, Posner (1972, p. 100) considera o subsídio um mecanismo ineficiente de realocação de investimentos, principalmente quando o lucro monopolista passa a ser integralmente direcionado ao subsídio de outras atividades não remuneradas ou deficitárias:

Se a totalidade do excedente recaísse sob os assinantes na forma de preços baixos para os serviços de cabo, uma maior quantidade de domicílios assinariam em breve. Note que o subsídio interno não abastece uma indústria com novos recursos para o crescimento. Isto retarda o desenvolvimento em alguns submercados (por compelir a prática de altos preços nestes segmentos), respectivamente acelerando em outros. Onde o serviço pesado é básico para a indústria, como é o abastecimento dos cabos dentro das residências, os subsídios internos parecem não

¹⁵ Posner (1972) exemplifica estas duas hipóteses através da construção de um cenário concorrencial entre empresas que possuem transmissão via cabo e potenciais empresas utilizadoras de transmissão via satélite. Atualmente, a tecnologia via satélite possui um custo mais elevado para o usuário, porém este poderia ser interpretado de maneira equivocada, na medida em que o custo do cabo possui incorporado os subsídios cruzados ora referidos. Por outro lado, o desenvolvimento da tecnologia via satélite e a sua potencial utilização futura, a um custo inferior ao percebido pela estrutura do cabo, estaria comprometido em virtude das pressões exercidas pelos beneficiários do subsídio.

simpatizar com o aumento das taxas de retorno e com o direcionamento para o crescimento da indústria, podendo retardar seu desenvolvimento (POSNER, 1972, p. 100).

Outro ponto de fundamental importância na análise de Posner (1972) acerca da atividade regulatória é o fato de que os preços de monopólio e, por conseguinte, os próprios lucros monopolistas, não são inevitáveis, ocasionando, então, a justificativa pela qual a aplicabilidade da regulação seria necessária. Contudo, Posner (1972) acredita que os mecanismos regulatórios seriam ineficientes em sua tentativa de compelir o lucro monopolista a um nível próximo de seus custos.

Além das ineficiências já atribuídas à utilização de subsídios cruzados como forma de inibir os lucros monopolistas, Posner (1972) não acredita que a regulação consiga mensurar com a exatidão adequada os custos incorridos pela firma regulada. Para Posner (1972), a regulação dos preços de monopólio não pode ser pretendida descasada com o controle da qualidade dos serviços oferecidos. Uma redução de preços acompanhada por uma também redução na qualidade dos serviços prestados mantém inalterado o lucro monopolista, tornando ineficaz o desempenho do regulador. Além disso, Posner (1972, p. 106) também destaca que “nem a teoria econômica nem estudos empíricos dão o suporte necessário à crença de que um monopolista não regulado reduziria a qualidade de seus produtos visando aumento de lucratividade”.

Assim sendo, o foco da regulação consistiria basicamente no controle dos preços cobrados em monopólio, sendo que reduções dos níveis de qualidade passariam obrigatoriamente a serem também controlados pelas agências, constituindo um círculo vicioso no qual o regulador estaria constante e sistematicamente acompanhando a evolução de custos da firma em função das respectivas modificações ocorridas nos padrões de qualidade, tarefa esta cujo êxito é desacreditado por Posner (1972).

Na questão da regulação de monopólios, Posner (1972) salienta que o problema relacionado à quantidade produzida é passível de ser solucionado através de uma perfeita discriminação de preços, porém, adverte que tal situação implicaria problemas redistributivos, na medida em que a totalidade do excedente do consumidor seria absorvida pelo monopolista. Posner (1972) admite que tal situação é de difícil aplicabilidade no mundo real, e que a existência de possibilidades para uma discriminação de preços tenderia a uma melhora no nível de produto gerado em

monopólio, porém, sem solucionar o problema da fixação de preços em patamares superiores aos estabelecidos em um ambiente concorrencial.

Ao mesmo tempo em que aborda as dificuldades e limitações da convencional atividade regulatória, bem como da própria teoria econômica, em solucionar os dilemas de preço e produção em monopólio, Posner (1972) ressalta que mercados não regulados podem implicar problemas como duplicações desnecessárias, falta de paridade entre potenciais entrantes e os atuais incumbentes e, ainda, em uma série de complicações contratuais. Neste contexto, Posner (1972) identifica a proposta de Demsetz (1968) como a solução mais adequada na correção dos problemas tipicamente encontrados em mercados monopolistas. Ele considera o sistema de *franchise bidding* como uma alternativa à regulação convencional, inclusive identificando este modelo como solucionador dos potenciais problemas ocorridos em mercados não regulados. Portanto, na concepção de Posner (1972), a condição para caracterizar-se um mercado como não regulado não seria necessariamente que este fosse desprovido de organismos reguladores convencionais, uma vez que o próprio sistema de *franchise bidding* assumiria as funções regulatórias.

Antes de firmar posição favorável ao sistema de leilão proposto por Demsetz (1968), ou seja, o estabelecimento de um processo concorrencial cujo critério de outorga consistiria na oferta com a melhor combinação de preço e qualidade, Posner (1972) detalha outros tipos de concorrência pelo mercado, também na modalidade leilão, os quais seriam tecnicamente inferiores e socialmente mais custosos do que o sistema de *franchise bidding*.

O primeiro sistema concorrencial a ser analisado por Posner (1972) consiste na adoção de leilão cujo critério de vitória consiste na oferta que contemplar o maior valor de outorga a ser pago pelo ofertante. A lógica do pagamento de cauções para a obtenção de outorgas resultaria na vitória do concorrente que estimasse o maior retorno possível sobre o capital investido, ou seja, aquele proponente que esperasse obter o maior volume de renda monopolista. Em tese, o total de renda monopolista consistiria no máximo que o ofertante estaria disposto a pagar pela outorga, sendo tal montante então já calculado no momento inicial da concessão. A adoção desta sistemática, geralmente utilizada em situações onde o governo visualiza um maior

interesse em incrementar seu caixa do que propriamente na eficácia da concessão, traz consigo um significativo custo social¹⁶.

Posner (1972, p. 113) resume este sistema como a perpetuação dos típicos problemas ocorridos em monopólio, relativos a preços e quantidades aquém do ótimo paretiano:

O sistema captura o lucro monopolista para o setor público (na forma do pagamento de caução para a autoridade concedente) e isto é de fácil e barata administração, mais também não faz nada para aliviar os problemas de um monopólio, podendo, na verdade, agravar os mesmos (POSNER, 1972, p. 113).

Semelhante a proposição do pagamento de maior ágio pela outorga, o segundo mecanismo concorrencial analisado por Posner (1972), o qual consiste na cobrança da maior taxa per capita sobre os usuários do sistema, ou ainda, no maior percentual sobre o lucro bruto auferido, também apontaria ineficiência com relação à correção dos típicos problemas enfrentados em monopólio. Em conformidade com o comportamento maximizador de lucros do monopolista, tanto a primeira como a segunda alternativa tenderia ao estabelecimento de preços acima dos custos incorridos, uma vez que o vencedor do certame licitatório seria o ofertante que atribuísse a tarifa mais alta pelo uso do serviço concedido. Conforme Posner (1972, p. 114), o custo social do monopólio continuaria inalterado, inclusive sendo agravado quando da comparação com a primeira hipótese:

Então nós finalizamos com tarifas de utilização mais altas do que aquelas percebidas em um mercado monopolista não regulado ou de um monopolista concebido através de um leilão de critério maior preço de outorga conforme previamente descrito (POSNER, 1972, p. 114).

Posteriormente, Posner (1972) aborda a hipótese de leilões realizados através do critério da maior quantidade de serviços oferecidos. De maneira lógica, Posner (1972) explica que quanto maior a quantidade de serviços oferecidos maiores também serão os custos incorridos pelo ofertante vencedor e,

¹⁶ Citamos como exemplo a cobrança pela outorga realizada nas concessões rodoviárias argentinas, bem como as concessões das distribuidoras de energia elétrica realizadas em território nacional. Enquanto no primeiro caso esta prática acabou por incrementar o custo tarifário suportado pelo usuário, o segundo gerou uma série de problemas regulatórios, em especial quando da determinação, por parte da agência reguladora, do montante de ativo a ser remunerado durante o período da concessão.

consequentemente, imputando tarifas mais elevadas e reduzindo a demanda pelo serviço, resultando em perda de escala econômica¹⁷. Por último, Posner (1972) comenta a utilização de leilões cujas taxas a serem pagas pela outorga consistiriam em percentuais, previamente fixados no momento da licitação, incidentes sobre o lucro bruto das empresas.

Apesar desta prática inibir a concorrência via a indicação de preços mais altos pelos ofertantes, ainda assim não eliminaria o problema do preço de monopólio. Em suma, sempre que a modalidade de leilão utilizada contemplar maiores custos para cada usuário do sistema, a concessionária repassará estes, pelo menos parcialmente, para o total da tarifa praticada. Outro elemento de crítica à última alternativa de leilão analisada por Posner (1972) fica por conta da subjetividade na escolha do vencedor, retirando do sistema de *franchise bidding* uma de suas principais características projetadas, ou seja, a simplificação administrativa trazida para a administração pública¹⁸.

Analisadas as demais alternativas de leilão, Posner (1972) ratifica sua crença no sistema de *franchise bidding*, entendendo que a escolha do melhor conjunto preço-qualidade induziria o futuro monopolista a praticar preços concorrenciais. O estabelecimento de ofertas focadas em preços mais baixos e níveis de qualidade elevados, tendo em vista o critério do melhor conjunto preço-qualidade, acabaria por eliminar preços e lucros de monopólio, portanto, economicamente eficiente. O mérito do sistema de *franchise bidding* seria compelir o monopolista a praticar preços concorrenciais em detrimento da divisão de lucros ou serviços com a autoridade concedente, estando esta agindo estritamente em conformidade com o interesse dos usuários (POSNER, 1972).

A escolha do melhor conjunto preço-qualidade, realizada por um corpo técnico representativo da autoridade concedente, seria precedida por uma espécie de votação entre todos os potenciais interessados na contratação do serviço ora concedido. O critério de escolha idealizado por Posner (1972) consistiria na fixação

¹⁷ Novamente salientamos que o texto original de Posner (1972) é voltado diretamente ao setor de televisão a cabo, portanto, um tipo de serviço cuja demanda seria mais inelástica ao preço do que aqueles serviços de caráter essencial, como por exemplo, a utilização de rodovias pedagiadas e o fornecimento de energia elétrica, dentre outros.

¹⁸ Posner (1972) se refere a não necessidade do Estado possuir uma complexa e custosa máquina administrativa, na medida em que o processo regulatório seria extremamente simplificado, tanto na decisão do vencedor como no posterior acompanhamento do contrato.

de pré-contratos entre os potenciais interessados e os concorrentes pela outorga, sendo que tais acordos seriam posteriormente ponderados em conformidade com a disposição de gastar de cada usuário individual, onde o vencedor seria aquele ofertante que atingisse a maior preferência agregada¹⁹.

Importante ressaltar a preocupação de Posner (1972) com relação a possíveis modificações de comportamento dos ofertantes após o término do certame licitatório e a respectiva determinação do concorrente vencedor. A figura do pré-contrato surge justamente no intuito de garantir os mesmos níveis de preço e qualidade acordados no momento concorrencial, assegurando-se assim, a confiabilidade do respectivo processo.

Outro típico problema enfrentado pelo regulador diz respeito a imprevisibilidade e a imperfeição dos contratos de longo prazo firmados nas concessões de serviços públicos. Posner (1972) considera que a necessidade de modificações contratuais em virtude da ocorrência de fatos inicialmente não previstos é um problema comum a todos os contratos, não estando restrito a determinados setores da economia. A alternativa de Posner (1972) seria então o estabelecimento de contratos de outorga com prazos suficientemente curtos, sendo realizado novo leilão sempre ao final de cada período acordado. Na verdade, Posner (1972) não acredita na eficácia das modificações contratuais realizadas pelos entes reguladores, entendendo que estes não representam com a fidedignidade necessária o real interesse público dos usuários, transformando indesejável qualquer aditamento contratual²⁰.

Por outro lado, Posner (1972) reconhece que contratos de curto prazo redundam em problemas típicos de mercados não regulados, principalmente no que se refere à questão da falta de paridade entre o atual prestador do serviço e os novos interessados em sua administração. Os significativos investimentos relacionados à infra-estrutura dos sistemas de distribuição das indústrias de rede necessitam de prazos mais elevados para a recuperação integral do capital

¹⁹ Mesmo levando-se em consideração que a análise de Posner (1972) foi centrada no setor de televisão a cabo, evidencia-se a dificuldade em ser operacionalizada o tipo de consulta idealizada. Em setores cuja universalização do serviço fosse bem mais significativa a referida consulta seria respectivamente mais dificultada. Todavia, as críticas referidas a esta e a outras hipóteses que suportam a proposição de *franchise bidding* serão posteriormente abordadas neste capítulo.

²⁰ Para Posner (1972), a dificuldade da renegociação nos contratos de concessão ocorreria em virtude da peculiaridade dos mesmos com relação às partes signatárias. Posner (1972) aponta para o fato de que os usuários do serviço são representados no contrato por um corpo regulador que, conforme descrito anteriormente, acaba por não representar seus reais interesses. Sem detalhar de maneira mais aprofundada, Posner (1972, p.

investido. Assim, além de reduzir a atratividade pelo negócio, contratos de curto prazo colocariam em situações desiguais os novos concorrentes e o atual incumbente. Enquanto os primeiros teriam seus custos incrementados pela construção de toda a planta produtiva, o segundo já teria boa parte deste custo amortizada, reduzindo sua despesa e viabilizando uma menor tarifa nos moldes concorrenciais proposto por Demsetz (1968).

Contudo, Posner (1972) acredita que este problema pode ser minimizado através da incorporação de cláusulas contratuais que prevejam a possibilidade de absorção da planta existente pelo vencedor do leilão. Os interesses de ambas as partes, segundo Posner (1972), estariam sendo atendidas, pois enquanto o novo incumbente elimina os custos de duplicação de sua proposta tarifária, o atual prestador evita prejuízos relativos a parte da infra-estrutura ainda não amortizada. A cláusula de recompra proposta estipularia o preço da infra-estrutura em conformidade com seu custo original, bem como considerando-se a depreciação do período, evitando-se assim, eventuais problemas de paridade quando da realização de novos leilões e, novamente, inibindo a necessidade de regulação²¹.

Ao defender o mecanismo de *franchise bidding* como o método mais eficaz na eliminação de preços e quantidades monopolistas, Posner (1972) crítica os resultados empíricos obtidos pela regulação econômica na correção de tais ineficiências. Mesmo admitindo que eventuais estabelecimentos de limites nas remunerações dos monopolistas consistiriam, em tese, meios eficazes de correção das ineficiências incorridas em monopólio, Posner (1972, p. 117) aponta a dificuldade do regulador em acompanhar os custos da firma regulada como o principal empecilho no êxito desta prática:

Em princípio, estipular um teto no preço que um monopolista pode cobrar é uma direta e eficaz correção. Mas existe razão para acreditar que na prática isto (1) pode ser insuficiente e impor, mesmo que em grande parte invisíveis, (2) substanciais custos de eficiência na sociedade. Até então, estudos empíricos não tem descoberto qualquer apreciável impacto da regulação sobre as tarifas das companhias reguladas. Isto é provavelmente devido em parte a contenção de recursos, especialmente em nível estadual, dedicados à regulação de tarifas, e em parte à

114) argumenta que " experiências com agências reguladoras sugerem que corpos técnicos não podem representar o interesse dos consumidores de maneira confiável".

²¹ Ressalta-se que Posner (1972) considera apenas a questão da infra-estrutura não amortizada como impactante na falta de paridade entre os concorrentes do leilão. Posteriormente, quando analisadas as críticas de Williamson (1976), outras variáveis que possibilitariam uma eventual falta de paridade serão consideradas.

dificuldade de determinar-se os custos da firma regulada – um passo necessário se as tarifas estiverem situadas em um nível que irá limitar ou prevenir preços de monopólio enquanto permite a firma cobrir suas legítimas despesas. Alguns custos podem ser determinados facilmente se os dados fundamentais são conhecidos, mas tais dados são controlados pelas firmas reguladas e não são sempre fáceis de serem extraídos de uma forma confiável. Outros custos são difíceis de determinar mesmo se os dados fundamentais estão facilmente disponíveis. Estes englobam a depreciação e o custo de capital. O segundo item depende da taxa de retorno que os investidores demandam para proverem capital nas firmas situadas na classe de risco das companhias reguladas, e na valoração dos bens de capital da companhia sob os quais será aplicada a taxa; ambas estimativas podem ainda iludir resultados confiáveis. Problemas são também encontrados na separação dos custos entre os serviços regulados e não regulados providos pela companhia. Mínimos erros nos sucessivos passos requeridos para determinar os relevantes custos da companhia podem acumular-se tal que retiram da regulação qualquer efeito significativo sob os lucros e preços da firma regulada. Além disso, as taxas são revistas periodicamente mais do que continuamente, e mudanças nas condições de custos ou demanda podem produzir lucros extraordinários ou perdas entre os intervalos revisionais (POSNER, 1972, p. 117).

Outra falha da atividade regulatória apontada por Posner (1972) refere-se a um equivocado dimensionamento dos custos implícitos as suas atividades, os quais são usualmente mensurados em conformidade com os respectivos orçamentos das agências. Posner (1972) considera que os custos incorridos pelas agências são significativamente superados pelo custo total regulatório, o qual englobaria além das despesas diretas das agências os custos arcados pelas próprias firmas reguladas. Tais custos consistiriam basicamente nas necessárias adaptações realizadas pelo monopolista no intuito de atender as exigências típicas de um ambiente regulado²², bem como os efeitos oriundos da má aplicação dos mecanismos regulatórios. Assim sendo, Posner (1972) ratifica o questionamento acerca do custo benefício trazido pela atividade regulatória, no que diz respeito às pretensas correções da ineficiência monopolista.

Em linhas gerais, Posner (1972) define a atividade regulatória como uma espécie de taxação, tendo em vista a adoção de subsídios entre diferentes classes de consumidores, partindo-se de uma não fundamentada premissa de que os lucros monopolistas são inevitáveis. Trebing (1976) salienta a preferência de Posner (1972) pelos monopólios privados em detrimento à propriedade pública ou à regulação direta do governo, entendendo ser o primeiro arranjo a melhor opção de resposta as necessidades dos consumidores. Além disso, Trebing (1976) identifica uma forte

²² Tais custos podem ser exemplificados como a padronização de relatórios, a estruturação contábil, o desenvolvimento de sistemas interligados com as agências e, ainda, a obrigatória contratação de auditorias independentes.

crença de Posner (1972) na eficácia do sistema jurídico no que se refere ao *enforcement* dos contratos, bem como na defesa dos usuários frente a eventuais problemas incorridos em uma estrutura privada de monopólio, justificando-se assim, a proposta substituição da atividade regulatória direta.

3.3 As Críticas de Williamson ao Sistema de *Franchise Bidding*

Conforme anteriormente abordado, as considerações de Demsetz (1968) acerca da utilização do sistema de *franchise bidding* como instrumento regulador de mercados monopolistas possui, em sua essência, uma séria de críticas a eficácia da atividade regulatória convencional. Da mesma maneira, as contribuições trazidas por Posner (197) procuram justificar a adoção desse modelo em grande parte pela série de problemas, sejam eles teóricos ou empíricos, atribuídos à regulação. Neste contexto, Williamson (1976) analisa o sistema proposto com o objetivo de observar até que ponto os problemas tipicamente enfrentados pela regulação seriam plenamente sanados através de sua substituição por um mecanismo de mercado.

A idéia central das críticas de Williamson (1976) às proposições de Demsetz (1968) e Posner (1972) consiste na ênfase das falhas incorridas pela regulação como principal justificativa para adoção de um sistema alternativo. Para Williamson (1976, p. 73), simplesmente mostrar que a regulação é falha não estabelece concretamente que a mesma consiste em um modo inferior de organização da atividade econômica. Williamson (1976) considera que os problemas enfrentados pela regulação variam em conformidade com o tipo de atividade regulada e com o modelo regulatório empregado (custos transacionais). Assim, a avaliação dos problemas incorridos pela regulação deve ocorrer de maneira pragmática, sendo respeitadas as características e especificidades da atividade a ser concedida, bem como o próprio estudo das alternativas de substituição da atividade regulatória.

Seguindo esta linha de raciocínio, Williamson (1976) entende que uma eventual descaracterização da atividade regulatória deve ser obrigatoriamente precedida de avaliações acerca das propriedades inerentes às alternativas propostas, não de maneira genérica, mas específica para a atividade em questão. Realizadas as análises e constatado que a alternativa proposta é similarmente falha,

ou ainda, prejudicial em outros aspectos não afetados pela regulação, as vantagens de substituição podem ser ilusórias (WILLIAMSON, 1976, p. 74). Em outras palavras, Williamson (1976) assume que a comparação entre os modos de oferta para um monopólio deve preceder de estudos abstratos, uma vez que a análise detalhada de casos individuais deve ser impreterivelmente considerada.

Por outro lado, Williamson (1976) reconhece as características positivas e os atrativos concernentes ao sistema de *franchise bidding*, restringindo suas críticas no que se refere à consideração deste como um substituto completo e irrestrito da regulação direta. A visão pragmática de Williamson (1976) é ratificada quando da afirmação de que uma decisão definitiva sobre qual método de oferta a ser empregado em uma estrutura monopolista não pode ser garantida, entendendo que modificações de variáveis podem afetar a determinação do melhor mecanismo a ser utilizado. Da mesma forma, Williamson (1976) elenca uma série de fatores passíveis de consideração no processo de tomada de decisão entre qual método alternativo seria melhor empregado. Dentre estes fatores, Williamson (1976) destaca (i) a eficácia do leilão utilizado; (ii) a tecnologia envolvida; as incertezas de demanda; (iii) o nível de conhecimento específico adquirido pelos ofertantes; (iv) as especificidades dos investimentos de longo prazo; (v) e as tendências e oportunismos políticos envolvidos. Através destas variáveis, observa-se a inter-relação existente entre as alternativas de mercado e a regulação, reforçando novamente o pragmatismo decisório pregado por Williamson (1976, p.75) quando da escolha do melhor arranjo a ser empregado:

Deve ser notado nesta conexão que existem variáveis dentre os modelos de mercado e regulatórios. Discriminar as avaliações dentro e entre os modos seria plenamente indicado. Também, um veredicto definitivo com respeito a oferta de um particular serviço em monopólio natural não é garantido. O melhor modo em um estágio inicial de desenvolvimento da indústria pode não ser o melhor mais adiante quando um menor nível de incertezas prevalecer. Na medida que as dificuldades dos problemas de transição estão aptos a serem localizados nas trocas de um modo para outro, isto deve ser conhecido e levado em conta logo no início.

De um modo geral, na comparação entre o sistema de *franchise bidding* e a atividade regulatória, Williamson (1976) destaca que, quanto mais confiável for o processo de contratação e maior a eficácia que a concorrência obtiver, tanto no início do concessão como nos intervalos de renovação, maior será a tendência para

adoção de um método de mercado²³. Por outro lado, a regulação torna-se favorecida quando os contratos são incompletos e, portanto, propícios a percepção de lucros inesperados, bem como quando o processo competitivo, em qualquer uma das fases apontadas, não ocorre de maneira eficaz (WILLIAMSON, 1976, p. 75).

O trabalho de Williamson (1976) é focado exclusivamente na comparação entre a proposição de *franchise bidding*, em conformidade com as premissas estabelecidas por Demsetz (1968) e Posner (1972), e a regulação, considerando a hipótese de uma eficaz e integral substituição desta pela primeira. Além de realizar uma análise genérica do esquema de *franchise bidding*, introduzindo elementos até então esquecidos quando de sua proposição inicial, Williamson (1976) também utiliza a experiência americana na outorga dos sistemas de televisão a cabo, mais especificamente, a concessão ocorrida na cidade de Oakland durante a década de 70.

A primeira objeção ao esquema de *franchise bidding* citada por Williamson (1976), refere-se a falta de eficiência econômica apontada por Telser (1969), na medida em que o modelo alternativo proposto não garante a igualdade entre preço e custo marginal. Na verdade, Telser (1969) destaca que a preocupação do sistema proposto por Demsetz (1968) está diretamente relacionada com a taxa de retorno percebida pelo monopolista, e não necessariamente com a condição de bem estar social, princípio básico da atividade regulatória. O fato de um sistema de leilão baseado no critério melhor preço-qualidade imputar ao ofertante, pelo menos em tese, taxas de lucro inferiores às percebidas em um monopólio não regulado, não significa que os preços estejam estabelecidos ao mesmo nível de seus custos marginais.

Em outras palavras, Telser (1969) afirma que o controle da taxa de retorno proposto pelo sistema de *franchise bidding* não assegura que a firma opere no ponto de menor custo unitário. Assim, a taxa de retorno competitiva proposta por Demsetz (1968) poderia ser obtida através de uma utilização sub-ótima dos insumos produtivos, ou seja, aquém do nível que maximiza a eficiência econômica. Telser (1969) conclui que uma taxa de retorno competitiva pode coexistir pacificamente com a cobrança de um preço monopolista, citando como exemplo a hipótese de uma compra de insumos ser realizada junto a uma própria estrutura de monopólio.

²³ Reforça-se aqui a classificação dos leilões como um mecanismo de mercado.

Em resposta as críticas de Telser (1969), Demsetz (1971) ressalva que a precificação ocupou espaço secundário em sua proposição, uma vez que seu trabalho não pretendia ser completo, em especial, no que se refere ao tratamento das questões de monopólio. Demsetz (1969) coloca que o mérito de seu trabalho inicial consiste na desvinculação entre economias de escala e poder de monopólio, sendo que a proposta competição pelo mercado tenderia a mitigar os problemas relativos à prática de preços monopolistas.

Por outro lado, ao ratificar a crença nos efeitos da concorrência pelo mercado, Demsetz (1971) aponta para o fato de que mesmo não obtendo-se preços iguais aos custos marginais, o leilão propiciaria a prática de preços mais próximos aos custos médios das empresas, o que comparado a uma situação de maximização do lucro monopolista, mercado não regulado, representaria um significativo aumento de eficiência econômica, mesmo esta não estando em seu ponto ótimo.

A Figura 3.2 ilustra a contestação de Demsetz (1971) com relação à ligação entre economias de escala e poder de monopólio, uma vez que a passagem de $P1$ e $Q1$ para respectivamente $P2$ e $Q2$ demonstra os efeitos da concorrência sobre a teoria econômica do monopólio natural. A impossibilidade levantada por Telser (1969) de obter-se $Q3$ e $P3$ a partir do sistema de *franchise bidding* também foi questionada por Demsetz (1971), o qual considerou em sua resposta duas hipóteses nas quais o processo competitivo conduziria a preços relativamente próximos ao custos marginais incorridos. O primeiro exemplo consistira na hipótese de existir um único comprador o qual escolheria, dentre diferentes ofertantes detentores de custos médios variáveis e marginais nulos, a proposta com menor preço de compra. Neste caso hipotético, os ofertantes incorreriam apenas em custos fixos, os quais são insensíveis à evolução das quantidades produzidas. Assim sendo, torna-se óbvia a conclusão que a escolha do comprador, resultante em um preço igual ao custo médio incorrido, não encontra óbice no atingimento da eficiência econômica.

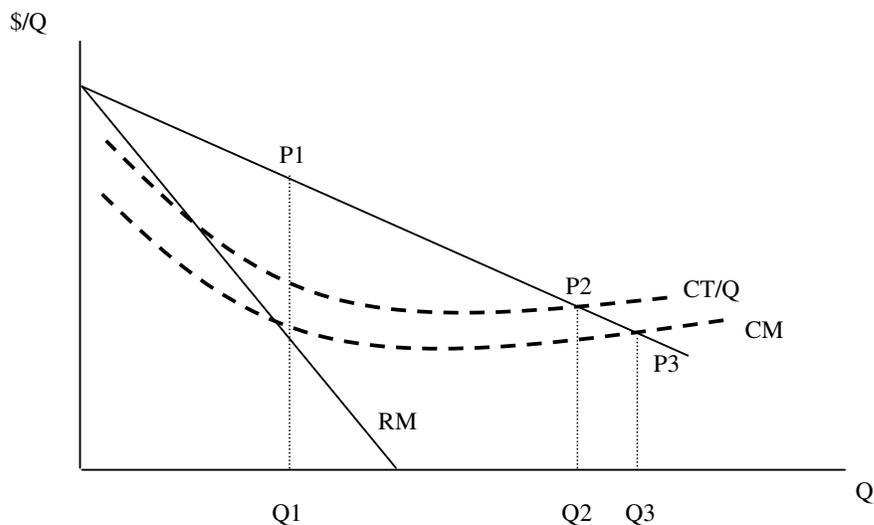


Figura 3.2 – Impacto da concorrência sobre o poder de monopólio

Fonte: Demsetz, 1971

A outra hipótese construída por de Demsetz (1971) consiste na adoção, por parte dos concorrentes, de tarifas duas partes²⁴. Os contratos ofertados consistiriam em propostas tarifárias divididas entre os custos fixos e variáveis incorridos no processo produtivo. A tarifa oferecida possuiria um valor fixo referente a cobertura dos custos fixos somada a uma parcela variável que dependeria da quantidade de unidades respectivamente vendidas. Nestas condições, torna-se viável para o comprador mensurar o excedente do consumidor propiciado individualmente por cada proposta. O proponente que, descontada a parcela referente à cobertura do custo fixo, obtivesse o maior excedente do consumidor seria o vencedor do certame, cabendo ao comprador igualar a quantidade a ser produzida ao custo marginal do concorrente.

Contudo, torna-se de fundamental importância ressaltar a afirmação de Demsetz (1971) com relação ao sucesso na busca pela eficiência econômica via precificação ao custo marginal. Demsetz (1971, p. 361) salienta que seria pouco provável esperar que a regulação obtivesse melhores resultados do que aqueles percebidos por um esquema de *franchise bidding*, mesmo que em sua proposição

²⁴ Para maiores detalhes sobre tarifa em duas partes ver: Ol, W. Y. A Disney dilemma: *Two-part tariffs for a Mickey Mouse monopoly*. *The Quarterly*. **Journal of Economics**. v. 85, n. 1, p. 77-96. 1971.

inicial, conforme anteriormente referido, não tenha sido enfocada esta questão de maneira prioritária²⁵.

Minha crença é que os rivais competidores estão aptos a gerarem melhores estimativas de custo e demanda do que as comissões regulatórias. Apelar para minha crença, entretanto, não é necessário, desde que a convencional teoria de um monopólio natural não regulado assume que demanda e custo são conhecidos. O monopólio natural não regulado concebido por esta teoria é onisciente na seleção da taxa de produção para a qual o custo marginal é igual a receita marginal, e a minha rejeição da dedução feita pela convencional teoria precisa somente repousar na mesma assunção (DEMSETZ, 1971, p. 361).

Tendo em vista a admitida superficialidade dada inicialmente por Demsetz (1968) com relação às precificações ao custo marginal, Williamson (1976) centraliza sua análise crítica nos problemas até então tratados como “irrelevantes complicações”, ou seja, nas questões referentes às duplicações de infra-estrutura, às incertezas e ao comportamento irracional dos agentes. Além disso, Williamson (1976) inicia seu questionamento acerca do êxito na substituição da atividade regulatória pelo *franchise bidding* no próprio momento da elaboração do leilão, o qual necessitaria de um aparato administrativo muito próximo daquele exigido pelas comissões regulatórias.

Incorporando as questões relativizadas na proposição inicial do sistema de *franchise bidding*, em especial o problema das incertezas, Williamson (1976) estrutura sua análise sob a perspectiva de possíveis arranjos contratuais. Os desenhos de contrato são respectivamente: (i) o estabelecimento de um contrato único, definitivo; (ii) contratos incompletos de longo prazo; (iii) e recorrentes contratações de curto prazo. Observando-se as denominações dadas aos três tipos de contratos analisados no estudo crítico promovido por Williamson (1976), verifica-se que o modelo incompleto de longo prazo coincide com o tipo de contratação sugerida por Demsetz (1968), enquanto os sucessíveis acordos de curto prazo vão ao encontro da proposição de Posner (1972).

²⁵ Isto significa que a simples precificação ao custo médio, em tese obtida pelo Leilão de Demsetz (1968), poderia ser o melhor resultado em termos de eficiência econômica. Em suma, considerando-se as supostas dificuldades da regulação em igualar o preço ao custo marginal citadas por Demsetz (1971), a minimização da ineficiência pode constituir-se na alternativa mais viável.

Iniciando pela perspectiva de um contrato definitivo, Williamson (1976) divide esta modalidade entre contratos contingenciais completos e contratos incompletos. Os contratos contingenciais completos são usualmente complexos de serem redigidos, negociados e acordados, sendo que suas deficiências transacionais são passíveis de serem encontradas em várias outras experiências. Conforme Williamson (1976), um contrato para ser considerado completo requer que cada proponente especifique os termos pelos quais ele estaria apto a ofertar os serviços no presente momento e, ainda, uma vez o preço estar sendo formatado em resposta a futuras incertezas, os termos e condições sobre os quais ele será ofertado no futuro.

Considerando-se impossível a eliminação total das incertezas com relação às futuras condições de oferta através da consolidação de um contrato definitivo completo, Williamson (1976) remete a análise para os contratos incompletos de longo prazo. Via de regra, contratos incompletos possuem custos, os quais são agravados na medida em que tais contratações são realizadas por um longo período de tempo, estando tais instrumentos sujeitos a comportamentos oportunistas em maior escala. Demsetz (1968) simplifica o problema dos custos transacionais, considerando que contratos de longo prazo, firmados a partir do encerramento do leilão, seriam acompanhados de cláusulas que permitissem sua renegociação, inclusive com tais condições estando sujeitas a sanções. Tais cláusulas empregariam adaptações contratuais em resposta à ocorrência de eventos imprevisíveis, estando às partes envolvidas, na falta de um ente imparcial, manipulando os dados em conformidade com seus interesses. Neste particular, Williamson (1976) salienta a hipótese de serem mensurados no início do contrato os efeitos de fatos imprevisíveis sobre o lucro das partes envolvidas. Assim, uma vez as consequências sendo completamente conhecidas, um ente imparcial, a um baixo custo, poderia tornar eficaz as respectivas cláusulas de renegociação. Contudo, observa-se que nesta hipótese não haveriam incertezas, na medida em que, contraditoriamente, fatos imprevisíveis já teriam seus efeitos mensurados no momento da contratação.

Dentre os problemas de oportunismo que impactam os contratos incompletos de longo prazo, acordados sob um ambiente de incertezas, Williamson (1976) destaca as seguintes questões: (i) obscuridade no critério inicial do vencedor (melhor

conjunto preço-qualidade); (ii) problemas de execução do contrato; (iii) e falta de paridade entre os concorrentes nos intervalos de renovação da outorga.

A obscuridade no critério inicial do vencedor fica por conta da descrença de Williamson (1976) no mecanismo pré-concorrencial proposto por Posner (1972), cuja idéia consistiria na consulta prévia do conjunto de potenciais usuários interessados em adquirir o serviço. Este procedimento assumiria que os potenciais usuários, além de possuírem tempo e inclinação para tal pesquisa, estariam aptos a avaliarem abstratamente os diversos conjuntos de preço-qualidade disponibilizados pelos concorrentes. Ao denominar como impraticável a proposição de Posner (1972), Williamson (1976) também destaca a fragilidade na mensuração das preferências agregadas do conjunto de potenciais usuários pesquisados, bem como os decorrentes problemas de execução oriundos dos pré-contratos firmados²⁶.

Resumindo-se, Williamson (1976, p. 81) não acredita no êxito do critério de menor preço, entendendo que este acabaria por reduzir a qualidade do serviço prestado, tanto pelo comprometimento tarifário percebido na fase de pré-contratação como no estímulo à produção de ofertas de difícil aplicabilidade prática:

O resultado é que, embora o concessionário premiado possa ser reduzido ao critério de menor preço ofertado, isto é apto a ser artificial se o futuro é incerto e o serviço em questão é altamente complexo. Tais vencedores estão aptos a serem arbitrados e/ou colocado o risco que concorrentes "aventureiros" sejam influenciados por aqueles que estão melhores adaptados ou mais inclinados a assumirem riscos políticos. Novamente, isto traz à tona os problemas de execução (WILLIAMSON, 1976, p. 81).

Williamson (1976) observa que os referidos problemas de execução, associados às dificuldades encontradas nos intervalos de renovação dos contratos, aproximam a convencional atividade regulatória do proposto sistema de *franchise bidding*. Por possuírem significativos custos enterrados, presume-se que os contratos de concessão advindos do leilão proposto por Demsetz (1968) seriam acordados em prazos compatíveis com o retorno do respectivo investimento, ou seja, contratos de longo prazo. Williamson (1967) assume que somente problemas de conduta extremamente graves ou freqüentes possibilitariam uma possível rescisão contratual, pois na medida em que pequenas falhas possam romper a

²⁶ Para maiores detalhes sobre preferências agregadas ver: ARROW, K. J. *Social Choice and Individual Values*. Wiley, 1951.

concessão o contrato de longo prazo firmado torna-se uma ficção e seus investimentos viciados (WILLIAMSON, 1976, p. 81).

Além disso, Williamson (1976) destaca que eventuais rescisões contratuais permitiriam inferir-se equívocos no processo de decisão do ofertante vencedor. Em outras palavras, a rescisão contratual implicaria assunção de erro pela respectiva burocracia pública responsável pelo processo de outorga, justificando a adoção de aditivos em detrimento de rescisões de contrato unilaterais. Soma-se a isso, os elevados custos transacionais e os morosos litígios judiciais implícitos a uma eventual substituição do atual incumbente²⁷.

Outro problema relacionado à regulação que na visão de Williamson (1976) não seria sanado pelo simples uso do *franchise bidding*, diz respeito aos reajustes tarifários contratualmente previstos. O estabelecimento de preços fixos em um contrato de longo prazo é praticamente improvável, na medida em que a relação preço-custo é instável, estando esta diretamente vinculada com as variações de demanda, tecnologia, índices inflacionários e das condições de oferta dos fatores locais (WILLIAMSON, 1976 p. 82). Os reajustes tarifários, usualmente balizados em índices contratuais específicos do setor ora concedido, não necessariamente preservam o equilíbrio econômico financeiro inicialmente acordado.

Em um ambiente regulado, as revisões contratuais funcionam exatamente como um verificador dos impactos proporcionados pelos reajustes tarifários sobre o equilíbrio econômico financeiro inicialmente acordado. Dessa forma, o sistema de *franchise bidding* não estaria apto a garantir que a simples utilização de um determinado indexador de preços seria suficiente para manter o equilíbrio de uma concessão, estando esta sujeita ao mesmo tipo de problema comumente enfrentado pelas agências regulatórias.

Williamson (1976) também chama a atenção para a presença de eventuais lacunas contratuais com relação às especificidades dos níveis de qualidade exigidos. Esta variável, somada a falta de previsão contratual para o acompanhamento e monitoramento dos procedimentos contábeis adotados pelo monopolista, assegura um grande espaço de liberdade aos concessionários. Assim

²⁷ Importante ressaltar neste contexto, que as críticas de Williamson (1976) centralizam-se majoritariamente na possibilidade de substituição da atividade regulatória pela simples adoção do sistema de *franchise bidding*, e não propriamente no novo modelo em si. Prova disso é que a maioria das ressalvas feitas por Williamson (1976) coincidem com problemas identicamente percebidos em mercados onde a regulação se faz presente, ou seja, não sendo sanados pela utilização do modelo proposto por Demsetz (1968).

sendo, a comissão responsável pela realização do leilão deve atentar em especial para os níveis de qualidade inicialmente exigidos e acordados contratualmente. Uma vez a firma agindo em estrita conformidade com o contrato, eventuais acréscimos de qualidade por parte do poder público dificilmente serão incorporadas ao negócio, em especial se as condições de lucro já estiverem sendo percebidas pelo concessionário. Por outro lado, mesmo que os níveis de qualidade inicialmente acordados sejam os mais adequados ao serviço ora concedido, a exigibilidade ou o chamado *enforcement* para a implementação dos mesmos requer um aparato administrativo semelhante ao encontrado em uma agência reguladora.

No mesmo sentido, Goldberg (1976) ressalva que a assimetria de informações existente entre os usuários e as concessionárias, bem como a dificuldade destes em avaliarem a exata qualidade dos serviços prestados, beneficiam a formação de agências, denotando-se assim, novamente, a convergência do sistema de *franchise bidding* para a regulação propriamente dita. Ainda com relação a questão contábil, Williamson (1976) destaca que a adoção de monitoramentos ou de quaisquer outra técnica de controle acabariam por aproximar o concorrente vencedor e a agência responsável pela concessão, em uma relação de quase-regulação.

Importante destacar que Williamson (1976, p. 83) inclusive desconsidera uma eventual padronização nos níveis de qualidade exigidos a todos os concorrentes envolvidos no leilão, como um mecanismo capaz de prevenir possíveis problemas de execução. Mesmo considerando-se idênticos os níveis de qualidade pretendidos, se os meios de obtenção dos mesmos forem diferentes, caberá à agência responsável pelo leilão decidir qual proposta atende em maior escala as condições requeridas pelos usuários:

Pode não ser suficiente meramente especificar um padrão comum de qualidade a todos os concorrentes. Então, suponha que um concorrente proponha alcançar um específico nível de qualidade através da instalação de equipamentos de longa vida útil com alta performance, que um segundo proponha ter equipamento de *backup* pronto na eventualidade de paralisação, e que o terceiro afirme que irá investir significativamente em pessoal de manutenção. Embora somente um destes concorrentes possa satisfazer completamente os requerimentos, ambos usuários e a agência de *franchise* podem ser deficientes na capacidade *ex ante* de discernir qual. Conceder o *franchise* ao concorrente de menor preço somente para descobrir que ele não está habilitado a atingir a performance descrita é plenamente insatisfatório. Embora as cláusulas contratuais de penalidades possam ajudar na previsão de tais resultados, e isto é geralmente o caso – como a história de defesa da contratação sugere – que o concorrente

vencedor estará apto a renegociar o contrato em termos que lhe sejam vantajosos (WILLIAMSON, 1976, p. 83).

Ainda com relação às renegociações contratuais, Williamson (1976) destaca que em circunstâncias onde as mesmas são comuns e porventura vitais a manutenção dos níveis de lucratividade da concessionária, as habilidades políticas passam a desempenhar um relevante papel²⁸. Na visão de Williamson (1976), fatores políticos poderiam inclusive determinar o resultado de um leilão, substituindo-se assim, os critérios técnicos atribuídos ao conjunto de melhor preço-qualidade. Williamson (1976) não isenta a regulação deste tipo de problema, porém, entende que o sistema de *franchise bidding* estaria mais vulnerável a interferência política e, por conseguinte, inapto a suprir as carências regulatórias. O incentivo para investir recursos privados, no que tange a influenciar decisões políticas, estaria diretamente vinculado com o nível de vantagens resultantes que podem ser privadamente apropriadas. Na medida em que Williamson (1976) supõe um maior controle sobre a taxa de retorno em um ambiente regulado, os ganhos potenciais de um sistema de *franchise bidding* justificariam um maior investimento nas deliberações políticas²⁹.

A falta de paridade no momento da renovação da outorga não se constitui em um problema exclusivo dos contratos incompletos de longo prazo, sendo esta percebida com maior facilidade nos recorrentes contratos de curto prazo formulados por Posner (1972). Conforme Williamson (1976), a falta de concorrência no momento da renovação somente pode ser justificada na medida em que esta seja inviável, portanto, sob nenhuma outra condição torna-se desejável que a empresa vencedora do processo original perceba qualquer tipo de vantagem sobre as demais. No momento em que o tipo de contrato previsto por Posner (1972) requer renovações em um período de tempo inferior a proposição inicial de Demsetz (1968), o problema da falta de paridade tende a se agravar, tornando-se variável fundamental no sucesso das contratações de curto prazo.

A paridade entre os concorrentes, na hipótese de contratações de curto prazo, estaria assegurada quando as plantas e os equipamentos necessários à

²⁸ Importante ressaltar neste ponto que, além da citação dos aspectos políticos inerentes as renovações contratuais, Williamson (1976) já havia alertado para a tendência que estas possuem de favorecerem as concessionárias em detrimento dos usuários. Além disso, as renovações também foram consideradas por Williamson (1976) como empiricamente preferenciais em relação as rescisões unilaterais de contrato.

²⁹ Observa-se aqui a referência que Williamson (1976) faz aos problemas de *rent seeking*, entendendo que tais dispêndios improdutivos, ineficientes do ponto de vista social, estariam mais propensos de ocorrerem em um sistema de *franchise bidding* do que em um ambiente regulado.

operação do negócio não possuíssem alto nível de especialização, bem como já estivessem sido completamente exauridas durante o período original³⁰. Além dessas condições, as análises de Demsetz (1968) e Posner (1972) desconsideram o capital humano na obtenção da paridade entre os concorrentes. Para Williamson (1976), em ambas as análises não houve nem a consideração da complexidade dos equipamentos nem da planta utilizadas, fato este comum nas infra-estruturas relativas às indústrias de rede³¹.

A alternativa encontrada por Posner (1972), a qual consistia basicamente na transferência do ativo não amortizado para o novo incumbente, foi entendida por Williamson (1976) como insuficiente na solução completa do problema da paridade. Segundo as críticas de Williamson (1976), a abordagem de Posner (1972) é restrita aos aspectos legais, deixando descoberta quaisquer análise relativa as propriedades econômicas da transferência. Entre as omissões apontadas, destaca-se a possibilidade de manipulação na avaliação do ativo, fato este que somado à dificuldade de implementar-se o cálculo da depreciação, pode, via de regra, conduzir a estimativas de super avaliação da planta e dos equipamentos a serem transferidos³².

Uma das formas passíveis de solucionar os problemas de avaliações de ativo, seria a contratação de auditorias no combate as distorções de estimativas entre o vencedor da concorrência original e os novos interessados. Todavia, Williamson (1976) salienta que tal alternativa nada mais é do que uma nova convergência do sistema de *franchise bidding* para a regulação, uma vez que este tipo de procedimento é comumente desenvolvido pelo corpo técnico empregado em uma agência regulatória.

Outro fator importante na avaliação do ativo é a suposição de Williamson (1976) que tal procedimento ocorre com maior intensidade em um ambiente regulado. O objeto da regulação, via de regra, consiste no controle da remuneração do monopolista, sendo esta o produto entre o montante de ativos empregados no

³⁰ Estabelecendo-se uma ligação com o caso das rodovias, percebe-se que os investimentos neste setor são caracteristicamente custos enterrados, bem como não são exauridos durante o período de contratação, tendo-se em vista a sobrevida estrutural do pavimento após a vigência da concessão prevista em alguns contratos.

³¹ O exemplo trazido por Demsetz (1968) reflete bem a hipótese de um setor onde a especificidade e a complexidade dos equipamentos e da planta envolvidos não seriam potenciais óbices a utilização dos recorrentes contratos de curto prazo. Demsetz (1968) utiliza como exemplo hipotético a concessão dos direitos de exclusividade na fabricação de placas para veículos automotores.

³² Williamson (1976) exemplifica os problemas de mensuração do ativo quando bens e equipamentos são adquiridos pela concessionária de maneira não competitiva (empresas coligadas/controladas), ou seja,

processo e a taxa de retorno ora pactuada. Adicionalmente, regulados e reguladores estão em constante negociação, em especial no momento das revisões tarifárias, revisões estas que não necessitam obrigatoriamente obedecerem à periodicidade estabelecida em contrato³³. Tais requisitos implícitos à regulação acabariam por tornar esta mais confiável no que se refere à avaliação de ativos, enquanto o sistema de *franchise bidding* indicaria um maior litígio entre as partes.

A avaliação do capital humano é outra omissão contida na análise de Posner (1972), estando também ausente na proposição inicial de Demsetz (1968). Williamson (1976) caracteriza o capital humano como um bem não fungível, ou seja, contendo níveis semelhantes de especificidade aos percebidos pela infra-estrutura da empresa. Neste caso, relutância dos empregados em serem transferidos para outra empresa acabaria por resultar em um custo adicional para os novos concorrentes, novamente prejudicando a paridade no momento da renovação. Fatores como a utilização de máquinas altamente especializadas e despadronizadas, o comportamento carona dos empregados transferidos mediante modificações no quadro, a existência de processos produtivos pragmáticos e a idiosincrasia da comunicação, justificariam o aumento de custos sentido pelos novos concorrentes, oriundos de uma realocação completa, ou significativamente extensiva, do capital humano existente.

Com isso, Williamson (1976) conclui que problemas relativos ao capital humano e a avaliação de ativos, por existirem no esquema de *franchise bidding*, não podem ser utilizados como justificativas ao não uso da regulação. A principal consequência trazida por estas variáveis seria justamente a perda de paridade, imputando-se prejuízos ao processo concorrencial *vias à vis* às diferenças apuradas entre os preços ofertados. Em outras palavras, o resultado da adoção do sistema de *franchise bidding*, via contratações de curto prazo, seria a substituição de um grande número de concorrentes no começo da concessão por um pequeno número de barganhadores nos subseqüentes intervalos de renovação, frustrando a concorrência e inviabilizando as melhorias sociais implícitas a proposição inicial.

contabilmente relatados porém superdimensionados, ocasionando desvantagens aos demais ofertantes no momento da licitação.

³³ As revisões tarifárias podem ser tanto periódicas como extraordinárias. As revisões periódicas dizem respeito aquelas contratualmente previstas, em intervalos que variam em média entre 4 e 5 anos, com vistas a reequilibrar financeiramente o contrato após os respectivos processos de reajustes tarifários. Por outro lado, as revisões extraordinárias são aquelas que podem ser demandadas a qualquer momento, desde que comprovado o desequilíbrio econômico-financeiro da concessão. As revisões extraordinárias são geralmente caracterizadas

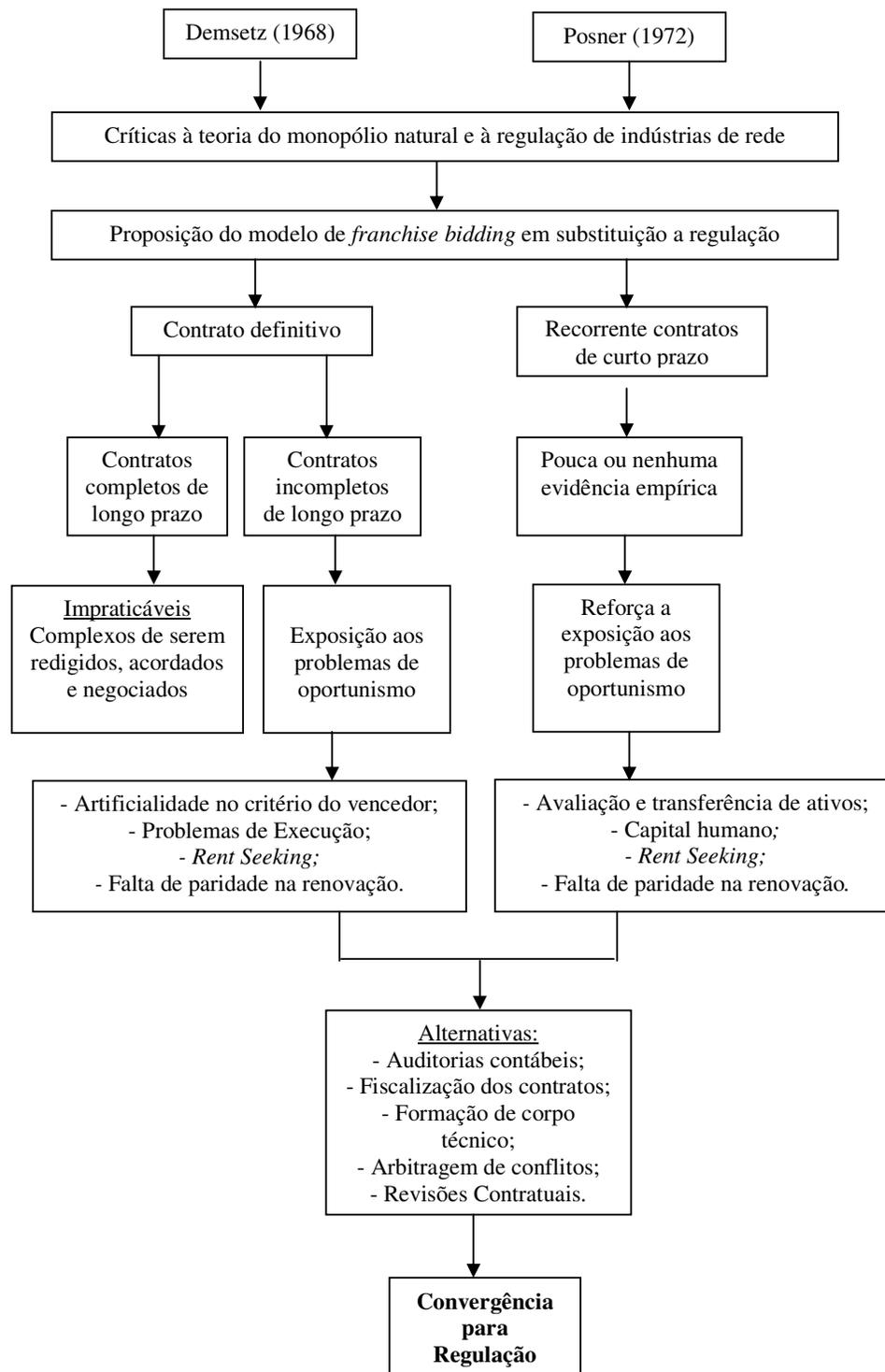


Figura 3.3 – Organograma das críticas de Williamson: a convergência do *franchise bidding* para a regulação

A totalidade das críticas elaboradas por Williamson (1976) pode ser sintetizada através da Figura 3.3, segmentando-se as mesmas em relação às propostas originais de Demsetz (1968) e Posner (1972). De um modo geral, Williamson (1976, p. 90) conclui que as soluções passíveis de serem utilizadas, no que tange às correções de rumo do mecanismo de *franchise bidding*, redundariam na consolidação de um extensivo aparato regulatório, eliminando-se assim, as pretensas vantagens obtidas a partir da substituição de um sistema pelo outro.

Para ficar claro, algumas das dificuldades as quais infectam a proposição de Posner podem ser mitigadas pela introdução de um arbitrário e extensivo aparato regulatório. Avaliações de plantas e equipamentos instalados, auditorias relativas às documentações contábeis, e arbítrios de disputas entre incumbentes e firmas rivais acerca das valorações patrimoniais são ilustrativas. Então *franchise bidding* e regulação diferem apenas em nível (WILLIAMSON, 1976, p. 90).

Sob condições de incertezas, tipicamente encontradas em contratos de longo prazo, cujo objeto de concessão refere-se a setores complexos caracterizados por sistemáticos progressos tecnológicos, o sistema de *franchise bidding* acaba por se deparar com as mesmas dificuldades historicamente lidadas pela regulação. Williamson (1976) define que nessas condições regulação e *franchise bidding* diferem exclusivamente na forma e não em espécie como inicialmente sugerido, dependendo, sobretudo, dos aspectos conjunturais e das especificidades do setor a ser concedido.

3.4 Considerações Finais sobre a Teoria do *Franchise Bidding*

As propostas de Demsetz (1968) e Posner (1972) convergem para a substituição da regulação direta pela adoção de um mecanismo de mercado, promovido através de um processo de concorrência pelo mercado e da escolha de um correto desenho contratual, cujas justificativas baseiam-se fundamentalmente nas críticas as evidências trazidas pela atividade regulatória e a teoria econômica do monopólio natural.

A eficiência econômica pretendida pela regulação pode ser facilitada através de um processo concorrencial que anteceda a concessão de um monopólio, uma

vez que a igualdade entre custo e receita marginal consiste no principal desafio enfrentado pelas agências regulatória. Tal dificuldade prática pode ser explicada pelo elevado nível de assimetria de informações existentes, especialmente no que se refere à estrutura de custos da firma regulada. Todavia, a proposição do *franchise bidding* remete à possibilidade de que tal sistema venha a suprir de maneira integral as demais deficiências enfrentadas pela regulação, mesmo quando tratar-se de contratos de longo prazo firmados sob condições de incertezas.

Dentre os problemas supostamente eliminados pelo emprego do *franchise bidding*, conforme os pressupostos de Demsetz (1968) e Posner (1972), podem ser destacados: (i) o desperdício econômico trazido por desnecessárias duplicações de rede; (ii) a percepção de lucros extraordinários; (iii) a existência de eventuais falhas contratuais; (iv) a possibilidade de comportamentos oportunistas; e (v) a falta de paridade entre os concorrentes no momento das renovações.

As premissas elencadas por Demsetz (1968) e Posner (1972), garantidoras do êxito do sistema ora proposto, são entendidas em boa parte por Williamson (1976) como reprodutoras de idênticas condições percebidas em ambientes diretamente regulados. A previsibilidade contratual de cláusulas revisionais, a transferência do ativo ainda não amortizado ao novo incumbente e a contratação de auditorias contábeis, apontam a necessidade de futuras renegociações entre Poder Concedente e concessionárias, denotando-se uma típica situação percebida em um ambiente regulado. Identicamente, percebe-se que mesmo uma implementação bem sucedida do sistema de *franchise bidding* acaba por requerer um aparato regulatório similar ao já existente em qualquer organismo regulador, como por exemplo, a contratação de *experts* na formatação inicial dos contratos, requerida por Demsetz (1968) no intuito de minimizar-se o impacto das incertezas.

Da mesma forma, a análise de Williamson (1976) também indica uma convergência entre os dois modelos no que se refere às características dos problemas enfrentados. Nesse sentido, Williamson (1976) considera que fatores como: (i) a eficácia da concorrência promovida pelo leilão, (ii) o nível de especificidade dos investimentos requeridos e (iii) da tecnologia envolvida, bem como (iv) a demasiada exposição a problemas de conduta política devem ser obrigatoriamente levados em consideração na escolha entre a sistemática de *franchise bidding* e a regulação direta.

As semelhanças inferidas em relação aos dois modelos ora propostos conduzem às conclusões de Williamson (1976) de que: (i) as análises individuais de caso devem preceder a realização de qualquer estudo abstrato; (ii) regulação e *franchise bidding* diferem somente na forma e não em espécie. A primeira conclusão de Williamson (1976) indica um pragmatismo na utilização do *franchise bidding* como mecanismo regulador. Os diferentes resultados obtidos a partir de estudos de caso já realizados corroboram com o pragmatismo sugerido, inferindo-se que a escolha do correto mecanismo regulador deve levar em consideração as características e os fatores locais relativos ao monopólio concedido. Com relação à segunda afirmativa de Williamson (1976), conclui-se que a pretensa substituição da atividade regulatória pelo leilão de Demsetz (1968) implica exclusivamente na troca de um aparato regulatório por outro, diferenciando-se apenas o modelo de regulação a ser implementado.

Em tese, Williamson (1976) coloca que situações onde a concorrência é exitosa e o processo de contratação é suficientemente confiável, o sistema de *franchise bidding* mostra-se mais favorável. Do contrário, na percepção de contratos incompletos e processos concorrenciais ineficientes, uma estrutura de governança regulatória sustentada em instituições autônomas torna-se vantajosa. Neste contexto, o capítulo a seguir irá promover o estudo de caso das concessões rodoviárias ocorridas no Estado do Rio Grande do Sul, objetivando-se a verificação dos pressupostos teóricos aqui detalhados, bem como permitir o diagnóstico se tais mecanismos estão mais próximos de serem substitutos ou complementares.

4 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

O estudo irá investigar quais são os resultados da aplicação do mecanismo de *franchise bidding* em uma concessão rodoviária, mais especificamente no que se a garantia de eliminação dos problemas regulatórios. Para isso, utilizará como estratégia o estudo de caso que, segundo Yin (2003, p.32), é uma forma de pesquisa que “investiga um fenômeno contemporâneo dentre de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

As poucas evidências empíricas trazidas pela literatura mostram diferentes resultados da utilização do *franchise bidding* como mecanismo regulador. O estudo de caso que será tomado como referência no desenvolvimento desta dissertação refere-se às análises de Williamson (1976) acerca da concessão de TV a cabo realizada na cidade de Oakland (EUA), o qual aponta a ocorrência de uma série de problemas tipicamente enfrentados pela atividade regulatória. Por outro lado, a experiência da London Underground³⁴ na concessão do seu sistema próprio de distribuição de energia elétrica, conforme a análise de caso promovida por Littlechild (2002), demonstra o êxito do *franchise bidding* na eliminação das falhas de mercado combatidas pela regulação. Os diferentes resultados aferidos permitem, a primeira instância, inferir-se que o sucesso da proposição de Demsetz (1968) também estaria relacionada às diferentes características de cada específico setor, empresa e local da concessão, reforçando-se o estabelecimento de novos estudos em áreas ainda não analisadas sob a perspectiva do *franchise bidding*, como por exemplo, o caso das concessões rodoviárias.

Dentre os programas de concessões rodoviárias implantados no Brasil a partir da segunda metade da década de 90 o modelo gaúcho, destaca-se por assemelhar-se ao modelo original de *franchise bidding*. Conforme destacado na introdução deste trabalho, o programa gaúcho baseou-se na concessão de monopólios mediante o estabelecimento de concorrências pelo mercado, cujo critério de escolha consistiu na proposta de menor custo. Embora o preço inicial dos pedágios tenha sido fixado pelo próprio Poder Concedente no momento da licitação, o critério do maior trecho rodoviário a ser ofertado pela empresa vencedora também acabaria por resultar na escolha da proposta com o menor custo unitário. No mesmo sentido, o fato do

Programa Gaúcho de Concessões Rodoviárias (PECR) ter sido idealizado sem a constituição prévia de um organismo regulador e as conseqüentes dificuldades encontradas pela agência no exercício de suas competências, caracterizam o caso gaúcho, na prática, em um típico exemplo de *franchise bidding*.

Conforme as discussões abordadas no capítulo 3 desta dissertação acerca da análise microanalítica desenvolvida por Williamson (1976), o Quadro 4.1 sintetiza a classificação dos principais problemas apontados pelo autor como resultantes da aplicação do *franchise bidding* em relações contratuais de longo prazo. Em linhas gerais, Williamson (1976) divide em dois tipos de problemas regulatórios: (i) no critério de seleção do vencedor e (ii) na correta execução dos contratos, sendo este último subdividido em três diferentes focos de análises: (i) problemas de relação preço-custo, (ii) de performance e (iii) políticos. Dessa forma, o estudo a ser desenvolvido neste trabalho procurará identificar como tais variáveis se apresentaram ao longo do período selecionado para pesquisa (1996/2007), compreendendo-se desde a fase de elaboração dos projetos básicos licitatórios até a situação atual do programa de concessões gaúcho, permitindo-se assim, estabelecer um comparativo entre os objetivos inicialmente propostos e os resultados efetivamente aferidos.

O Quadro 4.1 também procura itemizar quais as principais variáveis a serem inicialmente especificadas em cada uma das macro questões selecionadas para análise. Com relação aos dados secundários destacam-se às coletas de informações junto aos contratos originais de concessão firmados entre o Poder Concedente (Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem – DAER) e as concessionárias; os Projetos Básicos de Exploração Rodoviária e os Projetos de Engenharia Econômica contidos nos editais licitatórios; as Propostas Comerciais e os Projetos de Exploração Rodoviária emitidos pelas empresas vencedoras; aos relatórios de acompanhamento físico e financeiro formulados pelas empresas concessionárias, Agência Reguladora do Estado do Rio Grande do Sul (AGERGS) e pelo DAER; aos estudos de reequilíbrio econômico financeiro promovidos pela AGERGS e pelas concessionárias e ao monitoramento dos indicadores contratuais de qualidade.

³⁴ Sistema de Metrô utilizado em Londres

QUADRO 3.1 – Fatores a serem analisados no PEQR em conformidade com a metodologia microanalítica de Williamson (1976)

QUESTÕES DE ANÁLISE		VARIÁVEIS ESPECÍFICAS	DADOS SECUNDÁRIOS
Seleção do Vencedor		<ul style="list-style-type: none"> - Análise da fase licitatória; - Nível de concorrência efetivada; - Problemas de seleção adversa; 	<ul style="list-style-type: none"> - Editais de licitação; - Projetos Básicos de Exploração; - Propostas Comerciais; - Projetos de Engenharia Econômica; - Contratos originais;
Problemas de Execução	Relação preço-custo	<ul style="list-style-type: none"> - Êxito da concorrência pelo menor custo unitário; - Manutenção do volume de investimentos projetado; - Absorção tarifária do emprego de novas tecnologias; 	<ul style="list-style-type: none"> - Relatórios de acompanhamento emitidos pelo DAER, AGERGS e concessionárias; - Estudos de reequilíbrio promovidos pelas concessionárias e pela AGERGS - Primeiro Termo Aditivo; - Projetos de Exploração Rodoviária (PER); - Monitoramento dos indicadores de qualidade
	Performance	<ul style="list-style-type: none"> - Evolução dos indicadores contratuais de qualidade; - Evolução do cronograma físico de investimentos; 	
	Políticos	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliação das intervenções unilaterais promovidas pelo Governo do Estado durante o período analisado 	
Outros problemas (contribuições ao modelo crítico)			

Contudo, frisa-se que os relacionamentos inicialmente estruturados no Quadro 3.1 não são definitivos, uma vez que novas questões específicas poderão ser adicionadas em decorrência dos resultados trazidos pela pesquisa. Da mesma forma, os dados secundários poderão ser utilizados na análise de outras variáveis além daquelas previamente relacionadas neste projeto.

5 A EXPERIÊNCIA DOS PÓLOS RODOVIÁRIOS GAÚCHOS: 1996/2007

O objetivo deste capítulo é analisar a evolução do programa gaúcho de concessões rodoviárias no período entre 1996 a junho de 2007, destacando-se as principais modificações ocorridas ao longo do período em relação aos objetivos inicialmente contratados. Tomando-se como referência a análise de Williamson (1976), a essência deste estudo consiste na comparação entre as evidências apuradas e os problemas enfrentados pela regulação direta, quando da realização de contratos de longo prazo sob um ambiente de incertezas. Apesar do critério de leilão escolhido não coincidir exatamente com a proposição inicial de Demsetz (1968), uma série de outras variáveis justificam a escolha deste caso na avaliação de uma possível substituição da atividade regulatória pela adoção do mecanismo de *franchise bidding*. Dentre estas variáveis destacam-se a formulação de contratos em um ambiente ainda desprovido de efetiva regulação, bem como a adoção de um critério de concorrência que, ao menos em tese, propiciaria aos usuários do sistema a melhor relação custo-benefício possível.

Assim sendo, será analisada a evolução das concessões rodoviárias gaúchas de maneira cronológica, enfocando-se os aspectos de maior relevância percebidos em cada uma das diferentes fases do processo. A Figura 5.1 identifica os principais fatos ocorridos a partir da década de 1990 que influenciaram o advento e a evolução das concessões rodoviárias no Brasil e no Rio Grande do Sul, introduzindo-se a abordagem histórica inicialmente realizada neste capítulo. Na seqüência, serão analisados o processo de competição efetivado, as características básicas dos contratos originalmente assinados a partir de 1998, as principais modificações introduzidas pelo Primeiro Termo Aditivo e a evolução das concessões durante sua respectiva vigência. Por último, serão detalhados os anos seguintes do programa, resumindo-se as evidências aferidas de acordo com a metodologia de análise apresentada por Williamson (1976).

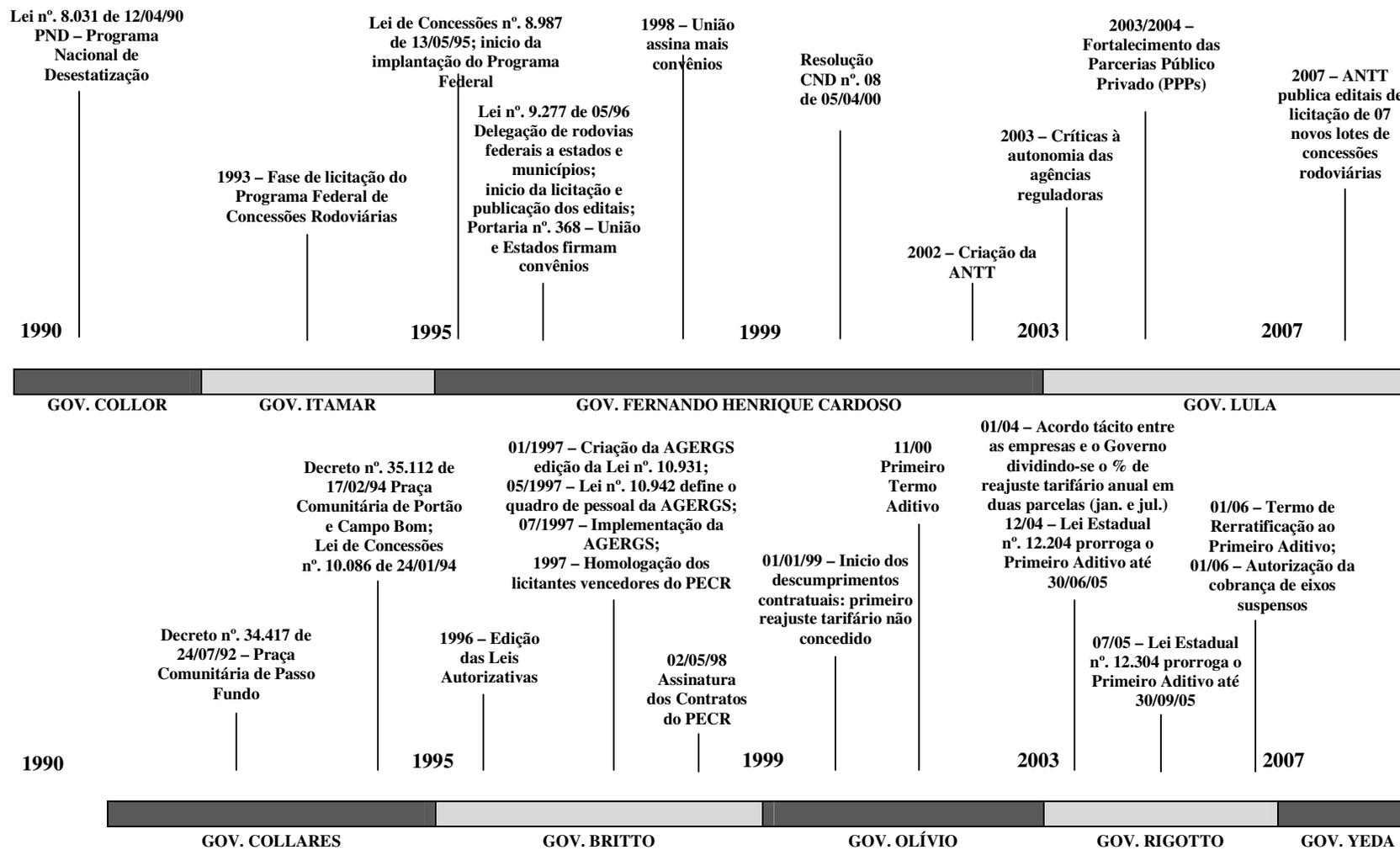


Figura 5.1 – Cronologia das concessões rodoviárias no Brasil e no Estado do Rio Grande do Sul

Com relação à metodologia desenvolvida por Williamson (1976), as principais características das concessões rodoviárias gaúchas, para os propósitos deste estudo, podem ser itemizadas da seguinte forma:

- (1) Exclusividade na exploração de cada Pólo Rodoviário concedido;
- (2) Contratos incompletos de longo prazo com duração de 15 anos;
- (3) Possibilidade de extinção da concessão em virtude de reiterados descumprimentos contratuais conforme previsto na Lei Federal de Concessões nº 8.987³⁵;
- (4) Estrita vinculação dos contratos ao instrumento convocatório, em especial às condições técnicas de qualidade previstas nos Projetos Básicos de Exploração e nos Projetos de Engenharia Econômica;
- (5) Equilíbrio econômico-financeiro dos contratos lastreado no modelo de Taxa Interna de Retorno (TIR);
- (6) Falta de participação da agência de regulação (AGERGS) na respectiva elaboração dos contratos;
- (7) Fiscalizações de competência conjunta da AGERGS e do Poder Concedente;
- (8) Definição dos critérios de reajuste anual com base na criação de uma cesta de índices;
- (9) Não previsibilidade de revisões tarifárias periódicas;
- (10) Estabelecimento de cauções e seguros por parte da concessionária no intuito de assegurar-se a execução do objeto contratado;
- (11) Revisões tarifárias extraordinárias, ajustamentos contratuais e mediações de conflitos entre as partes são de competência da AGERGS;
- (12) Clara regulamentação das penalidades impostas às concessionárias no caso de descumprimentos contratuais ou do não atingimento dos níveis de qualidade pactuados;
- (13) Estabelecimento objetivo e normatizado dos indicadores de qualidade exigidos;

³⁵ Conforme a Lei Federal nº. 8.987 as concessões podem ser extintas nas seguintes hipóteses: o advento do término contratual; encampação; caducidade; rescisão; falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual. Os referidos descumprimentos contratuais possibilitariam, a critério do Poder Concedente, declarar a caducidade da concessão.

- (14) Retorno ao Poder Concedente de todos os bens reversíveis e transferidos para a concessionária após o término da concessão;
- (15) Alto nível de especificidade dos ativos investidos.

5.1 Histórico Inicial

A partir de 1995 o Governo Federal³⁶ começa a implantar o Programa Nacional de Concessões Rodoviárias, marcando o início da experiência brasileira na delegação à iniciativa privada dos serviços de conservação, manutenção e duplicação da malha rodoviária. O advento da Lei Federal de Concessões n.º 8.987, datada de 13 de maio de 1995³⁷, corroborou de maneira decisiva com o processo de descentralização das atividades do Estado, transferindo à iniciativa privada a prestação de determinados serviços que, mesmo sendo essenciais à sociedade, não necessariamente deveriam ser oferecidos de maneira direta pelo Poder Público.

A incapacidade financeira estatal de promover a retomada dos investimentos em infra-estrutura rodoviária determinou a inclusão do setor de maneira decisiva no processo de desestatização idealizado, somando-se a outros setores tais como telecomunicações e energia elétrica. A Figura 5.2 ilustra a evolução dos investimentos estatais diretos no setor rodoviário, realizados pelo Ministério dos Transportes entre os anos de 1970 e 1990. A expressiva redução percebida a partir da década de 1980 provocou uma crescente deterioração das rodovias brasileiras, justificando-se o ingresso da concessão como mecanismo capaz de atrair os capitais necessários para os investimentos em sua reabilitação ou ampliação (MICHEL, CYDIS; OLIVEIRA, 2002).

Na realidade, o Programa Nacional de Concessões Rodoviárias teve início a partir de 1993 com a licitação de cinco trechos que já vinham sendo pedagiados diretamente pelo Ministério dos Transportes, compreendendo uma extensão total de 854,5 Km. Paralelamente, foram realizados estudos objetivando-se a identificação de outros trechos considerados técnica e economicamente viáveis para inclusão no referido programa. Conforme as informações disponibilizadas pela Agência Nacional

³⁶ Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).

³⁷ Ressalva-se a já existência da Lei Estadual de Concessões nº 10.086, publicada em 24 de janeiro de 1994.

de Transporte Terrestre (ANTT), foram inicialmente analisados 17.247 Km de rodovias, dos quais 10.379 foram considerados viáveis para concessão, ficando os 6.868 Km restantes viáveis somente para os serviços de manutenção³⁸.

Via de regra, as concessões federais foram realizadas através de leilão cujo critério adotado para escolha do vencedor foi o da menor tarifa de pedágio, enquanto os editais de licitação estabeleciam o trecho, os quantitativos físicos de investimentos e as demais obrigações do contratado. Os contratos então firmados possuem duração que variam entre 15 e 25 anos, sendo estes regulados pelo Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER) até fevereiro de 2002, data de criação da ANTT.

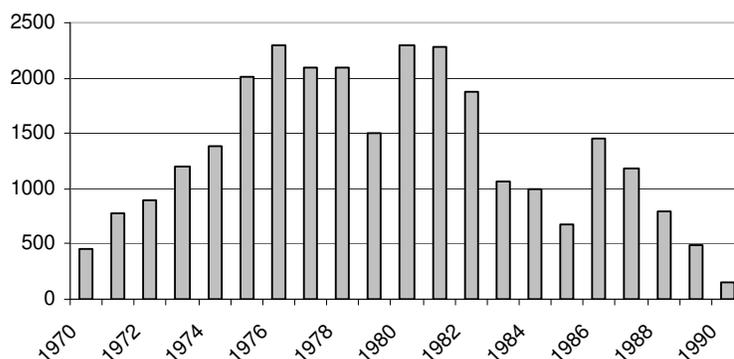


Figura 5.2 – Evolução dos gastos com investimentos do Ministério dos Transportes em US\$ milhões – 1970/90

Fonte: Michel, Cydis e Oliveira, 2002.

No mesmo ano da implementação do Programa Federal, o Estado do Rio Grande do Sul atribuiu ao seu Departamento Estadual de Estradas e Rodagem (DAER) a elaboração do Programa Estadual de Concessão Rodoviária (PECR). A tarefa imputada ao DAER compreendia a definição dos critérios de contratação e concorrência, os prazos e valores da concessão, os direitos e deveres das partes contratantes e, principalmente, a identificação dos trechos rodoviários de maior relevância na economia gaúcha, cujas condições de trafegabilidade, segurança e conforto deveriam ser imediatamente restabelecidas³⁹.

A seleção da malha rodoviária realizada pelo DAER, em conformidade com os critérios acima elencados, consistiu na consideração de trechos jurisdicionados tanto

³⁸ Informações disponibilizadas a partir do site da ANTT. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/concessaorod/historico.asp>. Acesso em: 1º de abril de 2007.

pelo Estado como pela União. Os segmentos ora selecionados caracterizavam-se pela significativa diferença no fluxo de tráfego individualmente apresentado. As respectivas diferenças de tráfego apontadas sugeriam uma atratividade econômica por parte de certos trechos acompanhada pela inviabilidade técnica de outros. Neste contexto, a proposta do DAER coincidiu com o agrupamento de trechos cujos volumes de tráfego fossem distintos, resultando em uma política de subsídios cruzados entre os segmentos de maior e menor fluxo relacionados. Os agrupamentos de trechos, regionalmente realizados, deram origem ao conceito de Pólo de Concessão Rodoviária. Assim sendo, um Pólo seria formado a partir de um nó rodoviário, centrado em determinado município, englobando-se no mínimo três e no máximo cinco trechos distintos. Por sua vez, as praças de cobrança usualmente estariam dispostas entre os respectivos trechos, no sentido de cobrirem os principais acessos ao Pólo.

A Tabela 5.1 evidencia a significativa diferença entre os fluxos de veículos projetados para os trechos agrupados em cada um dos sete Pólos Rodoviários integrantes do PEGR. Inicialmente foram concedidos nove Pólos Rodoviários, no entanto, o Pólo de Pelotas, formado apenas por rodovias federais, retornou à administração federal e atualmente faz parte do Programa Federal de Concessões Rodoviárias. Além disso, o Pólo de Santa Maria teve seu convênio de delegação denunciado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, fato que ocasionou a respectiva rescisão contratual e o início de um litígio judicial entre as partes contratantes. Os dados visualizados na Tabela 5.1 referem-se às estimativas de tráfego realizadas pelas próprias concessionárias, colhidos através das Propostas Comerciais (PC) emitidas por estas no momento do certame licitatório⁴⁰. Tendo-se em vista o estabelecimento de tarifa única por parte do Poder Concedente, denota-se a partir desta tabela a importância do subsídio cruzado na sustentabilidade econômica de cada Pólo. O exemplo mais contundente fica por conta do Pólo Rodoviário de Caxias do Sul, onde uma única praça, em conformidade com as estimativas ora pactuadas, corresponderia aproximadamente a 66% do faturamento total projetado. Neste aspecto, torna-se importante destacar que o faturamento de cada praça é diretamente proporcional ao volume de tráfego individualmente percebido pelas mesmas.

³⁹ Conforme observado na Figura 5.1 a AGERGS somente é implementada em julho de 1997.

A promulgação da Lei Federal n.º 9.277 em maio de 1996, criando a possibilidade de Estados, Municípios e Distrito Federal solicitarem a delegação de trechos de rodovias federais, visando a inclusão destes em seus respectivos programas de concessão rodoviária, vai ao encontro dos estudos preliminarmente realizados pelo DAER. Os referidos estudos objetivavam a determinação de quais trechos, sob a lógica do subsídio cruzado, comporiam o PEGR. Mais adiante, em setembro de 1996, o Ministério dos Transportes edita a Portaria n.º 368, com o objetivo principal de estabelecer os procedimentos inerentes à delegação de rodovias federais previstas pela Lei n.º 9.277.

Tabela 5.1 – Distribuição do Volume Diário Médio (VDM) por praça de pedágio: estimativas de tráfego das Propostas Comerciais

Pólo Rodoviário	Praça 1	Praça 2	Praça 3	Praça 4	Praça 5
Vacaria	37%	39%	24%	-	-
Santa Cruz do Sul	31%	24%	44%	-	-
Metropolitano	28%	14%	28%	30%	-
Lajeado	14%	9%	25%	31%	21%
Gramado	48%	16%	36%	-	-
Caxias do Sul	15%	14%	5%	66%	-
Carazinho	13%	28%	26%	34%	-

Fonte: Propostas Comerciais – Contratos Originais PEGR

Neste contexto, em 1996 o Estado do Rio do Grande do Sul e a União firmam convênios de delegação das rodovias federais que integrariam o PEGR, em conformidade com os trechos de maior importância econômica previamente selecionados pelo DAER. No mesmo ano, o Estado do Rio Grande do Sul edita leis específicas que autorizam⁴¹ a concessão dos serviços de operação, exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação da capacidade das rodovias integrantes dos futuros Pólos Rodoviários. Neste particular, evidencia-se que o PEGR não objetivou a duplicação de quaisquer trecho rodoviário abrangido pelo programa, e sim, concentrando-se exclusivamente nas atividades de conservação e

⁴⁰ Posteriormente, as Propostas Comerciais viriam a integrar os contratos de concessão ora firmados. Maiores detalhes sobre as Propostas Comerciais serão abordados no decorrer deste capítulo.

⁴¹ Ver Anexo A.

manutenção dos mesmos, contudo, sendo também inclusas a realização de determinadas melhorias, como por exemplo a construção de terceiras faixas⁴².

O Quadro 5.1 visualiza um resumo descritivo dos Pólos Rodoviários gaúchos efetivamente concedidos, detalhando-se as extensões de trechos federais englobadas pelo programa e as respectivas Leis Estaduais Autorizativas, bem como as concessionárias originadas a partir deste processo. Agrupando-se os dados do referido Quadro, percebe-se que dos 1.741 Km de malha rodoviária concedida aproximadamente 54% dizem respeito a trechos federais, sendo que apenas o Pólo de Gramado é formado exclusivamente por trechos jurisdicionados pelo Estado, denotando-se assim, a importância dos convênios propiciados pela Lei Federal nº. 9.277 no que tange à concretização do programa gaúcho⁴³.

Quadro 5.1 – Resumo dos Pólos Rodoviários por concessionária

Concessionária	Pólo	Lei Estadual	Contrato	Edital de Licitação	Extensão em Km		
					Federal	Estadual	Total
Coviplan S.A.	Carazinho	10.702	PJ/CD/050 21/02/98	077/96	48	149	197
Britta Rodovias S.A.	Gramado	10.699	PJ/CD/152 20/05/98	074/96	-	132	132
Santa Cruz Rodovias	Santa Cruz do Sul	10.703	PJ/CD/149 25/05/98	072/96	48	149	197
Rodo Sul Rodovias	Vacaria	10.704	PJ/CD/206 15/06/98	070/96	133	-	133
Metrovias S.A.*	Metropolitano	10.700	PJ/CD/087 14/04/98	073/96	329	207	536
Sulvias S.A.*	Lajeado	10.698	PJ/CD/089 14/04/98	071/96	131	188	319
Convias S.A.*	Caxias do Sul	10.705	PJ/CD/088 14/04/98	075/96	93	81	174

Fonte: Contratos Originais PECR

(*) Consórcio Univias⁴⁴

Posteriormente à edição das Leis Autorizativas, tem início o processo concorrencial, caracterizado pela publicação dos editais de licitação, formados pelas fases de habilitação prévia e pelas formulações das propostas técnicas e comerciais,

⁴² Citamos como exemplo o objeto de ação das Praças Comunitárias de Pedágio operadas diretamente pelo Estado do Rio Grande do Sul, em especial as praças de Portão e Campo Bom. Nestes exemplos, a justificativa para a cobrança de pedágio consistiria justamente na duplicação destes trechos.

⁴³ Além do Rio Grande do Sul, os estados do Paraná, de Santa Catarina, de Minas Gerais e do Mato Grosso do Sul, também assinaram convênios de delegação de rodovias com a União entre os anos de 1996 e 1998. Diferentemente dos demais, o Estado do Mato Grosso do Sul recebeu delegação visando a construção de uma ponte sobre o rio Paraguai na BR-262/MS (MICHEL, CYDIS; OLIVEIRA, 2002). Conforme dados disponibilizados pela ANTT, até o corrente ano já foram delegados pela União aos estados 3.007,5 Km de trechos rodoviários.

cujo critério utilizado na determinação do vencedor diferenciou-se do regramento até então utilizado nas concessões rodoviárias federais.

5.2 O Processo Concorrencial

O Programa Estadual de Concessões Rodoviária (PECR) apresentou uma importante modificação na comparação com as primeiras concessões de rodovias realizadas em nível nacional. Diferentemente do programa nacional, o qual considerou como critério na escolha do vencedor o concorrente que ofertasse a menor tarifa de pedágio a ser cobrada, o PECR norteou sua decisão através da proposta que abrangesse a maior extensão rodoviária a ser operada pela concessionária.

O Projeto Básico de Exploração Rodoviário (PBE), parte integrante do edital de convocação⁴⁵, apresentava detalhadamente os trechos rodoviários compreendidos pelo respectivo Pólo, identificando sua situação atual e as consequentes recomendações de melhorias a serem realizadas pela iniciativa privada. Neste detalhamento, o PBE distinguiu os trechos de conservação obrigatórios, ou seja, os segmentos compulsoriamente transferidos no momento da concessão, daqueles que consistiriam nos chamados trechos de oferta. Por outro lado, o Poder Concedente, também através do PBE, fixava as variáveis tempo e tarifa, além de determinar os quantitativos físicos relativos aos trechos de conservação obrigatória.

Assim sendo, os concorrentes classificados na segunda fase do certame licitatório, a qual consistiu na qualificação técnica dos proponentes envolvidos, estariam habilitados a formularem suas respectivas Propostas Comerciais, sendo estas decisivas na escolha do ofertante vencedor. As Propostas Comerciais, responsáveis pela demonstração da viabilidade econômico-financeira dos projetos de engenharia apresentados na fase de qualificação técnica, identificavam a

⁴⁴ Consórcio formado posteriormente ao término da fase licitatória.

⁴⁵ Fase do certame licitatório que sucede o edital de pré-qualificação. A propósito, o sistema de pré-qualificação tinha por finalidade permitir uma análise mais consistente da qualificação das pessoas jurídicas interessadas no objeto da licitação, tendo em vista o vulto e a alta complexidade técnica do empreendimento resultante deste processo. Assim sendo, a fase de pré-qualificação resume-se no exame da regularidade jurídica e fiscal dos proponentes, bem como na análise de capacidade técnica e econômico-financeira dos mesmos.

extensão ofertada pelo licitante relativamente ao trecho total de oferta informado pelo PBE. Mantendo-se as tarifas de pedágio e o prazo da concessão fixos, bem como inalterados os quantitativos físicos dos trechos compulsórios, em conformidade com o explicitado pelo PBE, os concorrentes possuíam flexibilidade com relação à elaboração do fluxo de caixa projetado para o período da concessão. Em outras palavras, variáveis como: o fluxo de veículos, e, por conseguinte, a própria arrecadação do Pólo; o custo total dos investimentos; as formas de alavancagem do projeto e, principalmente, a taxa interna de retorno da concessão; estariam ao livre arbítrio dos concorrentes. Frisa-se que a flexibilidade em relação ao custo total dos investimentos resulta da liberdade dos proponentes em arbitrarem os custos unitários referentes aos quantitativos físicos empregados no projeto.

De um modo geral, ao inserirem parcelas do trecho de oferta em seus respectivos projetos econômico-financeiros, os concorrentes estariam aptos a projetarem fluxos de caixa descasados com a proposição de taxa interna de retorno inicialmente trazida pelo PBE, sendo esta então entendida como um mero indicativo de atratividade econômica. A metodologia empregada neste leilão permite inferir-se que a idéia central do projeto consistia na escolha de uma proposta que compelissem o ofertante a buscar a maior eficiência possível de custos, na medida em que custos unitários mais baixos resultariam em uma maior capacidade de absorção dos trechos de oferta, obviamente, incorrendo-se na menor perda de rentabilidade possível. Com relação às possibilidades de redução de custos disponíveis pela iniciativa privada, estas poderiam ser basicamente sintetizadas na aquisição de insumos a preços mais baixos e na obtenção de fontes externas de financiamento, aumentando-se assim, o volume de capital de terceiros empregado no negócio⁴⁶.

Apropriando-se dos comentários contidos no Primeiro Volume do PBE, mais especificamente no item sobre as estimativas de custos da concessão, parte integrante do Processo DAER 000220-39.00/98.3 (1998, p. 68), obtém-se importante corroboração para a inferência anteriormente realizada:

embora os custos de Investimentos e Operacionais tenham sido obtidos através de rigorosa e detalhada análise, é importante ressaltar que cada empresa concorrente no processo licitatório possui sua estrutura própria de custos, que reflete vantagens ou desvantagens comparativas decorrentes de diferentes processos de gerenciamento e de variados sistemas de abastecimento de insumos. Estas diferenças é que permitirão a oferta

⁴⁶ Para maiores detalhes ver o Capítulo 11 de Gitman (2002).

diferenciada de comprimentos de trechos por parte de cada candidato, e é a essência do processo licitatório (DAER, 1998, p. 68).

Importante destacar-se que o referido comentário é comum a todos os Projetos Básicos formulados, independentemente do Pólo Rodoviário de origem. Todavia, cita-se que o processo utilizado como exemplo corresponde ao Pólo Rodoviário de Carazinho. Mais adiante, o mesmo volume do PBE, no item referente à determinação da rentabilidade do projeto, ratifica o objetivo idealizado pelo Concedente, entendendo-se que através da maior extensão de trecho transferida seria minimizada a percepção de lucros monopolistas e, por conseguinte, aproximando-se o preço fixado do custo médio incorrido pelo prestador do serviço⁴⁷.

neste Fluxo de Caixa, a Taxa Interna de Retorno (TIR), atinge o valor de 17,6% ao ano. Isto significa que os capitais investidos rendem, ao longo de todo o período de concessão, a uma taxa de juros de 17,6%. Esta é a rentabilidade básica do Projeto, determinada a partir das extensões teóricas dos trechos a serem concedidos, sem a inclusão dos trechos de oferta. A inclusão parcial ou total dos trechos de competição, nas ofertas a serem apresentadas pelas empresas, e o conseqüente aumento dos custos de recuperação e manutenção das rodovias que compõem o Pólo, proporcionará a redução da rentabilidade do projeto aos níveis estabelecidos pelo DAER (DAER, 1998, p. 72).

A Tabela 5.2 permite uma análise dos resultados proporcionados pela flexibilidade nas estimativas de receitas e custos, bem como na determinação da taxa interna de retorno, quando da formulação das Propostas Comerciais. Na comparação com as projeções trazidas pelos Projetos Básicos de Exploração, as Propostas Comerciais vencedoras resultaram em incrementos nas estimativas de receita superiores aos das estimativas de custo total. Em alguns casos, como verificado nos Pólos Rodoviários de Gramado e Vacaria, o incremento nas estimativas de receita chegou a ser acompanhado por variações negativas nas projeções de custos totais. Este tipo de constatação sinaliza a disposição das empresas vencedoras em buscarem estruturas eficientes de custos, na medida em que as Propostas Comerciais formuladas abrangeram os custos relativos aos trechos de competição ofertados, dispêndios estes não considerados quando da construção dos Projetos Básicos de Exploração.

Observa-se que as taxas internas de retorno, por serem flexíveis em relação aos percentuais apresentados nos Projetos Básicos de Exploração, foram majoradas

em todas as propostas comerciais vencedoras do certame licitatório. Considerando-se a utilização de capital de terceiros, verifica-se que o incremento das taxas internas de retorno são ainda mais significativos. Nesta hipótese, a rentabilidade média dos capitais investidos no conjunto dos Pólos concedidos passa dos 17% inicialmente projetados para aproximadamente 25%.

Tabela 5.2 – Comparativo PBE e PC: custos, receitas e TIR (% anual)

Valores em R\$ 1.000

Pólos Rodoviários	*PBE		*PC Vencedora		Variação (%)		TIR (% anual)		
	Receita Bruta	Custos Totais	Receita Bruta	Custos Totais	Receita Bruta	Custos Totais	PBE s/financ.	PC s/financ.	PC c/financ.
Metropolitano	382.478,33	343.144,35	498.206,97	377.424,16	30,26	9,99	16,30	20,43	26,10
Caxias do Sul	304.677,38	244.486,96	432.879,17	322.846,45	42,08	32,05	15,90	20,07	27,69
Vacaria	163.065,57	146.539,71	182.650,78	140.921,67	12,01	-3,83	17,40	18,52	27,16
Gramado	86.106,28	80.598,61	91.329,90	71.601,70	6,07	-11,16	16,30	17,60	24,34
Carazinho	224.424,61	209.212,00	340.486,60	253.455,05	51,72	21,15	17,60	21,77	28,12
Santa Cruz do Sul	212.883,47	199.009,39	269.620,46	204.771,45	26,65	2,90	17,20	18,30	23,62
Lajeado	247.038,84	229.933,18	436.445,10	340.140,00	76,67	47,93	17,00	18,70	23,60

Fonte: Projetos Básicos de Exploração e Propostas Comerciais – Contratos Originais PECR

* Incluso os custos com depreciação e desconsiderado o capital de terceiros

Os resultados obtidos a partir da Tabela 5.2 permitem inferir-se que a busca por uma estrutura eficiente de custos, intencionada pela competição via maior trecho de oferta, acabou por refletir-se diretamente em aumentos na rentabilidade dos projetos, tendo-se em vista a não fixação das taxas internas de retorno preconizadas pelos Projetos Básicos de Exploração. Conforme anteriormente descrito, a essência do edital consistia em uma aproximação do preço fixado aos custos médios incorridos pelas empresas, obtida de maneira indireta através da elevação de custos proporcionada pela inclusão de novos trechos rodoviários. Todavia, a desconsideração pela comissão licitatória da taxa interna de retorno inicialmente projetada, elimina a eficiência econômica esperada, transferindo-se os ganhos de expertise exclusivamente para a concessionária. Ainda sobre a taxa de interna de retorno, frisa-se que as taxas formuladas pelas concessionárias apresentadas na Tabela 5.2 sustentam-se em projeções de tráfego cujo risco subtende-se como de exclusiva competência dos proponentes. Assim, as taxas internas de retorno

⁴⁷ Inclusa a justa remuneração do empresário no total de custos projetado.

pactuadas somente devem ser garantidas mediante a realização do mesmo tráfego inicialmente projetado. Do contrário, as taxas pactuadas serão diferentes dos retornos efetivamente atingidos, em especial, quando o tráfego realizado for inferior à projeção da concessionária. Portanto, para fins de cálculo do equilíbrio econômico financeiro contratual a receita considerada no fluxo de caixa, a priori, deve ser sempre a receita projetada na Proposta Comercial, elaborada com base nas projeções de tráfego da própria concessionária.

Com relação ao nível de competição obtido observa-se que o número de concorrentes envolvidos foi relativamente pequeno, principalmente na comparação entre a quantidade registrada no momento do sistema de pré-qualificação e no total remanescente a partir da fase de habilitação técnica. No geral, o sistema de pré-qualificação registrou em média cerca de 10 a 12 interessados por Pólo Rodoviário, sendo significativamente pequeno o percentual de proponentes não qualificados nesta fase, uma vez que, em média, apenas um proponente por leilão não foi qualificado no momento inicial da licitação. Em contrapartida, mesmo a fase inicial ter propiciado um razoável número de proponentes aptos a habilitarem-se tecnicamente, na prática, o que se viu foi um número de interessados não superior a três empresas ou consórcios por Pólo Rodoviário. O Quadro 5.2 ilustra o nível de competitividade percebido pelo processo concorrencial proposto, identificando-se também o ágio em termos de trechos rodoviários concedidos a partir da quilometragem obrigatória.

Quadro 5.2 – Resumo dos processos licitatórios: análise da concorrência efetivada

Pólo	Extensão Obrigatória (Km)	Licitantes Classificadas (qualificação técnica)	Licitantes Vencedoras (proposta comercial)	Trecho de Oferta (Km)		
				Total Ofertado	Total Concedido	**Ágio (%)
Metropolitano	510,00	Construtora Sultepa	Construtora Sultepa	*295,00	26,00	5,10
Caxias do Sul	165,85	Construtora Sultepa	Toniolo, Busnello/ Brasília Guaíba	20,88	7,90	4,76
		Toniolo, Busnello/ subseqüe Guaíba				
Vacaria	121,16	Toniolo, Busnello/ subseqüe Guaíba	Rodosul/Vacaria	23,57	11,50	9,49

		Rodosul/Vacaria				
		Redran/Gava				
Gramado	110,37	Brita PortoAlegense	Brita PortoAlegense	36,10	21,60	19,57
		Castilhos/Pelotense				
Carazinho	209,38	Toniolo, Busnello/ Subseqüe Guaíba	Bolognesi Engenharia	72,62	41,02	19,59
		Rio Grande/Carazinho				
		Bolognesi Engenharia				
Santa Cruz do Sul	154,49	Serveng-Civilsan	Serveng-Civilsan	42,33	42,33	27,40
		Toniolo, Busnello/ Brasília Guaíba				
Lajeado	282,31	Serveng-Civilsan	Toniolo, Busnello/ Brasília Guaíba	36,50	36,50	12,93
		Toniolo, Busnello/ Brasília Guaíba				
		Rio Grande/Lajeado				

Fonte: Editais de Licitação e Contratos Originais PECR

(*) Neste caso específico, o total do trecho de oferta seria compulsoriamente recuperado pelo vencedor no primeiro ano da concessão.

(**) Acréscimo de extensão concedida em relação à quilometragem obrigatória.

Além do pequeno número de licitantes existentes a partir da fase de habilitação técnica, é importante salientar que as concessões rodoviárias gaúchas despertaram um pequeno interesse de empresas ou consórcios estrangeiros em participarem da concorrência em questão. Outra relevante observação a ser realizada é o fato de que todas as empresas ou consórcios envolvidos a partir da segunda etapa do certame licitatório pertenciam ao setor de construção civil, mais especificamente relacionados à construção de obras viárias. Dessa forma, usualmente o capitalista do empreendimento acaba por redundar no próprio executor do projeto, muitas vezes aproximando interesses que por natureza são conflitantes. Em outras palavras, em estruturas onde o capitalista não diferencia-se do executor da obra (integração vertical) é possível observar-se um *trade off* entre a procura pelo menor custo de contratação do primeiro e a expectativa de um maior retorno por empreitada do segundo. Na medida em que estes papéis se confundem, problemas de ordem regulatória tornam-se comuns, como por exemplo, a distinção entre os custos de mercado e os custos contabilmente registrados pela concessionária. Nesta hipótese, a compra de insumos ou a contratação de

empreitadas entre empresas coligadas pode resultar em remessas de lucro via a aquisição não competitiva de recursos produtivos (BEATO, 1997, p. 6).

Ainda com relação à composição acionária obtida pelo processo licitatório, Beato (1997) destaca que as empreiteiras possuem uma maior experiência na realização de obras advindas da contratação direta do Poder Público, caracterizadas pela necessidade de financiamentos de curto prazo. Dessa maneira, ela conclui que estas empresas possuem limitada expertise tanto na operação de concessões como na obtenção de linhas de crédito de longo prazo. A grande concentração acionária associada a um pequeno aporte de capital próprio também dificultaria a obtenção de financiamentos em longo prazo. Na visão de Beato (1997, p.6) tais variáveis convergiriam para um incremento no risco de inadimplência.

A exclusiva participação de empresas ou consórcios nacionais vinculados ao setor rodoviário denota a falta de um consistente marco regulatório, bem como retrata à insipiência brasileira na exploração privada dos serviços de pedágio, em especial, no Estado do Rio Grande do Sul. Para exemplificar melhor esta questão destaca-se que a própria Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Rio Grande do Sul (AGERGS) foi criada posteriormente a divulgação dos editais de licitação, mais especificamente em janeiro de 1997, através da publicação da Lei n.º 10.931. Somente em maio de 1997, a AGERGS estrutura seu quadro de pessoal, mediante a edição da Lei n.º 10.942, implementando a Agência de fato apenas no mês de julho deste mesmo ano. Ressalva-se ainda que somente no início de 1999 o quadro de servidores efetivos da casa começa a entrar em exercício. Neste período, apenas o corpo administrativo havia sido nomeado, sendo que o primeiro grupo de técnicos superiores nomeados somente entrou em exercício em agosto de 2000. Assim, a previsibilidade de uma reduzida concorrência pode ter sido a justificativa para utilização do critério de maior extensão rodoviária concedida em detrimento da escolha pela menor tarifa de pedágio. Pode-se inferir que o Concedente, ao fixar as tarifas de pedágio, desacreditava na eficácia da concorrência pelo mercado como um mecanismo capaz de induzir os participantes a praticarem preços mais próximos de um nível competitivo. No entanto, frisa-se que a sugerida desconfiança com relação ao êxito da concorrência diz respeito ao estabelecimento único e exclusivo do critério menor preço. A alternativa do maior trecho também pressupõe o sucesso de um processo concorrencial, porém, incentivado pela já fixação de um preço supostamente inferior ao que seria apresentado pelos concorrentes.

Findado o processo licitatório com a respectiva definição dos proponentes vencedores, tem início a fase de assinatura dos contratos de concessão, compreendida entre os meses de fevereiro e maio de 1998. A análise dos contratos ora firmados e a descrição de suas principais características serão objeto de estudo da próxima sessão.

5.3 Os Contratos Originais

Os contratos de concessão rodoviária⁴⁸, firmados a partir de fevereiro de 1998, caracterizam-se fortemente pela observância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, preconizado pelo artigo 3º da Lei Federal de Concessões e Contratos n.º 8.666. Os Projetos de Engenharia Econômica e os Projetos Básicos de Exploração, desenvolvidos pelo Poder Concedente através da contratação de consultorias especializadas e publicizados em caráter obrigatório a todos os concorrentes durante o processo de licitação, constituem-se na base fundamental dos contratos, definindo-se, dentre outros fatores, o cronograma físico-financeiro das obras, os parâmetros de qualidade utilizados como critérios para as penalidades contratuais e os encargos atinentes às concessionárias.

O injustificado descumprimento do cronograma físico-financeiro das obras também se constitui em item passível de penalidade contratualmente prevista. Além das sanções disciplinadas na Lei Federal n.º 8.666, o contrato prevê a incidência de multas moratórias diárias, calculadas a partir da fixação de uma Unidade de Referência de Multa (URM), sendo esta reajustada pelos mesmos critérios utilizados nas correções das tarifas básicas de pedágio⁴⁹. A quantidade de URM's a serem pagas pela concessionária infratora iria variar de acordo com a natureza do atraso identificado, por exemplo, determinando-se 25 unidades para descumprimentos referentes às obras e 50 unidades para a operação de rodovias. A disposição temporal dos investimentos programados pelos Projetos de Engenharia Econômica e pelos Projetos Básicos de Exploração, pode ser visualizada a partir da Figura 5.3, a qual retrata o volume de investimentos anualmente projetados pelas Propostas

⁴⁸ Ver anexo B.

⁴⁹ Os critérios de reajuste e revisão tarifária abordados pelo contrato serão posteriormente tratados nesta seção.

Comerciais vencedoras, tendo sido estas elaboradas em conformidade com os referidos projetos.

A disposição dos investimentos totais demonstrados na Figura 5.3 identifica uma maior concentração de dispêndios nos primeiros anos da concessão, gastos estes que incluem os chamados trabalhos iniciais, os quais são disciplinados tanto de maneira direta pelos contratos como também subsidiariamente pelos Projetos Básicos de Exploração. A propósito, os trabalhos iniciais consistem na obrigatória adequação do complexo rodoviário concedido ao início da cobrança do pedágio, englobando-se a execução de obras e a prestação de serviços de melhoria. Neste particular, salienta-se que o início da cobrança do pedágio seria precedida da emissão de um Termo de Vistoria elaborado pelo Concedente após respectiva fiscalização dos trechos rodoviários contemplados pelo Pólo. O referido termo deveria ser assinado pelo Concedente conjuntamente com o concessionário, sendo o mesmo posteriormente enviado para conhecimento da AGERGS, não estando contratualmente prevista maiores intervenções da Agência neste aspecto. Ainda com respeito aos trabalhos iniciais destaca-se que os mesmos correspondem somente aos primeiros seis meses da concessão, todavia, os primeiros anos de uma concessão rodoviária são caracterizados por altos volumes de investimentos, tendo-se em vista a imediata necessidade de reabilitação dos trechos englobados. Além disso, é comum nessas concessões que os maiores retornos sobre o capital investido ocorram entre o 7º e o 8º ano da vigência do contrato.

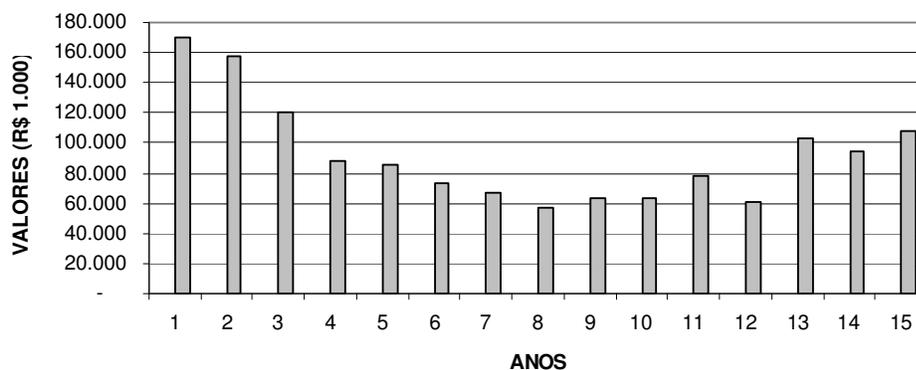


Figura 5.3 – Cronograma financeiro dos investimentos* previstos no PECR – Propostas Comerciais vencedoras

Fonte: Propostas Comerciais – Contratos Originais PECR

(*) Includos os custos com operação de rodovias

Da mesma forma em que a Figura 5.3 identifica os altos volumes de investimento projetados pelos licitantes vencedores nos primeiros anos da concessão, observa-se uma retomada dos mesmos nos últimos anos de vigência dos contratos. Apesar de não explicitado diretamente pelos contratos, a evolução do volume total de investimentos nos últimos anos das concessões diz respeito às previsões contidas nos Projetos Básicos de Exploração, especificamente acerca da realização de obras visando a sobrevida do pavimento entre 7 e 8 anos após a vigência das mesmas, variando em conformidade com cada respectivo Pólo Rodoviário. Muitas vezes as indústrias fabricam produtos com durabilidade pré-determinada para que mais adiante volte a ser novamente consumido. Tal prática requer uma complexa engenharia capaz de desenvolver produtos que atinjam estas características com os menores custos possíveis. A obsolescência programada também é possível de ser realizada com a qualidade dos pavimentos das rodovias, mesmo que de uma forma não tão precisa, por tratarem-se de produtos direta ou indiretamente oriundos da natureza. Assim sendo, justifica-se a atenção disponibilizada pelos Projetos Básicos de Exploração com relação à sobrevida estrutural do pavimento concedido, uma vez que se torna possível a ocorrência de significativas reduções nos níveis de qualidade imediatamente após o término das concessões.

A definição dos demais itens passíveis de penalizações contratuais reforça a importância dos parâmetros de qualidade definidos na fase concorrencial, mais precisamente nos Projetos de Engenharia Econômica e nos Projetos Básicos de Exploração. Em conformidade com os contratos, são passíveis de multa, quando apuradas, as inconsistências relativas aos seguintes itens: os componentes do Índice de Serventia⁵⁰ nas faixas de rolamento; permanência de buracos nas faixas de rolamento e acostamentos em um período superior a 48 horas contadas a partir da expedição de notificação pelo órgão fiscalizador⁵¹; a existência de degraus e depressões nas faixas de rolamento e acostamentos em níveis superiores aos

⁵⁰ A serventia é definida como sendo uma medida do quão bem um pavimento, em dado instante de sua vida de serviço, atende ao tráfego misto com suavidade e conforto de rolamento, em qualquer condição climática, na opinião dos usuários. No mesmo sentido, o Valor de Serventia Atual - VSA, é um parâmetro, medido subjetivamente, que permite refletir a opinião dos usuários quanto à capacidade que um pavimento tem em proporcionar um rolamento suave, confortável e seguro.

⁵¹ De acordo com o contrato e com a previsão contida na lei de criação da AGERGS, as fiscalizações podem ser exercidas tanto pelo Concedente como pela órgão regulador.

admissíveis; e a percepção de coeficientes de atrito⁵² inferiores aos previamente estabelecidos. Tomando-se como exemplo o Pólo Rodoviário Metropolitano, tendo-se em vista que os parâmetros presentes não possuem significativas alterações na comparação com os demais Pólos, o Quadro 5.3 evidencia os principais indicadores de qualidade do pavimento previstos pelos Projetos Básicos de Exploração, segmentando-os em conformidade com a respectiva fase da concessão.

Ainda no que tange à possibilidade de penalização contratual, somam-se às variáveis contidas no Quadro 5.3 a inexecução de determinados serviços, tais como: a roçada de taludes; a reposição de placa vertical de sinalização; a recomposição de pintura horizontal; a manutenção de sinalização de obras e serviços; a limpeza de faixa de domínio; e a limpeza dos prédios e instalações de operação. Os contratos ainda remetem aos Projetos Básicos de Exploração e aos Projetos de Engenharia Econômica a definição de serviço adequado, entendido como a prestação de serviço que satisfaça as condições de regularidade, continuidade, eficiência, conforto, segurança, fluidez do tráfego, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade tarifária. Cada um destes itens é detalhadamente especificado no contrato, sempre guardando referência aos padrões de qualidade previamente estabelecidos pelos Projetos Básicos de Exploração e pelos Projetos de Engenharia Econômica.

Quadro 5.3 – Indicadores de qualidade do pavimento – Projeto Básico de Exploração do Pólo Rodoviário Metropolitano

INDICADORES	TRABALHOS INICIAIS	REABILITAÇÃO E MANUTENÇÃO	FINAL DA CONCESSÃO
Coefficiente de irregularidade (QI)	≤ 55 contagens Km	≤ 40 contagens Km	≤ 40 contagens Km
Flechas	≤ 12 mm	≤ 7 mm	≤ 7 mm
Existência de Painelas	Zero	Zero	Zero
Coefficiente de Atrito	≥ 35	≥ 35	≥ 35
Valor de Serventia Atual (VSA)	-	≥ 3	≥ 3
Índice de Gravidade Global (IGG)	-	< 50	< 50
Afundamentos Plásticos	-	Zero	Zero
Ondulações Plásticas	-	Zero	Zero
Degraus Pista/Acostamento	-	Zero	Zero
Área Trincada	-	< 5%	< 5%
Deflexão	-	-	≤ 70 X 10 ² mm
Número Estrutural	-	-	≥ 4

Fonte: Projeto Básico de Exploração do Pólo Metropolitano – Contrato Original PECR

⁵² Corresponde a medição das condições de aderência do pavimento, a qual é realizada através do emprego de equipamento especializado do tipo Skidmeter ou similar.

Além dos Projetos de Exploração Básica e dos Projetos de Engenharia Econômica, as Propostas Comerciais formuladas pelas empresas vencedoras também integraram o conjunto de documentos anexos aos contratos. Com relação às Propostas Comerciais, torna-se importante salientar que estas foram definidoras dos valores totais estimados para cada contrato, equivalente ao total de arrecadação previsto ao longo de todo o período de concessão. Ainda no que se refere às Propostas Comerciais, entende-se que estas também acabaram por definir as taxas internas de retorno de cada respectivo Pólo, variável esta, primordial na determinação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos ora firmados.

Conforme anteriormente explicado, as diferenças entre as taxas internas de retorno, constantes nas Propostas Comerciais e as fixadas pelos Projetos Básicos de Exploração, ocorreram, em parte, em virtude da alavancagem introduzida nos fluxos de caixa das empresas vencedoras. Na medida em que as Propostas Comerciais também integraram os contratos, observa-se que a obtenção de financiamentos passou a ocupar papel fundamental na concretização dos empreendimentos ora projetados. A partir da Tabela 5.3 é possível identificar-se a significância da participação do capital de terceiros em relação aos aportes de capital próprio. Em média, a relação ora referida situou-se no percentual de 70%, sendo que em todos os casos a principal linha de crédito de longo prazo obtida corresponde aos financiamentos realizados junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Paralelamente à obtenção das linhas de crédito de longo prazo, as concessionárias angariaram recursos através de empréstimos ponte, obtidos junto a bancos comerciais cujos encargos e condições de pagamento apresentavam-se bem menos atraentes do que os recursos disponibilizados via BNDES. Via de regra, os empréstimos ponte seriam pagos em prestação única, mediante o ingresso dos recursos oriundos das linhas de longo prazo, as quais previam amortizações ao longo do período de concessão.

Seguindo-se a regra dos contratos de concessão inerentes ao setor de infraestrutura, em especial ao segmento rodoviário, os termos pactuados no PEGR dizem respeito a relações contratuais de longo prazo, possuindo, em todos os 7 casos, vigência de 15 anos. Os contratos firmados assemelham-se à estrutura contratual de longo prazo prevista por Demsetz (1968), descrita por Williamson (1976) como mais especificamente uma espécie de contrato incompleto de longo prazo. Com respeito à elaboração dos contratos, cabe lembrar que o início das atividades da AGERGS

ocorreu somente em julho de 1997, enquanto os contratos de concessão foram celebrados já no começo de 1998. Tendo-se em vista o aludido princípio da vinculação ao instrumento convocatório, fase esta em que a AGERGS sequer possuía previsão legal, evidencia-se a falta de participação da Agência na formulação dos contratos. Neste contexto, pode-se observar que os contratos prevêm o estabelecimento de uma série de rotinas entre o Poder Concedente e as concessionárias que são tipicamente características da relação destas com o agente regulador. De maneira direta, os contratos remetem à AGERGS apenas as funções relativas ao cálculo dos reajuste tarifários anuais e a realização de processos revisionais, bem como a participação nas atividades de fiscalização, ressalvadas as competências já atribuídas ao DAER.

Tabela 5.3 – Estrutura de financiamento dos Pólos Rodoviários – Propostas Comercias

Valores em R\$ 1.000

Pólo Rodoviário	Capital Próprio	Capital de Terceiros	Participação % Capital de Terceiros	Longo Prazo		Emp. Ponte
				BNDES	Bcos. Comerciais	Bcos. Comerciais
Gramado	6.642,10	9.500,00	58,85%	63,16%	0,00%	36,84%
Lajeado	13.430,00	29.630,00	68,81%	57,81%	0,00%	42,19%
Caxias do Sul	16.701,00	39.600,00	42,17%	66,67%	0,00%	33,33%
Carazinho	10.747,38	34.846,29	76,43%	12,91%	65,94%	21,14%
Santa Cruz do Sul	9.901,00	27.742,00	73,70%	64,31%	0,00%	35,69%
Vacaria	6.611,02	20.063,21	75,22%	59,19%	0,00%	40,81%
Metropolitano	16.710,00	30.100,00	64,30%	63,46%	0,00%	36,54%

Fonte: Propostas Comerciais – Contratos Originais PECR

No que se refere aos reajustes tarifários, anualmente estabelecidos em conformidade com a Lei Federal n.º 9.069 de 26 de junho de 1995, os contratos prevêm a adoção de um índice de preços específico para a apuração dos custos incorridos no setor rodoviário. O referido indexador contratual é constituído a partir de uma cesta de índices, composta por nove indicadores setoriais e um índice de preços de mercado, todos ponderados em conformidade com sua respectiva participação na estrutura de custos disponibilizadas pelos Projetos Básicos de Exploração. Na medida em que o reajuste tarifário consiste única e exclusivamente na utilização de um indicador previamente contratado, formado a partir de índices

disponibilizados pela Fundação Getúlio Vargas, percebe-se a pouca ingerência da Agência Reguladora sob este quesito, restando a esta apenas a verificação da correta aplicabilidade do percentual calculado.

A Tabela 5.4 visualiza a distribuição dos índices utilizados no total da cesta empregada nos contratos, identificando-se os serviços de consultoria como o item de maior peso na composição do percentual de reajuste. Conforme previsto no próprio contrato, a efetiva importância da AGERGS na determinação do percentual de reajuste tarifário, somente será percebida na eventualidade de substituir-se algum dos índices contratualmente elencados na composição da cesta. Na hipótese de extinção de algum dos índices informados na Tabela 5.4, caberá a Agência a avaliação de qual indicador será o substituto, devendo este refletir com a maior exatidão possível os específicos custos incorridos pelo setor. Neste aspecto, cabe salientar que o contrato prevê de maneira explícita a substituição apenas nos casos de extinção dos índices já existentes. Todavia, modificações na estrutura de custos das empresas, decorrentes de inovações tecnológicas ou simplesmente da introdução de melhores técnicas gerenciais, poderão tornar incompatíveis o percentual trazido pela cesta de índices com a real recomposição inflacionária necessária ao setor. As diferenças aqui referidas podem traduzir-se tanto em ganhos como em perdas para as concessionárias, dependendo, obviamente, das diferenças apuradas entre os custos incorridos e o percentual de reposição empregado.

Tabela 5.4 – Composição da cesta de índices prevista nos contratos de concessão

ÍNDICE	PARTICIPAÇÃO %
Índice de Terraplanagem para Obras Rodoviárias	10
Índice de Pavimentação para Obras Rodoviárias	20
Índice de Obras-de-Arte Especiais para Obras Rodoviárias	20
Índice Nacional do Custo da Construção	10
Índice de Serviços de Consultoria para Obras Rodoviárias	30
índice Geral de Preços de Mercado	10

Fonte: Contratos Originais PEGR

Com relação aos processos de revisão tarifária, os contratos de concessão do PECR restringem-se apenas ao provisionamento das chamadas revisões tarifárias extraordinárias, ou seja, aquelas cuja periodicidade não necessita estar explicitada no próprio contrato, sendo evocada sempre em que forem constatadas situações de desequilíbrio econômico-financeiro. Usualmente, os contratos de concessão de longo prazo possuem cláusulas que prevêm a realização de revisões tarifárias ordinárias, sendo estas efetivadas em média a cada 4 ou 5 anos. Na realidade, um processo de revisão tarifária ordinária consiste na verificação dos resultados proporcionados pelos sistemáticos reajustes tarifários anualmente concedidos. Um processo revisional é via de regra custoso, pois envolve uma análise completa e aprofundada da equação de equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Em outras palavras, são verificados todos os custos e receitas compreendidos pela concessionária em um determinado período de tempo, intervalo este no qual as tarifas praticadas foram sujeitas exclusivamente às correções via reajuste. Para isso, os processos revisionais despendem tempo e recursos financeiros em níveis muito superiores aos percebidos por um simples reajuste tarifário, justificando-se a coexistência de ambos, na medida em que tornar-se-ia inviável a realização de revisões tarifárias anuais.

A falta de previsão de revisões tarifárias ordinárias remete a possibilidade de eventuais desequilíbrios econômico-financeiros serem apurados mediante exclusivamente a realização de revisões tarifárias extraordinárias. A figura da revisão extraordinária tende a ocorrer de maneira mais usual nos casos em que se configura a existência do chamado *fato do príncipe*⁵³, tipicamente exemplificado pelo surgimento, supressão ou majoração de tributos considerados no fluxo de caixa contratualmente acordado. Na prática, a previsão exclusiva de revisões extraordinárias dificulta a correção de desequilíbrios, principalmente quando estes forem favoráveis ao concessionário. Beneficiado pela assimetria de informações, um comportamento racional do concessionário permite inferir que este somente irá se manifestar com relação à necessidade de revisões tarifárias na hipótese da empresa estar em uma situação desfavorável. Do contrário, não haveria interesse que

⁵³ Entende-se como fato do príncipe como toda a determinação estatal, positiva ou negativa, geral, imprevista e imprevisível, que onera substancialmente a execução do contrato administrativo. Essa oneração, constituindo uma álea administrativa extraordinária e extracontratual, desde que intolerável e impeditiva da execução do ajuste, obriga o Poder Público contratante a compensar integralmente os prejuízos suportados pela outra parte, afim de possibilitar o prosseguimento da execução, e, se esta for impossível, rende ensejo a rescisão do contrato com as indenizações cabíveis (MEIRELLES, p. 221, 1990).

sugestionasse tal demanda. Em contrapartida, os usuários, grupo de interesses tipicamente difusos, em virtude da elevada assimetria de informações, dificilmente conseguiriam diagnosticar situações características de revisões tarifárias, tornando-se estes dependentes diretos do órgão regulador. Por sua vez, a agência reguladora passa a necessitar de um nível de controle idêntico ao exigido pela hipótese de serem realizadas revisões tarifárias anualmente. Isto por que, os custos e as receitas percebidos pela concessionária deveriam ser ininterruptamente acompanhados, tendo-se em vista a necessidade de serem apurados os sinais de desequilíbrio antecipadamente ao início da revisão⁵⁴.

Outro ponto não abordado pelos contratos refere-se à utilização das receitas acessórias, entendidas como aquelas não oriundas da atividade fim da concessão, como um mecanismo capaz de conduzir à modicidade tarifária. Rotineiramente, o tipo de receita acessória percebida por uma concessionária de rodovia diz respeito à publicidade das faixas marginais das respectivas rodovias. Neste aspecto, o contrato apenas define as regras de autorização para o uso deste tipo de recurso, todavia, não regrido a consideração destas receitas no cômputo do fluxo de caixa projetado pelas Propostas Comerciais, impedindo-se assim, a conversão deste acréscimo de receita em benefícios tarifários. Apesar desta prática não ser regulamentada explicitamente pelo contrato, as Leis Estadual nº 10.086 e Federal nº 8.987 de Concessões prevêm a utilização de receitas acessórias no cálculo tarifário, aparentando não condicionar sua utilização a qualquer tipo de previsão contratual.

As tarifas básicas de pedágio, objeto dos reajustes e revisões tarifárias anteriormente abordados, são estabelecidas em contrato, diferenciando-se os valores em conformidade com o tipo de veículo utilizado. A lógica desta discriminação de preços, explicada nos Projetos Básicos de Exploração, consiste nos diferentes custos de manutenção proporcionados pelos diversos tipos de veículos usuários das rodovias concedidas. Os valores das tarifas básicas de pedágio, fixados em conformidade com o tipo e a quantidade de eixos dos veículos, são demonstrados na Tabela 5.5. Os valores estipulados na referida tabela resultam da multiplicação do número de eixos de cada categoria pela correspondente Tarifa

⁵⁴ Importante relembrar que na proposição inicial de Demsetz (1968) existe a previsibilidade para a inclusão de cláusulas revisionais.

Básica implantada no PECR, inicialmente fixadas em R\$ 1,50 para os veículos de passeio e utilitários e R\$ 2,50 para os veículos comerciais⁵⁵.

No que tange ao quadro tarifário demonstrado na Tabela 5.5, frisa-se que o Pólo Rodoviário de Gramado foi o único a estabelecer valores diferentes na fixação de suas tarifas básicas. Em virtude das características locais de tráfego, o preço dos veículos comerciais, utilitários e de passeio foram fixados todos na mesma base. O preço único a ser cobrado, independentemente da quantidade de eixos de cada veículo, seria de R\$ 4,00, identificando-se um maior subsídio dos veículos de passeio em relação aos veículos comerciais. Importante ressaltar-se que o contrato do Pólo de Gramado prevê a hipótese de alteração das características de tráfego local, situação a qual convergirá para a mesma estrutura tarifária exposta a partir da Tabela 5.5.

Tabela 5.5 – Quadro de tarifas básicas estabelecidas no contrato

Categoria	Tipo de Veículo	N.º de Eixos	Tarifa R\$
1	Veículo de passeio e utilitário	2	3,00
2	Veículo comercial	2	5,00
3	Veículo comercial	3	7,50
4	Veículo comercial	4	10,00
5	Veículo comercial	5	12,50
6	Veículo comercial	6	15,00
7	Veículo de passeio c/ reboque	3	4,50
8	Veículo de passeio c/ reboque	4	6,00

Fonte: Contratos Originais PECR

A localização e a quantidade das praças de pedágio situadas em cada Pólo Rodoviário são respectivamente detalhadas nos contratos de concessão. A logística empregada na localização das praças pressupõe o maior volume de arrecadação possível, tendo-se em vista a intenção de serem minimizados os pontos de fuga situados ao longo dos trechos concedidos. A Tabela 5.6 identifica a distribuição das praças de pedágio por Pólo Rodoviário, destacando-se a previsão de abertura de novas praças posteriormente ao acréscimo de trechos rodoviários nas extensões totais concedidas. Tal previsão ocorre nos Pólos Metropolitano, de Caxias do Sul e Lajeado, situações nas quais após a finalização de determinadas rodovias por parte do Poder Público, as atividades de manutenção e conservação passariam a ser de

⁵⁵ Conforme disposto no contrato, os veículos com mais de seis eixos e os denominados veículos especiais que transportam cargas superpesadas e indivisíveis, deverão pagar tarifa de pedágio equivalente à categoria 6,

responsabilidade das concessionárias ali constituídas, obviamente, mediante a cobrança de pedágio e a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro. Isto por que, os custos de manutenção e conservação relativos a estes futuros trechos não foram considerados nos fluxos de caixa das Propostas Comerciais.

Com relação às receitas de pedágio, os Projetos Básicos de Exploração definem a cobrança das tarifas exclusivamente em sentido único, sendo tal forma consentida pelos contratos, na medida em que não são explicitadas formas que colidam com o proposto no certame licitatório. Ressalva-se aqui a exceção do Pólo de Lajeado, o qual contém uma única praça com cobrança bidirecional, em virtude da unificação de duas praças de pedágio em um mesmo ponto de cobrança, conforme a logística prevista no respectivo Projeto Básico de Exploração. Por sua vez, os contratos definem quais veículos possuem trânsito livre nas rodovias concedidas, portanto, isentos da cobrança de pedágio. Os veículos contratualmente isentos são respectivamente: os de atendimento público de emergência, tais como do corpo de bombeiros e ambulâncias; de propriedade das Polícia Civil, Militar e Rodoviária; de propriedade das forças militares; motocicletas e ciclomotores. Além destas categorias, o contrato também estabelece que novos descontos ou isenções tarifárias, deliberadas única e exclusivamente pela concessionária, podem ser concedidos, porém, não gerando qualquer direito da mesma em solicitar compensação nos valores tarifários.

Tabela 5.6 – Total de praças contratualmente previstas

Pólo Rodoviário	Total de Praças Previstas	Praças Dependente da Inclusão de Novos Trechos	*Relação Km Concedida por Praça de Pedágio
Metropolitano	7	3	134,00
Caxias	5	1	43,23
Vacaria	3	0	44,22
Gramado	3	0	43,99
Carazinho	4	0	62,60
Santa Cruz do Sul	3	0	105,94
Lajeado**	7	2	32,80

Fonte: Contratos Originais PECR

(*) O total de praças utilizadas nesta coluna diz respeito somente aquelas não dependentes da inclusão de novos trechos no total concedido

(**) Foram consideradas seis (06) praças no cálculo da relação Km por praça.

Por último, destaca-se também a regulamentação contratual dos seguros e cauções previstos nos Projetos Básicos de Exploração Rodoviária. O estabelecimento de seguros visava garantir uma efetiva cobertura dos riscos inerentes à execução das atividades ligadas à concessão, dividindo-se entre os seguros de danos materiais e os de responsabilidade. Por outro lado, as cauções tinham como objetivo garantir o cumprimento de todas as obrigações assumidas pela concessionária pertinentes à execução do contrato. A utilização da caução, calculada em 5% sobre o valor estimado do contrato, ocorreria mediante as hipóteses de não cumprimento dos cronogramas físico-financeiros, do não pagamento de multas e, ainda, nos pagamentos de indenizações ao Poder Concedente. Este tipo de indenização refere-se especialmente à hipótese da devolução de bens vinculados à concessão em desconformidade com as exigências estabelecidas.

Uma vez realizadas as análises dos instrumentos contratuais pactuados, serão enfatizados na próxima sessão os principais fatos ocorridos ao longo dos primeiros três anos de vigência do programa, comparando-se os mesmos em relação às proposições iniciais.

5.4 Os Primeiros Anos da Concessão – 1998/2000

Terminada a fase de assinatura dos contratos, o ano de 1998 é caracterizado pelo início dos investimentos previstos nos cronogramas físico-financeiros integrantes dos projetos divulgados na fase concorrencial. Os dispêndios aqui referidos dizem respeito principalmente aos chamados investimentos iniciais, correspondentes a adequação dos trechos concedidos ao início das cobranças de pedágio. A título de exemplo, podem ser citados os gastos relativos à recuperação inicial as rodovias, à construção das praças de pedágio, à estruturação dos serviços de atendimento aos usuários tais como a remoção de pessoas e veículos acidentados e, ainda, a instalação de diversos *call box*. Conforme os dados informados nos fluxos de caixa anexos ao Primeiro Termo Aditivo celebrado em

novembro de 2000⁵⁶, correspondentes aos valores efetivamente realizados até esta data, observa-se que o total de investimentos efetuados em 1998, descontando-se os valores relativos aos custos de operação, alcançou o montante aproximado de R\$ 126 milhões, volume este bastante próximo ao total de R\$ 134 milhões projetado pelo somatório das Propostas Comerciais.

A realização destes investimentos possibilitou a entrada em operação das rodovias, uma vez as fiscalizações realizadas terem dado conta de que os trechos concedidos já apresentavam qualidade condizente com o início da cobrança de pedágio. Entre junho de 1998 e janeiro de 1999 todas as praças contratualmente previstas para o primeiro ano das concessões entraram efetivamente em funcionamento, contudo, frisa-se que algumas praças iniciaram suas atividades de cobrança defasadas em relação aos prazos originalmente previstos. Atendendo-se às condições contratadas, o início das cobranças foi precedido de uma ampla divulgação, por parte das concessionárias, dos preços e das demais informações pertinentes à utilização das rodovias pedagiadas. O Quadro 5.4 detalha as datas de abertura das praças por respectivo Pólo Rodoviário. Observa-se que no Pólo de Lajeado são informadas seis praças de pedágio, diferentemente das cinco inicialmente previstas no contrato. A resultante diferença é explicada pela inclusão neste Pólo da única praça de pedágio com cobrança bidirecional prevista pelo PEGR. Na realidade, conforme já citado anteriormente, os trechos compreendidos entre os municípios de Soledade e Lajeado projetavam a existência de duas praças de pedágio, sendo estas, por uma questão de logística, reunidas em único ponto de cobrança.

Quadro 5.4 – Cronograma de abertura das praças de pedágio por Pólo Rodoviário

PÓLO	CONCESSIONÁRIA	RODOVIA	TRECHO	INÍCIO DA OPERAÇÃO
Caxias do Sul	Convias S/A	BR-116	Caxias do Sul-Campestre da	14/12/98
		BR-116	Caxias do Sul-Nova Petrópolis	08/07/98
		RS-122	Caxias do Sul-Antônio Prado	05/11/98
		RS-122	Caxias do Sul-São Vendelino	08/07/98
Metropolitano	Metrovias S/A	BR-116	Guaíba-Camaquã	08/07/98
		BR-290	□ubseqü Grande-Eldorado do	08/11/98
		BR-290	□ubseqü Grande-Entr. BR-153	14/12/98
		RS-040	Viamão-Pinhal	04/01/99

⁵⁶ As peculiaridades e as principais mudanças introduzidas pelo referido Termo Aditivo serão detalhadas na próxima seção deste capítulo.

Carazinho	Covipla S/A	BR-285 BR-285 BR-386 BR-386	Carazinho-Passo Fundo Carazinho-Panambi Carazinho-Sarandi Carazinho-Soledade	15/06/98 31/12/98 08/11/98 15/06/98
Gramado	Brita Rodovias S/A	RS-115 RS-235 RS-235	Gramado-Taquara Gramado-Nova Petrópolis Canela-S.Francisco de Paula	08/11/98 30/12/98 18/12/98
Vacaria	Rodosul S/A	BR-116 BR-116 BR-285	Vacaria-Divisa SC Vacaria-Campestre da Serra Vacaria-Lagoa Vermelha	31/12/98 31/12/98 31/12/98
Santa Cruz do Sul	Santa Cruz Rodovias S/A	BR-471 RST287 RST-287	Santa Cruz-Pantano Grande Santa Cruz-Tabaí Santa Cruz-Cerro Branco	31/12/98 31/12/98 08/11/98
Lajeado	Sulvias S/A	BR-386 BR-386 BR-386 RS-130/129 RST-453 RST-453	Lajeado-São José do Herval Soledade-São José do Herval Estrela-Entr. Rs-287 Lajeado-Graporé Estrela-Garibaldi Lajeado-Venâncio Aires	08/07/98 08/07/98 08/07/98 22/11/98 22/11/98 08/11/98

Fonte: Projetos Básicos de Exploração – Contratos Originais PECR

Tão logo as praças de pedágio iniciaram suas atividades uma série de problemas judiciais envolvendo a legalidade do PECR começou a surgir. O caso mais contundente diz respeito ao Pólo Rodoviário de Caxias do Sul, na medida em que todas as quatro praças de pedágio inicialmente previstas tiveram suas atividades temporária e intercaladamente interrompidas durante os primeiros três anos da concessão. Em termos de arrecadação, a situação torna-se ainda mais grave na medida em que é justamente na Praça de Farroupilha, responsável por aproximadamente 66% do fluxo total estimado para o Pólo, que o período de interrupção é mais significativo, totalizando exatos 214 dias de inatividade entre os anos de 1998 e 2000, conforme esquematizado na Figura 5.4. Outro fato interessante com relação à praça de pedágio Farroupilha é que a primeira suspensão de cobrança ocorre antes mesmo do início contratual de suas atividades, intensificando-se assim, as incertezas com relação ao correto cumprimento dos contratos e a própria continuidade do programa.

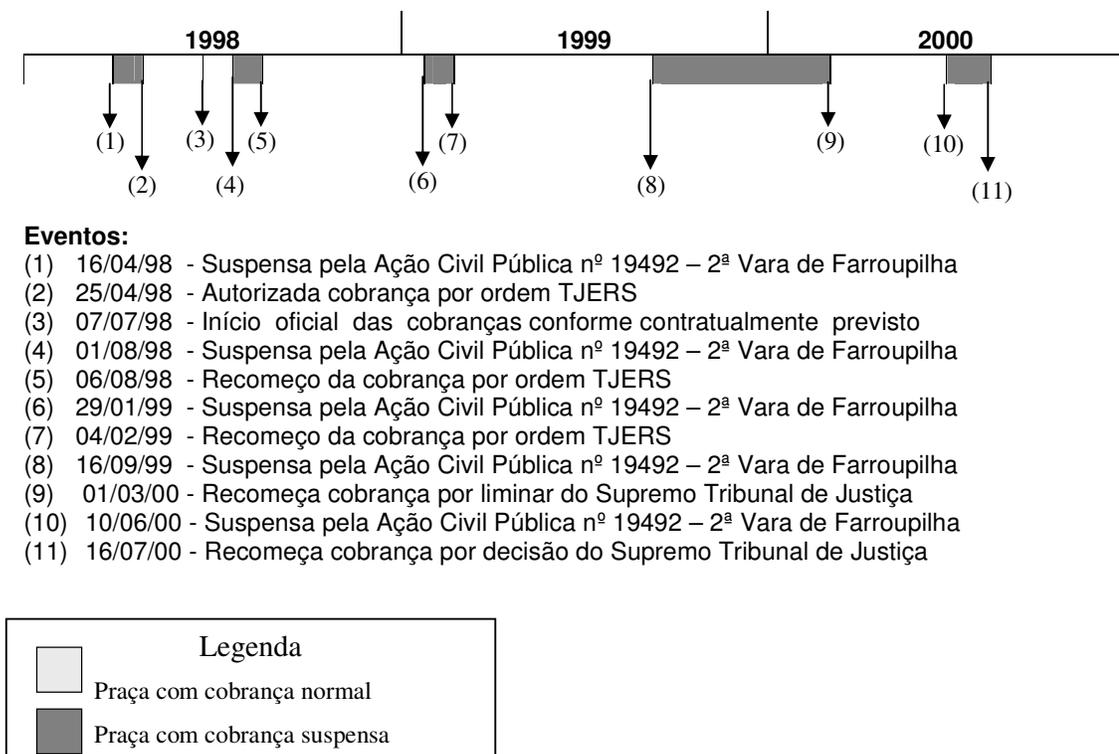


Figura 5.4 – Cronologia da praça de pedágio Farroupilha – Pólo Rodoviário Caxias do Sul

A argumentação básica empregada na contestação das praças de pedágio do Pólo de Caxias do Sul divide-se em dois fatores distintos. O primeiro refere-se ao entendimento obtido a partir da Lei Autorizativa n.º 10.705. A visão apresentada pelos impetrantes da Ação Civil Pública era a de que a referida Lei não previa a localização da Praça de Pedágio Farroupilha, situada junto à BR-122. O segundo fator diz respeito à não existência de rotas alternativas aos trechos integrantes do Pólo de Caxias do Sul, entendimento este, que ocasionou o fechamento de praças em outros Pólos Rodoviários pertencentes ao PEGR. Cita-se como exemplo o Pólo Rodoviário de Vacaria, o qual se deparou com o fechamento temporário de praças decorrentes de ações judiciais durante os primeiros 3 anos do programa. Neste específico caso, foram fechadas as praças de Campestre da Serra e da Divisa RS/SC em dezembro de 2000, sendo as mesmas reabertas apenas em abril do ano seguinte. No caso específico do Pólo de Caxias do Sul, além da praça de Farroupilha, as praças de São Marcos, Vila Cristina e Flores da Cunha também foram afetadas por intervenções judiciais nos primeiros três anos da concessão, todavia, em intervalos de tempo bem inferiores aos percebidos pela primeira. A

Praça Flores da Cunha, por exemplo, teve sua atividade de cobrança interrompida entre os dias 01 e 05 de fevereiro de 1999, totalizando uma interrupção de apenas 4 dias. Não obstante, as praças de São Marcos e Vila Cristina tiveram suas atividades legalmente interrompidas somente no decorrer do ano 2000, respondendo respectivamente por perdas de arrecadação equivalentes a 24 e 39 dias. Ressalva-se ainda que em ambas as praças as interrupções iniciadas em 2000 prosseguiram no ano seguinte⁵⁷.

Ainda com relação à ocorrência de fatos contratualmente não previstos, os primeiros anos do PECR implicaram o recrudescimento do uso das chamadas rotas de fuga, o que, via de regra, tende a afetar diretamente os volumes de arrecadação inicialmente pretendidos pelas empresas. Antes de analisarmos esta questão, faz-se mister o esclarecimento das diferenças que norteiam os conceitos das denominadas rotas alternativas, previamente descritas de maneira detalhada nos Projetos de Engenharia Econômica elaborados pelo Concedente, das referidas rotas de fuga. Embora a consolidação de tais conceitos ainda não goze de um consenso mais amplo, genericamente pode-se definir uma via alternativa como aquela que conduz o usuário do ponto de origem ao de destino identicamente à estrada pedagiada, sem, no entanto, fazer uso desta e de seus serviços. Neste contexto, entende-se uma rota de fuga como a via, preferencialmente de pequena extensão, que permite ao usuário contornar a praça visando o não pagamento da tarifa, no entanto, ensejando o uso da rodovia pedagiada e de seus serviços logo depois de finalizado o desvio.

A dificuldade de definirem-se com exatidão os conceitos de ambos os casos diz respeito à subjetividade implícita à determinação de qual extensão caracterizaria uma fuga ou um caminho alternativo. Para exemplificar-se melhor a ambigüidade aqui apontada, observa-se que a grande maioria das rotas alternativas, descritas minuciosamente nos Projetos de Engenharia Econômica, acaba ao seu final convergindo para a utilização das rodovias pedagiadas. Mesmo em menor escala, o fato é que os veículos não pagantes também acabam por utilizar os serviços e a estrutura financiados pelos pagantes, confundindo-se assim, com a essência do próprio conceito atribuído à rota de fuga. A controvérsia torna-se ainda mais significativa na medida em que o inverso ao observado em um trecho de fuga passa a acontecer. Em outras palavras, a suposição acima alinhavada aponta para a

⁵⁷ A continuidade das interrupções judiciais a partir de 2001 no Pólo de Caxias do Sul será abordada na seção 5.6 deste capítulo.

hipótese de veículos que utilizam apenas uma pequena extensão do trecho pedagiado visando exclusivamente o acesso a outra rodovia não abrangida pelo Pólo, porém, obrigatoriamente, cruzando a localização de uma praça de pedágio. Neste caso hipotético, o usuário, mesmo utilizando preponderantemente o trecho não concedido e, ainda, objetivando um destino diferente daquele oferecido pela rodovia pedagiada, também acaba por pagar o pedágio.

Objetivando-se a discussão deste tema unicamente no que tange a observância de fatos contratualmente não previstos, verifica-se que as rotas de fuga reclamadas pelas concessionárias diferenciam-se das chamadas rotas alternativas detalhadas nos Projetos de Engenharia Econômica elaborados pelo DAER. Em certos casos, as rotas de fuga apontadas pelas concessionárias originam-se das rotas alternativas identificadas pelo Concedente, porém, diferenciando-se significativamente em sua extensão. Independente da nomenclatura, o fato é que todas as concessionárias estabelecidas pelo PEER apontam a demasiada utilização de rotas que visam tão somente o desvio da praça de pedágio, sendo estas não previstas pelos Projetos de Engenharia Econômica. A Tabela 5.7 elenca a quantidade de rotas de fuga reclamadas pelas concessionárias em comparação a quantidade total de praças existentes em cada Pólo. Em certos casos, a quantidade de rotas de fuga efetivamente existentes difere da quantidade reclamada pelas concessionárias. A concessionária Brita Rodovias, por exemplo, responsável pelo Pólo de Gramado, aponta a existência de três rotas de fuga. No entanto, suas reclamações são centradas apenas na rota existente junto a RS-115, responsável pela queda de arrecadação na Praça de Pedágio Três Coroas. Isto por que, as demais rotas identificadas implicariam repercussão mínima no contexto geral do Pólo.

Apesar de não explicitado no contrato, figura-se o consenso de que o VDM realizado consiste em risco exclusivo das concessionárias, conforme já apontado neste capítulo. Tal entendimento deriva-se do fato das concessionárias terem estabelecido fluxos de caixa em suas Propostas Comerciais contendo estimativas próprias de demanda, sendo tais projeções determinantes das taxas internas de retorno atribuídas aos empreendimentos. Todavia, diminuições de VDM decorrentes de fatos imprevistos, como por exemplo, a utilização de rotas alternativas ou de fuga diferentes daquelas descritas pelo Concedente na fase concorrencial, podem vir a ser entendidos como passíveis de reequilíbrio econômico-financeiro. Tais

circunstâncias, freqüentemente dúbias em relação aos contratos, acabam por demandar renegociações, preconizando-se, ao menos em tese, a adoção de medidas regulatórias.

Tabela 5.7 – Quantificação das rotas de fuga reclamadas por Pólo Rodoviário: comparação com a quantidade de praças implantadas

Pólo Rodoviário	Total de Praças Inicialmente Previstas	Total de Praças Atingidas por Desvios	Extensão Média (Km) Trechos de Desvio
Metropolitano	4	2	31,50*
Caxias do Sul	4	3	3,47
Vacaria	3	1	7,50
Carazinho	4	1	3,00
Lajeado	5	4	6,13
Gramado	3	1	5,10
Santa Cruz do Sul	3	2	8,50

Fonte: Contratos Originais PEGR; Relatórios Mensais de Tráfego AGERGS

(*) Extensão média não característica de uma rota de fuga

Os primeiros três anos de vigência do programa também permitiram evidenciar-se a superestimação de VDM realizada pelas concessionárias no momento da formulação de suas Propostas Comerciais. Os fluxos de veículos contabilizados ao longo do período 1998-2000 demonstraram um volume relativamente inferior daqueles projetados pelas empresas na fase concorrencial, estando as contagens efetivadas mais próximas das estimativas promovidas pelo Poder Concedente quando da confecção dos Projetos Básicos de Exploração. A Tabela 5.8 estabelece a comparação entre os VDM's totais projetados para cada Pólo pelas Propostas Comerciais e os fluxos de veículos efetivamente realizados. Importante ressaltar-se que o fechamento de praças ocorridos ao longo deste período, em especial no Pólo Rodoviário de Caxias do Sul, e a crescente utilização das rotas de fuga afetam a comparação estabelecida pela Tabela 5.8, uma vez que os VDM's acabam por ser significativamente impactados por estas duas variáveis. Ainda com relação ao Pólo de Caxias, destacam-se também os problemas enfrentados pela praça de pedágio Farroupilha acerca das freqüentes manifestações promovidas por associações de bairro, grupos de usuário e pelo próprio Prefeito do município. As reclamações variam de acordo com os diferentes interesses envolvidos, podendo ser elencadas as seguintes reivindicações: transferência da praça em virtude da mesma situar-se entre dois municípios economicamente

dependentes (Caxias e Farroupilha); pavimentação dos trechos utilizados como desvios; suspensão da cobrança de pedágio a todos os moradores de Caxias do Sul e Farroupilha; adoção da sistemática de cobrança comunitária e, ainda, o encerramento das atividades de todo Pólo Rodoviário de Caxias do Sul.

Tabela 5.8 – Comparação entre os VDM's realizados e as estimativas das Propostas Comerciais de 1998 a 2000

Pólo Rodoviário	1998		1999		2000	
	P.COM.	Realizado	P.COM.	Realizado	P.COM.	Realizado
Carazinho	9.247	6.773	9.757	7.380	10.897	7.870
Vacaria	5.119	-	5.202	3.730	5.355	3.925
Santa Cruz do Sul	7.202	1.933	7.891	6.560	8.429	7.405
Metropolitano	14.716	5.316	15.026	14.295	15.600	14.017
Lajeado	13.893	10.210	14.017	13.675	14.434	13.585
Gramado	3.620	1.659	3.525	2.976	3.670	2.790
Caxias do Sul	14.259	8.040	14.466	9.365	15.054	10.350

Fonte: Propostas Comerciais – Contratos Originais PECR; Relatório Mensais de Tráfego AGERGS

Por outro lado, a cobrança bidirecional estabelecida a partir de dezembro de 2000 e, por conseguinte, as possíveis distorções incorridas na contagem de veículos, não afetam os resultados obtidos a partir da Tabela 5.8. Isto por que, os dados relativos a dezembro de 2000 foram devidamente ponderados na determinação do VDM realizado, evitando-se assim, a comparação entre variáveis distintas dentro do mesmo período. Em outras palavras, os cuidados aqui referidos dizem respeito à comparação de VDM's contabilizados a partir de uma cobrança em sentido único com fluxos de veículos aferidos a partir de cobranças bidirecionais introduzidas a partir do Primeiro Termo Aditivo⁵⁸. Conforme destacado por Beato (1997), estimativas otimistas de tráfego podem garantir ao concorrente uma condição privilegiada frente aos critérios de vitória estabelecidos em um leilão. Mesmo que a afirmativa de Beato (1997) refira-se especificamente aos critérios de menor tarifa de pedágio e menor prazo de concessão, depreende-se que o comportamento concorrencial sugerido adequa-se a concorrência via maior trecho concedido estabelecido no PECR. Por outro lado, a não concretização do tráfego previsto tornará os termos negociados impossíveis de serem cumpridos, conduzindo à concessionária a uma inevitável situação de bancarrota. Porém, as experiências vividas na América Latina revelam que as autoridades públicas são

⁵⁸ A modificação na forma de cobrança e as demais modificações introduzidas pelo Primeiro Termo Aditivo serão devidamente analisadas na próxima seção deste capítulo.

preferencialmente favoráveis as renegociações de contrato, tendo-se em vista os impactos negativos trazidos pela quebra de uma concessionária sobre todo um programa de privatizações nacionalmente concebido (BEATO, 1997, p. 8).

Em conformidade com os contratos e com o entendimento da Lei Federal n.º 9.069 de 1995, o primeiro reajuste tarifário estaria programado para o início de 1999, sendo determinado pela variação percentual da cesta de índices percebida entre os meses de fevereiro de 1996 e dezembro de 1998. A variação acumulada neste período correspondeu a um percentual de reajuste de 18,64%, elevando-se as tarifas básicas dos veículos de passeio e comercial respectivamente para R\$ 1,80 e R\$ 3,00.

A homologação do primeiro reajuste contratual deveria ocorrer em dezembro de 1998, viabilizando-se assim, a entrada em vigor dos novos valores a partir de 1º de janeiro do ano subsequente. É justamente no processo da referida homologação que os problemas decorrentes de comportamentos oportunistas começam a destacar-se com maior peso no histórico das concessões rodoviárias gaúchas. De maneira unilateral, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul não procedeu à homologação do primeiro reajuste tarifário, caracterizando-se um grave descumprimento contratual e colocando-se em risco toda evolução dos investimentos projetados. O interessante deste episódio é que a não homologação dos reajustes tarifários, contratualmente previstos, ocorre ainda na gestão 1995/1998, ou seja, durante o mandato do mesmo governo que implementou o PEGR. Isto por que, mesmo entrando em vigor apenas em 1º de janeiro de 1999, a homologação do reajuste deveria ocorrer em dezembro do ano anterior. Em janeiro de 1999 ocorre a sucessão do Governo do Estado (1999/2002), todavia, mantém-se o não reajustamento tarifário iniciado na gestão anterior⁵⁹.

Face ao descumprimento contratual observado, as concessionárias notificam o Estado em fevereiro de 1999, paralelamente à suspensão das linhas de crédito obtidas junto ao BNDES e aos demais bancos comerciais relacionados nas Propostas Comerciais. A referida suspensão das linhas de financiamento, decorrentes do não cumprimento contratual por parte do Estado, acabaram por comprometer o volume de investimentos projetados para o período, tendo-se em

⁵⁹ A Figura 5.1 apresenta o detalhamento das sucessões governamentais ocorridas no Rio Grande do Sul e no Brasil entre os anos de 1990 e 2007.

vista a importância do capital de terceiros na composição dos capitais das empresas⁶⁰.

Para o ano de 1999, já descontados os custos com operação de rodovias, foram previstos na totalidade das Propostas Comerciais um volume de investimentos de aproximadamente R\$ 110 milhões, sendo efetivamente realizados apenas R\$ 7,7 milhões, ou seja, algo em torno de 7% do total contratado. Por outro lado, os dispêndios projetados com relação às operações das rodovias foram praticamente realizados na íntegra, sendo que dos R\$ 40,7 milhões estimados aproximadamente R\$ 40 milhões foram declaradamente efetivados. Salienta-se que os valores totais dos investimentos e despesas realizados foram ambos colhidos a partir das informações disponibilizadas no Primeiro Termo Aditivo assinado em novembro de 2000.

Além da não concessão do primeiro reajuste contratual, o Governo do Rio Grande do Sul publica no Diário Oficial do Estado em abril de 1999 ato unilateral de redução das tarifas de pedágio. A redução unilateralmente arbitrada consistia em diminuições das tarifas básicas dos veículos comerciais e de passeio de respectivamente 28% e 20%, excluindo-se o Pólo de Gramado cujas tarifas são idênticas para todas as categorias de veículos. Em contrapartida, nos meses de maio e junho de 1999 as concessionárias impetram consecutivamente dois mandados de segurança junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJERS) contra o ato unilateral do Governador. Posteriormente, entre os meses de julho e setembro de 1999, o Pleno do TJERS julga os mandados, resguardando o direito das concessionárias em manterem os valores originais das tarifas, todavia, ainda sem o devido reajustamento previsto nos contratos originais. O período total de cobrança com base nas reduções unilaterais impostas pelo Estado durou 117 dias, relativo ao período compreendido entre os meses de abril e agosto de 1999.

Seguindo-se a cronologia dos fatos, em setembro de 1999 as concessionárias notificam o Estado pela segunda vez, alertando-o para os prejuízos decorrentes dos descumprimentos contratuais, como por exemplo: a possibilidade do pagamento de multas rescisórias; a impossibilidade de manterem-se os investimentos projetados e a conseqüente deterioração das rodovias; a perda das linhas de financiamento; e, acima de tudo, o desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Porém, em

⁶⁰ Ver tabela 5.3.

dezembro de 1999, o Governo do Estado deixa de homologar o segundo reajuste tarifário contratualmente previsto. Nesta oportunidade, o percentual de reajuste calculado no intervalo de tempo compreendido entre os meses de dezembro de 1998 e dezembro de 1999 situou-se em 14,81%.

Agrupando-se os dois percentuais de reajuste não concedidos até o final de 1999, observa-se uma variação total da ordem de 34,45%. Assim, as novas tarifas básicas dos veículos de passeio e comerciais vigentes a partir de 1º de janeiro de 2000, considerando-se os critérios de arredondamento contidos nos contratos, deveriam corresponder respectivamente a R\$ 2,00 e R\$ 3,30. Baseado no entendimento do item 7.2.4 da cláusula 7ª dos contratos de concessão, as concessionárias decidem aumentar as tarifas independentemente da decisão estatal, tendo em vista a homologação por decurso de prazo prevista na referida cláusula. No entanto, o Estado, em janeiro de 2000, propõe ação cautelar no intuito de suspender a aplicação do reajustamento contratual, alegando a ineficácia da cláusula utilizada na argumentação das concessionárias. O resultado disso é a obtenção de liminar por parte do Estado, ou seja, novamente inviabilizando-se a aplicabilidade dos reajustes contratualmente acordados. Uma vez inviabilizado o reajuste previsto para janeiro de 2000, o Estado propõe, em fevereiro do mesmo ano, Ação Ordinária visando à anulação da cláusula que possibilita às concessionárias homologarem unilateralmente os reajustes em virtude de decurso de prazo.

O fim do imbróglio judicial iniciado em dezembro de 1998 coincide com a concretização do Primeiro Termo Aditivo em novembro de 2000. A formalização deste acordo, o qual não contou com a participação da AGERGS, resultou na manutenção do PEGR, bem como na extinção de todas as ações impetradas pelo Estado ao longo do período analisado. As principais conseqüências trazidas pelo referido Termo Aditivo serão objeto de análise da próxima seção deste capítulo, enfatizando-se o caráter precário do acordo e as reduções nos níveis de qualidade exigidos.

5.5 O Primeiro Termo Aditivo

Em novembro de 2000, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul acorda com as concessionárias as bases da renegociação visando à continuidade do

PECR, sendo então estabelecidos os Termos Aditivos⁶¹ de cada um dos contratos de concessão originariamente firmados no início de 1998. A peculiaridade deste acordo reside na aprovação, pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, da Lei Autorizativa n.º 11.545⁶², em 22 de novembro de 2000, possibilitando ao Poder Concedente proceder o aditamento de todos os contratos englobados pelo PEGR. Com a edição da referida Lei, o Poder Concedente materializa os ajustes julgados necessários à manutenção do programa, independentemente do posicionamento ou de eventuais contribuições trazidas pela Agência Estadual de Regulação.

Posteriormente, em 23 de novembro do mesmo ano, o Governo do Estado, através de sua Secretaria de Transportes, remete à AGERGS ofício solicitando a homologação dos aditivos contratuais anexos a Lei Autorizativa n.º 11.545. Face à edição de Lei com respectiva autorização da Assembléia Legislativa Estadual, o papel da AGERGS neste processo torna-se extremamente limitado, restringindo-se, dessa forma, a mera aceitação dos termos antecipadamente acordados entre as partes que, indiretamente, foram aceitos pela sociedade gaúcha na figura de seus representantes democraticamente eleitos. Neste ponto, cabe frisar-se que, ao longo do período de litígios entre Estado e concessionárias, a AGERGS vinha propondo alternativas conciliatórias visando à formalização de futuros termos aditivos aos contratos originais. Neste período, algumas alternativas como a mudança do sistema de cobrança e a inclusão de reposições tarifárias a título de recuperação dos reajustes não concedidos, já haviam sido propostas pela Agência, porém, sem nunca terem sido sequer analisadas pelo Poder Concedente em nenhuma de suas instâncias administrativas⁶³.

Os Termos Aditivos ora pactuados caracterizaram-se pelo rearranjo físico-financeiro da cronologia de execução prevista pelos Projetos Básicos de Exploração, Projetos de Engenharia Econômica e Propostas Comerciais. Face à significativa diminuição de investimentos percebida entre os anos de 1999 e 2000, decorrentes do descumprimento contratual unilateralmente imposto pelo Estado, os dispêndios relativos à manutenção e conservação de rodovias foram remanejados para os anos subsequentes das concessões. Diferentemente da evolução mostrada na Figura 5.3,

⁶¹ Ver anexo C.

⁶² Ver anexo D.

⁶³ Neste período, a AGERGS dá início ao Processo de Mediação n.º 106/00, o qual consistia na proposição de alternativas visando um futuro aditamento dos contratos.

o volume total de dispêndios previstos a partir do ano 4 das concessões (2001) apresenta uma distribuição anual mais uniforme, contendo pouca oscilação entre os totais projetados para cada ano restante. A Figura 5.5 visualiza a evolução dos investimentos previstos nos fluxos de caixa anexados aos Termos Aditivos, tendo-se como base os gastos efetivamente realizados nos primeiros três anos da concessão e as estimativas realizadas para os anos seguintes.

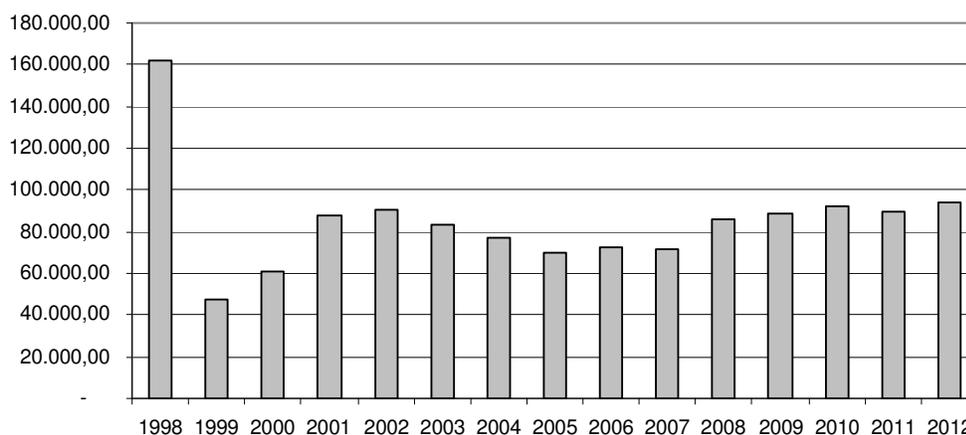


Figura 5.5 – Cronograma financeiro dos investimentos previstos* nos Termos Aditivos

Fonte: Projetos de Exploração Rodoviária – Primeiro Termo Aditivo PECR
 (*) Inclusive os custos com operação de rodovias

Em termos de volume total, observa-se que os dispêndios projetados pelos aditivos contratuais são reduzidos em relação às estimativas contidas nas Propostas Comerciais. Enquanto o somatório das Propostas Comerciais previa um dispêndio total de aproximadamente R\$ 1,38 bilhão, a totalidade dos aditivos estima um montante em torno de R\$ 1,21 bilhão. Segmentando-se os dispêndios totais entre investimentos diretos e custos com operação de rodovias, são percebidas respectivamente reduções aproximadas de 10% e 15%. A Tabela 5.9 compara os totais projetados pelas empresas nos dois momentos distintos supracitados, ou seja, os dispêndios estimados nas Propostas Comerciais, fase concorrencial, e os mencionados nos fluxos de caixa anexos aos aditivos.

A redução no volume de investimentos foi atribuída na época à adoção de novas tecnologias, que permitiram as concessionárias uma maior eficiência no

exercício de suas atividades. Com relação ao processo de realinhamento tarifário, os aditivos prevêem reposições adicionais às tarifas básicas, visando a compensação dos reajustes não concedidos nas datas contratualmente previstas. Estas reposições teriam início a partir de dezembro de 2001, coincidindo em majorações anuais de 11% para os veículos de passeio e utilitários e 8% para os veículos comerciais. Anteriormente às citadas reposições, as partes acordam em reduzir-se a tarifa básica dos veículos comerciais em 18%, passando a mesma dos iniciais R\$ 2,50 para R\$ 2,05. Esta redução do veículo comercial implicou o aumento do subsídio cruzado entre veículos de passeio e comerciais, passando-se de uma relação de 1,67 originalmente estabelecida para uma nova relação de 1,25. Neste particular, é importante destacar-se que os demais contratos de concessão rodoviária firmados no Brasil e no exterior apontam uma relação média entre veículos de passeio e comerciais igual a 2, sendo o caso gaúcho o único que estabelece tamanho subsídio entre estas categorias.

Tabela 5.9 – Comparação entre os dispêndios projetados nas Propostas Comerciais e nos Termos Aditivos

Pólo Rodoviário	Valores em 1.000 R\$			
	Investimentos*		Operação de Rodovias	
	PCOM	PER	PCOM	PER
Carazinho	91.346,79	90.763,11	88.853,86	86.647,24
Sta. Cruz do Sul	86.595,45	79.898,76	65.450,66	64.154,30
Lajeado	137.572,24	142.789,49	112.301,91	104.959,91
Gramado	91.346,79	26.684,01	88.853,86	25.871,28
Caxias do Sul	148.807,00	146.598,17	84.321,17	81.614,21
Vacaria	55.899,10	48.577,35	49.931,82	45.502,37
Metropolitano	161.458,08	162.568,74	121.489,47	108.990,93
Total	773.025,45	697.879,63	611.202,75	517.740,24
Var. %	-	-9,72	-	-15,29

Fonte: Propostas Comerciais – Contratos Originais PECR; Projetos de Exploração Rodoviária – Primeiro Termo Aditivo PECR

(*) Manutenção e trabalhos iniciais

Em linhas gerais, conclui-se que os reajustes anualmente previstos, calculados com base na cesta de índices definida nos contratos originais, seriam cumulativos à reposição adicional das tarifas básicas de pedágio provocadas pelo Primeiro Termo Aditivo. No entanto, Frisa-se que o Pólo de Gramado, por possuir um sistema tarifário diferenciado em relação aos demais, teve sua tarifa básica inicialmente reduzida em 8%, passando-se de R\$ 2,00 para R\$ 1,84, sendo que as reposições adicionais ocorreriam em idêntico percentual durante todo o período de

vigência do aditivo. A Tabela 5.10 detalha as recomposições tarifárias propostas pelos Termos Aditivos, identificando-se as novas bases de cálculo para a incidência dos reajustes anuais.

Os aditivos também marcaram a mudança no sistema de cobrança dos pedágios, passando o mesmo a operar em um regime de bidirecionalidade. Dessa forma, as tarifas calculadas passariam a ser divididas pela metade para efeito de cobrança. O primeiro reajuste a ser realizado após a assinatura dos aditivos estava previsto para janeiro de 2001, tendo sua respectiva homologação em dezembro de 2000. Mantendo-se a base de cálculo da cesta de índices em fevereiro de 1996, o percentual de incremento sobre a tarifa básica dos veículos comerciais e de passeio corresponderia a 46,55%, resultando em uma tarifa de pedágio para cada sentido de cobrança de R\$ 2,20. Todavia, os aditivos parcelam este reajuste em duas etapas, concedendo-se a variação percebida entre os meses de fevereiro de 1996 e dezembro de 1999, equivalente a 33,45%, a partir de janeiro de 2001, jogando os 13,10% restantes para julho do mesmo ano. Por outro lado, os veículos comerciais teriam o percentual de 46,55% repassados integralmente a partir de janeiro de 2001, resultando em uma cobrança de R\$ 3,00 por sentido de viagem.

Tabela 5.10 – Recomposição da tarifas básicas de pedágio em conformidade com o primeiro Termo Aditivo

Período	Valores em R\$					
	Veículos de Passeio e Utilitários	Variação %	Veículos Comerciais	Variação %	Gramado *	Variação %
Contrato Original	1,50	-	2,50	-	2,00	-
Termo Aditivo	1,50	0	2,05	-18	1,84	-8
Dezembro 2001	1,66	11	2,21	8	1,98	8
Dezembro 2002	1,84	11	2,39	8	2,14	8
Dezembro 2003	2,05	11	2,58	8	2,31	8

Fonte: Primeiro Termo Aditivo PECR

(*) Não existe distinção tarifária entre os veículos

A Tabela 5.11 estabelece um comparativo entre a evolução tarifária contratualmente prevista e as variações ocorridas de fato. Neste comparativo são considerados os não reajustamentos tarifários e a redução unilateral de preços ocorrida em 1999, bem como as modificações introduzidas pelos aditivos contratuais, tanto no que se refere ao aumento do subsídio cruzado entre veículos de passeio e comerciais como aos reajustamentos adicionais propostos. Observa-se

que a referida Tabela analisa o período compreendido entre o início das concessões e o primeiro reajuste tarifário previsto pelos aditivos. Em termos de perda de arrecadação, somam-se às informações contidas neste comparativo os fechamentos temporários de praças e o recrudescimento das rotas de fuga, acentuando-se as suposições de desequilíbrios econômico-financeiros a serem minimizados pelos aditivos. Destaca-se que tais reposições adicionais concedidas às tarifas básicas encerram-se em dezembro de 2003, portanto, não havendo novos incrementos a partir do reajuste contratual previsto para dezembro de 2004. Na realidade, os aditivos firmados em 2000 possuíam vigência somente até o mês de dezembro de 2004, data esta, acordada pelas partes como limite para a verificação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, os quais seriam então estabelecidos em caráter definitivo.

Tabela 5.11 – Evolução das tarifas de pedágio (1998 – 2001)

Período	Valores em R\$					
	Veículos de Passeio		Veículos Comerciais		Gramado	
	Contrato Original	Realizado	Contrato Original	Realizado	Contrato Original	Realizado
Início até Dez/98	3,00	3,0	5,00	5,0	4,00	4,00
Jan/99 a Abril/99 (1)	3,60	3,0	5,00	5,0	4,70	4,00
14/Abril/99 a 11/Ago/99 (2)	3,60	2,4	6,00	5,0	4,70	4,00
12/Ago/99 a 31/Dez/99 (3)	3,60	3,0	6,00	3,6	4,70	4,00
Jan/00 a Nov/00 (4)	4,00	3,0	6,00	5,0	5,30	4,00
Dez/00 (5)	4,40	2 X 2,00 = 4,00	7,30	2 X 2,50 = 5,00	5,30	2 X 2,70 = 5,40
Jan/01 a Jun/01	4,40	2 X 2,00 = 4,00	7,30	2 X 3,00 = 6,00	5,90	2 X 2,70 = 5,40
Jul/01 a Dez/01	4,40	2 X 2,20 = 4,40	7,30	2 X 3,00 = 6,00	5,90	2 X 3,10 = 6,20

Fonte: Contratos Originais PEGR; Primeiro Termo Aditivo PEGR; Relatórios AGCR

- (1) Primeiro reajustamento contratual não concedido
- (2) Redução unilateral de tarifas pelo Governo do Estado
- (3) Retorno ao patamar anterior, porém sem reajustamento
- (4) Segundo reajustamento contratual não concedido
- (5) Início do primeiro Termo Aditivo

Considerando-se a postergação do equilíbrio econômico-financeiro entendida pelos aditivos, conclui-se que as renegociações ora em análise consistiram simplesmente na adoção de medidas paliativas, as quais, ao menos em tese, aparentaram ter objetivado muito mais a conciliação entre as partes do que propriamente uma solução técnica e definitiva para os problemas oriundos dos descumprimentos unilaterais de contrato. Prova disso, é que os aditivos previram a extinção de todas as ações ajuizadas pelas partes ao longo da concessão, inclusive

a renúncia por parte das concessionárias de eventual direito de indenização decorrente das alterações unilaterais procedidas no contrato. Da mesma forma, a cláusula contratual que prevê o reajustamento unilateral de tarifas por parte das concessionárias em virtude do decurso de prazo na homologação das mesmas pelo Poder Concedente é identicamente revogada pelos aditivos.

Outra inovação introduzida pelos aditivos foi a assunção temporária pelas concessionárias da conservação rotineira de alguns trechos urbanos, bem como a prestação dos serviços de guincho e dos serviços emergenciais de atendimento e remoção de acidentados para toda a extensão do Pólo. Com relação especificamente à inclusão contratual dos serviços de socorro mecânico e assistência de saúde, torna-se importante destacar que tal acréscimo consiste na legalização de uma situação de fato. Mesmo estas obrigações terem sido imputadas ao Estado, em conformidade com os contratos originais, a prestação destes serviços já vinha sendo realizada pelas próprias empresas, implicando assunção de gastos contratualmente não previstos. As extensões de trechos urbanos abrangidas pelos aditivos, com exceção dos Pólos Rodoviários Metropolitano e de Carazinho, em média, situaram-se em acréscimos de conservação equivalentes a 11 Km, sendo também estendido a estes trechos os serviços de atendimento a acidentados durante a vigência dos aditivos.

Os descumprimentos contratuais até então ocorridos acabaram por inviabilizar as tomadas de empréstimo junto ao BNDES, denotando-se a conseqüente elevação do risco regulatório. Em decorrência do alto risco de inadimplência ocasionado pela não concessão dos reajustes tarifários, o BNDES cancelou durante este período as linhas de crédito de longo prazo projetadas pelas Propostas Comerciais, obrigando as concessionárias a buscarem no mercado outras fontes alternativas de financiamento. Com isso, os encargos financeiros das concessionárias foram sensivelmente elevados, comprometendo-se a adimplência das empresas inclusive com relação à quitação dos empréstimos-ponte obtidos. Nesse sentido, os aditivos estabelecem que a retomada dos financiamentos junto ao BNDES, em decorrência do acordo ora pactuado, deveriam coincidir com a prioritária quitação de todos os débitos contraídos pelas concessionárias junto ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul), o qual acabou por consistir em uma importante fonte de financiamento do PEGR.

Com relação às projeções de VDM, os Projetos de Exploração Rodoviária mantiveram as mesmas taxas de crescimento estimadas pelas Propostas Comerciais. Assim, a partir do ano 4 das concessões (2001) os VDM's utilizados como base de cálculo para as projeções de arrecadação dos Pólos foram praticamente os mesmos das Propostas Comerciais, diferenciando-se apenas pela consideração do novo regime de cobrança bidirecional e pela continuidade na isenção dos eixos suspensos, sendo este último fator determinante na redução de 3% sobre as expectativas de receita. Importante salientar-se que as projeções de tráfego iniciais das concessionárias não consideravam a isenção dos eixos suspensos, fato este que se tornou realidade a partir do início das atividades de cobrança, sendo então paliativamente corrigido pelos aditivos.

Por outro lado, os VDM's empregados nos 3 primeiros anos das concessões para elaboração dos novos fluxos de caixa basearam-se exclusivamente nos dados realizados. Em suma, depreende-se que os montantes de arrecadação contidos nos fluxos de caixa anexos aos aditivos consideraram em seu período inicial todos os fatores supervenientes ocorridos entre os anos de 1998 e 2000, tais como: as reduções tarifárias unilaterais; os efeitos das liminares de suspensão de cobrança; a defasagem na abertura das praças e, ainda, os efeitos de algumas isenções concedidas pela Assembléia Legislativa. Subtende-se aqui que a intenção do Governo do Estado era compensar os desequilíbrios contratuais ocorridos ao longo do período inicial do PEGR, retirando das concessionárias o risco de demanda decorrente dos fatores supervenientes anteriormente citados. Todavia, na medida em que tais fatores não foram especificamente quantificados infere-se que toda a receita não realizada foi entendida como perda passível de reequilíbrio econômico-financeiro, confundindo-se com as superestimativas de tráfego projetadas pelas concessionárias. Dessa forma, toda a diferença calculada entre a receita projetada e a receita realizada entre os anos de 1998 e 2000 foi remanejada para os anos seguintes do programa, justificando-se assim os reajustes adicionais de tarifa incorporados pelos aditivos, bem como repassando-se o risco de tráfego das concessionárias para os usuários. Por último, frisa-se que, embora as projeções de receita terem sido levemente reduzidas pelos aditivos, as taxas internas de retorno estabelecidas pelas Propostas Comerciais mantiveram-se inalteradas.

Retomando-se as discussões acerca do volume total de investimentos projetado pelos aditivos, torna-se possível identificar alguns problemas de execução

na comparação com os níveis de qualidade originariamente exigidos nas concessões. Inicialmente, destaca-se que os aditivos prevêm a elaboração de um Projeto de Exploração Rodoviária (PER) por parte das concessionárias em um período não superior a 180 dias, contados a partir da data de assinatura dos respectivos contratos. Os referidos Projetos de Exploração Rodoviária visavam adequar os antigos Projetos Básicos de Exploração (PBE) e Projetos de Engenharia Econômica (PEE) às novas condições acordadas. Dessa forma, as condições estabelecidas pelos projetos publicizados na fase concorrencial somente seriam válidas naquilo que não colidisse com as novas recomendações trazidas pelos Projetos de Exploração Rodoviária.

A principal modificação trazida neste quesito refere-se à inclusão do índice de imagem na monitoração geral dos serviços prestados pelas concessionárias, sendo tal índice obtido a partir de pesquisas realizadas junto aos próprios usuários das rodovias concedidas. Os contratos originais, lastreados pelos indicadores previstos nos Projetos Básicos de Exploração, previam o monitoramento através da realização de análises subjetivas e objetivas, correspondendo respectivamente ao valor de serventia atual (VSA) e aos demais parâmetros contidos no Quadro 4.3 deste capítulo. Assim sendo, a entrada em vigor do primeiro Termo Aditivo marca a inclusão dos resultados obtidos a partir do índice de imagem no conjunto de avaliações consideradas no monitoramento das rodovias.

Com respeito aos itens componentes das avaliações objetivas, observa-se um sensível aumento na tolerância dos indicadores de qualidade exigidos pelo PER em relação aos originariamente fixados pelo PBE. Utilizando-se como exemplo o Pólo Rodoviário Metropolitano, tendo-se em vista a sua já utilização quando da construção do Quadro 5.3, pode-se evidenciar de maneira mais clara as sugeridas reduções de qualidade implícitas aos aditamentos contratuais. O Quadro 5.5 visualiza os índices de avaliação objetiva do pavimento e dos acostamentos modificados pelo PER relativo ao Pólo Rodoviário Metropolitano. Os índices visualizados neste Quadro dizem respeito aos níveis de qualidade exigidos das concessionárias até o final de 2004, período de vigência dos aditivos. Observa-se que em todos os itens listados, com exceção das painelas, ocorrem reduções nos níveis de qualidade anteriormente exigidos, face à necessidade de readequarem-se os custos das concessionárias aos novos fluxos de caixa anexos aos aditivos.

O novo coeficiente de irregularidade (QI) exigido pelo PER situa-se em um nível de qualidade inferior até mesmo ao exigido na fase dos trabalhos iniciais previstos no PBE. Todavia, faz-se mister que a tolerância deste índice referida no Quadro 5.5 somente é válida mediante a obtenção de índices de imagem satisfatórios. Do contrário, ou seja, índices de imagem com resultados não satisfatórios, seria elevada a exigibilidade do coeficiente de irregularidade, passando-se para um limite máximo de 50 contagens por quilômetro.

A periodicidade das avaliações objetivas e subjetivas também foi objeto de modificação. Inicialmente, os Projetos Básicos de Exploração determinavam periodicidades mensais para as avaliações subjetivas e semestrais para as avaliações objetivas. A partir da entrada em vigor dos Projetos de Exploração Rodoviária as avaliações subjetivas e objetivas passaram a ser anualmente exigidas, enquanto o índice de imagem seria apurado semestralmente, tendo início a partir de junho de 2001. Os resultados conjuntos percebidos pelas três avaliações propostas podem implicar diferentes situações, sendo estas diferentemente tratadas pelo PER.

Quadro 5.5 – Indicadores de qualidade do pavimento e acostamentos – Projeto de Exploração Rodoviária do Pólo Rodoviário Metropolitano

INDICADORES	TRABALHOS INICIAIS	PERIODICIDADE DA AFERIÇÃO
Coeficiente de irregularidade (QI)	≤ 59 contagens Km	Anualmente a partir de 12/01
Flechas até 12/01	≤ 12 mm	Anualmente a partir de 12/01
Flechas de 01/02 a 12/04	≤ 10 mm	
Existência de Painelas	Zero	Permanente
Afundamentos Plásticos até 12/02 limitado cada afundamento a 0,5m ²	≤ 20% área pavimento	Anualmente a partir de 12/01
Afundamentos Plásticos até 12/04 limitado cada afundamento a 0,5m ²	≤ 10% área pavimento	Anualmente a partir de 01/03
Degraus Pista/Acostamento a partir 12/01	≤ 10 cm	Anualmente
Degraus Pista/Acostamento a partir 12/03	≤ 5 cm	

Fonte: Projeto de Exploração Rodoviária do Pólo Metropolitano – Contrato Original PECR

Na hipótese da avaliação subjetiva e do índice de imagem serem satisfatórios nenhuma ação seria recomendada, na medida em que técnicos e usuários estariam de acordo com as condições apresentadas pela rodovia. Por outro lado, se uma avaliação subjetiva satisfatória for acompanhada por um índice de imagem não satisfatório é recomendada a revisão dos parâmetros de qualidade com conseqüente aumento dos mesmos, podendo implicar inclusive revisão do próprio

programa. Considerando-se a hipótese de uma avaliação subjetiva não satisfatória acompanhada de um índice de imagem aceitável o PER recomenda a revisão dos procedimentos relativos à primeira avaliação. Agora, se ambas, avaliação subjetiva e índice de imagem, não forem satisfatórios recomenda-se a realização de uma análise objetiva extraordinária, ou seja, alheia a sua periodicidade normal. Se os resultados dessa avaliação objetiva extraordinária forem satisfatórios recomenda-se calibrar a pesquisa relativa ao índice de imagem, do contrário, a concessionária ficaria obrigada a elevar a qualidade dos serviços rejeitados por todas as avaliações, utilizando-se, em um prazo máximo de seis meses, os recursos de investimentos remanejados para o Pólo.

Diretamente relacionado ao tema indicadores de qualidade encontram-se às penalidades contratuais decorrentes da apuração de não conformidades. Os Projetos de Exploração Rodoviária modificam de maneira significativa os critérios para adoção das penalidades previstas pelos contratos originais. O primeiro item passível de aplicação de multa corresponde à aferição do índice de serventia nas faixas de rolamento. A partir da entrada do PER, a aferição do índice de serventia estaria restrita à apuração do coeficiente de irregularidade (QI), o qual, conforme a comparação dos Quadros 5.3 e 5.5 pode ser reduzido a um patamar inferior ao anteriormente exigido pelos trabalhos iniciais, situando-se no limite mínimo de uma condição tida como regular⁶⁴.

A existência de degraus e depressões nas faixas de rolamento, em níveis superiores aos estabelecidos no PBE, também era considerada, em conformidade com o contrato original, item passível de aplicação de multas. Os critérios de aceitação contidos no PBE, referentes ao defeito na superfície do pavimento chamado Trilha de Roda (depressão), são encontrados no Quadro 5.3 através da definição do item "Flechas". Este item, quando comparado com a exigibilidade contida no Quadro 5.5, também foi reduzido a partir da entrada em vigor do PER, portanto, inferindo-se níveis de qualidade inferiores aos originariamente contratados.

Todavia, o problema deste item específico transcende a diminuição de qualidade apontada, na medida em que a definição de depressão trazida pelo PER, no que se refere à aplicabilidade de multas contratuais, não coincide com o conceito estabelecido no PBE. Prova disso, são as diferentes grandezas utilizadas na

⁶⁴ Conforme anteriormente explicado, o índice definido para a aferição do coeficiente de irregularidade depende do resultado obtido pelo índice de imagem.

quantificação do defeito “depressão”, concluindo-se que efetivamente tratam-se de dois defeitos díspares. Enquanto o PBE prevê tolerância máxima equivalente a 7 mm (Quadro 5.3) ao final da concessão, o PER especifica como passível de penalização uma profundidade de 3,0 cm e um diâmetro médio de 50,0 centímetros. Na realidade, depreende-se que o PER atribui a terminologia “depressão” ao defeito entendido como “afundamento local de consolidação”⁶⁵. Assim sendo, a penalidade anteriormente prevista quando da aferição de uma depressão (Trilha de Roda) torna-se dúbia, dificultando seu entendimento e, por conseqüência, sua própria aplicabilidade.

A não observância dos cronogramas físicos de execução das obras e serviços, em conformidade com os contratos originais, também se constituía em objeto passível de penalização. A previsão de multa para esses casos pode ser justificada pelo interesse do Poder Concedente em acompanhar a qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias, permitindo que se saiba quando, onde e como foram ou serão prestados os serviços de manutenção, conservação e melhoria das estradas. Em virtude do ingresso do PER, os cronogramas físico-financeiros das obras anteriormente previstos pelos Projetos Básicos de Exploração e Projetos de Engenharia Econômica foram devidamente readequados face às modificações introduzidas pelos Termos Aditivos.

O problema com relação a esta questão, refere-se ao entendimento depreendido pelas concessionárias e pelo Poder Concedente acerca do cumprimento dos prazos previstos nos cronogramas de serviços apresentados no PER. O aludido entendimento consiste em que as proposições de serviços para as rodovias contidas em cada respectivo PER visaram preponderantemente o fechamento da equação financeira, sem uma amarração direta com o tipo de solução técnica do serviço e a localização (no tempo e no espaço) do mesmo dentro de cada trecho rodoviário. Portanto, os serviços apresentados seriam meramente indicativos, havendo a preocupação em atender os novos indicadores de qualidade pactuados, mas não seguindo-se obrigatoriamente o PER, nem quanto aos prazos, nem quanto aos serviços especificados.

⁶⁵ Este defeito trata-se de uma depressão localizada e sem elevações laterais, onde as dimensões podem variar de acordo com a causa de sua ocorrência. Suas possíveis causas seriam em função de deformação acentuada de camadas inferiores com diminuição de volume, início de processo de solapamento motivado por ruptura de tubulações enterradas ou perda de resistência e ruptura de camadas inferiores.

Entretanto, por ser a atividade rodoviária muito dinâmica e estar sujeita a uma série de intervenientes, é perfeitamente admissível que os cronogramas feitos para longos prazos possam sofrer adequações. A dificuldade consiste em que contratualmente não existe previsão nos aditivos de que cada alteração em relação ao último cronograma apresentado seja devidamente acompanhada por um novo e atualizado cronograma de obras, informando-se os serviços que serão realizados, os locais de sua execução, a data prevista para os mesmos e o valor estimado para suas respectivas realizações. Com isso, a aplicabilidade de multa originalmente prevista para o caso de descumprimentos dos cronogramas físicos pactuados torna-se imprecisa, coincidindo com uma total liberdade das concessionárias na decisão sobre a localização e o tipo de investimento a ser realizado.

Outra questão importante com relação ao volume de investimentos previstos pelos aditivos refere-se à sobrevida estrutural do pavimento prevista após o término das concessões. Conforme citado na seção 5.3 deste capítulo, os Projetos Básicos de Exploração exigem nos últimos 3 anos da concessão, etapa esta denominada de reabilitação final, a execução, além de outras obras e serviços, de ações sobre o pavimento, de forma que o mesmo venha a possuir vida útil que extrapole em alguns anos o término da concessão. Em média, os contratos previram uma sobrevida entre 7 e 8 anos, diferenciando-se em conformidade com as características de cada Pólo. A partir da implementação do PER, a exigibilidade de sobrevida do pavimento passa a ser desconsiderada na formatação do fluxo de caixa anexo aos aditivos. Ao descrever os volumes anuais de investimento a serem realizados a partir do ano 4 das concessões (2001), o PER explicita que não foram previstos investimentos para garantir, ao final da concessão, a sobrevida estrutural dos pavimentos, diferentemente do indicado pelos Projetos Básicos de Exploração.

De uma forma geral, compreende-se que os aditivos pretenderam uma recomposição precária do equilíbrio econômico-financeiro das concessões, ao passo que, contratualmente, tal tarefa ficou remetida apenas para o final de 2004. Prova disso seria a não consideração de outras variáveis passíveis de impactarem o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos ocorridas durante o período 1998-2000. Dentre estas variáveis, podem ser elencadas, por exemplo, as mudanças nas alíquotas de ISS, a introdução da TAFIC (taxa de fiscalização da AGERGS) e a não consideração das despesas operacionais já incorridas com guinchos e ambulâncias. Fatores como a redução no volume total de investimentos decorrente da menor

qualidade exigida; o rearranjo dos cronogramas físico-financeiros; e as recomposições tarifárias adicionais introduzidas pelos aditivos, acabaram por resultar na manutenção das taxas internas de retorno acordadas quando da aceitação das Propostas Comerciais. Em outras palavras, é possível inferir-se que os novos fluxos de caixa foram montados visando-se prioritariamente à preservação das taxas internas de retorno originais, o que, provavelmente, tenha exigido o exercício da conta de chegada em algumas projeções.

5.6 O Período de Vigência do Primeiro Termo Aditivo – 2001/2004

A partir da entrada em vigor do Primeiro Termo Aditivo, os reajustes tarifários contratuais compreendidos entre os anos de 2001 e 2004, passaram a ser normalmente homologados, obedecendo-se as novas regras de correção impostas pelo referido acordo. Assim, os reajustes concedidos contemplaram os acréscimos conjuntos das tarifas básicas de pedágio, conforme os percentuais mostrados na Tabela 5.10 deste capítulo. Com relação à evolução das tarifas de pedágio, o principal fato ocorrido durante a vigência original do Primeiro Termo Aditivo diz respeito à primeira revisão tarifária do programa realizada no segundo semestre de 2002.

Conforme anteriormente explicado, os contratos de concessão do PEGR contemplaram exclusivamente a possibilidade de revisão tarifária extraordinária, sendo esta requerida quando da ocorrência de fatos contratualmente não previstos, cujos efeitos comprovadamente venham a desequilibrar a equação financeira da concessão. Neste caso, o motivador da revisão demandada pelas concessionárias consistiu na majoração das alíquotas de ISS, tendo em vista que os fluxos de caixa considerados no Termo Aditivo não abrangeram as modificações deste tributo ocorridas ao longo do período. Os contratos originais determinaram um fator de incidência tributária a partir de uma alíquota média de ISS de 2%. Todavia, a partir do início das atividades de arrecadação das praças de pedágio os municípios integrantes do programa majoraram suas alíquotas de ISS, elevando-se as mesmas para o patamar máximo de 5%. Importante destacar-se que o recolhimento de ISS tornou-se uma das mais importantes fontes de receita tributária das localidades

abrangidas pelo programa, sendo que houve majoração de alíquotas mesmo nos municípios que explicitamente se opuseram à cobrança de pedágio, como por exemplo, o município de Farroupilha, integrante do Pólo Rodoviário Caxias do Sul.

A revisão tarifária demandada pelas concessionárias marcou a primeira ação efetiva da AGERGS no PECR. Inicialmente, a Agência procedeu ao levantamento das alíquotas de ISS vigentes em todos os municípios abrangidos por cada respectivo Pólo Rodoviário. A pesquisa realizada teve por base a legislação específica de cada um dos municípios envolvidos, bem como respeitando-se o princípio tributário da anterioridade⁶⁶. A partir das novas alíquotas pesquisadas, a Diretoria de Tarifas e Estudos e Econômicos da AGERGS procedeu a ponderação das mesmas em relação ao total de extensão rodoviária situado no território de cada município. Assim, os cálculos realizados redundaram em alíquotas médias ponderadas de ISS diferentes para cada Pólo Rodoviário e, por conseguinte, na despadronização das tarifas de pedágio. Até este momento, com exceção do Pólo de Gramado, as tarifas de pedágio praticadas eram uniformes, não havendo diferenciação de preços entre qualquer uma das praças componentes do PECR. No entanto, em virtude dos critérios de arredondamento estabelecidos em contrato, as tarifas mantiveram-se homogêneas em praticamente todo o período analisado.

Ainda com relação à metodologia de cálculo empregada, frisa-se que a ponderação pela extensão rodoviária contida em cada município ocorre na determinação da alíquota média por praça de pedágio. Posteriormente, as alíquotas apuradas para cada praça de pedágio seriam ponderadas pela participação das mesmas no total da receita projetado para o Pólo, resultando na alíquota final a ser considerada na composição de custos do novo fluxo de caixa. Importante ressaltar-se que o cálculo ora realizado observou o benefício dado para os municípios de localização das praças de pedágio. Para estes municípios, seriam repassados 40% do total de imposto arrecadado na praça, sendo os outros 60% restantes devidamente rateados entre os demais participantes.

A revisão procedida pela Agência partiu do princípio de que todas as demais variáveis, componentes da equação econômico-financeira dos contratos, com exceção das novas alíquotas de ISS, permaneceriam inalteradas em relação aos fluxos de caixa elaborados quando da assinatura dos aditivos. A figura da revisão

⁶⁶ A entrada em vigor de um novo imposto ou alíquota deve ocorrer somente no ano subsequente a aprovação da respectiva Lei.

tarifária, via de regra, consiste em uma análise completa de todos os itens de receita e despesa da concessão projetados ao longo de sua vigência. Em linhas gerais, percebe-se que a revisão realizada baseou-se de maneira exclusiva na ocorrência de um fato contratualmente não previsto, porém, inexistindo a comprovação técnica do real desequilíbrio econômico proporcionado pelo mesmo⁶⁷. Na realidade, a revisão procedida consistiu em uma revisão tarifária a título precário, uma vez que novamente postergou-se uma aferição completa do equilíbrio econômico-financeiro das concessões, tendo-se em vista a previsão contida nos próprios aditivos⁶⁸.

Seguindo-se esta mesma linha, os reajustes tarifários homologados em dezembro de 2002, com vigência a partir de janeiro de 2003, contemplaram em sua base de cálculo o ingresso da CPMF, imposto este contratualmente não previsto a partir do ano 05 das concessões (2002). Dessa forma, o reajuste concedido neste período foi acompanhado de uma nova revisão a título precário, sendo esta estabelecida nas mesmas bases da revisão já ocorrida em julho de 2002. Assim sendo, foram mantidas constantes todas as demais variáveis dos fluxos de caixa anexos aos aditivos, com exceção apenas da inclusão da CPMF no total dos custos tributários. Baseados nas previsões contidas nos termos aditivos, AGERGS e Poder Concedente novamente postergam a realização de uma completa revisão tarifária dos contratos para dezembro de 2004.

Outro fator interessante envolvendo o aspecto tarifário refere-se ao reajuste parcelado ocorrido em janeiro de 2004, marcando a primeira intervenção significativa no PEGR do novo Governo iniciado em 2003 (2003/2006). Em conformidade com a cesta de índices estabelecida pelos contratos originais, acrescida da correção da tarifa básica prevista para o período, os reajustes totais para os veículos de passeio e comerciais, considerando-se os critérios de arredondamento, seriam respectivamente de 30,30% e 25,58%. Através de um acordo tácito estabelecido entre o Governo do Estado e concessionárias, a variação de preços introduzida em

⁶⁷ Em caso semelhante, o Tribunal de Contas da União (TCU) solicitou ao Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER) a suspensão de reajuste tarifário decorrente de revisão promovida por majorações de ISS. De maneira idêntica ao ocorrido nos Pólos Rodoviários Gaúchos, o Poder Concedente deliberou a revisão tarifária independentemente da apuração do aludido desequilíbrio econômico-financeiro. O entendimento do TCU foi o de que a simples ocorrência do fato não exime a real apuração de uma situação ou não de desequilíbrio, sendo este o correto demandador de uma revisão tarifária extraordinária. Além disso, a decisão do TCU baseou-se no argumento de que cobranças acima de uma justa remuneração propiciam perdas irrecuperáveis para os usuários do sistema. Em contrapartida, eventuais cobranças abaixo de um preço de equilíbrio gerariam perdas possíveis de serem recuperadas ao longo da concessão, como por exemplo, através de reposições tarifárias nos anos subsequentes (Processo TCU 015.789/1999-3).

⁶⁸ Conforme anteriormente explicado, os aditivos contratuais postergaram a revisão do equilíbrio econômico financeiro dos contratos para o final de 2004.

janeiro de 2004 foi de 21,21% para os veículos de passeio e de 16,28% para os comerciais. No caso específico do Pólo de Gramado o reajuste total calculado foi de 23,08%, sendo repassado em janeiro de 2004 a parcela de 20,05%. Em ambos os casos, a diferença entre os percentuais efetivamente repassados e os contratualmente previstos seria integralizada ao valor da tarifa em de julho de 2004. Tal acordo pode ser entendido como tácito na medida em que nenhum documento formal foi levado ao conhecimento da Agência Reguladora ou da própria Assembléia Legislativa, uma vez tendo sido esta a legitimadora do Primeiro Termo Aditivo. Neste contexto, ressalta-se a não participação da Agência Reguladora, tendo sido esta meramente informada no momento da homologação dos reajustes previstos para o início de 2004.

O período de vigência dos aditivos é caracterizado pela continuidade e acirramento de alguns problemas já relatados nos primeiros anos do programa gaúcho de concessões. A realização de VDM's abaixo das estimativas do PER, o recrudescimento da utilização das rotas de fuga e a continuidade dos problemas judiciais envolvendo o fechamento de praças exemplificam o caráter paliativo dos aditivos celebrados em novembro de 2000. A Tabela 5.12 identifica a disparidade entre os fluxos diários de veículos aferidos durante o período analisado e as estimativas registradas nos aditivos.

Através da Tabela 5.12, observa-se que o Pólo Rodoviário de Caxias do Sul possui a maior disparidade entre os VDM's projetados e efetivados, principalmente durante o ano de 2002. Isto se explica em grande parte pela continuidade do fechamento de praças decorrente de decisões judiciais, em especial os litígios acerca da praça de pedágio Farroupilha, responsável por aproximadamente 66% do total do fluxo projetado para o Pólo de Caxias. Em virtude de decisão da 2ª vara de Farroupilha, motivada pela ação civil pública n.º 19492, a praça de Farroupilha é novamente fechada em 06 de junho de 2001, sendo reaberta somente no final do ano seguinte, mais precisamente em 03 de dezembro de 2002. Assim, percebe-se que a praça mais relevante do Pólo de Caxias em termos de arrecadação permaneceu inativa por um período equivalente a 761 dias, considerando-se também os meses de inatividade referentes ao triênio 1998-2000 (Figura 5.4).

Com referência ao Pólo de Caxias do Sul, salienta-se que além da Praça de Farroupilha, as praças de pedágio de São Marcos e Vila Cristina também foram fechadas em virtude de problemas judiciais ocorridos após o Primeiro Termo Aditivo,

mais especificamente entre os anos de 2001 e 2003. Considerando-se todo o período de concessão, as praças de São Marcos e Vila Cristina ficaram fechadas respectivamente durante 183 e 198 dias. Afora o Pólo de Caxias do Sul, outros Pólos também enfrentaram problemas judiciais durante este período, como por exemplo, os casos de Vacaria e Carazinho. A propósito, salienta-se que em meados de junho 2004, o Pólo de Vacaria e o Pólo de Caxias do Sul tiveram novamente fechadas as praças de pedágio situadas junto à BR-116 em virtude de problemas judiciais, sendo estas reabertas somente a partir da segunda quinzena do mês de julho de 2004. Ao todo, as duas praças de pedágio do Pólo de Vacaria situadas junto à BR- 116 permaneceram fechadas por 227 dias intercaladamente, nos períodos compreendidos entre 09 de dezembro de 2000 a 08 de junho de 2001 e entre 01 de junho de 2004 a 15 de julho de 2004, referente respectivamente aos anos 03 e 04 da concessão.

Tabela 5.12 – Comparação entre os VDM's realizados e as estimativas dos Projetos de Exploração Rodoviária entre 2001 e 2004

Ano	Pólo Rodoviário							
	Carazinho	Vacaria	Santa Cruz do Sul	Metropolitano	Lajeado	Gramado	Caxias do Sul	
2001	PER	19.576	11.092	17.892	31.921	29.418	9.006	29.098
	Realizado	14.235	7.906	13.951	27.130	23.576	7.134	16.302
	Var. %	-27,28	-28,72	-22,03	-15,01	-19,86	-20,79	-43,98
2002	PER	20.896	11.473	19.092	33.428	30.334	9.304	30.429
	Realizado	13.710	8.152	14.063	26.209	23.123	7.181	9.000
	Var. %	-34,39	-28,95	-26,34	-21,60	-23,77	-22,82	-70,42
2003	PER	21.385	11.811	20.223	34.599	30.670	9.519	31.470
	Realizado	13.648	8.178	13.160	25.684	22.078	7.171	21.496
	Var. %	-36,18	-30,76	-34,93	-25,77	-28,01	-24,67	-31,69
2004	PER	21.887	12.215	21.200	35.802	32.007	9.741	32.536
	Realizado	14.110	7.917	12.252	27.156	23.385	7.356	21.631
	Var. %	-35,53	-35,19	-42,21	-24,15	-26,94	-24,48	-33,52

Fonte: Projetos de Exploração Rodoviária – Primeiro Termo Aditivo PECR; Relatórios Mensais de Tráfego AGERGS

Ainda no que se refere aos problemas judiciais destaca-se que o Pólo Metropolitano mesmo não tendo praças fechadas durante esse período teve perda de arrecadação em uma de suas principais praças de pedágio. Isto porque, em decorrência de Ação Judicial promovida pelo Ministério Público, os veículos emplacados no município de Viamão passaram a desfrutar de isenção total do pagamento de pedágio a partir de 09 de janeiro de 2004. Neste mesmo mês a

concessionária teve liminar concedida que permitiu a retomada de cobrança na praça, sendo novamente suspensa pela Justiça de Viamão em maio de 2004, permanecendo tal isenção durante todo o período restante da vigência do Primeiro Termo Aditivo. Conforme informações colhidas junto à concessionária Metrovias, responsável pela administração do Pólo Metropolitano, a empresa possui desde 1998 um processo de bonificação dos veículos emplacados nas localidades próximas a praça de pedágio de Viamão. Cabe destacar-se que tal benefício é de livre iniciativa da concessionária, uma vez que o contrato não torna compulsória a concessão de descontos ou isenções para moradores de áreas lindeiras, tampouco permite revisões tarifárias decorrentes da conseqüente perda de receita ocasionada. Para se ter uma idéia da significância do tráfego isentado pela justiça na praça de pedágio Viamão, estima-se que somente no ano de 2004 aproximadamente R\$ 2 milhões deixaram de ser arrecadados pela concessionária.

Com relação ao aumento do uso das rotas de fuga, destaca-se que durante o período compreendido entre os anos de 2001 e 2004 as concessionárias elaboraram estudos acerca do problema, encaminhando cópia dos mesmos à AGERGS e ao Poder Concedente. Além de identificar os principais pontos de fuga, os estudos elaborados pelas concessionárias projetaram, em certos casos, as perdas de receita oriundas da subutilização dos trechos concedidos, uma vez que tais análises seriam fundamentais no reequilíbrio econômico-financeiro previsto pelo Primeiro Termo Aditivo para dezembro de 2004. Utilizando-se como base o ano de 2002, o Consórcio Univias projetou perdas de receita bruta para todos os 3 Pólos Rodoviários sob sua administração. Para os Pólos de Caxias do Sul, Metropolitano e Lajeado foram projetadas perdas de receita bruta respectivamente de 29%, 11% e 8%. Por sua vez, a concessionária Brita Rodovias, responsável pelo Pólo de Gramado, acusou uma perda de receita bruta da ordem de 5% decorrente da fuga situada próximo à Praça de Pedágio Três Coroas. Cita-se ainda, o caso da concessionária Coviplan, responsável pelo Pólo de Carazinho, cuja fuga de veículos situada junto à Praça de Pedágio de Soledade já havia sido estimada em outubro de 2000, atingindo-se uma quantidade diária de aproximadamente 350 veículos.

Ainda com relação às rotas de fuga, cabe destacar-se que o Pólo de Lajeado foi o único que se beneficiou de ações corretivas implementadas pelo Estado posteriormente à assinatura dos aditivos. A praça de pedágio Cruzeiro do Sul, uma das duas praças afetadas por desvios, teve sua localização modificada em julho de

2004 mediante anuência do DAER. Antes do deslocamento da praça o total de veículos não pagantes que utilizam o trecho pedagiado era de aproximadamente 63% do total de pagantes. Contudo, a modificação implantada resultou em uma significativa redução na quantidade de veículos utilizadores da rota de fuga, sendo que a partir de 2005 esse percentual passou a ser inferior a 7% em relação ao fluxo total de pagantes. Nas demais praças afetadas por rotas de fuga não houve efetivas intervenções do Poder Concedente, sendo que, em determinados casos, as tentativas de se bloquearem os acessos irregulares foram judicialmente impedidas, como por exemplo, as ações corretivas experimentadas nas Praças de Soledade (Pólo de Carazinho), Farroupilha e Vila Cristina, (Pólo de Caxias do Sul). Tais situações identificam a complexidade do problema, bem como as limitações do próprio Governo em encontrar alternativas capazes de dirimirem a evasão de veículos decorrentes da utilização de acessos irregulares.

Outro fator que também corrobora com as diferenças entre os VDM's projetados e realizados demonstrados na Tabela 5.12 diz respeito à não implantação de praças de pedágio contratualmente previstas, cujas aberturas dependiam da conclusão de obras diretamente realizadas pelo Estado. De maneira mais específica, a não abertura de praças inicialmente previstas afetou exclusivamente o Pólo Metropolitano, uma vez que 02 das 07 praças contratadas não obedeceram o cronograma original de funcionamento. As Praças de Pedágio de Santo Antônio da Patrulha, situada na RS/474, e de Gravataí, situada na RS/030, tinham o início de suas atividades respectivamente previstas para o ano 05 da concessão (2003), sendo que ambas ainda encontravam-se desativadas em dezembro de 2004. Destaca-se que o início de suas atividades estaria condicionada ao término das obras de implantação e pavimentação da rodovia RS/474, correspondente ao trecho compreendido entre o entrocamento da RS-239 e o entroncamento da RS-030. Segundo o mapa rodoviário elaborado pelo próprio DAER, a referida rodovia já estaria pavimentada desde 2001, contudo, não tendo sido integrada ao Pólo Rodoviário Metropolitano durante o período de vigência do Primeiro Termo Aditivo. Ressalta-se ainda que, baseado nos contratos originais, a inclusão destes trechos redundaria em revisões contratuais, uma vez que os custos de manutenção dos mesmos, bem como suas receitas tarifárias, alterariam a equação financeira das concessões. Por último, cabe também destacar que as demais praças adicionais previstas para os Pólos Metropolitano, Lajeado e Caxias do Sul, conforme

demonstrado na Tabela 5.6, não tiveram seus respectivos trechos concluídos pelo Estado durante a vigência dos aditivos, portanto, não sendo caracterizados como fatores de desequilíbrio.

Tendo em vista a revisão contratual estipulada pelo Primeiro Termo Aditivo para dezembro de 2004, a AGERGS dá início aos seus estudos de reequilíbrio econômico-financeiro. Em julho de 2004, a Agência constitui um Grupo de Trabalho multidisciplinar, abrangendo técnicos integrantes das três Diretorias Executivas da instituição, respectivamente as Diretorias de Qualidade, Tarifas e Estudos Econômicos e Jurídica. Inicialmente, o objetivo do Grupo de Trabalho era finalizar o Termo de Referência a ser utilizado na contratação de empresa de consultoria para a prestação de serviços técnicos especializados de apoio. Os serviços a serem desempenhados pela consultoria vencedora do certame licitatório concentravam-se no exame do equilíbrio-econômico financeiro dos contratos, na fiscalização do cumprimento dos índices de qualidade exigidos das rodovias e, ainda, na análise das propostas de reequilíbrio a serem apresentadas tanto pelas concessionárias como pelo Poder Concedente⁶⁹. Além disso, coube ao Grupo de Trabalho proceder juntamente com a Comissão Permanente de Licitação a finalização do edital licitatório, bem como acompanhar e fiscalizar todas as atividades a serem desempenhadas pela empresa contratada.

Importante destacar-se neste ponto às dificuldades inicialmente encontradas pela Agência no que diz respeito à contratação dos referidos serviços especializados de apoio, uma vez que a Procuradoria Geral do Estado (PGE) entendia como juridicamente inviável a contratação de terceiros para a realização de atividades-fim, entendidas como aquelas atividades diretamente vinculadas à regulação. Todavia, esse tipo de contratação é fundamental para o funcionamento da Agência, uma vez que seu enxuto quadro técnico foi originalmente dimensionado para a realização de atividades gerenciais, estando intrinsecamente vinculada à necessidade estratégica de terceirizações.

Ainda em julho de 2004 a AGERGS disponibiliza às empresas interessadas o edital de licitação, cujo critério de concorrência estabelecido foi o de melhor conjunto técnico e preço. No dia 08 de setembro do mesmo ano, a Agência procede a abertura das respectivas propostas comerciais, cujas análises e julgamento estenderam-se por um período de aproximadamente 30 dias. Finalmente, em 18 de

outubro de 2004, a AGERGS assina contrato com a empresa de Engenharia e Meio Ambiente Bourscheid S.A., vencedora do certame licitatório. Originalmente, o contrato definia a realização do trabalho em duas etapas distintas, correspondentes às fases de elaboração do diagnóstico do PECR e do posterior exame das propostas de reequilíbrio a serem encaminhados pelos signatários. Ambas as etapas tiveram suas finalizações previstas em um período de 80 dias, perfazendo uma vigência total do contrato de 160 dias. Observa-se então que, mesmo na hipótese do contrato ser cumprido sem atrasos, a finalização dos trabalhos da AGERGS não ocorreria até a data limite de reequilíbrio sinalizada pelo Primeiro Termo Aditivo. A burocracia procedimental intrínseca a uma licitação técnica e preço e, principalmente, os problemas jurídicos anteriormente relatados para a contratação de serviços de apoio corroboraram com a perda do prazo original para finalização dos trabalhos.

Contudo, em virtude da não conclusão dos estudos revisionais por parte do Poder Concedente no período originalmente previsto, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul publicou em 29 de dezembro de 2004 a Lei Estadual nº. 12.204⁷⁰, a qual postergou a validade dos aditivos para 30 de junho de 2005.

Importante destacar-se que as concessionárias disponibilizaram seus estudos de reequilíbrio dentro do prazo original, sendo remetidos coletivamente à AGERGS cópia dos mesmos em dezembro de 2004. Por outro lado, a prorrogação dos aditivos introduzida pela referida Lei acabou por beneficiar a AGERGS, a qual pôde ao longo de 2005 finalizar o seu estudo revisional em conformidade com o prazo legalmente previsto. Não obstante, em virtude da dificuldade inicial encontrada pela consultoria em coletar determinadas informações junto às concessionárias, o contrato para prestação de serviços de apoio firmado com a agência foi aditado em dezembro de 2004, prorrogando-se o prazo para a conclusão do diagnóstico em mais 45 dias.

5.7 A Evolução do PECR e a Assinatura do Termo de Rerratificação (2005-2007)

A partir de janeiro de 2005 os reajustes tarifários do PECR voltaram a basear-se exclusivamente na variação da cesta de índices definida nos contratos originais, uma vez que as modificações da tarifa básica previstas no Primeiro Termo Aditivo encerraram-se no reajuste concedido em 2004. Assim, as tarifas vigentes no ano de

⁶⁹ Portaria AGERGS nº. 16/04, publicada no Diário oficial do Estado em 21 de julho de 2004.

⁷⁰ Anexo E

2005 foram reajustadas em média 9,3%, ou seja, menos de 20 pontos percentuais na comparação com o reajuste concedido no ano anterior. Assim como as tarifas, o acompanhamento dos investimentos realizados também foi impactado pela prorrogação do Primeiro Termo Aditivo, tanto no que se refere aos dispêndios em melhorias como na manutenção e conservação dos trechos concedidos.

Com relação aos investimentos em conservação e manutenção, as fiscalizações do DAER e da Agência Reguladora continuaram tendo como balizador de qualidade os novos indicadores introduzidos pelos aditivos, bem como os critérios de interpretação conjunta das avaliações objetiva, subjetiva e do índice de imagem trazidos pelos mesmos. Em linhas gerais, subtede-se que, uma vez sendo atendidas as exigências de qualidade estabelecidas pelos Projetos de Exploração Rodoviária, os investimentos em manutenção e conservação foram eficientemente realizados pelas concessionárias. No entanto, frisa-se que o real atingimento da eficiência também requer um volume de investimentos que não extrapole os limites financeiros projetados nos fluxos de caixa contratados. Assim sendo, investimentos em manutenção e conservação superiores aos projetados seriam entendidos como exclusivo risco da concessionária, mesmo que a qualidade atingida esteja compatível com aquela definida em contrato.

Por outro lado, as melhorias a serem realizadas foram definidas pelos Projetos de Exploração Rodoviária somente até o término da vigência dos aditivos. Isto significa que a partir de janeiro de 2005 não existia mais um cronograma previamente definido de quais novas obras deveriam ser realizadas pelas concessionárias, uma vez que somente os Projetos Básicos de Exploração, anexos aos contratos originais, continham previsões de melhorias para o período compreendido entre os anos 07 e 15 das concessões, ou seja, respectivamente entre os anos de 2005 e 2012.

Paralelamente às dificuldades regulatórias trazidas pela prorrogação do Primeiro Termo Aditivo, a AGERGS dá continuidade ao seu estudo revisional ao longo de 2005. A finalização da primeira parte do estudo permitiu à agência diagnosticar os principais problemas enfrentados em cada um dos 07 contratos de concessão rodoviária vigentes, sendo identificados e, posteriormente mensurados, os fatores que provocaram os respectivos desequilíbrios econômico-financeiros. Observa-se que a primeira parte do trabalho gerenciado pela agência contemplou a análise de uma grande variedade de fatores econômicos, contábeis, físicos e

financeiros relativos a cada Pólo de concessão, tais como: (i) as avaliações subjetivas dos sistemas de pavimento, sinalização, drenagem, interseções, retornos, acessos, proteção e segurança; (ii) as avaliações objetivas referentes às deflexões, irregularidades da superfície, retrofletividades vertical e horizontal; (iii) o levantamento das melhorias realizadas; (iv) a comparação entre os custos propostos e realizados; (v) a mensuração das perdas de receita decorrentes das rotas de fuga, das praças não abertas, das paralisações judiciais, dos benefícios tarifários e da não cobrança dos eixos suspensos; (vi) o levantamento dos investimentos, receitas, despesas e financiamentos realizados; (vii) as modificações tributárias ocorridas ao longo do período; e (viii) as implicações trazidas pela sobrecarga dos veículos comerciais⁷¹.

Comparando-se o diagnóstico realizado pela AGERGS com os estudos que subsidiaram a elaboração do Primeiro Termo Aditivo percebe-se que uma das principais diferenças foi o tratamento dado às receitas não efetivadas, entendidas como a diferença entre as receitas projetadas nas Propostas Comerciais e aquelas efetivamente realizadas ao longo do período analisado. Na metodologia empregada no Primeiro Termo Aditivo toda a receita não realizada acabou sendo excluída do risco da concessionária, uma vez que o plus tarifário, escalonado para os anos seguintes das concessões, buscou especificamente recompor essa diferença. Em outras palavras, isto significa que toda a receita não realizada foi atribuída aos fatores supervenientes ocorridos entre o período de 1998 e 2000, tais como as rotas de fuga, os não reajustamentos tarifários e as intervenções judiciais. Todavia, a análise realizada pela Agência Reguladora ao longo de 2005 procurou mensurar e classificar as perdas de receitas ocorridas durante a vigência dos aditivos, tornando-se possível distinguir-se qual a receita potencial de cada Pólo. Dessa forma, as superestimativas de tráfego e, por conseguinte, das receitas projetadas pelas concessionárias em suas respectivas propostas comerciais manter-se-iam como risco do negócio, não dando direito a estas de requererem reequilíbrio econômico financeiro.

A Tabela 5.13 compila as mensurações realizadas pela AGERGS no período compreendido entre janeiro de 2001 e setembro de 2004, bem como identifica as diferenças percentuais entre os totais de receita possíveis de serem aferidos e os

⁷¹ Decorrente da nova tolerância para excesso de peso introduzida pelo Código Brasileiro de Trânsito, Lei nº. 9.503, aprovada em 23 de setembro de 1997 cuja entrada em vigor ocorreu em 22 janeiro de 1998

totais previstos nos Projetos de Exploração Rodoviária. Observa-se que em todos os 07 Pólos Rodoviários as projeções de receita estimadas pelas concessionárias estiveram acima dos volumes potenciais, evidenciando-se que os fatores supervenientes mensurados não representaram à totalidade da receita não efetivada. Em determinados casos, como nos Pólos Rodoviários de Carazinho, Meropolitano e Santa Cruz do Sul, a diferença entre a receita projetada e a potencial foi bastante significativa, chegando a superar os 40 pontos percentuais, respectivamente 54,64%, 43,79% e 45,06%.

Tabela 5.13 – Mensuração das Perdas de Receita Por Pólo Rodoviário: jan/2001 a set/2004

Descrição	Valores em R\$ (Fev/1996)*						
	Carazinho	Caxias do Sul	Gramado	Lajeado	Metropolitano	Santa Cruz do Sul	Vacaria
Receita Efetiva	45.347.479	39.549.802	17.462.178	83.272.560	69.866.362	37.287.256	25.169.425
A – Benefícios Oficiais	1.359.024	3.527.521	1.232.488	4.548.194	5.548.106	2.344.538	721.620
B – Benefícios Concessionária	332.387	2.329.734	425.373	1.825.193	3.401.189	0	32.582
C – Paralisações Judiciais	0	25.815.680	28.180	0	518.391	0	3.962.170
D – Rotas de Fuga	1.241.416	13.906.595	1.720.257	3.337.438	0	2.526.348	1.290.637
E – Eixos Suspensos	2.022.330	1.609.822	0	3.458.358	2.730.425	1.450.233	923.294
F – Praças Não Abertas	0	0	0	0	7.419.857	0	0
Perda Total no Pólo (A+B+C+D+E)	4.955.157	47.189.352	3.406.298	13.169.183	19.617.968	6.321.119	6.930.303
Perda Não Prevista (C+D+F)	1.241.416	39.722.275	1.748.437	3.337.438	7.938.248	2.526.348	5.252.807
Receita Total Possível (Potencial)	46.588.895	79.272.077	19.210.615	86.609.998	77.804.610	39.813.604	30.422.232
Receita Prevista PER	72.043.808	95.372.547	21.740.940	103.240.125	111.877.953	57.752.590	40.115.523
Superestimativa de Receita %	54,64	20,31	13,17	19,20	43,79	45,06	31,86

Fonte: Análise de Reequilíbrio Econômico-Financeiro AGERGS – Relatórios Finais nov/2005

* Valores convertidos em conformidade com o índice de reajuste contratual

Com relação às perdas de receita não previstas verifica-se que as perdas decorrentes da concessão de benefícios tarifários e da não cobrança de eixos suspensos não integraram tal montante. Isto por que, tanto os benefícios tarifários oficiais, referentes aqueles contratualmente prescritos, como os benefícios

livremente concedidos pelas concessionárias, não se constituem em fatores motivadores de reequilíbrio econômico-financeiro. A única exceção considerada no período compreendido na Tabela 5.13 diz respeito ao Pólo Metropolitano, o qual, conforme descrito na seção anterior, teve uma de suas praças afetadas por benefícios tarifários judicialmente concedidos. Assim sendo, essas perdas também foram consideradas no total da receita potencial do Pólo Metropolitano, estando especificadas na linha referente às perdas judiciais. Além disso, frisa-se que o Primeiro Termo Aditivo ao redefinir as receitas tarifárias para cada uma das praças de pedágio do PEGR também levou em consideração os efeitos das isenções concedidas pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Essa correção feita pelos aditivos referiu-se de maneira mais específica a Lei Estadual nº. 11.460 que isentou do pagamento do pedágio os veículos emplacados nos municípios onde estão localizadas as respectivas praças de pedágio. Tal isenção durou por apenas 87 dias, relativo ao período compreendido entre os dias 17 de abril de 2000 e 13 de julho do mesmo ano, sendo revogada pela Lei Estadual nº. 11.514. Da mesma forma, a isenção dos eixos suspensos também foi contemplada pelas novas projeções de receita trazidas pelos aditivos. Conforme explicado na seção 5.5 deste capítulo, as receitas projetadas foram reduzidas em 3% visando-se compensar as perdas decorrentes da não cobrança dos eixos suspensos.

Portanto, para efeito de análises econômico-financeiras com vistas ao reequilíbrio dos contratos, as receitas a serem consideradas em cada respectivo fluxo de caixa deveriam então corresponder às receitas previstas no PER descontadas as perdas não previstas. Assim, toda a perda de receita que não fosse oriunda de fatores supervenientes, ou seja, não previstos contratualmente, continuaria consistindo em risco da concessionária, não ensejando a esta direito à recomposição tarifária, diferentemente do tipo de análise realizado no Primeiro Termo Aditivo. Importante destacar-se que a receita total prevista pelos aditivos em cada Pólo igualou-se a receita total prevista nos contratos originais, modificando-se apenas a redistribuição das mesmas ao longo do período da concessão.

Pelo lado dos investimentos, as análises da AGERGS procuraram identificar quais melhorias foram realizadas ao longo da vigência dos aditivos, comparando-as com as previstas nos Projetos Básicos de Exploração, tanto sob o ponto de vista físico como financeiro. O Quadro 5.6 demonstra as comparações físicas elaboradas pela agência, identificando-se também o volume de melhorias realizadas

inicialmente não previstas nos cronogramas de obras anexos aos aditivos.

A partir do Quadro 5.6 observa-se que em todos os 07 Pólos existiram melhorias previstas que não foram realizadas ao longo da vigência dos aditivos. Por outro lado, observa-se também que, com exceção do Pólo de Santa Cruz do Sul, todos os demais Pólos sofreram investimentos não previstos nos Projetos de Exploração Rodoviária, em especial, os Pólos Metropolitano e Lajeado, cujos investimentos realizados respectivamente em ampliação da capacidade e proteção e segurança foram significativamente superiores. Complementarmente, a Tabela 5.14 traz a comparação financeira entre os investimentos totais realizados e previstos entre os anos de 2001 e 2004, segmentando os mesmos entre os dispêndios com melhorias e manutenção e conservação.

Quadro 5.6 – Comparação Física entre as Melhorias Previstas e Realizadas por Pólo Rodoviário: jan/2001 a set/2004

Pólo	Melhoria	Unidade	Previsto (A)	Realizado (B)	Diferença (A-B)	Realizado Não Previsto
Carazinho	Ampliação da Capacidade	m	28.640,00	22.140,00	6.500,00	9.110,00
	Proteção e Segurança	m	5.982,00	5.956,00	26,00	1.558,00
	Intersecções	unid	7	6	1	0
Caxias	Ampliação da Capacidade*	m	13,77	2,51	11,26	0,00
	Proteção e Segurança	m	8.300,00	29.338,96	(21.038,96)	21.038,96
	Intersecções	unid	11	3	8	0
Gramado	Ampliação da Capacidade	unid	3	0	3	0
		m	67.300,00	12.500,00	54.800,00	0,00
		m ²	36.800,00	93.712,00	(56.912,00)	63.012,00
	Proteção e Segurança	unid	185	74	111	15
		m	7.120,00	3.053,00	4.067,00	217,00
Intersecções	unid	372	15	357	3	
Lajeado	Ampliação da Capacidade*	m	54,35	8,02	46,33	0,00
	Proteção e Segurança	m	300,00	7.162,00	(6.862,00)	6.862,00
	Intersecções	unid	47	3	44	0
Metropolitano	Ampliação da Capacidade	m	0,00	4.200,00	(4.200,00)	4.200,00
	Proteção e Segurança	m	0,00	1.576,00	(1.576,00)	1.576,00
	Intersecções	unid	23	4	19	0
Santa Cruz do Sul	Ampliação da Capacidade	m	7.080,00	5.280,00	1.800,00	0,00
	Proteção e Segurança	m	740,00	740,00	0,00	0,00
	Intersecções	unid	4	3	1	0
Vacaria	Ampliação da Capacidade	m	1.550,00	450,00	1.100,00	0,00
	Proteção e Segurança	m	3.525,00	3.113,00	412,00	758,00
	Intersecções	unid	1	5.678	(5.677)	5.677

Fonte: Projetos de Exploração Rodoviária – Primeiro Termo Aditivo PEGR; Análise de Reequilíbrio Econômico Financeiro AGERGS – Relatórios Finais nov/05

* Valores previstos para toda a concessão

No que se refere especificamente aos investimentos em melhorias a Tabela 5.14 indica que somente o Pólo de Gramado ultrapassou os limites financeiros estabelecidas nos Projetos de Exploração Rodoviária. Por outro lado, todas as outras concessões ficaram abaixo dos volumes financeiros previamente contratados para obras em melhorias, em especial os Pólos de Vacaria, Lajeado, Metropolitano e Caxias, cujos investimentos nessa rubrica não ultrapassaram 10% do montante previsto. Em termos de desequilíbrio econômico-financeiro a não realização dos investimentos previstos em melhorias acabam por compensar as perdas de receitas incorridas pelas concessionárias. Em linhas gerais, as melhorias não realizadas podem ser entendidas como descumprimentos unilaterais de contrato por parte das empresas, devendo tais investimentos serem remanejados para os anos seguintes das concessões.

Por outro lado, observa-se a partir na Tabela 5.14 que os dispêndios com manutenção e conservação foram iguais ou superiores aos valores previstos em 04 dos 07 Pólos Rodoviários, em especial, no que se refere ao Pólo de Lajeado, cujos valores efetivados foram 166% superiores aos contratados, ou seja, uma diferença de aproximadamente R\$ 30 milhões. Nestes casos, a Agência entendeu em suas análises que investimentos em manutenção e conservação superiores aos previstos seriam risco da concessionária, uma vez que as intervenções realizadas não haveriam sido eficientemente capazes de atingirem a qualidade contratada dentro dos limites financeiros projetados pelas próprias empresas. Da mesma forma, investimentos nessa rubrica inferiores aos previstos, cujas medições de qualidade não indicassem desconformidade com os padrões contratados, seriam entendidos como ganhos de eficiência das empresas, ou seja, não implicariam reduções nos investimentos totais considerados para determinação das respectivas taxas de retorno. Esse mesmo critério foi também aplicado nas análises das despesas operacionais, sendo considerados como limites máximos de dispêndios os valores projetados nas propostas comerciais. Em suma, depreende-se que as análises da Agência acerca dos investimentos e despesas efetivados pelas concessionárias estiveram condicionadas aos níveis de qualidade aferidos pelas mesmas ao longo do programa.

Tabela 5.14 – Comparação Financeira entre os Investimentos Totais Previstos e Realizados por Pólo Rodoviário: jan/2001 a set/2004

Pólo Rodoviário	Investimentos Totais					
	Previsto (A)		Realizado (B)		Relação % (B/A)	
	Melhorias	Manutenção e Conservação	Melhorias	Manutenção e Conservação	Melhorias	Manutenção e Conservação
Carazinho	680,14	20.787,63	459,05	23.767,85	67,49	114,34
Caxias	1.490,36	38.760,04	145,87	18.368,60	9,79	47,39
Gramado	798,23	4.803,10	916,63	2.245,38	114,83	46,75
Lajeado	13.234,58	17.797,32	233,76	47.489,39	1,77	266,83
Metropolitano	3.361,85	47.579,07	164,08	30.984,66	4,88	65,12
Santa Cruz do Sul	3.288,53	16.407,57	2.246,89	19.631,09	68,33	119,65
Vacaria	337,58	9.208,31	0,00	9.210,04	0,00	100,02

Fonte: Projetos de Exploração Rodoviária – Primeiro Termo Aditivo PECR; Análise de Reequilíbrio Econômico Financeiro AGERGS – Relatórios Finais nov/2005

Assim sendo, o trabalho promovido pelo órgão regulador analisou a qualidade dos trechos rodoviários englobados pelo PECR. As análises objetivas, referentes às verificações das irregularidades da superfície do pavimento, das flechas em trilhas de rodas, da retrorrefletividade da sinalização horizontal, dos degraus na pista e dos acostamentos e, ainda, das deflexões características, foram realizadas através de levantamento amostral, objetivando-se validar as análises periodicamente realizadas pelas próprias concessionárias. A metodologia adotada na referida análise envolveu 5% da extensão total de cada trecho rodoviário concedido, assegurando-se assim uma confiabilidade de 95% nos resultados encontrados quando da comparação com os dados fornecidos pelas empresas. De uma maneira geral, os resultados encontrados convergiram para aceitação da hipótese da igualdade entre os dados levantados e os apresentados pelas concessionárias, aceitando-se a interpretação dessas últimas em sua totalidade. Por outro lado, as avaliações subjetivas foram realizadas integralmente em toda extensão rodoviária abrangida pelo PECR, atendendo-se todos os critérios de execução definidos nos Projetos Básicos de Exploração e nos Projetos de Exploração Rodoviária. Por último, frisa-se que as avaliações relativas ao índice de imagem reproduziram as pesquisadas já realizadas pelo Poder Concedente ao longo da vigência dos aditivos, as quais mostraram o atendimento dos índices de aprovação dos serviços contratados.

De posse dos resultados apurados, a análise da Agência acerca da evolução da qualidade do PECR elegeu como parâmetros representativos as Notas de Desempenho do Sistema Pista (parâmetro subjetivo), o Quociente de Irregularidade (parâmetro objetivo) e a evolução dos índices de imagem aferidos. Em linhas gerais,

o trabalho realizado verificou um comportamento homogêneo nas concessões englobadas pelo PEGR, as quais demonstraram uma evolução da qualidade ao longo do período analisado, porém não atingindo em sua totalidade os indicadores contratualmente definidos. Importante salientar-se que os indicadores utilizados nessa análise referem-se àqueles estabelecidos nos Projetos de Exploração Rodoviária, ou seja, inferiores aos previstos nos contratos originais, conforme explicado na seção 5.5 deste capítulo.

Ainda com relação às análises procedidas pela Agência em termos de investimentos realizados, torna-se importante destacar-se que, em virtude de restrições orçamentárias na contratação dos serviços de consultoria que subsidiaram suas análises, a AGERGS acabou por não realizar o levantamento dos preços de mercado dos insumos utilizados na no PEGR. Todavia, os estudos realizados indicaram que os preços praticados pelas concessionárias encontraram-se, em média, 7% inferiores aos preços originalmente projetados em suas respectivas Propostas Comerciais. Na medida em que os preços estipulados pelo DAER ainda no começo da fase licitatória foram aceitos pelos concorrentes como parâmetros de mercado e, por conseguinte, tendo balizado a construção de seus respectivos fluxos de caixa, entende-se que as concessionárias obtiveram ganhos de eficiência na aquisição de insumos ao longo do período analisado. Conforme abordado na seção 5.2 deste capítulo, a maioria das empresas vencedoras do certame licitatório já pertencia ao setor de obras viárias, indicando-se uma tendência à obtenção de custos mais acessíveis do que os praticados pelo mercado.

Com o término da fase de diagnóstico tornou-se possível a projeção de diversos cenários relativos à evolução das taxas internas de retorno das concessões. Dentre as projeções formuladas pela Agência duas diferentes possibilidades podem ser destacadas: (i) a manutenção das condições atuais de receita e investimento e (ii) a adoção de ações corretivas visando minimizarem-se os desequilíbrios verificados. Inicialmente, a primeira possibilidade assumida pela AGERGS diz respeito à continuidade dos problemas de evasão de receitas ocorridos ao longo do PEGR. Além disso, esse cenário projeta para os anos seguintes das concessões a mesma tendência de investimentos verificada entre os anos de 2001 e 2004, ou seja, mantendo-se os subinvestimentos realizados na grande maioria dos Pólos e o conseqüente não atingimento dos indicadores de qualidade contratados. Frisa-se que este cenário traçado pelo regulador mantém como parâmetros de

qualidade os novos indicadores introduzidos pelo Primeiro Termo Aditivo, bem como mantém a supressão dos investimentos com vistas à sobrevida estrutural do pavimento após o término das concessões.

Em contrapartida, a segunda hipótese procurou conciliar medidas que impedissem a evasão de receitas com a retomada dos investimentos nos níveis inicialmente contratados. No que se refere à recuperação de receitas essa alternativa considerou, dentre outras medidas, a realocação de determinadas praças de pedágio; o fechamento de rotas de fuga; a cobrança de eixos suspensos; a readequação da estrutura tarifária com a respectiva redução do subsídio cruzado entre veículos de passeio e comerciais; e a abertura de praças contratualmente previstas, adaptando-se cada uma dessas ações em conformidade com o respectivo Pólo analisado. Com relação aos investimentos, este cenário levou em consideração à retomada dos indicadores de qualidade previstos nos contratos originais, a realocação para os anos subseqüentes das melhorias previstas e não executadas ao longo da vigência dos aditivos e, ainda, a sobrevida estrutural do pavimento ao término das concessões. Além disso, essa alternativa também considerou a manutenção dos trechos urbanos no escopo de conservação e manutenção do programa, bem como os acréscimos de investimento decorrentes das modificações no limite para excesso de carga introduzidas pelo novo Código Brasileiro de Trânsito.

A Tabela 5.15 estabelece a comparação entre as taxas internas de retorno contratadas e as calculadas a partir dos cenários anteriormente descritos. Observa-se que em ambas as hipóteses as taxas internas de retorno possíveis de serem atingidas estão bem aquém das contratadas, sendo que ambos os cenários foram calculados com o mesmo prazo de concessão vigente. Assim, a manutenção dos 15 anos como período de duração dos contratos implicaria obrigatoriamente a renegociação das taxas internas de retorno, uma vez que a preservação dos percentuais iniciais forçaria os signatários a procederem a um novo reequilíbrio contratual ao término do programa. Cabe destacar-se que as taxas internas de retorno calculadas nos cenários 1 e 2 foram obtidas a partir das receitas totais inicialmente projetadas pelas concessionárias, descontando-se exclusivamente as perdas não previstas conforme demonstrado na Tabela 5.13 desta seção. Em outras palavras, isso significa que as taxas projetadas não excluem o risco de tráfego das concessionárias, bem como não representam as taxas internas reais de retorno a

serem aferidas pelos empreendedores. A aferição das taxas reais de retorno só se torna possível mediante a consideração das receitas efetivas em cada respectivo fluxo de caixa, todavia, a utilização dessas receitas excluiria o risco das concessionárias, repassando-se as superestimativas de tráfego diretamente para as tarifas.

Tabela 5.15 – Comparação entre as Taxas Internas de Retorno Contratadas e os Cenários Projetados pela AGERGS

Pólo Rodoviário	Taxas Interna de Retorno		
	Primeiro Termo Aditivo	Cenário 1*	Cenário 2**
Carazinho	28,12	4,43	16,32
Caxias	27,69	-1,64	18,04
Gramado	24,34	14,74	17,32
Lajeado	23,63	-5,47	11,87
Metropolitano	26,10	10,51	19,32
Santa Cruz do Sul	23,62	3,88	14,71
Vacaria	27,16	11,77	17,72

Fonte: Propostas Comerciais – Contratos Originais PEER; Estudos de Reequilíbrio Econômico Financeiro AGERGS – Relatórios Finais nov/05

* Cenário sem adoção de ações corretivas

** Cenário com adoção de ações corretivas e ajuste nos investimentos

O desenvolvimento inicial da segunda fase dos trabalhos da AGERGS é caracterizado pela exclusiva análise das propostas de reequilíbrio enviadas pelas concessionárias, uma vez que ainda não haviam sido recebidos os estudos revisionais promovidos pelo DAER. Sob o conseqüente risco de não serem completadas as análises de tais propostas dentro do prazo originalmente contratado, a Agência resolve, em 22 de maio de 2005, aditar novamente o contrato firmado com a Consultoria, postergando a sua vigência até o dia 30 de junho deste mesmo ano, data limite para validade do Primeiro Termo Aditivo conforme estabelecido pela Lei Estadual nº. 12.204. Todavia, em 08 de julho de 2005 o Governo do Estado do Rio Grande Sul publica nova Lei Estadual postergando pela segunda vez a vigência do Primeiro Termo Aditivo. A Lei Estadual nº. 12.304⁷² estendeu a validade dos aditivos até 30 de setembro de 2005, retroagindo seus efeitos a 30 de junho do mesmo ano, uma vez que a edição da referida Lei ocorreu posteriormente à data limite imposta pela Lei anterior. Dessa forma, a Agência acaba sendo novamente beneficiada pela prorrogação de prazo imposta pelo Governo, utilizando os 3 meses adicionais

⁷² Anexo F.

concedidos pela Lei Estadual nº. 12.304 para o aperfeiçoamento de seu trabalho revisional. Importante ressaltar-se que, já se prevendo uma nova postergação de prazo em maio de 2007, a AGERGS suspende neste mesmo mês os efeitos do aditamento contratual celebrado com a Consultoria, reativando-se a contagem do prazo somente após a publicação da Lei Estadual nº. 12.304, tornando-se assim, legalmente apta a continuar trabalhando em parceria com a empresa contratada durante a vigência da referida Lei.

Mesmo com a nova prorrogação de prazo legalmente instituída o Poder Concedente não disponibiliza em tempo hábil suas propostas de reequilíbrio econômico-financeiro, impossibilitando-se assim as respectivas análises do órgão regulador, bem como o início de suas atividades de mediação. Diferentemente das experiências anteriores o Governo do Estado não promove nova prorrogação de prazo dos aditivos, subtendendo-se uma situação de mora entre Estado e concessionárias a partir de outubro de 2005, uma vez que a data legalmente prevista para o reequilíbrio dos contratos não havia sido atendida. Sob o ponto de vista jurídico a situação tornou-se ainda mais complicada, pois com a não prorrogação dos aditivos e o impasse nas revisões contratuais tanto a Agência Reguladora como o Poder Concedente tiveram suas atividades fiscalizadoras caracterizadas por incertezas. Conforme anteriormente abordado, os indicadores de qualidade e os investimentos em melhorias, especialmente no que se refere à sobrevida dos pavimentos, foram significativamente alterados pelos aditivos. Assim, a falta de clareza acerca de quais parâmetros contratuais deveriam nortear as funções fiscalizadoras seria mantida enquanto as revisões não fossem celebradas, ou ainda, enquanto a validade do Primeiro Termo Aditivo não fosse novamente prorrogada.

Diante dessa circunstância e ciente dos desequilíbrios contratuais apurados no diagnóstico, o Conselho Superior da AGERGS publica em 1º de dezembro de 2005 a Resolução nº. 310, a qual, dentre outras deliberações, (i) autoriza as concessionárias a iniciarem a cobrança dos eixos suspensos; (ii) solicita a abertura das praças de pedágio pendentes de implantação no Pólo Metropolitano e, ainda, (iii) notifica o Governo da mora no prazo estabelecido pela Lei Estadual nº. 12.304. A cobrança dos eixos suspensos, cujo objetivo foi minimizar as perdas de receita não previstas, tornou-se realidade já a partir de 1º de janeiro de 2006, sendo suas estimativas de arrecadação demonstradas na Tabela 5.16. Por outro lado, as praças

de pedágio de Gravataí e Santo Antonio da Patrulha, pendentes de implantação no Pólo Rodoviário Metropolitano, não tiveram suas aberturas autorizadas pelo Governo, mantendo-se inativas durante todo o restante da gestão 2003/2006.

Tabela 5.16 – Valores Arrecadados a partir da Cobrança dos Eixos Suspensos: Jan/06 a Jun/07

Pólo Rodoviário	Valores Arrecadados em R\$	
	2006	2007*
Carazinho	1.541.405,39	846.267,51
Caxias	1.431.855,46	730.585,13
Gramado**	-	-
Lajeado	2.949.713,68	1.500.222,36
Metropolitano	2.482.664,42	1.503.751,34
Santa Cruz do Sul	1.132.900,26	602.225,59
Vacaria	812.443,52	477.225,59

Fonte: Análise de Reequilíbrio Econômico Financeiro AGERGS – Relatórios Finais nov/05

(*) Janeiro a junho

(**) Mesma tarifa para todas as categorias de veículos

Somente em janeiro de 2006, o Governo do Estado manifesta-se formalmente sobre a situação de mora do PEGR, assinando junto com as concessionárias no dia 10 do referido mês os Termos de Rerratificação⁷³ às condições previstas nos aditivos, postergando-se novamente a validade destes últimos até 31 de dezembro de 2006, bem como retroagindo seus efeitos até 1º de janeiro de 2005. Assim sendo, os referidos acordos retificaram o período de vigência do Primeiro Termo Aditivo, ratificando-se simultaneamente todas as demais cláusulas originalmente pactuadas em novembro de 2000. Em linhas gerais, o novo acordo celebrado entre Governo e concessionárias acabou por transferir para a próxima gestão a tarefa de reequilibrarem-se os contratos, uma vez que o término da vigência dos Termos de Rerratificação coincide com a sucessão governamental prevista para 1º de janeiro de 2007. Além disso, os acordos firmados em janeiro de 2006 também implicaram a exclusão do programa de uma das praças de pedágio ainda pendentes de implantação no Pólo Caxias do Sul, mais especificamente, a praça de pedágio de Apanhador, cuja rodovia correspondente não havia sido finalizada pelo Estado até a referida data.

A prorrogação do Primeiro Termo Aditivo por um longo período de tempo e a conseqüente não finalização dos estudos de reequilíbrio por parte do Poder

⁷³ Anexo G.

Concedente acabaram por secundarizar o trabalho revisional promovido pela AGERGS. Os estudos da Agência Reguladora, elaborados em conformidade com a vigência original do Primeiro Termo Aditivo, teve como base as informações coletadas pela Consultoria entre os meses de dezembro de 2000 a setembro de 2004, projetando-se os valores de investimento, receita e despesa para os anos seguintes das concessões. Frisa-se que o mês de setembro de 2004 foi adotado como data limite para apuração dos dados realizados na medida em que neste período as concessionárias tiveram suas demonstrações contábeis validadas por auditorias externas, reforçando-se assim, a confiabilidade e a fidedignidade das informações utilizadas nas análises propostas. A possibilidade de utilização dos estudos da AGERGS no reequilíbrio projetado para janeiro de 2007 implicaria uma significativa atualização dos mesmos, tornando-se necessária, dentre outras adaptações, a substituição dos valores projetados até o final de 2006 pelos dados efetivamente realizados neste período. Contudo, ressalta-se que tais atualizações, em especial no que se refere às pesquisas de campo, praticamente convergiam para a realização de um novo trabalho revisional, cujo custo total da versão finalizada em meados de 2005 aproximou-se de R\$ 1 milhão, sendo este montante custeado integralmente com recursos próprios da Agência⁷⁴.

O restante do ano de 2006 não apresenta nenhum fato de maior relevância com relação ao PEGR, mantendo-se constante os problemas de evasão de receita descritos nos anos anteriores. Além disso, os problemas referentes à qualidade dos trechos concedidos, já diagnosticados no trabalho revisional, foram novamente confirmados pela Agência na avaliação realizada ao longo deste ano, cujos resultados foram publicados no mês de novembro na Nota Técnica nº. 01/06 elaborada pela Diretoria de Qualidade dos Serviços. Em suma, a referida Nota Técnica reprova aproximadamente 457 quilômetros de rodovias no âmbito do PEGR, sendo que destes 332 foram devido ao item Degrau Pista/Acostamento, enquanto a Trilha de Rodas e o Quociente de Irregularidade reprovaram, respectivamente, 95,55 e 74,14 quilômetros⁷⁵. Ademais, frisa-se que a Agência homologa no mês de dezembro as novas tarifas a serem praticadas a partir de janeiro de 2007. Assim como no ano anterior, as tarifas são reajustadas pela variação da cesta de índices

⁷⁴ A TAFIC, taxa de fiscalização cobrada junto às concessionárias, constitui-se na exclusiva fonte de receita da AGERGS.

⁷⁵ Disponível em <http://www.agergs.rs.gov.br/destaques/indicadores/notatec.pdf>. Acesso em: 28 de junho de 2007.

contratual registrada nos últimos 12 meses, correspondendo a um reajuste de aproximadamente 3,3% na média dos Pólos⁷⁶.

A Tabela 5.17 resume todas as variações tarifárias ocorridas no âmbito do PEGR desde o início de sua implantação, comparando-se a evolução efetivada com os reajustamentos contratualmente previstos. Observa-se nos veículos de passeio que a diferença entre a variação efetivada e a variação originalmente prevista pelo contrato é bastante significativa. Enquanto as tarifas destes veículos subiram na prática mais de 250%, o total de reajuste previsto em contrato seria de aproximadamente 156%. Em outras palavras, isso significa que caso os contratos tivessem sido cumpridos e, por conseguinte, não aditados, a tarifa dos veículos de passeio seria 37,6% inferior ao valor vigente, ou seja, R\$ 3,90 por sentido de passagem frente aos R\$ 5,30 atualmente praticados. Com relação aos veículos de passeio observa-se que, em virtude do aumento do subsídio cruzado introduzido pelo Primeiro Termo Aditivo, a variação acumulada efetiva foi praticamente à mesma projetada pelos contratos. Importante destacar-se que a Tabela 5.17 não é representativa do Pólo de Gramado, uma vez que a tarifa cobrada neste Pólo é a mesma para todas as categorias de veículos. Da mesma forma, a referida Tabela também não representa a praça de pedágio Marques de Souza, localizada no Pólo Rodoviário de Lajeado. Esta praça, por uma questão de logística, abriga duas praças de pedágio simultaneamente, portanto, devendo ter seus valores considerados em dobro para efeito de análise.

Na esteira desses problemas, o novo Governo eleito para o período 2007/2010 inicia seu mandato assumindo uma nova situação de mora entre Estado e concessionárias, na medida em que os Termos de Rerratificação tiveram suas vigências encerradas em 31 de dezembro de 2006. Por outro lado, no mesmo dia da posse do novo Governo o DAER libera a abertura da praça de pedágio de Santo Antonio da Patrulha, uma das duas praças ainda pendentes de implantação no Pólo Rodoviário Metropolitano. Assim, com relação a este Pólo, somente a praça de pedágio de Gravataí continuou com sua situação irregular, sendo a única a partir de janeiro de 2007 cujas perdas de receita continuariam a implicar necessidade de reequilíbrio econômico financeiro.

⁷⁶ O reajuste médio concedido no ano anterior foi de 8,15%.

Tabela 5.17 – Histórico da Evolução Tarifária do PEGR: Contrato Originais e Valores Realizados – 1998/2007

PERÍODO	Valores em R\$							
	VEÍCULOS DE PASSEIO (CATEGORIA 1)		VEÍCULOS COMERCIAIS (CATEGORIA 2)		VARIACÃO PERCENTUAL %			
	CONTRATO ORIGINAL	REALIZADO	CONTRATO ORIGINAL	REALIZADO	CONTRATO ORIGINAL		REALIZADO	
					CAT 1	CAT 2	CAT 1	CAT 2
Início até Dez/98	3,00	3,0	5,00	5,0	-	-	-	-
Jan/99 a Abril/99 (1)	3,60	3,0	6,00	5,0	20	20	0	0
14/Abril/99 a 11/Ago/99 (2)	3,60	2,4	6,00	3,6	20	20	-20	-28
12/Ago/99 a 31/Dez/99 (3)	3,60	3,0	6,00	5,0	20	20	0	0
Jan/00 a Nov/00 (4)	4,00	3,0	6,70	5,0	33,3	34	0	0
Dez/00 (5)	4,00	2 X 2,00 = 4,00	7,30	2 X 2,50 = 5,00	46,7	46	33,3	0
Jan/01 a Jun/01	4,40	2 X 2,00 = 4,00	7,30	2 X 3,00 = 6,00	46,7	46	33,3	20
Jul/01 a Dez/01	4,40	2 X 2,20 = 4,40	7,30	2 X 3,00 = 6,00	46,7	46	46,7	20
Jan/02 a Jun/02	4,80	2 X 2,60 = 5,20	7,90	2 X 3,50 = 7,00	60	58	73,3	40
Jul/02 a Dez/02 (6)	4,90	2 X 2,70 = 5,40	8,20	2 X 3,60 = 7,20	63,3	64	80	44
Jan/03 a Dez/03	5,40	2 X 3,30 = 6,60	9,00	2 X 4,30 = 8,60	80	80	120	72
Jan/04 a Jun/04 (7)	6,30	2 X 4,00 = 8,00	10,40	2 X 5,20 = 10,40	110	108	166,7	108
Jul/04 a Dez/04	6,30	2 X 4,30 = 8,60	10,40	2 X 5,40 = 10,80	110	108	186,7	116
Jan/05 a Dez/05	6,90	2 X 4,70 = 9,40	11,50	2 X 5,90 = 11,80	130	130	213,3	136
Jan/06 a Dez/06	7,40	2 X 5,10 = 10,20	12,40	2 X 6,40 = 12,80	146,7	148	240	156
Jan/07 a Dez/07	7,70	2 X 5,30 = 10,60	12,80	2 X 6,60 = 13,20	156,7	156	253,3	164

Fonte: Contratos Originais PEGR; Primeiro Termo Aditivo PEGR; Relatórios AGCR

- (1) Primeiro reajustamento contratual não concedido
- (2) Redução unilateral de tarifas pelo Governo do Estado
- (3) Retorno ao patamar anterior, porém sem reajustamento
- (4) Segundo reajustamento contratual não concedido
- (5) Início do primeiro Termo Aditivo – início da cobrança bidirecional
- (6) Revisão tarifária decorrente da majoração das alíquotas de ISS
- (7) Parcelamento em 2x do Reajuste 2004 (jan/04 e jun/04)

A referida situação de mora entre concessionárias e Estado mantém-se constante ao longo dos meses restantes que compreendem a análise realizada neste capítulo. Durante esse período, o novo Governo realiza diversos contatos com o DAER e com a Agência Reguladora a fim de situar-se sobre o problema. A idéia inicialmente ventilada pelo Governo consiste na busca por alternativas que visem elevar a relação custo-benefício implícita a um programa de pedágio, tendo-se em vista os efeitos conjuntos da sobrevalorização tarifária e da redução nos indicadores de qualidade promovidas pelo Primeiro Termo Aditivo. Uma dessas alternativas consistiria na possível duplicação de boa parte da malha concedida *vis à vis* a prorrogação do prazo das concessões, passando-se dos iniciais 15 anos para 30 anos de contrato. No entanto, o estabelecimento da chamada “CPI dos Pedágios” em 30 de maio de 2007 pela Assembléia Legislativa do Estado acabou corroborando

com a não manifestação formal do Governosobre qual rumo será dado ao programa gaúcho de concessões. A referida Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), cuja instalação tem como objetivo apurar os problemas e eventuais irregularidades relacionadas ao PEGR, é originalmente prevista para um período de 120 dias, podendo ser prorrogada por até mais 60 dias.

Realizada a análise da evolução do programa gaúcho de concessões rodoviárias, compreendida entre o início da fase de licitação e o atual estágio dos contratos, torna-se possível sintetizar os principais fatos ocorridos similarmente à metodologia desenvolvida por Williamson (1976) no estudo de caso da concessão de TV a cabo acontecida em Oakland (EUA).

5.8 Considerações Finais sobre o PEGR

Obedecendo-se a metodologia de análise crítica realizada por Williamson (1976), o Quadro 5.7 resume as principais evidências relatadas ao longo deste capítulo. A série de acontecimentos registrados podem explicar, ao menos em tese, o pequeno número de licitantes percebidos na fase concorrencial. Via de regra, os problemas de ordem política elevam os riscos regulatórios, trazendo consigo uma série de conseqüências negativas sobre toda a evolução do programa de concessões proposto. Analisando-se as demais situações ocorridas, percebe-se que a grande maioria das mesmas também se encontra vinculada direta ou indiretamente a questões de comportamento oportunista, especialmente oriundos do lado governamental, como por exemplo, os problemas de execução decorrentes do cancelamento das linhas de crédito de longo prazo junto ao BNDES.

Da mesma forma, a falta de expertise estatal neste tipo de empreendimento é identificada pelo agravamento de problemas como a utilização de rotas de fuga, os fechamentos judiciais de praças e a superestimação de tráfego promovida pelas empresas. A criação de um órgão regulador posteriormente ao início do programa e o não compartilhamento do risco de tráfego entre empresas e Poder Concedente, podem explicar a aludida falta de expertise, não sendo esta uma exclusividade local, mas sim, comum entre países recém inseridos no contexto regulatório, em especial nas concessões de exploração de infra-estrutura rodoviária.

A classificação dos problemas regulatórios evidenciados nesta análise de caso, contida no Quadro 5.7, acrescenta às questões postuladas por Williamson (1976) os problemas institucionais identificados ao longo do programa de concessões gaúcho. A identificação de tais problemas coincide com entendimento de Levy e Spiller (1994), os quais acreditam que tanto os aspectos políticos como as instituições sociais afetam o tipo de regulação que pode ser implementado e, por conseguinte, o próprio sucesso do mecanismo escolhido.

Quadro 5.7 – Resumo dos principais problemas enfrentados pelo PEGR em conformidade com a metodologia analítica de Williamson (1976)

Seleção do Vencedor		- Pequeno número de licitantes (alto risco regulatório e insipiência brasileira na delegação à iniciativa privada dos serviços de exploração rodoviária);
		- Superestimação de VDM na fase concorrencial por parte das empresas licitantes;
Problemas de Execução	Relação preço-custo	- A eficiência de custos requerida pelo processo concorrencial converteu-se exclusivamente na contratação de maiores taxas de retorno (critério de competição pelo maior trecho de oferta); - Redução no volume financeiro dos investimentos em razão do emprego de novas tecnologias;
	Performance	- Redução nos indicadores de qualidade exigidos; - Não necessidade de sobrecarga estrutural do pavimento; - Prevalência da avaliação de qualidade do usuário em detrimento das avaliações objetivas e subjetivas; - Qualidade aferida das rodovias abaixo dos indicadores contratados; - Investimentos em melhorias não executados em sua totalidade;
	Políticos	- Redução unilateral de tarifas promovido pelo Governo do Estado; - Não concessão dos reajustes tarifários contratualmente previstos nos dois primeiros anos das concessões (1999/2000); - Não implementação de praças contratualmente previstas no período adequado; - Desconsideração da competência legal da AGERGS pelo Poder Concedente na elaboração dos Termos Aditivos e dos Termos de Rerratificações;
Outros problemas (institucionais e culturais)		- Recrudescimento da utilização de rotas alternativas ou de fuga; - Resistência de grupos sociais a localização de determinadas praças de pedágio (problemas de logística e demasiada concessão de isenções tarifárias para moradores próximos as praças de pedágio); - Problemas jurídicos com relação à legalidade das praças de pedágio (fechamentos temporários e significativa repercussão financeira);

5 CONCLUSÃO

O presente estudo objetivou a análise das concessões rodoviárias gaúchas no período 1996-2007 à luz do sistema de *franchise bidding*. Admitindo-se que o estabelecimento de um processo concorrencial pelo mercado pode levar a uma relação preço e quantidade praticados em monopólio natural próximos aos percebidos em um ambiente competitivo, a análise de caso realizada tratou de evidenciar o surgimento de uma série de outros problemas tipicamente enfrentados pela atividade regulatória. As evidências apuradas permitem concluir-se que a ausência de regulação, em cenários não propícios a utilização isolada do leilão de Demsetz (1968), aumenta o risco das concessões, compromete a manutenção dos contratos e, principalmente, potencializa os problemas de oportunismo.

Comparando-se as evidências obtidas com as críticas formuladas por Williamson (1976), percebe-se que a substituição da regulação direta por um mecanismo de mercado não pode ser pretendida como uma regra geral, tornando-se obrigatória a análise prévia das características e dos fatores locais relativos ao setor ora concedido. A análise do sistema de *franchise bidding*, tanto nos aspectos teóricos como no estudo de caso realizado, sugere uma complementaridade na utilização dos mecanismos propostos, indicando que a substituição da regulação direta pelo leilão de Demsetz (1968) implicaria exclusivamente na troca de um arranjo regulatório por outro. Se por um lado o *franchise bidding* mostra-se insuficiente na tarefa de substituir a regulação direta, por outro constitui-se em uma importante ferramenta na busca por maiores níveis de eficiência econômica.

O conhecimento preciso dos custos realmente incorridos pelo ente regulado consiste no maior desafio imposto ao órgão regulador, o que caracteriza a igualdade entre custo e receita marginal uma tarefa de difícil aplicabilidade prática, tornando-se interessante a utilização do *franchise bidding* na fase pré-contratual, independentemente do nível e do formato regulatório a ser posteriormente empregado. Além disso, a análise teórica realizada indica que, mesmo em situações onde seja possível a adoção exclusiva do leilão de Demsetz (1968), o aparato técnico necessário ao sucesso do mesmo exige uma infra-estrutura institucional semelhante ao desenho de uma agência reguladora. Cabe lembrar-se que as próprias alternativas propostas por Demsetz (1968), no que tange à minimização das

incertezas a que estão expostos os contratos de longo prazo, recaem na constituição de instrumentos essencialmente regulatórios, tais como: (i) a disponibilidade de especialistas na formatação das concessões; (ii) a previsibilidade de cláusulas revisionais; (iii) a contratação de auditorias contábeis e serviços de consultoria.

Conforme destacado por Williamson (1976) a eficácia da concorrência obtida pelos leilões, associada a um adequado desenho contratual, podem favorecer a escolha do leilão de Demsetz (1968) como mecanismo regulador. Todavia, mesmo supondo-se o sucesso da concorrência pelo mercado na busca por uma maior eficiência econômica, a elaboração de contratos completos torna-se inviável. A formatação de contratos contingenciais completos requer a eliminação total das incertezas, sendo então necessário o estabelecimento prévio das condições e termos de oferta do serviço concedido frente a qualquer oscilação de mercado, tais como alterações de demanda, inovações tecnológicas ou comportamentos oportunistas.

Da mesma maneira, o obrigatório estabelecimento de contratos de longo prazo imputa maiores custos ao prestador do serviço, na medida em que tais instrumentos encontram-se demasiadamente expostos a comportamentos oportunistas, especialmente quando desprovidos de um ente imparcial no momento das revisões contratuais previstas por Demsetz (1968). Além disso, Williamson (1976) identifica outros problemas relativos a utilização de contratos incompletos de longo prazo desprovidos de posterior regulação, destacando-se: (i) as dificuldades de execução contratual e a conseguinte preferência por renegociações; (ii) a subjetividade na escolha do melhor conjunto preço qualidade, em especial a descrença no modelo pré concorrencial proposto por Posner (1972); e a falta de paridade entre os concorrentes nos intervalos de renovação, explicada pela especificidade dos ativos e do próprio capital humano empregado nas indústrias de rede.

A hipótese de contratações de curto prazo previstas por Posner (1972) também possuem difícil aplicabilidade prática, especialmente em setores cujos elevados e específicos investimentos requerem um longo prazo de amortização. A alternativa de serem previstas cláusulas que possibilitem a transferência dos ativos ainda não amortizados ao novo prestador do serviço soluciona apenas a questão jurídica do problema. Na medida em que o mecanismo de *franchise bidding* abre

mão de um organismo regulador, as avaliações econômicas dos ativos a serem transferidos ficam mais expostas a comportamentos oportunistas, possibilitando-se superestimações de plantas e equipamentos, bem como divergências nos métodos de depreciação a serem empregados. Em suma, a falta de paridade resultante da especificidade dos ativos e das contratações de curto prazo acabariam por redundar em ineficazes processos concorrenciais no intervalo das renovações de contrato, diferentemente do nível de competitividade requerido no início da concessão.

Com relação ao estudo de caso realizado, percebe-se que a inexperiência em delegar-se à iniciativa privada os serviços de exploração rodoviária, associada à falta de um conjunto de regras claras e bem definidas para o setor, podem ser consideradas as principais justificativas que induzem à manutenção da atividade regulatória. No âmbito político, a falta de expertise pôde ser sentida através dos sistemáticos descumprimentos contratuais promovidos pelo Poder Concedente ao longo dos primeiros anos do programa, os quais comprometeram a continuidade dos contratos inicialmente firmados. Constantes descumprimentos contratuais aumentam os riscos regulatórios e encarecem o custo dos serviços, além de prejudicarem o sucesso de futuros programas de concessões. O cancelamento das linhas de crédito de longo prazo junto ao BNDES exemplificam o impacto de um comportamento oportunista sobre os custos de uma concessão, implicando-se também futuros problemas de execução contratual.

O Termo Aditivo celebrado no decorrer do programa gaúcho de concessões, com vistas à eliminação parcial dos desequilíbrios provocados pelo oportunismo governamental, denota as reduções de qualidade exigidas em relação aos contratos originalmente pactuados. A redução nos indicadores objetivos de qualidade, a não exigência de sobrevida estrutural do pavimento após o término das concessões e os sobreinvestimentos realizados refletem as dificuldades de execução contratual encontradas. Além disso, a prevalência do índice de imagem, aferido exclusivamente através da percepção dos usuários, em relação aos critérios de avaliações objetivas e subjetivas potencializam os problemas advindos da assimetria de informações. Conforme a afirmação de Goldberg (1976), a assimetria de informações entre usuários e concessionárias dificultam a exata avaliação da qualidade dos serviços prestados, favorecendo-se assim, a atuação dos organismos reguladores.

O aludido prejuízo a futuros programas de concessões, decorrentes de uma excessiva discricionariedade administrativa, pode ser percebido pela ineficiência de

um processo concorrencial, na medida em que os problemas de oportunismo acabam por inibir a participação privada na exploração de serviços públicos. Levy e Spiller (1994, p. 203) consideram que “em países onde a discricionariedade administrativa é norma observa-se que a propriedade pública das indústrias de rede emerge em contrapartida aos altos riscos incorridos pelos investimentos privados diretos”.

Relacionado à falta de expertise política, o sistema jurídico também corrobora com a não substituição da atividade regulatória pelo mecanismo de *franchise bidding*. A morosidade e os diferentes entendimentos sobre o tema inviabilizam a eficácia do *enforcement* pretendido por Posner (1972) no atendimento das demandas de usuários e concessionárias. O sistemático fechamento de praças de pedágio em decorrência de decisões judiciais evidenciam esta questão, especialmente no Pólo Rodoviário de Caxias do Sul, situação em que a principal fonte de receita do empreendimento permaneceu inativa por um período superior a dois anos. Embora não restem dúvidas com relação a legalidade da cobrança de pedágio, conforme abordado no capítulo 1 deste trabalho, fatores como o direito de ir e vir e a exigência de rotas alternativas continuam a subsidiar algumas decisões judiciais, via de regra, comprometendo-se o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. A importância do sistema judiciário na eficácia do mecanismo regulador escolhido pode ser entendido da seguinte forma:

Países com a ausência de um bom funcionamento do sistema jurídico irão se deparar com dificuldades, no curto prazo, no desenvolvimento de sistemas regulatórios capazes de sustentar eficientes níveis de participação privada e investimento, existindo poucas razões para que estes canalizem substanciais recursos escassos para tal realização (LEVY; SPILLER, 1994, p. 206).

O conjunto de circunstâncias políticas e legais também acabaram por influenciar negativamente o entendimento de boa parte da sociedade sobre a lógica e a conveniência da administração privada de uma rodovia. A crescente utilização de rotas de fuga e o acirramento nas relações entre usuários e concessionários em determinadas praças de cobrança, denotam a falta de esclarecimento acerca dos benefícios sociais oriundos de um programa de pedágio, bem como reforçam a necessidade de um ente regulador imparcial na mediação dos referidos conflitos. Assim sendo, observa-se que a escolha do adequado mecanismo regulatório, além

dos fatores citados por Williamson (1976)⁷⁷, também deve levar em consideração os aspectos políticos, institucionais, jurídicos e culturais relativos a área de abrangência do *franchise*. A interferência destes fatores no êxito de um desenho regulatório, é sintetizada por Levy e Spiller (1994, p. 226) da seguinte forma:

Em suma, o sucesso de um sistema regulatório depende de como ele se adapta às instituições que prevalecem no país. Se o país carece das instituições requeridas ou constrói um sistema regulatório que é incompatível com suas dotações institucionais, os esforços na privatização podem terminar em desapontamentos, recriminações e no ressurgimento das demandas por reestatização.

Outra relevante questão depreendida a partir do caso analisado, refere-se a fundamental importância do órgão regulador na fase inicial de elaboração dos contratos de concessão, participando efetivamente na definição dos critérios de leilão e na confecção dos editais licitatórios. Partindo-se da premissa que é função *sine qua non* do órgão regulador a preservação dos contratos, independentemente das mudanças de rumo ocorridas em nível de Poder Concedente, um correto e eficaz desenho contratual se faz necessário. Respeitando-se o papel intrínseco ao Poder Concedente, no que diz respeito à definição do objeto a ser concedido e das respectivas metas pretendidas, o processo de outorga, compreendido entre o período de licitação até o início das atividades da firma vencedora, não pode ser privado da efetiva participação do órgão regulador. O modelo de regulação a ser empregado, a determinação dos indicadores de qualidade e a consolidação de uma estrutura tarifária são elementos fundamentais no êxito das atividades desenvolvidas pelas agências, sendo estes definidos justamente no momento de formalização dos contratos.

A análise de caso promovida neste trabalho evidenciou a constituição da agência reguladora local (AGERGS) posteriormente à elaboração dos editais de licitação, indicando a impossibilidade desta em fazer parte da respectiva formatação dos contratos. Contudo, os aditivos firmados em novembro de 2000, bem como as demais prorrogações acordadas ao longo de 2005, prescindiram da participação da AGERGS em virtude exclusivamente de deliberação do próprio Poder Concedente, desperdiçando-se assim, a oportunidade de uma regulação mais efetiva a partir do

⁷⁷ Conforme relatado no capítulo 2 os principais fatores elencados por Williamson são: (i) a eficácia dos leilões utilizados; (ii) a tecnologia envolvida; (iii) as incertezas de demanda; (iv) o nível de conhecimento específico dos ofertantes; (v) a especificidade dos ativos; e (vi) o oportunismo político.

ingresso da agência na constituição do referido acordo. A falta de órgão regulador em um programa de concessões é outra variável que reduz a atratividade do capital privado, na medida em que as garantias de manutenção das condições inicialmente acordadas tornam-se demasiadamente expostas a comportamentos oportunistas, elevando-se o risco regulatório e, por conseguinte, o custo de capital.

No que se refere aos contratos englobados pelo PECR, algumas considerações são passíveis de serem elencadas, tendo-se em vista o aprendizado obtido a partir destas concessões e a constante necessidade de aprimoramento dos mecanismos regulatórios e contratuais a serem empregados em tais circunstâncias. Inicialmente, destaca-se a necessidade de previsão contratual de revisões tarifárias ordinárias. A alta complexidade e os avanços tecnológicos percebidos pelo setor rodoviário imputam aos contratos de longo prazo a necessidade de sistemáticos ajustes, visando-se a manutenção do equilíbrio-econômico financeiro inicialmente estabelecido. Conforme abordado no capítulo 4, a não previsibilidade de revisões periódicas implica um constante e custoso acompanhamento por parte do ente regulador das condições de equilíbrio pactuadas, uma vez que as revisões extraordinárias somente podem ser demandadas a partir de comprovados desequilíbrios.

Outra justificativa para a inclusão de cláusulas que estabeleçam a periodicidade das revisões ordinárias fica por conta da necessidade de ajustamento dos fluxos de veículos previstos nas propostas comerciais das empresas. A superestimação do volume diário médio de veículos (VDM), comum na formulação de propostas que visam o menor custo unitário, implicam alterações na relação entre receita e despesa inicialmente prevista, expondo os contratos a novos problemas de execução. Além disso, frisa-se que o instrumento da revisão periódica é comumente utilizado em outros setores cuja complexidade e a percepção de novas tecnologias encontram-se presentes, como por exemplo, os contratos de concessão relativos à telefonia e a distribuição de energia elétrica.

Ainda com relação ao VDM, observa-se que o mais indicado seria o compartilhamento do risco de tráfego entre as partes contratantes, diferentemente do atual entendimento de que o referido risco é integralmente de responsabilidade das concessionárias (BEATO, 1997). Dessa forma, o Estado passaria a atuar mais efetivamente no combate às rotas de fuga, na conscientização da sociedade acerca dos benefícios implícitos a um programa de pedágio e, inclusive, nas demandas

judiciais relativas à legitimidade das concessões rodoviárias. No mesmo sentido, um comprometimento maior do Estado também tenderia a reduzir a exposição dos contratos aos oportunismos governamentais.

Outra questão que cabe ser salientada é a falta de mecanismos contratuais que permitam o compartilhamento entre concessionárias e usuário dos ganhos de produtividade percebidos ao longo da concessão⁷⁸. Conforme abordado, os aditivos firmados reduziram o volume financeiro dos investimentos inicialmente previstos, com base nas inovações tecnológicas ocorridas durante a vigência dos contratos. Tal fato denota a tendência de redução de custos alcançada pelo advento de uma concessão, seja através (i) do ingresso de novas tecnologias, (ii) da aquisição de insumos a preços mais baixos, (iii) da obtenção de financiamentos de longo prazo, ou ainda, (iv) de um melhor gerenciamento privado. As diferenças entre as taxas de retorno indicadas pelo Poder Concedente e as projetadas pelas concessionárias já denotam por si só os ganhos de eficiência oriundos de uma gestão privada. Além disso, conforme levantado nos estudos revisionais da AGERGS, verificou-se que os preços praticados pelas concessionárias estiveram, em média, 7% abaixo dos valores referenciais estipulados pelo DAER no início da fase licitatória. Ressalta-se que o compartilhamento ora proposto deve conciliar o interesse de usuários e concessionárias, uma vez que a busca pela modicidade tarifária não pode inibir o interesse privado por novas tecnologias.

Com relação ao critério de concorrência utilizado, evidenciou-se que a escolha pela menor tarifa de pedágio ofertada estaria comprometida em virtude da previsibilidade de um pequeno número de concorrentes. A intenção de se obter o menor custo unitário resultou então na adoção do critério da maior extensão rodoviária ofertada. Contudo, na medida em que as taxas internas de retorno foram flexibilizadas, o tipo de leilão utilizado aproximou-se do modelo de “maior quantidade de serviços oferecidos”, entendido por Posner (1972) como determinante na elevação do custo unitário. Ademais, frisa-se que além da necessidade de uma razoável concorrência efetiva, a utilização do critério menor tarifa requer uma profunda análise das estruturas de financiamento contidas nas propostas ofertadas. A precaução sugerida refere-se aos problemas de seleção adversa, passíveis de

⁷⁸ Cita-se como exemplo a adoção de um “fator-x” utilizado em regime de *Price cap*. Em linhas gerais, o “fator-x” funciona como um redutor do índice de reajuste contratualmente acordado, prevendo a redução de custos em virtude de ganhos de produtividade.

ocorrerem em concorrências onde comportamentos aventureiros podem comprometer a execução do objeto licitado nos formatos contratualmente pactuados, em especial, quando o risco de tráfego for integralmente atribuído à concessionária (BEATO, 1997).

REFERÊNCIAS

AGERGS. **Nota Técnica DQ 01/2006: Indicadores de Qualidade dos Serviços – Pólos de Concessão Rodoviária.** Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/destaques/indicadores/notatec.pdf>>. Acesso em: 15 de maio de 2007.

ARAÚJO, João Lizardo R. H. de. **Regulação de Monopólios e Mercados: questões básicas.** Rio de Janeiro. In: I Seminário Nacional do Núcleo de Economia da Infra-estrutura - IE/UFRJ, julho. 1997.

BALDWIN, R.; CAVE, M. ***Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice.*** New York: Oxford University Press, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, Institui Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública e dá outras providências. In: <<http://www.presidencia.gov.br/legisla.htm>>. Acesso em: 22 jun.04.

_____. Lei Federal n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o Regime de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. In: <<http://www.presidencia.gov.br/legisla.htm>>. Acesso em: 22 jun.04.

_____. Lei Federal n.º 9.069, de 29 de junho de 1995. Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do Real e os critérios para conversão das obrigações para o Real, e dá outras providências. In: <<http://www.presidencia.gov.br/legisla.htm>>. Acesso em: 22 jun.04.

_____. Lei Federal n.º 9.277, de 10 de maio de 1996. Autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais. In: <<http://www.presidencia.gov.br/legisla.htm>>. Acesso em: 22 jun.04.

_____. Lei Federal n.º 10.233, de 05 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. In: <<http://www.presidencia.gov.br/legisla.htm>>. Acesso em: 22 jun.04.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação.** 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

DEMSETZ, Harold. *Why regulate utilities?* ***Journal of Law and Economics.*** Chicago, v. 11, p. 55-66, *april*. 1968.

_____. *On the Regulation of Industry: A Reply.* **Journal of Political Economy**. Chicago, v. 79, p. 356-63, mar./abr.1971.

DONI, N. *Competition and Regulation in Franchise Bidding.* **Journal of Regulatory Economics**, v. 25, pp. 223-243, 2004.

EDWIN CHADWICK. *Results of Different Principles of Legislation in Europe: Of Competition for the Field as Compared with Competition within the Field of Service.* **Journal of the Royal Statistical Society**, series A22, pp. 381–420. 1859.

ENGEL, E.; FISCHER, R.; GALETOVIC, A. *Highway franchising: pitfalls and opportunities.* **American Economic Review**, pp. 68-72, may.1997.

_____. *Least-Present-Value-of-Revenue Auctions and Highway Franchising.* **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 109, pp. 993-1020. 2001.

EKELUND, R. B., HÉBERT, R. F. *The Proto-History of Franchise Bidding.* **Southern Economic Journal**, v. 48, pp. 464–74, october. 1981.

EKELUND, R. B.; TOLLINSON, R. D. **Politicized economies: monarchy, monopoly, and mercantilism.** College Station: Texas, 1981.

GITMAN, Lawrence J. **Princípios de administração financeira**, 7. ed. São Paulo: Harbra, 2002. p. 416-65. cap. 11.

GOLDBERG, Victor P. *Regulation and Administered Contracts.* **The Bell Journal of Economics**. v. 7, n. 2, p. 426-48, autumn.1976.

KLEIN, Michael. **Bidding for Concessions.** *Working Papers - Private Participation in Infrastructure Division, Private Sector Development Department.* World Bank, august. 1998.

LEVY B.; SPILLER Pablo T. *The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation.* **The Journal of Law, Economics and Organization**, v10, p. 201-46, october.1994.

LITTLECHILD, Stephen C. *Misleading Calculations of the Social Costs of Monopoly Power.* **Economic Journal**, p. 348-63, june. 1981.

_____. *Competitive Bidding for a Long Term Electricity Distribution Contract.* **The Review of Network Economics**, v.1, p. 1-38, march. 2002.

MELLO, Celso A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MICHEL, Fernando D.; CYDIS, Helena B. B.; OLIVEIRA, Roberto G. (org.). **A experiência brasileira de concessões de rodovias.** São Paulo: FIPE/USP; LASTRAN/UFRGS, 2003.

NOMBELA, G.; DE RUS, G. **Flexible-term contracts for road franchising**. In: *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 10, v. 38. p. 163-79. Elsevier. 2004.

OLIVEIRA, Roberto G. (org.). **Avaliação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias**. São Paulo: FIPE/USP, 2001.

PEREIRA, Etíel S. B. A equação econômico-financeira da concessão de serviço público e o momento de sua formação. **Revista do Centro de Estudos Jurídicos**. n. 23, p. 31-33, out./dez. 2003.

PINTO, H. Q.; SILVEIRA, J. P. **Aspectos Teóricos de Regulação Econômica: Controle de Preços**. Nota Técnica Agência Nacional do Petróleo n.º 008, Brasília, 1999.

PINTO, H. Q.; PIRES, M. C. P. **Assimetria de Informações e Problemas Regulatórios**. Nota Técnica Agência Nacional do Petróleo n.º 009, Brasília, 2000.

POSSAS, M.; PONDE, J.; FAGUNDES, J. **Regulação da Concorrência nos Setores de Infra-estrutura no Brasil: elementos introdutórios para um quadro conceitual**. Rio de Janeiro: Relatório de Pesquisa IPEA, 1997.

POSNER, Richard A. *The Appropriate Scope of Regulation in the Cable Television Industry*. **The Bell Journal of Economics**. v. 3, p. 98-129, spring. 1972.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Lei Estadual n.º 10.086, de 24 de janeiro de 1994. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos e dá outras providências. In: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 22 jun.04.

_____. Lei Estadual n.º 10.698, de 12 de janeiro de 1996. Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação de rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Estadual e pertencentes ao complexo de obras ou serviços denominado Pólo de Concessão Rodoviária - Lajeado/RS. In: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 22 jun.04.

_____. Lei Estadual n.º 10.699, de 12 de janeiro de 1996. Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação de rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Estadual e pertencentes ao complexo de obras ou serviços denominado Pólo de Concessão Rodoviária - Gramado/RS. In: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 22 jun.04.

_____. Lei Estadual n.º 10.700, de 12 de janeiro de 1996. Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação de rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Estadual e pertencentes ao complexo de obras ou serviços denominado Pólo de Concessão Rodoviária - Metropolitano/RS. In: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 22 jun.04.

_____. Lei Estadual n.º 10.702, de 12 de janeiro de 1996. Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação de rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Estadual e pertencentes ao complexo de obras ou serviços denominado Pólo de Concessão Rodoviária - Carazinho/RS. In: <<http://www.al.rs.gov.br/legis.>>. Acesso em: 22 jun.04.

_____. Lei Estadual n.º 10.703, de 12 de janeiro de 1996. Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação de rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Estadual e pertencentes ao complexo de obras ou serviços denominado Pólo de Concessão Rodoviária – Santa Cruz do Sul/RS. In: <<http://www.al.rs.gov.br/legis.>>. Acesso em: 22 jun.04.

_____. Lei Estadual n.º 10.704, de 12 de janeiro de 1996. Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação de rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Estadual e pertencentes ao complexo de obras ou serviços denominado Pólo de Concessão Rodoviária - Vacaria/RS. In: <<http://www.al.rs.gov.br/legis.>>. Acesso em: 22 jun.04.

_____. Lei Estadual n.º 10.705, de 12 de janeiro de 1996. Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação de rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Estadual e pertencentes ao complexo de obras ou serviços denominado Pólo de Concessão Rodoviária - Caxias do Sul/RS. In: <<http://www.al.rs.gov.br/legis.>>. Acesso em: 22 jun.04.

_____. Lei Estadual n.º 10.931, de 09 de janeiro de 1997. Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS e dá outras providências. In: <<http://www.al.rs.gov.br/legis.>>. Acesso em: 22 jun.04.

_____. Lei Estadual n.º 10.942, de 26 de março de 1997. Cria o quadro de pessoal da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS e dá outras providências. In: <<http://www.al.rs.gov.br/legis.>>. Acesso em: 22 jun.04.

_____. Lei Estadual n.º 11.545, de 22 de novembro de 2000. Autoriza o Poder Executivo a proceder aditamento nos contratos de concessão de Pólos Rodoviários, instituídos pelas Leis n.º 10.698, 10.699, 10.700, 10.702, 10.703, 10.704, 10.705, todas de 12 de janeiro de 1996, e dá outras providências. In: <<http://www.al.rs.gov.br/legis.>>. Acesso em: 22 jun.04.

_____. Processo DAER n.º 000220-39.00/98, de 15 de abril de 1998. Projeto do Pólo Rodoviário de Carazinho, v. 1 e 2. 618 p.

STIGLITZ, J. A. ***Economics of the Public Sector***. 3. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2000.

TELSER, Lester G. *On The Regulation of Industry: A Note*. ***Journal of Political Economy***, Chicago, v. 77, p. 937-52, nov./dez. 1971.

TREBING, H. M. *The Chicago School versus Public Utility Regulation. Journal of Economic Issues*. v. 10, n. 1, p. 97-126, march. 1976.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VARIAN, H. R. **Microeconomia: Princípios Básicos**. 6. ed. São Paulo: Campus, 2002.

VISCUSI, W. K.; VERNON J. M.; HARRINGTON J. E. **Economics of Regulation and Antitrust**, 3. ed. Cambridge, Mass: MIT Press, 2000. p. 377-409. cap. 12.

YIN, Roberto K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman. 2002.

WILLIAMSON, Oliver E. *Franchising Bidding for Natural Monopolies: in general and with respect to CATV. The Bell Journal of Economics*. v. 7, p. 73-104. spring. 1976.

ANEXO A – LEIS AUTORIZATIVAS

LEI Nº 10.698, DE 12 DE JANEIRO DE 1996.

Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação de rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Estadual e pertencentes ao complexo de obras ou serviços denominado Pólo de Concessão Rodoviária - Lajeado/RS.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado, que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação do Sistema Rodoviário, composto pelas rodovias abaixo descritas que, em conjunto, formam o Pólo de Concessão Rodoviária - Lajeado/RS, após a transferência, pela União, da jurisdição ou da delegação de poder concedente para o Estado, das rodovias federais integrantes do Sistema:

I - Rodovia Estadual RS/129, trecho Entroncamento RS/130 (para Arroio do Meio) ao Entroncamento RS/431 (Dois Lajeados);

II - Rodovia Estadual RS/130, trecho Entroncamento BR-386 (para Lajeado) ao Entroncamento RS/129 (para Encanta do);

III - Rodovia Estadual Transitória RST/453, trechos Entroncamento BR-287 (para Santa Cruz do Sul) ao Entroncamento BR-386 (para Lajeado) e Entroncamento BR-386 (Estrela) ao Entroncamento BR-470 (Garibaldi);

IV - Rodovia Estadual BR-386, trechos Lajeado a Soledade e Lajeado ao Entroncamento RST/287 (para Montenegro).

Art. 2º - A concessão, ora autorizada, será formalizada através de Termo de Contrato, decorrente de procedimento licitatório, na modalidade de concorrência pública.

Art. 3º - O prazo de concessão será de quinze anos.

Art. 4º - As tarifas serão fixadas atendendo ao critério da equidade entre a prestação do serviço adequado e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Parágrafo 1º - Serviço adequado é o que satisfaça as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Parágrafo 2º - Equilíbrio econômico-financeiro do contrato é o resultado obtido pela receita da cobrança das tarifas que cubram os custos da prestação dos serviços, que

ressarcam o investimento efetuado pelo concessionário, bem como lhe proporcionem justa remuneração.

Parágrafo 3º - Os custos referidos, que são os de administração, operação, conservação, manutenção e ampliação do mencionado Sistema Rodoviário mais o ressarcimento do investimento e a justa remuneração, serão apurados, por meio de planilhas, previamente aprovadas pelo Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - DAER/RS, através de seus órgãos técnicos, as quais conterão os parâmetros, os coeficientes técnicos e os métodos de cálculos, usualmente aceitos para a espécie de serviços concedidos.

Parágrafo 4º - O Pagamento relativo às tarifas mencionadas no “caput” deste artigo, em cada um dos trechos citados nos incisos I, II, III e IV do artigo 1º, fica limitado a um único por dia, por usuário.

Art. 5º - O reajustamento das tarifas dar-se-á anualmente e refletirá, apenas, o efeito inflacionário do período.

Art. 6º - A revisão das tarifas dar-se-á, sempre que necessária, para apurar e corrigir eventuais distorções na estrutura de custo dos serviços ou fontes acessórias de receitas, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Art. 7º - Poderão ser estabelecidas, em favor do concessionário, outras fontes acessórias de receita, que possibilitem a modicidade, a estabilização ou a redução das tarifas pagas pelos usuários, desde que tal possibilidade esteja prevista no edital de licitação e no contrato.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º - Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 12 de janeiro de 1996.

FIM DO DOCUMENTO

LEI Nº 10.699, DE 12 DE JANEIRO DE 1996.

Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação de rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Estadual e pertencentes ao complexo de obras ou serviços denominado Pólo de Concessão Rodoviária - Gramado/RS.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado, que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação do Sistema Rodoviário composto pelas rodovias abaixo descritas:

- I - Rodovia Estadual RS/115, trecho Gramado a Taquara;
- II - Rodovia Estadual RS/235, trechos Nova Petrópolis a Gramado; Gramado a Canela e Canela a São Francisco de Paula;
- III - Rodovia Estadual RS/466, trecho Canela a Caracol.

Art. 2º - A concessão, ora autorizada, será formalizada através de Termo de Contrato, decorrente de procedimento licitatório, na modalidade de concorrência pública.

Art. 3º - O prazo de concessão será de quinze anos.

Art. 4º - As tarifas serão fixadas atendendo ao critério da equidade entre a prestação do serviço adequado e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Parágrafo 1º - Serviço adequado é o que satisfaça as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Parágrafo 2º - Equilíbrio econômico-financeiro do contrato é o resultado obtido pela receita da cobrança das tarifas que cubram os custos da prestação dos serviços, que ressarcam o investimento efetuado pelo concessionário, bem como lhe proporcionem justa remuneração.

Parágrafo 3º - Os custos referidos, que são os de administração, operação, conservação, manutenção e ampliação do mencionado Sistema Rodoviário mais o ressarcimento do investimento e a justa remuneração, serão apurados por meio de planilhas, previamente aprovadas pelo Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem -

DAER/RS, através de seus órgãos técnicos, as quais conterão os parâmetros, os coeficientes técnicos e os métodos de cálculos, usualmente aceitos para a espécie de serviços concedidos.

Parágrafo 4º - O pagamento relativo às tarifas mencionadas no “caput” deste artigo, em cada um dos trechos citados nos incisos I, II, III e IV do artigo 1º, fica limitado a um único por dia, por usuário.

Art. 5º - O reajustamento das tarifas dar-se-á anualmente e refletirá, apenas, o efeito inflacionário do período.

Art. 6º - A revisão das tarifas dar-se-á, sempre que necessária, para apurar e corrigir eventuais distorções na estrutura de custo dos serviços ou fontes acessórias de receitas, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Art. 7º - Poderão ser estabelecidas, em favor do concessionário, outras fontes acessórias de receita, que possibilitem a modicidade, a estabilização ou a redução das tarifas pagas pelos usuários, desde que tal possibilidade esteja prevista no edital de licitação e no contrato.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º - Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 12 de janeiro de 1996.

FIM DO DOCUMENTO

LEI Nº 10.700, DE 12 DE JANEIRO DE 1996.

Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação de rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Estadual e pertencentes ao complexo de obras ou serviços denominado Pólo de Concessão Rodoviária - Metropolitan/RS.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado, que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação do Sistema Rodoviário composto pelas rodovias abaixo descritas que, em conjunto, formam o Pólo de Concessão Rodoviária - Metropolitan/RS, após a transferência, pela União, da jurisdição ou da delegação de poder, concedente para o Estado, das rodovias federais integrantes do Sistema:

- I - Rodovia Estadual RS/030, trecho Gravataí a Osório;
- II - Rodovia Estadual RS/040, trecho Viamão a Pinhal;
- III - Rodovia Estadual RS/118, trecho Gravataí a Sapucaia;
- IV - Rodovia Estadual RS/784, trecho Pinhal a Cidreira;
- V - Rodovia Federal BR-116, trecho Guaíba a Camaquã;
- VI - Rodovia Federal BR-290, trecho Guaíba a Pantano Grande.

Art. 2º - A concessão, ora autorizada, será formalizada através de Termo de Contrato, decorrente de procedimento licitatório, na modalidade de concorrência pública.

Art. 3º - O prazo de concessão será de quinze anos.

Art. 4º As tarifas serão fixadas atendendo ao critério da equidade entre a prestação do serviço adequado e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Parágrafo 1º - Serviço adequado é o que satisfaça as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Parágrafo 2º - Equilíbrio econômico-financeiro do contrato é o resultado obtido pela receita da cobrança das tarifas que cubram os custos da prestação dos serviços, que ressarcam o investimento efetuado pelo concessionário, bem como lhe proporcionem justa remuneração.

Parágrafo 3º - Os custos referidos, que são os de administração, operação, conservação, manutenção e ampliação do mencionado Sistema Rodoviário mais o ressarcimento do investimento e a justa remuneração, serão apurados por meio de planilhas, previamente aprovadas pelo Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - DAER/RS, através de seus órgãos técnicos, as quais conterão os parâmetros, os coeficientes técnicos e os métodos de cálculos, usualmente aceitos para a espécie de serviços concedidos.

Parágrafo 4º - O pagamento relativo às tarifas mencionadas no “caput” deste artigo, em cada um dos trechos citados nos incisos I, II, III e IV do artigo 1º, fica limitado a um único por dia, por usuário.

Art. 5º - O reajustamento das tarifas dar-se-á anualmente e refletirá, apenas, o efeito inflacionário do período.

Art. 6º - A revisão das tarifas dar-se-á, sempre que necessária, para apurar e corrigir eventuais distorções na estrutura de custo dos serviços ou fontes acessórias de receitas, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Art. 7º - Poderão ser estabelecidas, em favor do concessionário, outras fontes acessórias de receita, que possibilitem a modicidade, a estabilização ou a redução das tarifas pagas pelos usuários, desde que tal possibilidade esteja prevista no edital de licitação e no contrato.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º - Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 12 de janeiro de 1996.

FIM DO DOCUMENTO

LEI Nº 10.702, DE 12 DE JANEIRO DE 1996.

Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação de rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Estadual e pertencentes ao complexo de obras ou serviços denominado Pólo de Concessão Rodoviária - Carazinho/RS.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado, que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação do Sistema Rodoviário composto pelas rodovias abaixo descritas que, em conjunto, formam o Pólo de Concessão Rodoviária - Carazinho/RS, após a transferência, pela União, da jurisdição ou da delegação de poder, concedente para o Estado, das rodovias federais integrantes do Sistema:

- I - Rodovia Federal BR-386, trechos Carazinho a Sarandi e Carazinho a Soledade;
- II - Rodovia Federal BR-285, trechos Carazinho a Passo Fundo e Carazinho a Saldanha Marinho.

Art. 2º - A concessão, ora autorizada, será formalizada através de Termo de Contrato, decorrente de procedimento licitatório, na modalidade de concorrência pública.

Art. 3º - O prazo de concessão será de quinze anos.

Art. 4º As tarifas serão fixadas atendendo ao critério da equidade entre a prestação do serviço adequado e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Parágrafo 1º - Serviço adequado é o que satisfaça as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Parágrafo 2º - Equilíbrio econômico-financeiro do contrato é o resultado obtido pela receita da cobrança das tarifas que cubram os custos da prestação dos serviços, que ressarcam o investimento efetuado pelo concessionário, bem como lhe proporcionem justa remuneração.

Parágrafo 3º - Os custos referidos, que são os de administração, operação, conservação, manutenção e ampliação do mencionado Sistema Rodoviário mais o ressarcimento do investimento e a justa remuneração, serão apurados por meio de planilhas, previamente aprovadas pelo Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem -

DAER/RS, através de seus órgãos técnicos, as quais conterão os parâmetros, os coeficientes técnicos e os métodos de cálculos, usualmente aceitos para a espécie de serviços concedidos.

Parágrafo 4º - O pagamento relativo às tarifas mencionadas no “caput” deste artigo, em cada um dos trechos citados nos incisos I, II, III e IV do artigo 1º, fica limitado a um único por dia, por usuário.

Art. 5º - O reajustamento das tarifas dar-se-á anualmente e refletirá, apenas, o efeito inflacionário do período.

Art. 6º - A revisão das tarifas dar-se-á, sempre que necessária, para apurar e corrigir eventuais distorções na estrutura de custo dos serviços ou fontes acessórias de receitas, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Art. 7º - Poderão ser estabelecidas, em favor do concessionário, outras fontes acessórias de receita, que possibilitem a modicidade, a estabilização ou a redução das tarifas pagas pelos usuários, desde que tal possibilidade esteja prevista no edital de licitação e no contrato.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º - Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 12 de janeiro de 1996.

FIM DO DOCUMENTO

LEI Nº 10.703, DE 12 DE JANEIRO DE 1996.

Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação de rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Estadual e pertencentes ao complexo de obras ou serviços denominado Pólo de Concessão Rodoviária - Santa Cruz do Sul/RS.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado, que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação do Sistema Rodoviário composto pelas rodovias abaixo descritas que, em conjunto, formam o Pólo de Concessão Rodoviária - Santa Cruz do Sul/RS, após a transferência, pela União, da jurisdição ou da delegação de poder, concedente para o Estado, da rodovia federal integrantes do Sistema:

I - Rodovia Estadual Transitória RST/286, trechos Santa Cruz do Sul ao Entroncamento BR-153 (para Cachoeira do Sul) e Santa Cruz do Sul ao Entroncamento BR-386 (Tabaí);

II - Rodovia Federal BR-471, trecho Santa Cruz do Sul a Pantano Grande.

Art. 2º - A concessão, ora autorizada, será formalizada através de Termo de Contrato, decorrente de procedimento licitatório, na modalidade de concorrência pública.

Art. 3º - O prazo de concessão será de quinze anos.

Art. 4º As tarifas serão fixadas atendendo ao critério da equidade entre a prestação do serviço adequado e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Parágrafo 1º - Serviço adequado é o que satisfaça as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Parágrafo 2º - Equilíbrio econômico-financeiro do contrato é o resultado obtido pela receita da cobrança das tarifas que cubram os custos da prestação dos serviços, que ressarcam o investimento efetuado pelo concessionário, bem como lhe proporcionem justa remuneração.

Parágrafo 3º - Os custos referidos, que são os de administração, operação, conservação, manutenção e ampliação do mencionado Sistema Rodoviário mais o ressarcimento do investimento e a justa remuneração, serão apurados por meio de planilhas,

previamente aprovadas pelo Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - DAER/RS, através de seus órgãos técnicos, as quais conterão os parâmetros, os coeficientes técnicos e os métodos de cálculos, usualmente aceitos para a espécie de serviços concedidos.

Parágrafo 4º - O pagamento relativo às tarifas mencionadas no “caput” deste artigo, em cada um dos trechos citados nos incisos I, II, III e IV do artigo 1º, fica limitado a um único por dia, por usuário.

Art. 5º - O reajustamento das tarifas dar-se-á anualmente e refletirá, apenas, o efeito inflacionário do período.

Art. 6º - A revisão das tarifas dar-se-á, sempre que necessária, para apurar e corrigir eventuais distorções na estrutura de custo dos serviços ou fontes acessórias de receitas, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Art. 7º - Poderão ser estabelecidas, em favor do concessionário, outras fontes acessórias de receita, que possibilitem a modicidade, a estabilização ou a redução das tarifas pagas pelos usuários, desde que tal possibilidade esteja prevista no edital de licitação e no contrato.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º - Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 12 de janeiro de 1996.

FIM DO DOCUMENTO

LEI Nº 10.704, DE 12 DE JANEIRO DE 1996.

Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação de rodovias integrantes da Sistema Rodoviário Estadual e Pertencentes ao complexo de obras ou serviços denominado Pólo de Concessão Rodoviária - Vacaria/RS.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado, que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação do Sistema Rodoviário composto pelas rodovias abaixo descritas que, em conjunto, formam o Pólo de Concessão Rodoviária - Vacaria/RS, após as respectivas transferências de jurisdição ou delegação de poder concedente, efetivadas entre a União e o Estado:

I - Rodovia Federal BR-116, trecho Vacaria a Divisa de Santa Catarina e Vacaria a São Marcos;

II - Rodovia Federal BR-285, trecho Vacaria a Lagoa Vermelha.

Art. 2º - A concessão, ora autorizada será formalizada através de termo de contrato, decorrente de procedimento licitatório, na modalidade de concorrência pública.

Art. 3º - O prazo de concessão será de quinze anos.

Art. 4º - As tarifas serão fixadas atendendo ao critério da equidade entre a prestação do serviço adequado e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Parágrafo 1º - Serviço adequado é o que satisfaça as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Parágrafo 2º - Equilíbrio econômico-financeiro do contrato é o resultado obtido pela receita da cobrança das tarifas que cubram os custos da prestação dos serviços, que ressarcam o investimento efetuado pelo concessionário, bem como lhe proporcionem justa remuneração.

Parágrafo 3º - Os custos referidos, que não os de administração, operação, conservação, manutenção e ampliação do mencionado Sistema Rodoviário mais o ressarcimento do investimento e a justa remuneração, serão apurados por meio de planilhas, previamente aprovadas pelo Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem -

DAER/RS, através de seus órgãos técnicos, as quais conterão os parâmetros, os coeficientes técnicos e os métodos de cálculos, usualmente aceitos para a espécie de serviços concedidos.

Parágrafo 4º - O pagamento relativo às tarifas mencionadas no “caput” deste artigo, em cada um dos trechos citados nos incisos I, II, III e IV do artigo 1º, fica limitado a um único por dia, por usuário.

Art. 5º - O reajustamento das tarifas dar-se-á anualmente e refletirá, apenas, o efeito inflacionário do período.

Art. 6º - A revisão das tarifas dar-se-á, sempre que necessária, para apurar e corrigir eventuais distorções na estrutura de custos dos serviços ou fontes acessórias e de receitas, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Art. 7º - Poderão ser estabelecidas, em favor do concessionário, outras fontes acessórias de receita, que possibilitem a modicidade, a estabilização ou a redução das tarifas pagas pelos usuários, desde que tal possibilidade esteja prevista no edital de licitação e no contrato.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º - Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 12 de janeiro de 1996.

FIM DO DOCUMENTO

LEI Nº 10.705, DE 12 DE JANEIRO DE 1996.

Autoriza o Poder Executivo a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação de rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Estadual e pertencentes ao complexo de obras ou serviços denominado Pólo de Concessão Rodoviária - Caxias do Sul/RS.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado, que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a conceder os serviços de operação e exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação do Sistema Rodoviário composto pelas rodovias abaixo descritas que, em conjunto, formam o Pólo de Concessão Rodoviária - Caxias do Sul/RS, após a transferência, pela União, da jurisdição ou da delegação de poder concedente para o Estado, da rodovia federal integrante do Sistema:

I - Rodovia Estadual RS/122, trecho Caxias do Sul a Antônio Prado;

II - Rodovia Federal BR-116, trechos Caxias da Sul a São Marcos e Caxias do Sul a Vila Cristina.

Art. 2º - A concessão, ora autorizada, será formalizada através de termo de Contrato, decorrente de procedimento licitatório, na modalidade de concorrência pública.

Art. 3º O prazo de concessão será de quinze anos.

Art. 4º As tarifas serão fixadas atendendo ao critério da equidade entre a prestação de serviço adequado e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Parágrafo 1º - Serviço adequado é o que satisfaça as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Parágrafo 2º - Equilíbrio econômico-financeiro do contrato é o resultado obtido pela receita da cobrança das tarifas que cubram os custos da prestação dos serviços, que ressarcam o investimento efetuado pelo concessionário, bem como lhe proporcionem justa remuneração.

Parágrafo 3º - Os custos referidos, que são os da administração, operação, conservação, manutenção e ampliação do mencionado Sistema Rodoviário mais o ressarcimento do investimento e a justa remuneração, serão apurados por meio de planilhas, previamente aprovadas pelo Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem DAER/RS,

através de seus órgãos técnicos, as quais conterão os parâmetros, os coeficientes técnicos, e os métodos de cálculos, usualmente aceitos para a espécie de serviços concedidos.

Parágrafo 4º - O pagamento relativo às tarifas mencionadas no “caput” deste artigo, em cada um dos trechos citados nos incisos I, II, III e IV do artigo 1º, fica limitado a um único por dia, por usuário.

Art. 5º - O reajustamento das tarifas dar-se-á anualmente e refletirá, apenas, o efeito inflacionário do período.

Art. 6º - A revisão das tarifas dar-se-á, sempre que necessária, para apurar e corrigir eventuais distorções na estrutura de custos dos serviços ou fontes acessórias de receitas, objetivando a manutenção da equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Art. 7º - Poderão ser estabelecidas, em favor do concessionário, outras fontes acessórias de receita, que possibilitem a modicidade, a estabilização ou a redução das tarifas pagas pelos usuários, desde que tal possibilidade esteja prevista no edital de licitação e no contrato.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º - revogam-se as disposições em contraio.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 12 de janeiro de 1996.

FIM DO DOCUMENTO

**ANEXO B – MODELO DE CONTRATO DE CONCESSÃO UTILIZADO NO PECR:
PÓLO RODOVIÁRIO METROPOLITANO**



Estado do Rio Grande do Sul

CONTRATO N.º PJ/CD/087/98

CONTRATO DE OUTORGA DE CONCESSÃO CELEBRADO ENTRE O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, ATRAVÉS DO DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – DAER/RS E A EMPRESA METROVIAS S/A CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS, COM A INTERVENIÊNCIA DA UNIÃO POR INTERMÉDIO DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES E DA SECRETARIA DE ESTADO DOS TRANSPORTES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, PARA A EXPLORAÇÃO, MEDIANTE COBRANÇA DE PEDÁGIOS, DO COMPLEXO RODOVIÁRIO DENOMINADO POLO DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA METROPOLITANO/RS, COM EXTENSÃO TOTAL DE 805,00 KM, COMPREENDENDO A RECUPERAÇÃO INICIAL COMPULSÓRIA, NO PRIMEIRO ANO DA CONCESSÃO, DAS SEGUINTE RODOVIAS: BR/153, TRECHO **ENTR. BR/290 – BAGÉ**, NUMA EXTENSÃO DE **137,00 KM**; BR/290, TRECHO **ENTR. BR/290 – SÃO GABRIEL**, NUMA EXTENSÃO DE **84,00 KM**; BR/392, TRECHO **SANTANA DA BOA VISTA – ENTR. BR/290**, NUMA EXTENSÃO DE **74 KM**; BEM COMO A RECUPERAÇÃO, A MANUTENÇÃO, A OPERAÇÃO E A CONSERVAÇÃO DAS SEGUINTE RODOVIAS: BR/116, TRECHO **GUAÍBA – CAMAQUÃ**, NUMA EXTENSÃO DE **98,00 KM**; BR/290, TRECHO **ELDORADO DO SUL – ENTR. BR/153**, NUMA EXTENSÃO DE **205,00 KM**; RS/030, TRECHO **GRAVATAÍ – OSÓRIO**, NUMA EXTENSÃO DE **74,00 KM**; RS/040, TRECHO **VIAMÃO - PINHAL**, NUMA EXTENSÃO DE **83,00 KM**; RS/784, TRECHO **ENTR. RS/040 – CIDREIRA**, NUMA EXTENSÃO DE **15,00 KM**; INCLUSIVE O TRECHO OFERTADO POR OCASIÃO DA LICITAÇÃO N.º 073/96 E QUE AGORA FAZ PARTE DESTE CONTRATO DE CONCESSÃO, NA BR/153, **COMPREENDIDO ENTRE O ENTR. COM A BR/290 E O ENTR. COM A BR/392**, NUMA EXTENSÃO DE **26,00 KM**; BEM COMO A RODOVIA RS/474, TRECHO **ENTR. RS/239 – ENTR. RS/030**, NUMA EXTENSÃO DE **35,00 KM**, QUE SERÁ INCORPORADA À ESTA CONCESSÃO A PARTIR DA SUA CONCLUSÃO PELO DAER/RS, NA FORMA ABAIXO:

1. – PREÂMBULO

1.1. – CONTRATANTES:

O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, neste ato representado por seu Governador, Sr. **ANTONIO BRITTO**, brasileiro, casado, jornalista, portador do CIC N.º 149.090.140-04, com domicílio especial no Palácio Piratini sito à Praça Marechal Deodoro, s/n, na cidade de Porto Alegre/RS, por intermédio do DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, a seguir denominado DAER/RS, na qualidade de executor do Programa Estadual de Concessão de Rodovias e de Trechos Delegados, neste ato representado por seu Diretor-Geral ENGº **JOSÉ LUIZ ROCHA PAIVA** e a Empresa **METROVIAS S/A CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS**, com



Estado do Rio Grande do Sul

sede na cidade de Guaíba/RS, à Rua Artur Green, nº 98, sala 201, bairro Nossa Senhora da Fátima, doravante denominada CONCESSIONÁRIA, neste ato representada por seu Diretores PAULO OIAMA DE MACEDO SILVA, brasileiro, casado, residente e domiciliado em Porto Alegre/RS., à rua Sebastião Wolf, n. 150, devidamente inscrito no CIC sob n.º 008.655.080/20, cédula de identidade R.G. nº 9016833081 – SSP/RS e LUÍS EDUARDO PAIVA SEVERO, brasileiro, casado, residente e domiciliado em Porto Alegre/RS., à rua José Otávio Mânica, 220, devidamente inscrito no CIC sob n.º 122.484.790/34, cédula de identidade R.G. nº 3006149755, com poderes bastantes de representação, conforme documentação arquivada no DAER/RS, com a interveniência da União através do Ministério dos Transportes, neste ato representado por seu Ministro, o Sr. **ELISEU PADILHA**, com domicílio especial no 6º andar do Bloco “R” da Esplanada dos Ministérios, Brasília – DF e da Secretaria de Estado dos Transportes/RS, neste ato representada por seu Secretário, Sr. **FLÁVIO ROBERTO LUIZ VAZ NETTO**, brasileiro, casado, advogado, portador do CIC N.º 059.582.100-68, residente e Domiciliado à rua Coronel Lucas de Oliveira, N.º 1061, ap. 201 – Porto Alegre/RS.

1.2. - REGISTROS DA CONTRATADA:

A CONCESSIONÁRIA está devidamente registrada no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda sob o número 02.393.266/0001-77, bem como no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia da 8ª Região/RS sob o número 96998.

1.3. - FUNDAMENTO DO CONTRATO:

O presente CONTRATO decorre da Decisão N.º 23.363, tomada na sessão ordinária N.º 3.391, de 05 de janeiro de 1998 do Conselho Executivo do DAER/RS, que julgando a Licitação por Concorrência Pública, conforme EDITAL DE CONVOCAÇÃO N.º 73/96, publicado no Diário Oficial do Estado, edição de 15 de julho de 1997, decidiu adjudicar a concessão para exploração do Complexo Rodoviário à CONCESSIONÁRIA, pela oferta e condições oferecidas e com fundamento no que dispõe a Lei N.º 8.666, de 21 de junho de 1993, tudo como consta no expediente protocolado no DAER/RS sob N.º 15.197/96.0, bem assim da Lei N.º 9.277, de 10 de maio de 1996 e do Convênio de Delegação 009/96, celebrado entre o Estado do Rio Grande do Sul e a União, o qual é parte integrante deste instrumento, independentemente de transcrição.

2. – OBJETO, ÁREA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO E ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA

2.1. - OBJETO DO CONTRATO:

Este CONTRATO tem por objeto a outorga de CONCESSÃO para a exploração do complexo rodoviário, denominado PÓLO METROPOLITANO, mediante a cobrança de pedágio e a prestação de serviços inerentes, acessórios e complementares à concessão de serviços públicos prevista pela Lei Estadual N.º 10.700, de 12 de janeiro de 1996 e consoante o disposto no Processo N.º 15.197/96.0.

2.2. - ÁREA DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO:

A área da concessão é a compreendida pelas rodovias e respectivas faixas marginais, assim como pelas áreas de descanso e áreas ocupadas com instalações administrativas, conforme descrito no



Estado do Rio Grande do Sul
EDITAL DE CONVOCAÇÃO e seus ANEXOS.

**2.3. – ENCARGOS DA
CONCESSIONÁRIA:**

2.3.1. As obras e serviços a serem executadas pela CONCESSIONÁRIA são as especificadas no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA, o qual, para todos os efeitos, vigorará com as alterações introduzidas pelo PROJETO BÁSICO DE EXPLORAÇÃO, ambos anexos a este CONTRATO, assim interpretando-se todas as menções ao primeiro, feitas neste instrumento, ainda que não expressas.

2.3.2. Essas obras e serviços devem ser executados nos prazos fixados nos cronogramas constantes do PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA, de acordo com os projetos básicos e as condições ali estabelecidas.

2.3.3. Os prazos estipulados nos cronogramas são contínuos e só poderão ser suspensos na ocorrência de força maior, de caso fortuito, de fato do príncipe, de fato da Administração ou de interferências imprevistas, devidamente justificadas.

2.3.4. Os prazos suspensos serão restituídos, procedendo-se os ajustes necessários nos cronogramas das obras e dos serviços afetados.

2.3.5. Qualquer modificação nos encargos estabelecidos no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA deverá ser previamente solicitada pela CONCESSIONÁRIA à fiscalização, com justificativa e avaliação do impacto sobre a continuidade da prestação de serviço adequado aos usuários e com suficiente antecedência para sua aprovação.

2.3.6. Caso se verifique, na execução dos encargos, que não estão sendo atendidas as exigências técnicas mínimas constantes do PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA, a CONCESSIONÁRIA deverá executar, às suas expensas, e sem prejuízo de outras cominações, as modificações que permitam atender tais exigências.

2.3.7. Caso as modificações aludidas nos itens anteriores importem em acréscimo de custos nos encargos da CONCESSIONÁRIA, a solicitação deverá ser acompanhada de "Relatório Técnico" com a demonstração dos correspondentes impactos, na forma prevista neste CONTRATO.

2.3.8. O PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA contempla os "Trabalhos Iniciais" da concessão, definindo as condições e os prazos globais em que os mesmos devem ser executados.

I - Esses "Trabalhos Iniciais" foram concebidos de modo que, previamente à cobrança da tarifa de pedágio, fossem executadas obras e prestados serviços de melhoria geral das rodovias do POLO, em benefício dos seus usuários.

II - Durante o período de realização dos "Trabalhos Iniciais", a CONCESSIONÁRIA deverá elaborar o projeto executivo de operação das rodovias que compõem o POLO, conforme definido no PROJETO BÁSICO DE EXPLORAÇÃO.

3. – PRAZOS DE CONCESSÃO

3.1. - PRAZO TOTAL:

O prazo da concessão é de 15 (quinze) anos, excepcionados os casos expressamente previstos neste CONTRATO.



Estado do Rio Grande do Sul

3.2. - PRAZO DE INÍCIO:

A CONCESSÃO terá início quando da Ordem de Início da Operação emitida pelo DAER/RS.

3.3. - INÍCIO DA COBRANÇA DE PEDÁGIO:

3.3.1. A cobrança de pedágio terá início após a conclusão e aprovação das obras e dos serviços denominados "Trabalhos Iniciais", conforme definido no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA.

3.3.2. Imediatamente após a conclusão dos "Trabalhos Iniciais", a CONCESSIONÁRIA deverá encaminhar solicitação ao DAER/RS para iniciar a cobrança do pedágio, acompanhada de cópia dos projetos e de outros documentos das obras e serviços realizados.

3.3.3. Previamente a autorização para o início da cobrança do pedágio, o DAER/RS realizará a vistoria final das obras e serviços de engenharia realizados, lavrando, no prazo de até 10 (dez) dias úteis, contado da data da apresentação da solicitação a que se refere o item anterior, o correspondente "Termo de Vistoria", que será assinado também pelo representante da CONCESSIONÁRIA, e cuja cópia, na mesma data, será encaminhada a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul, instituída pela Lei n.º 10.931, de 09 de janeiro de 1997, doravante denominada AGERGS.

3.3.4. No caso de o resultado da vistoria ser favorável, o Diretor Geral do DAER/RS expedirá, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis corridos, contado da lavratura do mencionado "Termo", autorização para o início da cobrança do pedágio. Passados os 5 (cinco) dias úteis corridos a autorização para início da cobrança de pedágio será autorizado por decurso de prazo.

3.3.5. A CONCESSIONÁRIA deverá, no prazo de 10 (dez) dias contados da data de autorização para início da cobrança de pedágio, proceder ampla divulgação, através da imprensa e mídia locais, de seus valores, do processo de pesagem de veículos e de outras informações pertinentes, inclusive sobre o sistema de queixas e sugestões implantado.

3.4. - CONTAGEM DOS PRAZOS:

3.4.1. Na contagem dos prazos, aludidos neste CONTRATO, excluir-se-á o dia de início e incluir-se-á o do vencimento, e considerar-se-ão os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário.

3.4.2. Só se iniciam e vencem os prazos em dias de expediente no DAER/RS.

4. – CRONOGRAMAS E PLANOS DE TRABALHO

4.1. – CRONOGRAMAS INICIAIS:

4.1.1. A Concessionária deve submeter à aprovação do DAER/RS, até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a transferência do Controle das Rodovias que compõem o POLO, para verificação do cumprimento das regras da LICITAÇÃO, assim como das condições objeto da PROPOSTA COMERCIAL, os seguintes cronogramas físico-financeiros de execução, que passarão a integrar o CONTRATO DE CONCESSÃO, como Anexos:

I - Execução mensal das obras e serviços pertinentes aos "Trabalhos Iniciais";

II - Execução mensal das obras e serviços contidas no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA até o término do 3º (terceiro)



Estado do Rio Grande do Sul

ano da concessão.

4.1.2. Antes de completar-se o 3º (terceiro) aniversário da concessão, deverá ser apresentado novo cronograma físico mensal de execução para os 3 (três) anos seguintes, e assim sucessivamente, até o final da concessão.

4.2. – CRONOGRAMAS DE OBRAS NOVAS:

4.2.1. Os acréscimos ou supressões de obras ou serviços previstos no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA, assim como a execução de novas obras ou de novos serviços deverão ser objeto de ajuste específico entre as partes, mediante procedimento formal e legal.

4.3. – PLANOS DE TRABALHO:

4.3.1. Além da apresentação dos cronogramas previstos no item 4.1, a CONCESSIONÁRIA deverá apresentar, também, planos de trabalho para a execução dos obras e serviços pertinentes:

I - Aos "Trabalhos Iniciais";

II - aos demais trabalhos previstos no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA.

5. – MODO, FORMA, CONDIÇÕES E PADRÕES DE QUALIDADE DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

5.1. – MODO:

O modo de desenvolvimento da outorga da Concessão se dará na conformidade do procedimento licitatório efetivado no expediente N.º 15.197/96.0.

5.2. - FORMA:

5.2.1. A CONCESSIONÁRIA se obriga a prestar os serviços objeto do presente CONTRATO, de acordo com os editais da LICITAÇÃO e sua proposta de execução, que integra o presente CONTRATO, como se aqui se expressa integralmente reproduzido, comprometendo-se em executar os serviços de acordo com as normas e especificações vigentes no DAER/RS.

5.2.2. A fonte de receita da CONCESSIONÁRIA para prestar os serviços objeto do presente CONTRATO, consiste na arrecadação das tarifas de pedágio a serem cobradas dos usuários no sistema rodoviário que compõe o POLO, nas seguintes Praças de Pedágio:

I - Praça 1 – BR/116 – km 302+360 – Guaíba – Camaquã;

II - Praça 2 – BR/290 – km 129+500 – Eldorado do Sul – Pântano Grande;

III - Praça 3 – BR/290 – km 224+340 – Pântano Grande - Entr. BR/153;

IV - Praça 4 – RS/030 – Gravataí – Osório;

V - Praça 5 – RS/040 – km 19+840 – Viamão – Cidreira;

VI - Praça 6 – RS/471 – (antes de Capivarita) – Pântano Grande – Encruzilhada;

VII - Praça 7 – RS/474 (10 km antes da RS/030) – Entr. RS/239 – Entr. RS/030.

5.2.3. As Praças de Pedágio citadas nos incisos IV, VI e VII, do item anterior, terão suas localizações definidas, com autorização de construção e de operação após o término das obras de implantação e pavimentação da rodovia RS/474, trecho Entr. RS/239 – Entr. RS/030, e da rodovia RST/471, trecho Encruzilhada do Sul – Canguçu, oportunidade em que será avaliado o equilíbrio econômico-



Estado do Rio Grande do Sul
financeiro deste CONTRATO.

5.3. - CONDIÇÕES E PADRÕES DE QUALIDADE DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS:

5.3.1. A concessão da exploração do POLO pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários.

5.3.2. Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, conforto, segurança, fluidez do tráfego, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

5.3.3. Para os fins previstos neste CONTRATO, considera-se:

I - Regularidade: a prestação dos serviços nas condições estabelecidas no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA, neste CONTRATO e nas normas técnicas aplicáveis;

II - Continuidade: a manutenção, em caráter permanente da oferta dos serviços previstos no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA;

III - Eficiência: a execução dos serviços de acordo com as normas técnicas aplicáveis e em padrões satisfatórios, que busquem, em caráter permanente, a excelência, e que assegurem, qualitativa e quantitativamente, o cumprimento dos objetivos e das metas da concessão;

IV - conforto: a manutenção nas pistas de rolamento, de sinalização, de informações, de comunicações e de cobrança de pedágio em níveis que assegurem a comodidade dos usuários conforme definido no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA;

V - segurança: a operação, nos níveis exigidos no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA, dos sistemas referidos no inciso anterior, de modo a que sejam mantidos, em níveis satisfatórios, os riscos de acidentes, compreendendo, também os serviços de atendimento mecânico/resgate;

VI - fluidez do tráfego: as boas condições de fluidez do trânsito, alcançadas pelo correto e eficiente gerenciamento dos sistemas referidos no inciso V acima, propiciando que os usuários alcancem seus destinos de acordo com as suas programações de tempo, sem interferências decorrentes de gerenciamento incorreto ou ineficiente, inclusive nas praças de pedágio e nos postos de pesagem;

VII - atualidade: modernidade das técnicas, dos equipamentos e das instalações e a sua conservação e manutenção, bem como a melhoria e a expansão do serviço, na medida das necessidades;

VIII - generalidade: universalidade da prestação dos serviços conforme previstos no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA, isto é, serviços iguais para todos os usuários, sem qualquer discriminação;

IX - cortesia na prestação dos serviços: tratamento adequado aos usuários;

X - modicidade da tarifa: a justa correlação entre os encargos da CONCESSIONÁRIA e a retribuição dos usuários, expressa no valor das tarifas de pedágio.

5.3.4. A CONCESSIONÁRIA deve assegurar, durante todo o prazo da concessão, a prestação de serviço adequado, atendidas, integralmente, às condições estabelecidas no item anterior.

5.3.5. Se para atingir a prestação de serviço adequado referido nesta cláusula for necessária a execução de obras não previstas no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA, tais obras poderão



Estado do Rio Grande do Sul

vir a ser executadas, desde que o PODER CONCEDENTE e a CONCESSIONÁRIA revejam o equilíbrio econômico e financeiro deste CONTRATO.

5.3.6. Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso da CONCESSIONÁRIA, quando motivada:

- I. - por razões de ordem técnica;
- II. - por razões de segurança de pessoas e bens;
- III. - caso fortuito ou força maior.

5.3.7. A interrupção da prestação do serviço nos casos aludidos no item anterior não implica em prorrogação da concessão, salvo no caso do inciso II, com a ocorrência da prorrogação pelo mesmo tempo de interrupção.

5.3.8. Os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade das obras e dos serviços constam do PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA.

6. - PREÇO DO SERVIÇO, SISTEMA TARIFÁRIO E VALOR ESTIMADO DO CONTRATO

6.1. - PREÇO SERVIÇO:

O preço do serviço será expresso pelo montante arrecadado nas Praças de Pedágio, definidas no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA, sendo cobrado em conformidade do Quadro de Tarifas definido no item 6.2.6, devidamente atualizado conforme item 7, durante o prazo de vigência deste CONTRATO.

6.2. - SISTEMA TARIFÁRIO:

6.2.1. As tarifas de pedágio são fixadas neste CONTRATO, conforme Quadro de Tarifas apresentado adiante.

6.2.2. Para manter a adequada fluidez do trânsito e propiciar maior comodidade aos usuários, o DAER/RS e a CONCESSIONÁRIA, de comum acordo, poderão arredondar os valores das tarifas de pedágio. Na hipótese do arredondamento, as diferenças poderão ser compensadas, pelos seguintes procedimentos:

- I. - Compensação entre os valores das tarifas das diferentes categorias, objetivando sempre o arredondamento mais adequado (para mais ou para menos);
- II. - Compensação entre os valores das tarifas entre as diferentes praças, quando aplicável;
- III. - Quando da aplicação do próximo reajustamento ou revisão das tarifas de pedágio, o primeiro que ocorrer.

6.2.3. Terão trânsito livre nas rodovias que compõem o POLO, ficando portanto isentos do pagamento de pedágio, os veículos:

- I. - de atendimento público de emergência, tais como do Corpo de Bombeiros e Ambulâncias;
- II. - de propriedade das Polícias Civil, Militar e Rodoviária;
- III. - de propriedade das forças militares;
- IV. - motocicletas e ciclomotores;
- V. - outros casos não previstos neste CONTRATO dependerão de negociação formal entre a CONCESSIONÁRIA e o DAER/RS, de tal forma que seja preservado perfeito equilíbrio econômico financeiro do CONTRATO.

6.2.4. A CONCESSIONÁRIA, a seu único e exclusivo critério e responsabilidade, poderá conceder descontos tarifários, bem como realizar promoções tarifárias, inclusive procedendo reduções



Estado do Rio Grande do Sul

sazonais em dias e horas de baixa demanda, sem que isto, todavia, possa gerar qualquer direito de a mesma solicitar compensação nos valores das tarifas.

6.2.5. As tarifas de pedágio são diferenciadas por categoria de veículos, em decorrência dos desgastes físicos diferenciados que os mesmos acarretam às rodovias e que implicam em custos diferenciados de engenharia das vias.

6.2.6. Os valores das tarifas de pedágio constam no Quadro de Tarifas abaixo e resultam da multiplicação do número de eixos de cada categoria de veículo pela correspondente Tarifa Básica do Sistema Tarifário do Programa Estadual de Concessão Rodoviária, fixadas em R\$ 1,50 (hum real e cinquenta centavos) para os veículos de passeio e utilitários e R\$ 2,50 (dois reais e cinquenta centavos) para os veículos comerciais, ambas referidas a FEVEREIRO/96.

QUADRO DE TARIFAS			
Categoria	Tipo de Veículo	N.º de Eixos	TARIFA R\$
1	Veículos de passeio e utilitário	2	3,00
2	Veículo comercial	2	5,00
3	Veículo comercial	3	7,50
4	Veículo comercial	4	10,00
5	Veículo comercial	5	12,50
6	Veículo comercial	6	15,00
7	Veículo de passeio c/ reboque	3	4,50
8	Veículo de passeio c/ reboque	4	6,00

6.2.7. Para os veículos com mais de 6 (seis) eixos e os denominados "veículos especiais", que transportam cargas superpesadas e indivisíveis, a CONCESSIONÁRIA cobrará tarifa de pedágio equivalente à categoria 6 (seis), acrescida do valor da tarifa dos veículos da categoria 2 (dois), multiplicada pelo número de eixos que excederem a 6 (seis).

6.2.8. Sem prejuízo no disposto no item 6.2.6 anterior, a tarifa efetiva será cobrada dos usuários em uma casa decimal, a ser obtida mediante a aplicação do seguinte critério de arredondamento:

I - quando a segunda casa decimal for menor do que cinco, elimina-se esta casa;

II - quando a segunda casa decimal for igual ou superior a cinco, arredonda-se a segunda casa decimal para o valor imediatamente superior.

6.3. - VALOR ESTIMADO DO CONTRATO:

O valor estimado deste CONTRATO é de R\$ 498.206.970,00 (quatrocentos e noventa e oito milhões, duzentos e seis mil e novecentos e setenta reais) obtido com base na receita prevista na PROPOSTA COMERCIAL da CONCESSIONÁRIA, ao longo do período DE CONCESSÃO.

7. - REAJUSTE DA TARIFA BÁSICA

7.1. - PERIODICIDADE:

7.1.1. O valor de cada TARIFA BÁSICA será reajustado em periodicidade anual, em conformidade com o caput e no § 5º do art. 28 e no § 1º do art. 70 da Lei nº 9.069, de 29 de Junho de 1995, oportunidade em que serão verificados quanto ao cumprimento das



Estado do Rio Grande do Sul

disposições deste CONTRATO pela AGERGS.

7.1.2. O primeiro reajuste contratual dar-se-á na data do início da cobrança do pedágio e os reajustes posteriores, conforme legislação específica pertinente.

7.2. - FORMA REAJUSTAMENTO:

DE 7.2.1. O valor de cada TARIFA BÁSICA deverá ser reajustado, utilizando-se a fórmula explicitada a seguir:

$$TB_r = TB \times \left\{ \left[0,10 \left(\frac{I_i - I_o}{I_o} \right) + 0,20 \left(\frac{IP_i - IP_o}{IP_o} \right) + 0,20 \left(\frac{IOAE_i - IOAE_o}{IOAE_o} \right) + \right. \right. \\ \left. \left. 0,10 \left(\frac{INCC_i - INCC_o}{INCC_o} \right) + 0,30 \left(\frac{IC_i - IC_o}{IC_o} \right) + 0,10 \left(\frac{IGPM_i - IGPM_o}{IGPM_o} \right) \right] + 1 \right\}$$

onde:

TBr - é o valor de cada TARIFA BÁSICA reajustada;

TB - é o valor de cada TARIFA BÁSICA referente à data base;

Ito - é o índice de Terraplenagem para Obras Rodoviárias, relativo ao segundo mês anterior ao da data-base de referência, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV (coluna 38);

Iti - é o índice de Terraplenagem para Obras Rodoviárias, relativo ao segundo mês anterior ao da data de reajuste, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV (coluna 38);

Ipo - e o índice de Pavimentação para Obras Rodoviárias, relativo ao segundo mês anterior ao da data-base de referência, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV (coluna 37);

Ipi - e o índice de Pavimentação para Obras Rodoviárias, relativo ao segundo mês anterior ao da data de reajuste, calculado pela Fundação Getúlio Vargas FGV (coluna 37);

LoAEo- é o índice de Obras-de-Arte Especiais para Obras Rodoviárias, relativo ao segundo mês anterior ao da data-base de referência, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV (coluna 36);

LoAEi- é o índice de Obras-de-Arte Especiais para Obras Rodoviárias, relativo ao segundo mês anterior ao da data de reajuste, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV (coluna 36);

INCCo- é o índice Nacional do Custo da Construção, relativo ao segundo mês anterior ao da data base de referência, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV (coluna 6);

INCCi - é o índice Nacional do Custo da Construção, relativo ao segundo mês anterior ao da data do reajuste, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV (coluna 6);

Ico - é o índice de Serviços de Consultoria para Obras Rodoviárias, relativo ao segundo mês anterior ao da data-base de referência, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV (coluna 39);

Ici - é o índice de Serviços de Consultoria para Obras Rodoviárias, relativo ao segundo mês anterior ao da data de reajuste, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV (coluna 39);

IGP-Mo - é o Índice Geral de Preços de Mercado, relativo ao segundo mês anterior ao da data-base de referência, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV (coluna 7);

IGP-Mi - é o índice Geral de Preços de Mercado, relativo ao segundo mês anterior ao da data de reajuste, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV (coluna 7);



Estado do Rio Grande do Sul

0,10; 0,20; 0,20; 0,10; 0,30 e 0,10 – parâmetros cuja soma é igual a 1 (um).

7.2.2. Para o efeito previsto no item anterior, a data-base do reajuste é o mês de FEVEREIRO de 1996.

7.2.3. Na hipótese do(s) índice(s) retro referido(s) ser(em) definitivamente extinto(s), o DAER/RS e a CONCESSIONÁRIA, de comum acordo, devem escolher outro(s) índice(s) que retrate(m) a variação dos preços dos principais componentes de custos considerados na PROPOSTA COMERCIAL, caso em que deverá ser ouvida a AGERGS.

7.2.4. O cálculo do reajuste do valor de cada TARIFA BÁSICA será feito pela CONCESSIONÁRIA e previamente submetido à fiscalização do DAER/RS para verificação da sua correção; o DAER/RS terá o prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis para verificar e, se correto, homologar o reajuste de tarifa. Passados os 5 (cinco) dias úteis o reajuste da tarifa a será homologado por decurso de prazo.

7.2.5. Homologado o reajuste da TARIFA BÁSICA, a CONCESSIONÁRIA fica autorizada a praticar o reajuste, obedecendo os prazos e a forma de divulgação mencionados neste CONTRATO.

8. – REVISÃO DAS TARIFAS BÁSICAS E REVISÃO DOS ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA

8.1. - REVISÃO DAS TARIFAS BÁSICAS:

8.1.1. A revisão de cada TARIFA BÁSICA dar-se-á sempre que ocorrerem situações supervenientes, técnica e juridicamente justificadas, oportunidade em que as partes buscarão alternativa adequada de tal forma que prevaleça o equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO.

I - Nestes casos mediará os interesses das partes a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS.

8.2. - REVISÃO DOS ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA:

8.2.1. Ajustam as partes, com o objetivo de manter e preservar de forma permanente o equilíbrio econômico-financeiro inicial deste CONTRATO, que os encargos da CONCESSIONÁRIA poderão ser revisados sempre que ocorrerem situações supervenientes vinculadas a variação de receita e ou de custos, sobejamente fundadas em critérios técnico e juridicamente justificados.

9. – DIREITOS E OBRIGAÇÕES

9.1. - DO PODER CONCEDENTE:

9.1.1. Incumbe ao DAER/RS:

- I - fiscalizar, permanentemente, a exploração do POLO;
- II - aplicar as penalidades contratuais;
- III - intervir na concessão, nos casos e nas condições previstos neste CONTRATO;
- IV - alterar o CONTRATO e extinguir a concessão, nos casos nele previstos;
- V - homologar os reajustes das tarifas de pedágio e proceder a revisão das mesmas, nas condições estabelecidas neste CONTRATO;
- VI - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares da concessão e as cláusulas deste CONTRATO;



Estado do Rio Grande do Sul

- VII - zelar pela boa qualidade do serviço;
- VIII - receber, apurar e promover a solução das reclamações dos usuários, quando julgadas procedentes;
- IX - declarar bens imóveis de utilidade pública, com caráter de urgência, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, estabelecer limitações administrativas e autorizar ocupações temporárias de bens imóveis, para assegurar a realização e a conservação de obras e serviços vinculados à concessão;
- X - estimular o aumento da qualidade dos serviços prestados aos usuários e o incremento da produtividade dos serviços prestados pela CONCESSIONÁRIA;
- XI - tomar todas as providências necessárias a obtenção de licenças prévias ambientais, de modo a assegurar a execução do PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA;
- XII - promover medidas que assegurem a adequada preservação e conservação do meio ambiente;
- XIII - estimular a formação de associação de usuários das rodovias que compõem o POLO, para defesa de interesses relativos ao uso da mesma;
- XIV - assumir as responsabilidades decorrentes de quaisquer atos ou fatos anteriores a data da transferência do controle das rodovias que compõem o POLO;
- XV - dar apoio a CONCESSIONÁRIA aos necessários entendimentos com as Prefeituras Municipais e/ou terceiros quanto à construção, reformulação ou remoção de acessos, quando for o caso;
- XVI - zelar pela prestação de serviço em nível adequado, respeitados os critérios, diretrizes e parâmetros estabelecidos neste CONTRATO;
- XVII - assegurar a expansão de capacidade das rodovias, assim como da modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações vinculadas às mesmas, de modo a manter a continuidade da prestação dos serviços em nível adequado.

9.2. - DA CONCESSIONÁRIA:

9.2.1. Sem prejuízo do cumprimento dos encargos previstos no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA, incumbe à CONCESSIONÁRIA:

- I - prestar serviço adequado;
- II - manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão;
- III - prestar contas, ao DAER/RS e aos usuários, na forma e na periodicidade estabelecida neste CONTRATO, sobre a gestão das atividades vinculadas à concessão, compreendido inclusive os aspectos relativos à execução das obras e serviços de engenharia e de operação das rodovias que compõem o POLO;
- IV - permitir aos encarregados da fiscalização da concessão livre acesso, em qualquer época, aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros, assim como as obras, aos equipamentos e às instalações integrantes ou vinculadas à concessão;
- V - prestar as informações que lhes forem solicitadas pelo DAER/RS, bem como elaborar relatórios periódicos, conforme definido neste CONTRATO;
- VI - cumprir e fazer cumprir as normas regulamentares da concessão e as cláusulas deste CONTRATO;



Estado do Rio Grande do Sul

VII - promover desapropriações no interesse da União nas rodovias federais e no interesse do DAER/RS nas rodovias estaduais e instituir servidões administrativas, acordo ou por intermédio de ação judicial, de imóveis declarados de utilidade pública pelo DAER/RS, para assegurar a realização e a conservação de obras e serviços vinculados à concessão, bem como propor limitações administrativas de caráter geral ao uso de imóveis limítrofes a faixa de domínio das rodovias que compõem o POLO, como, também ocupar provisoriamente, sobreditos imóveis para a finalidade indicada;

VIII - zelar pela integridade dos bens vinculados à concessão:

IX - captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à execução da concessão.

9.2.2. Incumbe, também à CONCESSIONÁRIA:

I - adotar todas as providências para garantir a fluidez dos fluxos de tráfego nas rodovias que compõem o POLO, em nível de serviço conforme estabelece este CONTRATO;

II - garantir o pronto restabelecimento do tráfego, caso interrompido, com a eliminação de obstáculos e impedimentos ao fluxo, ainda que posteriormente possa requerer indenizações de terceiros, Quando for o caso;

III - executar todas as obras, serviços e atividades relativos à concessão com zelo, diligência e economia, procurando sempre utilizar a melhor técnica aplicável a cada uma das tarefas desempenhadas e obedecendo rigorosamente as normas padrões e especificações técnicas adotadas pelo DNER e pelo DAER/RS para essa classe de rodovia, garantindo o tráfego em condições de segurança;

IV - implementar obras destinadas a aumentar a segurança e a comodidade dos usuários, assim como executar obras de expansão de capacidade das rodovias, sua modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos seus equipamentos e instalações, para garantir a continuidade da prestação de serviços em nível adequado, nas condições estabelecidas neste CONTRATO;

V - sinalizar adequadamente os trechos rodoviários inclusive os trechos sujeitos às obras, de modo a garantir a segurança dos usuários:

VI - adotar todas as providências necessárias, inclusive judiciais, à garantia do patrimônio das rodovias que compõem o POLO inclusive, as faixas de domínio e de seus acessos;

VII - no caso de obras não emergenciais submeter sua aprovação ao DAER/RS, por escrito e com antecedência mínima de 15 (quinze) dias, o esquema de circulação alternativo que pretende adotar quando da realização de obra que obrigue à interrupção de faixa ou faixas das rodovias e dos trechos rodoviários de acesso que compõem o POLO;

divulgar, ao público em geral e ao usuário em particular, a ocorrência de situações excepcionais, a adoção de esquemas especiais de operação e a realização de obras nas rodovias que compõem o POLO, em especial aquelas que obriguem à interrupção de faixa ou faixas das mesmas; obedecendo os prazos e a forma de divulgação mencionados neste CONTRATO.

VIII - elaborar e implementar esquemas de atendimento a situações de emergência, para tanto mantendo disponíveis recursos



Estado do Rio Grande do Sul

humanos e materiais;

IX - apoiar a ação das autoridades e representantes do Poder Público, em especial da polícia, dos bombeiros, da defesa civil, da saúde e das Forças Armadas;

X - zelar pela proteção dos recursos naturais e ecossistemas, respondendo, com o apoio do DAER/RS, pela obtenção das eventuais licenças exigidas pelos agentes de proteção ambiental;

XI - aceitar todas as medidas tomadas pelos responsáveis investidos de autoridade de trânsito que se fizerem necessárias à garantia da fluidez do tráfego e da segurança dos usuários, em caso de acidentes ou situações anormais à rotina;

XII - providenciar para que seus funcionários e agentes, bem como os de suas contratadas, encarregados da segurança de bens e pessoas sejam registrados junto as repartições competentes, portem crachá indicativo de suas funções e estejam instruídos a prestar apoio à ação da autoridade policial;

XIII - manter sistema inviolável de registro, aprovado pelo DAER/RS, de reclamações e sugestões do usuário ou queixas relativas à prestação de serviços da CONCESSIONÁRIA ou de seus agentes e prepostos;

XIV - cumprir e responder às determinações da Lei nº 6.514, de 22 de dezembro de 1977, e da Portaria nº 3.214, de 8 de junho de 1978, do Ministério do Trabalho, que aprovam as normas relativas a segurança e medicina do trabalho;

XV - responder pelo correto comportamento e eficiência do pessoal sob sua direção;

XVI - não permitir a permanência de pessoas estranhas ao serviço nas Praças de Pedágio;

XVII - manter, em pontos adequados próximos das praças de pedágio, sinalização indicativa do valor das tarifas de pedágio vigentes;

XVIII - submeter à prévia aprovação do DAER/RS a desativação e baixa de bens móveis integrados à concessão;

XIX - controlar todos os terrenos e edificações integrantes da concessão e tomar todas as medidas necessárias para evitar uso ou ocupação não autorizada desses bens, mantendo o DAER/RS informado a esse respeito;

XXI - efetuar os necessários entendimentos com as Prefeituras Municipais ou com os respectivos beneficiários para a construção, reformulação ou remoção de acessos, em conjunto com o DAER/RS, quando for o caso.

9.3. - DO USUÁRIO:

9.3.1. Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, na Lei nº 8.656, de 21 de maio de 1993 e da Lei N.º 10.913/97, são direitos e obrigações dos usuários das rodovias que compõem o POLO:

I - receber serviço adequado, em contrapartida ao pagamento do pedágio, observadas as isenções aplicáveis;

II - receber do DAER/RS e da CONCESSIONÁRIA informações para a defesa de seus interesses individuais ou coletivos;

III - levar ao conhecimento do DAER/RS/RS e da CONCESSIONÁRIA as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes a execução da concessão;

IV - comunicar ao DAER/RS os atos ilícitos praticados pela



Estado do Rio Grande do Sul

CONCESSIONÁRIA na exploração do POLO;

V - contribuir para a permanência das boas condições das rodovias que compõem o POLO, cumprir o código e os regulamentos de trânsito, de segurança de pessoas e veículos;

VI - obter e utilizar os serviços, observadas as normas do Conselho Nacional do Trânsito - CONTRAN e do DAER/RS;

VII - receber do DAER/RS e da CONCESSIONÁRIA informações necessárias ao uso correto dos serviços concedidos.

VIII - pagar corretamente a tarifa de pedágio cobrada pela CONCESSIONÁRIA.

10. - LIMITAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DA CONCESSIONÁRIA

10.1. - DANOS AO PATRIMÔNIO:

10.1.1. A CONCESSIONÁRIA não é responsável pela restauração de danos ocorridos nas rodovias que compõem o POLO, ocorridos em data anterior à formalização do TERMO DE TRANSFERÊNCIA DE CONTROLE, previsto neste CONTRATO, salvo quando a restauração dos referidos danos estiver contida no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA, caracterizando encargo da CONCESSIONÁRIA.

10.2. - FAIXA DE DOMÍNIO:

Os convênios e as autorizações para a utilização, por entidades prestadoras de serviços públicos, da faixa de domínio das rodovias que compõe o POLO, permanecem em pleno vigor e não implicam em qualquer ônus para a CONCESSIONÁRIA.

10.3. - ASSISTÊNCIA AO USUÁRIO:

A CONCESSIONÁRIA oportunizará a devida assistência ao usuário, através do fornecimento de veículos e equipamentos apropriados, inclusive posto de informações com telefone, de tal forma que o Poder Concedente, através do DAER/RS, Polícias Rodoviárias Federal, Estadual e outros organismos, possam assegurar o atendimento médico emergencial, remoção de pessoas feridas, de veículos acidentados, bem como outros serviços necessários.

11. - GARANTIAS PARA A ADEQUADA EXECUÇÃO DO CONTRATO

11.1. - SEGUROS:

11.1.1. A CONCESSIONÁRIA deverá garantir a existência e manutenção em vigor, durante todo o prazo de duração da concessão, das apólices de seguro necessárias para garantir uma efetiva cobertura dos riscos inerentes a execução das atividades pertinentes a concessão, em condições aceitáveis pelo DAER/RS.

11.1.2. Nenhuma obra ou serviço poderá ter início ou prosseguir sem que a CONCESSIONÁRIA apresente ao DAER/RS comprovação de que as apólices dos seguros exigidos neste CONTRATO se encontram em vigor, nas condições estabelecidas.

11.1.3. O DAER/RS deverá ser indicado como um dos co-segurados nas apólices de seguros referidas neste CONTRATO, devendo o cancelamento, suspensão, modificação ou substituição de quaisquer apólices ser previamente aprovado pelo DAER/RS.

11.1.4 . Em caso de descumprimento pela CONCESSIONÁRIA da obrigação de contratar ou manter as apólices de seguro de que trata este CONTRATO, o DAER/RS poderá proceder a contratação e ao



Estado do Rio Grande do Sul

pagamento direto dos prêmios das referidas apólices, correndo os respectivos custos por conta exclusiva da CONCESSIONÁRIA.

11.1.5. O não-reembolso, em caráter imediato, pela CONCESSIONÁRIA, das despesas realizadas pelo DAER/RS na forma prevista no item acima, autoriza a utilização da caução, referente à Garantia de Execução prevista neste CONTRATO, para assegurar o ressarcimento.

11.1.6. A CONCESSIONÁRIA fará e manterá em vigor os seguintes seguros:

I - Seguro de Danos Materiais: cobertura das perdas, destruição ou danos havidos em todos os bens móveis e/ou imóveis integrantes das obras e/ou da administração objetos deste CONTRATO, compreendendo:

a) Coberturas Básicas:

- Incêndio;
- Obras Cíveis em Construção;
- Instalação / Montagem;
- Equipamentos Eletrônicos dos pedágios;
- Equipamentos Estacionários dos pedágios;
- Equipamentos Móveis dos pedágios;
- Automóveis;
- Queda de Raio;
- Desmoronamentos;
- Alagamentos;
- Valores;

b) Coberturas Adicionais:

- Danos Elétricos;
- Explosão, exceto de gás de uso doméstico;
- Despesas Extraordinárias;
- Despesas de Desentulho do Local;
- Equipamentos Móveis / Estacionários Utilizados na Obra;
- Extensão para Obras Concluídas;
- Riscos do Fabricante - Aplicável aos Bens em Montagem;
- Danos em Conseqüência de Erro de Projeto;
- Propriedades Circunvizinhas;
- Furacão, Ciclone, Tornado, Vendaval, Granizo, Queda de Aeronave, Fumaça.

II - Seguro de Responsabilidades: cobertura comprovada à responsabilidade civil da CONCESSIONÁRIA e/ou do Poder Concedente, por danos causados, inclusive custas processuais e outras despesas devidas, que atinjam a integridade física e patrimonial de terceiros, decorrentes da exploração da concessão, compreendendo:

- Responsabilidade Civil Geral;
- Responsabilidade Civil Cruzada – Vinculada a Responsabilidade Civil Geral;
- Responsabilidade Civil Facultativa - Veículos.

11.1.7. A CONCESSIONÁRIA a seu critério poderá ainda fazer Seguros de Lucros Cessantes com cobertura aos prejuízos relativos a perda de receita, decorrentes de eventos cobertos nos seguros de danos materiais, compreendendo:

- Conseqüências Financeiras do Atraso do Início da Exploração da Concessão;
- Conseqüências Financeiras da Interrupção da Exploração da



Estado do Rio Grande do Sul

Concessão.

11.1.8. A relação de seguros de que tratam os itens anteriores utiliza nomenclatura do mercado segurador brasileiro, não significando, todavia, qualquer restrição quanto à adoção pela CONCESSIONÁRIA de um programa de seguros patrimoniais e operacionais baseado em coberturas com características específicas e mais abrangentes do que as relacionadas.

11.1.9. A CONCESSIONÁRIA é responsável pela abrangência e conseqüente omissão na realização dos seguros de que trata esta Cláusula.

11.1.10. O limite de cobertura do Seguro de responsabilidade civil geral não deverá ser inferior a R\$ 1.500.000,00 (hum milhão e quinhentos mil de reais) para o conjunto de rodovias que compõe o POLO.

11.1.11. Os seguros deverão ser contratados pela CONCESSIONÁRIA, com eficácia a partir da data de transferência do controle das rodovias que compõem o POLO.

11.1.12. A(s) seguradora(s) deverá(ão) informar à CONCESSIONÁRIA e ao DAER/RS, imediatamente, as alterações nos contratos de seguros, principalmente as que impliquem no cancelamento total ou parcial do(s) seguro(s) contratado(s) ou redução das importâncias seguradas.

11.1.13. A CONCESSIONÁRIA deverá certificar ao DAER/RS, até 30 (trinta) dias antes das datas dos respectivos vencimentos, que as apólices dos seguros previstos neste CONTRATO serão renovadas.

11.1.14. A CONCESSIONÁRIA, com aprovação prévia do DAER/RS, poderá alterar coberturas ou outras condições das apólices de seguro, visando adequá-las às novas situações que ocorram durante a vigência do CONTRATO.

11.2. - CAUÇÕES:

11.2.1. Em garantia do bom cumprimento das obrigações assumidas na execução deste CONTRATO (Garantia de Execução), a CONCESSIONÁRIA prestará, em favor do DAER/RS, caução no montante correspondente a 5 % (cinco por cento) do Valor Estimado deste CONTRATO.

11.2.2. A caução, a critério da CONCESSIONÁRIA, poderá ser prestada numa das seguintes modalidades:

- I - Dinheiro;
- II - Títulos da dívida pública;
- III - Fiança-bancária;
- IV - Seguro-garantia.

11.2.3. A caução deve manter-se em pleno vigor e eficácia até a extinção da concessão, quando será emitido o Termo de Devolução e reversão dos Bens; qualquer modificação nos termos e condições da caução devem ser previamente aprovados pelo DAER/RS.

11.2.4. O DAER/RS recorrerá à caução na hipótese de a CONCESSIONÁRIA não executar, total ou parcialmente, nos prazos devidos, as obras vinculadas à concessão e, ainda, sempre que a mesma não proceda ao pagamento das multas que lhe forem aplicadas ou dos prêmios dos seguros previstos neste CONTRATO e, também, nos casos de indenização devida ao DAER/RS ou ao Estado, em decorrência da devolução de bens vinculados à concessão em desconformidade com as exigências estabelecidas, assim como nas demais hipóteses previstas neste CONTRATO.



Estado do Rio Grande do Sul

11.2.5. Sempre que o DAER/RS utilize a caução, a CONCESSIONÁRIA deverá proceder à reposição do montante utilizado, no prazo de 10 (dez) dias úteis a contar daquela utilização.

11.2.6. O recurso à caução será efetuado por meio de comunicação escrita dirigida pelo DAER/RS à CONCESSIONÁRIA, concedendo os prazos legais para ampla defesa e a partir da não satisfação de suas obrigações o DAER/RS fará uso da caução.

11.2.7. O montante da caução será atualizado, nas mesmas datas e nos mesmos percentuais em que forem alteradas as Tarifas Básicas, sempre calculado sobre o valor da receita anual de pedágio a realizar, a partir da projeção de tráfego da PROPOSTA COMERCIAL.

11.2.8. A CONCESSIONÁRIA dará cumprimento a todas as obrigações que resultam ou possam resultar das garantias aqui previstas, nos exatos termos em que foram prestadas.

12. - PRESTAÇÃO DE CONTAS E DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DA CONCESSIONÁRIA

12.1. - DOCUMENTAÇÃO PERTINENTE:

Para os efeitos de controle de suas atividades a CONCESSIONÁRIA deverá:

I - apresentar ao DAER/RS, sem prejuízo de outros relatórios que venham a ser solicitados, relatório mensal da execução físico-financeira das obras pertinentes à "recuperação inicial", "restauração", "melhoria e ampliação de capacidade" das rodovias que compõem o POLO, assim como das demais obras e serviços de engenharia previsto no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA, inclusive nos casos de acréscimo de obras;

II - encaminhar ao DAER/RS, o balancete contábil de cada trimestre até o 5º (quinto) dia útil do mês subsequente;

III - publicar, anualmente, as demonstrações financeiras, na forma prevista na Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

12.2. - CONTEÚDO E FORMA:

A discriminação do conteúdo dos relatórios referidos nos incisos I e II do item anterior e a forma de apresentação dos mesmos serão estabelecidos em ato do Diretor Geral do DAER/RS, a ser expedido no prazo de até 30 (trinta) dias corridos, contado da data de formalização deste CONTRATO.

13. - PENALIDADES CONTRATUAIS, PROCESSO ADMINISTRATIVO E EXTINÇÃO DA CONCESSÃO

13.1. - PENALIDADES CONTRATUAIS:

13.1.1. O atraso injustificado no cumprimento dos prazos fixados nos cronogramas de execução de obras e serviços, constantes do PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA, sujeitará a CONCESSIONÁRIA a multa moratória, por dia de atraso.

13.1.2. A multa aludida no item anterior não impede que o DAER/RS rescinda, unilateralmente, este CONTRATO, observados os procedimentos administrativos nele previstos, ou proceda a aplicação de outras sanções nele previstas, em especial as disciplinadas na Lei N.º 8.666/93.

13.1.3. As multas moratórias, aplicadas após regular processo administrativo, serão calculadas e recolhidas de acordo com as disposições deste CONTRATO.

13.1.4. Para os fins de aplicação das multas previstas neste



Estado do Rio Grande do Sul

CONTRATO fica criada a URM – Unidade de Referência de Multa, com valor correspondente a R\$ 100,00 (cem reais) referente a Fevereiro/96. A URM será reajustada na mesma forma e periodicidade que a tarifa básica de pedágio, de acordo com o estipulado no item 7 deste contrato.

13.1.5. Os atrasos diários no cumprimento dos cronogramas físicos de execução das obras e serviços vinculados à concessão, apresentados na PROPOSTA TÉCNICA, bem como nos cronogramas físicos que forem ajustados pelas partes no decorrer da execução deste CONTRATO, inclusive os pertinentes a refazimento de obras ou serviços deficientemente executados, importarão na aplicação de multa moratória, por dia de atraso, no valor de 25 (vinte e cinco) URM's para as obras e 50 (cinquenta) URM's para operação das rodovias que compõem o POLO.

13.1.6. Serão aplicadas, também, multas moratórias, nas situações abaixo descritas e nos valores fixados:

I - serão avaliados os vários componentes do Índice de Serventia nas faixas de rolamento, nos trechos homogêneos de uma extensão que não será superior a 1 (um) quilômetro nem inferior a 200 (duzentos) metros; dentro dos trechos serão efetuados 10 (dez) estações ou pontos de medição equidistantes entre si, selecionados por métodos estatísticos, onde se aplicarão todos os critérios expressos na metodologia de avaliação das condições dos pavimentos; quando os valores assim determinados não alcançarem os estabelecidos no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA, a CONCESSIONÁRIA estará passível de multa diária equivalente a 5 (cinco) URMs, em cada trecho avaliado, até que se cumpram os valores determinados no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA;

II - a permanência de buracos (panelas) nas faixas de rolamento e nos acostamentos, após 48 (quarenta e oito) horas contadas da verificação dos mesmos pela CONCESSIONÁRIA ou da notificação expedida pela fiscalização, ensejará a aplicação de multa diária equivalente a 1 (uma) URM por buraco detectado, até que o mesmo seja eliminado; esta penalidade poderá ser aplicada também durante os "Trabalhos Iniciais", no caso de descumprimento dos encargos de responsabilidade da CONCESSIONÁRIA, previstos no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA;

III - a existência de degraus e depressões nas faixas de rolamento e nos acostamentos, que apresentem valores superiores aos admissíveis, tornará a CONCESSIONÁRIA passível de multa diária equivalente a 3 (três) URM por Quilômetro ou fração até que sejam eliminados;

IV - nos trechos em que o coeficiente de atrito não alcance o valor mínimo exigido no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA, a CONCESSIONÁRIA é passível de multa diária equivalente a 3 (três) URMs, por quilômetro ou fração, até que se cumpra o coeficiente estabelecido;

V - A inexecução dos serviços abaixo relacionados implicará em multa de 5 URMs/dia, 48 (quarenta e oito) horas após notificação:

- a) roçada de taludes;
- b) reposição de placa vertical de sinalização;
- c) recomposição de pintura horizontal;
- d) manutenção de sinalização de obras e serviços;



Estado do Rio Grande do Sul

- e) limpeza da faixa de domínio;
- f) limpeza dos prédios e instalações de operação.

13.1.7. Pela inexecução parcial ou total deste CONTRATO, o DAER/RS poderá, garantida prévia defesa, aplicar a CONCESSIONÁRIA as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, de 100 até 1000 (cem até mil) URMs;

III - rescisão contratual, na forma prevista neste CONTRATO.

13.1.8. A sanção prevista no inciso I do item acima poderá ser aplicada simultaneamente com a do inciso II, do mesmo item.

13.1.9. A multa prevista no inciso II do item 13.1.7 acima, será aplicada pelo Diretor Geral do DAER/RS.

13.1.10. Para os efeitos previstos no item anterior, o Diretor Geral do DAER/RS baixará ato antes da assinatura do contrato, que se constituirá em anexo ao mesmo, graduando as infrações, segundo a sua gravidade, fixando o valor da multa e delegando a sua aplicação, até 30 (trinta) dias úteis da data de assinatura deste CONTRATO.

13.1.11. Caso a CONCESSIONÁRIA não proceda ao pagamento da multa no prazo estabelecido neste CONTRATO, o DAER/RS utilizará a caução prestada, nos termos nele previstos.

13.2. - PROCESSO ADMINISTRATIVO:

13.2.1. O processo de aplicação das penalidades de advertência e multa, inclusive moratória, tem início com a lavratura do auto de infração pela fiscalização do DAER/RS.

13.2.2. Lavrado o auto, a CONCESSIONÁRIA será imediatamente intimada, dando-se-lhe um prazo de 5 (cinco) dias úteis para a defesa prévia.

13.2.3. Recebida a defesa prévia, os autos serão encaminhados pela fiscalização ao Diretor Geral do DAER/RS devidamente instruídos, para a decisão.

13.2.4. Da decisão do Diretor Geral do DAER/RS, que aplicar penalidade, caberá recurso voluntário, no prazo de 30 (trinta) dias, contado da intimação, para a AGERGS, independentemente de garantia de instância.

13.2.5. A decisão da AGERGS exaure a instância.

13.2.6. Apurando-se, no mesmo processo, a prática de duas ou mais infrações, pela CONCESSIONÁRIA, aplicam-se, cumulativamente, as penas a elas cominadas, se as infrações não forem idênticas.

13.2.7. Quando se tratar de infração continuada em relação a qual tenham sido lavrados diversos autos ou representações, serão eles reunidos em um só processo, para imposição da pena.

13.2.8. Serão continuadas as infrações quando se tratar de repetição de falta ainda não apurada.

13.2.9. Na falta de pagamento da multa no prazo de 30 (trinta) dias a partir da ciência, pela CONCESSIONÁRIA, da decisão final que impuser a penalidade, terá lugar o processo de execução.

13.2.10. As importâncias pecuniárias resultantes da aplicação das multas previstas neste CONTRATO reverterão ao DAER/RS.

13.2.11. A aplicação das penalidades previstas neste CONTRATO, e o seu cumprimento, não prejudica, em caso algum, a aplicação das penas cominadas para o mesmo fato pela legislação aplicável, nem de outras sanções contratuais.

13.3. - EXTINÇÃO DA

13.3.1. Extingue-se a concessão por:



CONCESSÃO:

Estado do Rio Grande do Sul

I - advento do termo contratual;

II - encampação;

III - caducidade;

IV - rescisão;

V - anulação;

VI - falência ou extinção da empresa CONCESSIONÁRIA.

13.3.2. Extinta a concessão, reverterem ao DAER/RS todos os bens transferidos para a CONCESSIONÁRIA, os bens reversíveis e os direitos e privilégios decorrentes da concessão, livres e desembaraçados de quaisquer ônus ou encargos, inclusive sociais-trabalhistas, e cessam, para a CONCESSIONÁRIA, todos os direitos emergentes do CONTRATO.

13.3.3. Na extinção da concessão haverá a imediata assunção do serviço pelo DAER/RS, procedendo-se aos levantamentos, avaliações e liquidações necessários.

13.3.4. A assunção do serviço autoriza a ocupação das instalações e a utilização, pelo DAER/RS, de todos os bens transferidos para a CONCESSIONÁRIA, assim como de todos os bens reversíveis.

13.3.5. Nos casos de advento do termo contratual e encampação, o DAER/RS, antecipando-se à extinção da concessão, procederá aos levantamentos e avaliações necessários à determinação do montante da indenização que será devida à CONCESSIONÁRIA, na forma prevista neste CONTRATO.

13.3.6. A reversão no advento do termo contratual far-se-á com a prévia indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade dos serviços pertinentes à concessão.

13.3.7. No caso de encampação, a reversão dos bens será imediata e far-se-á:

I - com a prévia indenização das parcelas dos investimentos realizados, inclusive em obras de manutenção, bens e instalações, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados para o cumprimento deste CONTRATO, deduzidos os ônus financeiros remanescentes;

II - com a prévia desoneração da CONCESSIONÁRIA em relação as obrigações decorrentes de contratos de financiamentos por esta contraídos com vistas ao cumprimento do CONTRATO, mediante, conforme o caso:

a) prévia assunção, perante as instituições financeiras credoras, das obrigações contratuais da CONCESSIONÁRIA, em especial quando a receita tarifária figurar como garantia do financiamento, ou

b) prévia indenização à CONCESSIONÁRIA da totalidade dos débitos remanescentes desta perante as instituições financeiras credoras.

III - com a prévia indenização de todos os encargos e ônus decorrentes de multas, rescisões e indenizações que se fizerem devidas a fornecedores, contratados e terceiros em geral, inclusive honorários advocatícios, em decorrência do conseqüente rompimento dos respectivos vínculos contratuais;

IV - com a prévia indenização, a título de remuneração do capital pelo rompimento antecipado do CONTRATO, calculada com base na proposta da CONCESSIONÁRIA, através da margem de receita líquida prevista para o prazo restante da concessão.



Estado do Rio Grande do Sul

13.3.8. A inexecução total ou parcial do CONTRATO acarretará, a critério do DAER/RS, a declaração da caducidade da concessão, ou a aplicação de sanções contratuais.

13.3.9. A caducidade poderá ser declarada pelo DAER/RS quando o serviço estiver sendo prestado de forma inadequada ou deficiente, tendo por base as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço, assim como quando a CONCESSIONÁRIA:

I - descumprir cláusulas contratuais ou disposições legais e regulamentares concernentes à concessão;

II - paralisar o serviço ou concorrer para tanto, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou força maior;

III - perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a adequada prestação do serviço concedido;

IV - não cumprir as penalidades impostas por infrações, nos devidos prazos;

V - não atender a intimação do DAER/RS/RS no sentido de regularizar a prestação do serviço;

VI - for condenada em sentença transitada em julgado por sonegação de tributos, inclusive contribuições sociais.

13.3.10. A declaração de caducidade da concessão deverá ser precedida da comprovação da inadimplência da CONCESSIONÁRIA em processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa.

13.3.11. Não será instaurado processo administrativo de inadimplência antes de comunicados à CONCESSIONÁRIA, detalhadamente, os descumprimentos contratuais abrangidos pelos casos relacionados neste CONTRATO, dando-se-lhe, em cada caso, prazo adequado para corrigir as falhas e transgressões apontadas e para o enquadramento nos termos contratuais.

13.3.12. Instaurado o processo administrativo e comprovada a inadimplência, a caducidade será declarada por decreto do Chefe do Poder Executivo, independentemente de indenização prévia, calculada no decurso do processo.

13.3.13. A indenização de que trata o item acima, será devida na forma estabelecida neste CONTRATO em 13.3.7, descontado o valor das multas contratuais e dos danos causados pela CONCESSIONÁRIA.

13.3.14. A declaração de caducidade acarretará, ainda:

I - a execução das garantias contratuais, para ressarcimento de eventuais prejuízos do DAER/RS;

II - retenção de eventuais créditos decorrentes deste CONTRATO, até o limite dos prejuízos, causados ao DAER/RS ou ao Estado do RIO GRANDE DO SUL.

13.3.15. Declarada a caducidade, não resultará para o DAER/RS qualquer espécie de responsabilidade em relação aos encargos, ônus, obrigações ou compromissos com terceiros ou com empregados da CONCESSIONÁRIA.

13.3.16. Em caso de extinção da concessão, quando ainda existirem obrigações remanescentes com instituições financeiras, o DAER/RS se compromete a ceder, preferencialmente, a estas instituições, o pagamento de eventuais indenizações até o limite devido, ressalvado os direitos e obrigações que existirem com o Poder Concedente.



Estado do Rio Grande do Sul

14. - TRANSFERÊNCIA E REVERSIBILIDADE DE BENS

14.1. - TRANSFERÊNCIA DE BENS:

14.1.1. Até 90 (noventa) dias da entrada em vigor deste CONTRATO as partes efetivarão e concluirão inventário dos bens que serão transferidos à CONCESSIONÁRIA, nele incluindo, se for o caso, o rol dos bens e obras já inventariados e transferidos pelo DNER ao DAER/RS pelo respectivo Convênio de Delegação para a Administração e a Exploração de Trechos de Rodovias Federais.

14.1.2. Finda a inventariança a que se refere esta Cláusula, no prazo de 20 (vinte) dias as partes firmarão Termo de Entrega e Recebimentos dos Bens, com cláusula expressa de reversão.

14.2. - REVERSIBILIDADE DOS BENS:

14.2.1. Ressalvado o disposto neste CONTRATO reverterem ao DAER/RS, gratuita e automaticamente, na extinção da concessão, todos os bens transferidos à CONCESSIONÁRIA ou por ela construídos ou adquiridos e integrados à concessão nos termos previstos neste CONTRATO.

14.2.2. Para os fins previstos no item anterior, obriga-se a CONCESSIONÁRIA a entregar os bens reversíveis em perfeitas condições de operacionalidade, utilização e manutenção, ressalvado o desgaste normal resultante do seu uso, e livres de ônus ou encargos, de que tipo forem.

14.2.3. A reversão dos bens na extinção da concessão far-se-á com o pagamento, pelo DAER/RS, das parcelas dos investimentos vinculados aos bens adquiridos pela CONCESSIONÁRIA, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com a prévia aprovação do DAER/RS, com objetivo de garantir a continuidade e a atualidade da concessão.

14.2.4. Caso a reversão dos bens para o DAER/RS não se processe nas condições estabelecidas, a CONCESSIONÁRIA indenizará o DAER/RS, devendo a indenização ser calculada, preferencialmente mediante acordo, conforme previsto em 17.1 e em 17.2.

14.2.5. Ocorrendo a dissolução ou liquidação da CONCESSIONÁRIA, não poderá ser procedida a partilha do respectivo patrimônio social sem que o DAER/RS ateste, por meio de auto de vistoria, encontrarem-se os bens reversíveis livres de ônus, ou sem que se mostre assegurado o pagamento de Quantias devidas ao DAER/RS, a título de indenização ou a qualquer outro título.

14.2.6. Na extinção da concessão, será procedida uma vistoria dos bens que integram a concessão e lavrado um "Termo de Devolução e Reversão dos Bens" sob depósito da CONCESSIONÁRIA ou integrados à concessão, com indicação detalhada do estado de conservação dos mesmos.

14.2.7. O DAER/RS reterá a caução de garantia do cumprimento das obrigações contratuais até o efetivo recebimento das indenizações previstas neste CONTRATO, quando for o caso.

15. - ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

15.1. - DO CONTRATO:

15.1.1. Este CONTRATO poderá ser alterado nos seguintes casos:

- I - unilateralmente, pelo DAER/RS, para modificar o PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA;
- II - por acordo:



Estado do Rio Grande do Sul

- a) quando conveniente a substituição de garantias contratuais;
- b) quando necessária a modificação para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente, entre os encargos da CONCESSIONÁRIA e as receitas da concessão, objetivando a manutenção do inicial equilíbrio econômico e financeiro deste CONTRATO.

15.1.2. No caso de supressão unilateral, pelo DAER/RS, de obras e serviços, se a CONCESSIONÁRIA já houver adquirido os materiais ou contratado e recebido os serviços, os mesmos deverão ser indenizados pelo DAER/RS, pelos seus custos, devidamente comprovados.

15.1.3. Em havendo alteração unilateral deste CONTRATO, que altere os encargos da CONCESSIONÁRIA, o DAER/RS deverá restabelecer, em caráter imediato, o seu inicial equilíbrio econômico e financeiro.

15.1.4. O reajuste do valor da TARIFA BÁSICA, para reposição de perda do valor aquisitivo da moeda, não caracteriza alteração deste CONTRATO.

15.2.- INVALIDADE PARCIAL DO CONTRATO

15.2.1. Eventuais acréscimos ou supressões de obras ou serviços devem ser objeto de ajustes específicos a serem formalizados entre o DAER/RS e a CONCESSIONÁRIA.

15.2. – ACRÉSCIMOS OU SUPRESSÕES DE OBRAS E SERVIÇOS:

15.2.2. Os acréscimos e as supressões de obras e serviços referidos nos itens anteriores, e que tenham comprovada repercussão nos custos da CONCESSIONÁRIA, implicarão na revisão do equilíbrio econômico e financeiro deste CONTRATO, conforme nele previsto.

15.2.3. Sem prejuízo das disposições desta Cláusula, o DAER/RS, durante o período da concessão, com o objetivo de não pressionar os valores das tarifas ou preservar o equilíbrio econômico e financeiro deste CONTRATO, poderá executar as suas expensas, total ou parcialmente, obras de ampliação da capacidade dos trechos rodoviários do POLO.

15.2.4. Todavia, as obras mencionadas no item anterior também poderão ser objeto de negociação específica com a CONCESSIONÁRIA, para que a mesma assumam a construção total ou parcial ou, ainda, se for o caso, a manutenção e conservação das mesmas, hipóteses nas quais será revisto o equilíbrio econômico e financeiro deste CONTRATO, nas condições nele previstas.

15.2.5. Os projetos básicos de quaisquer obras ou serviços não previstos no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA a serem executados pela CONCESSIONÁRIA, deverão ser submetidos previamente ao DAER/RS, com suas justificativas e avaliação de impacto sobre as características do serviço adequado aos usuários.

15.2.6. Ressalvado o disposto acima, a CONCESSIONÁRIA ficará responsável pelo desenvolvimento e execução dos projetos básicos e executivos pertinentes à construção de obras novas, observados os cronogramas que forem ajustados com o DAER/RS.

15.3.- INVALIDADE PARCIAL DO CONTRATO

15.3.1. Se alguma disposição deste CONTRATO vier a ser considerada nula ou inválida decorrente do estipulado no item 15, tal não afetará as demais disposições, as quais se manterão plenamente em vigor.

16. - PODER, FORMA DE FISCALIZAÇÃO E



Estado do Rio Grande do Sul

RECEBIMENTOS DAS OBRAS E SERVIÇOS

16.1. - PODER:

16.1.1. Os poderes de fiscalização do cumprimento das obrigações da CONCESSIONÁRIA, emergentes deste CONTRATO, serão exercidos pelo DAER/RS, sem prejuízo do limite de competência da AGERGS.

16.1.2. As determinações que vierem a ser emitidas no âmbito dos poderes de fiscalização são imediatamente aplicáveis e vincularão a CONCESSIONÁRIA, sem prejuízo do recurso ao "Processo Amigável de Soluções das Divergências Contratuais" previsto neste CONTRATO.

16.1.3. As decisões e providências que ultrapassem as competência do representante do DAER/RS na fiscalização deste CONTRATO, devem ser encaminhadas a AGERGS, em tempo hábil para a adoção das medidas cabíveis.

16.1.4. A CONCESSIONÁRIA deverá manter, em caráter permanente, no POLO, um representante ou preposto, aceito pelo DAER/RS, para representá-la na execução deste CONTRATO.

16.1.5. As obras e serviços executados deverão ser controlados pela CONCESSIONÁRIA, com a assistência de seu representante técnico, e serão supervisionados pela fiscalização do DAER/RS.

16.2 - FORMA DE FISCALIZAÇÃO:

16.2.1. A fiscalização da execução do PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA compreenderá, especialmente:

I - O controle por resultados da execução dos serviços de operação, conservação e manutenção das rodovias, com ênfase na observância das especificações, parâmetros e padrões de qualidade estabelecidos no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA e nas normas técnicas aplicáveis;

II - O controle, por medição, da execução das obras de recuperação inicial, restauração e de melhoria e ampliação de capacidade das rodovias, com ênfase na observância dos quantitativos, especificações, parâmetros e padrões de qualidade estabelecidos no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA, no PROJETO BÁSICO DE EXPLORAÇÃO e nas normas técnicas aplicáveis.

16.2.2. Constitui, também, objetivo da fiscalização, assegurar aos usuários a prestação, pela CONCESSIONÁRIA, de serviço adequado, nas condições definidas neste CONTRATO.

16.2.3. A CONCESSIONÁRIA deverá encaminhar à fiscalização do DAER/RS, antes do início efetivo da execução das obras e serviços de engenharia previstos no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA, cópias dos respectivos projetos executivos, diagramas e outros elementos elucidativos necessários a execução destas obras e referidos serviços.

16.2.4. A CONCESSIONÁRIA, após o recebimento protocolado dos projetos, encaminhará à fiscalização, os planos de trabalho das obras e serviços, acompanhados dos respectivos cronogramas de execução física.

16.2.5. No caso de existirem objeções aos planos de trabalho referidos no item anterior, a fiscalização as encaminhará, à CONCESSIONÁRIA, por correspondência com registro de recebimento, no prazo máximo de 3 (três) dias úteis, contado de seus recebimentos.



Estado do Rio Grande do Sul

16.2.6. A instalação de canteiro de serviços e a mobilização de mão-de-obra, equipamentos e materiais serão previamente comunicadas a fiscalização, por escrito, e, também, por esse meio, a fiscalização do DAER/RS comunicará à CONCESSIONÁRIA as suas eventuais objeções, no prazo máximo de 3 (três) dias úteis.

16.2.7. A CONCESSIONÁRIA manterá cadastro atualizado, de livre acesso a fiscalização do DAER/RS, contendo dados e informações sobre as obras e serviços realizados no POLO.

16.2.8. A fiscalização operacional será realizada com base nos parâmetros estabelecidos neste CONTRATO e no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA e terá por finalidade garantir, em caráter permanente, a prestação de serviço adequado, assim como a correta manutenção, conservação e preservação das rodovias que compõe o POLO.

16.2.9. O representante do DAER/RS na fiscalização anotará, em registro próprio, todas as ocorrências relacionadas com os encargos deste CONTRATO, determinando à CONCESSIONÁRIA a regularização das faltas ou defeitos verificados, e emitindo eventuais autos de infração, nos termos nele previstos.

16.2.10. A CONCESSIONÁRIA é obrigada a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, as suas expensas, no todo ou em parte, as obras e serviços pertinentes à concessão, em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados nos prazos que forem fixados pelo DAER/RS.

16.2.11. O DAER/RS rejeitará, no todo ou em parte, a obra ou o serviço executado em desconformidade com as cláusulas deste CONTRATO, com as condições do PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA, com as normas técnicas para execução de obras e serviços do DAER/RS ou com as normas técnicas da ABNT.

16.2.12. Os prazos para a conclusão dos reparos serão estabelecidos, pela fiscalização do DAER/RS, no mesmo documento no qual foi procedida a intimação da CONCESSIONÁRIA, para o reparo.

16.3. - RECEBIMENTO DAS OBRAS E SERVIÇOS:

16.3.1. As obras e serviços executados serão aprovados:

I - provisoriamente, pelo DAER/RS, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita da CONCESSIONÁRIA;

II - definitivamente, pelo DAER/RS, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso de 90 (noventa) dias da aprovação provisória para observação, que comprove a adequada execução.

16.3.2. Em se tratando de aquisição de equipamentos de vulto que integrarão a concessão, os mesmos serão aprovados mediante termo circunstanciado, após a verificação da qualidade, da quantidade e dos valores de aquisição.

16.3.3. A aprovação provisória ou definitiva não exclui a responsabilidade civil da CONCESSIONÁRIA pela solidez e segurança da obra ou serviço realizado, nem a responsabilidade ético - profissional pelo perfeito atendimento das condições contratuais.

17. - DIVERGÊNCIAS CONTRATUAIS

17.1. - PROCESSO AMIGÁVEL

17.1.1. Os eventuais conflitos que possam surgir entre o DAER/RS e



Estado do Rio Grande do Sul

DE SOLUÇÕES:

a CONCESSIONÁRIA em matéria da aplicação e interpretação das normas da concessão poderão ser resolvidos de acordo com o "Processo Amigável de Soluções das Divergências Contratuais" de que trata esta Cláusula.

17.1.2. A submissão de qualquer questão ao "Processo Amigável de Soluções das Divergências Contratuais" não exime o DAER/RS e a CONCESSIONÁRIA da obrigação de dar integral cumprimento a este CONTRATO, nem permite a interrupção das atividades vinculadas à concessão, nem exclui ou prejudica o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis à concessão, nem tampouco os poderes de fiscalização e intervenção do DAER/RS.

17.1.3. O "Processo Amigável de Soluções das Divergências Contratuais" terá início mediante comunicação remetida por uma parte a outra, requerendo a audiência a uma das duas comissões de que trata a Cláusula seguinte, a qual atuará na qualidade de COMISSÃO de peritos independentes e emitirá um parecer fundamentado sobre cada questão que lhe seja formulada.

17.1.4. A parte não reclamante disporá do prazo de 15 (quinze) dias, a partir do recebimento da comunicação, para deduzir a sua resposta, a qual deverá ser simultaneamente, remetida à parte reclamante e à COMISSÃO de peritos.

17.1.5. O parecer da comissão de peritos será emitido num prazo não superior a 60 (sessenta) dias, contados da data do recebimento, pela COMISSÃO, da resposta da parte reclamada ou do prazo estabelecido no item anterior.

17.1.6. As despesas com as custas do "Processo Amigável de Soluções das Divergências Contratuais", abrangendo inclusive os honorários dos peritos das Comissões antes referidas, serão divididas igualmente entre as partes, podendo o DAER/RS e a CONCESSIONÁRIA acordar outra forma de pagamento das aludidas despesas.

17.2. - COMISSÕES DE PERITOS:

17.2.1. As partes podem constituir, para funcionamento sempre que solicitado parecer pelas partes, durante todo o prazo da concessão, duas Comissões de Peritos especializados, sendo uma destinada à solução de divergências de natureza técnica (Comissão Técnica) e outra destinada à solução de divergências de natureza econômica e financeira (Comissão Econômica e Financeira), sendo ambas em conjunto designadas Comissões de Peritos.

17.2.2. As Comissões de Peritos serão competentes para emitir pareceres fundamentados sobre as questões que lhes sejam submetidas pelo DAER/RS ou pela CONCESSIONÁRIA, aplicando, interpretando ou integrando as normas que regem a concessão e a legislação aplicável.

17.2.3. As Comissões serão compostas por 3 (três) membros efetivos e 3 (três) membros suplentes, que substituirão os membros efetivos nas suas faltas e impedimentos.

17.2.4. A designação dos membros das Comissões deve ser mutuamente acordada entre o DAER/RS e a CONCESSIONÁRIA, devendo, duas das vagas de membros titulares e duas de membros suplentes, serem preenchidas em cada uma das Comissões, respectivamente por um engenheiro civil, com comprovada experiência profissional na área de engenharia rodoviária, e por um advogado, com comprovada experiência profissional na área DE



Estado do Rio Grande do Sul

CONCESSÃO, permissão, autorização, delegação e exploração de serviços públicos.

17.2.5. As Comissões de Peritos emitirão parecer apenas sobre as questões que lhes tenham sido apresentadas pelo DAER/RS e pela CONCESSIONÁRIA, em prazo que razoavelmente lhes seja fixado pelas partes.

17.2.6. Os pareceres das Comissões de Peritos serão comunicados a ambas as partes e à outra COMISSÃO, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas contados das suas expedições, podendo ou não ser aceitos pelas partes.

18. - DISPOSIÇÕES GERAIS:

18.1. - AUTORIZAÇÃO E CONTROLE DOS ACESSOS ÀS RODOVIAS:

18.1.1. Cabe à CONCESSIONÁRIA, ouvido previamente o DAER/RS, autorizar a construção de acessos as rodovias que compõem o POLO.

18.1.2. Será recusada autorização as solicitações de acesso que contrariem as normas técnicas aplicáveis, prejudiquem a segurança do Trânsito ou impliquem em danos ao patrimônio rodoviário objeto da concessão.

18.1.3. Os ônus pertinentes à construção e à conservação de acessos não previstos no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA devem ser arcados, preferencialmente, pelos interessados; quando couberem à CONCESSIONÁRIA, implicarão em acréscimo de encargo contratual, com as conseqüências previstas neste CONTRATO.

18.2. - PUBLICIDADE NAS RODOVIAS:

18.2.1. Cabe à CONCESSIONÁRIA, ouvido previamente o DAER/RS, autorizar a utilização de faixas marginais das rodovias que compõem o POLO, para veiculação de publicidade.

18.2.2 . Será recusada autorização às solicitações que contrariem as normas técnicas aplicáveis ou possam prejudicar a segurança do Trânsito.

18.2.3. A CONCESSIONÁRIA confeccionará, instalará, manterá e conservará placas informativas sobre a concessão pertinente ao POLO, conforme modelo proposto pelo DAER/RS e aprovado pela CONCESSIONÁRIA; essas placas, de diferentes dimensões e mensagens, deverão ser afixadas em locais previamente determinados pelo DAER/RS e serão mantidas legíveis e em boas condições enquanto durar o CONTRATO DE CONCESSÃO.

18.3. - OBTENÇÃO DE LICENÇAS:

Caberá à CONCESSIONÁRIA obter todas as licenças e autorizações necessárias ao exercício das atividades vinculadas à concessão, exceto a licença prévia ambiental, a ser obtida pelo Poder Concedente.

18.4. - PROTEÇÃO AMBIENTAL:

18.4.1. A CONCESSIONÁRIA obriga-se a cumprir o disposto na legislação nacional, estadual e municipal relativa à matéria de proteção ambiental.

18.4.2. O DAER/RS poderá exigir que a CONCESSIONÁRIA, no início do período da concessão implemente medidas de proteção e recuperação do meio-ambiente, inclusive por intermédio de novas obras e serviços não previstos no PROJETO DE ENGENHARIA ECONÔMICA, observado o que dispõe a respeito este CONTRATO.



Estado do Rio Grande do Sul

18.5. - CONTRATOS COM TERCEIROS:

18.5.1. A CONCESSIONÁRIA poderá contratar com terceiros o desenvolvimento e a execução de atividades inerentes, acessórias ou complementares à concessão

18.5.2. Os CONTRATOS celebrados entre a CONCESSIONÁRIA e os Terceiros, a que se refere o item anterior, reger-se-ão pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o DAER/RS.

18.5.3. A execução das atividades contratadas com terceiros pressupõe o cumprimento das normas regulamentares da concessão.

19. – ANEXOS DO CONTRATO

19.1 – Fazem parte integrante do presente CONTRATO os seguintes documentos:

- I - Edital de Pré-qualificação e seus esclarecimentos;
- II - Edital de Convocação 2ª Etapa e seus esclarecimentos;
- III - Edital de Convocação 3ª Etapa e seus esclarecimentos;
- IV - Documentos relativos à pré-qualificação da Concessionária;
- V - Proposta técnica da Concessionária;
- VI - Proposta comercial da Concessionária;
- VII - Projeto de Engenharia Econômica e suas alterações;
- VIII - Projeto Básico de Exploração;
- IX - Ata de Constituição da Sociedade, registrada na Junta Comercial do Estado do Rio Grande do Sul sob o N.º 43300036553;
- X - Ata de Eleição da Diretoria da CONCESSIONÁRIA, registrada na Junta Comercial do Estado do Rio Grande do Sul, sob o N.º 1696052;
- XI - Comprovante de Integralização do Capital Social;
- XII - Apólice de Seguro referente à Garantia de Execução correspondente a 5% do valor deste CONTRATO;
- XIII - Apólice de Seguro referente à garantia efetiva de cobertura dos riscos inerentes à execução das atividades pertinentes à CONCESSÃO, conforme Programa de Seguros exigidos no EDITAL de CONVOCAÇÃO N.º 073/96;

19.2- A ordem de precedência para o caso de interpretações que se fizerem necessárias será:

- 1º - Editais e suas alterações;
- 2º - Anexos aos Editais e suas alterações;
- 3º - Projeto Básico de Exploração;
- 4º - Projeto de Engenharia Econômica;

20. – FORO

Para as questões oriundas deste CONTRATO, fica expressamente eleito o Foro de Porto Alegre, Capital do Estado do Rio Grande do Sul, renunciando as partes contratantes a qualquer outro por mais privilegiado que possa ser.

Porto Alegre, 14 de abril de 1998 .



Estado do Rio Grande do Sul

CONTRATANTES:

ANTONIO BRITTO
Governador do Estado do Rio Grande do Sul

Eng. JOSÉ LUIZ ROCHA PAIVA
Diretor-Geral DAER/RS

PAULO OIAMA DE MACEDO SILVA
Diretor Presidente
METROVIAS S/A CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS

LUÍS EDUARDO PAIVA SEVERO
Diretor
METROVIAS S/A CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS

INTERVENIENTES ANUENTES:

ELISEU PADILHA
Ministro de Estado dos Transportes

FLÁVIO ROBERTO LUIZ VAZ NETTO
Secretário de Estado dos Transportes do Rio Grande do Sul

TESTEMUNHAS:

**ANEXO C – MODELO DE TERMO ADITIVO UTILIZADO NO PECR: PÓLO
RODOVIÁRIO METROPOLITANO**



Estado do Rio Grande do Sul
Secretaria dos Transportes
Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem

PRIMEIRO TERMO ADITIVO AO CONTRATO DE OUTORGA DE CONCESSÃO PJ/CD/087/98, CELEBRADO ENTRE O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, ATRAVÉS DO DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – DAER/RS - E A EMPRESA METROVIAS SA CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS, COM A INTERVENIÊNCIA DA UNIÃO, POR INTERMÉDIO DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES E DA SECRETARIA DE ESTADO DOS TRANSPORTES DO RIO GRANDE DO SUL, PARA A EXPLORAÇÃO, MEDIANTE A COBRANÇA DE PEDÁGIOS, DO COMPLEXO RODOVIÁRIO DENOMINADO PÓLO DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA METROPOLITANO/RS, NA FORMA ABAIXO:

O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, neste ato representado por seu Governador, Sr. OLÍVIO DUTRA, por intermédio do DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, representado por seu Diretor-Geral, Sr. HIDERALDO LUIZ CARON, doravante denominado simplesmente DAER, e a empresa METROVIAS S.A – CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS, representada, neste ato, por seus Diretores, SERGIO COELHO DA SILVA E Sr. LUIS EDUARDO PAIVA SEVERO, doravante denominada simplesmente CONCESSIONÁRIA, com a interveniência da UNIÃO, através do MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, representado por seu Ministro, Sr. ELISEU PADILHA, e da SECRETARIA DE ESTADO DOS TRANSPORTES, representada por seu Secretário, Sr. LUIZ ROBERTO DE ALBUQUERQUE, RESOLVEM, tendo em vista o que consta no processo administrativo n.º 82.032//1835/00.5 e de conformidade com o previsto na Cláusula 15 – DAS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS, sub item 15.1.1, inciso II, letra “b” do contrato original, e consoante o disposto na Lei Federal n.º 8.666/93 e demais legislação pertinente, acordar o presente Termo Aditivo ao Contrato de Outorga de Concessão n.º PJ/CD/ 087/98, de 14/04/98, mediante as cláusulas e condições a seguir expressas, definidoras dos direitos, obrigações e responsabilidades das partes:

CLÁUSULA PRIMEIRA

O objeto deste Termo Aditivo é alterar o contrato de outorga de concessões n.º PJ/CD/087/98, de 14 de abril de 1998, de modo a assegurar e aperfeiçoar a prestação dos serviços públicos.



Estado do Rio Grande do Sul
Secretaria dos Transportes
Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem

Parágrafo Único – O acordo formalizado por este Aditivo terá vigência até o mês de dezembro de 2004. Até essa data as partes verificarão o equilíbrio econômico e financeiro, de forma definitiva.

CLÁUSULA SEGUNDA

O montante físico-financeiro dos investimentos, operação e demais despesas pertinentes à concessão, decorrentes desse aditivo, passarão a ser os constantes no demonstrativo do fluxo de caixa do empreendimento, com financiamento, conforme Anexo I, que, rubricado pelas partes, integra o presente Termo Aditivo.

§ 1º - O Projeto Básico de Exploração e o Projeto de Engenharia Econômica deverão sofrer as necessárias adequações, de modo a ajustá-los à utilização de novas tecnologias e a este aditivo, devendo a Concessionária, num prazo de 180(cento e oitenta) dias, a contar da assinatura deste aditivo, elaborar sob a supervisão do DAER, o correspondente Projeto de Exploração da Rodovia (PER), que deverá consolidar as adequações referidas e os projetos anteriores, sem o qual e após o prazo estabelecido ficarão suspensos os efeitos da cláusula sexta.

§ 2º - Do PER, de que trata o parágrafo anterior, deverá constar todos os investimentos realizados e a realizar até 2004, com suas respectivas quantidades e preços unitários item a item.

§ 3º - O monitoramento geral dos serviços prestados pela Concessionária, deverá levar em consideração a avaliação por índice de imagem dos usuários, a ser definido de comum acordo entre as partes, sem prejuízo dos padrões da qualidade das rodovias constantes no PER, mantendo, no mínimo, o padrão dos custos operacionais dos veículos comerciais, obtidos após a execução dos serviços iniciais.

§ 4º - A adoção do monitoramento geral importará na assunção, pela Concessionária, de todo e qualquer valor que exceda o montante de investimentos constantes do PER e que seja necessário para a adequada manutenção da estrada em conformidade com a avaliação do aludido monitoramento, até dezembro de 2004.

CLÁUSULA TERCEIRA

Os novos valores das tarifas básicas de pedágio ajustadas entre o Estado e a Concessionária, serão de R\$ 1,50 (um real e cinquenta centavos) por eixo, para veículos de passeio e utilitários e de R\$ 2,05 (dois reais e cinco centavos) por eixo, para veículos comerciais.

Parágrafo Único – Para o fim exclusivo de reajustamentos futuros, conforme Cláusula 7.2.1, a tarifa básica definida no *caput* será considerada na data base de fevereiro de 1996.



Estado do Rio Grande do Sul
Secretaria dos Transportes
Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem

CLÁUSULA QUARTA

Em razão da adoção do regime de cobrança bidirecional e em cumprimento ao contrato firmado em 14/04/1998, as tarifas a serem cobradas, a partir de 1º de dezembro de 2000, para os veículos de passeio e utilitários, são as constantes do quadro abaixo:

REGIME DE COBRANÇA			COBRANÇA BIDIRECIONAL
CATEGORIA	TIPO DE VEÍCULO	N.º DE EIXOS	(POR SENTIDO DE TRÁFEGO)
1	Veículos de passeio e utilitário	2	2,00
7	Veículo de passeio com reboque	3	3,00
8	Veículo de passeio com reboque	4	4,00

e a partir de 01 de julho de 2001, as constantes no quadro a seguir:

REGIME DE COBRANÇA			COBRANÇA BIDIRECIONAL
CATEGORIA	TIPO DE VEÍCULO	N.º DE EIXOS	(POR SENTIDO DE TRÁFEGO)
1	Veículos de passeio e utilitário	2	2,20
7	Veículo de passeio com reboque	3	3,30
8	Veículo de passeio com reboque	4	4,40

§ 1º – Em razão da adoção do regime de cobrança bidirecional e do ajuste tarifário decorrente desse aditivo, as tarifas a serem cobradas a partir de 1º de janeiro de 2001, para os veículos comerciais, são as constantes no quadro abaixo:

REGIME DE COBRANÇA			COBRANÇA BIDIRECIONAL
CATEGORIA	TIPO DE VEÍCULO	N.º DE EIXOS	(POR SENTIDO DE TRÁFEGO)
2	Veículo Comercial	2	3,00
3	Veículo Comercial	3	4,50
4	Veículo Comercial	4	6,00
5	Veículo Comercial	5	7,50
6	Veículo Comercial	6	9,00

§ 2º - As tarifas a serem pagas pelos usuários, por sentido de passagem, em face da adoção do regime de cobrança bidirecional, equivalem, sob esse aspecto, às anteriormente pactuadas, ou seja, contemplam uma divisão pela metade, já que serão cobradas nos dois sentidos de tráfego.



Estado do Rio Grande do Sul
Secretaria dos Transportes
Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem

§ 3º - O usuário, em razão da adoção da bidirecionalidade, pagará, por veículo, em cada praça de pedágio apenas uma vez por dia por sentido.

§ 4º - Enquanto não implementadas as condições para o início da cobrança bidirecional, a CONCESSIONÁRIA continuará a cobrar as tarifas segundo os valores e condições praticadas até então.

CLÁUSULA QUINTA

As partes ratificam a data base de fevereiro de 1996, para efeito da aplicação dos reajustes contratuais de que trata o contrato ora aditado, no sub item 7.2.2 da Clausula 7ª - DO REAJUSTE DA TARIFA BÁSICA, considerando, no entanto, o disposto na Cláusula Terceira e parágrafo único.

Parágrafo Único - O primeiro reajustamento após a vigência das tarifas estabelecidas neste aditivo, na forma da lei e do Contrato aditado, ocorrerá em dezembro de 2001 e as novas tarifas vigerão e serão cobradas no primeiro dia do mês de janeiro do ano de 2002 e, assim, subseqüentemente nos próximos anos da concessão.

CLÁUSULA SEXTA

Em razão do ajuste parcial e temporário, objeto deste Termo Aditivo, as partes acordam a adoção de reposições adicionais às tarifas básicas, visando compensar os reajustes não concedidos nas datas previstas contratualmente, a partir de dezembro de 2001, que passarão a ser as constantes no quadro a seguir:

Datas de Recomposição Tarifária	Veículos de Passeio	Veículos Comerciais
Dezembro de 2001	1,66	2,21
Dezembro de 2002	1,84	2,39
Dezembro de 2003	2,05	2,58

§ 1º - Para a aplicação do reajustamento tarifário periódico anual na forma prevista na Cláusula 7.2. – FORMA DE REAJUSTAMENTO do contrato ora aditado, a Tarifa Básica (TB) constante na respectiva fórmula passa a ser o valor de cada TARIFA BÁSICA conforme o “caput”.

§ 2º - A partir de Dezembro de 2003, a Tarifa Básica para os Veículos Comerciais permanecerá inalterada, no valor de R\$ 2,58, para os efeitos dos reajustamentos tarifários anuais periódicos subseqüentes.

§ 3º - A partir de Dezembro de 2003, a Tarifa Básica para os veículos de passeio permanecerá inalterada, no valor de R\$ 2,05, para os efeitos dos reajustamentos tarifários anuais periódicos subseqüentes.



Estado do Rio Grande do Sul
Secretaria dos Transportes
Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem

CLÁUSULA SÉTIMA

A partir da vigência deste Termo Aditivo, temporariamente passarão ao encargo da CONCESSIONÁRIA as obrigações de prestação dos serviços emergências de atendimento e remoção de acidentados, bem como a prestação dos serviços de guinchos, em patamares compatíveis com o serviço adequado aos usuários, conforme conceituação expressa no contrato, de acordo com o estabelecido no PER.

§ 1º - A CONCESSIONÁRIA, a partir do presente Aditivo, assume acessoriamente a responsabilidade de efetuar os serviços de conservação rotineira das rodovias e atendimento a acidentados, de acordo com o PER, no que diz respeito aos trechos urbanos abaixo descritos:

- **RS 040** - Do entroncamento da RS 118 (Km 11,2) até o início do trecho concedido Viamão - Pinhal (Km 11,5). Extensão 0,30 Km.

§ 2º - As obrigações temporárias e acessórias da CONCESSIONÁRIA, relativamente à conservação rotineira e demais obrigações constantes neste instrumento, visam melhor atender aos usuários das rodovias. As obrigações e os recursos adicionais previstos não contemplam quaisquer custos, despesas e/ou indenizações materiais ou morais, em virtude de reivindicações judiciais ou extrajudiciais de usuários, em decorrência de acidentes pretéritos, presentes ou futuros nesses trechos rodoviários.

CLÁUSULA OITAVA

A verba anual de fiscalização, devida pela concessionária, será paga, no período de 2001(dois mil e um) a 2004(dois mil e quatro), em 80%(oitenta por cento) do valor estabelecido no edital de licitação e seus anexos, sendo que a diferença, entre o devido e o efetivamente pago, constituirá montante a ser considerado na verificação do equilíbrio econômico-financeiro a ocorrer no mês de dezembro de 2004, para vigorar e produzir seus efeitos a partir do primeiro dia do ano seguinte.

Parágrafo Único - Verificado desequilíbrio econômico-financeiro em favor do Poder Concedente, a diferença acima referida será recolhida pelas concessionárias, em parcela única, em conta bancária do DAER – Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem, especificamente aberta para esse fim. Apurado desequilíbrio econômico-financeiro em favor das concessionárias, a diferença referida no caput, servirá, exclusivamente, para efeitos de compensação.

CLÁUSULA NONA

As partes alteram a Cláusula 12, item 12.1. - DOCUMENTAÇÃO PERTINENTE -, inciso II, do contrato ora aditado, para adequá-la à possibilidade fática da Concessionária, passando a vigorar com a seguinte redação:



Estado do Rio Grande do Sul
Secretaria dos Transportes
Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem

“ II – encaminhar ao DAER/RS, o balancete contábil de cada trimestre até o 25º dia do mês subsequente: ”

CLÁUSULA DÉCIMA

Fica estabelecido que a CONCESSIONÁRIA providenciará, a partir da vigência do presente Termo Aditivo e da contratação dos empréstimos de longo prazo com o BNDES, a regularização dos investimentos e de todo e qualquer débito que porventura mantenha junto ao BANRISUL.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA

As partes obrigam-se a transigir com relação aos Mandados de Segurança nº 599222957 e 599463957 nos seguintes termos:

A Concessionária renuncia ao direito patrimonial sobre que se fundam as ações antes referidas, exclusivamente no que diz respeito aos atos unilaterais que são objeto dos mesmos, e o Estado do Rio Grande do Sul reconhece que, em face do presente aditivo, fica sem efeito a alteração unilateral de contrato procedida, restando prejudicados os recursos extraordinários e especial interpostos. As custas processuais serão pagas pela Concessionária.

A Concessionária renuncia, ainda, a eventual direito de indenização decorrente da alteração unilateral procedida no contrato.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA

Em face do acordo formalizado por este Termo Aditivo, as partes promoverão medidas conjuntas, por força do regime bidirecional de cobrança ora instituído, que pressupõe a implementação de dispositivos que permitam o cumprimento do que é previsto no presente instrumento, para estabelecer a igualdade de tratamento aos usuários e para que não se deteriore as reposições tarifárias pactuadas.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA

O presente Termo Aditivo somente terá eficácia após a publicação da respectiva súmula no Diário Oficial do Estado.

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA

O acordo formalizado por este aditivo não contempla a incidência pretérita, atual ou futura de tributos, à exceção dos especificamente mencionados ou já expressamente considerados.



Estado do Rio Grande do Sul
Secretaria dos Transportes
Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA

As partes resolvem alterar a redação da Cláusula 7.2.4. do contrato ora aditado, a qual passa a ter a seguinte redação:

“7.2.4. O cálculo do reajustamento do valor de cada TARIFA BÁSICA, será feito pela CONCESSIONÁRIA e previamente submetido à fiscalização do DAER/RS para verificação da sua correção; o DAER/RS terá o prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis para verificar e, se correto, homologar o reajuste de tarifa.”

§ 1º - A Concessionária renuncia a todo e qualquer direito ou indenização decorrente da redação original da cláusula referida no *caput*.

§ 2º - Em decorrência do parágrafo anterior, o Estado do Rio Grande do Sul desistirá, com a concordância da Concessionária, sem qualquer ônus para o primeiro, dos processos cautelar e ordinária números 103317195 e 103488723, respectivamente.

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA

Todas as demais cláusulas e condições pactuadas no Contrato de Concessão PJ/CD/087/98, bem como em seus anexos, não modificados através do presente Aditivo, permanecem inalteradas e em pleno vigor.

E, assim, por estarem justas e acordadas, firmam o presente Termo Aditivo em quatro (4) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas adiante nomeadas, qualificadas e assinadas, a fim de que se produza seus jurídicos e legais efeitos.

Porto Alegre, de novembro de 2000.

OLÍVIO DE OLIVEIRA DUTRA
Governador do Estado

HIDERALDO LUIZ CARON
Diretor-Geral do DAER



Estado do Rio Grande do Sul
Secretaria dos Transportes
Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem

SÉRGIO COELHO DA SILVA
Diretor-Presidente
METROVIAS S.A-CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS

LUIS EDUARDO PAIVA SEVERO
Diretor
METROVIAS S.A-CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS

INTERVENIENTES ANUENTES:

ELISEU PADILHA
Ministro dos Transportes

LUIZ ROBERTO DE ALBUQUERQUE
Secretário de Estado dos Transportes

TESTEMUNHAS:

.....

.....

ANEXO D – LEI AUTORIZATIVA DE ASSINATURA DOS ADITIVOS

LEI Nº 11.545, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2000.

Autoriza o Poder Executivo a proceder aditamento nos contratos de concessão de pólos rodoviários, instituídos pelas Leis nºs 10.698, 10.699, 10.700, 10.702, 10.703, 10.704, 10.705, todas de 12 de janeiro de 1996, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado, que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar aditivos aos contratos nºs PJ/CD/087/98, firmado com a Metrovias S.A - Concessionária de Rodovias, em 14 de abril 1998, PJ/CD/050/98, firmado com a Coviplan - Concessionária Rodoviária do Planalto S/A, em 21 de fevereiro de 1998, PJ/CD/088/98, firmado com a Convias S.A - Concessionária de Rodovias, em 14 de abril de 1998, PJ/CD/152/98, firmado com a Brita Rodovias S/A, em 20 de maio de 1998, PJ/CD/089/98, firmado com a Sulvias S.A - Concessionária de Rodovias, em 14 de abril de 1998, PJ/CD/206/98, firmado com a Concessionária de Rodovias Rodosul S/A, em 15 de junho de 1998 e PJ/CD/149/98, firmado com a Santa Cruz Rodovias S/A, em 25 de maio de 1998, na forma e nos termos constantes dos Anexos I a VII, que são partes integrantes desta Lei, de modo a assegurar a continuidade da prestação dos serviços públicos.

Parágrafo único - VETADO.

Art. 2º - VETADO.

Art. 3º - O pagamento relativo às tarifas resultantes dos contratos referidos no artigo 1º fica limitado, em cada sentido, a um único por dia por veículo.

Parágrafo único - VETADO.

Art. 4º - VETADO.

Art. 5º - VETADO.

Art. 6º - VETADO.

Art. 7º - Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 8º - Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 22 de novembro de 2000.

ANEXO E – LEI ESTADUAL Nº. 12.204



Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul Sistema LEGIS - Texto da Norma



LEI: 12.204

LEI Nº12.204, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2004.

Introduz modificações na [LEI Nº 11.545](#), de 22 de novembro de 2000, que autoriza o Poder Executivo a proceder aditamento aos contratos de concessão de pólos rodoviários instituídos pelas Leis nºs 10.698, [10.699](#), [10.700](#), [10.702](#), [10.703](#), [10.704](#) e [10.705](#), todas de 12 de janeiro de 1996, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado, que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte:

Art. 1º - Na [LEI Nº 11.545](#), de 22 de novembro de 2000, que autoriza o Poder Executivo a proceder aditamento aos contratos de concessão de pólos rodoviários instituídos pelas Leis nºs 10.698, [10.699](#), [10.700](#), [10.702](#), [10.703](#), [10.704](#) e [10.705](#), todas de 12 de janeiro de 1996, nos Anexos I a VII de que trata seu artigo 1º, na respectiva Cláusula Primeira, fica alterada a redação do parágrafo único, conforme segue:

"ANEXOS I ao VII

CLÁUSULA PRIMEIRA

.....

Parágrafo único - O acordo formalizado por este Aditivo terá vigência até 30 de junho de 2005."

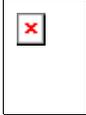
Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 29 de dezembro de 2004.

FIM DO DOCUMENTO.

ANEXO F – LEI ESTADUAL Nº. 12.304



Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul Sistema LEGIS - Texto da Norma



LEI: 12.304

LEI Nº 12.304, DE 08 DE JULHO DE 2005.

Dá nova redação ao parágrafo único, que passa a ser o § 1º, e acrescenta o § 2º à cláusula primeira dos Anexos I ao VII da [LEI Nº 11.545](#), de 22 de novembro de 2000, que autoriza o Poder Executivo a proceder aditamento aos contratos de concessão de Pólos Rodoviários instituídos pelas Leis nºs [10.698](#), [10.699](#), [10.700](#), [10.702](#), [10.703](#), [10.704](#) e [10.705](#), todas de 12 de janeiro de 1996, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado, que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte:

Art.1º - Na [LEI Nº 11.545](#), de 22 de novembro de 2000, que autoriza o Poder Executivo a proceder aditamento aos contratos de concessão de Pólos Rodoviários instituídos pelas Leis nºs [10.698](#), [10.699](#), [10.700](#), [10.702](#), [10.703](#), [10.704](#) e [10.705](#), todas de 12 de janeiro de 1996, e dá outras providências, o parágrafo único passa a ser o § 1º, e acrescenta-se um novo parágrafo, que será o § 2º, à cláusula primeira dos Anexos I ao VII, com a seguinte redação:

"ANEXOS I ao VII

CLÁUSULA PRIMEIRA

.....

§ 1º - O acordo formalizado por este Aditivo terá vigência até 30 de setembro de 2005."

§ 2º - Fica vedada nova prorrogação do prazo de vigência estipulado no parágrafo anterior."

Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 30 de junho de 2005.

PALÁCIO PIRATINI, em porto Alegre, 08 de julho de 2005.

FIM DO DOCUMENTO.

**ANEXO G – MODELO DE TERMO DE RERRATIFICAÇÃO UTILIZADO NO PEGR:
PÓLO RODOVIÁRIO METROPOLITANO**

TERMO DE RERRATIFICAÇÃO AO CONTRATO N.º PJ/CD/087/98

TERMO DE RERRATIFICAÇÃO DE CONDIÇÕES PREVISTAS NO TERMO ADITIVO DECORRENTE DA LEI ESTADUAL N.º 11.545, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2000, AO CONTRATO DE OUTORGA DE CONCESSÃO PJ/CD/087/98, CELEBRADO ENTRE O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, ATRAVÉS DO DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ESTRADAS DE RODAGEM – DAER/RS E A EMPRESA METROVIAS S/A – CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS, COM A INTERVENIÊNCIA DA SECRETARIA DE ESTADO DOS TRANSPORTES DO RIO GRANDE DO SUL, PARA EXPLORAÇÃO, MEDIANTE A COBRANÇA DE PEDÁGIOS, DO COMPLEXO RODOVIÁRIO DENOMINADO PÓLO DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA METROPOLITANO/RS, NA FORMA ABAIXO:

1. – DOS CONTRATANTES: O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, representado por seu Governador, GERMANO ANTÔNIO RIGOTTO, por intermédio do DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ESTRADAS DE RODAGEM – DAER/RS, representado por seu Diretor-Geral, ENG.º, ROBERTO AUGUSTO KRUEL NIEDERAUER, e a empresa METROVIAS S/A – CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS, representada por seus Diretores, MARCOS PICARELLI FERREIRA E LUIS EDUARDO PAIVA SEVERO, com a interveniência da SECRETARIA DE ESTADO DOS TRANSPORTES, representada por seu Secretário, ALEXANDRE POSTAL, RESOLVEM, de conformidade com o previsto nas Leis 12.204, de 29 de dezembro de 2004, 12.304, de 08 de julho de 2005, e na Cláusula 15 – ALTERAÇÕES CONTRATUAIS, subitem 15.1.1, inciso II, letra “b”, do contrato original, celebrar o presente Termo de Rerratificação do Termo Aditivo, decorrente da Lei 11.545, de 22 de novembro de 2000, ao Contrato de Outorga de Concessão n.º PJ/CD/087/98, de 14/04/98, mediante as cláusulas e condições a seguir expressas, definidoras dos direitos, obrigações e responsabilidades das partes:

2. – DO FUNDAMENTO: O presente Termo decorre da Decisão n.º 10.044, da Direção Executiva Colegiada do DAER/RS, datada de 09 de janeiro de 2006, e do Parecer n.º 009, da Comissão de Controle em funcionamento no DAER/RS, datado de 09 de janeiro de 2006.

3. – DO OBJETO: Por este termo são rerratificadas as cláusulas do Termo Aditivo celebrado entre as partes em decorrência da Lei Estadual 11.545, de 22 de novembro de 2000, conforme o que a seguir se ajusta.

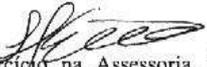
GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DOS TRANSPORTES
DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ESTRADAS DE RODAGEM – DAER/RS
ASSESSORIA JURÍDICA

Fl. 1157

4. – DA RETIFICAÇÃO: Fica retificado para até 31 de dezembro de 2006, para os efeitos do estabelecido na sua segunda parte, o prazo previsto no parágrafo único da cláusula primeira do Termo Aditivo celebrado entre as partes em decorrência da Lei Estadual 11.545, de 22 de novembro de 2000.

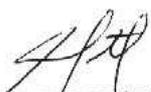
5. – DA RATIFICAÇÃO: Ficam ratificadas, pelo prazo contratual, todas as demais cláusulas constantes do Termo Aditivo celebrado entre as partes em decorrência da Lei Estadual 11.545, de 22 de novembro de 2000.

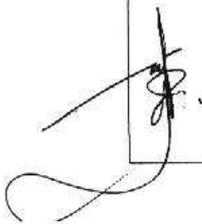
6. – DA VIGÊNCIA: O presente Termo de Rerratificação tem sua vigência a partir de 1.º de janeiro de 2005, permitida a revisão de seus termos a qualquer tempo.

E, para constar, eu , Agente Administrativo Auxiliar, matrícula n.º 105438-4, com exercício na Assessoria Jurídica do DAER/RS, lavrei o presente instrumento às folhas 1156 e 1158 do Livro Próprio de Contratos Diversos – 28/CD – que lido, conferido e achado conforme ao estipulado é assinado pelos representantes das partes contratantes e pelas testemunhas que a tudo estiveram presentes e assistiram, para que produza ele seus jurídicos e legais efeitos.

Porto Alegre, 10 de junho de 2006.


**GERMANO ANTÔNIO RIGOTTO,
GOVERNADOR DO ESTADO.**


**ALEXANDRE POSTAL,
SECRETÁRIO DE ESTADO DOS TRANSPORTES.**





GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DOS TRANSPORTES
DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ESTRADAS DE RODAGEM – DAER/RS
ASSESSORIA JURÍDICA

377

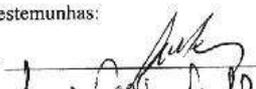
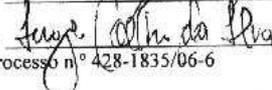
Fl. 1158


ENG. ROBERTO AUGUSTO KRUEL NIEDERAUER,
DIRETOR-GERAL DO DAER/RS.


MARCOS PICARELLI FERREIRA,
DIRETOR DA CONCESSIONÁRIA.


LUIS EDUARDO PAIVA SEVERO,
DIRETOR DA CONCESSIONÁRIA.

Testemunhas:

1. 
2. 

Processo nº 428-1835/06-6

Visto:


Adv.ª Jane Teresinha Compassi Dutra Pahim,
Procuradora Judicial Assistente do DAER/RS.