

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS - CECH

**ALEXANDRE SILVA SANTOS**

**MATRIZ DE RISCOS NOS CONTRATOS DE CONCESSÕES RODOVIÁRIAS**

SÃO CARLOS  
2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS

**ALEXANDRE SILVA SANTOS**

**MATRIZ DE RISCOS NOS CONTRATOS DE CONCESSÕES RODOVIÁRIAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos, da Universidade Federal de São Carlos, para obtenção do título de Mestre em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos.

Orientador: Prof. Dr. Andrei Aparecido de Albuquerque.

SÃO CARLOS  
2022

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

Santos, Alexandre Silva.  
Matriz de Riscos nos Contratos de Concessões  
Rodoviárias/ Alexandre Silva Santos. - São Carlos :  
UFSCar,  
2022.  
XX f.

XXXxx

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São  
Carlos, 2022.  
1. Matriz de Riscos (ABR). 2. Concessões Rodoviárias. I.  
Título.

CDD: XXX.XX



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**

Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos

---

**Folha de Aprovação**

---

Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Alexandre Silva Santos, realizada em 25/05/2022.

**Comissão Julgadora:**

Prof. Dr. Andrei Aparecido de Albuquerque (UFSCar)

Prof. Dr. Roberto Fernandes Tavares Neto (UFSCar)

Prof. Dr. Antonio Carlos Brunozi Junior (UFV)

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos.

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, Senhor da minha alma; minha esposa Marli, meu chão; aos meus pais Gilberto e Ofélia (*in memoriam*) especialmente a minha mãe, inspiração de vida; meus filhos e a meu neto Davi, minha alegria.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu orientador Prof. Dr. Andrei Aparecido de Albuquerque, pela dedicação, extrema paciência, acompanhamento, orientação e amizade.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo acesso à uma formação acadêmica de qualidade e disseminação da produção científica no país.

Aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos (PPGGOSP), Profa. Dra. Andrea Eloisa Bueno Pimentel, Prof. Dr. Andrei Aparecido de Albuquerque, Profa. Dra. Fabiane Letícia Lizarelli, Prof. Dr. Luiz Fernando de Oriani e Paulillo, Prof. Dr. Mauro Rocha Côrtes, Prof. Dr. Sergio Azevedo Fonseca, Prof. Dr. Silvio Eduardo Alvarez Candido, Prof. Dr. Wagner de Souza Leite Molina e Prof. Dr. Wilson José Alves Pedro, agradeço o apoio e todo o conhecimento compartilhado durante as disciplinas.

Aos membros da banca de qualificação e defesa, Prof. Dr. Andrei Aparecido de Albuquerque, Prof. Dr. Antônio Carlos Brunozi Junior e Prof. Dr. Roberto Fernandes Tavares Neto pela atenção, paciência, em especial com as minhas dificuldades pessoais, pela leitura atenta e cuidadosa e todas as sugestões foram valiosas para o direcionamento, desenvolvimento e aprimoramento da dissertação.

A todos os meus colegas da turma 2019 do PPGGOSP, por todas as dificuldades, angústias, aprendizados e superações que dividimos juntos. Afinal, não é qualquer turma de mestrado que enfrenta uma pandemia da COVID-19 e um longo período em isolamento social.

A todos aqueles que colaboraram de forma direta ou indireta para o sucesso da pesquisa, a minha eterna gratidão!

*“Loucura é querer resultados diferentes fazendo tudo exatamente igual”  
Albert Einstein*

## RESUMO

SANTOS, Alexandre Silva. **Matriz de Riscos nos Contratos de Concessões Rodoviárias**. 2022, 158 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2022.

O serviço público de infraestrutura nacional, a partir de meados de 1990, passou a ser prestado em conjunto à iniciativa privada por meio de contratações através da lei de licitações. A partir de 1995 com a edição da lei de concessões houve a procura pelo Estado de parceiros privados para execução desses serviços assumindo todo o risco do empreendimento e obra pública em determinado prazo. O objetivo desta pesquisa é identificar e comparar a alocação dos riscos contratuais em matriz de riscos nas Concessões Rodoviárias Federais e Paulistas no período de 2009 a 2020. Esta pesquisa investigou 16 contratos de concessão, 8 federais e 8 estaduais, correspondentes ao período de 2009 a 2020, com análise textual das alocações de riscos entre o Poder Concedente e Concessionária, a fim de descrever relações de diferenças e semelhanças entre contratos. Desconsiderou-se nestes períodos, dimensões das rodovias, valores contratados, economia e vertentes políticas dos governos federal e estadual. Foram consultados contratos pelos portais das agências reguladoras de transportes federal e estadual, e elencadas as cláusulas contratuais na construção de matriz de riscos que foi pareada e comparada por leitura e análise das convergências e divergências quanto ao aspecto isomórfico normativo e por base a diferenciação das rodovias do Estado de São Paulo devido à qualidade de suas rodovias constando entre as 10 melhores do país. Os resultados encontrados são de convergência de 57% das cláusulas contratuais, havendo divergências pontuais na monta de 19% nos contratos federais com cláusulas exclusivas; e de 17% nos estaduais. Observou-se que os contratos buscam uma tendência em relação aos contratos paulistas, porém alguns aspectos divergem em relação à qualidade dos serviços. A contribuição desta pesquisa está na aplicação prática dos conceitos da nova governança pública como: trabalho em rede, novos atores, *accountability*, prestação de contas, transparência e responsabilização. Mais especificamente, a matriz de riscos como ferramenta de gestão pode contribuir para o uso eficaz dos recursos, mapeando os riscos contratuais. Nesta pesquisa são destacadas as convergências na observação de riscos dos contratos elaborados pela federação e pelo Estado de São Paulo, permitindo que outros entes da federação os avaliem em contratações semelhantes.

**Palavras-chave:** infraestrutura rodoviária; parcerias público-privadas; concessões; matriz de riscos.



## ABSTRACT

SANTOS, Alexandre Silva. **Risk Matrix in Highway Concession Contracts**. 2022, 158 f. Dissertation (Masters in Management of Public Organizations and Systems) – Federal University of São Carlos, São Carlos, 2022.

The public service of national infrastructure, from the mid-1990s, began to be provided jointly to the private sector through contracts through the bidding law. From 1995 onwards, with the enactment of the concession law, the State sought private partners to carry out these services, assuming all the risk of the enterprise and public works within a certain period. The objective of this research is to identify and compare the allocation of contractual risks in a risk matrix in the Federal and Paulista Highway Concessions from 2009 to 2020. This research investigated 16 concession contracts, 8 federal and 8 state, corresponding to the period from 2009 to 2020. 2020, with textual analysis of risk allocations between the Grantor and Concessionaire, in order to describe relationships of differences and similarities between contracts. During these periods, the dimensions of the highways, contracted values, economics and political aspects of the federal and state governments were disregarded. Contracts were consulted by the portals of the federal and state transport regulatory agencies, and the contractual clauses were listed in the construction of a risk matrix that was paired and compared by reading and analyzing the convergences and divergences regarding the normative isomorphic aspect and based on the differentiation of the highways in the State of São Paulo due to the quality of its highways, which is among the 10 best in the country. The results found are a convergence of 57% of the contractual clauses, with occasional divergences in the amount of 19% in federal contracts with exclusive clauses; and 17% in the states. It was observed that the contracts seek a trend in relation to contracts in São Paulo, but some aspects diverge in relation to the quality of services. The contribution of this research lies in the practical application of the concepts of the new public governance such as: networking, new actors, accountability, accountability, transparency and accountability. More specifically, the risk matrix as a management tool can contribute to the effective use of resources, mapping contractual risks. This research highlights the convergences in the observation of risks of contracts drawn up by the federation and the State of São Paulo, allowing other entities of the federation to evaluate them in similar contracts.

**Keywords:** Road Infrastructure, Public-Private Partnerships, Concessions, Risk Matrix.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1: PROJETO PARA CONCESSÃO RODOVIAS .....	26
---	----

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1: EXTENSÕES CONCEDIDAS POR PROGRAMAS FEDERAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS (KM) .....	23
TABELA 2: MALHA RODOVIÁRIA .....	24
TABELA 3: EVOLUÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA TOTAL POR ANO SEGUNDO A SITUAÇÃO FÍSICA - 2001 - 2018 ..	24
TABELA 4: COMPARATIVO DOS ASPECTOS CONTRATUAIS ENTRE CONCESSÃO E PPP .....	31
TABELA 5: VANTAGENS E DESVANTAGENS DA CONTRATAÇÃO ATRAVÉS DE PPP .....	35
TABELA 6: RISCOS EM PPPs POR FASE .....	41
TABELA 7 – MATRIZ DE RISCOS PPP .....	46
TABELA 8 – CONTRATOS RODOVIAS FEDERAIS .....	51
TABELA 9 - CONTRATOS DAS RODOVIAS ESTADO DO SÃO PAULO .....	51
TABELA 10 - MATRIZ DE RISCOS COMPARADAS .....	52
TABELA 11 - DIFERENÇAS NAS CONCESSÕES - ANTT X ARTESP .....	54
TABELA 12 - MATRIZ DE RISCOS – ALOCAÇÃO DE RISCOS DE CONTRATOS DE PPP ENTRE 2009 E 2020 .....	55
TABELA 13 - CLÁUSULAS CONTRATUAIS – QUANTITATIVO GERAL .....	65

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCR	Associação Brasileira de Concessionárias Rodoviárias
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ARTESP	Agência de Transportes do Estado de São Paulo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria e Construção
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNT	Confederação Nacional de Transportes
DER	Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo
DNIT	Departamento Nacional Infraestrutura de Transportes
IFC	<i>International Finance Corporation</i>
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	<i>New Public Management</i>
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Programa Nacional de Desestatização
PPP	Parceria Público Privada
SPE	Sociedade de Propósito Específico

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
1.1 OBJETO E PROBLEMA DE PESQUISA.....	16
1.2 OBJETIVO .....	17
1.2.1 OBJETIVO GERAL.....	17
1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	17
JUSTIFICATIVA .....	18
<b>2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>19</b>
2.1 INFRAESTRUTURA E TRANSPORTE RODOVIÁRIO .....	19
2.3 PARCERIAS-PÚBLICO PRIVADAS - PPPs .....	27
2.4 RISCOS NOS CONTRATOS PPPS.....	37
2.4. ALOCAÇÃO DE RISCOS .....	40
2.5 MATRIZ DE RISCOS .....	44
<b>3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>50</b>
<b>4. RESULTADOS.....</b>	<b>54</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>69</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>71</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A crise do Estado resultou na necessidade de reformas tornando imprescindível a redefinição de funções. O Estado tinha a proposta de proteger a economia nacional contra a competição internacional, porém, em um mundo globalizado e interligado, passou a ter um novo papel de tornar a economia competitiva internacionalmente. Para que isso fosse possível surgiu uma reforma com o objetivo de reduzir a um Estado Menor, mais barato e eficiente, sem intervenção na economia (PEREIRA; SPINK, 2006).

A ineficiência importa nas principais causas da crise do Estado, a necessidade de buscar respostas para as demandas e questões que emergiram do processo de globalização exigiram novas perspectivas e paradigmas para a gestão da coisa pública, (ANDION, 2012), (MONTEIRO, 2013); (DENHARDT, 2011); NEVES *et al* (2017).

A partir da década de 1980 houve uma tendência mundial e crescente na direção da menor intervenção estatal na economia e maior dependência do setor privado para a prestação de serviços públicos. Isto ocorreu com a finalidade de reduzir a dependência orçamentária, intensificando sua aplicação nos serviços essenciais para a sociedade e por se acreditar em uma maior agilidade das organizações privadas em relação seria às praticadas pelas públicas (ABDELDAYEM; ALDULAIMI, 2019).

Neste movimento de resposta a crise observada nas práticas de gestão governamental, surge a *New Public Management* (NPM), Nova Gestão Pública (NGP), cujo modelo é composto por técnicas que visam utilizar os modelos e a lógica empresarial privada baseada em princípios mercadológicos na administração pública (ANDION, 2012).

Essa nova gestão pública produz um conceito diferente de prestação de contas à sociedade, conduzindo a uma maior transparência na administração da coisa pública e maior responsabilidade na atuação operacional do governo, (NEVES *et al*, 2017). E destaca que as mudanças provocadas pela nova governança pública nos modelos de governos provocam cinco importantes consequências:

1. A arquitetura de novos instrumentos de políticas;
2. A criação de rede de interesses além das hierarquias;

3. Novas parcerias e arranjos entre as organizações privadas, públicas e não governamentais;
4. *Accountability*, a prestação de contas e a transparência nas decisões; e
5. Proporcionar e permitir a criação de habilidades, além das gestões tradicionais.

Para Kissler e Heidemann (2006) o setor público exerce um papel fundamental para a sociedade, e a efetivação da governança pública nesse setor pode contribuir para o uso eficaz dos recursos, a exigência de responsabilidade em prestar contas para o administrador dos recursos, o aperfeiçoamento na administração e entrega dos serviços, contribuindo assim, para oferecer uma melhora sensível na vida das pessoas.

Porém, Bing *et al* (2005), afirmam que o envolvimento do setor privado no desenvolvimento e financiamento de instalações de infraestrutura e serviços públicos aumentou substancialmente na última década. Projetos para essas “parcerias público-privadas” (PPPs) são desenvolvidos com a finalidade de redesenhar a conexão dos setores público e privado para o compartilhamento dos riscos e prêmios. Esses projetos visam desde a simples contratação de serviços, como no financiamento, construção, operação, manutenção de infraestrutura.

Segundo Yescombe (2007, p. 2-3) a infraestrutura deve ser fornecida pelo setor público, diretamente ou pelo setor privado por meio de regulamentação, impostos subsídio ou incentivos semelhantes, ou por contrato. As concessões viabilizaram a entrada do setor privado no processo de investimento em infraestrutura rodoviária, permitindo o surgimento de linhas de financiamento privadas para que tais inversões ocorressem. (LACERDA, 2005).

Um dos pontos mais sensíveis da modelagem de contratos de infraestrutura em geral e PPPs em particular é a detecção dos riscos envolvidos e a melhor forma de distribuí-los e minimizá-los (NÓBREGA, 2010, p. 2), O risco passou a ser um tema relevante na economia, e a perspectiva de um panorama econômico estável, ou melhor, previsível foi superado pelo paradigma da incerteza que tomou conta de boa parte do pensamento econômico do período.

Grimsey e Lewis (2004, 2005) definem as PPPs como um contrato em que o Estado, em vez de adquirir uma infraestrutura, adquire de um privado um serviço, a que subjaz normalmente a provisão de infraestrutura, sob determinadas condições ao longo do tempo, para atingir objetivos da política pública, partilhando riscos com o

parceiro privado. Os contratos devem incluir um anexo com a matriz de riscos, em formato de tabela ou outro de natureza semelhante, contendo uma descrição sumária daqueles, que permita a clara identificação da tipologia de riscos assumidos por cada um dos parceiros.

Para Carbonara *et al.* (2015), nos últimos anos, a necessidade crescente de desenvolvimento de infraestrutura em meio às restrições orçamentárias em vários países, levou os governos a buscarem novas formas de financiamento de facilidades de utilidade pública. Uma das opções foi envolver a experiência e o financiamento do setor privado na prestação de serviços públicos de infraestrutura por meio de PPP. Ainda para Carbonara *et al.* (2015), essas parcerias podem gerar uma variedade de benefícios ao governo, fornecendo instalações públicas mais eficientes, à baixos custos e confiáveis; melhorando a qualidade e eficiência de serviços de infraestrutura e promovendo o crescimento econômico local.

Para Yescombe (2007), a PPP constitui um contrato a longo prazo entre um parceiro do setor privado e o setor público, que tem em vista colocar a cargo do parceiro privado o projeto, a construção, o financiamento e a exploração de uma infraestrutura pública, mediante pagamentos feitos ao setor privado, durante a execução do contrato pelo Estado através de dotações orçamentárias, ou diretamente pelos usuários, através da cobrança de tarifa de pedágio.

No governo Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 1998, o Plano Nacional de Desestatização (PND) foi ampliado através da Lei de Concessões, com a inclusão das concessões de serviços públicos à iniciativa privada e apoio às privatizações estaduais, criando um ambiente institucional para estimular os investimentos privados. No governo Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2006, através da Lei das PPPs, houve uma reorientação estratégica para uma maior atuação do setor público na infraestrutura, diretamente, por meio de investimentos e financiamentos, ou indiretamente, por meio do estabelecimento de parcerias com o setor privado (FERREIRA; AZZONI, 2011).

Uma das modalidades de infraestrutura contratada através de PPP é a rodoviária com a cobrança de pedágios como principal fonte de receitas. A malha rodoviária brasileira pode ser concedida a iniciativa privada, ou não concedida sob a administração do Departamento Nacional Infraestrutura de Transportes (DNIT), para rodovias federais e Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo

(DER-SP), para rodovias do estado de São Paulo (BRASIL, 2021; SÃO PAULO, 2021).

Segundo Pesquisa da Confederação Nacional de Transportes de Rodovias (CNT, 2021), 43,5% do total das rodovias federais são classificadas como ótimas e de boa qualidade, enquanto 79,6% do total das rodovias estaduais do Estado de São Paulo são classificadas como como ótimas e de boa qualidade. Porém, em comparação as demais unidades da federação as 10 melhores rodovias do país são concessionadas do Estado de São Paulo. Em comparação as demais unidades da federação o estado geral das rodovias paulistas é de melhor qualidade.

Assim, diante do exposto, a pesquisa busca responder a seguinte questão: **como se dá a repartição, alocação e compartilhamento dos riscos contratuais e quais suas divergências nas PPPs em concessões rodoviárias federais e paulistas?**

Este estudo tem por objetivo geral identificar e comparar a repartição, alocação e compartilhamento dos riscos contratuais em uma matriz de riscos nas PPPs de Rodovias Federais e Paulistas no período de 2009 a 2020. Especificamente, a pesquisa pretende identificar e analisar nas PPPs a alocação dos riscos nos contratos federais e paulistas, apresentar a matriz de riscos destes contratos, comparar as divergências entre a matriz de riscos dos contratos federais e estaduais.

A contribuição desta pesquisa está na aplicação prática dos conceitos da Nova Governança Pública como: trabalho em rede, novos atores privados, *accountability*, prestação de contas e a transparência nas decisões e responsabilização dos atores. A matriz de riscos como ferramenta de gestão pode contribuir para o uso eficaz dos recursos, mapeando os riscos dos contratos.

Esta pesquisa tem a seguinte estrutura: um primeiro capítulo introdutório, o capítulo 2 apresenta o referencial teórico de transporte e infraestrutura rodoviária, PPPs, riscos contratuais, alocação de riscos e matriz de riscos. O capítulo 3 descreve a metodologia. O capítulo 4 os resultados, e no capítulo 5 as considerações finais, limitações e recomendações de trabalhos futuros.

## **1.1 OBJETO E PROBLEMA DE PESQUISA**

O setor de infraestrutura rodoviária possui uma grande demanda de investimentos, tanto federal quanto no Estado de São Paulo, considerando a quantidade de concessões realizadas no desde 1998. Tanto a legislação federal



quanto a estadual foram editadas com a finalidade de que houvessem novos empreendimentos conjuntos entre o público e o privado, trazendo novas relações aos contratos públicos.

Através das PPPs, os governos retiram parte da sua responsabilidade pelos investimentos, transferindo-as para a iniciativa privada através de obras, manutenção, operação e serviços em rodovias. O objeto deste estudo está delimitado nos Riscos de Contratos de Concessões Rodoviárias (PPPs) Federais e Paulistas.

Uma das modalidades de infraestrutura contratada através de PPP é a rodoviária com a cobrança de pedágios como principal fonte de receitas. A malha rodoviária brasileira pode ser concedida a iniciativa privada, ou não concedida sob a administração do Departamento Nacional Infraestrutura de Transportes (DNIT), para rodovias federais e Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo (DER-SP), para rodovias do estado de São Paulo (BRASIL, 2021; SÃO PAULO, 2021).

Assim, diante do exposto, a pesquisa busca responder a seguinte questão: **como se dá a repartição, alocação e compartilhamento dos riscos contratuais e quais suas divergências nas PPPs em concessões rodoviárias federais e paulistas?**

## 1.2 OBJETIVO

### 1.2.1 OBJETIVO GERAL

Este estudo tem por objetivo geral identificar e comparar a repartição, alocação e compartilhamento dos riscos contratuais em uma matriz de riscos nas PPPs de Rodovias Federais e Paulistas no período de 2009 a 2020. Especificamente, a pesquisa pretende identificar e analisar nas PPPs a alocação dos riscos nos contratos federais e paulistas, apresentar a matriz de riscos destes contratos, comparar as divergências entre a matriz de riscos dos contratos federais e estaduais.

### 1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Identificar e analisar nas Parcerias Público Privadas a alocação dos riscos nos contratos federais e paulistas;
2. Apresentar a matriz de riscos destes contratos com descrição, repartição e compartilhamento de riscos;
3. Comparar a distribuição dos riscos entre os parceiros públicos e

privados;

4. Verificar as divergências e semelhanças entre a matriz de riscos dos contratos federais e estaduais.

## **JUSTIFICATIVA**

As rodovias são recursos de alto custo ao Estado devido à diversidade das demandas sociais e econômicas. Tanto governo federal quanto o do Estado de São Paulo são os pioneiros na privatização destes serviços públicos desde 1990 e apresentam demanda de recursos investidos, dos riscos associados ao empreendimento e da complexidade contratual. A União e o Estado de São Paulo como Poderes Concedentes, embora terceirizem a exploração dessas rodovias, ainda têm obrigatoriedade de investimentos em garantias contratuais, controles administrativos e legais.

Os recursos públicos investidos em contratações públicas são crescentes e envolvem metodologias contratuais cada vez mais complexas e específicas, tanto na seara pública quanto na privada. Muito embora o poder concedente transfira para a iniciativa privada parte de sua atividade estatal na prestação de serviços públicos, isso só se concretiza devido à viabilidade econômica ao setor privado. Recursos arrecadados com esses serviços públicos, que poderiam ser reempregados na prestação do próprio serviço público, passam a remunerar o capital de investidores privados.

Segundo Pesquisa da Confederação Nacional de Transportes (CNT) de Rodovias (2021), 43,5% do total das rodovias federais são classificadas como ótimas e de boa qualidade, enquanto 79,6% do total das rodovias estaduais do Estado de São Paulo são classificadas como como ótimas e de boa qualidade. Porém, em comparação as demais unidades da federação as 10 melhores rodovias do país são concessionadas do Estado de São Paulo. Em comparação as demais unidades da federação o estado geral das rodovias paulistas é de melhor qualidade.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 INFRAESTRUTURA E TRANSPORTE RODOVIÁRIO

Segundo a Confederação Nacional do Transporte (CNT, 2019), o modal rodoviário é predominante na matriz de transportes brasileira, sendo responsável pelo deslocamento de mais de 61,1% das cargas e 90,0% dos passageiros que transitam pelo país. Dessa forma, é mais flexível no acesso às áreas não alcançadas pela ferrovia ou hidrovía, tornando o transporte rodoviário o modal mais viável para o deslocamento. Dados mais recentes da CNT (2021), destacam que no Brasil, a matriz de transporte tem uma participação expressiva do modal rodoviário, que concentra cerca de 65% da movimentação de mercadorias e de 95% da de passageiros.

Segundo Ferreira e Azzoni (2011) a concessão de trechos da malha rodoviária ao setor privado foi a alternativa adotada em meados de 1990 em face das restrições orçamentárias do setor público. A partir de 2004, na nova configuração do segmento rodoviário, os investimentos poderiam ser realizados pelo poder público – federal, estadual ou municipal – ou por operadores privados que obtiveram esse direito por meio de concessões, contratações por resultados com recursos garantidos ou PPPs.

As concessões viabilizaram a entrada do setor privado no processo de investimento em infraestrutura rodoviária, permitindo o surgimento de linhas de financiamento privadas para que tais inversões ocorressem. No Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem fundamental importância no financiamento de longo prazo de projetos de infraestrutura. Deste modo, ele está entre os principais financiadores das concessionárias federais, sendo responsável por, em média, um terço do financiamento destas (LACERDA, 2005).

Além do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), as concessionárias contam com outras fontes de financiamento. Entre estas estão outros bancos Bradesco, Caixa Econômica Federal, Unibanco etc., e instituições financeiras internacionais, *International Finance Corporation* (IFC) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Além disso, parte dos investimentos deve ser financiado com capital próprio e também com os recursos arrecadados com a tarifa cobrada nos pedágios. Desta forma, a distribuição das fontes de recursos das concessionárias é dada por: 25% de capital próprio; 58% com financiamentos internos e externos; e 17% com o caixa gerado pela cobrança de tarifas (LACERDA, 2005).

Estas instituições financeiras caracterizam-se por agentes atuantes nos projetos de investimentos em infraestrutura.

A Confederação Nacional da Indústria, no relatório *Concessões Rodoviárias: Experiência Internacional e Recomendações para o Brasil*, (CNI, 2018), reporta que o país experimentou cinco modelos distintos de contratos de concessão distribuídos em três etapas, cujo desenho foi influenciado tanto pelas circunstâncias nas quais o país se encontrava quanto pela visão que regia as políticas públicas.

O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas IPEA (2010), no comunicado nº 52, evidencia na série sobre as rodovias brasileiras: gargalos, investimentos, concessões e preocupações com o futuro, uma vez que a iniciativa privada somente se interessa por rodovias que se apresentem como um negócio rentável, em que as receitas superam significativamente as despesas, apresentando viabilidade financeira.

Segundo IPEA (2010, p. 8), a restrição do setor privado que limitava a possibilidade do governo lhe conceder um número expressivo de rodovias foi superada pelo governo com a promulgação da Lei nº 11.079, a Lei das Parcerias Público-Privadas, que viabiliza a participação privada em empreendimentos com pouca ou nenhuma rentabilidade financeira.

Assim, se, por um lado, o país necessitava aumentar os investimentos na infraestrutura rodoviária, principalmente em manutenção e recuperação, por outro, os recursos disponíveis a partir de meados dos anos 1980 tornaram-se cada vez mais limitados. O envolvimento do setor privado tornou-se, de fato, a única alternativa capaz de impedir uma deterioração ainda mais acentuada da malha rodoviária (CNI, 2018).

Os investimentos em infraestrutura rodoviária passam a ser transferidos para a iniciativa privada através de concessões de serviços públicos, como prevê o artigo 175 da Constituição Federal de 1988. O marco regulatório deu-se inicialmente através da Lei de Concessões nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e da Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004 regulando as normas gerais para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas.

As Parcerias Público-Privadas surgem como alternativa aos investimentos que não possuíam atratividade suficiente à iniciativa privada pois não eram autossustentáveis. O risco do empreendimento como um dos fatores que levam à iniciativa privada a buscar ou não determinado tipo de projeto de investimento deve

ser aquele que ajuda a viabilizar o projeto no caso da materialização de riscos pré-determinados contratualmente, riscos estes que vão desde o desenvolvimento do estudo do projeto até a construção, operação e manutenção do ativo construído.

Projetos de parceria público-privada tendem a custar mais do que a provisão de serviços ou de infraestrutura por meio da contratação tradicional. Uma das razões que podem gerar valor a essa modalidade de provisão de serviço é justamente a transferência de determinados riscos do setor público para o privado (SIEMIATYCKI; FAROOQI, 2012). Em outras palavras, alocação eficiente de riscos é uma das principais formas de alcançar valor (*Value for Money*) por meio de Parcerias Público-Privadas (SIMÕES; CARVALHO, 2019).

Yescombe (2007) e BNDES (2021), definem “infraestrutura pública” como as instalações que são necessárias para a função da economia e da sociedade, não sendo um fim em si mesmas, mas um meio de apoiar a atividade econômica e social de uma nação, incluindo instalações que auxiliam essas funções, como os escritórios do setor público ou suas acomodações. Está classificada como “infraestrutura econômica” as instalações de transporte e redes de serviços públicos como água, esgoto e eletricidade; e em “infraestrutura social”, como escolas, hospitais, bibliotecas e prisões consideradas essenciais para a estruturação da sociedade.

Segundo Depiné (2010), a infraestrutura rodoviária repercute diretamente nas atividades econômicas desenvolvidas no Brasil, como transporte de cargas no escoamento dos produtos agrícolas e industriais, como no de passageiros, produzindo reflexos sociais, com vias mal projetadas e conservadas, aumentando o consumo de combustíveis, custos operacionais de empresas e o número de acidentes.

A infraestrutura logística de transportes é determinante para o desenvolvimento de uma região devido à escolha de localidades com rodovias melhor projetadas e conservadas (DEPINÉ, 2010, p. 75). Assim, ainda segundo o autor, a atividade de operação e gestão de rodovias tem interesse e relevância coletiva e abrange não só a conservação, manutenção e ampliação das vias públicas, como o apoio ao usuário e a regulação do tráfego.

O setor de infraestrutura sofreu importantes transformações com o objetivo de ampliar a eficiência das empresas do segmento por meio da competição e da operação privada dos ativos (FERREIRA; AZZONI, 2011).

Os municípios desempenham papel importante na malha rodoviária, cuja competência abrange cerca de 78,11% das rodovias, muito distante dos estados e da

União, que possuem, respectivamente, 14,8% e 7% da quilometragem total de rodovias no Brasil (GASIOLA e MARRARA, 2015). Apesar disso, segundo os autores, a União assume amplas atribuições para editar diretrizes sobre o setor de transportes, viação e contratação pública.

Os serviços de infraestrutura podem ser definidos como um conjunto de ativos-base, essenciais para o desenvolvimento da atividade econômica. Assim, serviços de infraestrutura são a provisão de infraestrutura econômica em transportes, comunicações e energia (DÁVILA-FERNÁNDEZ, 2015).

Como a malha rodoviária brasileira responde pela maior parte do deslocamento de cargas e pessoas, além de configurar uma das maiores redes logísticas dessa natureza no mundo, indispensável se mostra verificar de que maneira referidas infraestruturas têm sido geridas (GASIOLA; MARRARA, 2015, p. 147-148).

Na sociedade de fluxos, a oferta de infraestruturas logísticas pelo Estado ao mercado tornou-se a condição fundamental do processo de desenvolvimento econômico, com a viabilização das trocas através da mobilidade por vias terrestres, aéreas ou marítimas aptas a sustentarem o deslocamento de indivíduos, grupos e cargas (GASIOLA; MARRARA, 2015).

Para Pastore (2017), os investimentos em infraestrutura no Brasil entre 1970 e 1980, eram realizados pelo setor público por empresas estatais, com período de taxas de crescimento elevadas, com forte presença do Estado na economia e interferência no direcionamento de incentivos. As elevadas taxas de investimento em um ambiente sem crescimento econômico ocasionavam sucessivos déficits. Esse ciclo terminou em uma crise com reflexos negativos nos investimentos em infraestrutura.

O Relatório Anual 2018, publicado pela ABCR, conta com 20.745 Km concedidos, sendo 9.708 Km federais (46,80%), 10.999 km estaduais (53,02%) e 38 km municipais (0,18%). As rodovias paulistas representam 64,60% do total das rodovias estaduais concedidas e 34,25% do total nacional.

O modal rodoviário é predominante na matriz de transportes brasileira, pois é responsável pelo deslocamento de mais de 61% das cargas e 90,0% dos passageiros que transitam pelo país. Ampliar e melhorar a qualidade das rodovias brasileiras é, portanto, tarefa fundamental para o desenvolvimento econômico do Brasil (CNT, 2019).

A malha rodoviária brasileira é composta por 1.720.700 Km, sendo 213.453 Km pavimentados (12,4%), com 20.745 Km concessionados (9,7% das rodovias

pavimentadas no Brasil), e 9.708 Km de concessões de rodovias federais. O restante de trechos estaduais e municipais são 7.105 Km no Estado de São Paulo, 2.502 Km no Paraná e 1.430 Km nos estados de Pernambuco, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais e Rio de Janeiro (CNT, 2019).

As Pesquisas de Rodovias (CNT, 2019), revelam que a extensão sob gestão pública é inadequada na maioria de sua extensão. Em 2019, 67,5% das rodovias sob gestão pública foram classificadas com base em seu Estado Geral como “regular”, “ruim” ou “péssima”. Já os trechos sob gestão privada são os melhores do país, dado que, em 2018, apenas 25,3% da extensão sob gestão concedida foi considerada “regular”, “ruim” ou “péssima”.

O setor de infraestrutura rodoviário requer elevado valor de investimentos tendo em vista ser necessária a realização de grandes obras públicas. Porém, nem sempre a Administração Pública tem condições de arcar com estes elevados valores, quer por motivos econômicos, financeiros ou orçamentários. No setor rodoviário estes investimentos foram inicialmente transferidos para o setor privado, a partir das concessões de rodovias federais e estaduais.

Tabela 1: Extensões concedidas por programas federais, estaduais e municipais (Km)

<b>ESTADO/PROGRAMA</b>	<b>FEDERAL</b>	<b>ESTADUAL</b>	<b>MUNICIPAL</b>	<b>TOTAL</b>
Bahia	681	350	0	1031
Espírito Santo	476	68	0	544
Distrito Federal	40	0	0	40
Goiás	723	0	0	723
Minas Gerais	2315	735	0	3050
Mato Grosso do Sul	845	0	0	845
Mato Grosso	851	0	0	851
Pernambuco	0	42	0	42
Paraná	546	2502	0	3048
Rio de Janeiro	983	197	38	1219
Rio Grande do Sul	931	0	0	931
Santa Catarina	294	0	0	294
São Paulo	1024	7105	0	8129
<b>TOTAL</b>	<b>9708</b>	<b>10999</b>	<b>38</b>	<b>20745</b>

Fonte: ABCR, 2018.

A Tabela 1, caracteriza a extensão rodoviária da malha rodoviária concedida em planejada, pavimentada e não pavimentada, considerando como não concedidas

dos 213.453 Km pavimentados, e apenas 20.745 km concedidos ao setor privado. Esta tabela foi gerada no site da CNT, no Anuário do Transporte 2020.

Tabela 2: Malha Rodoviária

<b>Malha rodoviária</b>				
<b>Malha rodoviária por jurisdição - situação física e tipo de implantação - 2019</b>				
Jurisdição	Malha rodoviária (km)			
	Planejada	Não Pavimentada	Pavimentada	Total
Federal	<b>44.999,5</b>	<b>10.067,7</b>	<b>65.513,3</b>	<b>120.580,5</b>
Estaduais Transitórias, Estaduais e Municipais	<b>112.309,5</b>	<b>1.339.870,3</b>	<b>147.939,7</b>	<b>1.600.119,5</b>
<b>Total</b>	<b>157.309,0</b>	<b>1.349.938,0</b>	<b>213.453,0</b>	<b>1.720.700,0</b>

Fonte: Anuário do Transporte da Confederação Nacional do Transporte, 2020.

A Tabela 2 demonstra a proporção de 8,35% das rodovias federais não pavimentadas, cerca de 10.067,7 Km, em relação à proporção de 83,74% das rodovias estaduais e municipais não pavimentadas, cerca de 1.339.870,3 Km. Comparando essa malha pavimentada ao total geral de 1.720.700 Km, as proporções alteram-se para 0,59% e 77,87%, respectivamente.

Tabela 3: Evolução da malha rodoviária total por ano segundo a situação física - 2001 - 2018

Ano	Malha rodoviária total (Km)			Total
	Planejada	Não Pavimentada	Pavimentada	
2001	149.930,2	1.427.394,4	170.902,9	<b>1.748.227,5</b>
2002	149.443,1	1.425.945,0	172.879,8	<b>1.748.267,9</b>
2003	141.615,0	1.415.612,1	181.762,8	<b>1.738.989,9</b>
2004	141.786,1	1.413.982,0	196.093,9	<b>1.751.862,0</b>
2005	143.925,2	1.391.868,3	205.706,1	<b>1.741.499,6</b>
2006	144.032,6	1.392.005,1	205.698,6	<b>1.741.736,3</b>
2007	143.961,4	1.389.222,8	208.463,4	<b>1.741.647,6</b>
2008	131.207,3	1.422.391,8	211.678,9	<b>1.765.278,0</b>
2009	131.233,3	1.368.368,0	212.491,4	<b>1.712.092,7</b>
2010	131.331,4	1.368.226,8	212.738,0	<b>1.712.296,2</b>



2011	130.322,8	1.364.242,4	219.089,1	<b>1.713.654,3</b>
2012	129.765,5	1.359.060,6	202.389,8	<b>1.691.215,9</b>
2013	129.094,5	1.358.829,0	203.598,7	<b>1.691.522,2</b>
2014	154.192,4	1.353.184,7	213.229,9	<b>1.720.607,0</b>
2015	157.560,9	1.352.463,5	210.618,8	<b>1.720.643,2</b>
2016	157.309,0	1.350.784,6	212.818,3	<b>1.720.911,9</b>
2017	157.309,0	1.349.938,5	213.452,8	<b>1.720.700,3</b>
2018	157.309,0	1.349.938,0	213.453,0	<b>1.720.700,0</b>

Fonte: Anuário do Transporte da Confederação Nacional do Transporte, 2020.

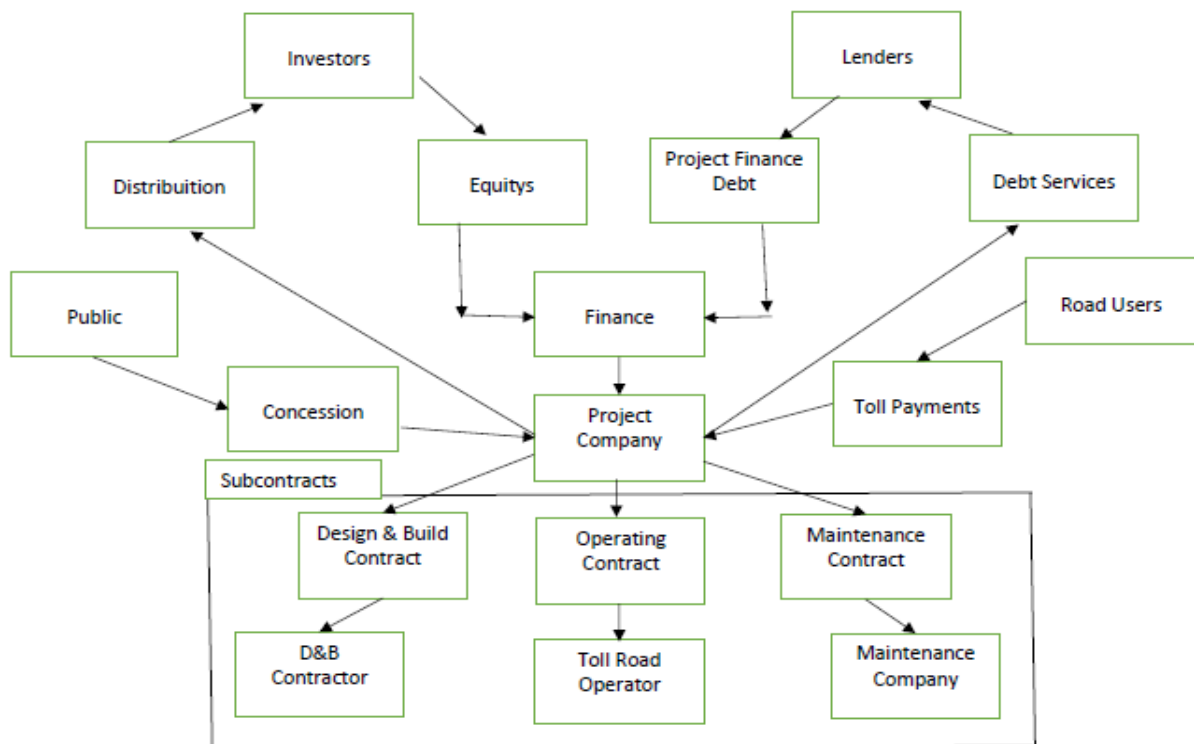
A Tabela 3 demonstra a evolução da malha rodoviária brasileira no decorrer dos anos de 2001 a 2018, com a crescente pavimentação rodoviária. Porém, deduz-se através da Tabela 3 que os investimentos nas rodovias concedidas são baixos em razão a sua composição total de 1.720.700 Km. A malha rodoviária federal pavimentada soma 65.513,3 Km, dos quais 9.708 Km (14,82%) são concessionados. Ou seja, sob gestão da União estão 85,18% da malha rodoviária federal pavimentada (CNT, 2019, p. 1). Cabe acrescentar que a Tabela 3 foi gerada no site da CNT, a partir do Anuário do Transporte de 2020.

A malha rodoviária não concedida está sob a administração do DNIT (Departamento Nacional Infraestrutura de Transportes), para rodovias federais e DER SP (Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo), para rodovias do estado de São Paulo (BRASIL, 2021; SÃO PAULO, 2021).

O projeto de concessão e contratação de infraestrutura é longo e oneroso e é semelhante a um “diagrama de aranha”.

A Figura 1 mostra os principais blocos de construção contratuais e de financiamento para uma estrada Concessão Rodoviária, com a fonte de receita principal de pedágios.

Figura 1: Projeto para Concessão Rodovias



Fonte: Yescombe, 2007 (p. 9).

A Figura 1 mostra que toda estrutura contratual está vinculada à empresa que investirá na Concessão Rodoviária e terá como fonte de receita principal os pedágios. Essa estrutura é a base fundamental para o desenvolvimento das concessões rodoviárias em regime de Parcerias Público Privadas.

Os elementos-chave na estrutura são:

1. Uma empresa de projeto, de propriedade de investidores do setor privado (SPE- Sociedade de Propósito Específico-*Project Company*);
2. Financiamento para os custos de capital ('capex') por meio de patrimônio líquido (*Investors*) e dívida de financiamento de projetos (*Lenders*);
3. Um projeto e construção (*Designs and Build Contract*), sob o qual a contratada concorda em projetar e construir a estrada concluída e obras relacionadas (por exemplo, cabines de pedágio) para as especificações exigidas especificação, a um preço e horário fixos;
4. Um contrato operacional, segundo o qual uma operadora de pedágio (*Operating Contract*) presta serviços como manejar as cabines de pedágio, pequenos reparos, gerenciamento de acidentes, etc.

5. Um contrato de manutenção (*Maintenance Contract*), sob o qual uma empresa presta serviços de manutenção nas estradas;
6. Um Contrato de Concessão (Contrato Administrativo) com o Poder Público (*Public Authority*), que permite a cobrança de pedágio dos usuários das vias; não costuma envolver qualquer pagamento por ou para a Autoridade Pública;
7. Fluxo de caixa após os custos operacionais ('opex'), ou seja, os pagamentos serão, em primeiro lugar, para o pagamento do serviço da dívida, e posteriormente pagar distribuições aos investidores.

### **2.3 PARCERIAS-PÚBLICO PRIVADAS - PPPs**

O Brasil sofre com restrições econômicas e necessidade de forte planejamento para financiar todos seus projetos de desenvolvimento e infraestrutura. As demandas sociais não param de crescer, sendo necessário pensar em novas formas de financiamento para que todas as necessidades sejam supridas. É nesse contexto que surgem e ganham forças as PPPs. A Lei Estadual nº 11.688/2004 e o Decreto Estadual nº 48.867/2004, instituíram e regulamentaram as PPP's no Estado de São Paulo, em consonância com a lei federal.

O país passou por uma onda de privatizações e de aumento da participação do setor privado na infraestrutura a partir do final dos anos 1980 e 1990. Esse movimento justificou-se pela razão de que o setor privado era mais eficiente do que o público na construção, conservação e administração desses empreendimentos e que países que passaram por ajustes fiscais teriam que reduzir recursos públicos destinados à infraestrutura (PASTORE, 2017).

Para Yescombe (2007), a PPP constitui um contrato a longo prazo entre um parceiro do setor privado e o setor público, que tem em vista colocar a cargo do parceiro privado o projeto, a construção, o financiamento e a exploração de uma infraestrutura pública, mediante pagamentos feitos ao setor privado, durante a execução do contrato pelo Estado através de dotações orçamentárias, ou diretamente pelos usuários, através da cobrança de tarifa de pedágio.

Os contratos devem incluir um anexo com a matriz de riscos, em formato de tabela ou outro de natureza semelhante, contendo uma descrição sumária daqueles, que permita a clara identificação da tipologia de riscos assumidos por cada um dos parceiros.

Grimsey e Lewis (2004, 2005) definem as PPPs como um contrato em que o Estado, em vez de adquirir uma infraestrutura, adquire de um privado um serviço, a que subjaz normalmente a provisão de infraestrutura, sob determinadas condições ao longo do tempo, para atingir objetivos da política pública, partilhando riscos com o parceiro privado.

Cabral (2009), Azevedo (2009), Santana e Rodrigues (2006), apresentam os seus elementos caracterizadores à existência de um contrato de caráter duradouro, longo prazo, com o concurso de financiamento privado, visando uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva e à existência presente ou futura de uma infraestrutura, que, com a PPP, dedica-se a construir, renovar, financiar e gerir, e, futuramente, reverterá para a propriedade pública no termo do projeto.

O Brasil vive um estágio caracterizado por uma enorme demanda por investimentos em infraestrutura e serviços públicos, frente a orçamentos dramaticamente restritivos. Não há mais espaço para impor maior carga de impostos ao contribuinte, e a margem para expansão do endividamento é pequena (CINTRA, 2014).

Para Enei (2007), estas PPPs são uma resposta à limitação verificada nos regimes tradicionais de investimentos mediante colaboração do Estado e a iniciativa privada (concessões, permissões, autorizações e licitação pública), e; foram concebidas como uma nova forma de colaboração entre a iniciativa privada e o setor público, objetivando a realização de investimentos que, segundo regimes tradicionais não seriam viáveis para atendimento ao interesse público.

O marco legal de criação das parcerias-público-privadas (PPPs) para a União foi a Lei nº 11.079/2004 e no âmbito do Estado de São Paulo a Lei Estadual nº 11.688/2004. As PPPs são ferramentas que podem mobilizar a iniciativa privada em parceria com o Estado para tocarem obras sociais e de infraestrutura, desde estradas, energia elétrica, hospitais a penitenciárias (SANTANA, RODRIGUES, 2006, p. 150).

Conforme Yescombe (2007, p. 2-3) o Estado deve desempenhar um papel na continuidade da infraestrutura pública, com o fundamento de que:

1. O setor privado não pode levar em conta as 'externalidades' - isto é, economia geral e benefícios sociais, portanto, a intervenção do setor público é necessária;
2. A provisão competitiva de infraestrutura pode não ser eficiente, e uma provisão de monopólio requer alguma forma de controle público.

3. Mesmo onde a competição é possível, o setor público ainda deve fornecer bens públicos, como escolas etc.;
4. A infraestrutura requer um alto investimento inicial, no qual apenas um longo prazo o retorno pode ser esperado. Pode ser difícil levantar capital privado para este investimento sem algum apoio do setor público.

Para Santana e Rodrigues (2006, p. 150), além dessa contratualização com a iniciativa privada são objetivos das PPPs:

1. Reduzir os dispêndios orçamentários com investimento do setor público;
2. Transformar um dispêndio de capital, concentrado no início do projeto, em um dispêndio orçamentário de custeio, ao longo da vida do projeto;
3. Maximizar o valor dos recursos alocados ao longo do projeto, por meio da mitigação dos riscos, maximização da eficiência e inovação na estruturação dos contratos;
4. Induzir o setor público a desenvolver políticas macroeconômicas e sociais, levando em conta a consistência destas e a eficiência nas compras de bens e contratação de serviços;
5. Induzir o setor privado a prestar serviços visando à racionalização dos custos e o atendimento na qualidade exigida;
6. Levar o setor público a definir suas prioridades por metas desejadas, delegando ao setor privado a escolha dos meios.

Segundo Yescombe (2007, p. 2-3) pode-se, portanto, argumentar que a infraestrutura deve ser fornecida pelo setor público onde o preço competitivo de mercado distorceriam o comportamento ou levaria à perda de benefícios socioeconômicos. Porém, existem duas maneiras de o Estado fazer isso: diretamente ou pelo setor privado por meio de regulamentação, impostos subsídio ou incentivos semelhantes, ou por contrato.

As características contratuais das PPPs são classificadas pela Lei 11.079/2004, em seu artigo 2º e parágrafos

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

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

§ 2º **Concessão administrativa** é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que

envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§ 3º **Não constitui parceria público-privada** a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (BRASIL, 2004, [sem página]).

Dessa forma, não é caracterizado como Parcerias Público-Privada o contrato cujo objeto seja de fornecimento de mão-de-obra e execução de obra pública, com prazo inferior a 5 anos e valor inferior a 10 milhões de reais. Assim, para Oliveira (2009, p. 115) não há liberdade na eleição de uma PPP ou uma concessão comum, pois, essa escolha será determinada pela diversidade de regimes jurídicos aplicáveis à relação estabelecida entre Poder Público e o parceiro privado.

Ferreira (2009) menciona que, com a entrada em vigor da Lei 11.079/2004, forma introduzidas duas novas modalidades de contratos de concessão: as concessões administrativas e concessões patrocinadas. A diferenciação conceitual básica está em que, de um lado, nas concessões administrativas, a Administração é usuária direta ou indireta do serviço que lhe é disponibilizado, e, por outro lado, nas concessões patrocinadas, a Administração não é usuário, mas contratante, na concessão de serviço público, remunerando o particular com as tarifas percebidas e remuneração extracontratual.

Segundo Di Pietro (2019, p. 119-120) define parcerias-públicas-privadas nas modalidades de concessão como:

1. **Concessão de serviço público ordinária, comum ou tradicional**, em que a remuneração básica decorre de tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da própria exploração do serviço; são as fontes de receitas alternativas, acessórias, complementares ou decorrentes de projetos associados; nessa categoria entram as concessões disciplinadas pela Lei nº 8.987/1995 e legislação esparsa sobre serviços públicos sujeitos a legislação própria, como os de telecomunicações, energia elétrica etc. A própria Lei nº 11.079 refere-se a essa concessão como concessão comum (art. 2º, § 3º);
2. **Concessão patrocinada**, em que se conjugam a tarifa paga pelos usuários e a contraprestação pecuniária do concedente (parceiro público) ao concessionário (parceiro privado); conforme art. 3º, § 1º, da Lei nº 11.079, ela é disciplinada por essa lei, porém a Lei nº 8.987 a ela se aplica subsidiariamente;
3. **Concessão administrativa**, em que a remuneração básica é constituída por

contraprestação feita pelo parceiro público ao parceiro privado, na forma do art. 6º da Lei nº 11.079; ela é disciplinada por essa lei e, adicionalmente, por alguns dispositivos da Lei nº 8.987; a leitura do conceito legal de concessão administrativa deixa dúvida quanto ao real objeto desse tipo de contrato; porém, conforme se demonstrará adiante, outros dispositivos da lei permitem concluir que ele pode ter por objeto a execução de serviço público.

A concessão patrocinada permite a prestação de serviços ou obras públicas que envolvam a cobrança de tarifa dos usuários, bem como a possibilidade de pagamento de contraprestação do setor público ao ente privado, complementando a remuneração do projeto. Já a concessão administrativa é definida por aqueles serviços que tenham a administração pública como usuária direta ou indireta (BID, 2017).

Tabela 4: Comparativo dos aspectos contratuais entre Concessão e PPP

Aspectos contratuais	Lei nº 8.666/93	Lei nº 8.997/95 Comum	Lei nº 11.079/04 PPP	Vantagens da PPP comparativamente à contratação ordinária
<b>Complexidade do objeto (integração de prestações diversas)</b>	Não permite a integração de prestações diversas. Prestigia-se o princípio do fracionamento.	É possível, porém não são típicas a reunião e a Integração de prestações de distinta natureza. São prestações de execução de obra pública: construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento.	É típico da PPP a reunião e a Integração de prestações de distinta natureza. Desenvolvimento do projeto, <i>design</i> , construção, operação, manutenção e outros serviços acessórios	A possibilidade de integração de prestações e escopos diversos permite: 1) A redução de custos administrativos de gerenciamento de contratos; 2) A redução de custos com a renovação periódica do processo de licitação; 3) melhores condições para a alocação eficiente de riscos, buscando-se o alinhamento de interesses.
<b>Prazo do contrato, valor do contrato e modalidade de licitação</b>	Não permite prazos longos. Impõe um limite de até sessenta meses para contratos de prestação de serviços.	Até 5 anos, valor inferior a R\$ 10 milhões e modalidade de licitação concorrência ou diálogo	Permite a delimitação de prazos longos (acima de 5 anos até 35 anos). Acima de R\$ 10 milhões e	A possibilidade de prazos alongados permite: 1) A amortização de investimentos realizados na fase de obras;

	Tipo e valor de modalidade de licitação de acordo com a legislação.	competitivo (Lei nº 14.133/2021)	modalidade de licitação concorrência ou diálogo competitivo (Lei nº 14.133/2021)	2) Transfere ao Concessionário o encargo de manutenção e administração de bens a longo prazo. 3) Prorrogar prazos ou relícitar, conforme previsto em lei.
<b>Sistema de pagamento</b>	O modo de pagamento da contratação convencional baseia-se num sistema de controle e medição do cumprimento de obrigações de meio.	O sistema de pagamento admite além da remuneração contratual, de num sistema de controle e medição do cumprimento de obrigações de meio.	O sistema de pagamento da PPP admite além da remuneração por desempenho, referenciada pelo cumprimento de metas de resultado (indicadores de serviço). Outras receitas acessórias	A sistemática de remuneração por desempenho confere maior eficiência à contratação, gerando incentivo a que o concessionário persiga padrões de qualidade e de quantidades mais exigentes.
<b>Remuneração pela construção e aquisição de ativos, reversibilidade de bens</b>	Na contratação convencional, a remuneração pela execução de obras e pelo fornecimento de bens, está referenciada pelas medições e pelo recebimento destas prestações. Não há, como regra, reversão de bens ao patrimônio público ao final do contrato.	A remuneração consiste em tarifas pagas pelo usuário, não havendo contraprestação pelo Poder Concedente.	A remuneração consiste em tarifas pagas pelo usuário, podendo haver contraprestação pelo usuário, inclusive pela execução de obras e pelo fornecimento de bens, baseia-se na prestação do serviço, admitindo-se a reversão de bens ao final do contrato.	O modelo PPP também é uma técnica de financiamento de ativos públicos de longo prazo.

Fonte: produção do autor adaptada das leis 8666, de 1993; 8987, de 1995; 11079, de 2004; e 14.133, de 2021, disponíveis no TCE-SP (2019).

A diferença entre PPPs e a aquisição tradicional ou privatização é que as responsabilidades sobre as várias fases de um projeto de PPPs são divididas entre o público e os setores privados, que têm diferentes objetivos, interesses e preferências de risco (SARMENTO; RENNEBOOG, 2016, p. 105). De fato, em uma PPPs, o setor público adquire um serviço em regime de termos e condições (GRIMSEY; LEWIS, 2002b).

Outros aspectos das PPPs devem ser ressaltados, como, por exemplo, a criação de uma empresa gestora do projeto, a Sociedade de Propósito Específico



(SPE), como forma de não impactar os balanços das empresas originais com os pesados financiamentos adquiridos para a execução das intervenções. Pode envolver diversos participantes, que são divididos em três categorias: os sócios-controladores, os sócios minoritários e os patrocinadores. Cada grupo possui diversos interesses no projeto, o que reflete suas ações sobre o mesmo (FAUSTINO, 2019).

Para Sarmiento e Renneboog (2016), nas PPPs, o setor privado assume todos os custos durante a fase de investimento, possibilitando ao governo evitar o impacto imediato do investimento no orçamento. Somente os pagamentos futuros na fase de serviço da PPPs afetarão o gasto público.

A oferta de bens e serviços de infraestrutura, especialmente dos serviços públicos do país, foi transferida à iniciativa privada por meio de processos de privatização de empresas estatais e concessão de serviços públicos, cuja intenção era “desonerar o setor público dos gastos com grandes investimentos, diminuir o desequilíbrio fiscal, aumentar a eficiência nos setores de infraestrutura pela introdução da competição e garantir investimentos contínuos” (MAMPRIM, 2015, p. 9).

A concepção do projeto de infraestrutura pelo Poder Concedente é um aspecto importante tendo em vista a complexidade da formulação ou modelagem preliminar da concessão. Segundo Azevedo (2016), o projeto de uma PPP desenvolve-se em três etapas: pré-contratual, construção e operação, sendo a primeira fase de responsabilidade e risco do setor público e as demais etapas do setor privado.

Para Confederação Brasileira da Indústria da Construção - CBIC, (2017), Radar PPP (2013), Thamer e Lazzarini (2015) e Azevedo (2016), os programas de concessão e de PPP deverão necessariamente estar acompanhados de estudos e projetos que permitam sua plena caracterização técnica e financeira. Como regra, os programas de concessão e PPP dependerão da confecção prévia de estudos jurídicos, operacional, design, demanda, econômico-financeiro, ambientais, entre outros.

Esses estudos oferecerão o desenho completo da concessão ou PPP e deverão prover os enquadramentos legais relativamente a temas centrais do programa (como a estruturação das garantias públicas, as formas de contraprestação pública etc.). Além disso, será necessário examinar o atendimento a diversas exigências procedimentais e formais impostas pela legislação CBIC (2017), Radar PPP (2013), THAMER E LAZZARINI (2015) e AZEVEDO (2016).

Segundo Borges (2002), os participantes podem ser assim distribuídos: patrocinador, contratante, fornecedores de equipamentos, de serviços e de insumos, operador, comprador da produção, engenheiro independente, consultores de seguros e de marketing, conselheiros legal e financeiro, financiador, financiado e tomadores de risco primário e de risco residual.

Os participantes, do projeto PPP, segundo Pinheiro (2017), são descritos de forma sucinta como:

1. **Compradores:** no setor rodoviário são os usuários das rodovias e seus serviços.
2. **Reguladores:** regulam os mercados nos setores de infraestrutura e serviços essenciais e visam proteger o consumidor contra abusos de preços etc. No setor de transportes federal é o regulador é a ANTT, e no âmbito estadual a ARTESP.
3. **Acionistas:** são os proprietários do projeto com participação e fornecimento de capital próprio. É possível que uma única empresa seja a patrocinadora, ou pode ser formado um consórcio.
4. **Sociedade de Propósito Específico:** é uma empresa com propósito único de execução do projeto. Controlado pelos acionistas, é o centro do projeto através de acordos contratuais com operadores, empreiteiros, fornecedores e clientes.
5. **Construtores:** a empreiteira é responsável pela construção do projeto de acordo com todas as especificações técnicas determinadas no contrato com a empresa do projeto e também possui participação neste.
6. **Operadores:** responsáveis pela manutenção da qualidade dos ativos e operação das plantas com a máxima eficiência. É comum que os operadores também detenham uma participação no capital do projeto.
7. **Fornecedores:** responsável pela entrada principal do projeto.
8. **Assessores Independentes:** Os assessores englobam engenheiros independentes, consultores de seguro e marketing e conselheiros legal-financeiros. Estes auxiliam os acionistas da SPE com os contratos, modelos financeiros, projeções de fluxo de caixa e aspectos técnicos do projeto, sendo o principal objetivo a identificação e mitigação dos diversos riscos existentes neste tipo de transação.
9. **Bancos** (fornecedores de débito): podem englobar bancos comerciais, bancos especializados, investidores institucionais e instituições de fomento. Haverá

sempre um agente financeiro principal. Segundo Mamprim (2015) bancos públicos, como o BNDES, a Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil, e bancos privados, constituem os principais parceiros da iniciativa privada em significativos aportes de recursos financeiros para investimento de longo prazo.

10. **Governo ou Agência semigovernamental:** fornecem cobertura de seguros aos exportadores contra perdas de não pagamento pelos importadores, como forma de promover o comércio exterior do país.

Em termos gerais em relação à legislação específica para contratação de serviços públicos, o quadro comparativo abaixo elucida às vantagens das PPPs em relação a outras formas de contratação.

Tabela 5: Vantagens e desvantagens da contratação através de PPP

Vantagens	Desvantagens	Autor
Integração de várias fases do projeto, na promoção de soluções inovadoras, na redução de custos e prazos associados, na maior atratividade para parceiros internacionais, com melhor competência, concentração do Governo nas suas missões fundamentais, na liberação de recursos públicos, na promoção de uma gestão ativa e dinâmica das infraestruturas e serviços e numa seleção mais rigorosa dos projetos.	Maior custo de obtenção do capital, à fragilidade contratual, à dificuldade de prever a longo-prazo, à captura do regulador e do gestor do contrato, à desorçamentação; ao fenómeno de <i>overspending</i> (investir em mais projetos e mesmo em alguns de fraca relevância, dado que os pagamentos são efetuados depois) e aos elevados custos de transação	Cruz e Marques (2012)
Possibilidade de se trazer para um projeto público as competências e a eficiência privada; na partilha de riscos e na construção de infraestruturas que de outra forma não seriam realizáveis dados os constrangimentos orçamentais.	Impulso de desorçamentar, dando origem ao problema de sustentabilidade das finanças públicas, o custo de financiamento do setor privado é superior ao público, que pode implicar com que o ganho de eficiência não seja suficiente para que a PPP crie <i>value for money</i> , as perdas de qualidade resultantes da falta de concorrência a que o privado fica sujeito, sendo que nem sempre o Estado cumpre o papel de regulador de contratos, uma vez que estão envolvidos agentes económicos com diferentes objetivos e interesses.	Sarmento (2013)

Fonte: Cruz e Marques (2012) e Sarmento (2013)

A concepção do projeto de infraestrutura pelo Poder Concedente é um aspecto importante tendo em vista à complexidade da formulação ou modelagem preliminar da concessão. Segundo Azevedo (2016), o projeto de uma PPP desenvolve-se em três etapas: pré-contratual, construção e operação, sendo a primeira fase de responsabilidade e risco do setor público e as demais etapas do setor privado. A figura a seguir apresenta a modelagem preliminar de uma concessão, com suas seis fases pré-contratuais.

Esses estudos oferecerão o desenho completo da concessão ou PPP e deverão prover os enquadramentos legais relativamente a temas centrais do programa (como a estruturação das garantias públicas, as formas de contraprestação pública etc.). Além disso, será necessário examinar o atendimento a diversas exigências procedimentais e formais impostas pela legislação CBIC (2017), RADAR PPP (2013), THAMER e LAZZARINI (2015) e AZEVEDO (2016).

A União iniciou seu processo de privatização através da Lei no 8.031/1990, pelo Programa Nacional de Desestatização (PND), alterada pela Lei no. 9.491/1997. O Estado de São Paulo iniciou seu regime de concessão anteriormente ao PND a partir da Lei Estadual no 7.835/1992, que disciplinou o regime de concessões e obras e permissões de serviços públicos e da Lei Estadual no 9.391/96, que instituiu o Programa de Desestatização no Estado de São Paulo.

A Lei nº 11.079/2004, dispendo sobre PPP's, sem revogar ou derogar a atual lei de concessões, prevê formas de contratos que acrescentam ao direito positivo modelos de concessão com contornos um pouco diferentes, quanto a novas formas de remuneração da concessionária e a garantias a serem oferecidas pelo poder público (DI PIETRO, 2020, p. 630-631; ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 494).

A Lei Estadual nº 7.835/1992, instituiu o regime de concessão e permissão de obras públicas no Estado de São Paulo e determina em seu artigo 3.º que a concessão de obra e de serviço público será subordinada à existência de interesse público previamente justificado, será sempre precedida de licitação, na modalidade de concorrência.

Segundo a ABCR (2018 p. 68) em paralelo ao programa federal, ocorreram outras experiências envolvendo concessões de rodovias de diversos estados, sendo o caso de São Paulo o mais notório e considerado de maior sucesso, embora tenha possibilidade de aperfeiçoamentos. A Lei Estadual nº 11.688/2004 e o Decreto Estadual nº 48.867/2004, instituíram as PPP's no Estado de São Paulo, em conformidade com a lei federal.

A PPP patrocinada, baseada na Lei nº 11.079/2004, na qual as tarifas somam-se de modo permanente às contraprestações estatais para a amortização dos investimentos na infraestrutura, sem prejuízo da obtenção de receitas acessórias, subsídios e aportes públicos pelo concessionário ou parceiro privado. Esse, foi o modelo adotado pelo governo federal. A evolução das concessões rodoviárias federais e do Estado de São Paulo seguiram praticamente concomitantes desde o período

inicial de desestatização federal em 1990 até os anos de 2020. As concessões rodoviárias federais tiveram as seguintes etapas:

A concessão de trechos da malha rodoviária ao setor privado foi a alternativa adotada em face das restrições orçamentárias do setor público (FERREIRA e AZZONI, 2011). São Paulo possui atualmente o mais amplo programa de concessões de rodovias do País. Desde 1998, foram conferidos à iniciativa privada 23 lotes, 66 de rodovias, com 7.105 km concedidos. Isso significa que 33,7% da malha rodoviária paulista está concedida, enquanto a federal, por exemplo, se mantém em apenas 14,5%. (ABCR. 2018, p. 68)..

Segundo CNI (2019), o modelo de São Paulo contrasta com a experiência federal em dois pontos essenciais, além da inovação do contrato tripartite, que melhora e financiabilidade do projeto ao transferir certos direitos aos credores:

1. O critério básico de escolha do concessionário – maior valor de outorga – que reduz o grau de incerteza regulatória e a probabilidade de renegociações;
2. O grau de flexibilidade conferido ao concessionário na precificação dos seus serviços, que possibilita otimizar a utilização da rodovia, precificar pelos custos incorridos e transferir eventuais ganhos aos usuários.

.Porém, no caso sistema rodoviário paulista há a outorga da concessão para exploração e a remuneração dá-se pelas receitas tarifárias (pedágios) e outras receitas acessórias. Embora haja o pagamento pela outorga de concessão e exploração dos sistemas rodoviário os projetos são atrativos à iniciativa privado.

## **2.4 RISCOS NOS CONTRATOS PPPS**

Segundo Jorion (1998, p. 3-4), “risco pode ser definido como a volatilidade de resultados, normalmente relacionada ao valor de ativos ou passivos de interesse”. Também pode ser definido como qualquer fator, evento ou influência que ameace a condução bem-sucedida de um projeto, em termos de prazo, custo ou qualidade (COMISSÃO EUROPEIA, 2003, p. 53).

Como destaca Borges e Neves (2005) a PPP para grandes projetos de infraestrutura interessa a um conjunto de agentes, destacando-se as construtoras, os fornecedores, as consultoras, os escritórios de assessoria econômica/jurídica/técnica, assim como bancos, seguradoras, fundos de pensão e fundos de investimento, uma coligação de contratos.

Para Nóbrega (2010, p. 3), a essência do risco é caracterizada por três aspectos fundamentais: o evento que significa a possível ocorrência de algo que poderia impactar o investimento; a probabilidade que significa a chance do evento de risco ocorrer em determinado período de tempo e, por fim, o impacto que corresponde ao valor financeiro resultante da incidência do risco.

Freitas (2017, p. 7) avalia que os contratos de concessão de rodovias possuem uma série de riscos que têm de ser distribuídos às partes contratuais. Por se tratar de contrato de longo prazo, tem de disciplinar os efeitos econômicos de eventos futuros que poderão ocorrer, durante a vigência do contrato. Isso porque a qualidade e a quantidade dos serviços prestados pelos concessionários podem ser impactadas por eventos supervenientes a tal avença, em razão do rompimento do seu equilíbrio econômico-financeiro.

Freitas (2017), nesse quadrante, avulta de importância o estabelecimento de uma matriz de riscos contratuais, que será responsável pela definição de qual parte contratual caberá suportar o advento de determinado evento. E de como deverão ser realizadas as respectivas compensações econômicas.

Segundo Santana (2019, p. 67) a presença de riscos é um pressuposto dos contratos administrativos, e a forma como estes se materializam no futuro tem relevante impacto no comportamento das partes ao longo da execução da avença. Prever no instrumento contratual, de forma antecipada, as obrigações de cada parte no caso da ocorrência de eventos futuros incertos é essencial para a redução de conflitos e para a segurança jurídica do empreendimento, sobretudo nos contratos firmados por prazo alargado. Com efeito, quanto maior o prazo de duração do contrato, mais sujeitas estarão as partes à alteração das condições inicialmente pactuadas, pelas mais distintas razões.

A sujeição a riscos, Santana (2019, p. 67), acomete todo e qualquer contrato celebrado entre a Administração Pública e o particular, independentemente do prazo de duração. No entanto, partindo-se da premissa de que os riscos são, ao menos em parte, inevitáveis, a questão ganha contornos ainda mais salientes nos contratos de longo prazo, que demandam maior robustez para assegurar sua longevidade e eficiência.

O setor privado não suporta administrar riscos gratuitamente. Seu preço, ou prêmio por risco, estará embutido no custo do serviço a ser pago pelo parceiro público. Apenas um montante eficiente de riscos deverá ser transferido ao setor privado, de

modo a não encarecer demasiadamente o custo do projeto. Assim, o setor público deve ser capaz de suportar determinados riscos (FRANCO; PAMPLONA, 2004).

Os contratos realizados em regime de parceria público-privada devem possuir um pacote de garantias e de formas de mitigação de riscos composto por várias obrigações em favor dos agentes financiadores a serem assumidas pela concessionária ou pelos sócios privados (BORGES; NEVES, 2005).

Do ponto de vista conceitual, os riscos podem ser absorvidos por dois atores na contratação de tais parcerias, segundo Grimsey e Lewis (2002), quais sejam: a entidade governamental legalmente responsável pela prestação do serviço; o patrocinador do projeto, o qual pode desenvolver o projeto por meio de Sociedades de Propósito Específico (SPE) e que é responsável pelo levantamento de recursos, pela implementação da obra e pela gestão do empreendimento.

Para Nóbrega (2010, p. 2), um dos pontos mais sensíveis da modelagem de contratos de infraestrutura em geral e Parcerias Público Privadas em particular é a detecção dos riscos envolvidos e a melhor forma de distribuí-los e minimizá-los. O risco passou a ser um tema relevante na economia, e a perspectiva de um panorama econômico estável, ou melhor, previsível foi superado pelo paradigma da incerteza que tomou conta de boa parte do pensamento econômico do período.

Ribeiro (2020), afirma que um aspecto importante para a estruturação de contratos de PPPs eficientes é a alocação adequada de riscos. Em conjunto com os indicadores de desempenho, com o sistema de pagamentos, e com o conjunto de penalidades, a matriz de risco e o sistema de equilíbrio-econômico financeiro constituem os aspectos mais centrais do contrato, pois estipulam o conjunto de incentivos para ação de cada parte na relação contratual.

Ribeiro (2020) indica que vale a pena especificar melhor a relação entre matriz de riscos, indicadores de desempenho, sistema de pagamentos, e sistema de equilíbrio econômico-financeiro: os indicadores de desempenho e o sistema de pagamentos definem (a) o que a Administração Pública/usuário vão adquirir por meio do contrato; (b) o preço e forma de pagamento pelo serviço. Já a matriz de riscos estabelece qual das partes é responsável por dar cabo de determinada atividade prevista no contrato, e por lidar com as incertezas positivas e negativas, e os consequentes ganhos e ônus, que afetam tal atividade.

## 2.4. ALOCAÇÃO DE RISCOS

Segundo Ribeiro (2019), um dos princípios subjacentes às PPP é que o risco deve ser atribuído à parte mais capaz de geri-lo. A alocação de risco de forma rentável entre uma entidade concedente e o parceiro privado resultará em menores custos de construção e operação de projetos de infraestruturas e proporcionará uma melhor relação custo-benefício em comparação com as aquisições tradicionais.

Segundo Gatti (2013, p. 57), o risco é identificado e ao mesmo tempo alocado às partes envolvidas na transação, sempre que possível. Para verificar se todos os riscos estão devidamente alocados para os participantes do empreendimento, os credores analisam de forma abrangente a rede de contratos com a SPE. Essa alocação ocorrerá em relação a rede de contratos em cada etapa do empreendimento, com a distribuição de riscos para parceiros público e privado.

A repartição objetiva dos riscos estabelecida no art. 4º, VI da Lei nº 11.079 é um dos aspectos que caracteriza as PPP, sendo este o mecanismo adotado pelo poder público para atrair o investimento dos parceiros privados. Segundo essa lei, o compartilhamento dos riscos é a solidariedade que o parceiro público tem como o parceiro privado em casos de eventuais prejuízos ou qualquer outra forma de déficit, mesmo que este prejuízo advenha de fatos imprevisíveis, como o caso fortuito, a força maior.

Para Guimarães (2017), a repartição dos riscos é fundamental nos contratos de longo prazo, sujeitas a diversas alterações devido à instabilidade econômica de longo prazo, esses contratos dependem de uma adequada distribuição de riscos para adquirir maior eficiência ao longo de seu ciclo de vida. A racionalidade desta distribuição que permitirá aos parceiros públicos e privados gerar estruturas de custos mais eficientes para arcar com a estabilidade do contrato.

A busca pela eficiência contratual é o que norteará a definição dos riscos nos contratos e a distribuição ou partilha entre as partes. Uma vez constituída essa matriz de riscos do contrato, esta será o cerne da equação econômica financeira (GUIMARÃES, 2007).

A descrição do compartilhamento dos riscos nos contratos de PPP não é especificada pela Lei nº 11.079/2004, cabendo no momento de redação contratual, identificar cláusula prevendo a repartição objetiva dos riscos entre as partes (artigos. 4, inciso VI, e 5, inciso III, da Lei nº 11.079/2004). Dessa forma, a referida Lei delega



ao contrato a determinação dos riscos que serão compartilhados entre o parceiro público e o parceiro privado. Assim o contrato traduz um sistema de alocação de riscos entre o poder concedente e a concessionária, contemplando além de medidas mitigadoras, mecanismos jurídicos para fazer frente à materialização dos referidos riscos.


Segundo inciso III, artigo 5º da Lei nº 11.079/2004: “a repartição dos riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato de príncipe e álea econômica extraordinária”, e no inciso V do artigo 4º: “à repartição objetiva dos riscos entre as partes”. Portanto, de acordo com a lei de PPPs e, conforme Guimarães (2007), há uma alocação legislativa de certos riscos que não podem ser desprezadas devido à ocorrência de casos concretos e objetivos.

A repartição ou alocação dos riscos são atribuídos aqueles que podem suportá-lo de maneira mais viável do que outros, ou seja, aquele parceiro que tiver maiores condições econômicas e contratuais, é o que arcará com o risco específico. O Quadro 16 demonstra os principais riscos decorrentes de contratação de PPPs. Porém, estes riscos devem ser alocados aos contratantes (Poder Concedente) e contratados (Concessionárias).

Para Carbonara (*et al.*, 2015), os projetos de PPP são afetados em seu gerenciamento pelo alto grau de riscos devido a diversas partes interessadas, grande quantidade de investimentos, longos períodos de concessões etc. Esses riscos não são suportados por uma das partes, mas deveriam ser alocados à parte (pública ou privada) que tem melhor capacidade para gerenciá-los.

Tabela 6: riscos em PPPs por fase

Fase de Desenvolvimento do Projeto	Fase de Construção	Fase de Operação	Fase de Transferência
• Risco de pré- investimento (1)	• Riscos de construção (5)	• Riscos operacionais (6)	• Riscos de nível de serviço de ativos (8)
• Riscos do local (2)	- Excesso de custo (5.1)	- Excesso de custo operacional (6.1)	
- Uso do solo e aquisição / reassentamento e risco de reabilitação (2.1)	- Atraso na conclusão (5.2)	- Atrasos ou interrupção em operação (6.2)	
- Condição do local (2.2)	- Falha em cumprir critérios de desempenho (5.3)	- Queda de serviço qualidade (6.3)	
- Preparação do local (2.3)		• Riscos de receita (7)	

• Risco de fechamento financeiro (3)		- Mudanças nos impostos / tarifa (7.1)	
• Risco de design (4)		- Demanda / risco de uso (7.2)	
			
CICLO DE VIDA DO PROJETO			
•Riscos financeiros (9)		• Riscos de força maior (10)	
- Aumento da taxa de juros (9.1)		• Riscos regulatórios e políticos (11)	
- Inflação (9.2)		- Mudanças na legislação (11.1)	
- Taxa de câmbio (9.3)		- Interferência política (11.2)	
- Risco de serviço da dívida (9.4)			

Fonte: Carbonara (*et al.*, 2015).

Para melhor alocar os riscos, duas perguntas precisam ser respondidas (OCDE, 2008): qual parte é mais capaz de prevenir o evento de risco e, no caso em que não há como a parte prevenir-se o evento de risco (ou seja, um risco exógeno), qual parte é melhor e capaz parte para gerir as consequências da ocorrência adversa. (CARBONARA *et al.*, 2015).

O ciclo de vida do projeto de PPP, desenvolvido por Carbonara (*et al.*, 2015) define os principais riscos que poderão ocorrer no desenvolvimento do projeto desde seu desenvolvimento, construção, operação e transferência, não levando em consideração a fase pré-contratual como: regulatória no desenvolvimento e aprovação da legislação do processo de PPPs; licitação com a modalidade de Concorrência pública após divulgação do edital, e seleção envolvendo a negociação de garantias, seguros e apresentação da documentação exigida ao consórcio.

Para IOSSA (2014, p.17), a perspectiva de desenho de contrato ideal, a alocação de risco deve ser escolhida de modo a otimamente compensar os incentivos da parte contratante e o prêmio de risco devido à parte por assumir esse risco. As restrições orçamentárias, no entanto, limitam a extensão em que os governos podem suportar risco de tráfego e adicionar novas considerações,

Para Guimarães (2017), a alocação de riscos em contratos de PPP está disciplinado pelo direito por meio de regras e princípios, que não apenas exigem que o desenho dos contratos conte com uma alocação eficiente de riscos, como impõem o arbitramento anterior de certos riscos.

Para Jasiukevicius e Vasiliauskaite (2018) o valor do risco é considerado no modelo de avaliação de possibilidades na formação da PPP em investimentos de

infraestrutura. Em geral o modelo inclui oito riscos são identificados: legal, político, força maior, mercado, operação, projeto, construção, econômico e valor residual, que deverão ser alocados entre os parceiros públicos e privados, dependendo de qual das partes pode gerenciá-los, pelo menos, custos.

Para Jiny e Zang (2011, p. 592), as práticas de alocação de risco em projetos de PPP são altamente variáveis, intuitivas, subjetivas e pouco sofisticadas. A escolha de uma estratégia de alocação de risco pode ser vista como o processo de decidir a proporção de responsabilidade de gerenciamento de risco entre organizações internas e externas com base em uma série de características da transação de serviço de gerenciamento de risco em questão.

Para Almarri e Abuhijleh (2017 p. 3), as principais características das PPPs incluem o equilíbrio de risco, a abordagem do ciclo de vida, a estrutura incentivada, o uso de fundos privados e a utilização de recursos do setor privado, experiência e inovação, todas as quais devem adicionar uma vantagem de eficiência quando em comparação com outros métodos de aquisição. Neste estado de eficiência das PPPs, ambos os setores público e privado compartilham equitativamente os riscos nos projetos contratados.

Para Jiny e Zang (2011, p. 592), as práticas de alocação de risco em projetos de PPP são altamente variáveis, intuitivas, subjetivas e pouco sofisticadas. A escolha de uma estratégia de alocação de risco pode ser vista como o processo de decidir a proporção de responsabilidade de gerenciamento de risco entre organizações internas e externas com base em uma série de características da transação de serviço de gerenciamento de risco em questão.

Essa alocação prévia e legislativa de riscos tem coerência com a racionalidade da alocação de riscos, que pressupõe a assunção do risco pela parte com maior aptidão para o seu gerenciamento. Todos os riscos legislativamente alocados à esfera do parceiro público equivalem a riscos notoriamente não-gerenciáveis pelo parceiro privado. Transferi-los, em qualquer cenário, à responsabilidade do parceiro privado importará em onerar sobremaneira o valor do contrato de PPP - decorrência do provisionamento, pelo concessionário, de custos expressivos para lidar com a prevenção do risco e para neutralizar os efeitos danosos na hipótese de sua materialização (GUIMARÃES, 2017).

Portanto, há uma alocação legislativa de riscos que é imposta pela incidência de regras jurídicas, servindo como um condicionante para a distribuição de riscos na materialização dos casos concretos.

Para Castelblanco *et al* (2020, p. 2) os procedimentos de alocação e gestão são essenciais para estabelecer como cada um dos riscos associados às PPPs rodoviárias são transferidos, compartilhados e gerenciados entre as partes públicas e privadas. Levando em conta que esses procedimentos estão especificados no contrato, este torna-se um instrumento fundamental para estudar sistematicamente a forma como as responsabilidades são distribuídas entre os participantes do projeto e os mecanismos pelos quais os riscos e incentivos são atribuídos aos parceiros de PPPs.

Para Castelblanco (*et al.*, 2020, p. 2) conseqüentemente, para melhorar o gerenciamento de riscos e aprimorar o desenvolvimento de PPP, o contrato é uma ferramenta crucial para examinar de forma coesa a relação entre os riscos do projeto e os fatores de gerenciamento relacionados às metodologias de entrega do projeto, mecanismos de iniciação, estruturas de governança e questões de sustentabilidade

## **2.5 MATRIZ DE RISCOS**

A matriz de riscos pode ser definida como a distribuição contratual de responsabilidades entre os contratantes em relação a algumas obrigações e ocorrências durante os contratos, com a finalidade de reduzir e gerenciar os efeitos materializados por eventos futuros e não aumentar o custo dos contratos, sendo obrigatório, conforme artigo 5º da lei de PPPs.

Segundo Martins e Viana (2019), sendo a matriz de riscos do contrato de PPP um mecanismo que visa essencialmente lidar com as consequências financeiras definitivas advindas da ocorrência de determinados eventos, é nítido que não se trata de um instrumento apropriado para regular obrigações e responsabilidades das partes do contrato. A definição detalhada e precisa dos direitos, obrigações e responsabilidades de cada parte contratual é, antes, pressuposto para a elaboração da matriz de riscos.

Para Martins e Viana, (2019), muitas vezes, o risco é inserido na matriz sem que a obrigação a ele correspondente esteja expressa em qualquer outro lugar do contrato. Nesse caso, será necessário certo esforço hermenêutico para se concluir que, naquela formulação do risco, está contida uma obrigação contratual. É comum,

por exemplo, que se atribua ao parceiro privado o risco do surgimento de passivos ambientais, mas sem que se diga expressamente que ele tem o dever de resolver tais passivos.

A grande maioria dos riscos segundo a matriz de riscos é alocada ao parceiro privado decorrente do risco inerente ao negócio. Porém, caso esse risco seja imprevisto, ou esteja dentro das previsões de compartilhamento de riscos, será suportado tanto pelo parceiro privado quanto público, dando possivelmente ensejo ao reequilíbrio econômico financeiro do contrato (RIBEIRO, 2017).

Segundo Santana (2019), a matriz de riscos contratual deve se basear em critérios objetivos, além de assegurar clareza e detalhamento. Naturalmente, em razão da racionalidade limitada e dos custos de transação, atingir completude absoluta é inviável, porém se deve ter em mente que, quanto mais incompleta a matriz de riscos, maior a insegurança para os licitantes e, por conseguinte, maior a tendência de que provisionem custos em suas propostas para lidar com a incerteza da relação contratual.

Segundo Martins e Viana, (2019), nas matrizes de risco contratuais, é de praxe encontrar, antes da atribuição específica de riscos, cláusula que atribui ao parceiro privado, de forma genérica, todos os riscos inerentes “à execução do contrato” ou “à concessão”. Com base nisso, costuma-se deduzir que a relação dos riscos específicos que o contrato expressamente atribui ao privado é meramente exemplificativa, ou seja, que só não serão riscos do privado aqueles expressamente atribuídos ao Poder Concedente. Em tais contratos, portanto, a regra é que todo risco seja do privado, com exceção daqueles que recaem sobre o parceiro público.

Segundo Martins e Viana, (2019), aquela parcela da matriz de riscos que estabelece os riscos da concessionária visa, a princípio, tão somente relacionar as hipóteses nas quais o concessionário deverá arcar economicamente com as consequências de certos eventos ou determinados resultados. Por se tratar, em regra, de riscos relacionados ao próprio negócio, cabe ao ente privado gerir os efeitos de sua ocorrência, atenuando os efeitos financeiros negativos e se apropriando dos positivos da maneira que julgar mais apropriada. Será apenas em determinados casos, expressamente previstos no contrato, que o privado não terá a liberdade de gerir aqueles efeitos da maneira que melhor lhe aprouver: tais são os casos em que deverá haver um processo de reequilíbrio contratual em favor do Poder Público.

A Matriz de Riscos pode ser elaborada em uma tabela que envolve a caracterização do eventual tipo de risco, sua possível materialização na descrição e a alocação, qual das partes do contrato irá absorver esse impacto. A seguir demonstra-se a composição de uma matriz de risco contratual.

Tabela 7 – Matriz de Riscos PPP

	<b>Categoria (fase)</b>	<b>Descrição</b>	<b>Alocação</b>
1	Risco de Especificações Técnicas (Fase 2)	A possibilidade de que as características técnicas da rodovia não atendam aos padrões e especificações	Concessionária
2	Risco de recurso ou estrada (Fase 2)	A possibilidade de uma falha ou escassez no fornecimento dos insumos ou recursos necessários para operação do projeto	Concessionária a menos que as entradas sejam fornecidas pelo Poder Concedente
3	Risco ambiental (Fase 2.1)	A possibilidade de impacto adverso sobre o ambiente: 1 – Pela concessionária vencedora Durante atividades de construção e operação do projeto; 2 - devido às atividades do Poder Concedente e terceiros antes da transferência	Em relação a (1), Concessionária Em relação a (2) Poder Concedente
4	Riscos de direito de passagem (Fase 2.2, 2.3)	Aquisição atrasada de direito de forma e impossibilidade total	Poder Concedente e Concessionária
5	Risco de design (Fase 4)	A possibilidade de erros no projeto de soluções	Concessionária
6	Riscos de construção e conclusão (Fase 5, 5.2)	A possibilidade de atraso na conclusão das obras de construção	Concessionária, se os atrasos não podem ser atribuídos ao Poder Concedente
7	Risco de excesso de custo (Fase 5.1)	A possibilidade de que durante a fase de design de construção, os custos do projeto excedam ao Custos projetado	Concessionária
8	Risco de obsolescência da tecnologia (Fase 5.3, 6.3)	A possibilidade de que a tecnologia possa falhar em entregar o especificações de saída exigidas, ou melhorias tecnológicas possam renderizar essas entradas de tecnologia de-data	Concessionária
9	Risco de utilidade (Fase 5.3, 6.3)	Escassez de serviços (por exemplo, água, eletricidade, etc.), necessária para construção e / ou operação do projeto	Poder Concedente
10	Risco de manutenção (Fase 6, 6.2)	Possibilidade do projeto de custos de manutenção e reabilitação ativos variar em relação ao projetado manutenção e reabilitação custos	Concessionária
11	Risco de alteração da alíquota de imposto (Fase 7.1)	A possibilidade de que mudança em taxas de imposto aplicáveis ou novos impostos possam diminuir o retorno esperado em capital próprio	Poder Concedente

12	Risco de insolvência (Fase 7)	Possibilidade de insolvência da concessionária	Concessionária
13	Riscos de demanda (Fase 7.2)	A possibilidade de que a demanda pela rodovia possa ser menor do que a projetada	Concessionária e Poder Concedente
14	Risco dos Ativos do Projeto na rescisão ou expiração da concessão (Fase 8)	Risco de perda de valor na transferência do projeto ou no término do Contrato de Concessão.	Concessionária
15	Risco de seguro (Fase 9)	A possibilidade de que o seguro de serviços tomem-se inacessíveis	Concessionária e Poder Concedente
16	Risco de financiamentos (taxa de juros empréstimo) (Fase 3, 9.1, 9.4)	A possibilidade de aumento de taxa de juros na construção e estágio de operações	Concessionária
17	Risco inflacionário (Fase 9.2)	A possibilidade de que a real taxa de inflação exceda a taxa de inflação projetada	Poder Concedente
18	Risco cambial (Fase 9.3)	A possibilidade de troca negativa e flutuações de taxas	Concessionária
19	Riscos de Força maior (Fase 10)	A possibilidade da ocorrência de certos eventos inesperados que estão fora do controle das partes (desastres naturais, distúrbios civis)	Concessionária e Poder Concedente
20	Riscos regulatórios (Fase 11)	A possibilidade de que consentimento exigido de outra autoridade não será obtido ou, se obtido, só pode ser implementado a um custo maior do que originalmente projetado.	Concessionária e Poder Concedente
21	Riscos políticos (Fase 11.1, 11.2)	A possibilidade de 1 - Imprevisível conduta pelo concedente ou por qualquer outra autoridade governamental que afeta materialmente a concessionária, ou 2 - expropriação ou nacionalização dos ativos do Concessionária	1 -Concedente. Em relação a 2 - as partes resolvem a questão via negociações ou enquadramento.

Fonte: produção do autor adaptada de World Bank Institute (2008).

A matriz de riscos poderia ser definida como a distribuição de responsabilidades em relação a algumas obrigações, interveniências ou intercorrências, durante do contrato para reduzir conflito o conflito entre o Poder Concedente e o parceiro privado no caso da materialização do risco, gerenciando seus efeitos (RIBEIRO, 2020). A grande maioria dos riscos segundo a matriz de riscos é alocada ao parceiro privado decorrente do risco inerente ao negócio. Porém, caso esse risco seja imprevisto, ou esteja dentro das previsões de compartilhamento de riscos, será suportado tanto pelo parceiro privado quanto público, dando possivelmente ensejo ao reequilíbrio econômico financeiro do contrato (RIBEIRO, 2020).

Segundo Santana (2019), a matriz de riscos contratual deve se basear em critérios objetivos, além de assegurar clareza e detalhamento. Naturalmente, em

razão da racionalidade limitada e dos custos de transação, atingir completude absoluta é inviável, porém se deve ter em mente que, quanto mais incompleta a matriz de riscos, maior a insegurança para os licitantes e, por conseguinte, maior a tendência de que provisionem custos em suas propostas para lidar com a incerteza da relação contratual. Além disso, o detalhamento da matriz de riscos contribui para evitar que a discussão seja deslocada para o Poder Judiciário, que, além de, em regra, não deter o mesmo conhecimento sobre as particularidades do objeto contratual, não está adequadamente preparado para lidar com premissas econômicas.

Para Ball (2011, p. 21), a transferência de risco é de importância crucial por duas razões. Em primeiro lugar, a nível de transferência de risco determina se o ativo permanece ou não no balanço patrimonial do setor público. Em segundo lugar, a transferência de risco é um benefício econômico para o setor público, pois são isentos da potencial responsabilidade financeira quando os eventos de risco realmente ocorrem.

Esses riscos podem ser convertidos em fluxos de caixa equivalentes usando o conceito de valor esperado. Valor esperado é a probabilidade de o evento arriscado ocorrer multiplicado pelo custo daquele evento. Caso haja a materialização desses riscos poderá ser feito o reequilíbrio econômico financeiro do contrato.

O setor privado e o público têm visões diferente quanto à abordagem do risco da concessão. O setor privado visa lucro enquanto o setor público a prestação de serviços públicos. O setor privado tem foco nos negócios, objetiva lucro e as decisões de risco são confidenciais, enquanto o setor público tem foco no orçamento, na continuidade do serviço público e as decisões devem ser transparentes e temo dever de prestação de contas.

Para Jiny (2011 p. 2) em relação à alocação de risco, se um risco for alocado de forma inadequada, os possíveis custos de transação resultantes podem incluir, entre outros:

1. Custos adicionais de uma contingência para concessionária ou maior preço da oferta das empreiteiras;
2. Custos adicionais para as concessionárias para monitorar o trabalho de gerenciamento de risco;
3. Custos adicionais para concessionária e/ou empreiteiros de recuperação de trabalho de baixar qualidade, ou seja, o risco materializado ou deteriorado por um determinado preço;



4. Custos adicionais para os contratantes aumentarem seus controles internos contra qualquer exploração oportunista de seus ativos específicos e para o gerenciamento de risco;
5. Custos adicionais para os contratantes dos recursos dedicados ao ajuizamento de sinistros relacionados ao risco mal alocado;
6. Custos adicionais para ambas as partes de lidar com as disputas ou litígios relacionados ao risco mal alocado.

Para Garcia (2019, p. 42), a alocação dos riscos consiste em um dos mais significativos avanços nos contratos de concessão contemporâneos. A dimensão contratual dos riscos é uma realidade nos denominados *regulatory contracts*.

Para Garcia (2019, p. 43), é por meio de uma alocação contratual dos riscos detalhada de forma objetiva que se estabelece uma estrutura racional de incentivos induzindo a comportamentos que levem a assunção de responsabilidades e as consequências financeiras no caso da ocorrência do evento descrito no contrato.

Para Garcia (2019, p. 44), o aumento significativo dos riscos que impactariam à execução do contrato exigiu um esforço concentrado na concepção da regulação contratual, que não mais se satisfazia com uma definição abstrata concebida em lei, senão uma detalhada e exaustiva partilha dos riscos entre as partes.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa tem natureza aplicada e utilizou evidências qualitativas sobre alocação de riscos contratuais em rodovias concessionadas. A pesquisa tem como base de investigação, 16 contratos de concessão, 8 federais e 8 estaduais paulistas, correspondentes ao período de 2009 a 2020, com a análise textual das alocações de riscos entre o Poder Concedente e Concessionária, a fim de descrever relações de diferenças e semelhanças entre os contratos federais e estaduais. Para realizar a coleta foi realizada pesquisa documental através dos sites da ANTT e ARTESP.

As fontes de dados são contratos de concessões de rodovias federais extraídas do site da ANTT e contratos de concessões de rodovias estaduais de São Paulo extraídas do site da ARTESP, o período analisado foi restringido ao período de 2009 a 2020. Para análise dos dados coletados utilizou-se como ferramentas de apoio, planilha de Excel versão 2013.

O critério de seleção dos contratos foi o período de 2009 a 2020 em quantidades semelhantes de oito contratos para cada poder concedente, desconsiderou-se nestes períodos, as dimensões geográficas das rodovias, valores contratados, cenários econômicos, as ideologias políticas dos governos federal e estadual paulista.

A comparação tendo como base a diferenciação (*outliers*) das rodovias concessionadas pelo Estado de São Paulo dá-se pela qualidade das rodovias possuindo as 10 melhores rodovias do país e segundo CNT (2021), em comparação as demais unidades da federação o estado geral das rodovias paulistas é de melhor qualidade. Outra diferenciação está na produção econômica com o PIB do Estado de São Paulo superior as demais unidades federadas do país (IBGE, 2022). A escolha da União deu-se por ser o maior demandante nacional de infraestrutura rodoviária.

Para Oliveira et al. (2014), *outliers* são registros que em uma série de números prevalecem determinados elementos do conjunto muito maiores ou menores que os demais números, e esses serão os valores utilizados na análise, sendo esse método utilizado em diversas áreas de estudos. Trazendo este conceito para a pesquisa os contratos estaduais paulistas são *outliers* devido ao seu conjunto de elementos econômicos e financeiros serem muito discrepantes e superiores aos demais Estados Membros, sendo este um dos motivos da sua definição como padrão de análise.

Foram selecionados seguintes contratos federais e estaduais paulistas.

Tabela 8 – Contratos rodovias federais

Rodovias	Extensão	Concessionária	Início	Termino	Prazo
BR 116/324/ BA e BA 526/528	680	Via Bahia Concessionárias de Rodovias S/A	03/09/2009	19/10/2034	25
BR-060, BR- 153 e BR-262 DF/GO/MG	1176,5	Concebra	31/01/2014	31/01/2044	30
BR-53/GO/TO	624,8	Galvão Engenharia S/A	12/09/2014	12/09/2044	30
BR-163/MS	847,2	MS VIA CCR	12/03/2014	12/03/2044	30
BR-040/DF/ GO/MG	936,8	Ilvespar	12/03/2014	12/03/2044	30
BR-101/290/ 448/ 386/RS	472	Grupo CCR -	11/01/2019	11/01/2049	30
BR-364/365/ MG/GO	437	Ecovias do Cerrado	19/12/2019	19/12/2049	30
BR-101 KM 244+680 e divisa SC/RS	220	Via Costeira	06/07/2020	06/07/2050	30

Fonte: produção do autor adaptada de COSTA (2020), CNI (2018) e ANTT (2020)

Tabela 9 - Contratos das rodovias estado do São Paulo

Trecho	Extensão	Concessionária	Início	Termino	Prazo
LOTE 21	415	Rodovias do Tietê	23/04/2009	23/04/2039	30
LOTE 19	416,8	Via Rondon	06/05/2009	06/05/2039	30
LOTE 23	148,8	Ecopistas	17/06/2009	17/06/2039	30
LOTE 25	98,7	SPMAR	10/03/2011	09/03/2046	35
LOTE 27	119,1	Tamoio	19/12/2014	18/04/2045	30
LOTE 28	570,8	Entrevias	01/06/2017	30/06/2047	30
LOTE 29	720,6	Via Paulista	01/10/2017	30/10/2047	30
LOTE 30	1273	Eixo	01/05/2020	30/05/2050	30

Fonte: produção do autor adaptada de Costa (2020) e ARTESP (2020)

Após a seleção dos oito contratos federais e oito estaduais paulistas, foi realizada a leitura das cláusulas de alocação de riscos à Concessionária e ao Poder Concedente em todos os contratos, diferenciando em privado, público e compartilhado. Foi elaborada uma tabela com os tipos de riscos, sua descrição contratual, diferenciando o texto no contrato federal com o paulista, conforme tabela 7. Os riscos selecionados para compor a matriz foram os principais contidos nos contratos, excluídos as cláusulas específicas por contratação.

Os contratos federais estão todos condensados em uma única matriz de riscos, assim como os contratos estaduais paulistas. Na descrição contratual ANTT, toda a coluna representa somente a reunião de todos os contratos federais condensados.

Enquanto na descrição contratual ARTESP, toda a coluna representa somente a reunião de todos os contratos estaduais paulistas condensados. O termo “sem correspondente”, representa uma cláusula contratual que só existe na outra unidade federativa, ou seja, é classificada como divergente.

Tabela 10 - Matriz de riscos comparadas

<b>COMPARAÇÃO RISCO CONTRATUAL E ALOCAÇÃO</b>					
<b>Tipo de Risco e Descrição Contratual</b>					<b>Alocação</b>
<b>Risco</b>	<b>Descrição Contratual ANTT</b>	<b>Descrição Contratual ARTESP</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
Aprovações, licenças ambientais	A obtenção de licenças e renovação, ambientais excetuadas as licenças a cargo do Poder Concedente.	A obtenção das aprovações e das Licenças Ambientais, bem como os prazos e custos envolvidos com o processo.	X		
Operação Queda de serviço de qualidade	Sem correspondente	Falhas na prestação dos serviços, defeitos nas obras ou equipamentos, bem como erros ou falhas causadas pelos terceirizados ou subcontratados	X		
Operação Fiscalização de Tráfego	Custos adicionais decorrentes da fiscalização de tráfego de veículos com eixos suspensos..	Sem correspondente	X		

1 = privado; 2 = público; 3 = compartilhado

Fonte: Adaptada de ANTT e ARTESP.

As cláusulas que se encontram descritos em ambos contratos (federal e paulista) são classificados como convergentes e aqueles em que estão somente ou em um ou em outro contrato são os divergentes. Assim, um item pode estar em um contrato federal e não estar em um paulista, ou não estar em um federal e estar em um paulista.

Para definição de divergência e convergência levou-se em consideração o texto descrito nos contratos e o aspecto isomórfico normativo. Para Dimaggio e Powell, (1983), o isomorfismo permite com que a organização tenha a capacidade de analisar os fenômenos externos que a impactam, permitindo que elas tenham ciência de suas semelhanças, mas também se orientem a partir de suas particularidades.

Convergência é analisada sob o aspecto isomórfico normativo que para Dimaggio e Powell, (1983) resulta primariamente da profissionalização coletiva de membros de uma mesma ocupação, ou seja, membros de uma mesma classe buscam

a profissionalização e a capacitação para sua ocupação organizacional, recebem mesmo conhecimento e reproduzem esse conhecimento nas atividades que exercem dentro de organizações diversas. Assim esses profissionais tornam as organizações mais parecidas devido à formação e conhecimento semelhantes. Divergência é não estar em conexão com essa relação.

Embora haja esta definição entre convergência e divergência o Estado de São Paulo é o ponto focal das comparações, sendo considerado como ideal a cláusula que estiver dentro das regras paulistas.

#### 4. RESULTADOS

Há algumas diferenças que devem ser mencionadas entre os contratos federais e os estaduais paulistas. As principais diferenças entre eles estão no tipo de concessão, escolha do vencedor e avaliação de desempenho. A tabela abaixo demonstra essas diferenças:

Tabela 11 - Diferenças nas Concessões - ANTT X ARTESP

<b>Agência reguladora</b>	<b>ANTT</b>	<b>ARTESP</b>
<b>Tipo de Concessão</b>	Concessão remunerada mediante cobrança de tarifa de pedágio (TP) e outras fontes de receitas	Concessão Onerosa mediante os pagamentos de outorgas fixas e variáveis relacionados ao recebimento de tarifa de pedágios dos usuários.
<b>Crítérios de escolha do vencedor:</b>	Menor TBP (tarifa básica de pedágio)	Maior valor de outorga
<b>Avaliação ou parâmetros de Desempenho</b>	Estabelecidos no Contrato e no PER (Programa de Exploração da Rodovia) que devem ser observadas na execução do contrato.	Na execução do objeto contratual a ser conduzida pela ARTESP, nos termos do contrato
<b>Indicadores de desempenho</b>	Expressam as condições mínimas de qualidade e quantidade do Sistema Rodoviário que devem ser implantadas e mantidas durante todo o Prazo da Concessão.	Conjunto de parâmetros, medidores da qualidade dos serviços prestados que contribuirão para determinar o Coeficiente de Desempenho do Serviços Prestados - CSP
<b>Indicadores de qualidade e desempenho</b>	Indicadores associados as diversas etapas da concessão como projeto, construção, manutenção, conservação etc.	IQD - Índice composto pelo CSP, equivalente à média aritmética de todos CSP, mensalmente apurados.

Fonte: Adaptado de ANTT (2009 a 2020) e ARTESP (2009 a 2020)

Estas diferenças foram extraídas dos contratos por agência reguladora, os contratos da ANTT referem-se a ajustes federais, enquanto os da ARTESP aos estaduais paulistas. Esses principais aspectos partiram da evolução contratual de menor especialização e descrição para contratos com maior especialização e detalhamento de cláusulas. Chama-se de “evolução” muito embora quanto maior a contratualização de eventos maior será a possibilidade de judicialização de controvérsias. Esta “evolução” foi o resultado da adaptação do setor público as expectativas de retornos da iniciativa privada, aumentando a atratividade do negócio e garantindo o cumprimento das obrigações contratuais através de indicadores de desempenho e qualidade. Assim, com remuneração atrativa pelo recebimento de

tarifas de pedágios e outras receitas, com a obrigatoriedade de atingimento de metas de qualidade, produtividade e prazos.

Embora as diferenças contratuais pareçam não ter relações com as cláusulas de alocação dos riscos, elas estão intimamente ligadas, pois a materialização dos riscos, seu tratamento para redução e absorção do impacto por um ou outro parceiro está contida no desenvolvimento inicial do projeto. A matriz de riscos é uma das partes essenciais do contrato, porém não estando discriminado na forma de tabela, mas em cláusulas contratuais.

A tabela 9 traz a comparação entre os riscos contratuais, sua alocação e demonstra as convergências contratuais e as divergências entre eles.

Tabela 12 - Matriz de riscos – alocação de riscos de contratos de PPP entre 2009 e 2020

<b>COMPARAÇÃO RISCO CONTRATUAL E ALOCAÇÃO</b>					
<b>Tipo de Risco e Descrição Contratual</b>			<b>Alocação</b>		
<b>Risco</b>	<b>Descrição Contratual ANTT</b>	<b>Descrição Contratual ARTESP</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
Aprovações, licenças ambientais	Obtenção de licenças, permissões e autorizações relativas à Concessão.	A aprovação, junto à ARTESP, dos projetos necessários à realização dos investimentos que se façam necessários para exploração do sistema rodoviário.	X		
Aprovações, licenças ambientais	A obtenção de licenças e renovação, ambientais excetuadas as licenças a cargo do Poder Concedente..	A obtenção das aprovações e das Licenças Ambientais, bem como os prazos e custos envolvidos com o processo.	X		
Aprovações, licenças ambientais	Custos para atendimento das condicionantes das licenças e autorizações da concessionária.	A obtenção de autorizações, licenças e/ou permissões a serem emitidas por autoridades administrativas, exigidas para execução das atividades previstas no objeto, bem como os prazos e custos com o processo.	X		
Aprovações, licenças, permissões, inclusive as ambientais	Obtenção da Declaração de Utilidade Pública mediante solicitação justificada da Concessionária.	Variação nos custos, prazos ou quaisquer outras circunstâncias relacionadas atraso na expedição de declaração de utilidade pública ou declaração de interesse social, por culpa exclusiva da ARTESP ou do Poder Concedente.		X	
Aprovações, licenças, permissões, inclusive as ambientais	Valor dos investimentos, pagamentos, custos e despesas decorrentes das desapropriações, instituição de servidões administrativas, imposição de limitações administrativas ou ocupação provisória de bens imóveis, até o limite da verba destinada para desapropriações.	Sem correspondente	X		
Aprovações, licenças,	Atraso nas obras decorrentes da demora na obtenção de	Sem correspondente		X	

permissões, inclusive as ambientais	licenças inclusive as ambientais a cargo da Concessionária, nos casos em que os prazos de análise dos órgãos ambientais e demais órgãos envolvidos no processo de licenciamento ambiental ultrapassarem as previsões legais.				
Aprovações, licenças, permissões, inclusive as ambientais	Custo na obtenção de licenças e autorizações ambientais nos valores que excedam o indicado como de reponsabilidade da concessionária.	Sem correspondente		X	
Regulatório	Investimentos e custos decorrentes da adequação às atualizações das normas e referências técnicas incluindo os custos decorrentes.	Adequação à regulação exercida por quaisquer outros órgãos ou entidades distintas da ARTESP, cuja competência inclua as atividades objeto deste contrato.  Adequação à regulação exercida pela ARTESP e outros agentes fiscalizadores, incluindo os impactos decorrentes de alterações do marco regulatório, quando meramente procedimentais ou para fins de padronização.	X		
Regulatório	Sem correspondente	Impactos decorrentes da criação, revogação ou revisão das normas exaradas pela ARTESP sobre as atividades objeto deste contrato, exceto as meramente procedimentais e de padronização		X	
Ambiental	Recuperação, prevenção, remediação e gerenciamento do passivo ambiental relacionado ao sistema rodoviário, existente na faixa de domínio ou gerado pelas atividades relativas à concessão.	Passivos e/ou irregularidades ambientais cujo fato gerador tenha se materializado após a celebração do termo de transferência inicial, se relativo ao sistema existente, e após a celebração dos termos de transferência do sistema remanescente	X		
Ambiental	Recuperação, prevenção, remediação e gerenciamento do passivo ambiental relacionado ao sistema rodoviário, existente na faixa de domínio ou gerado pelas atividades relativas à concessão.	Passivos e/ou irregularidades ambientais cujo fato gerador tenha se materializado antes da celebração do termo de transferência inicial, se relativo ao sistema existente, não conhecidos pelas partes		X	
Engenharia Construção	Custos decorrentes da remoção e/ou colocação de Interferências não integrantes do Sistema Rodoviário, necessárias à execução das obras e serviços previstos no Contrato, que estejam irregulares na faixa de domínio ou quando o terceiro não tenha responsabilidade contratual	Tratamento das interferências (Instalações de utilidades públicas ou privadas de infraestrutura urbana, aéreas, superficiais ou subterrâneas) eventualmente identificadas e de todas as consequências a elas relacionadas, inclusive ônus decorrente da necessidade de remoção ou deslocamento e demais custos associados às providências		X	



	pela sua remoção e/ou realocação.	eventualmente necessárias, e já existiam no sistema rodoviário.			
Engenharia Construção	Custos decorrentes da remoção e/ou realocação de Interferências não integrantes do Sistema Rodoviário, necessárias à execução das obras e serviços previstos no Contrato, que estejam irregulares na faixa de domínio ou quando o terceiro não tenha responsabilidade contratual pela sua remoção e/ou realocação.	Tratamento das interferências (Instalações de utilidades públicas ou privadas de infraestrutura urbana, aéreas, superficiais ou subterrâneas) e todas as consequências a elas relacionadas, inclusive ônus, custos e prazos, decorrentes da necessidade de remoção ou deslocamento e demais custos associados às providências eventualmente necessárias, tais como aquelas relacionadas aos projetos de engenharia e investimentos associados.	X		
Fato de Príncipe	Alteração unilateral no PER e no Contrato, por iniciativa do Poder Concedente, por inclusão e modificação de obras e serviços que afetem o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato.	Modificação unilateral da Administração Pública ou imposta pela ARTESP, das condições de execução do contrato.		X	
Fato de Príncipe	Fato do príncipe ou fato da administração que provoque impacto econômico-financeiro no Contrato.	Fato de Príncipe que efetivamente onere a execução do contrato, salvo quando ato ou fato caracterizar risco que já tenha sido atribuído expressamente à concessionária nesse contrato.		X	
Fato de Príncipe	Sem correspondente	Fato de Príncipe que efetivamente onere a execução do contrato, nos casos em que o ato ou fato impactar risco que já tenha sido atribuído expressamente à concessionária nesse contrato.	X		
Caso Fortuito	Precimento, destruição, roubo, furto, perda ou quaisquer tipos de danos causados aos bens da concessão, cuja responsabilidade não é reduzida ou excluída em virtude da fiscalização da ANTT.	Roubos, furtos, destruição, perdas ou avarias nos locais de obras ou em seus ativos, cuja materialização não tenha sido provocada pela ARTESP.	X		
Força maior ou caso fortuito	Caso fortuito ou força maior, desde que o fato gerador seja segurável no Brasil considerado o prazo de um ano anterior à data de ocorrência por, no mínimo, duas seguradoras.	Fatores imprevisíveis, fatores previsíveis de consequências incalculáveis, que, em condições normais de mercado, possam ser objeto de cobertura de seguro oferecido no Brasil e, à época da materialização do risco, este não seja segurável há pelo menos (dois) anos no mercado brasileiro..	X		
Força maior ou caso fortuito	Caso fortuito ou força maior, desde que o fato gerador não seja segurável no Brasil considerado o prazo de um ano anterior à data de ocorrência por, no mínimo, duas seguradoras.	Fatores imprevisíveis, fatores previsíveis de consequências incalculáveis, que, em condições normais de mercado, não possam ser objeto de cobertura de seguro oferecido no Brasil e, à época da materialização do risco, este não seja segurável há pelo menos (dois) anos no mercado brasileiro.		X	
Caso Fortuito	Sem correspondente	Greves e dissídios coletivos de funcionários da concessionária, de seus fornecedores, subcontratados ou terceirizados.	X		
Tributário	Modificação do imposto de renda.	Variação nas receitas acessórias em relação às estimadas, inclusive quando	X		

		em decorrência de criação e/ou extinção de tributos ou alterações na legislação ou na regulação tributárias. Planejamento tributário da concessionária.			
Tributário	Alterações na legislação e regulamentação, inclusive acerca de criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos, que alterem a composição econômico-financeira da Concessão, excetuada a legislação dos impostos sobre a renda.	Criação e/ou extinção de tributos ou alterações na legislação ou na regulação tributárias, salvo aquelas sobre a renda, que tenham impacto direto nas receitas ou despesas da concessionária.		X	
Seguro	Riscos que possam ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil na data da sua ocorrência, mas que deixem de sê-lo como resultado direto ou indireto de ação ou omissão da Concessionária.	Riscos relacionados à contratação dos seguros e garantias obrigatórios, respeitando os prazos, os limites e as regras estabelecidos, inclusive risco de eventual dificuldade ou inviabilidade de execução de seguros e garantias.	X		
Demanda	Queda de receita tarifária em virtude da evasão de pedágio. Redução na receita de tráfego decorrente da implantação de corredores logísticos.	Quedas de receita tarifária em virtude da evasão de pedágio.	X		
Demanda	Volume de tráfego em desacordo com as projeções da Concessionária ou do Poder Concedente.	Variação da receita tarifária em função da variação da demanda projetadas, pela utilização do sistema rodoviário, independente da anuência ou não do Poder Concedente. Redução da receita tarifária decorrente, exclusivamente, das Tarifas de Pedágio aplicáveis a sistemática de descontos para usuários frequentes.		X	
Excesso de Custo	Custos excedentes relacionados às obras e aos serviços da Concessão.	Variação de custos de insumos, custos operacionais, de manutenção, investimentos ou qualquer outro custo incorrido na execução do objeto contratual. Problemas, atrasos ou inconsistências no fornecimento de insumos necessários à prestação do Serviço Delegado.	X		
Arqueológico	Custos relacionados ao atendimento das condicionantes advindas dos estudos arqueológicos, indígenas e de Povos e Comunidades Tradicionais, necessários à obtenção das licenças de instalação e de operação a cargo do Poder Concedente e da Concessionária.	Descobertas arqueológicas ou paleológicas nas áreas envolvidas com a concessão.			X
Geológico	Sem correspondente	Circunstâncias geológicas e geográficas nas áreas compreendidas pela concessão.	X		
Inflacionário	Possibilidade da inflação de um determinado período ser superior ou inferior ao índice	Alteração do cenário macroeconômico, aumento do custo de capital, e alteração de taxas de juros praticados no mercado	X		

	utilizado para reajuste da Tarifa de Pedágio ou de outros valores previstos no contrato para o mesmo período.				
Cambial	Aumento do custo de capital, inclusive os resultantes de aumentos das taxas de juros e variação cambial. Variação da taxa de câmbio.	Variação cambiais decorrentes de políticas econômicas nacionais e internacionais.	X		
Insolvência	Recusa de usuários em pagar tarifa de pedágio.	Inadimplência dos usuários no pagamento da tarifa de pedágio.	X		
Judicial ou legal	Decisão arbitral, judicial ou administrativa que impeça ou impossibilite a Concessionária de cobrar a Tarifa de Pedágio ou de reajustá-la de acordo com o estabelecido no Contrato, exceto nos casos em que a Concessionária houver dado causa a tal decisão.	Decisões judiciais ou administrativas que impeçam ou impossibilitem a prestação de serviços, nos casos em que o Poder Concedente tiver dado causa à decisão.		X	
Judicial ou legal	Sem correspondente	Decisões judiciais que suspendam as obras ou a prestação dos serviços decorrentes de atos comissivos ou omissivos.	X		
Implantação	Atraso no cumprimento de cronogramas previstos no PER ou de outros prazos estabelecidos entre as Partes ao longo da vigência do contrato ou programas.	Atraso no cumprimento dos cronogramas e prazos estabelecidos, especialmente no prazo dos marcos finais expressos nos cronogramas vigentes.	X		
Implantação	Impacto na operação ou na demanda decorrente da execução ou na não conclusão das obras do DNIT.	Atraso na entrada em operação comercial das Praças de Pedágio, salvo quando comprovado que o atraso decorreu exclusivamente de fato imputável ao Poder Concedente.	X		
Responsabilidade de Civil	Responsabilidade civil, administrativa e criminal por danos ambientais decorrentes da operação do sistema rodoviário, bem como das obras e atividades realizadas pela concessionária.	Responsabilidade civil, administrativa, ambiental e penal por danos que possam ocorrer a terceiros, ou causados por terceiros, sejam estas pessoas que trabalhem para a concessionária, seus empregados, prepostos, terceirizados ou empresas subcontratadas, decorrentes da execução das atividades.	X		
Responsabilidade de Civil	Prejuízos causados por terceiros, pela concessionária ou seus administradores, empregados, prepostos e também prestadores de serviço ou qualquer pessoa física ou jurídica a ela vinculada, no exercício das atividades abrangidas pela Concessão	Prejuízos causados a terceiros pela concessionária, seus empregados, prestadores de serviço, terceirizados, subcontratados ou qualquer outra pessoa física ou jurídica vinculada, no exercício das atividades. Quaisquer problemas decorrentes da relação da concessionária com seus contratados de qualquer natureza.	X		
Operação Ineficiência	Defeitos em obras realizadas pelo poder concedente, conforme previsto contrato, após o recebimento definitivo destas obras pela concessionária.	Ineficiências ou perdas econômicas decorrentes de falhas, negligência, inépcia, omissão ou das próprias atividades	X		
Trabalhista	Sem correspondente	Segurança e saúde dos trabalhadores do sistema rodoviário, que estejam	X		

		subordinados à concessionária, seus subcontratados ou terceirizados.			
Social	Valor do investimento, pagamentos, custos e despesas decorrentes das desapropriações, instituições de servidões administrativas, imposição de limitações administrativas ou ocupação provisória de bens imóveis, até o limite da verba destinada para desapropriações.	Variação nos custos, prazos ou quaisquer outras circunstâncias relacionadas à imissão na posse ou à condução e conclusão dos processos expropriatórios dos imóveis necessários à execução das atividades de exploração do sistema rodoviário.	X		
Social	Valor do investimento, pagamentos, custos e despesas decorrentes das desocupações de faixa de domínio.	Custos diretos e indiretos e prazos da solução de invasões de imóveis à Concessionária.	X		
Social	Manifestações sociais e/ou públicas que afetem de qualquer forma a execução das obras ou prestação de serviços relacionados aos contratos.	Sem correspondente	X		
Social	Manifestações sociais e/ou públicas que afetem de qualquer forma a execução das obras ou prestação de serviços relacionados aos contratos em períodos superiores a 90 dias em 12 meses.	Sem correspondente		X	
Inovação	Tecnologia empregada nas obras e serviços.	Necessidade de realização de investimentos para a implantação de Sistema Eletrônico de Cobrança de Pedágio, bem como pela necessidade de adequação de sua tecnologia.	X		
Inovação	Impactos decorrentes da implantação de sistema de arrecadação de pedágio na modalidade <i>Free Flow</i> , ou outro que venha a existir, quando a implantação de tal sistema for exigida pelo Poder Concedente à Concessionária.	Investimentos e impactos positivos ou negativos decorrentes da implantação de sistema de arrecadação de tarifas de pedágios na modalidade <i>free low</i> , sem redução de velocidade		X	
Inovação	Sem correspondente	Determinação à Concessionária para a incorporação de novas tecnologias. Concessionária terá ampla liberdade para incorporar, ao longo da Concessão, inovações tecnológicas no âmbito do desenvolvimento do objeto).		X	
Projetos	Sem correspondente	Alterações propostas pelo concessionário nos planos de investimentos vigentes ou nos projetos de engenharia respectivos.	X		
Projetos	Sem correspondente	Erro de projeto, erro na estimativa de custos e/ou gastos, mesmo nos casos que demandaram prévia aprovação pela ARTESP.	X		
Investimento	Sem correspondente	Constatação superveniente de erros ou omissões nos planos de investimentos, bem como nos projetos de engenharia relacionados a cada investimento,	X		

		inclusive nos levantamentos que o subsidiaram, mesmo aqueles necessários para aferir os dados e projetos divulgados pela ARTESP.			
Investimento	Sem correspondente	Os riscos associados a quaisquer investimentos, custos e/ou despesas decorrentes da execução de serviços que gerem receitas acessórias	X		
Investimento	Custos para execução dos serviços previstos no PER (manutenção, execução, operação).	A realização das obras e investimentos viabilização da exploração do sistema rodoviário.	X		
Financiamento	Sem correspondente	Capacidade financeira e/ou de captação de recursos assim como os custos de empréstimos e financiamentos obtidos para arcar com as obrigações decorrentes do contrato.	X		
Outros Riscos Indicadores de Qualidade	Custos advindos da conclusão e das adequações necessárias para o atendimento dos parâmetros de desempenho previstos no PER das obras executadas pelo poder concedente antes da data de assunção.	Todos os riscos inerentes à prestação do serviço adequado, incluindo, variações nos investimentos, custos ou despesas necessárias para o atendimento aos indicadores de desempenho.	X		
Outros Riscos Indicadores de Qualidade	Sem correspondente	Modificações promovidas pela ARTESP nos indicadores de desempenho que causem comprovado e efetivo impacto nos encargos da concessionária, superior àquele experimentado na hipótese de o serviço concedido ser desempenhado em condições de atualidade e adequação.		X	
Operação Queda de serviço de qualidade	Sem correspondente	Falhas na prestação dos serviços, defeitos nas obras ou equipamentos, bem como erros ou falhas causadas pelos terceirizados ou subcontratados	X		
Operação Fiscalização de Tráfego	Custos adicionais decorrentes da fiscalização de tráfego de veículos com eixos suspensos.	Sem correspondente	X		
Outros riscos Vícios Ocultos	Vícios ocultos de bens da concessão por ela adquiridos na data da assunção, arrendados ou locados para operações e manutenção do sistema rodoviário ao longo do prazo de concessão.	Tratamento de vícios ocultos identificados a qualquer tempo pela concessionária, tanto no sistema existente quanto no sistema remanescente, anteriores aos respectivos ao termo de transferência de inicial.		X	
Outros riscos Bens reversíveis, malha rodoviária	Defeitos em obras realizadas pelo Poder Concedente, após o recebimento definitivo destas obras pela Concessionária.	Tratamento de passivos que tenham sido identificados pela concessionária anteriormente ao termo de transferência de inicial.	X		
Outros riscos Vícios Ocultos	Vícios ocultos de bens da concessão por ela adquiridos após a data da assunção, arrendados ou locados para operações e manutenção do sistema rodoviário ao longo do prazo de concessão.	Sem correspondente	X		

Outros riscos Bens reversíveis, malha rodoviária	Sem correspondente	Tratamento de passivos que não tenham sido identificados pela concessionária anteriormente ao termo de transferência de inicial.		X	
Outros riscos	Sem correspondente	Redução de custos ou redução de encargos setoriais ou incremento de receitas, gerados em face da materialização de algum dos riscos alocados expressamente ao Poder Concedente.		X	
Manutenção	Investimentos e custos decorrentes de eventuais Obras de Manutenção do Nível do Serviço, inclusive relativos à sua implantação, manutenção e conservação no prazo remanescente da Concessão, cujo risco esteja alocado ao Poder Concedente nos termos do Anexo 9.	Danos causados ao sistema rodoviário, aos bens reversíveis, a concessionária, a terceiros ou aos usuários, quando em decorrência da materialização dos riscos atribuídos ao Poder Concedente ou quando por sua culpa		X	
Engenharia Construção	Defeitos em obras realizadas pelo Poder Concedente, conforme previsto contrato, até o seu recebimento definitivo pela Concessionária.	Danos causados ao sistema rodoviário, aos bens reversíveis, a concessionária, a terceiros ou aos usuários, quando em decorrência da realização de obras de responsabilidade do Poder Concedente.		X	
Engenharia Construção	Custos referentes à adequação às normas e regularização dos retornos em nível existentes.	Sem correspondente	X		
Engenharia Construção	Custos referentes a eventuais obras ou serviços de manutenção das condições técnicas, operacionais e de segurança decorrente de complementação de obra do DNIT.	Sem correspondente	X		
Engenharia Construção	Custos de manutenção e de consumo de energia nos sistemas elétricos e de iluminação existentes e novos, conforme PER.	Sem correspondente	X		
Engenharia Construção	Custos decorrentes de eventuais Obras de Manutenção do Nível do Serviço, inclusive relativos à sua implantação, manutenção e conservação no prazo remanescente da Concessão, cujo risco esteja alocado à Concessionária.	Sem correspondente	X		
Manutenção	Investimentos e custos relacionados à execução das obras de Estoque de Melhorias.	Sem correspondente	X		
Manutenção	Alterações nas localizações ou tipo de dispositivos, previstas nas obras de melhorias, previstas no PER.	Sem correspondente	X		
Manutenção	Investimentos e custos advindos da realização de obras e serviços emergenciais.	Sem correspondente	X		

Implantação	Sem correspondente	Atrasos ou inexecução das obrigações da Concessionária causados pela demora ou omissão do Poder Concedente ou da ARTESP.		X	
Implantação	Sem correspondente	Consequências decorrentes do atraso ou da antecipação da transferência do sistema remanescente bem como a transferência que ocorra em desconformidade com as condições contratuais.		X	

1 = privado; 2 = público; 3 = compartilhado

Fonte: Adaptado ANTT (2009 a 2020) e ARTESP (2009 a 2020).

As concessões em PPPs, com o objetivo de aumentar a competitividade e a viabilidade de projetos de infraestrutura dão maior garantia à participação de parceiros privados com gatilhos de reequilíbrio econômico e financeiro. Essa distribuição de riscos foi moldada em contratos com a finalidade de aumentar a competição com novos participantes e entre os licitantes, além de buscar novos investimentos e financiamentos de capital externo.

Os riscos contratuais são dimensionados para que o parceiro privado absorva a maioria dos impactos na materialização dos riscos, pois faz parte do risco contratual, como mencionado na legislação, “por sua conta e risco”. O parceiro público passa a assumir o risco quando este imprevisível ou não classificado como privado. Esta distinção na locação dos riscos ocorre com a finalidade de, caso o concessionário não cumpra sua parte ou não tenha condições de assumir os seus efeitos, o Poder Concedente garante a prestação de serviços. Porém, a consequência final deste custo extra assumido pelo Estado ou pelo parceiro privado é repassada para o usuário final através de medidas de reajuste de tarifas de pedágio, ou pagamentos utilizando recursos orçamentários. Ao final, o parceiro privado assume somente aquilo que pode suportar e o Estado todo o restante.

A proteção contratual visa trazer investimentos de capital externo para a composição de consórcios para aquisição de direito de exploração das rodovias. Quanto maior for o risco do empreendimento, maior será a parcela de retorno através de tarifas básicas. No modelo federal a composição do vencedor da licitação está naquela em que houver menor tarifa básica, ao passo que no estadual paulista é para aquela empresa em que houver maior outorga fixa, ou pagamento pela exploração, e variável, de acordo com as receitas mensais, transferindo a tarifa para a concessionária viabilizar seus resultados. Qual modelo é o melhor? Se levarmos em consideração o Estado de São Paulo como padrão financeiro e econômico ideal não

restará dúvidas em relação ao melhor modelo, porém, nesse caso, no ponto de vista do usuário do serviço público de infraestrutura rodoviária, qual o melhor modelo? Esta pergunta não será respondida por esta pesquisa pois esta discussão leva em consideração modelos de viabilidade econômica para a iniciativa privada e seu impacto no serviço de pedágio. O cumprimento das metas de qualidade e produtividade realmente mensuram a satisfação do usuário final ou apenas remuneram os acionistas e diminuem os custos do Estado em prestar tal serviço.

Sabe-se que a convergência com o Estado de São Paulo, por ter características *outliers*, é considerado o razoável como modelo de investimento, e pelo aspecto de confiabilidade isomórfico racional, considera-se ideal por ser considerado como melhores práticas de mercado, considerando as 10 melhores rodovias do país serem estaduais paulistas.

Para Ball (2011, p. 21), a transferência de risco é de importância crucial por duas razões. Em primeiro lugar, a nível de transferência de risco determina se o ativo permanece ou não no balanço patrimonial do setor público. Em segundo lugar, a transferência de risco é um benefício econômico para o setor público, pois são isentos da potencial responsabilidade financeira quando os eventos de risco realmente ocorrem. Esses riscos podem ser convertidos em fluxos de caixa equivalentes usando o conceito de valor esperado. Valor esperado é a probabilidade de o evento arriscado ocorrer multiplicado pelo custo daquele evento. Caso haja a materialização desses riscos poderá ser feito o reequilíbrio econômico financeiro do contrato.

Para Jin e Zang (2011, p. 591), nesses projetos, o governo assume pouco ou nenhum risco baseado em ativos e tem o direito de reduzir pagamentos, abatimentos e compensações se o serviço não for entregue de acordo com os padrões especificados. Um dos mais importantes impulsionadores da competitividade é a transferência de risco, o que significa que os riscos apropriados podem ser transferidos para o setor privado, que deve ser capaz de gerenciar melhor esses riscos. Como resultado, serviços de infraestrutura mais baratos e de maior qualidade podem ser fornecidos do que de forma convencional.

Os riscos relacionados a construção, manutenção e operação são estritamente dimensionados para que sejam absorvidos pela concessionária. Estes riscos em sua maioria estão em convergência.

Os riscos de engenharia ou de construção são subdivididos em espécies distintas em relação temporal ou material. São caracterizados com relação à



materialização dos fatos, tendo como marco inicial a transferência dos bens reversíveis (malha rodoviária), sendo classificados como do poder concedente até este momento, e posteriormente a esta transferência caracterizando como risco do parceiro privado. Quanto ao aspecto material se as obras necessárias à implementação das praças de pedágio forem anteriores ao contrato, o risco é público, porém se forem relacionados ou necessários após à contratação ou durante à execução do contrato, este recai sobre o privado.

A União conta com maior quantidade destas previsões em relação ao estadual paulista. Nestas hipóteses ainda há formulações de hipóteses que possam gerar gatilhos para novas obras e alterar os valores contratuais, o que não acontece no Estado de São Paulo.

Esta análise levou-se em consideração à comparação pela sobreposição entre as matrizes de riscos Federal e do Estado de São Paulo e, observou-se que a maioria dos riscos associados ao empreendimento são equivalentes ou convergentes.

Tabela 13 - Cláusulas contratuais – quantitativo geral

<b>Tipo de Riscos - Cláusulas contratuais</b>	<b>ANTT + ARTESP</b>	<b>Divergentes - União</b>	<b>Divergentes Estado de São Paulo</b>	<b>Convergentes</b>
Aprovação de Licenças, custos, inclusive licenças ambientais	7	3	0	4
Regulatório	2	0	1	1
Ambiental	2	0	0	2
Engenharia - Construção	7	4	0	3
Manutenção	4	3	0	1
Fato de Príncipe	3	0	1	2
Caso Fortuito-força maior	4	0	1	3
Tributário/Seguro	3	0	0	3
Demanda	2	0	0	2
Excesso de Custo	1	0	0	1
Arqueológico/Geológico	2	0	1	1
Inflacionário	1	0	0	1
Cambial	1	0	0	1
Insolvência	1	0	0	1
Judicial/legal	2	0	1	1
Implantação	4	0	2	2
Responsabilidade Civil	2	0	0	2
Operação ineficiência	1	0	0	1
Trabalhista/Social	5	2	1	2
Inovação	3	0	1	2
Projetos	2	0	1	1
Investimento	3	0	2	1
financiamento	1	0	1	0
indicadores qualidade	2	0	1	1
operação queda serviço	1	0	1	0
fiscalização de trafego	1	1	0	0
vícios ocultos	2	1	0	1

bens reversíveis	2	0	1	1
outros riscos	1	0	1	0
<b>TOTAL</b>	72	14	17	41

Fonte: Adaptado da ANTT (2009 a 2020) e ARTESP (2009 a 2020).

A tabela 10 demonstra o quantitativo de cláusulas contratuais convergentes e divergentes. Neste quantitativo foram classificados de acordo com a matriz de riscos comparativa e encontradas das 72 cláusulas, 41 convergentes. Mesmo não sendo uma análise quantitativa os resultados de convergência são de 57% das cláusulas contratuais demonstrando uma tendência contratual entre União e Estado de São Paulo, pelo isomorfismo racional, havendo divergências pontuais nos contratos, com cláusulas com ocorrência exclusiva na União de 19%, e no Estado de São Paulo de 17%.

Os riscos relacionados a engenharia como construção, manutenção, reforma e operação são relevantes na alocação contratual, pois toda a estrutura de fluxo de caixa do modelo depende do andamento e prazo destas obras, pois o início da amortização dos contratos de financiamentos é posterior a essa fase inicial de investimentos. Atrasos em obras, sua não entrega, ou defeitos de reformas podem refletir diretamente na entrada de caixa por tarifas de pedágios. Caso estes riscos de engenharia sejam por descumprimento contratual pelo Poder Concedente, cabe indenização ou refazimento do fluxo de caixa do projeto. A parte essencial dessas concessões são os bens reversíveis, como a malha rodoviária, praças de pedágio, etc., que embora geridos pela iniciativa privada, são de propriedade pública e seus impactos são absorvidos inicialmente pelo privado, mas em um segundo momento pelo Poder Público concedente. Nesse tipo de riscos, estar em convergência com as cláusulas estaduais paulistas demonstram que a iniciativa privada assume integralmente o risco e devido seu alto grau de possibilidade de ocorrência os valores atribuídos aos contratos sejam robustos e determinados por etapas de entrega de obras e início de operações de pedágios. O Estado de São Paulo possui baixa incidência de atraso em obras devido ao planejamento das etapas de engenharia, em conjunto as etapas de entradas de caixa por financiamentos e pagamentos das construções. Há um ideal sincronismo entre prazos e preços entre financiamentos-obras-investimentos e entregas. Isto pode ser verificado pela qualidade das rodovias paulistas estando entre as 10 melhores do país. A concessionária deverá assegurar a qualidade dos projetos, assim como a da execução e manutenção dos serviços a

seu encargo, responsabilizando-se pela sua durabilidade, em plenas condições de uso, funcionamento e operabilidade, durante todo o prazo do contrato. Em contrapartida o Poder Concedente irá remunerar através de pedágios e outras receitas relacionadas ao uso das rodovias.

Há riscos relacionados a intervenções estatais no andamento dos projetos de forma direta ou indireta. São os casos dos chamados fato de príncipe, fato da administração. São fatos que durante o contrato ocorrem por atos emanados pela Administração Pública que afetam diretamente ou indiretamente os contratos.

O Fato de Príncipe pode ser definido como aquele fato que promove impacto econômico-financeiro indireto na execução do contrato, ou seja, é toda ação estatal de ordem geral, que não possui relação direta com o objeto do contrato, mas que produz indiretamente efeitos sobre ele, onerando-o, com aumentos de custos e de preços, dificultando ou impedindo o cumprimento das obrigações de prestação de serviços de qualidade.

O Fato da Administração é definido como aquele cuja materialização atinge diretamente à execução do contrato, como alterações unilaterais do contrato, inclusão de novas obrigações nos contratos, dentre outros não previstos anteriormente no contrato.

Grande parte das alterações unilaterais dos contratos são ocasionados pelo Poder Concedente e em sua minoria pelo parceiro privado. O parceiro privado protege seus contratos através de seguros, investimentos com cobertura cambial e hedge, fazendo o possível para não criar alterações contratuais, pois podem lhe ocasionar prejuízos financeiros irreversíveis ao longo do contrato. A Administração Pública regulada não só por decisões econômicas como políticas geralmente ocasiona alterações que embora por ela gerados devem ser absorvidos inicialmente pelo ente privado e repactuado posteriormente com o público. Neste caso o contrato federal e o estadual paulista estão em total convergência, pois encontram-se caracterizados por atos administrativos já consolidados na tratativa contratual público-privada. Essas relações são decorrentes de evolução da legislação de licitações e contratos que vem se consolidando desde sua edição inicial em 1993, Lei 8.666/93, até a nova legislação de 2021, Lei 14.133/2021. O setor privado, no uso de sua dinâmica realização de investimentos em lucros resulta em contratos protegidos por garantias contratuais, avais, fianças etc. As concessionárias que adquirem o direito de exploração de

rodovias podem ser consórcios de diversas empresas investindo em rodovias federais, estaduais etc.

O risco de Caso Fortuito ou Força Maior é aquele que está relacionado a eventos inesperados, fora do controle das partes, que resultam em significativo atraso do parceiro privado no cumprimento de suas obrigações contratuais. Também há total convergência entre os contratos devido a possibilidade de materialização desses eventos, ou seja, ambos contratos supõem a possibilidades de eventos inesperados tendo em vista a quebra da continuidade do contrato.

O risco de planejamento contratual é implícito nestes contratos sem a sua devida destinação ou alocação. Tratam-se de riscos de erros de projetos que durante os estudos de viabilidade econômica, levantamento de demanda e de necessidade de financiamento são realizados aquém das necessidades da malha rodoviária. O caso paulista é considerado caso de sucesso como de melhores práticas devido aos seus resultados econômicos e de qualidade de rodovias. Estar em convergência com esse estado é estar dentro de um padrão de qualidade ótimo. As rodovias federais em comparação buscam resultados semelhantes devido a essas características. Os demais estados idem, pois embora tenham recursos próprios a maioria das rodovias são federais.

O resultado desta pesquisa é importante para gestão pública pois apresenta, através da distribuição dos riscos nos contratos, uma deficiência na etapa inicial de planejamento com a determinação dos impactos da infraestrutura na sociedade, os impactos no orçamento público, a real necessidade de contratar com o setor privado, as modalidades de investimentos e garantias. Além disso, o planejamento inferior à real necessidade do projeto torna a avaliação da materialização de riscos importantes em relação à qualidade do serviços e financiamentos e que não onerem o parceiro privado, reverberando na Administração Pública e, por fim, na sociedade. Com contratos com valores vultosos e de logo prazo, o projeto deve ter diversos estudos específicos, como viabilidade, técnico etc. Espera-se que esta pesquisa contribua para novos estudos relacionados à capacidade de prevenção, gerenciamento de riscos e capacidade para gerenciar as suas consequências.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel do Estado na economia sempre foi um tema controverso. O modelo do Estado intervencionista migrou para um Estado Menor, seguindo uma tendência global no sentido da menor intervenção estatal na economia e maior dependência do setor privado para a prestação de serviços públicos. Esse movimento foi o chamado *New Public Management*, cujo modelo é a lógica empresarial privada na administração pública e por consequência a efetivação da governança pública. Uma das modalidades de infraestrutura contratada através desse modelo empresarial, PPP, é a concessão de rodovias com a cobrança de pedágios como principal fonte de receitas. Nesse novo modelo, o aumento da competitividade com o compartilhamento de riscos entre o público e o privado deu fôlego ao setor. Neste cenário, os contratos de concessão devem refletir adequadamente às responsabilidades de cada parte associada inerente aos riscos do negócio. Esta pesquisa buscou responder como ocorre a alocação e compartilhamento dos riscos contratuais e quais suas divergências nas concessões rodoviárias federais e paulistas.

Verificou-se a ocorrência de cláusulas idênticas ou padronizadas nos contratos, de forma que o detalhamento surge apenas em itens específicos da rodovia concedida. Assim, são poucas as diferenças entre os riscos alocados entre União e o Estado de São Paulo, como, as apontadas na análise de resultados, com 72 riscos identificados sendo 41 convergentes, 17 exclusivos para o Estado de São Paulo e 14 para União. Pode-se dizer que os contratos apresentam alto índice de convergência ao longo do período analisado.

A contribuição desta pesquisa está na demonstração de uma aplicação prática dos conceitos da nova governança pública em itens como: trabalho em rede, novos atores, *accountability*, prestação de contas e transparência nas decisões e responsabilização. Numa avaliação mais específica, a matriz de riscos como ferramenta de gestão pode contribuir para o uso eficaz dos recursos, mapeando os riscos dos contratos, nesta pesquisa são destacadas as convergências na observação de riscos dos contratos elaborados pela federação e pelo Estado de São Paulo, permitindo que outros entes da federação os avaliem em contratações semelhantes.

A principal limitação da pesquisa foi se focar apenas em contratos federais e somente uma unidade da federação, deixando restrito o número de contratos a serem avaliados no período selecionado. Sugere-se para futuras pesquisas a continuidade

deste estudo em comparações mais robustas entre mais entes federativos. Trabalhos futuros poderiam também avaliar a interligação entre matriz de riscos e reequilíbrio econômico financeiro.

## REFERÊNCIAS

ABDELDAYEM, M.; ALDULAIMI, S. Privatization as a worldwide tool of economic reform: a literature review. **International Journal of Social and Administrative Sciences**. [S. l.], v. 4, p. 66-84, 2019.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 16. ed. São Paulo, 2006.

ALMARRI, K.; ABUHIJLEH, B. A Qualitative study for developing a framework for implementing public-private partnerships in developing countries. **Journal of Facilities Management**. [S. l.], v. 15, n. 2, p. 170-189, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JFM-07-2016-0031>. Acesso em: 02 abr. 2022.

AMARAL A. O Reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias. **Revista dos Advogados**. [S. l.], ano 39, n. 107, p. 25-32, 2009.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. Cadernos **EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 10, n. 1, p. 1 a 19. 2012.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. Concessões rodoviárias. **Revista ANTT**. [S. l.], 2019. Disponível em: [http://www.antt.gov.br/rodovias/Concessoes\\_Rodoviaras/Index.html](http://www.antt.gov.br/rodovias/Concessoes_Rodoviaras/Index.html). Acesso em: 04 jul. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Revista ANTT**. Brasília, v. 2, n. 1-2, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/concessionarias>. Acesso em: 11 set. 2021.

ARTESP. **Programa de Concessões**. [S. l.], 2020. Disponível em: <http://www.artesp.sp.gov.br/Style%20Library/extranet/rodovias/rodovias-e-concessionarias.aspx>. Acesso em: 16 jul. 2021.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei nº 11.688, de 19 de maio de 2004**. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP) e dá outras providências. São Paulo, 2004. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2004/lei-11688-19.05.2004.html>. Acesso em: 03 ago. 2020.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Decreto nº 48.687, de 10 de agosto de 2004**. Regulamenta a Lei nº 11.688, de 2004, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas – PPP. São Paulo, 2004. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1967/decreto-48687-20.10.1967.html>. Acesso em: 03 ago. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS. **Novos caminhos para concessões de rodovias no Brasil**. São Paulo, 2018. Disponível em: [https://abcr.org.br/Library/novoscaminhos/abcr\\_relatorio\\_novos\\_caminhos.pdf](https://abcr.org.br/Library/novoscaminhos/abcr_relatorio_novos_caminhos.pdf). Acesso em: 02 dez. 2020.

AZEVEDO, D. **Nem muita folga, nem muito aperto**: a relação entre restrição fiscal e parcerias público-privadas. 2016, 60 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Insper, São Paulo, 2016.

AZEVEDO, M. **As Parceria públicas-privadas**: instrumento de uma nova governação pública. 2008, 661 p. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2008. Disponível em: [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/159/2/18247\\_ulsd\\_re383\\_TESE.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/159/2/18247_ulsd_re383_TESE.pdf). Acesso em: 13 maio 2020.

BALL, R. Provision of public service infrastructure – the use of PPPs in the UK and Australia. **International Journal of Public Sector Management**. [S. l.], v. 24, n. 1, p. 5-22, 2011.

BANCO MUNDIAL. **Road concession risk matrix**. [S. l.], 2016. Disponível em: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/road-concession-risk-matrix>. Acesso em: 28 dez. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Carteira de Projetos Concessões e PPPs**. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/>. Acesso em: 22 jul. 2021.

BING, L.; AKINTOYE, A.; EDWARDS, P.; HARDCASTLE, C. The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK. **International Journal of Project Management**. [S. l.], v. 23, n. 1, p. 25-35, 2005.

BRASIL. [Constituição (1988) ]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) Acesso em: 07 jan. 2019

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 07 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviço público previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm). Acesso em: 07 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 11.079, 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm). Acesso em: 07 jan. 2019.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. **Distribuição de riscos nas concessões rodoviárias**. Brasília-DF, 2018. Disponível em:



<https://brasil.cbic.org.br/acervo-publicacao-distribuicao-de-riscos-na-concessoes-rodoviaras-2018>. Acesso em: 01 jul. 2020.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. **Investimento em infraestrutura e recuperação da economia**. Brasília-DF, 2015. Disponível em: <https://brasil.cbic.org.br/acervo-publicacao-investimento-em-infraestrutura-e-recuperacao-da-economia-english-version-2015>. Acesso em: 01 jul. 2020.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. **PPPs e Concessões: guia sobre aspectos jurídicos e regulatórios**. Brasília-DF, 2017. Disponível em: <https://cbic.org.br/tag/concessoes-e-ppps/>. Acesso em: 10 out. 2020.

CASTELBLANCO, G.; GUEVARA, J.; MESA, H.; FLORES, D. Risk allocation in unsolicited and solicited road public-private partnerships: sustainability and management implications. **Sustainability**. [S. l.], v. 12, n. 11, 2020. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/11/4478>. Acesso em: 19 jan. 2021.

CARBONARA, N.; CONSTANTINO, N.; GUNNIGAN, L.; PELEGRINO, R. Risk management in motorway ppp projects: empirical-based guidelines. **Transport Reviews**. [S. l.], v. 35, n. 2, p. 162-182, 2015.

CINTRA, M. Modelagem de PPPs: pré-requisitos fundamentais e suas implicações. **FGV Projetos: Parcerias Público-Privadas no Brasil**. Rio de Janeiro, n. 23, p. 44-53, 2014. Disponível em: [https://conhecimento.fgv.br/sites/default/files/parcerias\\_publico\\_privadas\\_no\\_brasil.pdf](https://conhecimento.fgv.br/sites/default/files/parcerias_publico_privadas_no_brasil.pdf). Acesso em: 07 jan. 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. **Diretrizes para parcerias público-privadas bem-sucedidas**. Bruxelas, mar. 2003. Disponível em: <[www.ppp.mg.gov.br/download/diretrizes.pdf](http://www.ppp.mg.gov.br/download/diretrizes.pdf). > Acesso em: 16 fev.2020

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS. **Concessões rodoviárias: experiência internacional e recomendações para o Brasil**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://cnt.org.br/sondagem-expectativas-economicas-transportador>. Acesso em: 01 jul. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES. **Investimentos da União e das Concessionárias em infraestrutura de transporte**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://cdn.cnt.org.br/diretorioVirtualPrd/c62617f5-a134-463b-b093-4b6c9cf87ae8.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2021.

CRUZ, C.; MARQUES, R. *O Estado e as Parcerias Público-Privadas*.

DÁVILA-FERNÁNDEZ, M. Desindustrialização e o investimento em infraestrutura como instrumento conciliador de uma política industrial base no Brasil. **Revista de Economia Política**. [S. l.], v. 35, n. 3, p. 576-600, 2015.

DEPINÉ, F. **Concessões de Rodovias: modalidades e formas de remuneração do concessionário**. 2010, 185 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

DENARDT, R. B. (2011). *Teorias da Administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning.

DIMAGGIO, P; POWEEL, W. W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160.

DI PIETRO, M. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria-público privada. 12. ed. [S. l.]: Atlas, 2019.

ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC. **A guide on public-private partnership in infrastructure**. Bangkok, 2011. Disponível em: <https://cutt.ly/oHzN6uh>. Acesso em: 18 set. 2019.

FAUSTINO, R. Parcerias Público-Privadas e a financeirização da infraestrutura urbana no Brasil. SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA. 2019, 26. **Anais [...]**, 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/Desk/Downloads/aleitedebarros,+Raphael+Brito+Faustino.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2019.

FERREIRA, T.; AZZONI, C. Arranjos institucionais e investimento em infraestrutura no Brasil. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, n. 35, p. 37-85, 2011.

FIRMINO, S. **Parcerias público-privadas em portugal: accountability, modelos e motivações subjacentes**. 2014, 419 f. Tese (Doutorado em Ciência da Administração) – Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, 2014.

FRANCO, V.; PAMPLONA, J. Alocação de riscos em Parcerias Público-Privadas no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, v. 39, n. 1, p. 25-45, 2008.

FREITAS R. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de rodovias. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte, a. 15, n. 58, p. 199-239, 2017.

GARCIA, F. **A mutabilidade nos contratos de concessão no Brasil**. 2019, 408 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2019. Disponível em: <https://cutt.ly/RHuHT0G>. Acesso em: 15 mar. 2020.

GASIOLA, G.; MARRARA, T. Concessão de rodovia: análise crítica da prática contratual brasileira. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte, a. 13, n. 52, p. 147-172, 2015.

GATTI, S. **Project finance in theory and practice**: designing, structuring, and financing private and public projects. 2. ed. [S. l.]: Elsevier, 2013.

GLOBAL INFRASTRUCTURE HUB (GIH). **Allocating Risks in Public-Private Partnership Contracts**. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://cutt.ly/gHuK2zz>. Acesso em: 2 dez. 2020.

GLOBAL INFRASTRUCTURE HUG. **Allocating risks in public-private partnership contracts**. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://cutt.ly/hHz2Wnn>. Disponível em: 16 out. 2020.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Sumário executivo de parcerias**. [S. l.], 2015. Disponível em: <https://cutt.ly/pHz1was>. Acesso em: 04 dez. 2020.

GRIMSEY, D.; LEWIS, M. Are public private partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. **Accounting Forum**. [S. l.], v. 29, n. 4, p. 345-378, 2005.

GUIMARÃES, F. Repartição de riscos nas parcerias público-privadas. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. CAMPILONGO, C.; GONZAGA, A.; FREIRE, A. (coord.). Direito Administrativo e Constitucional. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Eixos do Desenvolvimento Brasileiro. Rodovias Brasileiras: gargalos, investimentos, concessões e preocupações com o futuro**. [S. l.], n. 52, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Rodovias brasileiras: gargalos, investimentos, concessões e preocupações com o futuro. *In*: PÊGO, B.; CAMPOS NETO, C. (org.). **Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025**. v. 1. Brasília-DF: 2010a.

IOSSA, E. Contract and procurement design for ppps in highways: the road ahead. **Electronic Journal**: web. [S. l.], 2014.

JASIUKEVICIUS, L; VASILIAUSKAITE, A. (2018). The Assessment of Public-Private Partnership's Possibilities to Optimize Investments in Public Infrastructure. **Engineering Economics**. 29. DOI 10.5755/j01.ee.29.1.19101.

JINY, X.; ZHANG, G. Modelling optimal risk allocation in PPP projects using artificial neural networks. **International Journal of Project Management**. [S. l.], v. 29, n. 5, p. 591-603, 2011.

JORION, P.. Value at risk: a nova fonte de referência para o controle do risco de mercado. São Paulo: **Bolsa de Mercadorias & Futuros**, 1998.

KISSLER, L; HEIDEMANN, F G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública** [online]. v. 40, n. 3, pp. 479-499, 2006.

LACERDA, S. O Financiamento da infraestrutura rodoviária através de contribuintes e usuários. **BNDES**. Rio de Janeiro, n. 21, p. 141-159, 2005.

MAMPRIM, L. **Project finance**: um estudo de caso de financiamento de projetos de infraestrutura em instituição financeira no Brasil. 2015, 25 f. Trabalho de Conclusão de Curso em Gestão de Políticas Públicas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

MARTINS, A.; VIANA, F. Alocação de riscos em contratos de parceria público-privada: a (expressiva) distância entre teoria e prática. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v. 26, n. 51, p. 53-100, 2019.

- MONTEIRO, L. M. Reforma da Administração Pública e carreiras de Estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo federal. **Revista de Administração Pública**, 47 (5), 117 – 143, 2013.
- NEVES F. P., ALLEDI Filho C., QUELHAS O., BONINA N., VIEIRA J.; MARQUES V. (2017). Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública: Uma análise conceitual comparativa. *Revista Espacios*, Vol. 38 (Nº 07). Pág. 6. 2017,
- NOBREGA, M. Riscos em projetos de infraestrutura: incompletude contratual; concessões de serviço público e PPPs. **Revista Eletrônica do Direito Administrativo Econômico**. Salvador, n. 22, 2010.
- OLIVEIRA, S. **Alocação de riscos e equilíbrio econômico financeiro nas contratações públicas**. 2020, 234 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020.
- OLIVEIRA, C. D., CAROLI, A.A. de, AMARAL, A. S., VILCA, O. L. Detecção de Fraudes, Anomalias e Erros em Análise de Dados Contábeis: um estudo com base em outliers. **REDECA**, 1(1), p. 102-127. 2014.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Public-Private partnerships**: in pursuit of risk sharing and value for money. paris: organisation for economic cooperation and development. [S. l.], 2008.
- PASTORE, C. O setor privado e os investimentos em infraestrutura. *In: \_\_\_\_\_; et al. Infraestrutura: eficiência e ética*. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.
- PEREIRA, L.; SPINK, P. (coord.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. p. 34-73. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- PINHEIRO, R. **Project finance**: um estudo de caso no setor elétrico. Rio de Janeiro: UFRJ, Escola Politécnica, 2017.
- RADAR PPP. **Guia prático para estruturação de programas e projetos de PPP**. [S. l.], 2013. Disponível em: <https://radarppp.com/biblioteca/guia-pratico-para-estruturacao-de-programas-e-projetos-de-ppp/#:~:text=A%20Radar%20PPP%20elaborou%20um,da%20Embaixada%20Brit%C3%A2nica%20em%20Bras%C3%ADlia>. Acesso em: 02 jan. 2021.
- RIBEIRO, M. **10 anos da Lei de PPP, 20 anos da Lei de Concessões**: viabilizando a participação e melhoria de infraestruturas para o desenvolvimento econômico e social. [S. l.], 2017. Disponível em: <https://www.portugalribeiro.com.br/10-anos-das-lei-de-pps-20-anos-da-lei-de-concessoes/>. Acesso em: 27 maio 2020.
- RIBEIRO, M. **Concessões e PPPs**: melhores práticas em licitações e contratos. São Paulo: Atlas, 2011.
- RIBEIRO, M. **Uma proposição de um modelo de gerenciamento de riscos em parcerias-público-privadas brasileiras**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Instituto Capixaba de Pesquisa em Contabilidade, Economia e Finanças, [S. l.], 2019.

RIBEIRO, M.; PRADO, L. **Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada: fundamentos econômicos-jurídicos.** [S. l.]: Malheiros Editores, 2007.

SANTANA, G.; RODRIGUES JÚNIOR, H. As parcerias público privadas: solução ou problema?. **Prismas: direito, política pública e mundialização.** Brasília – DF, v. 3, n. 1, p. 149-181, 2006.

SANTANA, L. **O controle dos Tribunais de Contas sobre a alocação de riscos em contratos de parceria público-privada.** 169 f., 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

SARMENTO, J. **Parcerias Público-Privadas.** [S. l.]: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013.

SARMENTO, J. RENNEBOOG, L. Anatomy of public-private partnerships: their creation, financing and renegotiations. **International Journal of Managing Projects in Business.** [S. l.], v. 9, n. 1, p. 94-122, 2016.

SIEMIATYCKI, M.; FAROOQI, N. Value for money and risk in public–private partnerships: evaluating the evidence. **Journal of the American Planning Association.** [S. l.], v. 78, n. 3, 2012.

SIMÕES, C.; CARVALHO, B., Avaliação da evolução do esquema de alocação de riscos nas concessões rodoviárias federais considerando boas práticas internacionais e nacionais. Brasília: **Escola Nacional de Administração Pública,** 2019.

THAMER, R.; LAZZARINI, S. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. **Revista de Administração Pública.** [S. l.], v. 49, n. 4, p. 819-846, 2015.

THE WORLD BANK. **PPP Reference Guide 3.0.** [S. l.], 2017, Disponível em: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ppp-reference-guide-3-0-full-version>. Acesso em: 02 mar. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Manual de Parcerias Público-Privadas – PPP.** [S. l.], 2019. Disponível em: [www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br). Acesso em: 09 nov. 2020.

WORLD BANK INSTITUTE. **Public-Private Partnerships: reference guide version 1.0.** Washington, DC: World Bank, 2012.

WORLD BANK INSTITUTE. **Short-Form generic risk allocation table for toll roads.** [S. l.], 2008. Disponível em: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/short-form-generic-risk-allocation-table-toll-roads>. Acesso em: 2 dez. 2020

YESCOMBE, E. **Public Private Partnerships: principles of policy and finance.** [S. l.]: 2007.