



GOVERNO DO  
**Rio de  
Janeiro**



# **PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE – PMI**

**Estudos de Concessão  
Lote Eixo Noroeste**

**PRODUTO RT4.1**

**ASPECTOS CONTRATUAIS E JURÍDICOS**

**MODALIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS  
DE CONCESSÃO**



# **PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE - PMI**

**Estudos de Concessão  
Lote Eixo Noroeste**

## **PRODUTO RT4.1 ASPECTOS CONTRATUAIS E JURÍDICOS - VOLUME 1**

### **MODALIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE CONCESSÃO (REVISÃO)**

Agosto de 2019

Ao

**Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas - PROPAR e  
Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico**

Palácio Guanabara - R. Pinheiro Machado, s/nº - Laranjeiras, Rio de Janeiro - RJ, 22231-901

Ref.: Estudos técnicos destinados à implementação de concessão de rodovias estaduais do Rio de Janeiro – Lote Eixo Noroeste.

Prezados Senhores,

A Dynatest Engenharia Ltda vem por meio do presente, entregar formalmente ao Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas e a Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico, a revisão do produto **RT4.1 – Aspectos Contratuais e Jurídicos – Volume 1, Modalidade de Implementação dos serviços de concessão**, conforme requisitos constantes do Edital de Chamamento Público nº 01/2018 e Anexos e orientações desta Ilustre Comissão.

Ficamos à disposição para quaisquer dúvidas e/ou esclarecimentos que se façam necessários.

Atenciosamente,

Leonardo Appel Preussler

## SUMÁRIO

# SUMÁRIO

|                                                                       |           |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. APRESENTAÇÃO.....</b>                                           | <b>6</b>  |
| 1.1 ESCOPO DO TRABALHO.....                                           | 7         |
| 1.2 EQUIPE TÉCNICA .....                                              | 10        |
| 1.3 FONTES DE INFORMAÇÃO.....                                         | 11        |
| 1.4 MAPA DE SITUAÇÃO.....                                             | 12        |
| <b>2. ASPECTOS CONTRATUAIS E JURÍDICOS.....</b>                       | <b>13</b> |
| 2.1 INTRODUÇÃO AOS VOLUMES .....                                      | 14        |
| <b>3. MODALIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE CONCESSÃO .....</b> | <b>16</b> |
| 3.1 EXECUÇÃO POR OUTROS AGENTES.....                                  | 18        |
| 3.2 EXECUÇÃO PELO PODER PÚBLICO.....                                  | 19        |
| 3.3 A CONCESSÃO. ....                                                 | 20        |

## **1. APRESENTAÇÃO**

# 1. APRESENTAÇÃO

## 1.1 Escopo do Trabalho

A Dynatest Engenharia encaminha a presente revisão do Relatório Técnico, denominado “RT4.1 – Aspectos Contratuais e Jurídicos – Volume 1, Modalidade de Implementação dos serviços de concessão”, integrante dos estudos técnicos, conforme estabelecido no Edital de Chamamento Público nº 01/2018, referente aos Estudos Técnicos destinados à Implementação de Concessão de Rodovias Estaduais do Rio de Janeiro, Lote Eixo Noroeste. O referido Lote contempla uma extensão de 195,55 km e abrange trechos das rodovias estaduais RJ-122, RJ-158, RJ-160 e RJ-186.

- ✓ RJ-122, início no entroncamento com a rodovia BR-116 (Rio Teresópolis), e fim no entroncamento com a rodovia BR-116, extensão de 35,2 km;
- ✓ RJ-158, início no entroncamento com a rodovia BR-393 e fim no entroncamento com a rodovia RJ-160, extensão de 7 km;
- ✓ RJ-160, início no entroncamento com a RJ-158 e fim no entroncamento com a rodovia RJ-116, extensão de 51,6 km;
- ✓ RJ-186, início na divisa com MG e fim na divisa com ES, extensão de 101,75 km.

O trecho rodoviário em questão atravessa os municípios:

- ✓ RJ-122
  - Guapimirim;
  - Cachoeiras de Macacu.
- ✓ RJ-158
  - Carmo.
- ✓ RJ-160
  - Carmo;
  - Cantagalo;
  - Cordeiro.
- ✓ RJ-186
  - Bom Jesus de Itabapoana;
  - Itaperuna;
  - São João de Ubá;
  - Santo Antônio de Pádua.

A seguir, as figuras ilustram o início e o fim da rodovia (Figura 1 a Figura 4).





Figura 1 – Início e fim do trecho: RJ-122.

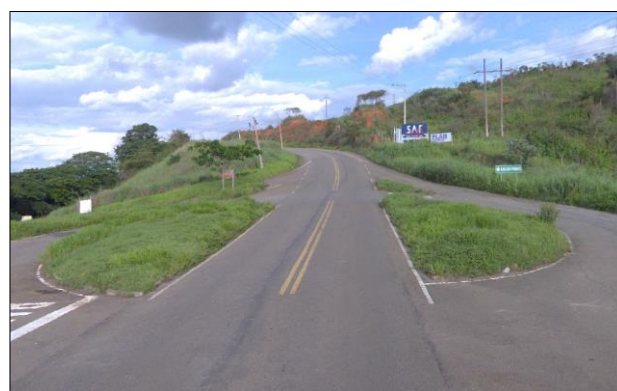


Figura 2 – Início e fim do trecho: RJ-158.

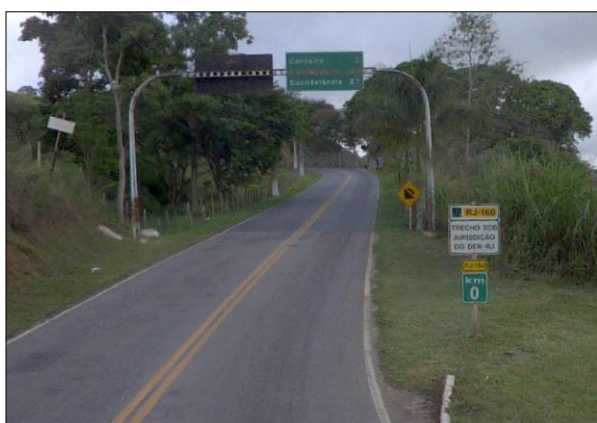


Figura 3 – Início e fim do trecho: RJ-160.





Figura 4 – Início e fim do trecho: RJ-186

As coordenadas de início e fim de trecho estão apresentadas na Tabela 1.

Tabela 1 - Coordenadas geográficas de início e fim de trecho. Datum horizontal WGS 84.

| Rodovia | Início       |               | Fim          |               |
|---------|--------------|---------------|--------------|---------------|
|         | Latitude (°) | Longitude (°) | Latitude (°) | Longitude (°) |
| RJ-122  | -22,546964   | -42,987035    | -22,516029   | -42,696308    |
| RJ-158  | -21,876863   | -42,66722     | -21,856722   | -42,608718    |
| RJ-160  | -22,047454   | -42,355265    | -21,856722   | -42,608718    |
| RJ-186  | -21,658263   | -42,343056    | -21,135641   | -41,662541    |

## 1.2 Equipe Técnica

A equipe técnica chave está apresentada na Tabela 2 a seguir.

Tabela 2 - Equipe chave.

| Coordenação Geral            |                                                                                                                                                               |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Leonardo Appel Preussler     | Coordenação e Responsável Técnico pelo Estudo de Concessão                                                                                                    |
| Paloma Gentil Fialho Barbosa | Co-Coordenador e Co-Responsável Técnico pelo Estudo de Concessão                                                                                              |
| Estudos de Engenharia        |                                                                                                                                                               |
| Paloma Gentil Fialho Barbosa | Coordenadora e Responsável Técnica pelos estudos de CAPEX, incluindo fase de trabalhos iniciais, recuperação, simulações com HDM-4 e ampliações de capacidade |
| Aline Hayashi Suzuki         | Coordenadora e Responsável Técnica pelos estudos ambientais e Responsável Técnica dos estudos de OPEX                                                         |
| Vitor Antonio Canato         | Coordenador e Responsável Técnico pelos estudos de tráfego e simulação de redes de tráfego de aproximadamente 500 km no Visum                                 |
| David Ferreira Luzrnik       | Responsável pelos estudos de melhorias e ampliação de capacidade                                                                                              |
| Lucas Fonseca Oliveira       | Responsável pelo orçamento                                                                                                                                    |
| Luciana Moreira Barbosa      | Co-Responsável Técnica pelos estudos de OPEX                                                                                                                  |
| Gabriele da Silva Ramalho    | Co-Responsável Técnica pelos estudos de CAPEX                                                                                                                 |
| Fernando Santos              | Responsável pelos Levantamentos de Campo com FWD, <i>Pavement Scanner</i> (IGG+LVC+LVD+IRI), Drone                                                            |
| Análises Financeiras         |                                                                                                                                                               |
| Ruy Moraes                   | Coordenador e Responsável pelos trabalhos de análise e viabilidade econômico financeira                                                                       |
| Rui Alves Margarido          | Coordenador e Co-Responsável pelos trabalhos de análise e viabilidade econômica financeira                                                                    |
| Aspectos Jurídicos           |                                                                                                                                                               |
| Alexandre Frayze David       | Aspectos jurídicos e contratuais                                                                                                                              |

### 1.3 Fontes de Informação

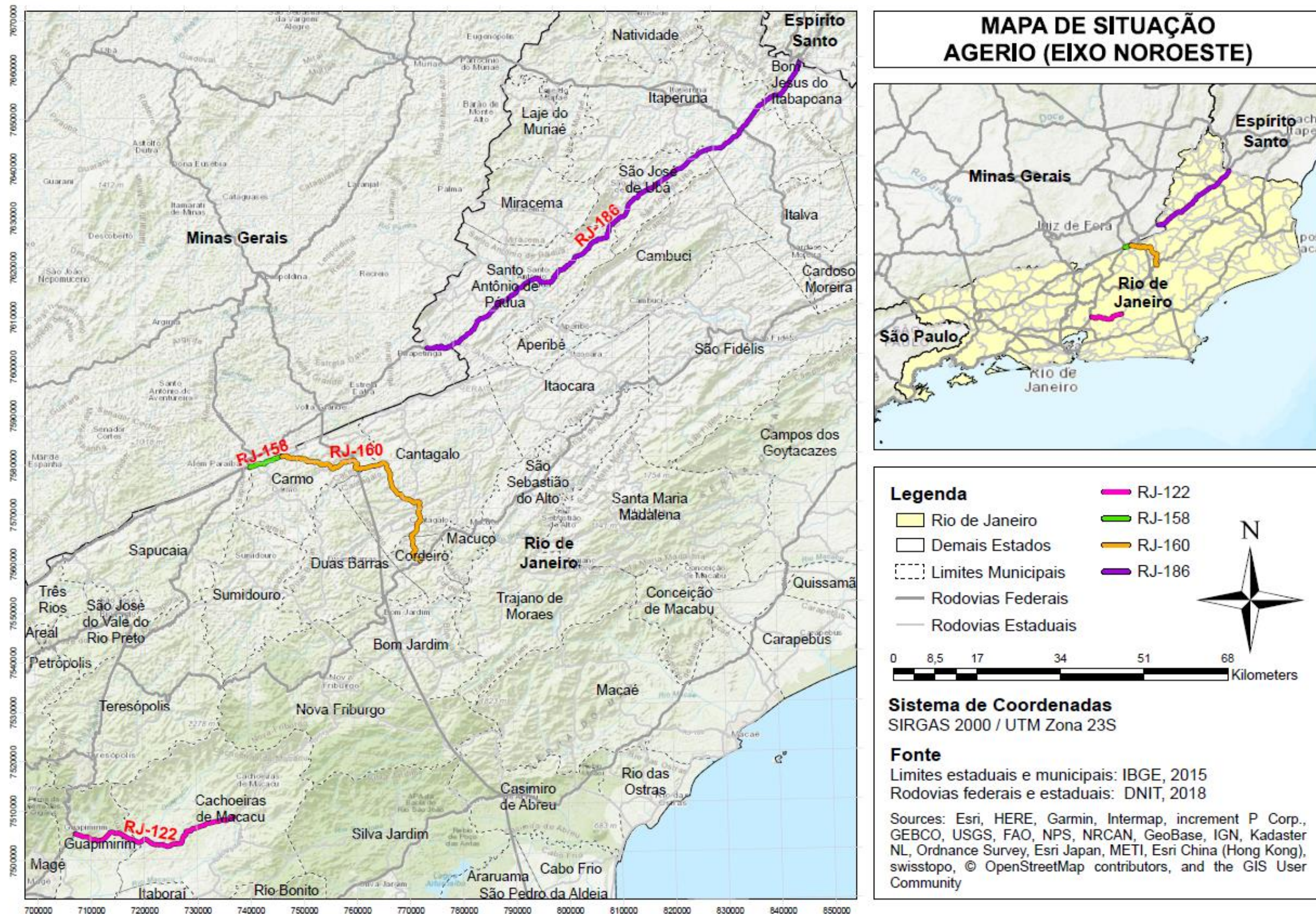
As informações utilizadas para desenvolvimento deste estudo incluíram obtenção de dados através de:

- ✓ Pesquisa e levantamento de informações em fontes secundárias que caracterizam as condições ambientais e sociais da área de influência do projeto;
- ✓ Normas legais que têm incidência sobre os aspectos ambientais e sociais do trecho da rodovia em estudo;
- ✓ Cadastro físico do sistema e levantamentos primários desenvolvidos pela Dynatest Engenharia Ltda como parte dos estudos iniciais em outubro e novembro de 2018;
- ✓ Orientações da Ilustre Comissão.



## 1.4 Mapa de Situação

O mapa de situação do trecho do lote Eixo Noroeste está apresentado no Mapa 1 apresentado na sequência.



Mapa 1 - Mapa de situação – Lote Eixo Noroeste.



## **2. ASPECTOS CONTRATUAIS E JURÍDICOS**

## 2. ASPECTOS CONTRATUAIS E JURÍDICOS

O Edital de Chamamento aponta a necessidade de que os trabalhos apresentem um Relatório Técnico de natureza jurídica, denominado Relatório Técnico – Aspectos Contratuais e Jurídicos.

Sua apresentação deve se dar em 4 (quatro) distintos volumes, identificados como “Modalidade de Implementação dos Serviços”, “Indicadores de Desempenho”, “Análise de Riscos” e “Aspectos Institucionais / Documentos Jurídicos / Assessoramento do Processo licitatório.”

Estes volumes são aqui apresentados, cada qual devidamente identificado para facilitar sua consulta.

A sua revisão seguiu as orientações constantes da “Reabertura do Prazo de Prazo para Reapresentação dos Estudos Técnicos”, bem como reuniões de trabalho subsequentes.

O objetivo é o de aperfeiçoar e alinhar o conteúdo do trabalho original aos anseios e orientações do Estado do Rio de Janeiro.

### 2.1 Introdução aos Volumes

O marco regulatório atual relativo às concessões de serviços e bens públicos tem seu nascedouro na Lei Federal n. 8.987/95, que disciplinou o regime de concessão e permissão na prestação dos serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal.

Por ela, criou-se a figura da hoje chamada “Concessão Tradicional”, que são aquelas Contratos de Concessão firmados pela Administração Pública onde um bem ou serviço é transferido, temporariamente, para a exploração da iniciativa privada, que passará a explorar tal serviço ou bem pela cobrança de uma tarifa (ou preço público) de seu usuário final.

O legislador caracterizou estas concessões como *a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado* quando o contrato tratasse exclusivamente de serviços.

Já nos casos em que há a indicação de execução de obras, afirma a lei que a *“concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o*

*investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado”.*

Nestes ajustes, a remuneração do parceiro privado sempre era obtida pela cobrança de uma tarifa diretamente do usuário final, inexistindo necessidade do Poder Público realizar qualquer aporte financeiro para a viabilidade do objeto contratual.

Reiteradas vezes aperfeiçoada e sempre tendo como construção complementar o marco regulatório de licitações públicas – a Lei Federal n. 8.666/93 – encontrou seu limite quando houve a necessidade de o Estado Brasileiro constituir um novo modelo de concessões, no qual parte do ajuste (ou sua integralidade) era suportada diretamente pelo Poder Público.

Esta construção financeira dá-se para viabilizar a concessão de serviços ou ativos cuja estruturação financeira demonstre-se insuficiente (ou inconveniente) de ser suportada integralmente por tarifas.

Daí surge a Lei Federal n. 11.079/04, que instituiu as “(...) *normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública*”.

Esta nova legislação trouxe dois novos modelos de contratos de concessão, assim descritos em seu artigo 2º:

- Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.
- Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Desta feita, pode-se resumir de forma simplificada os possíveis Contratos de Concessão da seguinte forma:

- ➔ Tradicional, onde o Concessionário é remunerado pela cobrança de uma tarifa ou preço público direto do usuário final;
- ➔ Patrocinada, onde o Concessionário é remunerado parcialmente pela cobrança de uma tarifa ou preço público direto do usuário final, e o restante da remuneração é suportada pelo Poder Concedente e, finalmente;
- ➔ Administrativa, onde o Concessionário é remunerado integralmente pelo Poder Público.

Evidentemente, todo ajuste suporta, em tese, qualquer solução. Contudo, os estudos financeiros e podem revelar aquela que é mais conveniente sob o ponto de vista do custo x benefício.



E, diante dos estudos realizados e apresentados no caderno Econômico-Financeiro, podemos aqui tecer alguns comentários sobre cada modalidade potencial de solução para o desejo do Estado do Rio de Janeiro de aprimorar as condições de seu sistema rodoviário.

### **3. MODALIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE CONCESSÃO**



### 3. MODALIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE CONCESSÃO

A recuperação e melhoria da qualidade da infraestrutura rodoviária em estudo exigem a implementação de três atividades.

São elas; (i) a realização de obras de melhoria da capacidade do sistema rodoviário, (ii) a implantação de um modelo mais moderno de operação do trecho e, finalmente (iii) o planejamento e execução de um programa de monitoramento e manutenção da rodovia.

Todas elas requerem o aporte de recursos financeiros, sejam eles do tesouro ou da iniciativa privada.

A estruturação destas atividades é facilmente identificável no PER, enquanto o estudo financeiro as orça e estima seu impacto.

De outro bordo, não há dúvidas sobre a necessidade da implementação destas providências para a melhora da qualidade do sistema viário analisado e entrega de melhores condições de conforto e segurança aos usuários da região.

Mas a questão que emerge é: Dentro dos tipos de Contratos Administrativos previstos pelo legislador federal, qual é a opção que melhor traduz a equação *custo benefício* para o Interesse Público?

O Edital do Chamamento Público elenca, como possíveis soluções os seguintes cenários: (i) Concessão Patrocinada, (ii) Concessão Administrativa; (iii) Concessão Tradicional; (iv) Execução pelo Poder Público ou (v) Execução por outros agentes.

Vamos a estas, uma a uma.

#### 3.1 Execução por outros agentes

A execução das obras de melhoria necessárias para atender aos anseios do Estado do Rio de Janeiro por outros agentes implica, claro, na contratação de empresas de engenharia, que se encarregariam de executá-las.

Contudo, neste cenário, todo o custo financeiro deve ser suportado pelo Estado do Rio de Janeiro, dado que o parágrafo terceiro do art. 7º da Lei Federal n. 8.666/93 expressamente veda que os contratos de obras incluam em seu objeto que “(...) a obtenção de recursos financeiros para sua

*execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica”.*

Para além destas, é certo que atualmente o DER/RJ não consegue fazer frente aos padrões e níveis de serviços encontrados nas rodovias concedidas, com a oferta de socorro mecânico, socorro por ambulâncias, ou monitoramento de tráfego com sistema de câmeras. Mesmo a atividade de reposição da sinalização viária, horizontal e vertical, e simples capina têm se mostrado bastante limitada frente a escassez de recursos financeiros.

Uma vez que o cenário atual das finanças do Estado, infelizmente, indica a impossibilidade de suporte destes custos pelo erário, tanto das obras quanto dos custos operacionais, a solução da contratação das obras resta devidamente afastada.

### **3.2 Execução pelo Poder Público**

A execução das obras públicas diretamente pelo Poder Público era solução comum entre as décadas de 30 a 70 do século passado.

Naqueles tempos, eram as autarquias rodoviárias dos diferentes Estados – os Departamentos de Estradas de Rodagem – verdadeiras empreiteiras de obras públicas, contratando da iniciativa privada algumas poucas atividades específicas, e contando com seu pessoal e maquinário próprios para a expansão e manutenção das rodovias.

Durante a década de 80, contudo, este cenário foi se alterando rapidamente. A dificuldade de manter um parque de máquinas atualizado, aliado a pouca mobilidade e burocracia contratual fez com que, paulatinamente, o Estado contasse cada vez mais com as empreiteiras privadas, que assumiram grande parte das obras rodoviárias, culminando com a assunção de praticamente todas elas na década de 90.

Como consequência, hoje as Autarquias Rodoviárias têm pouca ou nenhuma capacidade de mobilização para assumir, diretamente, as obras indicadas no estudo técnico aqui apresentado.

Diante desta realidade, a solução ventilada se mostra inviável no curto prazo, de sorte que é afastada.

### 3.3 A Concessão

A solução contratual pela modalidade da concessão mostra-se, neste momento, como a mais interessante para o Poder Público.

De imediato, é necessário afastar as estruturas objeto da Lei de Parcerias Público Privadas, ou seja, a Concessão Administrativa e a Patrocinada. Isto porque tais modelos contratuais exigem o aporte de recursos por parte do Poder Público e, como vimos no item 1.2.1, no momento, o Estado do Rio de Janeiro não possui capacidade para assumir compromissos financeiros.

A dúvida que surge então é: Há um modelo de Contrato que possa ser proposto e que seja viável economicamente?

Esta resposta é dada pelo PER e pelos estudos financeiros aqui propostos e encartados. Eles indicam que é possível a um particular assumir o compromisso de realizar uma série de obras de melhoria e recuperação da malha rodoviária aqui analisada, e também assumir sua operação com a implementação de serviços hoje não oferecidos, mediante a cobrança de uma tarifa de pedágio **sem** a necessidade de aporte do Poder Público.

Isto transfere para a iniciativa privada o ônus de realizar, desde já, os investimentos financeiros necessários para a melhoria do sistema rodoviário, desonerando o Estado do Rio de Janeiro desta incumbência.

As vantagens são sensíveis e facilmente perceptíveis.

- (i) A concessão não exige aporte de recursos do erário;
- (ii) A concessão não prejudica a capacidade de endividamento do Estado, pois todos os investimentos são captados e suportados pelo agente privado;
- (iii) Há pronta melhoria do sistema rodoviário, trazendo ganho da qualidade do trecho para seus usuários no curto prazo, e aumento da capacidade do viário no médio prazo;
- (iv) Há o fomento da economia local, seja pela realização das obras, seja pela inclusão de novos serviços hoje não prestados, seja pela movimentação tributária, gerando empregos e renda para a região;
- (v) Com a melhoria do sistema rodoviário, há o potencial incremento da indústria do turismo e a facilidade de movimentação pela região;



- (vi) Há a redução do custo de transporte de cargas, pela redução do tempo de viagem e melhora da qualidade do pavimento, além da oferta de serviços operacionais como guincho, socorro mecânico e monitoramento da via

Em outras palavras, além de não haver investimento do erário, pode-se realizar investimentos na região, distribuídos ao longo de 25 (vinte e cinco) anos, assegurando não só a preservação da melhora da qualidade da operação da rodovia, mas também do desenvolvimento econômico da região.

Afora os argumentos acima lançados, ainda há que se ponderar que a melhora da qualidade do sistema viário trará, para além do conforto ao usuário, maior segurança, reduzindo a perda de vidas.

A única questão remanescente centra-se na avaliação da capacidade econômica que o projeto apresenta, para definir o grau de qualidade que se pretende dar ao sistema rodoviário e/ou valor de uma eventual outorga financeira.

Conforme os estudos financeiros apresentados, desenha-se diferentes cenários entre valor mínimo de tarifa de pedágio, e potencial outorga financeira em favor do Estado. Em quase todos os cenários, o valor da Outorga potencialmente proposto não é relevante a ponto de apresentar-se como de auxílio marcante para as finanças do Estado.

De outro lado, a opção de se impor já no Edital um valor piso de outorga maior levará, automaticamente, a necessidade de se prever também uma tarifa base substancialmente mais elevada, prejudicando a aceitabilidade do modelo junto à população.

De outro bordo, a opção de um concurso pela menor tarifa, sem outorga, leva a que o valor a ser efetivamente praticado será, necessariamente, menor do que o originalmente divulgado, atraindo assim maior simpatia por parte da população local, sem nenhum prejuízo da qualidade dos investimentos previstos.

Nos parece, portanto, que diante deste quadro, coloca-se mais interessante sob o ponto de vista da equação impacto social e custo benefício, optar-se pela solução de menor tarifa, ao lugar da maior outorga.

Diante deste quadro, nos parece simples concluir que:

- ✓ Os cenários de execução direta, ou por outros agentes (Lei Federal n. 8.666/93) esbarra nas dificuldades atuais do erário em fazer frente a novas contratações, não sendo – assim – soluções elegíveis para o momento;
- ✓ A concessão administrativa ou patrocinada esbarra nas mesmas dificuldades e, para além disto, os estudos financeiros indicaram de forma clara ser possível a concessão

tradicional dentro de um modelo operacional melhor que o atual, mas com tarifário atraente para o usuário;

- ✓ A solução da concessão tradicional não só é possível, como o é com tarifa bastante razoável, sugerindo-se a solução da concorrência pela menor tarifa, para gerar maior aderência da população em geral.

Permanece a equipe de assessoria jurídica, contudo, desde sempre à inteira disposição desta Ilustre Comissão para prestar qualquer esclarecimento complementar que se fizer necessário, bem como elaborar quaisquer documentos ou análises complementares necessárias à efetiva e final consideração desta proposta, e sua subsequente aprovação, incluindo-se aí todos os atos necessário até a deflagração do Edital de Licitação.

Cordialmente

**Alexandre Frayze David**