The background features a grid of colored squares in shades of brown, orange, green, and yellow. A large white circle with a black outline is positioned in the center-right area, overlapping the grid. A solid green horizontal band spans the width of the page, containing the main title.

# Concessões em transportes e petróleo e gás: avanços e propostas de aperfeiçoamentos

# 12

**Concessões em  
transportes e petróleo e  
gás: avanços e propostas  
de aperfeiçoamentos**

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI**

**PRESIDENTE**

*Robson Braga de Andrade*

**1º VICE-PRESIDENTE**

*Paulo Antonio Skaf (licenciado)*

**2º VICE-PRESIDENTE**

*Antônio Carlos da Silva*

**3º VICE-PRESIDENTE**

*Flavio José Cavalcanti de Azevedo (licenciado)*

**VICE-PRESIDENTES**

*Paulo Gilberto Fernandes Tigre*

*Alcantaro Corrêa*

*José de Freitas Mascarenhas*

*Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira*

*Rodrigo Costa da Rocha Loures*

*Roberto Proença de Macêdo*

*Jorge Wicks Côrte Real (licenciado)*

*José Conrado Azevedo Santos*

*Mauro Mendes Ferreira (licenciado)*

*Lucas Izoton Vieira*

*Eduardo Prado de Oliveira*

*Alexandre Herculano Coelho de Souza Furlan*

**1º DIRETOR FINANCEIRO**

*Francisco de Assis Benevides Gadelha*

**2º DIRETOR FINANCEIRO**

*João Francisco Salomão*

**3º DIRETOR FINANCEIRO**

*Sérgio Marcolino Longen*

**1º DIRETOR SECRETÁRIO**

*Paulo Afonso Ferreira*

**2º DIRETOR SECRETÁRIO**

*José Carlos Lyra de Andrade*

**3º DIRETOR SECRETÁRIO**

*Antonio Rocha da Silva*

**DIRETORES**

*Olavo Machado Júnior*

*Denis Roberto Baú*

*Edílson Baldez das Neves*

*Jorge Parente Frota Júnior*

*Joaquim Gomes da Costa Filho*

*Eduardo Machado Silva*

*Telma Lucia de Azevedo Gurgel*

*Rivaldo Fernandes Neves*

*Glauco José Côrte*

*Carlos Mariani Bittencourt*

*Roberto Cavalcanti Ribeiro*

*Amaro Sales de Araújo*

*Sergio Rogerio de Castro (licenciado)*

*Julio Augusto Miranda Filho*

**CONSELHO FISCAL**

**TITULARES**

*João Oliveira de Albuquerque*

*José da Silva Nogueira Filho*

*Carlos Salustiano de Sousa Coelho*

**SUPLENTES**

*Célio Batista Alves*

*Haroldo Pinto Pereira*

*Francisco de Sales Alencar*



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

# Concessões em transportes e petróleo e gás: avanços e propostas de aperfeiçoamentos

# 12

**Mapa Estratégico**

DA INDÚSTRIA 2013-2022

UMA AGENDA PARA A COMPETITIVIDADE

BRASÍLIA, 2014



PROPOSTAS DA INDÚSTRIA  
**Eleições 2014**

©2014. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

**CNI**  
**Diretoria de Relações Institucionais – DRI**

FICHA CATALOGRÁFICA

---

C748c

Confederação Nacional da Indústria.

Concessões em transportes e petróleo e gás: avanços e propostas de aperfeiçoamentos. – Brasília : CNI, 2014.

79 p. : il. – (Propostas da indústria eleições 2014 ; v. 12)

1. Petróleo. 2. Gás. 3. Transporte. I. Título. II. Série.

CDU: 662

---

**CNI**

*Confederação Nacional da Indústria*

*Setor Bancário Norte*

*Quadra 1 – Bloco C*

*Edifício Roberto Simonsen*

*70040-903 – Brasília – DF*

*Tel.: (61) 3317-9000*

*Fax: (61) 3317-9994*

*<http://www.cni.org.br>*

**Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC**

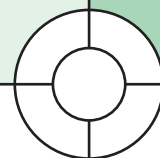
*Tels.: (61) 3317-9989 / 3317-9992*

*[sac@cni.org.br](mailto:sac@cni.org.br)*

O **Mapa Estratégico da Indústria 2013-2022** apresenta diretrizes para aumentar a competitividade da indústria e o crescimento do Brasil. O Mapa apresenta dez fatores-chave para a competitividade e este documento é resultado de um projeto ligado ao fator-chave Infraestrutura.





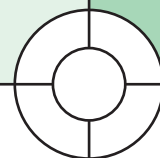


## LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Primeira etapa do programa de concessões de rodovias federais.....	22
TABELA 2	Segunda Etapa do Programa de Concessões Federais .....	24
TABELA 3	Terceira Etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais.....	25
TABELA 4	Concessões da Terceira Etapa do Programa Federal não outorgadas .....	37
TABELA 5	Licitações da Terceira Etapa do Programa Federal .....	38
TABELA 6	Licitações aeroportuárias de 2012 .....	41
TABELA 7	Licitações aeroportuárias de 2013 .....	49
TABELA 8	Modelos de estruturação do transporte ferroviário.....	60
TABELA 9	Rodadas de licitações no setor de Petróleo e Gás.....	68
TABELA 10	Rodadas de licitações no setor de Petróleo e Gás.....	71







# SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO .....	11
1 INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES.....	21
1.1 As licitações da terceira etapa do programa de concessões de rodovias federais.....	21
1.2 As licitações das concessões dos aeroportos do Galeão e Confins .....	41
1.3 O arrendamento de terminais nos portos organizados .....	51
1.4 As concessões ferroviárias .....	56
2 PETRÓLEO E GÁS NATURAL .....	67
2.1 Antecedentes .....	67
2.2 As licitações das novas rodadas de concessões .....	69
2.3 A licitação no regime de partilha .....	71
2.4 Recomendações.....	75
LISTA DAS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2014 .....	77





# SUMÁRIO EXECUTIVO

**As concessões em infraestrutura de transporte e petróleo e gás natural passaram por muitas mudanças e transformações.** Em 2013, ocorreram avanços importantes na área de transportes e petróleo e gás, mas ainda há espaço para melhorias nos processos de concessão e nos contratos de arrendamento dos diferentes setores de infraestrutura, especialmente ferrovias e portos.

**No setor de petróleo e gás, há necessidade de revisões no modelo** por conta do impacto das regras do novo modelo sobre a capacidade de investimento da Petrobras e a expansão de investimentos de petróleo e gás no Brasil.

## Setor de Transporte

### RODOVIAS

**As licitações rodoviárias passaram por diversas etapas e aperfeiçoamentos** que tornaram o modelo mais eficiente e competitivo.

**É necessário agora dar continuidade ao programa**, intensificando sua implementação e ampliando sua abrangência.

**Cabe substituir o processo de decisão descontínuo por diretrizes mais estáveis** e por um maior horizonte de planejamento da malha rodoviária do país.

Diante desse quadro, a CNI apresenta algumas propostas de aprimoramento do processo de licitação e dos contratos de concessão de rodovias. São elas:

1. Contemplar, ao lado da concessão simples até agora outorgada no programa, o recurso às parcerias público-privadas (concessões patrocinadas e concessões administrativas).
2. Considerar, na opção por uma dessas três modalidades de concessão, o princípio geral, estabelecido pela Lei nº 10.233, de assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência, bem como as características técnicas e o padrão de qualidade da rodovia e o volume de tráfego esperado.
3. Optar, nas concessões patrocinadas, entre as diversas modalidades de subsídios possíveis, preferencialmente, pela garantia de demanda (volume de tráfego) correspondente à receita que viabiliza a cobrança da tarifa desejada.
4. Generalizar, nas concessões administrativas, a experiência desenvolvida pelo Ministério dos Transportes com os Cremas (concessões de restauração e manutenção), aperfeiçoando-a e submetendo-a ao marco legal formulado pela Lei nº 11.179.

## **AEROPORTOS**

**As especificações, exigências e instrumentos de controle e incentivos adotados nos contratos de concessão dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília e, posteriormente, de Confins e do Galeão apontam para o equacionamento dos problemas operacionais neles registrados**, notadamente a partir de meados da década passada.

**O modelo adotado nas cinco licitações já realizadas, que tiveram início em fevereiro de 2012, apresenta, no entanto, um ponto de atenção: a participação de 49% da Infraero no capital da concessionária.** Essa participação não confere à Infraero ingerência na gestão da empresa. Pode ser explicada como mecanismo de geração de fluxo de receita para a Infraero, para compensar a empresa pela perda da receita gerada até agora pelo aeroporto concedido. Nas próximas licitações, esse mecanismo poderia ser substituído pela destinação a essa companhia de uma parcela da contribuição variável anual paga pela concessionária.

**As iniciativas governamentais relativas à infraestrutura aeroportuária também necessitam de um planejamento de longo prazo mais definido, em especial, ao tratamento que será dado aos demais aeroportos sob gestão da Infraero, bem como o futuro dessa empresa.** Também as propostas relativas à aviação regional precisam ser definidas com maior precisão.

A seguir, as principais diretrizes de aprimoramento do processo de licitação e dos contratos de concessão aeroportuários:

- Definir, com mais clareza, o modelo de estrutura institucional e de gestão da infraestrutura aeroportuária a ser adotado no país em substituição à administração totalmente estatal que vigorou até recentemente, a exemplo do que ocorreu na área de portos.
- Aperfeiçoar o modelo de concessão adotado nas cinco licitações já realizadas, reduzindo, nas futuras concessões, a participação de entes estatais no capital da concessionária.
- Limitar ou, preferencialmente, reduzir o comprometimento de recursos da União nos aeroportos já concedidos.

## **PORTOS**

**Duas questões paralisaram os investimentos na infraestrutura portuária do país nos últimos anos:** o conflito em torno dos terminais de uso privativo e a indefinição relativa à renovação de contratos de arrendamento com prazos de vigência vencidos ou prestes a vencer. A nova Lei dos Portos (Lei nº 12.815) equacionou ambas as questões.

**No tocante aos arrendamentos, o veto presidencial à prorrogação automática dos contratos celebrados antes de 1993 tornou explícita a intenção do governo de fazer valer o prazo previsto em contrato.** Logo em seguida, foi dado início ao processo de licitação desses arrendamentos.

**A nova legislação autorizou a prorrogação antecipada, a critério do poder concedente, dos contratos de arrendamento em vigor firmados sob a Lei nº 8.630, que possuam previsão expressa de prorrogação ainda não realizada.** A concordância do poder concedente está sendo condicionada à realização imediata de um programa de investimentos.

**Foram modificadas também as normas relativas ao processo licitatório, transferindo da Administração do Porto (Cias. Docas) para a Secretaria de Portos e passando para a Antaq a competência para conduzir o processo de arrendamento de instalações**

**portuárias no âmbito do porto.** Além de corrigir um equívoco regulatório, tais medidas conferem maior agilidade e eficiência ao processo de licitação e à definição e delimitação de novos terminais portuários em áreas não utilizadas do porto organizado.

**A Secretaria de Portos identificou 159 áreas nos portos organizados passíveis de arrendamento, reunindo-as em quatro blocos.** Os editais de licitação e contratos de arrendamento de 29 terminais do Bloco 1 (localizados nos portos de Santos e em portos do Pará) e de 18 terminais do Bloco 2 (nos portos de São Sebastião, Salvador, Aratu e Paranaguá) foram colocados em audiência pública no segundo semestre de 2013.

**O anúncio da licitação desses terminais suscitou reação, que se traduziu inclusive no questionamento judicial da decisão de licitar os arrendamentos vencidos.** Tal decisão se contrapõe, em boa medida, a uma tradição no país e à expectativa dos atuais arrendatários: a renovação automática dos contratos de concessão e permissão. Além disso, ocorreram falhas na definição da configuração dos terminais a serem licitados e nas especificações dos editais e contratos.

**As críticas mais veementes têm como objeto a configuração dos terminais licitados.**

Em alguns casos, a decisão do poder concedente de agrupar áreas vizinhas para compor uma nova região de arrendamento, com o objetivo de propiciar escala de operação mais eficiente, foi criticada por seu impacto sobre a concorrência. Em outros, a decisão do poder concedente de licitar como um novo arrendamento uma área vizinha a um terminal em operação, cujo arrendatário pretendia incorporar, é justificada pelo poder concedente como uma iniciativa favorável à concorrência e questionada pelos seus críticos por inviabilizar economias de escala indispensáveis à competitividade.

**Os editais e contratos também foram objeto de questionamentos pelo Tribunal de Contas da União.** O resultado desses questionamentos foi a suspensão, para reexame pela SEP, do processo licitatório dos lotes do Bloco 2 e o atraso das licitações do Bloco 1, que aguardam ainda o equacionamento das dúvidas e objeções formuladas pelo TCU.

**A expansão dos portos organizados tem sido afetada ainda pela ineficiência das Cias. Docas como gestora. A nova lei dos portos manteve a possibilidade de concessão da administração ao setor privado, prevista na legislação de 1993. Esse é um ponto positivo que deve ser explorado.**

A nova lei também mitiga o efeito da ineficiência das Cias. Docas ao retirar da Administração do Porto a atribuição de conduzir o processo de arrendamento de instalações portuárias. Além disso, pretende corrigir os problemas registrados na operação das Cias. Docas

determinando que essas empresas firmem, com a Secretaria de Portos, compromissos de metas e desempenho empresarial.

**No tocante à questão da Administração dos Portos, cabe contemplar a transferência da administração de alguns portos organizados para o setor privado, tendo em vista:**

- aumentar a eficiência na gestão dos portos;
- estabelecer um referencial para a fixação de metas e para a avaliação do desempenho das Cias. Docas; e
- constituir uma experiência-piloto para um eventual processo de transferência das administrações dos demais portos organizados para o setor privado.

No que se refere às licitações e aos contratos de arrendamento, uma vez que os editais de licitação e contratos divulgados em 2013 sofreram modificações suscitadas pelas contribuições apresentadas em audiências públicas e pelos questionamentos do TCU e tais mudanças ainda não foram divulgadas; cabe postergar eventuais propostas de aprimoramento dos editais e contratos que tenham como referência as versões divulgadas inicialmente.

De todo modo, a configuração dos terminais licitados — mais precisamente, o agrupamento com áreas vizinhas para compor uma nova região de arrendamento e a licitação como um novo arrendamento de uma área vizinha a um terminal em operação — merece ser objeto de uma nova avaliação do ponto de vista de seus efeitos sobre a eficiência e a concorrência.

## **FERROVIAS**

**O novo regime de transporte ferroviário substitui o modelo de empresa ferroviária integrada que controla a infraestrutura e opera com exclusividade o serviço de trens, adotado até agora no país, por um modelo que prevê a separação entre o controle operacional da infraestrutura e a operação dos trens e prestação dos serviços de transporte.** A primeira exercida por um concessionário, a segunda, por operadores independentes sob o regime de autorização.

**A especificidade do modelo proposto em relação ao adotado em outros países consiste na introdução de um terceiro agente, a Valec, empresa estatal que adquirirá da concessionária toda a capacidade operacional da ferrovia e ofertará em seguida a capacidade de tráfego adquirida aos operadores independentes.** A interveniência da Valec significa assegurar ao concessionário a plena utilização de sua capacidade, eliminando o risco de demanda.



**A implantação do novo modelo de concessão ferroviária enfrenta algumas dificuldades.** Entre elas, as questões relativas ao modelo de separação vertical entre a gestão da infraestrutura e a operação da ferrovia e prestação do serviço de transporte.

Esse modelo tem sido objeto de controvérsia em diferentes países. De modo geral, o debate contrapõe ao benefício da concorrência estimulada pelo novo modelo a queda de eficiência do sistema ferroviário decorrente da perda de planejamento operacional integrado, de problemas de coordenação de *timetable* e da falta de incentivo para investimento na infraestrutura.

A avaliação da experiência da Grã Bretanha, a mais antiga, e de outros países europeus indica que o livre acesso de operadores independentes à infraestrutura ferroviária não gerou o nível de concorrência que era esperado, frustrando assim o objetivo central do modelo.

**Há também as questões específicas à versão do modelo proposto para o país.** Entre elas, as seguintes:

- Existe uma preocupação quanto à coexistência das novas concessões com as outorgadas na década de 1990, pelo menos até o fim da vigência de tais contratos na segunda metade dos anos 2020.
- O papel atribuído à Valec implicaria em riscos financeiros e de gestão para o investidor. O de gestão está associado a uma avaliação desfavorável do desempenho das empresas estatais em geral, mas, sobretudo, à experiência recente da própria Valec. O financeiro, designado usualmente como risco Valec, é mais concreto e decorre da incerteza quanto à capacidade financeira da empresa de arcar com o ônus do pagamento ao concessionário ao longo de toda a vigência do contrato.
- Esse risco financeiro existe, mas é um equívoco associá-lo à Valec. É consenso que a demanda dos serviços das ferrovias propostas não será suficiente, pelo menos por um longo período, para gerar a receita requerida para cobrir os pagamentos da Valec aos concessionários. A compra de capacidade operacional do concessionário constitui assim um subsídio, que não pode ser assumido, no longo prazo, por uma empresa, notadamente uma companhia sem outras receitas operacionais, dependendo, conseqüentemente, de aporte continuado de recursos pelo Tesouro Nacional. O chamado risco Valec decorre, portanto, da incerteza quanto à capacidade e ao comprometimento da União de alocar recursos orçamentários para esse fim e de, uma vez alocado, desembolsar efetivamente os recursos requeridos, independentemente das vicissitudes enfrentadas pelas contas públicas ao longo do tempo.

**Existem ainda as questões relativas ao processo de implantação do modelo, entre as quais se destacam:**

- O volume de investimento privado a ser realizado nas ferrovias não tem sido acompanhado de estimativa do impacto dos subsídios implícitos no PIL ao longo do tempo, desconhecendo-se o impacto fiscal durante o período de concessão do conjunto de ferrovias previsto no programa.
- Existem dúvidas sobre o correto enquadramento da concessão da infraestrutura ferroviária como uma concessão comum, sob o amparo da Lei nº 8.987/95. A concessão estipulada nessa lei deve ser exercida por conta e risco do concessionário, de forma que seus custos e seus investimentos sejam remunerados e amortizados mediante a exploração da concessão por prazo determinado. Esse não é certamente o caso das concessões ferroviárias em que o poder concedente, por meio da Valec, assume todo o risco de demanda e garante a receita da concessionária. Essas concessões correspondem inequivocamente à concessão patrocinada prevista pela Lei das Parcerias Público-Privadas.
- A proposta de novo modelo de concessão de ferrovias não foi ainda tornado público de forma consolidada. Seu marco legal e regulatório não está completamente estabelecido.
- O sucesso das licitações contempladas pelo PIL pode ser comprometido pela precariedade dos projetos que estão sendo divulgados. A avaliação dos investidores potenciais é que, de modo geral, os estudos de demanda e de viabilidade técnica e ambiental não estão suficientemente detalhados; o traçado foi definido com base em conhecimento geológico e topográfico insuficientes; não existe projeto executivo; as questões relacionadas ao licenciamento ambiental e à logística da obra não foram equacionadas. Esses problemas afetam a previsibilidade do empreendimento e a credibilidade das estimativas de investimento.

**As dúvidas e incertezas geradas por tais problemas têm como consequência a relutância dos investidores potenciais em assumir a construção e a operação da infraestrutura ferroviária,** suscitando dúvidas quanto à possibilidade das licitações de novas concessões ferroviárias serem bem-sucedidas em curto prazo.

## Recomendações

1. Desenvolver o debate do novo modelo de separação vertical entre a gestão da infraestrutura ferroviária e a operação da ferrovia e a prestação do serviço de transporte.
2. Completar o marco legal e regulatório do novo modelo de concessão.
3. Reabrir o processo de elaboração dos projetos, estudos de demanda e de viabilidade técnica e ambiental das ferrovias a serem concedidas.

## Petróleo e Gás

O regime de concessões de exploração e produção de petróleo e gás, introduzido em 1997, realizou em dez anos dez rodadas de licitações que resultaram na outorga de 765 concessões, arrematados por 46 operadores.

Essa sequência anual de licitações foi interrompida em 2008 e só seria retomada em 2013. A interrupção está associada ao anúncio da descoberta das reservas do pré-sal e à alteração do marco regulatório que se seguiu, (i) estabelecendo o regime da partilha de produção na área do pré-sal e em áreas estratégicas; (ii) definindo o papel da Petrobras nos blocos contratados no novo regime; e (iii) alterando as regras de distribuição dos *royalties* do petróleo.

A retomada das licitações em 2013 compreendeu:

- as licitações das 11<sup>a</sup> e 12<sup>a</sup> Rodadas de Concessões, cujos resultados evidenciaram uma retomada bem-sucedida do processo de concessões, refletindo o potencial de investimento nesse programa que ficara reprimido desde 2008; e
- a licitação da 1<sup>a</sup> Rodada de Contrato de Partilha da Produção do Pré-sal, que teve apenas um licitante, um consórcio em que a Petrobras detinha participação de 40%.

Estiveram ausentes do leilão de partilha da produção os grandes produtores internacionais de petróleo e gás, à exceção da Shell e Total, ausência não esperada face ao potencial das reservas licitadas e à ativa participação desses produtores na 11<sup>a</sup> Rodada de Concessões, cinco meses antes. O resultado da licitação pode ser associado ao comprometimento dos grandes produtores internacionais em grandes projetos de investimento em outras regiões, para o que teria contribuído a demora do início das licitações de campos na área do pré-sal.

Reflete também, no entanto, o posicionamento das empresas do setor face ao novo modelo regulatório adotado para a área do pré-sal — não em relação ao regime de partilha da produção, mas ao papel da Petrobras e às normas de governança do novo modelo.

A Lei nº 12.351/10 estabelece que, na área do pré-sal e em áreas estratégicas:

- a Petrobras será a operadora de todos os blocos licitados e, como tal, será responsável pela condução e execução, direta ou indireta, de todas as atividades de exploração desenvolvimento e produção de petróleo e gás;
- a Petrobras deterá participação mínima de 30% no consórcio, podendo ainda participar da licitação do contrato para ampliar sua participação;
- o investidor privado, vencedor da licitação, deverá constituir consórcio com a Petrobras e com a Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA.

A lei define ainda as regras de governança a serem observadas pelo consórcio vencedor do processo de licitação, estabelecendo que:

- a Petrobras será responsável pela execução do contrato, sem prejuízo da responsabilidade solidária das consorciadas perante o contratante ou terceiros;
- será constituído um Comitê Operacional, a quem cabe a administração do consórcio, tendo a metade de seus membros, inclusive seu presidente, indicado pela PPSA;
- o presidente do Comitê Operacional, indicado pela PPSA, tem poder de veto e voto de qualidade.

Esse formato conferido ao regime de partilha da produção significa o restabelecimento, na área do pré-sal e em áreas estratégicas, do monopólio estatal da exploração e da produção de petróleo e gás. Os investidores privados, vencedores de licitação do contrato de partilha de produção, independentemente da magnitude de sua participação no capital do consórcio, têm a posição de investidor minoritário no empreendimento. Além disso, a presença e os poderes da PPSA no Comitê Operacional constituem, na verdade, uma intervenção na governança e no dia a dia do consórcio.

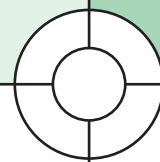
Esse não é o principal problema acarretado do novo modelo. É previsível que a atuação e o desempenho da empresa sejam comprometidos pela mobilização de capacidade gerencial e pelo volume de investimento que a exploração do pré-sal exigirá. Assim, a Empresa deve ser afetada pela própria política que pretendia reforçar sua posição na indústria.

**O mais relevante, no entanto, é que o comprometimento da capacidade de investimento da Petrobras pode afetar o crescimento da produção de petróleo e gás no pré-sal e mesmo a operação eficiente e a execução dos programas de exploração de seus consórcios com investidores privados.**

Ao trazer em seu bojo o restabelecimento do monopólio da Petrobras em relação às reservas de petróleo e gás mais promissoras do país, o regime de partilha de produção compromete a expansão da produção de petróleo e gás do país. Nesse sentido, precisa ser revista.

## Recomendações

- Proceder à revisão do regime de partilha de produção com modificação da Lei nº 12.351/10, especialmente em relação a:
  - a necessidade da Petrobras ser a operadora de todos os blocos contratados sob o regime de partilha de produção (art. 4º) ;
  - a obrigatoriedade da participação mínima de 30% da Petrobras nos consórcios para licitações em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas (art. 10º, inciso III, alínea c);
  - a exigência de que o licitante vencedor das licitações em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas constitua consórcio com a Petrobras e com a Pré-Sal Petróleo S.A. (seção VII, arts. 19 a 26).



# 1 INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

## 1.1 As licitações da terceira etapa do programa de concessões de rodovias federais

### 1.1.1 Antecedentes: a primeira e a segunda etapa do programa

O processo de privatização das rodovias no Brasil teve início em 1995, com a licitação de cinco trechos que haviam sido pedagiados diretamente pelo Ministério dos Transportes.<sup>1</sup> Essas licitações foram realizadas no marco da recém-aprovada Lei nº 8.987/95, que trata do regime de concessão de serviços públicos, sob a responsabilidade do Ministério dos Transportes.

Essas cinco concessões — acrescidas de uma rodovia concedida pelo governo do Rio Grande do Sul, que teve o contrato sub-rogado à União em 2000 — constituem a Primeira Etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais, abrangendo um total de 1.493 km de rodovias.

---

<sup>1</sup> GUIMARÃES, E. A. Regulação no setor de transporte terrestre no Brasil. In: SCHAPIRO, M. G. (Coord.). Direito e economia na regulação setorial. [S.l.]: Saraiva, 2009. p.117-129. (Série GV Law)

**TABELA 1 – PRIMEIRA ETAPA DO PROGRAMA DE CONCESSÕES DE RODOVIAS FEDERAIS**

Rodovia	Trecho	Extensão (km)	Concessionário	Assinatura / Início
BR-116/RJ/SP (NOVADUTRA)	Rio de Janeiro – São Paulo	402,0	NOVADUTRA – Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S/A (1)	31/10/1995 01/03/1996
BR-101/RJ (PONTE)	Ponte Rio-Niterói	23,3	PONTE Rio-Niterói S/A (1)	28/12/1994 01/06/1995
BR-040/MG/RJ (CONCER)	Rio de Janeiro – Juiz de Fora	179,9	CONCER – Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio (2)	31/10/1995 01/03/1996
BR-116/RJ (CRT)	Rio de Janeiro – Teresópolis – Além Paraíba	142,5	CRT – Concessionária Rio-Teresópolis S/A (3)	22/11/1995 22/03/1996
BR-116/293/392/RS (ECOSUL)	Polo de Pelotas	623,8	Empresa Concessionária de Rodovias do Sul S/A – ECOSUL (4)	18/07/1998 24/07/1998
BR-290/RS (CONCEPA)	Osório – Porto Alegre	121,0	Concepa – Concessionária da Rodovia Osório-Porto Alegre S/A (5)	04/03/1997 04/07/1997
<b>Total</b>		<b>1.492,6</b>		

Fonte: ANTT.

(1) Controlador: CCR.

(2) Controlador: Construtora Triunfo, Construcap, Triunfo, CCPS Engenharia e Comércio, CCI Concessões e Construtora Metropolitana.

(3) Controlador: Carioca Cristiani-Nielsen Engenharia, Construtora OAS, Construtora Queiroz Galvão e Strata Concessionárias Integradas.

(4) Controlador: Ecorodovias Infraestrutura e Logística S/A e SBS Engenharia e Construções Ltda.

(5) Controlador: Construtora Triunfo e SBS Engenharia e Construções.

Em 1997, a legislação que regulamentou o Programa Nacional de Desestatização incluiu em seu âmbito os serviços públicos — que podem ser objetos de concessão, permissão ou autorização — e inseriu no programa 20 trechos rodoviários, bem como outros 14 cujos processos de privatização poderiam ser objeto de Convênio de Delegação a serem celebrados com os respectivos estados. Essa legislação conferiu ainda ao Ministério dos Transportes a responsabilidade pela execução e pelo acompanhamento dessa desestatização. Posteriormente, em 2005, 2009 e 2013, mais oito trechos foram incorporados ao programa.

Esse marco legal foi alterado em 2001 pela lei que regulou a atividade de transporte terrestre e aquaviário no país e atribuiu (i) ao Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit) e ao Ministério dos Transportes a formulação da política e do planejamento do transporte terrestre e (ii) à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), criada por

essa lei, a regulação e a supervisão da prestação de serviços e da exploração da infraestrutura de transportes exercidas por terceiros<sup>2 3</sup>.

Em particular, compete à ANTT (i) propor ao Ministério dos Transportes os planos de outorgas para exploração da infraestrutura de transporte terrestre, elaborados em função de diretrizes emanadas do Conit e do próprio ministério, bem como (ii) publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de concessão de rodovias federais, devendo, no entanto, submeter editais e contratos à aprovação do ministério.<sup>4 5</sup>

A Segunda Etapa do Programa de Concessões Federais, envolvendo a outorga de sete trechos de rodovias, foi iniciada em 2002, já sob a responsabilidade da ANTT. As licitações dessas sete outorgas só ocorreram, no entanto, em 2008: o processo foi paralisado, de 2003 a 2005, por um conflito quanto à competência para a realização das licitações entre o Ministério dos Transportes e a ANNT (que teve sua competência reafirmada) e, no início de 2007, por decisão de governo de suspender a publicação dos editais de licitação já aprovados, atribuída à preocupação com a modicidade tarifária — após ajustes pontuais no edital e redução da taxa de retorno (de 12,88% para 8,95%)<sup>6</sup>, os editais foram divulgados com reduções da ordem de 20% das tarifas básicas do pedágio. Uma segunda fase dessa etapa envolveu uma oitava licitação no final de 2009.

---

<sup>2</sup> BRASIL. Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm)>. Acesso em: 02 jul. 2014.

<sup>3</sup> BRASIL. Decreto Nº 2.444, de 30 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a inclusão, no Programa Nacional de Desestatização - PND, das rodovias federais que menciona, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1997/D2444.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/D2444.htm)>. Acesso em: 02 jul. 2014.

<sup>4</sup> BRASIL. Lei nº 10.233/01. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2014.

<sup>5</sup> O Conit realizou sua primeira reunião apenas em novembro de 2009 e pouco se reuniu e pouco fez desde então.

<sup>6</sup> BRASIL. Lei nº 10.233/01. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2014. (art. 3.424, III e art. 26, VI).



**TABELA 2 – SEGUNDA ETAPA DO PROGRAMA DE CONCESSÕES FEDERAIS**

Rodovia	Trecho	Extensão (km)	Concessionário	Assinatura / Início
<b>FASE I</b>		<b>2.600,8</b>		
BR-116/PR/SC (Autopista Planalto Sul)	Curitiba – Div. SC/RS	412,7	Autopista Planalto Sul S/A (1)	14/03/2008/ 15/02/2008
BR-116/PR – BR-376/PR – BR 101/SC (Autopista Litoral Sul)	Curitiba – Florianópolis	382,3	Autopista Litoral Sul S.A.	14/03/2008 15/02/2008
BR-116/SP/PR (Autopista Régis Bittencourt)	São Paulo – Curitiba (Régis Bittencourt)	401,6	Autopista Régis Bittencourt S/A (1)	14/03/2008 15/02/2008
BR-381/MG/SP (Autopista Fernão Dias)	Belo Horizonte – São Paulo (Fernão Dias)	562,1	Autopista Fernão Dias S.A. (1)	14/03/2008/ 15/02/2008
BR-101/RJ (Autopista Fluminense)	Ponte Rio-Niterói – Div. RJ/ES	320,1	Autopista Fluminense S.A. (1)	14/03/2008/ 15/02/2008
BR-153/SP (Transbrasiliana)	Div. MG/SP – Div. SP/PR	321,6	Transbrasiliana S.A.(2)	14/03/2008/ 15/02/2008
BR-393/RJ (Rodovia do Aço)	Div. MG/RJ – Entr. BR-116 (Dutra)	200,4	Rodovia do Aço S/A (3)	26/03/2008/ 27/03/2008
<b>FASE II</b>		<b>680,6</b>		
BR-116/324/BA e BA-526/528 (Viabahia)	Divisa BA/MG – Salvador – Acesso à Base Naval de Aratu	680,6	RodoBahia (4)	03/09/2009/ 20/10/2009

Fonte: ANTT.

(1) Controlador: OH Concessiones; posteriormente, Arteris S.A. (Abertis e Brookfield Asset Management Inc.).

(2) Controlador: Grupo BRvias.

(3) Controlador: Acciona Concessões.

(4) Controladores: Isolux-Corsan, Engevix e Encalco.

A rede de 4.774 km de rodovias federais concedidas durante as duas etapas do programa de concessões até 2009 é complementada pelas 42 concessões estaduais outorgadas pelos governos de São Paulo (19), Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais e Espírito Santo, que totalizam 9.976 km de rodovias — essas concessões federais e estaduais correspondem a 7,3% e 9,0% das extensões das respectivas redes de rodovias pavimentadas.

### 1.1.2 A terceira etapa do programa

A Terceira Etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais compreende nove outorgas de concessões rodoviárias, totalizando 6.688 km de rodovias.

**TABELA 3 – TERCEIRA ETAPA DO PROGRAMA DE CONCESSÕES DE RODOVIAS FEDERAIS**

Rodovia	Trecho	Extensão (km)
<b>FASE 1</b>		<b>1.753,5</b>
BR-040	Juiz de Fora – Barbacena – Belo Horizonte	936,8
BR-116/MG	Divisa MG/BA – Entr. para Itanhomi; Entr. para Itanhomi – Divisa MG/RJ (Além Paraíba)	816,7
<b>FASE 2</b>		<b>475,9</b>
BR-101/ES/B	Entroncamento BA-698 (acesso a Mucuri) – Divisa ES/RJ	475,9
<b>FASE 3</b>		<b>4.459,1</b>
Lote 1 – BR-101 – BA	Entroncamento com a BR-324/BA (Feira de Santana) — Entroncamento com a BA-698 (acesso a Mucuri)	772,3
Lotes 2 e 4 – Rodoviário BR-050/ GO/MG:	Entroncamento com a BR-040, GO (Cristalina) —Divisa MG/SP	436,6
Lotes 2 e 4 – Lote Rodoviário BR-262/ ES/MG	Entroncamento com a BR-101, no ES (Viana) — Entroncamento com a BR-381, em MG (Monlevade)	375,6
Lote 5 – BR- 060/153/262 – DF/ GO/MG	(I) Entroncamento com a BR-251/DF — Entroncamento com a BR-153/GO (Anápolis) (II) Entroncamento com a BR-060/GO (Anápolis) — Divisa MG/SP (iii) Entroncamento com a BR-381/MG (Betim) — Entroncamento com a BR-153/MG (Pouso Alto)	1.176,5
Lote 6 – BR-163/MS	Divisa com MT — Divisa com PR	847,2
Lote 7 – BR-163/MT	Divisa entre MT/MS e o entroncamento com a MT-220 e entre o entroncamento BR-163/MT-407 e o entroncamento BR-070(B)/MT-060(B) (Trevo do Lagarto)	850,9
<b>Total</b>		<b>6.688,5</b>

Fonte: ANTT.

A implementação do Programa de Concessões de Rodovias Federais tem apresentado modificações e aperfeiçoamentos importantes no desenho do processo de licitação e em algumas características dos contratos de concessão. As mudanças introduzidas na Segunda Etapa – Fase 1 refletem a aprovação do novo marco regulatório para o setor e a substituição do Ministério dos Transportes pela ANTT como responsável pela elaboração dos editais de licitação e contratos de concessão, bem como a experiência acumulada na gestão das rodovias concedidas. A Segunda Etapa – Fase 2, que envolve apenas um contrato, dá continuidade a esse processo, introduzindo novas mudanças que se aprofundam e consolidam nos editais e contratos da Terceira Etapa.

Ao lado das modificações e aperfeiçoamento de natureza regulatória, as licitações da Terceira Etapa envolvem também exigências diferenciadas das fases anteriores. Destaque-se, em particular:

- a duplicação total dos trechos rodoviários concedidos em cinco anos, segundo um cronograma anual, assim como a previsão de melhorias após esse período, de acordo com as necessidades; essas exigências estão associadas a:
  - condicionamento do início da cobrança do pedágio, não apenas à conclusão dos trabalhos iniciais no sistema rodoviário, mas também à implantação de 10% da extensão total das obras de duplicação previstas no contrato;
  - vinculação, ao atendimento da meta total de duplicação, de parcela significativa da garantia do cumprimento das obrigações contratuais que a concessionária deve manter em favor da ANTT<sup>7</sup>;
- o mecanismo de gatilho de tráfego para execução de 3ª faixa em trechos já duplicados;
- a previsão de alguns contornos de municípios, com possibilidade de a concessionária propor outros no lugar de uma travessia urbana;
- a reorganização e o aprimoramento das especificações do Programa de Exploração da Rodovia – PER, anexo aos contratos, tendo em vista inclusive propiciar melhor fiscalização da ANTT;
- a disponibilização de um cabo composto por no mínimo 36 fibras ópticas para uso e acesso irrestrito da Empresa de Planejamento e Logística – EPL;
- a cobertura completa das rodovias por CFTV (câmeras).

---

<sup>7</sup> Essas exigências associadas a prazos para a duplicação da rodovia decorrem, em boa medida, de problemas ocorridos na execução dos investimentos previstos por contratos licitados na rodada anterior.

A Terceira Etapa altera também a matriz de riscos do Poder Concedente x concessionária, para mitigar alguns riscos que podem comprometer a execução das obras, destacando-se, em particular, a atribuição ao Poder Concedente da responsabilidade pelo licenciamento ambiental e pela obtenção de licença prévia e de instalação das obras, bem com da remoção de todas as interferências existentes no sistema rodoviário.

Também é novidade a existência de obras no âmbito do sistema rodoviário, listadas no contrato de concessão, cuja execução é de responsabilidade do DNIT, sendo transferidas à concessionária, juntamente com os demais bens integrantes do respectivo subtrecho, após sua conclusão total ou parcial<sup>8</sup>.

### **1.1.3 Os editais de licitação**

A legislação vigente estabelece que os critérios para o julgamento da licitação devem assegurar a prestação de serviços adequados e considerar a menor tarifa e/ou a melhor oferta pela outorga.

As licitações de todas as etapas do Programa de Concessões de Rodovias Federais optaram pela menor tarifa. No caso da segunda e da Terceira Etapa do programa, a modicidade tarifária constituiu, aliás, a principal preocupação do governo, o que determinou o foco na definição do valor da tarifa-teto e, por consequência, na fixação da taxa de retorno máxima da concessão. Essa preocupação, como já mencionado, justificou a decisão de suspender a publicação dos editais de licitação da Segunda Etapa do programa, retardando o processo por alguns meses. Da mesma forma, o valor da tarifa-teto foi fator recorrente de desentendimento entre governo e investidores potenciais nos processos licitatórios da Terceira Etapa.

A experiência indica, no entanto, que o principal indutor da modicidade tarifária é a concorrência pelo mercado. O número de licitantes potenciais é, portanto, certamente relevante, uma vez que afeta a possibilidade de coordenação e conluio no certame licitatório. A efetividade da concorrência depende assim das regras de acesso a esse certame — cabe evitar que os requisitos técnicos e econômico-financeiros exigidos dos concessionários potenciais constituam obstáculos desnecessários à maior participação de licitantes ou criem condições favoráveis à divisão do mercado entre eles. Vale notar, nesse particular, que, embora a

---

<sup>8</sup> Quando da transferência das obras, a concessionária deverá apontar as inconsistências entre a obra e seu projeto e aquelas relativas ao não atendimento de alguns parâmetros de desempenho especificados no contrato. A concessionária assume, no entanto, a responsabilidade pela adequação dos demais parâmetros não atendidos pelo DNIT, sendo passível de penalização em caso de não atendimento ao prazo para essa adequação. A concessionária terá recomposto equilíbrio econômico-financeiro do seu contrato, caso seja instada a realizar, parcial ou totalmente, as obras atribuídas ao DNIT.

legislação vigente dê diretrizes de ordem geral quanto aos princípios a serem observados no processo de licitação, a agência reguladora dispõe de ampla margem de discricionariedade.

Nesse ponto, houve avanço significativo desde a Primeira Etapa do Programa de Concessões.

Os editais das licitações daquela etapa, elaborados na década de 1990 pelo Ministério dos Transportes, não apenas exigiam a participação de empresas de engenharia nacionais nos consórcios licitantes como ainda requeriam que elas atendessem à exigência de volume mínimo de obras bastante elevado e apresentassem patrimônio líquido fixado com base no percentual máximo do valor do contrato permitido pela legislação. Tais restrições, muito comuns nas licitações de obras rodoviárias no país, limitavam o universo dos participantes potenciais do processo licitatório, implicando risco significativo para a efetividade da concorrência.

Já os editais da segunda e da Terceira Etapa, ao contrário, não estabelecem qualquer exigência quanto à presença de empresa de engenharia ou quanto à nacionalidade das participantes nos consórcios licitantes, admitindo, assim, a participação de instituições financeiras, fundos de pensão e de investimentos, bem como de empresas de engenharia ou administradores de rodovias estrangeiros<sup>9</sup>. Essa ampliação do universo de licitantes potenciais contribuiu para reduzir o risco de conluio e induzir a concorrência no processo licitatório.

De fato, enquanto a participação nas licitações da Primeira Etapa estiveram restritas a um pequeno número de empresas de construção nacional, os leilões subsequentes contaram com um leque maior e mais diversificado de concorrentes, o que resultou em deságios elevados em relação à tarifa máxima fixada em edital e tarifas significativamente menores do que as estabelecidas na Primeira Etapa. Os resultados dos leilões de 2013 serão examinados adiante.

#### 1.1.4 Os contratos de concessão

O contrato de concessão deve definir normas e instrumentos que, ao longo da vigência da outorga, possibilitem que (i) **a agência reguladora supervisione a operação do concessionário**, verificando a observância do contrato e protegendo o usuário do exercício ilimitado do seu poder de monopólio, bem como que, (ii) em **face de possíveis alterações do ambiente externo**, promovam-se alterações nas normas e parâmetros contratados inicialmente, de modo a preservar a viabilidade do empreendimento e assegurar a continuidade e a

---

<sup>9</sup> A exigência estabelecida nesses editais é da indicação de um profissional qualificado, de nível superior, a ser responsável tecnicamente pela prestação dos serviços concernentes à concessão.

qualidade do serviço. Quanto ao segundo aspecto, merecem especial atenção (i) a correção das tarifas para fazer face a variações no custo de operação e manutenção da rodovia e (ii) a necessidade de investimentos não previstos inicialmente, notadamente aqueles decorrentes do crescimento do volume de tráfego.

O tratamento dessas questões nos contratos da Terceira Etapa complementa e consolida avanços introduzidos nas etapas anteriores, incorporando a experiência acumulada desde o final da década de 1990, além de procurar equacionar os problemas identificados ao longo desses anos.

### **Objeto, natureza e prazo da concessão**

As outorgas de concessão têm como objeto, desde a Primeira Etapa do programa, recuperação, monitoração, melhoramento, manutenção, conservação e operação do sistema rodoviário. A esses objetivos os contratos da Terceira Etapa acrescentam a ampliação de capacidade e a manutenção do nível de serviço<sup>10</sup>.

As outorgas do Programa de Concessões de Rodovias se caracterizam, portanto, como *concessões de serviço público precedidas da execução de obra pública*, previstas pela Lei nº 8.987/95, na qual o concessionário assume integralmente o risco do empreendimento. O governo federal não recorreu até agora, na concessão da exploração das rodovias, à modalidade de *concessão patrocinada*, instituída pela Lei nº 11.079/04, que envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do ente público ao concessionário.

O prazo dos contratos da Terceira Etapa é de 30 anos. Esse pode ser prorrogado, a exclusivo critério do Poder Concedente, por até 30 anos, por imposição do interesse público; em decorrência de força maior; ou para promover a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, quando o Poder Concedente tiver exigido a realização de investimentos ou serviços não previstos no contrato ou alterado as características de investimento ou serviço previsto.

---

<sup>10</sup> Correspondem, portanto, à modalidade de concessão usualmente caracterizada, pela literatura internacional, como *rehabilitate-operate-transfer (ROT)*.

## COMO ERA NAS ETAPAS ANTERIORES

Os contratos das etapas anteriores têm prazo de 25 anos, à exceção da Ponte Rio-Niterói e da rodovia Osório-Porto Alegre, com prazos de 20 anos.

### **A execução de obras e a realização de investimentos na rodovia concedida**

Os contratos de concessões das três etapas do Programa de Concessões compreendem Programas de Exploração da Rodovia – PERs, que estabelecem condições, metas, critérios, requisitos, intervenções e especificações mínimas que constituem obrigações da concessionária.

No tocante às características da rodovia e ao nível dos serviços considerado adequado, os PERs da Terceira Etapa estabelecem:

- o escopo da concessão, indicando os serviços mínimos a serem executados;
- os parâmetros de desempenho, que expressam as condições mínimas de qualidade e quantidade do sistema rodoviário que devem ser implantadas e mantidas durante todo o prazo da concessão;
- os parâmetros técnicos — especificações mínimas que devem ser observadas nas obras e nos serviços.

No tocante às intervenções, o contrato de concessão — ao dispor sobre as obras e serviços, e portanto sobre os investimentos realizados durante a concessão — distingue entre:

- as obrigações de investimento relativas a obras e serviços previstos no PER, o qual define suas características, os parâmetros técnicos e de desempenho a serem atendidos e os prazos de execução e conclusão;
- as obras e intervenções, não individualizadas no PER, mas necessárias ao cumprimento do escopo da concessão e dos parâmetros de desempenho e técnicos, nos prazos indicados em contrato; e
- em alguns casos, as obras cuja execução são de responsabilidade do DNIT, sendo transferidas à concessionária, juntamente com os demais bens integrantes do respectivo subtrecho, após sua conclusão total ou parcial.

As obrigações de investimento especificadas no PER referem-se a:

- obras de execução certa e definida no tempo, que compreendem:
  - obras e serviços de recuperação e manutenção da rodovia;
  - obras de ampliação de capacidade e melhorias (inclusive em trechos urbanos) e relativas a serviços operacionais, que deverão estar concluídas e em operação no prazo e condições estabelecidas no PER;
- obras de manutenção de nível de serviço, condicionadas à evolução do tráfego na rodovia, que compreendem:
  - obras de ampliação da capacidade do sistema rodoviário, cuja realização está condicionada pelo PER ao volume de tráfego<sup>11</sup>;
  - obras de fluidez e conforto, para restabelecer a velocidade média da rodovia na proximidade de dispositivos de interconexão, quando esta for inferior à velocidade indicada no PER;
- obras de melhoria e manutenção de nível de serviço, cuja execução depende da solicitação da ANTT.

A inexecução ou não conclusão das obras e serviços indicadas no PER como obrigações de investimento do concessionário, bem como o não atendimento dos parâmetros de desempenho previstos têm como consequência a aplicação de um fator redutor na tarifa de pedágio (desconto de reequilíbrio) por ocasião da revisão tarifária anual, como será visto adiante, sem prejuízo da eventual verificação, pela ANTT, de inadimplemento contratual e da consequente aplicação das penalidades administrativas. Já a antecipação da entrega dessas obras poderá ensejar o acréscimo de reequilíbrio da revisão tarifária anual.

Da mesma forma, o não atendimento aos indicadores de qualidade previstos no contrato de concessão dá margem à aplicação de fator redutor da tarifa de pedágio na revisão anual.

---

<sup>11</sup> A obra será realizada quando a média móvel do volume diário de veículos em um determinado subtrecho do sistema rodoviário atingir o valor indicado no PER (a exigência não se aplica após o 25º ano de vigência do contrato).



## COMO ERA NAS ETAPAS ANTERIORES

Na Primeira Etapa, as obras de ampliação de capacidade das concessões foram definidas sem previsão contratual de adequação às necessidades futuras da rodovia, o que acarretou a necessidade de alterações no cronograma de investimentos com a inclusão de obras destinadas a adequar a capacidade da rodovia à evolução da demanda ao longo dos anos, gerando frequentes revisões das tarifas dos pedágios\*.

Os mecanismos adotados na Terceira Etapa começam a ser implementados na segunda etapa. Os contratos da Fase 1 dessa etapa adotaram os conceitos (i) de obras obrigatórias — cujas datas de conclusão ou implantação devem ocorrer no ano estabelecido no edital de licitação e no PER — e (ii) de obras e serviços não obrigatórios — relativos à recuperação, manutenção, conservação e operação do sistema rodoviário, que devem ser efetuadas sempre que necessárias para o atendimento dos parâmetros de desempenho estabelecidos no contrato, os quais definem as especificações e os padrões de qualidade requeridos dos serviços e das obras. Além disso, os investimentos em obras não obrigatórias são realizados apenas quando as condições da rodovia exigem, o que reduz a necessidade de promover o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Essa abordagem foi aperfeiçoada no único contrato da Fase 2, que condicionou os investimentos em obras obrigatórias destinadas à ampliação de capacidade da rodovia ao volume de tráfego, aferido por um nível de serviço limite previamente determinado em contrato, minimizando assim a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Também nesse contrato da Fase 2 foi introduzido o desconto de reequilíbrio, aplicado quando há o descumprimento dos parâmetros de desempenho previstos.

\* BARBO, A. R. C. et al. A evolução da regulação nas rodovias federais concedidas. Revista da ANTT, v. 2, n. 2, nov. 2010.

### O reajuste e a revisão das tarifas de pedágio

A receita da concessionária advém, basicamente, do recebimento da tarifa de pedágio e de receitas extraordinárias. A tarifa de pedágio cobrada ao longo do período da concessão tem como referência a **tarifa básica de pedágio** definida no processo licitatório, a partir de um valor máximo estabelecido no edital de licitação. Quanto às **receitas extraordinárias** — vale

dizer, aquelas complementares, acessórias ou alternativas à tarifa de pedágio e decorrentes da exploração do sistema rodoviário e de projetos associados —, não há qualquer limitação de seu valor. O contrato de concessão condiciona, no entanto, a exploração das atividades geradoras dessas receitas à prévia aprovação da ANTT e estabelece que parcela dessa receita extraordinária seja revertida à modicidade tarifária, anualmente, no momento da revisão ordinária da tarifa básica de pedágio.

A legislação que regulamenta o transporte terrestre prevê o reajuste periódico da tarifa e a eventual revisão do seu valor, indicando que os critérios para a revisão deverão considerar os aspectos relativos à redução ou desconto de tarifas e à transferência aos usuários de perdas ou ganhos econômicos decorrentes de fatores que afetem custos e receitas e que não dependam do desempenho e da responsabilidade do concessionário.

O mecanismo de reajuste adotado (*price cap*) na Terceira Etapa usa como indexador da tarifa básica do pedágio o Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA e introduz na fórmula de reajuste um fator de produtividade X, calculado quinquenalmente pela ANTT<sup>12</sup>.

### COMO ERA NAS ETAPAS ANTERIORES

Os contratos de concessão firmados no âmbito da Primeira Etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais adotaram como índice de ajuste uma fórmula paramétrica que procura refletir o custo da construção rodoviária, não prevendo qualquer fator de produtividade\*. A partir da Segunda Etapa, adotou-se como indexador da tarifa básica do pedágio o Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

\* Essa fórmula está baseada nas variações de índices relativos aos serviços de terraplanagem, pavimentação, às obras de arte especiais e a serviços de consultoria, com ponderações diferentes para os ajustes que ocorrerem durante o período de execução dos investimentos iniciais da concessão e para aqueles realizados após esse período. O reajuste assim determinado é aplicável a cada item tarifário específico.

O mecanismo de revisão é mais complexo.

De um lado, a revisão da tarifa constitui complemento do mecanismo de reajuste pelo regime de *price cap*, tendo em vista a possibilidade de que o aumento de custos incorrido pelo concessionário não tenha sido adequadamente captado pelo indexador adotado ou que os ganhos de eficiência efetivamente alcançados difiram do esperado na fixação do fator X.

<sup>12</sup> O fator X, que visa propiciar o compartilhamento com os usuários dos ganhos de produtividade obtidos pela concessionária, é calculado com base em estudos de mercado por ela realizados, não gerando qualquer reequilíbrio econômico-financeiro ao contrato.

Porém, na legislação brasileira, o mecanismo da revisão aparece associado ao conceito de equilíbrio econômico-financeiro do contrato, considerado princípio fundamental do regime jurídico da concessão. Nesse sentido, ele deve ser mobilizado em resposta a alterações do ambiente externo ou a eventos no âmbito do próprio contrato de concessão e de sua execução, que afetem aquele equilíbrio — observado o princípio legal de transferência aos usuários de perdas ou ganhos econômicos decorrentes de fatores que afetem custos e receitas e que não dependam do desempenho e da responsabilidade do concessionário<sup>13</sup>.

Os contratos da Terceira Etapa preveem duas modalidades de revisão da tarifa básica de pedágio:

- a **revisão ordinária**, de periodicidade anual, realizada pela ANTT previamente ao reajuste, com o objetivo de incluir os efeitos de ajustes decorrentes de não atendimento dos parâmetros de desempenho e de atraso ou inexecução dos serviços e obras (ou de antecipação da entrega das obras de ampliação de capacidade) e de evento que ensejar impacto exclusivamente na receita ou verba da concessionária;
- a **revisão extraordinária**, decorrente de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da concessão em razão de eventos associados a riscos relacionados no contrato como de responsabilidade do Poder Concedente.

O contrato da Terceira Etapa integra a revisão ordinária ao reajuste anual por meio de uma fórmula, a ser aplicada anualmente à tarifa básica de pedágio, que inclui, além do fator X contemplado no reajuste anual do regime *prime cap*, três outras variáveis, correspondentes à revisão ordinária<sup>14</sup>:

- fator D, utilizado como desconto, em caso de não atendimento aos parâmetros de desempenho, às obras de ampliação de capacidade e de manutenção do nível de serviço, ou como acréscimo, em caso de antecipação na entrega de obras;
- fator Q, utilizado como desconto, por não atendimento aos indicadores de qualidade previstos, ou como acréscimo, em razão do atendimento desses mesmos indicadores;
- fator C, utilizado como mecanismo de reequilíbrio do contrato aplicável sobre eventos que gerem impactos exclusivamente na receita e nas verbas indicadas.

---

<sup>13</sup> BRASIL. *Lei nº 10.233/01*. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2014. (art. 35, parág. 1º, b).

<sup>14</sup> O fator Q é baseado em um indicador do nível de acidentes com vítimas e um indicador de disponibilidade da rodovia.

### COMO ERA NAS ETAPAS ANTERIORES

Na Primeira Etapa, o contrato limita-se a estabelecer que a revisão seja provocada por eventos que alterem a condição de equilíbrio econômico-financeira do contrato.

Na Segunda Etapa, estão previstas três modalidades de revisão: a **ordinária**, a ser realizada por ocasião dos reajustes tarifários para inclusão dos efeitos de ajustes previstos no contrato de concessão; a **extraordinária**, que visa incorporar os efeitos decorrentes de fato de força maior, ocorrência superveniente, caso fortuito ou fato da administração que resultem, comprovadamente, em alteração dos encargos da concessionária; e a **quinquenal**, a ser realizada a cada cinco anos, com o intuito de reavaliar o Programa da Exploração da Rodovia em relação à sua compatibilidade com as reais necessidades advindas da dinâmica da rodovia. Além disso, os contratos dessa etapa definem o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato de concessão, a ser preservado por esse mecanismo, como o fluxo de caixa descontado, que assegure à concessionária a taxa interna de retorno não alavancada e pactuada quando da assinatura do contrato.

No tocante à revisão extraordinária, os contratos da Terceira Etapa estabelecem que a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro se dê no meio da elaboração de Fluxo de Caixa Marginal.

A adoção da metodologia de Fluxo de Caixa Marginal reflete, em boa medida, a preocupação da agência reguladora com a necessidade de realizar, nas rodovias concedidas na década de 1990, investimentos não previstos nos respectivos contratos de concessão. Como as taxas internas de retorno associadas a esses contratos, justificadas pelas condições de mercado à época de sua licitação, são significativamente superiores às vigentes no final da década passada, a agência entendeu ser inadequada sua utilização para remunerar um investimento que está sendo realizado em uma nova condição de mercado.<sup>15</sup>

Nesse sentido, o fluxo de caixa é projetado em razão do evento que ensejou a recomposição, considerando os fluxos dos dispêndios marginais resultantes deste evento e os fluxos das receitas marginais necessárias para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro e utilizando taxa de desconto calculada com base no Custo Médio Ponderado de Capital – WACC, observando metodologia a ser proposta pela ANTT.

---

<sup>15</sup> BARBO, A. R. C. et al. A evolução da regulação nas rodovias federais concedidas, *Revista da ANTT*, v. 2, n. 2, nov. 2010.

### COMO ERA NAS ETAPAS ANTERIORES

Essa abordagem foi introduzida, em versão ligeiramente diferente, no único contrato da Segunda Etapa – Fase 2.

A Resolução nº 3.651/11 da ANTT estendeu, às concessões da Primeira Etapa e da Segunda Etapa – Fase 1, a aplicação da metodologia de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão por meio da adoção de um Fluxo de Caixa Marginal, nos casos de desequilíbrios decorrentes da realização de investimentos e serviços não acordados quando da pactuação do contrato.

O contrato estabelece ainda que a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro pode ocorrer, a critério da ANTT, sob a forma de:

- aumento ou redução do valor da Tarifa Básica de Pedágio;
- pagamento à concessionária, pelo Poder Concedente, de valor correspondente aos investimentos, custos ou despesas adicionais ou de valor equivalente à perda de receita efetivamente advinda, levando-se em consideração os efeitos calculados dentro do próprio Fluxo de Caixa Marginal;
- modificação de obrigações contratuais da concessionária;
- estabelecimento ou remoção de cabines de bloqueio, bem como alteração da localização de praças de pedágio;
- prorrogação do contrato de concessão.

### COMO ERA NAS ETAPAS ANTERIORES

Na Primeira Etapa e na Segunda Etapa – Fase1, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro ocorre apenas por meio de variação da tarifa básica do pedágio. O contrato da Segunda Etapa – Fase 2 introduziu as mesmas alternativas que foram adotadas na Terceira Etapa.

A Resolução nº 3.651/11 da ANTT estendeu também essas alternativas às concessões da Primeira Etapa e da Segunda Etapa – Fase1.

### 1.1.5 Resultado das licitações

Dos nove trechos rodoviários incluídos na Terceira Etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais, um foi licitado em 2012 e seis em 2013. Os dois trechos restantes — BR-116/MG (divisa MG/BA – divisa MG/RJ) e BR-101 – BA (entroncamento BA-698 – divisa ES/RJ) — tiveram seus processos licitatórios suspensos para eventual reformulação, tendo em vista a elevada tarifa de pedágio sugerida pelos estudos realizados.

Das seis licitações realizadas em 2013, uma não contou com proponentes — a concessão do trecho da BR-262/ES/MG, do entroncamento com a BR-101, no ES, ao entroncamento com a BR-381, em MG. Esse resultado foi associado ao risco elevado atribuído pelos investidores potenciais à existência de obras no âmbito do sistema rodoviário licitado, cuja execução é de responsabilidade do DNIT, bem como a resistências de natureza política identificadas no estado.

**TABELA 4 – CONCESSÕES DA TERCEIRA ETAPA DO PROGRAMA FEDERAL NÃO OUTORGADAS**

Rodovia	Trecho	Ocorrência
BR-116/MG	Divisa MG/BA – Entr. para Itanhomi; Entr. para Itanhomi – Divisa MG/RJ (Além Paraíba)	Processo suspenso em 25/01/2013
BR-101/BA (Lote 1)	Entroncamento com a BR-324/BA (Feira de Santana) — entroncamento com a BA-698 (acesso a Mucuri)	Processo suspenso em 10/10/2013
BR-262/ES/MG (Lotes 2 e 4)	Entroncamento com a BR-101, no ES (Viana) — Entroncamento com a BR-381, em MG (Monlevade)	Licitação realizada em 18/09/2013 Não houve proponentes

As licitações das outras concessões foram bem-sucedidas, conforme evidenciado no quadro abaixo. O número de ofertantes esteve entre cinco e oito e os deságios oferecidos, entre 61% e 42%. A média desses deságios foi superior à registrada na Segunda Etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais. Além disso, em contraste com aquela etapa em que uma empresa entrante no mercado arrematou cinco dos oito trechos licitados, as seis licitações da Terceira Etapa tiveram seis vencedores distintos.

**TABELA 5 – LICITAÇÕES DA TERCEIRA ETAPA DO PROGRAMA FEDERAL**

Concessão	Vencedor	Licitante	Tarifa por km	Deságio
<b>Fase 1</b>				
BR-040	INVEPAR – Investimentos e Participações em Infraestrutura S/A	8	0,0322528	61,13%
<b>Fase 2</b>				
BR-101/ES/BA (1)	Consórcio Rodovia da Vitória (2)	8	0,03391	45,63%
<b>Fase 3</b>				
Lote Rodoviário BR-050/GO/MG	Consórcio Planalto (3)	8	0,04534	42,38%
Lote 5 – BR-060/153/262 – DF/GO/MG	TPI – Triunfo Participações e Investimentos S/A	5	0,02851	52,00%
Lote 6 – BR-163/MS	Companhia de Participações em Concessões	6	0,04381	52,74%
Lote 7 – BR-163/MT	Odebrecht Transport S/A	7	0,02638	52,03%

(1) Licitação realizada em outubro de 2012.

(2) EcoRodovias e SBS Engenharia.

(3) Senpar, Construtora Estrutural, Construtora Kamilos, Ellenco Construções, Engenharia e Comércio Bandeirantes, Greca Distribuidora de Asfaltos, Maqterra Transportes e Terraplenagem, TCL Tecnologia e Construções e Vale do Rio Novo Engenharia e Construções.

### 1.1.6 Recomendações

O governo federal retomou, em 2008, o Programa de Concessões de Rodovias Federais, implementando com sucesso a Segunda e Terceira Etapas e transferindo 6.700 km de rodovias à gestão privada. As modificações introduzidas ao longo dessas etapas aprimoraram significativamente o processo licitatório e os contratos de concessão.

É necessário agora dar continuidade ao programa, intensificando sua implementação e ampliando sua abrangência.

O ponto de partida deve ser a revisão do Programa de Concessões definido em 1997, contemplando a utilização de novos instrumentos de mobilização da participação do setor privado na gestão da infraestrutura rodoviária.

O Programa de Concessões de Rodovias Federais foi concebido e implementado sob o marco legal do regime de concessão vigente na segunda metade dos anos 1990, consolidado na Lei nº 8.987/95. Essa lei estabelece que a concessão para exploração de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será exercida por conta e risco do concessionário, de forma que seus custos e investimentos sejam remunerados e amortizados mediante a exploração da concessão por prazo determinado.

A lei da parcerias público-privadas, de dezembro de 2004 (Lei nº 11.079), institui duas novas modalidades de contrato administrativo que preveem o compartilhamento dos custos e dos riscos pelos parceiros públicos e privados: (i) a concessão patrocinada que envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado e (ii) a concessão administrativa, que corresponde a contrato de prestação de serviços de que a administração pública é a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (nesse caso, não existe cobrança de pedágio e a concessionária é remunerada com recursos públicos pelo Poder Concedente).

As novas modalidades de concessão viabilizam, assim, a transferência ao setor privado da prestação de serviços públicos nos casos em que a tarifa exequível é insuficiente para garantir a viabilidade econômica do empreendimento, seja por meio da disponibilização de subsídio ao usuário e da mobilização de outros mecanismos destinados a induzir um aumento da rentabilidade do serviço concedido, seja pela assunção do custo do investimento e da prestação do serviço pelo poder público.

A opção por uma dessas três modalidades de concessão deve ter presente o princípio geral estabelecido pela Lei nº 10.233 para o gerenciamento da infraestrutura e a operação dos transportes no país: assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência. A opção deve considerar também as características técnicas e o padrão de qualidade da rodovia e o volume de tráfego esperado<sup>16</sup>.

Nessa perspectiva, a opção deve ser, em princípio:

- a concessão simples, nos casos em que as características da rodovia viabilizem a cobrança de pedágio;
- a concessão patrocinada, quando a tarifa de pedágio requerido para viabilizar o empreendimento não for praticável em decorrência da elasticidade da demanda ou por razões políticas;
- a concessão administrativa, quando não couber qualquer cobrança de pedágio, em virtude do baixo volume de tráfego ou do padrão de qualidade da rodovia.

---

<sup>16</sup> O padrão de qualidade importa de dois pontos de vista distintos. De um lado, padrões diferentes implicam investimentos e custos de manutenção diferenciados. De outro, é desejável que as tarifas de pedágio praticadas nas diversas rodovias do país guardem alguma relação com o padrão de qualidade da rodovia.



Dentre as diversas modalidades de subsídios possíveis, a concessão patrocinada deve optar, preferencialmente, pela garantia de demanda (volume de tráfego) correspondente à receita que viabiliza a cobrança da tarifa desejada<sup>17</sup>. Essa modalidade de subsídio é preferível à alternativa da tarifa-sombra (*shadow price*), uma vez que tende a declinar ao longo do tempo com o crescimento do volume de tráfego, fazendo com que a outorga convirja na direção de uma concessão simples que prescinde do subsídio.

No tocante às concessões administrativas, o que se propõe é, na verdade, generalizar a experiência desenvolvida pelo Ministério dos Transportes com os Cremas (concessões de restauração e manutenção), aperfeiçoando essa experiência e submetendo-a ao marco legal formulado pela Lei nº 11.179. Esse aperfeiçoamento deve contemplar especialmente a especificação dos parâmetros técnicos e de desempenho e os indicadores de qualidade a serem observados pelo concessionário ao longo da vigência do contrato e os mecanismos de fiscalização para averiguar o cumprimento dessas exigências. Os avanços registrados nessa direção na Terceira Etapa do Programa de Concessões podem contribuir para a eficácia dos contratos de concessão administrativa. Cabe notar que a adoção dos contratos de concessão administrativa nas rodovias reproduz, no tocante à infraestrutura rodoviária, a sistemática de contratação do serviço de dragagem dos portos organizados, já utilizada no Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária.

A concessão administrativa da recuperação e manutenção de rodovias substitui, com vantagem, os contratos de obras de recuperação sob o amparo da Lei nº 8.666 atualmente utilizados pelo DNIT, uma vez que compromete o contratado, que deverá assumir a responsabilidade e o ônus da manutenção da rodovia, com a qualidade da obra de recuperação executada.

Vale notar que, em períodos de redução de gastos públicos, as despesas com a manutenção das rodovias são, frequentemente, escolhidas para corte. Assim, a existência de um contrato de concessão administrativa compromete o poder público com a continuidade da manutenção das rodovias.

Esse compromisso chama atenção para o fato de que a adoção de contratos de concessão patrocinada e de concessão administrativa compromete a União com um fluxo de despesas ao longo do tempo e requer a previsão de fontes de financiamento de tais dispêndios no futuro.

---

<sup>17</sup> Nesse caso, se o volume efetivo de tráfego for inferior ao volume garantido, o Poder Concedente cobrirá a diferença entre a receita correspondente ao volume de tráfego garantido e a receita auferida pelo concessionário.

## 1.2 As licitações das concessões dos aeroportos do Galeão e Confins

### 1.2.1 Antecedentes

A ANAC realizou, em fevereiro de 2012, a licitação dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília. O quadro abaixo apresenta os resultados desse processo.

**TABELA 6 – LICITAÇÕES AEROPORTUÁRIAS DE 2012**

Aeroporto	Acionista privado (51% da concessionária)	Tarifa	Ágio	Prazo da concessão
Guarulhos	Consórcio Invepar Invepar – Investimentos e Participações em Infraestrutura S/A (90%) e ACSA, da África do Sul (10%)	R\$ 16,2 bilhões	373%	20 anos
Viracopos	Consórcio Aeroportos Brasil Triunfo Participações e Investimentos (45%), UTC Participações (45%) e Egis Airport Operation (10%)	R\$ 3,8 bilhões	159%	30 anos
Brasília	Consórcio Inframerica Aeroportos Infravix Participações S/A [Engevix] (50%) e Corporacion America S/A (50%)	R\$ 4,5 bilhões	67%	25 anos

Nota: A Infraero é acionista dessas três concessões, com 49% do capital social.

O resultado dos leilões surpreendeu e gerou preocupações pelos ágios elevados alcançados e pela composição dos consórcios vencedores. Sob esse aspecto, foi ressaltada a ausência das grandes empreiteiras nacionais e das operadoras de grandes aeroportos internacionais, cujas propostas foram derrotadas; o porte e a experiência prévia dos operadores aeroportuários integrantes dos consórcios vencedores; e ainda a participação indireta dos fundos de pensão das empresas estatais na concessionária do aeroporto de Guarulhos, o que, associado à participação da Infraero, poderia configurar uma gestão com forte influência estatal<sup>18</sup>.

Nesse contexto, as preocupações manifestadas diziam respeito à viabilidade econômica das operações em face dos ágios pagos pelos consórcios vencedores e da capacitação dos

<sup>18</sup> O reduzido porte dos operadores está associado à exigência de habilitação técnica do edital: o processamento mínimo de cinco milhões de passageiros anuais em pelo menos um ano nos últimos dez anos.

operadores aeroportuários integrantes desses consórcios para processar a movimentação prevista para os aeroportos licitados.

### 1.2.2 O edital da licitação<sup>19</sup>

As licitações realizadas em 2013 compreenderam:

- o Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim (Galeão), o segundo mais movimentado do país, com 17,5 milhões de passageiros em 2012 e demanda projetada de 60 milhões de passageiros/ano para 2038 (fim do prazo da concessão) e
- o Aeroporto Internacional Tancredo Neves (Confins), o quinto mais movimentado do Brasil, com 10,4 milhões de passageiros em 2012 e demanda projetada de 43 milhões de passageiros/ano para 2043 (fim da concessão).

O edital da licitação dessas concessões previa a participação no leilão de pessoas jurídicas brasileiras ou estrangeiras, entidades de previdência complementar e fundos de investimento, isoladamente ou em consórcio, estabelecendo, no entanto, limitações e exigências que tinham em vista preservar a concorrência no processo licitatório e no mercado de transporte aéreo e garantir a qualificação técnica do futuro concessionário.

No tocante à preservação da concorrência no processo licitatório e no mercado de transporte aéreo, o edital<sup>20</sup>:

- vedava a participação de membro consorciado em mais de um consórcio e estabelecia que uma mesma entidade somente pudesse ser vencedora de um dos aeroportos leiloados;
- vedava a participação isolada dos acionistas privados das concessionárias dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília, permitindo, no entanto, a participação em consórcios desde que a soma de suas participações em cada um fosse inferior a 15%;

---

<sup>19</sup> Os editais de licitação e os contratos de concessão observados em 2012 são semelhantes aos adotados nas licitações de 2013, exceto por modificações pontuais. As alterações mais relevantes introduzidas em 2013 dizem respeito às exigências relativas à qualificação do operador aeroportuário e à fixação do percentual mínimo do capital social a ser integralizado antes da assinatura do contrato de concessão.

<sup>20</sup> As limitações à participação no leilão aplicam-se igualmente para as controladoras, controladas e coligadas, ou entidades sob controle comum, das empresas referidas nas limitações definidas no edital. No caso dos fundos de investimento, as entidades administradora e gestora e os quotistas que tiverem participação igual ou superior a 15% do fundo são consideradas como proponentes para a aplicação dos limites de participação previstos no edital.

- vedava a participação isolada de empresas aéreas, permitindo, no entanto, que integrem consórcios desde que a soma de suas participações não fosse superior a 4%.

No tocante à habilitação técnica, o edital determinava que integrasse o consórcio um operador aeroportuário com participação não inferior a 25%, exigindo que esse operador tivesse experiência mínima de cinco anos na operação de um mesmo aeroporto que tenha processado no mínimo 12 milhões de passageiros, no caso do aeroporto de Confins, e 22 milhões de passageiros, no caso do aeroporto do Galeão, em pelo menos um ano civil, nos cinco anos anteriores.

O edital — respondendo às preocupações manifestadas após as licitações de 2012 com relação ao porte e à experiência dos aeroportuários dos consórcios vencedores — eleva assim significativamente, em particular no caso do Galeão, a movimentação prévia de passageiros requerida do operador e exige dele uma participação mais expressiva no capital social da concessionária.

O edital de licitação indicava que a contrapartida da outorga da concessão compreende uma contribuição fixa, a ser paga anualmente durante toda a vigência do contrato, e uma contribuição variável anual correspondente a 5% da receita bruta da concessionária<sup>21</sup>.

A contribuição fixa deveria ser definida no leilão, constituindo o critério de julgamento do processo licitatório, observados os valores mínimos de R\$ 4,8 bilhões e R\$ 1,1 bilhão para os aeroportos do Galeão e de Confins, respectivamente<sup>22</sup>.

A licitação compreendeu (i) apresentação de oferta pelas proponentes do valor a ser pago como contribuição fixa ao sistema e (ii) leilão em viva-voz, realizado simultaneamente para os dois aeroportos, do qual poderiam participar os proponentes das três maiores ofertas para o aeroporto, bem como aqueles cujo valor da oferta fosse igual ou superior a 90% do valor da maior oferta.

O edital estabeleceu ainda o capital social mínimo das duas concessionárias, com 51% a ser subscrito pelo acionista privado, o consórcio vencedor da licitação, e 49% pela Infraero. Ambos deveriam integralizar 50% do capital subscrito antes da assinatura do contrato de concessão<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> O valor anual da contribuição fixa será reajustado pelo IPCA.

<sup>22</sup> A receita obtida com o leilão foi destinada ao Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), que tem como objetivo aportar recursos ao sistema da aviação civil para aplicação em projetos de desenvolvimento e fomento da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica civil.

<sup>23</sup> Nas licitações de 2012, que não incluíam essa exigência, a Infraero integralizou, antes da assinatura do contrato de concessão, apenas os 10% do capital subscrito requerido pela Lei das Sociedades Anônimas para a constituição de uma nova empresa.

O edital estabeleceu ainda alguns pontos que deveriam ser incluídos no Acordo de Acionista a ser firmado pelo acionista privado e a Infraero. Dentre esses pontos, destacam-se:

- aqueles que definem as possibilidades de evolução da participação da Infraero no capital da concessionária:
  - cabe ao acionista privado aportar recursos necessários para a cobertura das deficiências de recursos que a concessionária venha a enfrentar para realizar o Plano de Exploração Aeroportuário (PEA), caso esses sejam superiores ao montante mínimo inicialmente subscrito;
  - a Infraero tem a opção de acompanhar o acionista privado no aumento de capital social, proporcionalmente à sua participação;
  - a Infraero se obriga, no entanto, a acompanhar, na proporção de sua participação, os aumentos de capital necessários para realizar os investimentos iniciais do contrato, desde que o aumento de capital seja decorrente de obrigação expressa contratada com o financiador para que os acionistas da concessionária contribuam com capital próprio na implantação dos investimentos financiados e que essa obrigação não ultrapasse o montante correspondente a 30% em relação à totalidade dos investimentos considerados para a concessão do financiamento;
- aqueles que definem a governança da concessionária e, em particular, a participação da Infraero em sua gestão:
  - o acionista privado e a Infraero elegerão os membros do Conselho de Administração da concessionária, composto por no mínimo cinco membros, proporcionalmente às suas participações no capital social votante, tendo a Infraero o direito a eleger no mínimo um membro, qualquer que seja sua participação societária na concessionária (os empregados da concessionária terão também o direito de eleger um membro do Conselho);
  - o Diretor-Presidente será nomeado pelo Conselho de Administração dentre os profissionais indicados em lista tríplice por empresa especializada em recrutamento profissional, sendo-lhe vedado acumular a presidência do Conselho de Administração;
  - o Diretor de Operações, responsável pelas operações aeroportuárias, será escolhido pelo Diretor-Presidente entre os indicados em lista tríplice pelo sócio operador do acionista privado e referendado pelo Conselho de Administração;

- a Infraero tem direito de veto nas decisões relativas à alteração no capital social autorizado ou no estatuto social da concessionária; liquidação da concessionária; formação de parceria, consórcio ou *joint venture*; operação de fusão, cisão, incorporação de ações da concessionária; nomeação ou a troca do auditor interno ou da entidade responsável pela auditoria externa; venda, transferência ou alienação de ativos da concessionária; endividamento não vinculado à realização dos investimentos previstos no PEA; celebração de qualquer contrato, acordo, compromisso com qualquer parte relacionada dos acionistas do acionista privado; alterações na política de distribuição de dividendos; um nome da lista tríplice a ser apresentada para Diretor Presidente;
- todas as operações, contratos, acordos ou compromissos entre a concessionária e qualquer parte relacionada do acionista privado devem observar termos e condições de mercado.

### **1.2.3 contrato de concessão**

#### **Objeto, natureza e prazo da concessão**

O objeto do contrato é a concessão dos serviços públicos para a ampliação, manutenção e exploração da infraestrutura aeroportuária do complexo aeroportuário<sup>24</sup>. As ações previstas no contrato se desdobram em três fases:

- FASE I-A – fase de transferência das operações do aeroporto da Infraero para a concessionária;
- FASE I-B – fase de ampliação do aeroporto pela concessionária para adequação da infraestrutura e melhoria do nível de serviço; e
- FASE II – demais fases de ampliação, manutenção e exploração do aeroporto, para atendimento aos parâmetros mínimos de dimensionamento previstos no PEA.

A concessão tem prazo de 25 anos para o aeroporto do Galeão e de 30 anos para o aeroporto de Confins, podendo ser prorrogado por até cinco anos, uma única vez, para fins de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em decorrência de revisão extraordinária.

---

<sup>24</sup> Não se inclui no objeto da concessão a prestação dos serviços destinados a apoiar e garantir segurança à navegação aérea em área de tráfego aéreo do aeroporto, o qual é atribuição exclusiva do poder público. Tais serviços continuam a ser prestados pelo Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DTCE, subordinado ao Ministério da Defesa e ao Comando da Aeronáutica, e pela Infraero.

## O Plano de Exploração Aeroportuária

O Plano de Exploração Aeroportuária, anexo ao contrato, detalha o objeto da concessão e determina as obrigações e condições de exploração do aeroporto pela concessionária.

O PEA estabelece:

- as atividades acessórias, que poderão ser exploradas, diretamente pela concessionária ou mediante contratação de terceiros, com obtenção de receitas não tarifárias;
- os elementos aeroportuários obrigatórios que deverão ser disponibilizados ao longo do período da concessão, indicando as exigências mínimas em termos de instalações, sistemas e equipamentos;
- as especificações mínimas dos terminais de passageiros, estabelecendo diretrizes obrigatórias de concepção funcional, arquitetônica, estrutural, instalações e padrões de acabamento para quaisquer novos terminais de passageiros que venham a ser construídos no complexo aeroportuário, bem como para ampliações dos existentes;
- as melhorias da infraestrutura aeroportuária, a serem promovidas, destacando-se, para a Fase I-B, a construção de novo terminal de passageiros, estacionamento de veículos e vias terrestres associadas, em Confins, e a construção de novas instalações de embarque e desembarque de passageiros, no Galeão<sup>25</sup>;
- a exigência de inclusão no PGI de investimentos no sistema de pistas, a fim de atender à demanda prevista, de acordo com os gatilhos de investimento especificados para cada aeroporto.

O PEA estabelece também que a concessionária deverá apresentar à ANAC:

- um Plano de Gestão da Infraestrutura (PGI) para todo o período da concessão, que contemple o atendimento do nível de serviço e demais regras contratuais relativas à garantia da qualidade de serviço; o plano deverá ser revisto sempre que a demanda real mensurada durante o período de um ano exceder a demanda prevista para o mesmo período;
- um Plano de Qualidade de Serviço (PQS) que contemple a qualidade dos serviços prestados aos usuários, cumprindo os parâmetros exigidos pelo PEA.

---

<sup>25</sup> Continuam a cargo da Infraero a conclusão das obras já em licitação, contratadas e em andamento. Essas obras estão indicadas no edital, sendo as principais: no Galeão: ampliação do Terminal de Aviação Geral, reforma, modernização e ampliação do terminal de passageiros 1, adequação do sistema viário, reforma e ampliação da pista de pouso e do pátio de aeronaves; e em Confins: reforma do terminal de passageiros, recuperação e revitalização de pistas e pátios, revitalizações no sistema elétrico e implantação de radares de superfície.

O PGI e o PQS vinculam a concessionária para todos os fins de direito, cabendo a ela seu estrito cumprimento e implementação. No descumprimento de qualquer obrigação contratual, a concessionária está sujeita às penalidades previstas no contrato e deverá implementar as medidas necessárias para o atendimento do nível de serviço estabelecido, sem direito a qualquer reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

O PEA define ainda Indicadores de Qualidade de Serviço a serem utilizados para avaliar periodicamente a qualidade dos serviços prestados pela concessionária, com repercussão inclusive nas revisões tarifárias, conforme indicado adiante. Esses indicadores refletem os serviços diretos; disponibilidade de equipamentos; sistema de pistas; e pesquisa de satisfação dos passageiros.

### **Receitas da concessionária**

A remuneração da concessionária compreende receitas tarifárias e não tarifárias.

As receitas tarifárias estão especificadas no contrato, que estabelece os tetos a serem observados e as regras de reajuste e de revisão, sendo vedada à concessionária a criação de qualquer outra tarifa<sup>26</sup>. A concessionária pode praticar descontos nas tarifas, baseados em parâmetros objetivos previamente divulgados, tais como a qualidade dos serviços, horário, dia ou temporada.

As receitas não tarifárias são as decorrentes de exploração de atividades econômicas que envolvam a utilização de espaços no complexo aeroportuário concedido, diretamente pela concessionária ou mediante celebração de contratos com terceiros, em regime de direito privado. A prestação de serviços auxiliares ao transporte aéreo que não sejam remunerados por receitas tarifárias somente poderá ser realizada diretamente pela concessionária por meio de subsidiária integral. É vedado à concessionária celebrar contratos com suas partes relacionadas ou com as partes relacionadas do acionista privado para explorar atividades econômicas que gerem receitas não tarifárias.

### **O reajuste e a revisão das tarifas**

O equilíbrio econômico-financeiro do contrato será preservado por meio de mecanismos de reajuste e de revisão<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> O contrato prevê tarifas de embarque, de conexão, de pouso, de permanência, de armazenagem e de capatazia.

<sup>27</sup> Sempre que atendidas as condições do contrato e respeitada a alocação de riscos nele estabelecida, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.



As tarifas, com exceção daquelas fixadas em percentuais, são objeto de reajuste anual que visa preservar o equilíbrio econômico-financeiro pactuado. O reajuste tem como base o IPCA e, após o primeiro reajuste, será afetado pelo fator de produtividade X, que deve refletir os ganhos observados e potenciais de produtividade da indústria aeroportuária relevante e/ou do aeroporto; e por um fator de qualidade dos serviços Q, que tem como referência os Indicadores de Qualidade de Serviço estabelecidos pelo Plano de Exploração Aeroportuária.

A ANAC deve realizar, quinquenalmente, a revisão dos parâmetros da concessão com o objetivo de permitir a determinação dos Indicadores de Qualidade do Serviço e da metodologia de cálculo dos fatores X e Q a serem aplicados nos reajustes tarifários no quinquênio subsequente.

O contrato prevê ainda a realização de revisão extraordinária para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em virtude da ocorrência de eventos relacionados com riscos suportados exclusivamente pelo Poder Concedente que impliquem alteração relevante dos custos ou da receita da concessionária<sup>28</sup>. A revisão extraordinária ocorrerá de ofício ou mediante solicitação da concessionária.

A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro pode ocorrer, a critério da ANAC, sob a forma de:

- alteração do valor das tarifas;
- alteração do prazo da concessão;
- alteração das obrigações contratuais da concessionária;
- revisão da contribuição fixa ao sistema devida pela concessionária, mediante comum acordo entre ANAC e concessionária, após prévia aprovação da Secretaria de Aviação Civil; ou
- outra forma definida de comum acordo entre ANAC e concessionária, mediante prévia aprovação da SAC.

Na recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato deverão ser considerados os ganhos econômicos decorrentes de novas fontes geradoras de receitas tarifárias que não tenham sido previstas quando do cálculo inicial do teto tarifário, com vistas à modicidade

---

<sup>28</sup> O contrato enumera os riscos assumidos exclusivamente pelo Poder Concedente.

tarifária; e os ganhos econômicos que não decorram diretamente da eficiência empresarial, em casos como o de diminuição de tributos ou encargos legais e de novas regras sobre os serviços, conforme regulamentado pela ANAC.

Na revisão extraordinária, o processo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro deve ser realizado de forma que seja nulo o valor presente líquido do Fluxo de Caixa Marginal projetado em razão do evento que ensejou a recomposição, considerando os fluxos dos dispêndios marginais e os fluxos das receitas marginais resultantes do evento que deu origem à recomposição. Esses devem ser descontados pela taxa de desconto do Fluxo de Caixa Marginal a ser determinada pela ANAC por ocasião das revisões dos parâmetros da concessão.

### 1.2.4 Resultado da licitação

As licitações dos aeroportos do Galeão e Confins contaram com número elevado de participantes (cinco e três, respectivamente). As propostas de contribuição fixa vencedoras envolveram ágios elevados, notadamente no caso do Galeão (294%). Ao contrário do leilão anterior, os consórcios vencedores incluem operadores de porte e larga experiência.

**TABELA 7 – LICITAÇÕES AEROPORTUÁRIAS DE 2013**

Aeroporto	Vencedor	Contribuição fixa	Ágio
Galeão (1)	Consórcio Aeroportos do Futuro Odebrecht e Transport (60%) e a Operadora do Aeroporto de Cingapura CHANGI (40%)	R\$ 19,0 bilhões	293,9%
Confins (2)	Consórcio Aero Brasil Cia. de Participações em Concessões CCR (75%), Operadora do Aeroporto de Zurique Flughafen Zurich AG (24%) e Munich Airport International Beteiligungs GMBH (1%)	R\$ 1,8 bilhão	66%

(1) Concorreram também os consórcios liderados por Carioca Engenharia e GP Investimentos; EcoRodovias, Fraport e Invepar; CCR; e Queiroz Galvão.

(2) Concorreram também a Odebrecht e Queiroz Galvão.

### 1.2.5 Recomendações

As licitações de cinco aeroportos, ocorridas em 2012 e 2013, foram bem-sucedidas. As especificações, as exigências e os instrumentos de controle e incentivos dos contratos de concessão apontam para o equacionamento dos graves problemas operacionais registrados nesses aeroportos, notadamente a partir de meados da década passada.

O modelo adotado apresenta, no entanto, um ponto de atenção: a participação de 49% da Infraero no capital da concessionária.

Essa participação não confere à Infraero ingerência na gestão da empresa, exceto pelo poder de veto nas decisões do Conselho de Administração relativas a algumas questões relacionadas no acordo de acionista definido no edital. Tais questões não dizem respeito, no entanto, à gestão da concessão, mas, basicamente, a questões societárias decorrentes da própria presença da Infraero no capital da empresa. De resto, se a intenção é exercer algum controle sobre a concessionária, esse resultado pode ser atendido pela atuação da ANAC e, eventualmente, complementada pela emissão de uma *golden share* em favor da Infraero ou da Secretaria de Aviação Civil.

Da mesma forma, a geração, a partir do lucro da concessionária, de um fluxo de receita para a Infraero, que a compensaria da perda da receita gerada até agora pelo aeroporto concedido, pode ser substituída pela destinação a essa empresa de uma parcela da contribuição variável anual paga pela concessionária.

Porém, há razões de natureza fiscal e de governança da empresa que desaconselham a participação. Do ponto de vista fiscal, a participação acionária representa, evidentemente, um ônus indireto para a União, uma vez que a Infraero deve aportar sua parcela do capital subscrito inicialmente e das subsequentes chamadas de capital requeridas para o cumprimento do programa de investimento da concessionária<sup>29</sup>. Do ponto de vista da governança, essa participação implica uma ingerência desnecessária do Estado em uma empresa privada, além de impor restrições à atuação dos gestores da concessionária em decorrência das salvaguardas estabelecidas pelo acordo de acionistas para proteger a Infraero de ações do controlador privado que podem prejudicá-la.

Cabe, portanto, aperfeiçoar o modelo de concessão adotado nas cinco licitações já realizadas, estruturando futuras concessões com menor participação de entes estatais no capital da concessionária. Cabe também examinar como limitar ou, preferencialmente, reduzir o comprometimento de recursos da União nos aeroportos já concedidos. O acordo de acionistas, formulado no contrato de concessão, permite limitar o investimento da Infraero ao montante correspondente ao capital social inicial ao estabelecer (i) que cabe ao acionista privado aportar os recursos necessários para a cobertura das deficiências de recursos que a concessionária venha a enfrentar e (ii) que a Infraero tem a opção, mas não a obrigação, de acompanhar

---

<sup>29</sup> Nas licitações de 2012, a Infraero conseguiu adiar aporte do capital subscrito inicialmente, valendo-se de omissão do edital sobre a questão e baseando-se na Lei das Sociedades Anônimas para integralizar apenas 10% do capital subscrito. Esse expediente foi inviabilizado nas licitações de 2013, uma vez que, como se apontou anteriormente, seus editais estabeleceram exigência de integralização mínima de 50% do capital subscrito antes da assinatura do contrato. O capital inicial subscrito dos dois aeroportos licitados em 2013 é de R\$ 1.250 milhões.

o acionista privado no aumento de capital social, proporcionalmente à sua participação, só existindo a obrigação no caso de aumento de capital para realizar os investimentos da Fase I-B que decorra de obrigação expressa contratada com o financiador<sup>30</sup>. Cumpre, no entanto, avaliar também a possibilidade de transferir a própria participação da Infraero no capital inicial da concessionária aos acionistas controladores ou a outros investidores privados.

**As iniciativas governamentais relativas à infraestrutura aeroportuária também necessitam de um planejamento de longo prazo mais definido, em especial, ao tratamento que será dado aos demais aeroportos sob gestão da Infraero, bem como o futuro da empresa.** Também as propostas relativas à aviação regional precisam ser definidas com maior precisão.

Assim, cabe formular mais claramente, a exemplo do que se fez em relação ao sistema portuário, o modelo de estrutura institucional e de gestão da infraestrutura aeroportuária a ser adotado no país em substituição à administração totalmente estatal que vigorou até então. Esse modelo deve definir o papel da União, estados e municípios e do setor privado como reguladores, investidores e operadores, bem como identificar as fontes de recursos para financiar, no longo prazo, a participação do setor público nos programas de investimento e em eventuais subsídios concedidos ao transporte aéreo no país.

## 1.3 O arrendamento de terminais nos portos organizados

### 1.3.1 Antecedentes

Duas questões paralisaram, em boa medida, os investimentos na infraestrutura portuária do país a partir da segunda metade da década passada: o conflito em torno dos terminais de uso privativo e a indefinição relativa à renovação dos contratos de arrendamento firmados antes da entrada em vigor da Lei nº 8.630 com prazos de vigência vencidos ou prestes a vencer. A nova Lei dos Portos (Lei nº 12.815) equacionou ambas as questões.

---

<sup>30</sup> A resultante diluição da participação da Infraero no capital social da concessionária não ameaça sua participação no Conselho de Administração, uma vez que o acordo de acionista prevê que a Infraero tem o direito a eleger no mínimo um membro, qualquer que seja sua participação societária na concessionária. Tampouco afeta seu direito de veto nas questões previstas no acordo.

No tocante aos arrendamentos, a possibilidade de renovação desses contratos, pleiteada pelos arrendatários, havia recebido manifestações divergentes dos diversos órgãos governamentais, que algumas vezes se modificaram com o decorrer do tempo.

A Medida Provisória que deu origem à Lei dos Portos procurou pôr fim a essa indefinição, estabelecendo que esses contratos devam ser licitados. Esse dispositivo foi substituído no texto aprovado pelo Congresso por artigo que estabelecia a prorrogação automática dos contratos de arrendamento celebrados antes de 1993. O veto presidencial a esse artigo, embora tenha implicado a omissão da lei sobre essa questão, tornou explícita a intenção do governo de fazer valer o prazo previsto em contrato.

Porém, a lei autoriza a prorrogação antecipada, a critério do Poder Concedente, dos contratos de arrendamento em vigor firmados sob a Lei nº 8.630, que possuam previsão expressa de prorrogação ainda não realizada — o que viabiliza a realização, em curto prazo, de investimentos de expansão e modernização nesses terminais arrendados.

A nova lei não estabeleceu o prazo de vigência dos contratos de arrendamento, que foi fixado pelo decreto que a regulamentou em até 25 anos, prorrogável uma única vez, por período não superior ao originalmente contratado, a critério do Poder Concedente.

A nova Lei dos Portos modificou as normas relativas ao processo licitatório previstas na legislação anterior:

- retirando da Administração do Porto a competência para conduzir o processo de arrendamento de instalações portuárias no âmbito do porto organizado e estabelecendo que os novos contratos de arrendamento sejam firmados pelo Poder Concedente, representado pela Secretaria de Portos, e que a Antaq, como agência reguladora, conduzirá os processos licitatórios e fiscalizará e regulará os contratos;
- estabelecendo como critérios de julgamento, de forma isolada ou combinada, a maior capacidade de movimentação, a menor tarifa ou o menor tempo de movimentação de carga, e outros estabelecidos no edital — que foram especificados pela

regulamentação da lei: maior valor de investimento; menor contraprestação do Poder Concedente; ou melhor proposta técnica, conforme critérios objetivos estabelecidos pelo Poder Concedente<sup>31</sup>;

- estabelecendo que o procedimento licitatório observará as fases e a ordem previstas no Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC (fase de habilitação depois de encerrada a fase de disputas) e adotará os modos de disputa aberto ou combinado (entrega das propostas lacradas seguida de lances por leilão viva-voz); e
- prevendo que, após o encerramento da fase de apresentação de propostas, a comissão de licitação poderá negociar condições mais vantajosas com os licitantes, observando a ordem de classificação das propostas, assegurada a publicidade sobre seus termos e condições.

A lei prevê ainda que o Poder Concedente poderá autorizar, mediante requerimento do arrendatário, expansão da área arrendada para outra contígua dentro da poligonal do porto organizado, sempre que a medida trouxer comprovadamente eficiência na operação portuária. O decreto que a regulamentou estabelece que essa expansão só será permitida quando comprovada a inviabilidade técnica, operacional e econômica de realização de licitação de novo arrendamento, indicando ainda que a expansão ensejará a revisão de metas, tarifas e outros parâmetros contratuais, de forma a incorporar ao contrato os ganhos de eficiência referidos na lei.

### **1.3.2 O processo de licitação dos arrendamentos**

A Secretaria de Portos divulgou, em fevereiro de 2013, lista das 159 áreas nos portos organizados passíveis de arrendamento, reunindo-as em quatro blocos.

O Bloco 1 compreende áreas localizadas nos portos de Santos (Companhia Docas do Estado de São Paulo – Codesp) e Belém, Santarém, Vila do Conde e Terminais de Outeiro e Miramar (Companhia Docas do Pará – CDP). A licitação de 29 terminais desse bloco foi colocada em audiência pública em agosto de 2013. A licitação de 18 terminais do Bloco

---

<sup>31</sup> O decreto estabelece ainda que:

- a capacidade de movimentação poderá ser definida como:
  - capacidade estática, entendida como a quantidade máxima de carga que pode ser armazenada na instalação portuária a qualquer tempo; ou
  - capacidade dinâmica, entendida como a quantidade máxima de carga que pode ser movimentada na instalação portuária durante certo período de tempo e em nível adequado de serviço; ou ainda
  - capacidade efetiva, entendida como a quantidade de carga movimentada na instalação portuária durante certo período de tempo e em nível adequado de serviço;
- o menor tempo de movimentação poderá corresponder:
  - ao menor tempo médio de movimentação de determinadas cargas;
  - ao menor tempo médio de atendimento de uma embarcação de referência; ou
  - a outros critérios de aferição da eficiência do terminal na movimentação de cargas, conforme fixado no edital.

2, compreendendo áreas localizadas nos portos de São Sebastião (Companhia Docas de São Sebastião), Salvador e Aratu (Companhia das Docas do Estado da Bahia – Codeba) e Paranaguá (Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA), foi colocada em audiência pública em outubro de 2013.

Com o objetivo de promover celeridade aos processos licitatórios e garantir mais transparência e informação para os proponentes, os terminais foram agrupados em dez e 11 editais que correspondem a lotes de terminais com cargas semelhantes e em posições competitivas análogas ou complementares. Em alguns casos, existe restrição de terminais que podem ser arrematados por uma única proponente, tendo em vista garantir a existência de competição efetiva na oferta de serviços portuários.

Algumas áreas de arrendamento atualmente existentes foram agrupadas com áreas vizinhas para compor uma nova área de arrendamento, com o objetivo de propiciar escala de operação mais eficiente para as futuras arrendatárias, tendo presente garantir patamares aceitáveis de competição. Em alguns casos, como consequência do agrupamento, a área completa do arrendamento não estará disponível imediatamente após a licitação e a implantação do terminal ocorrerá em fases.

Dentre os critérios de julgamento alternativos previstos pela nova legislação, adotou-se, para as licitações dos terminais dos Blocos 1 e 2, a maior oferta de capacidade efetiva, para a maioria dos terminais de granéis, e o maior desconto linear em relação ao teto tarifário de um conjunto de tarifas reguladas estabelecidas no edital de licitação, para os terminais de carga geral e contêineres.

A licitação de arrendamento de terminais com contrato vencido ou prestes a vencer se contrapõe, em boa medida, a uma tradição no país e à expectativa dos atuais arrendatários: a renovação automática dos contratos de concessão e permissão. Nesse contexto, era de esperar que o anúncio da licitação dos Blocos 1 e 2 suscitasse forte reação, que se traduziu inclusive no questionamento judicial da própria decisão de licitar os arrendamentos vencidos. Além disso, ocorreram falhas na definição da configuração dos terminais a serem licitados e nas especificações dos editais e contratos<sup>32</sup>.

As críticas mais veementes têm como objeto a configuração dos terminais licitados e assumem formulações polares. Em alguns casos, a decisão do Poder Concedente de agrupar

---

<sup>32</sup> Com um intervalo de dois meses, foram colocados em licitação 47 terminais, em relação aos quais, alguns meses antes, não se sabia se seriam licitados e que, se o fossem, não seriam licitados pela SEP/Antaq, mas sim pelas Cias. Docas.

áreas vizinhas para compor uma nova área de arrendamento, com o objetivo de propiciar escala de operação mais eficiente, foi criticada por seu impacto sobre a concorrência. Em outros, a decisão do Poder Concedente de licitar como um novo arrendamento uma área vizinha a um terminal em operação, cujo arrendatário pretendia incorporar, é justificada pelo Poder Concedente como uma iniciativa favorável à concorrência e questionada pelos seus críticos por inviabilizar economias de escala indispensáveis à competitividade.

Os editais e contratos de arrendamento submetidos à audiência pública foram também objeto de críticas relativas a pontos específicos, dentre as quais se destaca a regulação pelo Poder Concedente das tarifas cobradas pelo arrendatário, seja por meio de sua adoção como critério de julgamento na licitação, seja pela fixação de um conjunto de tarifas-tetos, quando é outro o critério de julgamento estabelecido. Os editais e contratos foram também objeto de questionamentos pelo TCU.

O resultado desses questionamentos foi a suspensão, para reexame pela SEP, do processo licitatório dos lotes do Bloco 2 e o atraso das licitações do Bloco 1, que aguardam ainda o equacionamento das dúvidas e objeções formuladas pelo TCU.

Um terceiro fator que tem afetado os investimentos e a expansão dos portos organizados é a ineficiência das Cias. Docas como administradora do porto, que se traduz na baixa execução de seus orçamentos de investimento e na sua incapacidade de definir, delimitar e licitar o arrendamento de novos terminais portuários em áreas do porto organizado não utilizadas.

A nova Lei dos Portos manteve a possibilidade de concessão da administração dos portos ao setor privado, prevista na lei de 1993. Esse é um ponto positivo que deve ser explorado.

A nova lei também mitiga o efeito da ineficiência das Cias. Docas ao retirar da administração do porto a atribuição de conduzir o processo de arrendamento de instalações portuárias no âmbito do porto organizado, transferindo para a Secretaria de Portos, como representante do Poder Concedente, a competência para definir e firmar novos contratos de arrendamento e para a Antaq, como agência reguladora, a condução dos processos licitatórios e a regulação e fiscalização dos contratos. Além disso, a nova lei pretende corrigir os problemas registrados na operação das Cias. Docas, determinando que essas empresas firmem, com a Secretaria de Portos, compromissos de metas e desempenho empresarial.

É fundamental, no entanto, que a eventual transferência da gestão dos portos organizados para o setor privado permaneça na agenda de governo.



### 1.3.3 Propostas de aprimoramento

Os editais de licitação e contratos de arrendamento dos lotes que compõem os Blocos 1 e 2 anunciados e submetidos à audiência pública em 2013 sofreram modificações suscitadas pelas contribuições apresentadas naquela audiência e pelos questionamentos do Tribunal de Contas da União. Essas modificações não foram ainda divulgadas. Cabe postergar, portanto, eventuais propostas de aprimoramento dos editais e contratos que tiveram como referência as versões divulgadas inicialmente.

De todo modo, a configuração dos terminais licitados — mais precisamente, o agrupamento com áreas vizinhas para compor uma nova área de arrendamento e a licitação como um novo arrendamento de uma área vizinha a um terminal em operação — merece ser objeto de uma nova avaliação do ponto de vista de seus efeitos sobre a eficiência e a concorrência.

No tocante à questão da administração dos portos, cabe contemplar a transferência da administração de **alguns** portos organizados para o setor privado, tendo em vista:

- estabelecer um referencial para a fixação de metas e para a avaliação do desempenho das Cias. Docas;
- informar uma reavaliação futura da atual decisão de manter as Cias. Docas na gestão dos portos; e
- constituir uma experiência-piloto para um eventual processo de transferência das administrações dos demais portos organizados para o setor privado.

## 1.4 As concessões ferroviárias

### 1.4.1 Antecedentes

A malha ferroviária estatal, operada pela RFF e pela Fepasa, foi reestruturada em sete malhas regionais e privatizada entre 1996 e 1998. A transferência das sete malhas para o setor privado envolveu o arrendamento da infraestrutura das ferrovias e a concessão da exploração dos serviços de transporte de carga, ambas por 30 anos, prorrogáveis por mais 30. A configuração regional das sete malhas licitadas conferiu às empresas concessionárias o monopólio da exploração das respectivas regiões, limitada apenas pela competição intermodal.

Para restringir o poder monopólico do concessionário em relação ao usuário, o contrato de concessão, além de fixar um valor teto para as tarifas e definir normas para o seu reajuste e revisão, estabeleceu sistemática de fixação de tarifa específica para o usuário com elevado grau de dependência do transporte ferroviário<sup>33</sup>. Da mesma forma, o modelo de concessão adotado supõe que o concessionário explore com exclusividade a infraestrutura, não prevendo o livre acesso a outros operadores. Contudo, a segmentação regional da malha ferroviária requer, para longas distâncias, a interconexão entre redes exploradas por distintos concessionários. Por conseguinte, o contrato de concessão regula a relação entre os concessionários considerando obrigação de um concessionário garantir o tráfego mútuo ou, no caso de sua impossibilidade, permitir o direito de passagem, mediante celebração de contrato entre concessionários, informado ao Poder Concedente<sup>34</sup>.

Vale notar ainda que o contrato de concessão fixa metas de produção e de segurança a serem observadas pelos concessionários, mas não estabelece programa de investimento na ferrovia, nem dispõe, em geral, sobre a realização de investimentos. Constitui assim instrumento insuficiente para orientar, seja a ampliação ou melhoramento da malha concedida, seja a construção de novos trechos.

Os problemas identificados pelo governo na operação da malha ferroviária no final da década passada — basicamente, queixas dos usuários em relação aos concessionários, dificuldades na operação do tráfego mútuo e do direito de passagem, volume de investimento considerado insatisfatório e a existência de trechos da malha concedida que não são objeto de exploração comercial e se deterioram por falta de manutenção — induziram iniciativas governamentais em duas direções. De um lado, a introdução de modificações no marco regulatório vigente voltadas para a malha concedida, por meio de três resoluções da ANTT que focalizavam as questões regulatórias enumeradas acima<sup>35</sup>. De outro, a proposta de um novo modelo de concessão da infraestrutura e dos serviços

---

<sup>33</sup> O contrato indica que essa tarifa será estabelecida em contrato voluntário entre as partes, podendo o usuário, caso não haja acordo, solicitar à ANTT a fixação de tarifa baseada nos custos operacionais envolvidos. A ANTT caracterizou o usuário dependente como aquele que (i) não dispõe de outro modal que seja técnica e economicamente viável para recebimento ou despacho de produtos ou insumos e (ii) realiza ou se compromete a realizar investimentos nas malhas concedidas, em instalações industriais, logísticas, de infraestrutura ou material rodante para o uso do transporte ferroviário.

<sup>34</sup> Tráfego mútuo: é a operação em que uma concessionária, necessitando ultrapassar os limites geográficos de sua malha para complementar uma prestação de serviço público de transporte ferroviário, compartilha recursos operacionais, tais como material rodante, via permanente, pessoal, serviços e equipamentos, com a concessionária em cuja malha se dará o prosseguimento ou encerramento da prestação de serviço, mediante remuneração ou compensação financeira; e Direito de passagem: é a operação em que uma concessionária, mediante remuneração ou compensação financeira, permite a outra trafegar na sua malha para dar prosseguimento, complementar ou encerrar uma prestação de serviço público de transporte ferroviário, utilizando a sua via permanente e o seu respectivo sistema de licenciamento de trens.

<sup>35</sup> Resolução nº 3.694/11 (defesa dos usuários), Resolução nº 3.695/11 (direito de passagem e tráfego mútuo) e Resolução nº 3.696/11 (metas de produção por trecho e metas de segurança).

de transporte ferroviários a ser adotado para a concessão das ferrovias em construção ou a serem construídas e, eventualmente, na malha atual no vencimento dos prazos de vigência dos atuais contratos.

#### 1.4.2 A reforma regulatória de 2011

A reforma tem como base a exigência de que as concessionárias encaminhem anualmente à ANTT: (i) documento intitulado Declaração de Rede, que deve conter o inventário de capacidade, indicando a **capacidade instalada** e a **capacidade ociosa dos trechos ferroviários**<sup>36</sup> e (ii) Proposta de Pactuação de **Metas de Produção por Trecho** e de Metas de Segurança, com vigência para os cinco anos subsequentes<sup>37</sup>. Cabe notar que a exigência de comprometimento com metas de produção por trechos da ferrovia corresponde a uma modificação significativa ao estabelecido nos contratos de concessão que fixam uma meta de produção única para toda a concessão. Tal exigência reflete a preocupação governamental com os trechos não explorados.

A meta de produção serve de base à definição da **capacidade vinculada**, isto é, a quantidade de trens que poderão circular em um trecho ferroviário, nos dois sentidos, em um período de 24 horas, incluindo a utilização de reserva técnica. Por sua vez, a diferença entre a capacidade instalada, anunciada na Declaração de Rede, e a capacidade vinculada, que decorre da Proposta de Metas de Produção, define a **capacidade ociosa**, que deve também constar daquela Declaração.

A noção de capacidade ociosa tem função importante na reforma regulatória. De fato, as novas normas determinam que a capacidade ociosa de cada trecho será obrigatoriamente disponibilizada a outras concessionárias para realização do direito de passagem ou tráfego mútuo, ou a usuários ou ao operador de transporte multimodal (OTM) para contratação de serviço exclusivo. Estabelecem que, nos trechos ferroviários em que não exista capacidade ociosa para o exercício de direito de passagem ou tráfego mútuo, **os investimentos de expansão** poderão ser efetuados pela concessionária do trecho (cedente) ou por concessionária que solicite o compartilhamento da infraestrutura ferroviária e/ou de recursos operacionais (requerente).

---

<sup>36</sup> Capacidade instalada: capacidade de transporte possível em um trecho ferroviário, expressa pela quantidade de trens que poderão circular, nos dois sentidos, em um período de vinte e quatro horas.

<sup>37</sup> Metas de produção por trecho: valor mínimo de produção de transporte, medido em toneladas.quilômetro útil – TKU, em cada trecho da malha ferroviária.

No tocante ao compartilhamento da infraestrutura ferroviária mediante tráfego mútuo ou, na sua impossibilidade, mediante direito de passagem, a nova regulação especifica as situações que caracterizam essa impossibilidade: desacordo comercial entre as partes ou características operacionais inerentes ao tráfego mútuo que comprometam o atendimento da necessidade de transporte para o usuário.

Cabe registrar ainda que a nova regulação altera, em um ponto significativo, a definição de direito de passagem adotada até então e traduzida na Resolução nº 433 da ANTT. Ali, o direito de passagem “permite a outra [concessionária] trafegar na sua malha **para dar prosseguimento, complementar ou encerrar** uma prestação de serviço”; na nova resolução, o direito de passagem ocorre “para deslocar a carga de um ponto a outro da malha ferroviária federal”. A resolução esclarece que o direito de passagem visa “garantir que uma concessionária possa **receber ou entregar cargas** na malha de outra concessionária”, mas acrescenta ser “vedado o compartilhamento quando o início e o encerramento da prestação do serviço ocorrer na malha da cedente”. De todo modo, a nova regulação permite a uma concessionária captar cargas na malha de outra concessionária, o que não era previsto na definição anterior, que refletia o monopólio regional concedido.

O investimento de expansão de um trecho ferroviário pode ser realizado pelo cedente ou suportado pelo requerente. Em ambos os casos, a responsabilidade pelo projeto e a execução das obras serão da cedente, que incorporará também ao seu patrimônio os bens decorrentes dos investimentos. Caso os investimentos sejam realizados pela cedente, esta poderá exigir do requerente cláusula de demanda firme, em condições compatíveis à recuperação dos investimentos realizados, respeitado o prazo final da concessão. Caso os investimentos sejam suportados pela requerente, esta terá direito à reserva de uso da capacidade ociosa gerada, admitindo-se a negociação junto a terceiros da capacidade ociosa decorrente dos investimentos e não utilizada pela requerente.

A nova regulação destaca ainda a figura do usuário investidor que investe na concessão – material rodante e expansão ou recuperação da malha existente – visando ao transporte de carga própria.

As novas normas, ao exigir o comprometimento do concessionário com metas de produção por trecho, abre também a possibilidade da devolução pelo concessionário dos trechos da malha concedida não explorados, que poderão ser objeto de nova concessão.

#### **1.4.3 O novo modelo de concessão**

O quadro abaixo apresenta os diferentes modelos de estruturação do transporte ferroviário que são utilizados hoje, com algumas variantes, nas principais economias do mundo.

**TABELA 8 – MODELOS DE ESTRUTURAÇÃO DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO**

Integração vertical		Separação vertical	
Acesso exclusivo à infraestrutura		Múltiplo acesso à infraestrutura	
Uma malha nacional	Diferentes malhas	Empresa integrada com acesso de operadores independentes à malha	Gestora da infraestrutura x operadores independentes
Nova Zelândia (privado)	Brasil, Argentina, México	Suécia	Grã-Bretanha
Japão (carga)	Japão (passageiros)	Austrália (Victoria e Queensland)	Austrália (interestadual)
	USA (carga)	União Europeia (alternativa)	USA (passageiros, em infraestrutura da carga)
			União Europeia (alternativa)

O novo modelo de concessão do transporte ferroviário de carga proposto pelo governo substitui o antigo de uma empresa ferroviária integrada que controla a infraestrutura e opera com exclusividade o serviço de trens, que foi adotado até agora no país, por um que prevê a separação entre o controle operacional da infraestrutura (monopolista) e a operação dos trens e prestação dos serviços de transporte — a primeira parte, exercida por um concessionário, e a segunda, por operadores independentes sob o regime de autorização.

Ao contrário da reforma de 2011, a proposta de novo modelo de concessão de ferrovias não se traduziu ainda em um conjunto de textos legais ou regulatórios que estabeleçam sua configuração. Na verdade, seu próprio desenho não foi ainda tornado público de forma consolidada, tendo sido esboçado parcialmente em apresentações relacionadas ao Programa de Investimentos em Logística, em minutas de edital, contrato e resolução submetidos à audiência pública e em notas da ANTT. A formulação mais completa até a presente data parece ser a da Nota Técnica Conjunta nº 001/2014/SUREG/SUFER/ANTT, de 27 de fevereiro, relacionada à minuta de regulamento do operador ferroviário independente.

O modelo de ferrovia com separação vertical compreende dois tipos de agentes:

- o gestor de infraestrutura ferroviária, responsável pela construção e manutenção da via e pelo controle de tráfego: no caso do modelo, uma concessionária escolhida em licitação;
- operadores independentes, responsáveis pela condução dos trens e pela prestação de serviços de transporte ao usuário final: no caso brasileiro, uma empresa habilitada à prestação do serviço por meio de uma autorização.

A especificidade do modelo proposto consiste, no entanto, na introdução de um terceiro agente, a Valec, empresa estatal que adquirirá da concessionária, por meio de um Contrato de Cessão Onerosa do Direito de Uso, toda a capacidade operacional da ferrovia e ofertará, em seguida, a capacidade de tráfego adquirida aos operadores independentes, por meio de Contrato de Cessão de Uso de Capacidade de Trânsito. A interveniência da Valec significa assegurar ao concessionário a plena utilização de sua capacidade, eliminando o risco de demanda.

A concessionária, na condição de construtor e gestor da infraestrutura ferroviária, será remunerada pela Valec por meio da tarifa de disponibilidade de capacidade operacional (TDCO), em contrapartida pela cessão de direito de uso, e receberá dos operadores ferroviários independentes a tarifa de fruição (TF) para compensar o desgaste da via em função do uso. Por sua vez, a Valec será remunerada pelos operadores ferroviários independentes pela cessão do direito de uso da capacidade de trânsito, por meio de uma tarifa de capacidade de trânsito (TCT).

É interessante registrar que a Nota Técnica da ANTT vislumbra estender à malha concedida na década de 1990 a atuação dos operadores independentes. A nota nomeia o modelo atual e aquele proposto para a exploração de ferrovias como modelos vertical e horizontal, respectivamente.

A participação dos operadores independentes nas concessões verticais ocorrerá, segundo a nota, no âmbito da capacidade ociosa de suas respectivas malhas. Como se viu anteriormente, a exigência, formulada pelas resoluções da ANTT de 2011, de que as “concessionárias verticais”, anualmente, declarem sua capacidade operacional e se comprometam com metas de produção por trecho da ferrovia, tem em vista caracterizar sua capacidade ociosa, que deverá ser disponibilizada a outras concessionárias, a usuários ou à OTM. Essa capacidade ociosa será, agora, disponibilizada também a operadores ferroviários independentes, nesse caso, com a intermediação da Valec, por meio de um Contrato de Cessão Onerosa do Direito de Uso da Capacidade Ociosa.

O novo modelo de concessão da infraestrutura ferroviária teve seu anúncio associado à divulgação, pelo governo federal, do Programa de Investimentos em Logística – PIL, em agosto de 2012. Os doze trechos ferroviários incluídos nesse programa incluem investimentos *greenfield* e também investimentos em trechos da malha concedida que não vêm sendo explorados cuja devolução o governo federal pretende negociar com os respectivos concessionários. Nenhuma concessão foi ainda licitada. Os editais de licitação e os contratos de concessão de alguns dos doze trechos ferroviários foram tornados públicos e submetidos ao Tribunal de Contas da União, tendo sido objetos de questionamentos por esse tribunal.

#### **1.4.5 Questões associadas ao novo modelo**

A implantação do novo modelo de concessão ferroviária enfrenta questionamentos de diversas naturezas: (i) aqueles referentes ao próprio modelo de separação vertical entre a gestão da infraestrutura e a operação da ferrovia e prestação do serviço de transporte; (ii) os específicos à versão do modelo proposto para o país; e (iii) aqueles relativos ao processo de implantação desse modelo.

##### **Questões relativas ao modelo de separação vertical entre a gestão da infraestrutura e a operação da ferrovia e prestação do serviço de transporte**

A substituição da empresa ferroviária totalmente integrada por um modelo que prevê a separação entre controle operacional da ferrovia e operação dos trens tem sido objeto de ampla discussão em diferentes países. De modo geral, essa controvérsia contrapõe, ao benefício da concorrência estimulada pelo novo modelo, a queda de eficiência do sistema ferroviário decorrente da perda de planejamento operacional integrado, de problemas de coordenação de *timetable* e da falta de incentivo para investimento na infraestrutura. A avaliação da experiência da Grã Bretanha, a mais antiga, e de outros países europeus indica que o livre acesso de operadores independentes à infraestrutura ferroviária não gerou o nível de concorrência que era esperado, frustrando assim o objetivo central do modelo.

##### **Questões específicas à versão do modelo proposto para o país**

No tocante à versão do modelo proposto para o Brasil, existe uma preocupação quanto à coexistência das novas concessões com as outorgadas na década de 1990, pelo menos até o fim da vigência de tais contratos na segunda metade da década de 2020. Os problemas decorrentes desse caráter híbrido que assumirá o sistema ferroviário do país é, em certa medida, mitigado pela nova regulação do tráfego mútuo e do direito de passagem introduzida pelas resoluções da ANTT de 2011, comentadas acima. Ainda assim, podem ser significativos nos novos trechos ferroviários com grande articulação com a malha já existente, notadamente com trechos dessa malha com elevado volume de tráfego e pequena capacidade operacional ociosa.

A principal restrição associada à versão do novo modelo proposto para o país refere-se, no entanto, ao papel atribuído à Valec, que implicaria riscos de gestão e financeiro para o investidor. O risco de gestão está associado a uma avaliação desfavorável do desempenho das empresas estatais em geral, mas, sobretudo, à experiência recente da própria Valec. O risco financeiro, designado usualmente como risco Valec, é mais concreto e decorre da incerteza

quanto à capacidade financeira da empresa de arcar com o ônus do pagamento da tarifa de disponibilidade de capacidade operacional (TDCO) para o concessionário ao longo de toda a vigência do contrato.

Sem dúvida, o risco financeiro existe, mas é um equívoco associá-lo à Valec. De fato, existe consenso de que a demanda dos serviços das ferrovias propostas no PIL não será suficiente, pelo menos por um longo período, para gerar a receita requerida para cobrir a despesa com a TDCO (tarifa de disponibilidade de capacidade operacional). Assim, a garantia de demanda associada à compra de capacidade operacional do concessionário pela Valec constitui um subsídio a ser concedido pela maior parte da vigência da concessão. Tal subsídio não pode ser assumido, no longo prazo, por uma empresa, notadamente por uma empresa sem outras receitas operacionais, dependendo, portanto, de aporte continuado de recursos pelo Tesouro Nacional. Assim, o risco não é de a Valec não ter capacidade de pagamento, porque certamente não terá; o risco decorre da incerteza quanto à capacidade e ao comprometimento da União de alocar recursos orçamentários para esse fim e de, uma vez alocado, desembolsar efetivamente os recursos requeridos, independentemente das vicissitudes enfrentadas pelas contas públicas ao longo do tempo.

A anunciada antecipação pela Valec de 15% do valor devido ao longo do contrato de concessão, ainda no período de obras, desde que o concessionário cumpra o cronograma físico dos trabalhos, não parece suficiente para afastar esse risco, na percepção dos investidores potenciais. A alternativa capaz de atrair esses investidores seria a emissão pelo Tesouro Nacional, em favor da Valec, de títulos da dívida pública com uma escala de vencimentos compatível com o fluxo esperado de subsídios a serem desembolsados ao longo do tempo. Essa alternativa não parece viável, no entanto, por seu impacto imediato no montante da dívida pública da União.

### **Questões relativas ao processo de implantação do modelo**

A discussão do risco Valec remete à terceira linha de questionamento, que se refere especificamente ao processo de implantação desse modelo. De fato, essa discussão chama atenção para o impacto fiscal, ao longo do período de concessão, do conjunto de ferrovias previsto no PIL. O anúncio governamental do volume de investimento privado a ser realizado nas ferrovias não tem sido acompanhado de estimativa do impacto dos subsídios implícitos no programa ao longo do tempo.



Essa omissão aparece associada a outro questionamento: à forma de implantação do modelo, essa de natureza jurídica mas com implicações fiscais significativas. Esse questionamento diz respeito ao enquadramento da concessão da infraestrutura ferroviária proposta pelo governo como uma concessão comum, sob o amparo da Lei nº 8.987/95, questão inclusive levantada pelo Tribunal de Contas da União. A concessão estipulada nessa lei deve ser exercida por conta e risco do concessionário, de forma que seus custos e investimentos sejam remunerados e amortizados mediante a exploração da concessão por prazo determinado. Essas outorgas ficariam melhor enquadradas como uma concessão patrocinada, prevista pela Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/04), que envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários (no caso, a Tarifa de Fruição), contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (no caso, a Tarifa de Disponibilidade de Capacidade Operacional – TDCO).

O enquadramento mais adequado do modelo de concessão ferroviária não é uma questão meramente jurídica, mas tem implicações fiscais e políticas relevantes. De fato, uma vez que o contrato de concessão patrocinada implica o comprometimento de recursos da União nos exercícios subsequentes (inexistente no contrato de concessão comum que não acarreta nenhum compromisso financeiro do Poder Concedente), a lei das PPPs estabelece que:

- a abertura do processo licitatório para a contratação de PPP está condicionada à elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato e à estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela administração pública;
- a União somente poderá contratar PPP quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos dez anos subsequentes, não excedam a 1% da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios;
- as concessões patrocinadas em que mais de 70% da remuneração do parceiro privado for paga pela administração pública dependerão de autorização legislativa específica;
- as operações de crédito efetuadas por empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União não poderão exceder a 70% do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico.

O enquadramento dos contratos de concessão ferroviária incluídos no PLI como concessão patrocinada impediria que tais contratos fossem licitados sem que se disponha de estimativas do impacto dos subsídios implícitos no programa ao longo do tempo. Registre-se também que o marco legal e regulatório do novo modelo ainda não está completamente estabelecido. Resume-se hoje (i) à modificação, em dezembro de 2012, do art. 13 da Lei nº 10.233/01, de forma a possibilitar a outorga, sob a modalidade de autorização, dos serviços de transporte ferroviário de cargas não associado à exploração de infraestrutura ferroviária, por operador ferroviário independente, (ii) ao Decreto nº 8.129/13, que institui a política de livre acesso ao sistema ferroviário e dispõe sobre a atuação da Valec no novo modelo, decreto que foi elaborado por exigência do Tribunal de Contas da União após editais de licitação e contratos de concessão no novo modelo terem sido encaminhados àquele tribunal; e (iii) a uma resolução que estabelece o Regulamento do Operador Ferroviário Independente, submetido à audiência pública no início de março e ainda não aprovada pela ANTT.

Por fim, o sucesso das licitações contempladas pelo PIL pode ser comprometido pelas precariedades dos projetos que estão sendo divulgados. A avaliação dos investidores potenciais é que, de modo geral, os estudos de demanda e de viabilidade técnica e ambiental são deficientes; o traçado foi definido com base em conhecimento geológico e topográfico insuficiente; não existe projeto executivo; as questões relacionadas ao licenciamento ambiental e à logística da obra não foram equacionadas. Esses problemas afetam a previsibilidade do empreendimento e a credibilidade das estimativas de investimento.

#### **1.4.6 Recomendações**

O conjunto de dúvidas e questionamentos enumerados acima tem como consequência a relutância dos investidores potenciais em assumir a construção e operação da infraestrutura ferroviária. Nesse contexto, há incertezas quanto à possibilidade das licitações de novas concessões ferroviárias serem bem-sucedidas no curto prazo.

Cabe assim, antes de tudo, rever as expectativas quanto aos prazos de implantação do novo modelo ferroviário. A partir daí, vale considerar a adoção de iniciativas nas direções sugeridas a seguir.

- A adoção do novo modelo de separação vertical entre a gestão da infraestrutura ferroviária e a operação da ferrovia e prestação do serviço de transporte pode ter sido suficientemente estudado no âmbito dos órgãos governamentais, mas não foi debatido com a sociedade em geral e com os agentes econômicos que, de uma forma ou de outra, deverão viabilizar esse modelo. Cabe propiciar o debate do **novo modelo**.

- É necessário completar o marco legal e regulatório do novo modelo de concessão antes de iniciar novos processos licitatórios.
- A participação em uma licitação de uma concessão de infraestrutura ferroviária envolve riscos e compromissos distintos da participação em licitação de execução de obra pública. Nesse caso, os problemas decorrentes de projetos mal elaborados podem ser mitigados, transferindo-se o ônus financeiro para o poder público. No caso do modelo de concessão proposto, o concessionário está protegido do risco de demanda, mas não do risco de engenharia. Dado o volume de investimento envolvido na construção de uma ferrovia, nenhum investidor responsável assumirá esse risco com base em estudos técnicos e econômicos insuficientes e em projeto de engenharia sem o detalhamento necessário. Assim, cabe reabrir o processo de elaboração dos projetos das ferrovias a serem concedidas, seja com a contratação de novos estudos e projetos pelo Poder Concedente, seja recorrendo, como já foi cogitado pelo governo, ao procedimento de manifestação de interesse, por meio do qual agentes econômicos interessados elaboram e apresentam os projetos, estudos e levantamentos a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas, como previsto no Decreto nº 5.977/06. É necessário, no entanto, que não se estabeleça prazos apertados e inexequíveis para a elaboração dos novos estudos e projetos, sob risco de comprometer a qualidade dos resultados e adiar novamente a implantação do novo modelo.



## 2 PETRÓLEO E GÁS NATURAL PROCESSO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS PARA EXPLORAÇÃO AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA RECENTE E PROPOSTA DE APRIMORAMENTO

### 2.1 Antecedentes

O regime de concessões de exploração e produção de petróleo e gás foi introduzido pela Lei nº 9.478 (Lei do Petróleo) em 2007, em consonância com a Emenda Constitucional nº 9, de 1995, que flexibiliza a forma de execução do monopólio da União para as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, extinguindo o monopólio da Petrobras.

De 1999 a 2008, foram realizadas dez rodadas de licitações que resultaram na outorga de 765 concessões, das quais 464 blocos<sup>38</sup> *onshore* e 301 *offshore*, arrematados por 46 operadores, com pagamento de bônus de assinatura no valor de US\$ 2,6 bilhões. O quadro abaixo resume os resultados dessas rodadas.

**TABELA 9 – RODADAS DE LICITAÇÕES NO SETOR DE PETRÓLEO E GÁS**

	Rodada de licitação <sup>(1)</sup>									
	1	2	3	4	5	6	7	9	10	
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2008	
Blocos arrematados	12	21	34	21	101	154	251	117	54	
Blocos onshore	0	9	7	10	20	89	210	65	54	
Blocos offshore	12	12	27	11	81	65	41	52	0	
Blocos arrematados / Blocos licitados	44%	91%	64%	39%	11%	17%	22%	43%	42%	
Bônus de assinatura (US\$ milhões)	180,9	261,7	240,8	33,9	9,2	222,1	484,1	1140,7	37,9	
PEM (mil UT)	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	34	131	196	169	129	
PEM (milhões de US\$)	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	121	2.047	1.797	739	259	
Conteúdo Local Médio - Etapa de Exploração	25%	42%	28%	39%	79%	86%	74%	69%	79%	
Conteúdo Local Médio - Etapa de Desenvolvimento e Produção	27%	48%	40%	54%	86%	89%	81%	77%	84%	
Empresas que apresentaram ofertas	-	27	26	17	6	21	32	42	23	
Empresas vencedoras	-	16	22	14	6	19	30	36	17	
Nacionais	-	4	4	4	2	7	14	20	12	
Estrangeiras	-	12	18	10	4	12	16	16	5	
Novos operadores	6	6	8	5	1	1	6	11	2	

Fonte: ANP. (1) A Rodada 8, de 2006, foi suspensa por decisão judicial e posteriormente cancelada pela ANP, em janeiro de 2013.

<sup>38</sup> Bloco: parte de uma bacia sedimentar, formada por um prisma vertical de profundidade indeterminada, com superfície poligonal definida pelas coordenadas geográficas de seus vértices, onde são desenvolvidas atividades de exploração ou produção de petróleo e gás natural.

Essa sequência anual de licitações foi interrompida depois da 10ª Rodada em 2008 e só seria retomada em 2013. Tal interrupção está associada ao anúncio da descoberta das reservas do pré-sal e à alteração do marco regulatório que se seguiu.

A alteração do marco regulatório compreendeu:

- A definição de um novo regime de exploração e produção de petróleo e gás, o regime de partilha de produção, a ser adotado na área do pré-sal e em zonas estratégicas (Lei nº 12.351/10);
- A definição de que a Petrobras será a operadora de todos os blocos contratados sob o regime de partilha de produção, sendo-lhe assegurada, a esse título, participação mínima nos consórcios vencedores das licitações das outorgas de exploração e produção (Lei nº 12.351/10);
- A adoção de novas regras de distribuição dos *royalties* do petróleo para a área do pré-sal e novas áreas *onshore* e no pós-sal, bem como a alteração das normas previstas nos contratos de concessão vigentes (Lei nº 12.734/12).

A aprovação da lei que estabeleceu o regime da partilha de produção, em dezembro de 2010, não acarretou a retomada imediata das licitações de novos blocos. Em parte, porque permaneceu pendente a distribuição dos *royalties* do petróleo, só equacionada em novembro de 2012, com a aprovação da nova regra. Em parte, porque restava por adequar a Petrobras aos compromissos financeiros e gerenciais que deveria assumir em decorrência do novo papel atribuído à empresa no contexto do regime de partilha da produção.

Em que pese a questão da resposta da Petrobras ao novo modelo não ter sido inteiramente equacionada, as licitações foram retomadas em 2013 com a licitação da 11ª Rodada de Concessões, seguida das licitações da 1ª Rodada do Pré-sal e da 12ª Rodada.

## 2.2 As licitações das novas rodadas de concessões

Foram realizados dois ciclos de licitações de concessões em 2013:

- a 11ª Rodada, compreendendo 289 blocos, sendo 123 em terra e 166 em mar, distribuídos em 11 bacias sedimentares de nova fronteira e maduras; e

- a 12<sup>a</sup> Rodada, compreendendo 240 blocos, todos em terra, localizados em sete bacias sedimentares, de novas fronteiras e maduras, buscando em particular ampliar as reservas e a produção brasileira de gás natural no país.

Os editais de licitação e os contratos da 11<sup>a</sup> e 12<sup>a</sup> Rodadas de Concessões não apresentam modificações relevantes em relação às últimas rodadas anteriores.

Destaque-se aqui, em particular, a definição do critério de julgamento do processo licitatório como a média ponderada das ofertas relativas às três variáveis: o bônus de assinatura<sup>39</sup>, o programa exploratório mínimo<sup>40</sup>; e os compromissos de conteúdo local na Fase de Exploração e na Etapa de Desenvolvimento da Produção<sup>41</sup>. As exigências e limitações estabelecidas para as ofertas relativas a essas variáveis, notadamente as referentes ao compromisso de conteúdo local, adotadas nas rodadas anteriores, foram reproduzidas nas Rodadas 11<sup>a</sup> e 12<sup>a</sup>.

Os resultados das Rodadas 11<sup>a</sup> e 12<sup>a</sup> de 2013, apresentados na tabela abaixo, evidenciam uma retomada bem-sucedida do processo de concessões para a exploração de petróleo e gás no país. Destaca-se, em especial, a 11<sup>a</sup> Rodada, cujo sucesso reflete o potencial de investimento nesse programa que ficara reprimido desde 2008. De fato, 49% dos blocos licitados (percentual inferior apenas aos registrados nas primeiras rodadas, em 2001 e 2002) foram arrematados por 30 empresas, 12 nacionais e 18 estrangeiras. A 12<sup>a</sup> Rodada contou com menor número de licitantes, o que decorre do seu foco na exploração e produção de gás natural, cujo processo de transporte e comercialização encontra-se menos equacionado no país.

---

<sup>39</sup> Bônus de assinatura: montante ofertado para obtenção da concessão do bloco objeto da oferta, a ser pago pelo concorrente vencedor em parcela única, que não poderá ser inferior ao valor mínimo estabelecido para cada um dos blocos em oferta. Além do bônus de assinatura, pago anteriormente à Data de Entrada em Vigor do Contrato, o concessionário pagará à União e a terceiros, durante a vigência do contrato, *royalties*; participação especial; pagamento pela ocupação ou retenção de áreas; e pagamento de participação ao proprietário.

<sup>40</sup> Programa exploratório mínimo: conjunto de atividades exploratórias a ser executado pelo concessionário cujo valor deve ser igual ou superior ao mínimo estabelecido para cada bloco.

<sup>41</sup> Compromisso de conteúdo local: proporção entre o valor dos bens produzidos e dos serviços prestados no país para execução do contrato e o valor total dos bens utilizados e dos serviços prestados para essa finalidade.

**TABELA 10 – RODADAS DE LICITAÇÕES NO SETOR DE PETRÓLEO E GÁS**

	Rodada de licitação				
	7	9	10	11	12
	2005	2007	2008	2013	2013
Blocos licitados	1.134	271	130	289	240
Blocos arrematados	251	117	54	142	72
Blocos onshore	210	65	54	87	72
Blocos offshore	41	52	0	55	-
Blocos arrematados / Blocos licitados	22%	43%	42%	49%	30%
Bônus de assinatura (US\$ milhões)	484,1	1140,7	37,9	1.408	-
PEM (mil UT)	196	169	129	400,1	129,8
PEM (milhões de U\$)	1.797	739	259	3.441	-
Conteúdo Local Médio - Etapa de Exploração	74%	69%	79%	62%	73%
Conteúdo Local Médio - Etapa de Desenvolvimento e Produção	81%	77%	84%	76%	84%
Empresas que apresentaram ofertas	32	42	23	39	12
Empresas vencedoras	30	36	17	30	12
Nacionais	14	20	12	12	4
Estrangeiras	16	16	5	18	8
Novos operadores	6	11	2	6	-

Fonte: ANP.

## 2.3 A licitação no regime de partilha

A Lei nº 12.351/10 estabelece que a exploração e a produção de petróleo e gás na área do pré-sal e em áreas estratégicas<sup>42</sup>:

- Serão contratadas pela União sob o regime de partilha de produção, caracterizado como um regime no qual o contratado exerce, por sua conta e risco, as atividades de exploração, desenvolvimento e produção e, em caso de descoberta comercial, adquire

<sup>42</sup> Área estratégica: região de interesse para o desenvolvimento nacional, delimitada em ato do poder Executivo, caracterizada pelo baixo risco exploratório e elevado potencial de produção de petróleo e de gás natural.



o direito à apropriação do custo em óleo, do volume da produção correspondente aos *royalties* devidos, bem como de parcela do excedente em óleo, na proporção e condições estabelecidas em contrato<sup>43</sup>.

- Podem resultar (i) de contratos de partilha da produção firmados diretamente com a Petrobras, sem licitação, ou (ii) de contratos firmados com consórcio selecionado em licitação.

Em relação aos contratos licitados, nos quais participam investidores privados, a lei dispõe que:

- A Petrobras será a operadora de todos os blocos e, como tal:
  - Será responsável pela condução e pela execução, direta ou indireta, de todas as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações de exploração e produção;
  - Deterá participação mínima de 30% no consórcio<sup>44</sup>;
- O investidor privado, vencedor da licitação, deverá constituir consórcio com a Petrobras e com a Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA, que significará a adesão da Petrobras às regras do edital e à proposta vencedora<sup>45</sup>;
- A Petrobras poderá participar da licitação do contrato para ampliar a sua participação mínima definida na lei;
- O critério de julgamento da licitação será a oferta de excedente em óleo para a União, respeitado o percentual mínimo definido no edital.

A Lei nº 12.351/10 define ainda as regras de governança a serem observadas pelo consórcio vencedor do processo de licitação, estabelecendo que:

- A Petrobras será responsável pela execução do contrato, sem prejuízo da responsabilidade solidária das consorciadas perante o contratante ou terceiros;

---

<sup>43</sup> Custo em óleo: parcela da produção de petróleo e de gás natural correspondente aos custos e aos investimentos realizados pelo contratado na execução das atividades de exploração, desenvolvimento, produção e desativação das instalações. Excedente em óleo: parcela da produção de petróleo e de gás natural resultante da diferença entre o volume total da produção e as parcelas relativas ao custo em óleo, aos *royalties* devidos e, quando exigível, à participação dos proprietários da terra onde se localiza o bloco.

<sup>44</sup> Nos contratos de concessão, a empresa qualificada como operador não pode ter uma participação inferior a 30% no consórcio.

<sup>45</sup> A PPSA, empresa estatal criada pela Lei nº 12.304/10, tem por objeto a gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia e a gestão dos contratos para a comercialização de petróleo e de gás natural da União.

- Será constituído um Comitê Operacional, a quem cabe a administração do consórcio, tendo a metade de seus membros, inclusive seu presidente, indicados pela PPSA;
- O presidente do Comitê Operacional, indicado pela PPSA, tem poder de veto e voto de qualidade.

O contrato da 1ª Licitação de Partilha de Produção consolida essas regras de governança, ao complementar as cláusulas contratuais que exprimem o disposto no texto legal com a inclusão de anexos que definem o contrato do consórcio entre a PPSA, a Petrobras e os investidores e as regras do consórcio. Em particular, essas últimas procuram mitigar a posição desfavorável do investidor privado no Comitê Operacional, introduzindo a exigência de percentuais mínimos (82,5% e 91%) para a aprovação de determinadas matérias, o que pode conferir a esses investidores a capacidade de impedir sua aprovação (a PPSA e a Petrobras têm no mínimo 65% dos votos nesse comitê).

O formato conferido ao regime de partilha da produção significa o restabelecimento do monopólio estatal da exploração e da produção de petróleo e gás, embora restrito à área do pré-sal e a regiões estratégicas. Os investidores privados, vencedores de licitação do contrato de partilha de produção, independentemente da magnitude de sua participação no capital do consórcio, têm a posição de investidor minoritário no empreendimento<sup>46</sup>.

A 1ª Licitação de Partilha de Produção, realizada em outubro de 2013, teve como objeto área contendo a estrutura conhecida como prospecto de **Libra**, localizada na Bacia de Santos, no polígono do pré-sal.

O edital e o contrato associados a essa licitação, além de refletir o formato do regime de partilha e o papel da Petrobras no novo regime definido pela Lei nº 12.351/10, descritos acima, incorpora também o critério de julgamento das propostas dos licitantes estabelecido pelo referido texto legal e as implicações do novo critério sobre as regras relativas ao conteúdo local dos investimentos realizados pela concessionária. De resto, o edital e o contrato não diferem significativamente dos adotados nos contratos de concessão.

Com a definição da oferta de excedente em óleo para a União como critério de julgamento da licitação, o bônus de assinatura, o programa exploratório mínimo e a exigência de conteúdo

---

<sup>46</sup> Na verdade, um acionista minoritário que compromete mais do que seu investimento inicial, uma vez que (i) o contrato do consórcio estabelece que os consorciados se obrigam a prover o operador em benefício do consórcio, na proporção de suas participações, com os recursos necessários para atender aos objetivos do contrato e (ii) que são solidariamente responsáveis pelas obrigações decorrentes do contrato perante a ANP, a União e a terceiros.

local mínimo deixam de ser variáveis a serem propostas pelos licitantes e passam a ser estabelecidos no edital de licitação.

- O bônus de assinatura foi fixado em R\$ 15 bilhões.
- No tocante ao conteúdo local:
  - Os percentuais mínimos de conteúdo local globais foram fixados em 37% para a Fase de Exploração, 55% para a Etapa de Desenvolvimento em módulos com primeiro óleo até 2021 e 59% para a Etapa de Desenvolvimento em módulos com primeiro óleo a partir de 2022<sup>47</sup>. Tais percentuais são os mesmos adotados nas licitações de contratos de concessão para blocos com idêntica localização (águas profundas e ultraprofundas, com profundidade superior a 400 m).
  - O contrato indica também percentuais mínimos de conteúdo local para itens e subitens especificados. Aqui, no entanto, o contrato difere dos contratos de concessão, adotando especificação distinta e estabelecendo, em muitos casos, valores também distintos para os itens e subitens comuns aos dois contratos<sup>48</sup>.

O novo critério de julgamento das ofertas dos licitantes — o maior excedente em óleo para a União, respeitado o percentual mínimo fixado no edital — observa as seguintes regras:

- A parcela do excedente em óleo cabível à contratante será variável em razão da (A) média do preço do petróleo tipo Brent e da (B) média da produção diária por poço produtor, apurados para o período de cálculo do excedente em óleo;
- O edital especifica, em uma tabela, as parcelas do excedente em óleo cabível à contratante relativas a diversos pares de valores de A e B, tendo como referência a parcela relativa ao par A (preço do petróleo tipo Brent) entre US\$ 100 e US\$ 120,00 e B (produção diária por poço produtor por campo) entre 10 mil e 12 mil barris/dia.
- A oferta dos licitantes deverá referir-se a esse valor base da tabela, isto é, ao valor de barril de petróleo entre US\$ 100 e US\$ 120 e à produção por poço produtor ativo entre 10 mil e 12 mil barris/dia.

---

<sup>47</sup> Evidentemente, desaparecem do edital os percentuais de conteúdo local máximo que constam das licitações de concessões. Observe-se também que os contratos de concessão não fazem distinção de percentuais em função da data de ocorrência do primeiro óleo.

<sup>48</sup> O contrato inova também ao abrir para o contratado a possibilidade de solicitar à ANP o ajuste do conteúdo local com os quais se comprometeu. A solicitação de redução deve ser feita em relação às rubricas específicas, não se estendendo ao conteúdo local global.

- As ofertas dos licitantes não podem ser inferiores a 41,65%.

A licitação do contrato de partilha da produção relativa ao campo de Libra, em outubro de 2013, teve apenas um licitante, um consórcio em que a Petrobras, com 10% de participação (além dos 30% que lhe cabem como operador), está associada à Shell Brasil Petróleo e à Total, com 20% cada uma, e a duas empresas chinesas, CNPC International e CNOOC International, ambas com 10%<sup>49</sup>.

Cabe destacar a ausência dos grandes produtores internacionais de petróleo e gás do leilão, à exceção da Shell e Total, ausência não esperada face ao potencial das reservas licitadas e que contrasta com a ativa participação desses produtores na 11<sup>a</sup> Rodada de Concessões, cinco meses antes. O pouco sucesso da licitação em atrair investidores pode ser associado à magnitude do investimento envolvido, no caso dos investidores de menor porte, e ao comprometimento dos grandes produtores internacionais em elevados investimentos em outras regiões, para o que teria contribuído a demora do início das licitações de campos na área do pré-sal.

A ausência dos grandes produtores internacionais parece, no entanto, refletir também um posicionamento face ao novo modelo regulatório adotado para a área do pré-sal — não em relação ao regime de partilha da produção, mas ao papel da Petrobras e às normas de governança do novo modelo. Na verdade, empresas multinacionais têm se associado à Petrobras nos contratos de concessão, inclusive em consórcios nos quais a Petrobras assume a função de operador. Naqueles casos, no entanto, a governança do empreendimento conjunto foi livremente negociada entre as partes. Além disso, o desconforto do investidor privado no consórcio do modelo de partilha é acentuado pela presença e poderes da PPSA. Sua presença no Comitê Operacional influencia a governança e o dia a dia do consórcio.

## 2.4 Recomendações

O regime de concessão da exploração e produção de petróleo e gás tem sido bem-sucedido, como evidenciado pelos resultados das sucessivas rodadas de licitações realizadas até 2008 e em 2013, bem como, de modo geral, pela evolução da exploração de petróleo e gás nos blocos concedidos. O papel subsidiário conferido a esses investidores pelo

---

<sup>49</sup> Haviam se habilitado para a licitação 10 empresas, além da Petrobras. As empresas habilitadas que não participaram do leilão foram: Ecopetrol, Mitsui & Co, ONGC Videsh, Petrogal Brasil, Petronas Carigali SDN BHD e Repsol Sinopec Brasil.

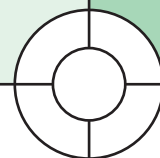
formato adotado pelo regime de partilha da produção reduziu a participação dos investidores privados nas licitações dos contratos de partilha de produção, como evidenciado pela licitação do campo de Libra.

Esse não é, no entanto, o principal problema acarretado pelo monopólio da exploração e produção na área do pré-sal atribuído à Petrobras pelo formato adotado para o regime de partilha. De fato, é provável que a atuação e desempenho da empresa sejam comprometidos pela mobilização de capacidade gerencial e pelo volume de investimento que a exploração do pré-sal exigirá. Assim, a Petrobras — até agora parceiro preferencial de muitos dos investidores na indústria de petróleo e gás no país — pode ser afetada pela própria política que pretendia reforçar sua posição na indústria.

O mais relevante, no entanto, é que o comprometimento da capacidade de investimento da empresa pode afetar o crescimento da produção de petróleo e gás no pré-sal e mesmo à operação eficiente e à execução dos programas de exploração de seus consórcios com investidores privados.

Esses fatores sugerem a necessidade de se avaliar o novo modelo. Essa revisão poderá envolver modificações na Lei nº 12.351/10, especialmente em relação:

- a necessidade de a Petrobras ser a operadora de todos os blocos contratados sob o regime de partilha de produção (art. 4º);
- a obrigatoriedade da participação mínima de 30% da Petrobras nos consórcios para licitações em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas (art. 10º, inciso III, alínea c);
- a exigência de que o licitante vencedor das licitações em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas constitua consórcio com a Petrobras e com a Pré-Sal Petróleo S.A. (seção VII, arts. 19 a 26).



# LISTA DAS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2014

- 1 Governança para a competitividade da indústria brasileira
- 2 Estratégia tributária: caminhos para avançar a reforma
- 3 Cumulatividade: eliminar para aumentar a competitividade e simplificar
- 4 O custo tributário do investimento: as desvantagens do Brasil e as ações para mudar
- 5 Desburocratização tributária e aduaneira: propostas para simplificação
- 6 Custo do trabalho e produtividade: comparações internacionais e recomendações
- 7 Modernização e desburocratização trabalhista: propostas para avançar
- 8 Terceirização: o imperativo das mudanças
- 9 Negociações coletivas: valorizar para modernizar
- 10 Infraestrutura: o custo do atraso e as reformas necessárias
- 11 Eixos logísticos: os projetos prioritários da indústria

- 12 Concessões em transportes e petróleo e gás: avanços e propostas de aperfeiçoamentos
- 13 Portos: o que foi feito, o que falta fazer
- 14 Ambiente energético global: as implicações para o Brasil
- 15 Setor elétrico: uma agenda para garantir o suprimento e reduzir o custo de energia
- 16 Gás natural: uma alternativa para uma indústria mais competitiva
- 17 Saneamento: oportunidades e ações para a universalização
- 18 Agências reguladoras: iniciativas para aperfeiçoar e fortalecer
- 19 Educação para o mundo do trabalho: a rota para a produtividade
- 20 Recursos humanos para inovação: engenheiros e tecnólogos
- 21 Regras fiscais: aperfeiçoamentos para consolidar o equilíbrio fiscal
- 22 Previdência social: mudar para garantir a sustentabilidade
- 23 Segurança jurídica: caminhos para o fortalecimento
- 24 Licenciamento ambiental: propostas para aperfeiçoamento
- 25 Qualidade regulatória: como o Brasil pode fazer melhor
- 26 Relação entre o fisco e os contribuintes: propostas para reduzir a complexidade tributária
- 27 Modernização da fiscalização: as lições internacionais para o Brasil
- 28 Comércio exterior: propostas de reformas institucionais
- 29 Desburocratização de comércio exterior: propostas para aperfeiçoamento
- 30 Acordos comerciais: uma agenda para a indústria brasileira
- 31 Agendas bilaterais de comércio e investimentos: China, Estados Unidos e União Europeia
- 32 Investimentos brasileiros no exterior: a importância e as ações para a remoção de obstáculos
- 33 Serviços e indústria: o elo perdido da competitividade
- 34 Agenda setorial para a política industrial
- 35 Bioeconomia: oportunidades, obstáculos e agenda

- 36 Inovação: as prioridades para modernização do marco legal
- 37 Centros de P&D no Brasil: uma agenda para atrair investimentos
- 38 Financiamento à inovação: a necessidade de mudanças
- 39 Propriedade intelectual: as mudanças na indústria e a nova agenda
- 40 Mercado de títulos privados: uma fonte para o financiamento das empresas
- 41 SIMPLES Nacional: mudanças para permitir o crescimento
- 42 Desenvolvimento regional: agenda e prioridades



## **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI**

*Robson Braga de Andrade*  
Presidente

### **Diretoria de Políticas e Estratégia**

*José Augusto Coelho Fernandes*  
Diretor

### **Diretoria de Desenvolvimento Industrial**

*Carlos Eduardo Abijaodi*  
Diretor

### **Diretoria de Relações Institucionais**

*Mônica Messenberg Guimarães*  
Diretora

### **Diretoria de Educação e Tecnologia**

*Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti*  
Diretor

*Julio Sergio de Maya Pedrosa Moreira*  
Diretor Adjunto

### **Diretoria Jurídica**

*Hélio José Ferreira Rocha*  
Diretor

### **Diretoria de Comunicação**

*Carlos Alberto Barreiros*  
Diretor

### **Diretoria de Serviços Corporativos**

*Fernando Augusto Trivellato*  
Diretor

**CNI**

**Diretoria de Relações Institucionais – DRI**

*Mônica Messenberg Guimarães*

Diretora de Relações Institucionais

**Gerência Executiva de Infraestrutura – GEINFRA**

*Wagner Ferreira Cardoso*

Gerente-Executivo de Infraestrutura

*Matheus Braga de Castro*

Equipe Técnica

*Eduardo Augusto Guimarães*

Consultor

**Coordenação dos projetos do Mapa Estratégico da Indústria 2013-2022**

**Diretoria de Políticas e Estratégia – DIRPE**

*José Augusto Coelho Fernandes*

Diretor de Políticas e Estratégia

*Renato da Fonseca*

*Mônica Giágio*

*Fátima Cunha*

**Gerência Executiva de Publicidade e Propaganda – GEXPP**

*Carla Gonçalves*

Gerente Executiva

*Walner Pessôa*

Produção Editorial

**Gerência de Documentação e Informação - GEDIN**

*Mara Lucia Gomes*

Gerente de Documentação e Informação

*Alberto Nemoto Yamaguti*

Normalização

---

*Ideias, Fatos e Texto Comunicação e Estratégias*

Edição e sistematização

*Denise Goulart*

Revisão gramatical

Grifo Design

Projeto Gráfico

Editorar Multimídia

Editoração

*Mais Soluções Gráficas*

Impressão



*Confederação Nacional da Indústria*

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA