



MODALIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE CONCESSÃO

***Relatório Técnico 4.1 – Aspectos Contratuais e Jurídicos –
Volume 1***

***Estudos Técnicos Destinados à Implementação de Concessão
de Rodovias Estaduais do Rio de Janeiro – PMI.***

GRUPO 3 – NORTE – RJ 244

24/04/2019

CONTROLE DE REVISÃO

R00	30/10/2018	EMISSÃO INICIAL			
REVISÃO	DATA	DESCRIÇÃO	ELAB.	CONF.	APROV.
REVISÕES					

SUMÁRIO

1	ATIVIDADE DE DIAGNÓSTICO JURÍDICO.....	5
1.1	LEI ESTADUAL Nº 2.831/97 E SUAS REPERCUSSÕES NO PROJETO	5
1.2	ISENÇÕES TARIFÁRIAS CONCEDIDAS RECENTEMENTE A USUÁRIOS DE RODOVIAS ESTADUAIS	6
1.3	PROJETOS DE LEI ESTADUAIS DE INTERESSE PARA O PROJETO	11
1.4	SOBREPOSIÇÃO DE COMPETÊNCIAS DO DER E DA AGETRANSP.....	16
1.5	DECRETO QUE INCLUI A RJ-244 NA MALHA RODOVIÁRIA ESTADUAL.....	17
1.6	REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E SUAS REPERCUSSÕES.....	17
1.7	TAXA DE REGULAÇÃO DEVIDA PELA CONCESSIONÁRIA	20
1.8	VERBA DE APARELHAMENTO DA POLÍCIA RODOVIÁRIA.....	21
1.9	INCIDÊNCIA DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA (ISS)	23
1.9.1	CAMPOS DOS GOYTACAZES	27
1.9.2	SÃO JOÃO DA BARRA	29
1.10	ISENÇÕES FISCAIS.....	32
1.10.1	ISS	32
1.10.2	ICMS	33
1.10.3	PIS/COFINS	34
1.10.4	RESPONSABILIDADE FISCAL.....	35
1.10.5	REIDI	35
1.11	INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO	35
1.12	CONVÊNIOS	36
1.13	POSSÍVEL PROJETO CONCORRENTE COM A RJ-244	38
1.14	TRANSFERÊNCIA DO VIADUTO DA ESTRADA DO MORRO DE ITAOCA.....	39
2	ATIVIDADE DE CENÁRIOS E ALTERNATIVAS	40
2.1	IDENTIFICAÇÃO, AVALIAÇÃO E FORMATAÇÃO DAS POSSÍVEIS MODELAGENS JURÍDICAS PARA A EXPLORAÇÃO DAS RODOVIAS ESTADUAIS OBJETO DO PMI	40
2.1.1	CONCESSÃO COMUM.....	41
2.1.2	CONCESSÃO PATROCINADA.....	42
2.1.3	CONCESSÃO ADMINISTRATIVA	45
2.1.4	EXPLORAÇÃO PELO PODER PÚBLICO, POR MEIO DE SUA ADMINISTRAÇÃO DIRETA OU INDIRETA	45

2.1.5	EXPLORAÇÃO POR OUTROS AGENTES	46
2.2	COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS JURÍDICAS IDENTIFICADAS E DEMONSTRAÇÃO DAQUELA MAIS ADEQUADA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS OBJETO DO PMI E QUE MELHOR SUSTENTA O PROJETO	46
2.3	AVALIAÇÃO DA NECESSIDADE DE ADAPTAÇÃO DO ARCABOUÇO JURÍDICO-REGULATÓRIO EM VIGOR PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA ALTERNATIVA JURÍDICA PROPOSTA	56
3	ANEXO: ATIVIDADE DE LEVANTAMENTO.....	57
3.1	ARCABOUÇO JURÍDICO-REGULATÓRIO.....	57
3.1.1	ÂMBITO FEDERAL.....	57
3.1.2	ÂMBITO ESTADUAL	63
3.1.3	ÂMBITO MUNICIPAL	88
3.1.4	EXPERIÊNCIAS NO SETOR RODOVIÁRIO	89
3.1.5	JURISPRUDÊNCIA.....	90

1 ATIVIDADE DE DIAGNÓSTICO JURÍDICO

De acordo com o Plano de Trabalho, o Relatório Técnico 1 – Aspectos Contratuais e Jurídicos – Volume 1 (RT 4.1 – Modalidade de Implantação dos Serviços da Concessão) foi dividido em duas parcelas: “*Diagnóstico Jurídico*” e “*Cenários e Alternativas*”.

A parcela de “*Diagnóstico Jurídico*” do Relatório 4.1 contempla os resultados das atividades abaixo relacionadas:

- (i) Levantamento e análise do arcabouço jurídico-regulatório em vigor relativo ao objeto do PMI;
- (ii) Levantamento e exame dos documentos de planejamento e dos planos diretores municipais em vigor aplicáveis ao caso;
- (iii) Levantamento e análise de experiências no setor rodoviário e em outros setores que sejam úteis para o PMI;
- (iv) Levantamento e exame de eventuais contratos, convênios e instrumentos congêneres que tenham por objeto os trechos objeto do PMI; e
- (v) Levantamento e avaliação de precedentes judiciais e administrativos relevantes sobre o regime de exploração da infraestrutura rodoviária e dos serviços objeto do PMI.

Os resultados das diversas atividades de levantamento acima descritas foram detalhados pormenorizadamente no Anexo ao presente Relatório.

O material levantado foi minuciosamente analisado, com o propósito de identificar eventuais repercussões na modelagem do projeto. Como resultado, são apresentadas, abaixo, as principais questões que podem impactar o projeto.

Nada obstante, nas atividades de levantamento também foram identificadas normas de caráter operacional, como leis e resoluções da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro (“AGETRANSP”), cujo conteúdo será considerado na modelagem técnico-operacional do projeto. Referidas normas estão indicadas no Anexo ao presente Relatório.

1.1 LEI ESTADUAL Nº 2.831/97 E SUAS REPERCUSSÕES NO PROJETO

De acordo com o art. 70 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, “*incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos*”.

Com fundamento em referido artigo, foi promulgada a Lei Estadual nº 2.831/97 (“Lei Estadual de Concessões”), que dispõe sobre o regime de concessão de serviços e de obras públicas e de permissão da prestação de serviços públicos.

De acordo com o art. 5º da Lei Estadual de Concessões, toda concessão e permissão de serviços públicos deverá ser precedida de Decreto do Poder Executivo, publicado previamente ao edital de licitação. O mencionado Decreto deverá: (i) justificar a conveniência da outorga da concessão de serviços públicos; (ii) indicar as diretrizes básicas para o regulamento do serviço e a respectiva concorrência; e (iii) caracterizar seu objeto, área e prazo. A minuta do Decreto consta do Relatório RT 4.4.

Neste sentido, **será necessária a publicação do mencionado Decreto do Poder Executivo para a outorga da concessão da rodovia RJ-244.**

Para além disso, a Lei Estadual de Concessões limita, em seu art. 3º, o prazo de outorga da concessão comum a 25 (vinte e cinco) anos, permitida uma única prorrogação, por no máximo o mesmo período.

Conforme indicado na segunda parte desse Relatório, denominada “*Cenários e Alternativas*”, o regime contratual eleito para a concessão da RJ-244 é o de *concessão comum*. Por tal razão, referida limitação temporal foi considerada e observada na modelagem econômico-financeira do projeto.

No entanto, o aumento para 30 (trinta) anos do prazo máximo da outorga de concessão seria positivo para o projeto, por propiciar a redução da tarifa de pedágio referencial calculada nestes Estudos Técnicos, atendendo, assim, ao princípio da modicidade tarifária, insculpido no art. 3º, parágrafo único, Lei Estadual de Concessões. Para ilustrar os efeitos positivos do aumento para 30 (trinta) anos do prazo da concessão, a modelagem econômico-financeira do projeto inclui cenário com essa previsão.

Desse modo, propõe-se a alteração do art. 3º da Lei Estadual de Concessões para ampliação do prazo máximo para a outorga de concessão de serviços públicos, passando de 25 (vinte e cinco) para 30 (trinta) anos.

1.2 ISENÇÕES TARIFÁRIAS CONCEDIDAS RECENTEMENTE A USUÁRIOS DE RODOVIAS ESTADUAIS

Na data de 03/12/2018, foi publicada a Lei Estadual nº 8.170/18, que estipula isenção tarifária aos veículos cujos proprietários possuam residência permanente ou exerçam atividade profissional permanente no Município em que esteja localizada praça de cobrança de pedágio, sem a correspondente

recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias vigentes. Veja-se abaixo os principais dispositivos da Lei Estadual nº 8.170/18:

“Art. 1º A Rodovia Estadual administrada pela iniciativa privada, através de contrato de concessão, ou pelo Poder Público Estadual ou Municipal, isentará do pagamento de tarifa de pedágio o veículo, cujo proprietário possua residência permanente ou exerça atividade profissional permanente no próprio Município em que esteja localizada praça de cobrança de pedágio.

§ 1º Para se beneficiar da isenção na praça de cobrança de pedágio do município em que reside ou trabalha, o proprietário deverá ter seu veículo credenciado, pelo poder concedente e pelo concessionário ou pelo Estado ou Município, quando não houver concessão da via.

§ 2º O proprietário do veículo, que faz jus a isenção do caput, deverá manter seu veículo cadastrado, anualmente, junto à Concessionária ou ao Poder Público Estadual ou Municipal que administre o pedágio quando não houver concessão.

Art. 2º Em caso de Concessão, os custos extras eventuais gerados pela aplicação desta Lei correrão à custa do concessionário.

Art. 3º Em nenhuma hipótese haverá reajuste ou revisão de tarifa de pedágio de rodovia estadual, concedida ou não, sem que haja prévia audiência pública amplamente convocada com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.”

O Projeto de Lei nº 126-A, que resultou na Lei Estadual nº 8.170/18, havia sido vetado integralmente pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, dentre outros motivos pelo desequilíbrio econômico-financeiro provocado nos contratos de concessão de rodovia. No entanto, referido veto foi rejeitado pela Assembleia do Estado do Rio de Janeiro (“ALERJ”) na data de 27/11/2018. Sendo assim, o Projeto de Lei nº 126-A foi convertido na Lei Estadual nº 8.170/18, promulgada pelo Presidente da ALERJ e publicada em 03/12/2018.

A despeito de sua recente publicação, a Lei Estadual nº 8.170/18 poderá ter sua constitucionalidade questionada. Isso porque o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que a concessão de isenção tarifária por meio de lei configura interferência indevida do Poder Legislativo no Poder Executivo, caracterizando inconstitucionalidade. Veja-se, nesse sentido, fragmento da decisão do Recurso Extraordinário nº 550.674, de Relatoria do Ministro Dias Toffoli, julgado em 5.12.2011:

“Ressalte-se que o acórdão recorrido se ajusta a essa orientação na medida em que a Lei Municipal nº 3.533/04, de Matão, obriga a empresa permissionária do transporte coletivo urbano municipal a conceder gratuidade a pessoas maiores de sessenta anos, o que demonstra nítida interferência indevida em outra esfera de poder, caracterizando, destarte, sua inconstitucionalidade, que foi bem reconhecida pelo Tribunal de origem.”

Não bastasse o quanto exposto acima, o art. 2º da Lei Estadual nº 8.170/18 determina que os custos extras gerados pela estipulação da isenção tarifária correrão à custa do concessionário. Nos termos do art. 3º da Lei Estadual nº 8.170/18, em nenhuma hipótese haverá reajuste ou revisão da tarifa de pedágio sem prévia audiência pública amplamente convocada, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

Referidas previsões ferem não só o direito subjetivo das Concessionárias de rodovias à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de seus contratos, insculpido no art. 37, XXI, da Constituição Federal, nos arts. 9º e 10 da Lei Federal nº 8.987/95, no art. 65, II, “d”, da Lei Federal nº 8.666/93 e no art. 10, §3º, da Lei Estadual de Concessões, como também a disposição expressa do art. 35 da Lei Federal nº 9.074/95, abaixo transcrito:

“Art. 35. A estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente, fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Parágrafo único. A concessão de qualquer benefício tarifário somente poderá ser atribuída a uma classe ou coletividade de usuários dos serviços, vedado, sob qualquer pretexto, o benefício singular.”

Para além disso, no julgamento da ADI/MC nº 7.304 (Rel. Min. Eros Grau, DJ 26.10.2005)¹, foi firmado entendimento no sentido de que lei estadual não pode introduzir alterações unilateralmente em contratos administrativos que modifiquem as condições da relação contratual estabelecida entre poder concedente e concessionário. Por tal razão, a constitucionalidade da Lei Estadual nº 8.170/18 poderá vir a ser questionada.

Mais recentemente, na data de 05/12/2018, a ALERJ rejeitou outro veto total que havia sido apresentado pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro a outro Projeto de Lei que tinha por objeto a estipulação de isenção tarifária: o Projeto de Lei nº 921-A. Por tal razão, referido Projeto de Lei foi convertido na Lei

¹ Ver também ADI/MC nº 2.299, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 29.08.2003 e ADI/MC nº 2.337, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 21.06.2002.

Estadual nº 8.211/18, promulgada pelo Presidente da ALERJ e publicada na data de 11/12/2018, nos seguintes termos:

“Art. 1º Fica vedada a cobrança, em duplicidade, da tarifa de pedágio, nas vias públicas estaduais, aos veículos de passeio e motocicletas que trafegarem por duas ou mais vias concedidas, no intervalo máximo de 2 (duas) horas.

Parágrafo único. As concessionárias que administram as rodovias estaduais ficam obrigadas a emitir recibo onde conste o horário do efetivo pagamento e o horário do término da isenção.

Art. 2º Ficará, a cargo do usuário, a comprovação do pagamento da tarifa do pedágio, mediante apresentação de recibo legível emitido e entregue ao usuário no momento do pagamento da tarifa.

Parágrafo único. A comprovação de que trata o caput deste artigo deverá ser feita mediante apresentação do recibo legível emitido e entregue ao usuário, no momento do pagamento do pedágio.

Art. 3º Em caso de utilização de sistema de pagamento eletrônico da tarifa de pedágio pelo usuário, a concessionária deverá desenvolver mecanismo interligado às operadoras do serviço de arrecadação automática de pedágio, de forma a garantir a concessão do benefício.

Art. 4º Caberá, ao órgão competente do Poder Executivo, a realização de campanhas de divulgação do direito disposto na presente Lei, por meio de placas, ao longo das rodovias estaduais.

Parágrafo único. As concessionárias deverão afixar placas nas cabines de cobrança de pedágio, contendo o benefício de que trata a presente Lei.”

Como se vê, diversamente da Lei Estadual nº 8.170/18, a Lei Estadual nº 8.211/18 não proibiu expressamente o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovia em função da estipulação da isenção tarifária.

Contudo, ainda assim Lei Estadual nº 8.211/18 poderá vir a ter sua constitucionalidade questionada com base no entendimento do Supremo Tribunal Federal de que a concessão de isenção tarifária por meio de lei configura interferência indevida do Poder Legislativo no Poder Executivo.

Considerando que as Leis Estaduais nº 8.170/18 e 8.211/18 provocam impacto negativo substancial na demanda do projeto, recomenda-se o ajuizamento das ações cabíveis para torná-las sem efeito, com base nos argumentos acima indicados.

No caso específico da isenção tarifária estipulada pela Lei Estadual nº 8.170/18, como indicado acima, fará jus à isenção o veículo cujo proprietário possua

residência permanente ou exerça atividade profissional permanente no próprio Município em que esteja localizada praça de cobrança de pedágio. Nos termos da Lei Estadual nº 8.170/18, para se beneficiar da isenção, o proprietário deverá ter seu veículo credenciado pelo Poder Concedente e pela Concessionária. No entanto, a Lei Estadual nº 8.170/18 não especifica qual documentação deverá ser apresentada pelo proprietário do veículo para realização de tal cadastro. Para tanto, recomenda-se que a Concessionária exija, por exemplo, para comprovar residência permanente no Município, comprovante recente de pagamento de IPTU² ou ITR³ ou cópia de contrato de aluguel residencial tendo por objeto imóvel localizado no Município, e, para comprovar trabalho permanente no Município, CTPS⁴ ou outro documento congênere demonstrando vínculo de trabalho.

Considerando que: (i) em diversas reuniões mantidas com representantes da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, fomos informados de que o órgão já está se articulando para a derrubada das Leis Estaduais em comento (como, por exemplo, por meio do ajuizamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade); (ii) há forte entendimento jurisprudencial da inconstitucionalidade de leis conferindo isenções tarifárias; e (iii) os Estudos de Demanda já estavam concluídos quando da publicação das Leis Estaduais nº 8.170/18 e nº 8.211/18, o Grupo autorizado não considerou as isenções tarifárias conferida por essas Leis para a modelagem do projeto.

Cumprе observar, por fim, que até a data de apresentação do presente estudo, foi identificada a tramitação Procedimento Comum registrado sob o nº 0312537-20.2018.8.19.0001, pela qual a Concessionária Rota 116 S/A ajuizou ação comum com pedido de tutela provisória, em face do Estado do Rio de Janeiro em razão da publicação da Lei nº 8.170/2018, pedindo que (i) o Estado do Rio de Janeiro se abstivesse de impor sanções ou criar quaisquer embaraços em virtude da cobrança de pedágio; ou (ii) suspensão das disposições da Lei nº 8.170/18 até que seja restabelecido o equilíbrio econômico-financeiro; ou (iii) a inaplicabilidade de quaisquer sanções administrativas até a regulamentação da Lei Estadual nº 8.170/18. Aos 14/12/2018, foi deferido o pedido de tutela provisória, determinando que o Estado do Rio de Janeiro não poderá impor sanções administrativas em razão da manutenção da cobrança das tarifas até o julgamento da lide. Ou seja, ainda que a Lei permaneça em vigor, a Concessionária Rota 116 S/A poderá manter a cobrança da tarifa de pedágio para veículos cujo proprietário possua residência permanente ou exerça atividade profissional permanente no próprio Município.

² Imposto Predial e Territorial Urbano.

³ Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.

⁴ Carteira de Trabalho e Previdência Social.

1.3 PROJETOS DE LEI ESTADUAIS DE INTERESSE PARA O PROJETO

Ao longo do desenvolvimento dos Estudos Técnicos, foi identificada a existência de diversos Projetos de Lei que repercutem sobre o projeto. Eis, abaixo, os mencionados Projetos de Lei, bem como seus respectivos status:

Projeto de Lei	Assunto	Status
3811/2018	Isenta do pagamento de pedágios os veículos cujos proprietários sejam policiais militares, civis, agentes penitenciários, agentes de segurança socioeducativa, bombeiros e guardas municipais da ativa do Estado do Rio de Janeiro. A isenção se dará a qualquer dia e hora. A isenção fixada não dá ensejo a que o concessionário reclame ao poder concedente a revisão da tarifa de pedágio. A isenção apenas surtirá efeitos aos seus beneficiários, após deliberação do poder concedente quanto à revisão das tarifas existentes. Caso o poder concedente decida pela improcedência do pleito de reequilíbrio, a Concessionária poderá recorrer a processo amigável de resolução de conflito nos termos do contrato, sem que fique prejudicada a concessão do benefício previsto pelo projeto.	Aguardando parecer da CCJ sobre as emendas apresentadas ao PL. Segundo informações obtidas junto à ALERJ, o PL será arquivado, podendo apenas ser desarquivado caso haja manifestação de interesse nesse sentido.
642/2015 foi anexado ao PL 1665/2012	Isenta do pagamento de pedágio automóveis de propriedade de pessoas portadoras de deficiência física, desde que estejam transportando o titular. A isenção aplica-se aos automóveis adaptados ou não para o uso por pessoa portadora de deficiência devidamente emplacados no Estado do Rio de Janeiro, desde que previamente cadastrados pelo Departamento Estadual de Trânsito	Foi ordenada a anexação ao PL 1665/2012 em 18/12/2015, sem movimentações desde então.

	- DETRAN, mediante o fornecimento de identificação do veículo e de seu proprietário a ser apresentada nas praças de pedágio para fins de gratuidade. A identificação dos automóveis poderá ser feita por meio de um dispositivo eletrônico ou qualquer instrumento cedido pela Concessionária após prévio cadastro.	
1167/2015	Isenta de pagamento de pedágio os táxis que comprovarem o pagamento do pedágio na mesma praça em prazo igual ou inferior a duas horas.	Após redistribuição, está aguardando parecer da CCJ.
998/2015	Dispõe sobre a obrigatoriedade de passe livre às ambulâncias dos hospitais, clínicas e empresas médicas.	Encaminhado ao arquivo após CCJ declarar a prejudicabilidade da proposição em virtude da existência do Projeto de Lei nº 1971/2004, que tratava da mesma matéria e que recebeu parecer de inconstitucionalidade de pela Comissão.
1602/2016 foi anexado ao PL 1113/2015	Dispõe sobre a isenção de cobrança de pedágio aos portadores de doenças graves que estão em tratamento em outros municípios. O direito previsto nesta lei independe do veículo automotor ser ou não de propriedade do doente, mas, sim, do uso efetivo do veículo no transporte de pessoas portadoras de doenças graves, crônicas e/ou degenerativas em tratamento de saúde em município diverso de seu domicílio.	Foi ordenada a anexação ao PL 1.113/2015 em 27/09/2017, sem movimentações desde então.
4143/2018	Dispõe sobre a isenção da cobrança de pedágio aos veículos de transporte de carga que circularem vazios e com os eixos suspensos.	Aguardando parecer da CCJ.
4136/2018	Estabelece que a cobrança de pedágio para os veículos de	Aguardando parecer da CCJ.

	transporte de cargas, por quantidade de eixos, recairá apenas àquelas que estiverem sobre o solo.	
4219/2018	Dispõe sobre a isenção do pagamento de pedágio para proprietários e/ou condutores de veículos que sejam idosos e deficientes físicos. A isenção se dará a qualquer dia e hora.	Aguardando parecer da CCJ.
4271/2018	Dispõe sobre a isenção do pagamento de pedágios aos oficiais de justiça avaliadores e comissários de justiça do poder judiciário, que utilizem veículos particulares no exercício de suas funções. Os benefícios previstos nesta lei somente serão concedidos aos servidores no exercício da função, cumprindo suas atribuições legais. A isenção fixada por esta Lei dá ensejo a que o concessionário reclame ao poder concedente a revisão da tarifa do pedágio, com o intuito de manter o equilíbrio econômico financeiro do contrato.	Aguardando parecer da CCJ.
4225/2018	Isenta do pagamento de pedágio os proprietários de veículos automotores, portadores de deficiência renal, que precisem se deslocar para outro município, a fim de se submeterem ao tratamento de hemodiálise. As Concessionárias deverão criar um adesivo que identifique que o veículo é de propriedade de um paciente, além de uma carteira pessoal para identificação do beneficiário.	Encaminhado ao departamento de Apoio às Comissões Permanentes, em 04/12/2018, para inclusão na Ordem do Dia.
2647/2017	Isenta do pagamento de pedágio os veículos automotores utilizados no transporte de pessoas portadoras de doenças graves, crônicas ou degenerativas em tratamento de saúde em município diverso de seu domicílio.	Aguardando parecer da CCJ.

	A inobservância da lei importará à empresa infratora a multa de R\$ 10.000 (dez mil).	
3147/2017	Isenta do pagamento de pedágio, entre as 6hrs e 22hrs, os veículos cuja propriedade seja de pessoa física, comprovadamente os profissionais no exercício de suas funções profissionais, que sejam médicos e professores das redes estadual, federal ou municipais.	Aguardando parecer da CCJ.
1785/2016	Isenta do pagamento de pedágio, nos dias úteis, entre as 5hrs e 23hrs, os veículos cuja propriedade seja de pessoa física, comprovadamente no exercício de suas funções profissionais, que sejam médicos e professores das redes estadual, federal e municipal que necessitem utilizar rodovias estaduais administradas por empresas Concessionárias do estado do rio de janeiro.	Aguardando parecer da CCJ.
2258/2016	Dispõe sobre a isenção do pagamento de pedágios, nos dias úteis, entre as 6hrs e 22hrs, os veículos cujos proprietários sejam psicólogos judiciais, assistentes sociais a serviço da justiça, os comissários da infância e da juventude, os analistas judiciários - especialistas em execução de mandados e o oficiais de justiça do poder judiciário do estado do rio de janeiro, que necessitem utilizar rodovias estaduais administradas por empresas Concessionárias do estado do rio de janeiro no cumprimento de mandado e diligências inerentes ao seu mister.	Recebeu parecer pela inconstitucionalidade da CCJ por comprometer o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e por não indicar qual a correspondente fonte de custeio para o ressarcimento da Concessionária responsável pela rodovia. Encaminhado ao arquivo.
1747/2016⁵	Proíbe a instalação de "cancelas" nas praças de pedágio. As "cancelas" já instaladas nas praças de pedágio deverão ser	Processo arquivado após pareceres contrários.

⁵ Este projeto de lei foi arquivado após pareceres contrários. No entanto, a informação obtida verbalmente junto à Secretaria da Comissão é de que existe a possibilidade de desarquivamento de um projeto de lei que foi arquivado por qualquer deputado.

	retiradas pelo concessionário no prazo de 06 (seis) meses da data de publicação da lei.	
4406/2018	Obriga as Concessionárias de pedágio a construir, nas praças de pedágio, pontos de parada e descanso (PPD) para os motoristas profissionais. As empresas terão o prazo de 120 para se adaptarem, contatos da publicação da lei. O descumprimento acarretará em uma multa de R\$ 20.000 (vinte mil), aplicada em dobro em caso de reincidência.	Aguardando parecer da CCJ.
3455/2017	Estabelece que fica vedada a construção de praça de pedágio dividindo a sede de um município de seus distritos.	Aguardando parecer da CCJ.
1576/2016	Determina que todos os novos pedágios que venham a ser criados estejam situados na região limítrofe aos municípios de seu entorno. Todos os pedágios deverão ter, pelo menos, mil e quinhentos metros de distância do limite dos municípios, de maneira que os munícipes, moradores da área, não sejam prejudicados no seu direito de ir e vir; Os pedágios já existentes deverão estabelecer metas progressivas sobre o aumento da demanda populacional para cadastramento de moradores, estabelecendo que veículos de proprietários e moradores e novos moradores efetivos possam ter passe livre.	Recebeu parecer pela inconstitucionalidade da CCJ. Encaminhado à Secretaria Geral da Mesa Diretora em 06.12.2016.

Caso os Projetos de Lei acima listados venham a ser convertidos em lei durante a concessão da RJ-244, e suas disposições imponham custos à Concessionária, como por exemplo no caso de estipulação de novos benefícios tarifários, deverá ser recomposto o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão, em favor da Concessionária.

Cumpra observar que, tal como indicado no tópico anterior deste Relatório, os Projetos de Lei listados acima que estipulam isenções tarifárias poderão ter sua constitucionalidade questionada, com fundamento no entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a concessão de isenção tarifária por meio de lei configura interferência indevida do Poder Legislativo no Poder Executivo, conforme indicado acima.

No caso específico do PL nº 3.811/2018, sua constitucionalidade também poderá ser questionada pelo fato de ser vedada a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, o que viola os dispositivos legais citados no tópico acima.

1.4 SOBREPOSIÇÃO DE COMPETÊNCIAS DO DER E DA AGETRANSP

Conforme indicado no Relatório RT 4.4 – Aspectos Institucionais, foi identificada a existência de sobreposição de competências do DER/RJ e da AGETRANSP relativas às rodovias concedidas no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

O Convênio nº 001/AGETRANSP-RJ/2009 buscou distinguir as competências de cada um desses entes. No entanto, entende-se que referido Convênio resolveu apenas parcialmente a sobreposição de competências mencionada. Além disso, a vigência de referido Convênio já se encerrou, e não foi identificada evidência de sua renovação.

Conforme detalhado no aludido Relatório, considera-se inconveniente e prejudicial a existência de sobreposições de competências do DER/RJ e da AGETRANSP relativas às rodovias concedidas.

Neste sentido, entende-se possível a interpretação de que, com a criação da AGETRANSP pela Lei Estadual nº 4.555/05, **com a finalidade específica de regular, acompanhar, controlar e fiscalizar as concessões de serviços públicos realizadas no âmbito do Estado do Rio de Janeiro**, foram tacitamente revogadas as competências atribuídas ao DER/RJ relativas às rodovias concedidas, permanecendo, contudo, o DER/RJ como legítimo detentor de suas competências relativas às rodovias não concedidas.

No entanto, tal interpretação apresenta certa fragilidade quando se considera: (i) a redação das normas que estabelecem competências ao DER/RJ e à AGETRANSP relativas à fiscalização das rodovias concedidas, conforme detalhado no Relatório RT 4.4 – Aspectos Institucionais; e (ii) que permanecem no Regimento Interno do DER/RJ, até a presente data, suas competências relativas a rodovias concedidas.

Por tal razão, recomenda-se: (i) a celebração de novo convênio entre DER/RJ e AGETRANSP, para formalizar que a AGETRANSP é a autoridade competente para regular, acompanhar, controlar e fiscalizar as concessões de rodovias no Estado do Rio de Janeiro, podendo, contudo, a AGETRANSP contar com o apoio técnico do DER/RJ para o desempenho de suas atividades, conforme necessário e sempre sob sua coordenação e supervisão, e mediante provocação; e (ii) a revisão dos regimentos internos do DER/RJ e da AGETRANSP, por meio da edição de Decreto e Resolução, respectivamente, para refletir as alterações feitas por meio do citado convênio.

1.5 DECRETO QUE INCLUI A RJ-244 NA MALHA RODOVIÁRIA ESTADUAL

Conforme apurado durante o desenvolvimento dos Estudos Técnicos, o Decreto Estadual nº 45.678/16, que incluiu a RJ-244 no Plano Rodoviário do Estado do Rio de Janeiro, considerou que a RJ-244 compreende o trecho entre o entroncamento BR-101 (Rodovia Governador Mario Covas), localizado em Ponta da Lama, no município de Campos dos Goytacazes e o entroncamento com a RJ-240, localizado em Água Preta, no Distrito Pipeiras, no município de São João da Barra.

Sendo assim, o Decreto Estadual nº 45.678/16 não contemplou o trecho entre a BR-101 e o futuro Contorno de Campos (aproximadamente 3 km), nem o trecho entre a RJ-240 e os limites do Complexo Industrial e Portuário do Açu (cerca de 1 km).

A inclusão destes dois trechos é fundamental para fazer a conexão com os dois maiores pontos de chegada e saída de carretas da RJ-244, e por isso, foram incluídos no traçado proposto para a RJ-244.

Considerando que o traçado proposto no âmbito dos Estudos Técnicos para a RJ-244 contempla o trecho entre a BR-101 e o futuro Contorno de Campos bem como o trecho entre a RJ-240 e os limites do Complexo Industrial e Portuário do Açu, deverá ser publicado novo Decreto Estadual com o traçado ajustado da RJ-244.

1.6 REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E SUAS REPERCUSSÕES

Considerando que o Termo de Referência anexo ao Edital do Procedimento de Manifestação de Interesse nº 01/2018 prevê o estudo dos cenários de concessão comum, concessão patrocinada e concessão administrativa, dentre outros

modelos, foi necessário avaliar a possibilidade de o Estado do Rio de Janeiro contratar Parcerias Públicas Privadas (“PPP”), sobretudo considerando o atual Regime de Recuperação Fiscal.

A Lei Complementar Federal nº 159/2017, que autoriza o Regime de Recuperação Fiscal para os Estados, Municípios e Distrito Federal, estabelece, em seu art. 8º, as seguintes vedações para os entes federativos que aderirem ao regime:

“Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

I - a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal;

II - a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício;

V - a realização de concurso público, ressalvadas as hipóteses de reposição de vacância;

VI - a criação ou a majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares;

VII - a criação de despesa obrigatória de caráter continuado;

VIII - a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou de outro que vier a substituí-lo, ou da variação anual da receita corrente líquida apurada na forma do inciso IV do caput do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o que for menor;

IX - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, ressalvados os concedidos nos termos da alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal;

X - o empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação no trânsito e outras de demonstrada utilidade pública;

XI - a celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil, ressalvados:

- a) aqueles necessários para a efetiva recuperação fiscal;
- b) as renovações de instrumentos já vigentes no momento da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal;
- c) aqueles decorrentes de parcerias com organizações sociais e que impliquem redução de despesa, comprovada pelo Conselho de Supervisão de que trata o art. 6º;
- d) aqueles destinados a serviços essenciais, a situações emergenciais, a atividades de assistência social relativas a ações voltadas para pessoas com deficiência, idosos e mulheres jovens em situação de risco e, suplementarmente, ao cumprimento de limites constitucionais;

XII - a contratação de operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, na forma estabelecida pelo art. 11.

Para além dessas vedações, a Lei Complementar Federal nº 159/2017 determina que lei estadual⁶ fixe regras para o crescimento de despesas obrigatórias (não se refere expressamente a continuadas – art. 2º, § 4º), e veda a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado durante o regime de recuperação fiscal (art. 8º, VII).

Apesar de não haver uma proibição expressa à celebração de contratos de parceria público privada, é possível entender que, enquanto perdurar o Regime de Recuperação Fiscal, o Estado do Rio de Janeiro está impedido de celebrar contratos de PPP que envolvem pagamento de contraprestação em dinheiro.

Isso porque a Lei de Responsabilidade Fiscal (“LRF”) - Lei Complementar Federal nº 101/2000 - define as despesas obrigatórias de caráter continuado como aquelas derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que gerem obrigação legal por período superior a dois exercícios (art. 17).

Apesar de ser discutível se a contraprestação em dinheiro na PPP deve ser considerada como despesa continuada de caráter obrigatório para fins da LRF e

⁶ Lei Complementar Estadual 176/2017, art. 1º.

para fins da vedação da LC 159/2017, já que se trata de obrigação contratual, não decorrente diretamente de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo, como definido pela LRF (art. 17), prevalece no Estado do Rio de Janeiro o entendimento de que as contraprestações do poder público no âmbito de contratos de parceria público privada são despesas obrigatórias de caráter continuado. Isso porque, a Lei Estadual nº 5.068/2007, que institui o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas – PROPAR, define expressamente as despesas relativas ao PROPAR como **“despesas obrigatórias de caráter continuado, submissas ao que disciplina a Lei Complementar nº 101”**.

“Art. 36 – As despesas relativas ao Programa de Parcerias Público-Privadas são características como despesas obrigatórias de caráter continuado, submissas ao que disciplina a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, e constarão dos Relatórios de Gestão Fiscal, inclusive para aferição do comprometimento do limite.

Parágrafo único – Os contratos a que se refere o §6º do artigo 8º serão incluídos no Relatório de Gestão Fiscal mencionado no caput deste artigo e estarão sujeitos a todos os demais mecanismos de controle previstos nesta Lei.” (D/n)

Conforme será detalhado na parcela **“Cenários e Alternativas”** do presente Relatório, seria possível cogitar a modelagem de uma PPP sem a pagamento de contraprestação em dinheiro, como por meio da cessão de bens do Estado do Rio de Janeiro ou da outorga de direito de exploração, como se deu na PPP do Maracanã.

No entanto, além de essas não serem alternativas viáveis para o projeto, conforme detalhado na parcela **“Cenários e Alternativas”** do presente Relatório, ainda assim permaneceria a restrição imposta pelo Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro à prestação de garantias pelo Poder Público, o que prejudicaria em muito a atratividade de um projeto de PPP.

Com base nas limitações decorrentes do Regime de Recuperação Fiscal do Rio de Janeiro, e também pela viabilidade da concessão da RJ-244 sob o regime de concessão comum, foi afastado o modelo de PPP para o projeto.

1.7 TAXA DE REGULAÇÃO DEVIDA PELA CONCESSIONÁRIA

Conforme previsto na Lei Estadual nº 4.555/05 e será detalhado no Relatório RT 4.4 – Aspectos Institucionais, a AGETRANSP é responsável pela regulação, acompanhamento, controle e fiscalização das concessões e permissões de serviços públicos nos setores de transporte aquaviário, ferroviário, metroviário e

de rodovias nas quais o Estado do Rio de Janeiro figure como Poder Concedente ou Permitente.

Como consequência do exercício dessas atividades, a Lei Estadual nº 4.555/05 prevê, em seu artigo 19, o recolhimento, pela Concessionária ou Permissionária, de Taxa de Regulação de Serviços Concedidos e Permitidos (“Taxa de Regulação”).

Nos termos do art. 19 da Lei Estadual nº 4.555/05, a alíquota da Taxa de Regulação será de 0,5% (meio por cento) sobre o somatório das receitas tarifárias auferidas mensalmente pela Concessionária ou Permissionária com as atividades sujeitas à regulação da AGETRANSP, excluídos os tributos sobre elas incidentes. Segundo disposto no art. 19, §2º, da Lei Estadual nº 4.555/05, o não recolhimento da Taxa de Regulação ensejará a aplicação de multa de 10% (dez por cento), além de juros moratórios de 1% (um por cento) a cada 30 (trinta) dias de atraso.

O art. 19 da Lei de Concessões prevê que o recolhimento da Taxa de Regulação será feito aos cofres do Fundo de Regulação de Serviços Concedidos e Permitidos do Estado do Rio de Janeiro, criado pela Lei Estadual nº 4.555/05 (“Fundo”).

A criação do Fundo é importante para segregar recursos nele depositados do orçamento geral do Estado do Rio de Janeiro, de modo a garantir a aplicação dessas verbas aos fins a que se destinam (no caso, a regulação e fiscalização das concessões de serviços públicos no Estado do Rio de Janeiro).

Contudo, a experiência com a utilização de fundos públicos na esfera federal aponta que as verbas neles depositadas acabam sendo contingenciadas e/ou utilizadas na composição do superávit primário, como ocorre, por exemplo, com o FNAC – Fundo Nacional de Aviação Civil. Tal risco é reforçado no presente caso pelo fato de o Fundo ser compartilhado entre a AGETRANSP e AGENERSA – Agência Reguladora de Energia e Saneamento, conforme previsto no art. 19, §3º, da Lei Estadual nº 4.555/05.

1.8 VERBA DE APARELHAMENTO DA POLÍCIA RODOVIÁRIA

No processo de conversão da Medida Provisória nº 752/16 na Lei Federal nº 13.448/17, foram incluídos dispositivos prevendo a obrigatoriedade da inclusão de Verba de Aparentamento da Polícia Rodoviária nos contratos de concessão de rodovias. Confira-se abaixo:

“Art. 28. A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 18.

XVII – nos casos de **concessão de rodovias federais**, a expressa responsabilidade das Concessionárias quanto ao implemento de medidas relacionadas à segurança pública no trecho concedido, conforme diretrizes da Polícia Rodoviária Federal, em especial:

- a) Desativação, construção, reforma, manutenção e sustentação dos custos de funcionamento das unidades prediais da Polícia Rodoviária Federal;
- b) Aquisição, instalação e manutenção de equipamentos destinados ao videomonitoramento das rodovias, com sistema de leitura automática de placas (OCR – Optical Character Recognition), telecomunicações e conectividade, interconectados com a rede de dados, em conformidade com os padrões estabelecidos pela Polícia Rodoviária Federal e sob coordenação desta;
- c) destinação, à Polícia Rodoviária Federal, de verba de reaparelhamento, que poderá, inclusive, substituir algumas das disposições contidas nas alíneas “a” e “b”, conforme acordo entre as partes. (NR)”.

Tais dispositivos foram vetados pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Advocacia-Geral da União e do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

Como justificativa ao veto, foi indicado que não seria possível responsabilizar a Concessionária de rodovia federal pelo custeio, ainda que indireto, da manutenção e do funcionamento de órgão integrante do Poder Executivo Federal. Além disso, foi mencionada a transferência para o custo da concessão (e, conseqüentemente, para o usuário) o exercício do poder de polícia administrativa do Estado.

Para além disso, também identificamos uma recomendação do Ministério Público Federal à Agência Nacional de Transportes Terrestres (datada em 13/03/2018) para a exclusão de cláusulas que impliquem repasses, para o preço do pedágio, de despesas de órgãos do Poder Executivo federal, em especial, custos da Polícia Rodoviária Federal (PRF).

O último modelo de contrato de concessão de rodovia federal regulada pela ANTT (Rodovia de Integração Sul - RIS) não contemplou a obrigação da Concessionária de repassar a verba de aparelhamento à Polícia Rodoviária Federal. Neste sentido, a ausência de previsão pode ter decorrido das razões de veto e da recomendação do Ministério Público Federal supracitadas.

Apesar do quanto exposto acima, não entendemos que (i) o veto ao aludido artigo e (ii) a recomendação do Ministério Público Federal, configurem, a princípio, proibição à destinação da verba de reaparelhamento para o órgão policial no âmbito da concessão da RJ-244.

Isso porque, nos termos do veto acima comentado, não se trataria propriamente de proibição, mas sim de ausência de obrigação legal. Nesse sentido, diversos contratos de concessão contemplam a previsão de verbas para aparelhamento da polícia federal, mesmo sem a correspondente previsão legal.

Sob ponto de vista da recomendação do Ministério Público Federal, destaca-se que essa só se aplica para rodovias federais.

Em síntese, não foram identificadas vedações à previsão de verba de aparelhamento da Polícia Rodoviária na modelagem da concessão da RJ-244, razão pela qual a minuta de Contrato proposta para o projeto contempla o pagamento da verba pela Concessionária. O valor da verba será definido pela AGETRANSP, por meio de resolução, cabendo o reequilíbrio do Contrato de Concessão, quando de sua definição.

1.9 INCIDÊNCIA DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA (ISS)

O ISS será devido aos Municípios de Campos dos Goytacazes e São João da Barra nas hipóteses de (i) execução de obras; e (ii) exploração da rodovia.

Os serviços a serem prestados diretamente pela Concessionária, relacionados à exploração da rodovia, tais como operação, manutenção, conservação, monitoração, assistência aos usuários, além de outros serviços definidos no Contrato de Concessão e no Programa de Exploração Rodoviária sujeitam-se exclusivamente ao ISS calculado sobre o valor do pedágio, nos termos do item 22.01 da Lista de Serviços constante da Lei Complementar Federal nº 116/2003.

O valor do ISS calculado sobre o pedágio deve ser recolhido pela Concessionária aos Municípios Campos dos Goytacazes e São João da Barra, nos quais se localiza o traçado da RJ-244, proporcionalmente à extensão da rodovia em cada um dos respectivos territórios.

O entendimento pela proporcionalidade decorre da previsão do art. 3º, § 2º, da Lei Complementar Federal nº 116/2003, abaixo transcrito:⁷

⁷ A atual legislação nacional (LC 116/2003) não distingue os municípios pelo critério de localização da praça de pedágio, como ocorria na sistemática anterior. De fato, o antigo DL 406/1968, com a redação dada pela LC 100/1999, previa que o município sem praça de pedágio teria a base de cálculo do ISS reduzida (seria de 60% do valor original), enquanto o município com praça de pedágio teria a base de cálculo majorada proporcionalmente.

“Art. 3º (...)

(...) § 2º No caso dos serviços a que se refere o subitem 22.01 da lista anexa, considera-se ocorrido o fato gerador e devido o imposto em cada Município em cujo território haja extensão de rodovia explorada.”

Os precedentes do Superior Tribunal de Justiça (Corte que interpreta em última instância a legislação federal) vão nesse sentido, embora não se possa falar em jurisprudência consolidada.⁸ Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Justiça de São Paulo, como exemplo de Corte Estadual, tem jurisprudência pacífica pela proporcionalidade conforme a extensão da rodovia.⁹

Necessário alertar, entretanto, que o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro apresenta julgados isolados e muito peculiares afastando a proporcionalidade, ou seja, afirmando o cálculo do ISS sobre o preço total do serviço a ser dividido igualmente entre os Municípios atingidos pela malha viária (entendimento da Prefeitura de São Gonçalo, que assim autuou a Autopista Fluminense S/A).¹⁰

Considerando que, atualmente, as alíquotas de ISS sobre o pedágio são distintas nos dois Municípios envolvidos¹¹, pode haver diferenciação no ônus tributário a depender do entendimento jurisprudencial que venha a ser aplicado (considerando que os trechos em cada território não são de extensão equivalentes).

⁸ Vide REsp 1.721.246, REsp 1.702.471 e REsp 889.633.

⁹ Vide Apelação 1001551-86.2015.8.26.0514, Apelação 0002612-25.2016.8.26.0106 e Apelação 1002096-44.2005.8.26.0309.

¹⁰ Agravo 0029070-72.2014.8.19.0000: “PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. COBRANÇA DE ISS SOBRE EXPLORAÇÃO DE PEDÁGIO EM RODOVIA – BR 101/RJ. PRETENSÃO DE REVOGAÇÃO DA TUTELA ANTECIPADA CONCEDIDA. INEXISTÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DA CONCESSÃO DA MEDIDA. DECISÃO QUE CONTRARIA A JURISPRUDÊNCIA E A LEGISLAÇÃO EM VIGOR – LC 116/2003. RECURSO PROVIDO NOS TERMOS DO ART. 557, § 1º-A, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL (...) II – Hipótese em que, não há juízo de probabilidade a amparar a tese autoral, na medida em que a sobre a controvérsia quanto à incidência do imposto sobre a exploração de determinado trecho da rodovia este Tribunal tem entendido que ele incide sobre o preço total do serviço, porquanto a Lei Complementar 116/2003 não dispôs sobre a cobrança de forma proporcional entre os municípios abrangidos pelas rodovias;

III – A LC 116/2003 considera ocorrido o fato gerador e devido o imposto em cada município em cujo território haja extensão de rodovia explorada, sem estabelecer qualquer proporcionalidade”.

¹¹ Entretanto, anotamos ser possível que a alíquota de 2,5% hoje vigente no Município de São João da Barra seja futuramente majorada para o teto de 5%, por meio de lei municipal, dada a perspectiva de início de cobrança de pedágio relativo a via em seu território. De todo modo, a modelagem econômico-financeira considerou a alíquota atualmente vigente. Caso venha a ser majorada após a assinatura do Contrato de Concessão, configurará fato do príncipe, sujeito a reequilíbrio econômico-financeiro.

No caso da proporcionalidade (literalidade do art. 3º, § 2º, da Lei Complementar Federal nº 116/2003), o ônus tributário será proporcional ao trecho de rodovia em cada território, aplicando-se a alíquota correspondente nessa proporção. No caso da divisão por igual entre os municípios (entendimento isolado do TJ-RJ), o ônus tributário corresponderá à aplicação da alíquota de cada um dos dois Municípios sobre metade da receita de pedágio.

Embora seja bastante provável que o entendimento adotado no citado precedente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro não prevaleça, a modelagem econômico-financeira considerou, conservadoramente, o ônus tributário relativo ao último cenário, de divisão do ISS por igual entre os municípios.

Quando há obras realizadas por terceiros, ou seja, por pessoas que não sejam a própria Concessionária (como no caso usual de empresas contratadas pela Concessionária), o ISS deve ser recolhido ao Município em que está localizada a obra, nos termos do art. 3º, III, da Lei Complementar Federal nº 116/2003.

Nesse caso (execução de obras – item 7.02 da lista anexa da LC 116/2003), a base de cálculo do ISS é o preço do serviço, admitindo-se o abatimento dos valores dos materiais fornecidos pelo prestador do serviço (art. 7º, § 2º, I, da LC 116/2003).

Ainda nesse caso de execução de obras por terceiros (não a Concessionária), assim como nos serviços de acompanhamento e fiscalização, o tomador do serviço (que pode ser a Concessionária) é responsável pelo recolhimento do ISS ao Município em que está localizada a obra, nos termos da legislação local, conforme o art. 6º, § 2º, II, da Lei Complementar Federal nº 116/2003.

Ou seja, a Concessionária deve reter o ISS na fonte e recolhê-lo ao fisco municipal, conforme a legislação local. A mesma responsabilidade do tomador vale para outros serviços correlatos à execução de obras (itens 7.02, 7.04, 7.05, 7.17 e 7.19 da lista anexa da Lei Complementar Federal nº 116/2003).¹²

¹² “7.02 – Execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, hidráulica ou elétrica e de outras obras semelhantes, inclusive sondagem, perfuração de poços, escavação, drenagem e irrigação, terraplanagem, pavimentação, concretagem e a instalação e montagem de produtos, peças e equipamentos (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador de serviços fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).

(...) 7.04 – Demolição.

7.05 – Reparação, conservação e reforma de edifícios, estradas, pontes, portos e congêneres (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador dos serviços, fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).

Há, ainda, outros serviços prestados à Concessionária que não implicam dever de recolhimento do ISS pela própria Concessionária (já que ela não é contribuinte, nem responsável tributário), embora onerem o preço. Dentre eles, relevante mencionar o serviço de elaboração de projetos de engenharia (item 7.03 da lista anexa da Lei Complementar Federal nº 116/2003).¹³

Em relação a esse serviço, a lei nacional (Lei Complementar Federal nº 116/2003) não prevê a responsabilidade do tomador do serviço, ou seja, não prevê que a Concessionária deva reter o valor do ISS na fonte e recolhê-lo ao fisco municipal. O recolhimento é feito pela própria prestadora do serviço, e o custo incluído no preço.¹⁴

Em regra, o ISS referente a esse serviço (projetos de engenharia) é devido no local do estabelecimento do prestador (não no Município onde está a obra), conforme o art. 3º, *caput*, da LC 116/2003.¹⁵ Assim, em princípio, se a Concessionária contrata um escritório localizado em um terceiro município para realizar o projeto, é lá que deve ser recolhido o ISS.

Porém, se esse escritório é contratado de maneira ampla, isto é, não só para elaborar o projeto, mas também para outros serviços relacionados à obra (como fiscalização e acompanhamento), há entendimento de que todo o ISS é devido

(...) 7.17 – Escoramento, contenção de encostas e serviços congêneres.

(...) 7.19 – Acompanhamento e fiscalização da execução de obras de engenharia, arquitetura e urbanismo”.

¹³ “7.03 – Elaboração de planos diretores, estudos de viabilidade, estudos organizacionais e outros, relacionados com obras e serviços de engenharia; elaboração de anteprojetos, projetos básicos e projetos executivos para trabalhos de engenharia”.

¹⁴ O art. 6º da Lei Complementar Federal nº 116/2003 prevê a possibilidade de a lei de cada Município estabelecer outros casos de responsabilidade do tomador do serviço. Não localizamos normas específicas nos Municípios de Campos dos Goytacazes ou de São João da Barra fixando a responsabilidade do tomador no caso do serviço de projetos de engenharia. De maneira peculiar, o art. 6º-A da Lei Municipal nº 7.529/03 do Município de Campos dos Goytacazes prevê que o regulamento do Executivo pode definir outros casos de retenção do ISS na fonte, o que é de constitucionalidade duvidosa (a responsabilidade deve ser fixada por lei).

¹⁵ “Art. 3º O serviço considera-se prestado, e o imposto, devido, **no local do estabelecimento prestador** ou, na falta do estabelecimento, no local do domicílio do prestador, exceto nas hipóteses previstas nos incisos I a XXV, quando o imposto será devido no local: (...)” (D/n)

ao município em que a obra está localizada (REsp 1.117.121/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 14.10.2009).^{16 17}

Abaixo trataremos das alíquotas incidentes sobre o preço do serviço de acordo com cada um dos municípios.

1.9.1 CAMPOS DOS GOYTACAZES

A norma que regula o ISS no Município de Campos dos Goytacazes é o Decreto Municipal 07/92 (alterado pela Lei Municipal nº 7.529/03). Conforme o art. 3º da norma:

“Art. 3º. O serviço considera-se prestado e o imposto devido no local do estabelecimento prestador ou, na falta do estabelecimento, no local do domicílio do prestador.

(...) §1º Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, o serviço considera-se prestado e o imposto devido ao Município de Campos dos Goytacazes nas hipóteses previstas abaixo:

*(...) III – na **execução da obra**, no caso dos serviços descritos nos subitens 7.02 e 7.19 da lista do Anexo I;*

*(...) §2º. No caso dos serviços a que se referem os subitens 3.04 e 22.01 da lista do Anexo I, **considera-se ocorrido o fato gerador e devido o imposto ao Município em relação à extensão**, no seu território:*

*(...) II – **da rodovia explorada.**”*

¹⁶ “**TRIBUTÁRIO - ISS - PRESTAÇÃO DE SERVIÇO - CONSTRUÇÃO CIVIL - PROJETO, ASSESSORAMENTO NA LICITAÇÃO E GERENCIAMENTO DA OBRA CONTRATADA - COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO ONDE SE REALIZOU O SERVIÇO DE CONSTRUÇÃO - CONTRATO ÚNICO SEM DIVISÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS.**

(...) 3. Mesmo estabeleça o contrato diversas etapas da obra de construção, muitas das quais realizadas fora da obra e em município diverso, onde esteja a sede da prestadora, considera-se a obra como uma universalidade, sem divisão das etapas de execução para efeito de recolhimento do ISS.

(...) 6. Recurso especial decidido sob o rito do art. 543-C do CPC. Adoção das providências previstas no § 7º do art. 543-C do CPC e nos arts. 5º, II e 6º da Resolução STJ nº 8/2008. (REsp 1117121/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/10/2009, DJe 29/10/2009).”

¹⁷ Em relação a essa hipótese, seria constitucional lei municipal que fixasse a responsabilidade do tomador do serviço pela retenção e recolhimento do ISS também em relação ao serviço de projeto de engenharia, mesmo que o estabelecimento prestador estivesse localizado em outro Município.

A base de cálculo do ISS será o preço do serviço (art. 8^{o18}), não integrando, no caso do serviço de execução de obra, os valores relativos a materiais fornecidos pelo prestador dos serviços (§3^{o19}).

Em relação ao serviço de exploração, quando for prestado no território do Município e de outros, a base de cálculo será proporcional, conforme o caso, à extensão da rodovia em cada Município (§5^{o20}).

Abaixo, as alíquotas referentes a cada serviço, de acordo com a lista constante do Anexo I do Decreto:

7. Serviços relativos a engenharia, arquitetura, geologia, urbanismo, construção civil, manutenção, limpeza, meio ambiente, saneamento e congêneres.	
7.02. Execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, hidráulica ou elétrica e de outras obras semelhantes, inclusive sondagem, perfuração de poços, escavação, drenagem e irrigação, terraplanagem, pavimentação, concretagem e a instalação e montagem de produtos, peças e equipamentos, exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador de serviços fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS.	<u>Base de cálculo:</u> Preço do serviço <u>Alíquota:</u> 5%
7.03. Elaboração de planos diretores, estudos de viabilidade, estudos organizacionais e outros, relacionados com obras e serviços de engenharia; elaboração de anteprojetos, projetos básicos e projetos executivos para trabalhos de engenharia.	<u>Base de cálculo:</u> Preço do serviço <u>Alíquota:</u> 4%
7.04 Demolição.	<u>Base de cálculo:</u> Preço do serviço

¹⁸ “Art. 8º A base de cálculo do ISSQN é o preço do serviço. ”

¹⁹ “Art. 8º, §3º. Não integram a base de cálculo do imposto os valores relativos a materiais fornecidos pelo prestador dos serviços previstos nos subitens 7.02 e 7.05 da lista do Anexo I.”

²⁰ “Art. 8º, §5º Quando os serviços descritos pelos subitens 3.04 e 22.01 da lista do Anexo I forem prestados no território deste Município e de outros, a base de cálculo será proporcional, conforme o caso, à extensão da ferrovia, rodovia, dutos e condutos de qualquer natureza, cabos de qualquer natureza, ou ao número de postes, existentes em cada Município. ”

	<u>Alíquota:</u> 5%
7.05 Reparação, conservação e reforma de edifícios, estradas, pontes, portos e congêneres (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador dos serviços, fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).	<u>Base de cálculo:</u> Preço do serviço <u>Alíquota:</u> 5%
7.17 Escoramento, contenção de encostas e serviços congêneres.	<u>Base de cálculo:</u> Preço do serviço <u>Alíquota:</u> 5%
7.19 Acompanhamento e fiscalização da execução de obras de engenharia, arquitetura e urbanismo.	<u>Base de cálculo:</u> Preço do serviço <u>Alíquota:</u> 5%

22. Serviços de exploração de rodovia.	
22.01. Serviços de exploração de rodovia mediante cobrança de preço ou pedágio dos usuários, envolvendo execução de serviços de conservação, manutenção, melhoramentos para adequação de capacidade e segurança de trânsito, operação, monitoração, assistência aos usuários e outros serviços definidos em contratos, atos de concessão ou de permissão ou em normas oficiais.	<u>Base de cálculo:</u> Preço do serviço <u>Alíquota:</u> 5%

1.9.2 SÃO JOÃO DA BARRA

O Código Tributário do Município de São João da Barra (Lei Municipal nº 068/07) disciplina o ISS em seu Capítulo III. Conforme dicção do art. 63:

*“Art. 63. O serviço considera-se prestado e o **imposto devido ao Município de São João da Barra**, quando o estabelecimento prestador ou, na falta deste, o domicílio do prestador, estiverem localizados no Município.*

(...) §2º – O imposto também será devido ao Município de São João da Barra, quando o Município for o local:

III – da **execução da obra**, no caso dos serviços descritos no subitem 7.02 e 7.19 da Lista Anexa;

(...) § 4º – Em caso de **serviço de exploração de rodovia mediante cobrança de preço ou pedágio**, dos usuários, envolvendo execução de serviços de conservação, manutenção, melhoramentos para adequação de capacidade e segurança de trânsito, operação, monitoração, assistência ao usuário e outro serviço definido em contrato, ato de concessão ou de permissão ou em norma oficial, **considera-se ocorrido o fato gerador e devido o ISSQN no Município, quando, em seu território, houver extensão de rodovia explorada.**”

O preço do serviço consiste na base de cálculo do ISS, e é considerado como sendo o valor total recebido ou devido em consequência da prestação do serviço, exceto as expressamente autorizadas pela lei (art. 67²¹), como é o caso do valor do material fornecido pelo prestador de serviço de execução de obra (art. 71²²).

Abaixo, as bases de cálculo e respectivas alíquotas de cada uma dessas atividades:

7. Serviços relativos a engenharia, arquitetura, geologia, urbanismo, construção civil, manutenção, limpeza, meio ambiente, saneamento e congêneres.	
7.02. Execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, hidráulica ou elétrica e de outras obras semelhantes, inclusive sondagem, perfuração de poços, escavação, drenagem e irrigação, terraplanagem, pavimentação, concretagem e a instalação e montagem de produtos, peças e equipamentos (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas	Base de cálculo: Preço do serviço Alíquota: 2,5%

²¹ “Art. 67 – O preço do serviço é a base de cálculo do ISSQN e é considerado, para fins desta lei, como sendo o valor total recebido ou devido em consequência da prestação do serviço, vedadas deduções, exceto as expressamente autorizadas nesta lei. ”

²² “Art. 71 – Fica excluído da base de cálculo do ISSQN o valor do material fornecido pelo prestador de serviço de execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obra de construção civil, hidráulica ou elétrica e congêneres, inclusive sondagem, perfuração de poço, escavação, drenagem e irrigação, terraplanagem, pavimentação, concretagem, instalação e montagem de produto, peça e equipamento, bem como reparação, conservação e reforma de edifício, estrada, ponte, porto e congêneres. Parágrafo Único – Para fins deste artigo, considera-se material fornecido aquele que permanecer incorporado à obra após sua conclusão, desde que a aquisição, pelo prestador, seja comprovada por meio de documento fiscal idôneo, e o material seja discriminado, com o seu valor, no documento fiscal emitido em decorrência da prestação do serviço. ”

pelo prestador de serviços fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).	
7.03. Elaboração de planos diretores, estudos de viabilidade, estudos organizacionais e outros, relacionados com obras e serviços de engenharia; elaboração de anteprojetos, projetos básicos e projetos executivos para trabalhos de engenharia.	<u>Base de cálculo:</u> Preço do serviço <u>Alíquota:</u> 2,5%
7.04 Demolição.	<u>Base de cálculo:</u> Preço do serviço <u>Alíquota:</u> 2,5%
7.05 Reparação, conservação e reforma de edifícios, estradas, pontes, portos e congêneres (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador dos serviços, fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).	<u>Base de cálculo:</u> Preço do serviço <u>Alíquota:</u> 2,5%
7.15 Escoramento, contenção de encostas e serviços congêneres. ²³	<u>Base de cálculo:</u> Preço do serviço <u>Alíquota:</u> 2,5%
7.17 Acompanhamento e fiscalização da execução de obras de engenharia, arquitetura e urbanismo. ²⁴	<u>Base de cálculo:</u> Preço do serviço <u>Alíquota:</u> 2,5%

22. Serviços de exploração de rodovia.	
22.01. Serviços de exploração de rodovia mediante cobrança de preço ou pedágio dos usuários, envolvendo execução de serviços de conservação, manutenção, melhoramentos para adequação de capacidade e segurança de trânsito, operação, monitoração,	<u>Base de cálculo:</u> Preço do serviço <u>Alíquota:</u> 2,5%

²³ A numeração desse item na legislação municipal difere do número na lei nacional.

²⁴ A numeração desse item na legislação municipal difere do número na lei nacional.

assistência aos usuários e outros serviços definidos em contratos, atos de concessão ou de permissão ou em normas oficiais.	
---	--

1.10 ISENÇÕES FISCAIS

Durante o desenvolvimento dos Estudos Técnicos, foi considerada a possibilidade de serem conferidas isenções tributárias à Concessionária. Neste sentido, o tema foi analisado sob o ponto de vista jurídico, conforme indicado abaixo.

1.10.1 ISS

Todas as incidências de ISS listadas em nosso Relatório, que tenham a própria Concessionária ou terceiros como contribuintes ou responsáveis tributários, podem sofrer redução por meio de benefício fiscal, especificamente redução de alíquota, concedida por lei ordinária dos respectivos municípios competentes.

Em princípio, não pode haver alteração da base de cálculo do ISS, exceto por lei complementar federal, nos termos do art. 146, III, a, da Constituição Federal. Ainda assim, alguns municípios concedem redução de base de cálculo (com constitucionalidade discutível), aplicando-se, de qualquer forma, a limitação em 2% do preço do serviço, conforme detalhado a seguir.

É vedado aos municípios reduzir a alíquota de ISS além do piso de 2%, por força do art. 8º-A da Lei Complementar Federal nº 116/2003. Também é vedado aos municípios conceder qualquer benefício fiscal (como redução de base de cálculo, a que nos referimos no item anterior) que implique ônus econômico inferior a 2% do preço do serviço, nos termos do citado art. 8º-A da Lei Complementar Federal nº 116/2003. Essa norma foi criada para evitar ou minorar a guerra fiscal entre municípios.

Excepcionalmente, admite-se benefícios fiscais além do piso de 2% do preço nos casos dos serviços listados no art. 8º-A, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 116/2003 (7.02 – construção civil etc.; 7.05 – reforma manutenção de estradas, pontes etc.; e 16.01 – transporte coletivo).

Além dessas situações excepcionais previstas na lei, há entendimento de que é possível a concessão de benefícios de ISS que ultrapassem o patamar mínimo (2% sobre o preço) para serviços em que não haja possibilidade de guerra fiscal, ou seja, situações em que não haja prejuízo real ou potencial para outros

municípios. A Lei Complementar Federal nº 157/2016, ao incluir o art. 8º-A, § 1º, na Lei Complementar Federal nº 116/2003, a rigor endossou esse entendimento em relação a determinadas situações, como a das isenções para o transporte municipal.

A situação da cobrança de pedágio é análoga, sendo possível defender a possibilidade de isenção nesse caso, já que não há possibilidade de guerra fiscal.

Há, também, entendimento de que é possível benefício fiscal além do piso de 2% para desonerar a prestação de serviços públicos ou, mais especificamente, para afastar a incidência sobre base de cálculo composta por recursos públicos (repasse públicos para parceiros privados), caso da Lei nº 16.127/2015 do Município de São Paulo.

É preciso destacar, entretanto, que (i) as isenções podem ser livremente revogadas, exceto se concedidas por prazo certo e mediante condição onerosa (art. 178 do Código Tributário Nacional) e (ii) pode haver questionamento dos órgãos de controle em relação à concessão de isenção não autorizada expressamente pelo art. 8º-A, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 157/2016, por violação dessa norma e do art. 11 da LRF.

Importante destacar que, se o prestador do serviço contribuinte do ISS estiver localizado em outro Município (em relação à Concessionária) e esse outro Município conceder o benefício irregular (abaixo de 2% do preço), o tomador do serviço pessoa jurídica (pode ser o caso da Concessionária) passa a ser responsável pela retenção do ISS em favor do Município onde ela (a tomadora do serviço) está localizada, conforme determina o art. 6º, § 2º, III, c/c art. 3º, § 4º, da Lei Complementar Federal nº 157/2016.

1.10.2 ICMS

O imposto estadual impacta economicamente a aquisição de mercadorias, combustíveis, energia elétrica, serviços de comunicação, serviços de transporte intermunicipal/interestadual eventualmente prestados à Concessionária, dentre outros.

Apesar de ser tributo estadual (e do Distrito Federal), a concessão de benefício fiscal depende de prévia aprovação em convênio interestadual, de acordo com o art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição Federal.

Vale destacar que o Convênio ICMS 85/2011 autoriza a concessão de crédito outorgado de ICMS destinado à aplicação em investimentos em infraestrutura. O Estado do Rio de Janeiro é um dos entes autorizados por este Convênio.

Há forte entendimento de que não basta a ratificação do Convênio pelo Executivo estadual (conforme art. 4º da Lei Complementar Federal nº 24/1975) para que o benefício fiscal tenha eficácia, sendo necessária ratificação pelo Legislativo local (por meio de lei ou, ao menos, decreto legislativo)²⁵.

É certo, entretanto, que muitos Estados não realizam essa ratificação pelo Legislativo, sendo que a validade do benefício não é, em geral, contestada (ou seja, o benefício fiscal acaba sendo reconhecido, pois não há contestação judicial quanto ao processo legislativo e ao princípio da legalidade).

Por fim, importante destacar que foram identificadas as Leis Estaduais nº 7.495/2016 e 7.657/2017, que impedem a concessão de benefício fiscal no período de vigência do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro. Contudo, entende-se que esta vedação não se aplica aos Convênios ICMS (aprovados ou que venham a ser aprovados), dada a expressa previsão dessas Leis Estaduais nesse sentido.

1.10.3 PIS/COFINS

As receitas das Concessionárias submetem-se às contribuições federais do PIS e da COFINS, na sistemática cumulativa e não cumulativa.

A Lei Federal nº 10.833/2003 instituiu o regime não cumulativo para a COFINS, mas seu art. 10 manteve, sob o regime cumulativo, “*as receitas decorrentes de prestação de serviços públicos de Concessionárias operadoras de rodovias*” (inciso XXIII). De modo análogo, a Lei Federal nº 10.637/2002 previu o regime não cumulativo para o PIS, mas o art. 15, V, da Lei Federal nº 10.833/2003, a exemplo da COFINS, mantém o regime cumulativo também para o PIS sobre essas mesmas receitas dos serviços das Concessionárias de rodovias.

Qualquer benefício em favor da contribuinte, reduzindo ou afastando o ônus tributário sobre a receita da Concessionária, depende da edição de lei federal alterando essas normas relativas a cada uma dessas contribuições.

²⁵ Vide RE 634.634/DF.

1.10.4 RESPONSABILIDADE FISCAL

A concessão de qualquer benefício fiscal municipal, estadual ou federal deve observar o disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (estudo de impacto, atendimento da lei de diretrizes orçamentárias, etc.).

1.10.5 REIDI

Por fim, cabe a anotação de que a modelagem econômico-financeira realizada pela Autorizada também contemplou benefícios fiscais já existentes, como o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (“REIDI”), criado pela Lei Federal nº 11.1488/2007, que deverá, segundo a minuta de edital proposta pela Autorizada, constante do Relatório RT 4.4, ser considerado como premissa nas propostas econômicas dos licitantes.

1.11 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Segundo o Termo de Referência anexo ao Edital de Chamamento do PMI, os Estudos Técnicos devem ter como premissa os Planos Estaduais e Federais, além de Planos Diretores Municipais, disponíveis na área de planejamento de transportes e logística, e demais temas correlatos, inclusive o Plano Estratégico de Logística e Cargas do RJ (PELC RJ 2045), Plano Diretor de Transportes Urbanos da Região Metropolitana do RJ, Plano Nacional de Logística e Transportes, Plano Nacional de Contagem de Tráfego. Referidos instrumentos de planejamento foram considerados pelas demais frentes dos Estudos Técnicos para estruturação e desenvolvimento do projeto.

Dentre os instrumentos de planejamento mencionados no Termo de Referência, cumpre destacar o Plano Estratégico de Logística e Cargas do RJ (“PELC RJ 2045”).

O Documento 15 – Componente 5 (Relatório de ações e projetos hierarquizados e análise de retorno – Tomo III) do PELC RJ 2045 tem por objetivo apresentar o Portfólio de Projetos do PELC/RJ 2045, consolidado em um Programa de Investimento de Logística e Cargas, composto por um conjunto de ações e projetos oriundos de diferentes fontes.

No mencionado Documento, são apresentados 12 (doze) Projetos Âncora (projetos líderes), dentre as quais se inclui o Eixo Multimodal do Açu. No mesmo Documento, é também mencionada a lista de atributos desejados para cada Projeto Âncora. No caso do Eixo Multimodal do Açu, há a indicação da

necessidade de melhorias dos acessos terrestres, incluída a implantação de novo acesso rodoviário ao terminal portuário.

Não bastasse ter sido eleito como Projeto Âncora, foi feita votação no PELC 2045 para hierarquizar tais projetos. A RJ-244 (novo acesso ao Eixo Multimodal do Açu) obteve a maior pontuação, dentre todos os Projetos Âncora.

Tais apontamentos feitos no PELC denotam o interesse do setor logístico na implantação da RJ-244, e, por conseguinte, evidenciam o caráter prioritário do projeto.

No que se refere especificamente aos Planos Diretores, que possuem maior relevância para a análise jurídica do projeto, foram considerados, para elaboração do presente Relatório, os Planos Diretores dos municípios de São João da Barra e Campos dos Goytacazes, compreendidos no traçado da RJ-244. Dentre outros aspectos, foram avaliadas eventuais limitações contidas nos respectivos Planos Diretores, especialmente no que se refere às definições de zoneamento e ocupação do solo para a implantação da rodovia, garantindo a aderência e observância do projeto às disposições previstas nos Planos Diretores.

Note-se que o Plano Diretor de Transportes Urbanos da Região Metropolitana do RJ não foi considerado nestes Estudos Técnicos pelo fato de os Municípios compreendidos no traçado da RJ-244 (São João da Barra e Campos dos Goytacazes) não integrarem a Região Metropolitana do RJ.

1.12 CONVÊNIOS

Não foram identificados convênios que possuam relação com o escopo do projeto, com exceção do Convênio de Cooperação Técnica nº 001/AGETRANSP-RJ/2009, mencionado no Relatório RT 4.4, celebrado entre DER/RJ e AGETRANSP com a finalidade de estabelecer a cooperação técnica entre ambas as partes e definir suas atribuições no âmbito das concessões rodoviárias do Estado do Rio de Janeiro. No entanto, conforme indicado no mencionado Relatório, a vigência do aludido Convênio se encerrou, não tendo sido identificada evidência de sua renovação.

Tampouco foi identificado qualquer convênio, contrato ou instrumento congênere tendo por objeto especificamente a RJ-244, o que foi confirmado pelo Estado. Ressalve-se, por fim, que foi identificada a existência de dois convênios celebrado pela AGETRANSP com a Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística (“CENTRAL”) e com a Companhia de Transportes Sobre

Trilhos do Estado do Rio de Janeiro (“RIOTRILHOS”) na data de 27.4.2018, cujos objetos são transcritos abaixo:

Convênio com a CENTRAL:

“CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

Este Convênio tem por objeto regular os procedimentos e formalizar o processo de cooperação técnica, a ser estabelecido entre a AGETTRANSP e a CENTRAL, sob a gerência e coordenação da primeira, com base no Regulamento de Fiscalização Técnica e Operacional da Câmara de Transportes e Rodovias - CATRA, aprovado pela Resolução AGETTRANSP n° 37, para a implementação de ações com objetivo de possibilitar o fiel cumprimento da legislação vigente e das disposições dos Contratos de Concessão para exploração dos serviços concedidos de transportes aquaviários, ferroviários, metroviários e de rodovias no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, por parte das respectivas empresas signatárias, doravante denominadas Concessionárias, especialmente no que diz respeito às obrigações das referidas Concessionárias e dos indicadores de qualidade e segurança dos serviços, em conformidade com o Programa Anual de Fiscalização do contrato de Concessão para a Exploração dos Serviços Públicos de Transporte Ferroviário, constante do Anexo único, que é parte integrante e complementar deste Convênio.”

Convênio com a RIO TRILHOS:

“CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

Este Convênio tem por objeto regular os procedimentos e formalizar o processo de cooperação técnica, a ser estabelecido entre a AGETTRANSP e a RIOTRILHOS, sob a gerência e coordenação da primeira, com base no Regulamento de Fiscalização Técnica e Operacional da Câmara de Transportes e Rodovias - CATRA, aprovado pela Resolução AGETTRANSP n° 37, para a implementação de ações com objetivo de possibilitar o fiel cumprimento da legislação vigente e das disposições dos Contratos de Concessão para exploração dos serviços concedidos de transportes aquaviários, ferroviários, metroviários e de rodovias no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, por parte das respectivas empresas signatárias, doravante denominadas Concessionárias, especialmente no que diz respeito às obrigações das referidas Concessionárias e dos indicadores de qualidade e segurança dos serviços, em conformidade com o Programa Anual de Fiscalização do contrato de Concessão para a Exploração dos Serviços Públicos de Transporte Metroviário e com o Programa Anual de Fiscalização do contrato de Concessão para a Exploração dos Serviços Públicos de Transporte Aquaviário, constantes dos Anexos, que é parte integrante e complementar deste Convênio.”

Em que pese a breve menção ao transporte rodoviário no objeto desses Convênios, bem como em sua Cláusula 2.2, VIII, que prevê que a CENTRAL e a RIOTRILHOS deverão *“manifestar-se, sempre que solicitado, emitindo parecer sobre qualquer evento que envolva a prestação de Serviços de Transporte Concedidos de Rodovia”*, entendemos que sua previsão provavelmente decorreu de algum equívoco em sua elaboração.

Isso porque os atos constitutivos da RIOTRILHOS e da CENTRAL não lhe atribuem competência relativa ao setor de rodovias, mas sim aos setores metroviário e aquaviário, e ferroviário, respectivamente. Tanto é assim que: (i) os Planos de Trabalho anexos a ambos os Convênios não mencionam questões ligadas às rodovias; e (ii) não identificamos qualquer menção a referidos Convênios em decisões da AGETRANSP tendo por objeto Concessionárias de rodovias ou questões ligadas ao setor rodoviário.

Outra interpretação possível seria de que a CENTRAL e a RIOTRILHOS poderiam ser solicitadas pela AGETRANSP a se manifestar sobre projetos rodoviários exclusivamente em casos de alguma possível interface com os setores de competências dessas entidades. Corroborando essa interpretação, tem-se o disposto na mencionada Cláusula 2.2, VIII dos Convênios, atribuindo à CENTRAL e à RIOTRILHOS, de modo idêntico, a competência de:

“Manifestar-se, sempre que solicitado, emitindo parecer sobre qualquer evento que envolva a prestação de Serviços de Transporte Concedidos e de Rodovia”

Em conclusão, entendemos que referidos Convênios celebrados com CENTRAL e RIOTRILHOS não se aplicam ao projeto.

1.13 POSSÍVEL PROJETO CONCORRENTE COM A RJ-244

Durante o desenvolvimento dos Estudos Técnicos, identificou-se a existência de ponte, ainda em fase de implantação no Município de São João da Barra, que será conectada a um trecho rodoviário de qualidade e capacidade bastante limitada (a RJ-194).

Identificou-se, ainda, a existência de interesse de Prefeituras da região pela implantação de uma nova rodovia conectando referida ponte ao Aeroporto do Município de Campos dos Goytacazes e à BR-356, bem como que já haveria atuação junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (“DNIT”) para estudar a viabilidade de implantação desta rodovia como alternativa ao trecho da BR-356 que cruza área urbana no município de Campos dos Goytacazes.

Na eventualidade desse projeto vir a se concretizar durante a vigência da concessão da RJ-244, e a depender do traçado da nova rodovia e de melhorias na RJ-240, que interliga a ponte ao Complexo Industrial e Portuário do Açu, haverá substancial impacto negativo na demanda da RJ-244, especialmente para as cargas que circularão pela BR-101 (norte) e pela BR-356.

A matriz de riscos proposta para a concessão da RJ-244 endereçou a questão, alocando ao Poder Concedente o risco de implantação de caminhos alternativos livres de pagamento da tarifa ou cuja tarifa seja inferior à da concessão, que não existam ou não estejam previstos em planos oficiais vigentes na data de publicação do edital.

Desse modo, caso este caminho alternativo venha a ser implantado na vigência da concessão da RJ-244, a Concessionária deverá ser reequilibrada, por qualquer dos meios admitidos em lei e no contrato.

1.14 TRANSFERÊNCIA DO VIADUTO DA ESTRADA DO MORRO DE ITAOCA

Foi contemplado nos estudos de engenharia, os custos atrelados à manutenção e operação do Viaduto da Estrada do Morro de Itioca, no âmbito da Concessão da RJ-244. Este Viaduto foi implantado na Faixa de Domínio da BR-101, na Concessão da Autopista Fluminense S/A, devidamente autorizado pela ANTT.

Tal viaduto é importante para concessão objeto do PMI, considerado que transporta o fluxo de rodovias da região para a RJ-244, aumentando o tráfego na rodovia.

Diante disso, sugere-se que o Estado do Rio de Janeiro articule com a ANTT e com a Autopista Fluminense para solicitar a transferência desse viaduto para o Estado do Rio de Janeiro e, assim, viabilizar sua transferência ao concessionário da RJ-244.

2 ATIVIDADE DE CENÁRIOS E ALTERNATIVAS

De acordo com o Plano de Trabalho, a parcela “*Cenários e Alternativas*” do Relatório Técnico 1 – Aspectos Contratuais e Jurídicos – Volume 1 (RT 4.2 – Modalidade de Implantação dos Serviços da Concessão) contempla as atividades abaixo relacionadas:

- (i) Identificação, avaliação e formatação das possíveis modelagens jurídicas para a exploração das rodovias estaduais objeto do PMI, tais como:
 - (a) Concessão patrocinada;
 - (b) Concessão administrativa;
 - (c) Concessão tradicional (comum);
 - (d) Exploração pelo Poder Público, por meio de sua administração direta ou indireta; e
 - (e) Exploração por outros agentes;
- (ii) Comparação das alternativas jurídicas identificadas, indicando suas vantagens e desvantagens, incluindo os benefícios e custos econômicos, diretos e indiretos envolvidos;
- (iii) Avaliação da necessidade de adaptação do arcabouço jurídico-regulatório em vigor para a implementação das alternativas jurídicas propostas; e
- (iv) Identificação e demonstração da alternativa jurídica mais adequada ao Estado para implementação dos serviços objeto do PMI e que melhor sustente o projeto, possibilitando a concretização de todos os resultados esperados de maneira mais adequada e eficiente, de acordo com as melhores práticas de estruturação de projetos de concessão e PPP no Brasil.

Os resultados das atividades descritas acima serão indicados pormenorizadamente em tópicos próprios abaixo.

2.1 IDENTIFICAÇÃO, AVALIAÇÃO E FORMATAÇÃO DAS POSSÍVEIS MODELAGENS JURÍDICAS PARA A EXPLORAÇÃO DAS RODOVIAS ESTADUAIS OBJETO DO PMI

O Termo de Referência anexo ao Edital de Chamamento Público do Procedimento de Manifestação de Interesse nº 01/2018 (“Termo de Referência”)

estabelece a necessidade de identificação, avaliação e formatação das possíveis modelagens jurídicas para a exploração da Rodovia RJ-244, sendo estabelecidos os seguintes cenários:

- (i) Concessão tradicional (comum);
- (ii) Concessão patrocinada;
- (iii) Concessão administrativa;
- (iv) Exploração pelo Poder Público, por meio de sua administração direta ou indireta; e
- (v) Exploração por outros agentes.

2.1.1 CONCESSÃO COMUM

Nos termos do inciso II do artigo 2º da Lei Estadual nº 2.831/97 (“Lei Estadual de Concessões”), a concessão de serviço público é definida como a delegação de sua prestação, feita pelo Poder Concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou ao consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado, com ou sem a realização de obras públicas correlatas. A previsão do inciso II do art. 2º da Lei Federal nº 8.987/95 (“Lei Federal de Concessões”) é similar.

Sendo assim, por meio da concessão, delega-se à iniciativa privada a prestação dos serviços públicos, por conta e risco da Concessionária.

Por consequência desta delegação, Concessionária e Poder Concedente assumem um plexo de direitos e deveres, previstos tanto em lei (dentre outros dispositivos, cumpre mencionar os arts. 35 a 37 da Lei Estadual de Concessões, transcritos no Relatório RT 4.4 – Aspectos Institucionais, cujo teor é semelhante ao dos arts. 29 a 31 da Lei Federal de Concessões) quanto nos respectivos contratos de concessão.

Dentre tais direitos e deveres, cabe citar, por exemplo, (i) a obrigação da Concessionária de prestar serviços públicos adequados, assim entendidos como aqueles que satisfazem condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas; e (ii) o dever do Poder Concedente de fiscalizar tal prestação.

No regime de concessão comum, a Concessionária é remunerada pela cobrança de tarifa, não sendo previsto o pagamento de contraprestações periódicas pelo

Poder Concedente, como se tem no regime de Participação Público-Privada (“PPP”), que serão detalhados a seguir.

A concessão comum consiste na modalidade de concessão mais adotada no setor de rodovias, tendo em vista que normalmente a tarifa cobrada dos usuários é suficiente para remunerar a Concessionária pelos serviços prestados. Trata-se da modalidade eleita para o presente projeto, pelas razões que serão apontadas mais adiante.

2.1.2 CONCESSÃO PATROCINADA

A concessão patrocinada é uma das modalidades de PPP disciplinada pela Lei Estadual nº 5.068/07 (“Lei Estadual de PPP”). Em nível federal, as PPP são regidas pela Lei Federal nº 11.079/04 (“Lei Federal de PPP”).

Nos termos do art. 3º, §1º, da Lei Estadual de PPP, a concessão patrocinada consiste na concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei Federal nº 8.987/1995 (Lei Federal de Concessão – como indicado acima, no âmbito estadual, a disciplina do tema é feita pela Lei Estadual nº 2.831/97 – Lei Estadual de Concessões), quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do Poder Público ao Parceiro Privado.

Ou seja, no modelo de concessão patrocinada, a Concessionária é remunerada pelas tarifas pagas pelos usuários, assim como por contraprestação pecuniária desembolsada pelo Poder Concedente.

Tal como no caso da concessão comum, na concessão patrocinada, o Poder Concedente delega ao Parceiro Privado a prestação dos serviços públicos, acompanhada ou não da execução de obra pública, ficando o Parceiro Privado encarregado de atuar de maneira eficiente, prestando adequadamente os serviços concedidos.

Por sua vez, ao Poder Concedente incumbe a fiscalização e o monitoramento da qualidade dos serviços, de modo a garantir aos usuários a qualidade esperada na prestação dos serviços públicos, além do dever de pagamento da contraprestação pecuniária, de modo a complementar as receitas advindas da cobrança de pedágio.

A Lei Estadual de PPP estabelece, em seus art. 3º, §4º, e 18, I, as seguintes vedações para a celebração de contratos de PPP: (i) aqueles cujo valor seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais); e (ii) aqueles cujo período de prestação dos serviços seja inferior a 5 (cinco) anos ou superior a 35 (trinta e cinco) anos.

No caso da Lei Federal de PPP, as vedações são ligeiramente distintas: nos termos do art. 2º, §4º, I e III, não podem ser celebrados contratos (i) cujo valor seja inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais); e (ii) que tenham por objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Contudo, nenhuma das vedações acima referidas aplica-se ao presente projeto, pois: (i) o valor estimado do contrato de concessão da RJ-244 ultrapassa em muito os limites de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) e R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), previstos nas Leis Federal e Estadual de PPP, respectivamente; (ii) o prazo do contrato de concessão da RJ-244 será de 25 (vinte e cinco) anos, o que observa o intervalo previsto nas Leis Federal e Estadual de PPP; e (iii) o objeto do contrato de concessão compreenderá não apenas a execução de obras de implantação da RJ-244, como também a prestação dos serviços públicos de operação, manutenção, conservação, monitoração e manutenção de nível de serviço.

Para além do quanto exposto acima, a Lei Estadual de PPP prevê, em seu art. 8º, §7º, que os projetos aprovados pelo Conselho Gestor (“CGP”) do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas integrarão o Plano Estadual de PPP, o qual, após encaminhamento pelo CGP, será submetido à apreciação do Governador do Estado, que encaminhará projeto de lei à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (“ALERJ”). Neste sentido, a aprovação de projeto de PPP pelo CGP depende de lei.

Para além disso, as Leis Federal e Estadual de PPP também exigem, em seus arts. 10, §3º, e 13-A, respectivamente, autorização legislativa específica para concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública. Outras exigências para a contratação de PPP são previstas no art. 10 da Lei Federal de PPP:

- (i) Autorização pela autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:
 - a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de PPP;
 - b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no §1º do art. 4º da Lei Complementar Federal nº 101/00 (“Lei de Responsabilidade Fiscal”), devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes,

ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e

c) quando for o caso, conforme as normas gerais editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de PPP, na forma do art. 25 da Lei Federal de PPP, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal (relativos a endividamento, limites da dívida pública e das operações de crédito, recondução da dívida aos limites e operações de crédito), pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato;

- (ii) Elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de PPP;
- (iii) Declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;
- (iv) 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;
- (v) Seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;
- (vi) Submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; e
- (vii) Licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.

Contudo, conforme indicado na parcela de “*Diagnóstico Jurídico*” do presente Relatório e será retomado adiante, a adoção do regime de PPP para o presente projeto, tanto no caso da concessão patrocinada quanto da administrativa, é prejudicada pelas vedações previstas no Plano de Recuperação Fiscal do

Estado do Rio de Janeiro, que limitam a criação de despesa obrigatória de caráter continuado e a concessão de garantias pelo Estado, ressalvadas algumas exceções que não se aplicam claramente ao projeto.

2.1.3 CONCESSÃO ADMINISTRATIVA

A concessão administrativa consiste em outra modalidade de PPP, prevista pelas Leis Federal e Estadual de PPP.

Nos termos do art. 3º, §2º, da Lei Estadual de PPP, a 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. A previsão do art. 2º, §2º, da Lei Federal de PPP é idêntica.

No regime de concessão administrativa, a remuneração da Concessionária advém exclusivamente da contraprestação pecuniária desembolsada pelo Poder Público, não sendo cobrada tarifa dos usuários do serviço prestado, diferentemente do que ocorre no modelo de concessão patrocinada.

Com exceção da autorização legal, os demais requisitos apresentados no tópico da concessão patrocinada aplicam-se à concessão administrativa.

No entanto, tal como indicado acima, a adoção regime de PPP para o presente projeto, inclusive no caso da concessão administrativa, é prejudicada pelas vedações previstas no Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, conforme já explanado na parcela de “*Diagnóstico Jurídico*” do presente Relatório e será retomado adiante.

2.1.4 EXPLORAÇÃO PELO PODER PÚBLICO, POR MEIO DE SUA ADMINISTRAÇÃO DIRETA OU INDIRETA

Na alternativa em que a Administração Pública explora diretamente a RJ-244, recairá sobre o ente público, por exemplo, as responsabilidades pela disponibilização dos recursos financeiros necessários e pela contratação, pelo regime da Lei Federal nº 8.666/93 (Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos), dos projetos básico e executivo de engenharia e da execução das obras de implantação da rodovia, além dos serviços de operação, manutenção, conservação e monitoração da rodovia.

Esse modelo, muito embora seja por vezes pertinente, acarreta diversas consequências negativas que serão detalhadas mais adiante, tais como: (i) limitações de prazo impostas às contratações pelo regime da Lei Federal nº

8.666/93, conforme será detalhado adiante; (ii) multiplicidade de contratos (de execução de obras e prestação de serviços), que exigirão complexa coordenação pelo Estado; (iii) necessidade de desembolso financeiro para contratação das obras e dos serviços; e (iv) falta de expertise e eficiência necessária para a boa prestação dos serviços.

Por tal motivo, embora tenha sido avaliada, a presente alternativa não é a mais indicada para a viabilização do projeto da RJ-244, pelo exposto acima e pelas razões mais específicas que serão apresentadas adiante.

2.1.5 EXPLORAÇÃO POR OUTROS AGENTES

Para essa modalidade, vislumbra-se, por exemplo, a transferência da titularidade da RJ-244 para outros entes que não o Estado do Rio de Janeiro, como por exemplo a União Federal.

Contudo, seria necessário, para tanto, formalizar convênio de delegação, transferindo sobredita rodovia a esse outro ente, a depender de seu interesse e disponibilidade. Ou seja, haveria a necessidade de discutir politicamente a delegação do trecho em comento.

Pelos mesmos motivos expostos acima, embora tenha sido avaliada, a presente alternativa não é a mais indicada para a viabilização do projeto da RJ-244, conforme será detalhado a seguir.

2.2 COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS JURÍDICAS IDENTIFICADAS E DEMONSTRAÇÃO DAQUELA MAIS ADEQUADA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS OBJETO DO PMI E QUE MELHOR SUSTENTA O PROJETO

Conforme mencionado acima, o Termo de Referência elencou as seguintes alternativas jurídicas para a estruturação do projeto da RJ-244:

- (i) Concessão tradicional (comum);
- (ii) Concessão patrocinada;
- (iii) Concessão administrativa;
- (iv) Exploração pelo Poder Público, por meio de sua administração direta ou indireta; e
- (v) Exploração por outros agentes.

No tópico acima, foram apresentadas considerações preliminares relativas a cada um dos possíveis desenhos jurídicos para o projeto, sendo que, no presente tópico, será realizado estudo comparativo dos modelos, de modo a identificar aquele mais adequado ao projeto e que melhor atenda ao interesse público.

Antes de adentrar no estudo comparativo em si, cumpre primeiramente contextualizar com brevidade o contexto no qual se insere o projeto.

Nesse sentido, importante ter em vista que, apesar de ser um projeto de competência do Estado do Rio de Janeiro, este detém importância de caráter nacional, tendo em vista que promoverá a interligação do modal rodoviário com o aquaviário, vez que a RJ-244 conecta-se ao Porto do Açu.

Por essa razão, o projeto é de extrema importância para garantir a complementariedade de modais na matriz de transporte brasileira, reduzindo custos e distâncias no transporte de cargas e propiciando, com isso, maiores benefícios econômicos em importação e exportação, e, e última instância, o desenvolvimento regional e econômico.

Sendo assim, torna-se bastante relevante que a rodovia detenha condições de operacionalidade e tráfego, com operação constante, evitando-se os prejuízos oriundos de uma rodovia sem manutenções corriqueiras. Disto decorre o interesse público na implementação do projeto.

Feitos estes breves comentários, passa-se, a seguir, ao estudo comparativo em si dos modelos jurídicos identificados no tópico anterior.

Para melhor visualização das semelhanças e distinções das alternativas estudadas, confira-se abaixo tabela comparativa dos modelos sob 11 (onze) aspectos distintos: (i) objeto dos contratos; (ii) valor dos contratos; (iii) prazo dos contratos; (iv) remuneração do ente responsável pela execução do projeto; (v) responsabilidade pela obtenção do financiamento do projeto; (vi) responsabilidade perante os usuários; (viii) prestação de garantias; (ix) riscos; (x) responsabilidade por projetos; e (xi) responsabilidade por desapropriações e desocupações.

Vale destacar que a alternativa “*exploração por outros agentes*” não consta da tabela abaixo por não ser um modelo jurídico autônomo e confrontante com os demais, mas sim uma delegação do trecho a outro ente federativo, para que esse seja competente pela rodovia, explorando-a diretamente ou delegando tal atribuição à iniciativa privada, culminando na adoção de uma das alternativas jurídicas comparadas. A adoção de tal modelo dependeria de manifestação de interesse e de disponibilidade de outro ente para assumir a rodovia, implicando

a necessidade de amplo debate político, razão pela qual a alternativa foi descartada para implementação do projeto.

	EXPLORAÇÃO DIRETA DA RODOVIA PELO ESTADO, COM A CONTRATAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS PELO REGIME DA LEI 8.666/93	DELEGAÇÃO DA EXPLORAÇÃO DA RODOVIA À INICIATIVA PRIVADA, PELO REGIME DE CONCESSÃO COMUM	DELEGAÇÃO DA EXPLORAÇÃO DA RODOVIA À INICIATIVA PRIVADA, PELO REGIME DE CONCESSÃO PATROCINADA (PPP)	DELEGAÇÃO DA EXPLORAÇÃO DA RODOVIA À INICIATIVA PRIVADA, PELO REGIME DE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA (PPP)
OBJETO DOS CONTRATOS	OBRAS OU SERVIÇOS PARA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, VEDADA A AGLUTINAÇÃO	SERVIÇOS PÚBLICOS AOS USUÁRIOS FINAIS, PRECEDIDOS OU NÃO DE OBRAS PÚBLICAS	SERVIÇOS PÚBLICOS AOS USUÁRIOS FINAIS, PODENDO CONTAR COM OBRAS PÚBLICAS OU FORNECIMENTO DE BENS	SERVIÇOS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (USUÁRIA DIRETA OU INDIRETA), PODENDO CONTAR COM OBRA OU FORNECIMENTO DE BENS
VALOR DOS CONTRATOS	NÃO HÁ LIMITAÇÃO	NÃO HÁ LIMITAÇÃO	MÍNIMO DE R\$ 20.000.000,00 (LEI ESTADUAL DE PPP)	
PRAZO DOS CONTRATOS	VINCULADO À RECEITA (RENOVÁVEL ATÉ 60 MESES)	MÁXIMO DE 25 ANOS, EM RAZÃO DA LEI ESTADUAL DE CONCESSÕES	ENTRE 5 E 35 ANOS, POR FORÇA DAS LEIS FEDERAL E ESTADUAL DE PPP	

REMUNERAÇÃO DO ENTE RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO DO PROJETO	PAGAMENTO DIRETO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AOS CONTRATADOS PARA EXECUÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS	TARIFA COBRADA DOS USUÁRIOS FINAIS	TARIFA COBRADA DOS USUÁRIOS FINAIS + CONTRAPRESTAÇÃO DO PODER PÚBLICO	CONTRAPRESTAÇÃO DO PODER PÚBLICO (SEM COBRANÇA DE TARIFA)
RESPONSABILIDADE PELA OBTENÇÃO DO FINANCIAMENTO DO PROJETO	FINANCIAMENTO PÚBLICO	FINANCIAMENTO PRIVADO	FINANCIAMENTO PRIVADO	
RESPONSABILIDADE PERANTE OS USUÁRIOS	PODER PÚBLICO	CONCESSIONÁRIA (APESAR DE O PODER PÚBLICO TAMBÉM SER INSERIDO NO POLO DE AÇÕES, HÁ DIREITO DE REGRESSO)	PARCEIRO PRIVADO (APESAR DE O PODER PÚBLICO TAMBÉM SER INSERIDO NO POLO DE AÇÕES, HÁ DIREITO DE REGRESSO)	
PRESTAÇÃO DE GARANTIAS	GARANTIA PRESTADA APENAS PELO PARTICULAR CONTRATADO PARA EXECUÇÃO DE OBRAS OU SERVIÇOS	GARANTIA APENAS PRESTADA PELA CONCESSIONÁRIA	GARANTIAS PRESTADAS POR AMBAS AS PARTES	
RISCOS	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ASSUME DETERMINADOS	CONCESSIONÁRIA ASSUME TODOS OS RISCOS DO	REPARTIÇÃO MAIOR DOS RISCOS ENTRE PODER PÚBLICO E PARCEIRO PRIVADO, MESMO AQUELES QUE GERALMENTE NÃO SÃO	

	RISCOS ESPECIFICADOS NA LEI Nº 8.666/93 (ART. 65, II, D) ²⁶	NEGÓCIO, EXCETUADOS AQUELES ALOCADOS PELA LEI OU PELO CONTRATO AO PODER CONCEDENTE (MAIS CASOS DO QUE CONTRATOS REGIDOS PELA LEI Nº 8.666/93)	REPARTIDOS EM CONCESSÕES COMUNS (EX: RISCO DE DEMANDA)
RESPONSABILIDADE POR PROJETOS	ADMINISTRAÇÃO DEVE DISPONIBILIZAR OS PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO PARA AS OBRAS	RESPONSABILIDADE PELA ELABORAÇÃO DOS PROJETOS PODE SER TRANSFERIDA AO PARTICULAR, DEVENDO OS PROJETOS SEREM APROVADOS PELO PODER PÚBLICO	
RESPONSABILIDADE POR DESAPROPRIAÇÕES E DESOCUPAÇÕES	RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO	A EXECUÇÃO MATERIAL DAS DESAPROPRIAÇÕES E DESOCUPAÇÕES PODE SER REPASSADA AO PARTICULAR, DEVENDO O PODER PÚBLICO EMITIR OS DECRETOS DE UTILIDADE PÚBLICA	

²⁶ “Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...) II - por acordo das partes:

(...) d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual”.

Da tabela acima apresentada, extrai-se que, no modelo de exploração direta da RJ-244 pelo Estado do Rio de Janeiro, este permaneceria responsável pela rodovia, por intermédio do DER-RJ, podendo contratar a elaboração de projetos básico e executivo, a execução de obras de implantação da rodovia ou de ampliação de capacidade para manutenção de nível de serviço e a prestação de serviços, tais como conservação e manutenção, sob o regime da Lei Federal nº 8.666/93, que é tradicional para contratação de obras e serviços pelo Poder Público.

Por consequência desse regime contratual, o Estado do Rio de Janeiro permaneceria responsável pela captação dos recursos necessários para exploração da RJ-244, pela disponibilização dos projetos básico e executivo para execução de obras, pelas desapropriações e pelas condições da rodovia perante os usuários da RJ-244, responsabilidades essas que geram ônus financeiro ao Estado e poderiam ser transferidas ao particular em outros modelos jurídicos, como a concessão comum e a PPP.

Os ônus financeiros impostos ao Estado do Rio de Janeiro na alternativa da exploração direta da RJ-244 assumem importância ainda maior quando se considera o cenário de recuperação fiscal vigente no Estado do Rio de Janeiro, no qual o crescimento de despesas obrigatórias e continuadas está limitado, nos termos da legislação aplicável, conforme indicado na parcela de “*Diagnóstico Jurídico*” do presente Relatório.

Para além desses aspectos, convém destacar que a opção pelo regime tradicional da Lei Federal nº 8.666/93 geraria ineficiência e morosidade ao projeto, tendo em vista que o Estado do Rio de Janeiro seria obrigado a promover uma série de licitações para a implantação da rodovia, sendo pelo menos uma para a contratação do projeto básico, outra para a contratação do projeto executivo, e uma terceira para contratação da execução das obras. No futuro, caso seja necessário executar novas obras para manutenção do nível de serviço da rodovia, a realização de novo procedimento licitatório seria necessária.

Uma vez implantada a rodovia, a responsabilidade por sua operação seria do DER/RJ, que poderia cogitar a contratação não só desses serviços como também de manutenção e conservação, dentre outros. Nesse cenário, também haveria a necessidade de realização de diversos procedimentos licitatórios, não só em função dos distintos serviços a serem contratados, mas também da limitação a 60 (sessenta) meses do prazo dos contratos administrativos executados de forma contínua, por força do art. 57, II, da Lei Federal nº

8.666/93²⁷. Por tal razão, caberia ao DER/RJ realizar sucessivas contratações, o que poderia vir a comprometer a continuidade da operação da rodovia, além de sua manutenção e conservação, tendo em vista que poderiam ser apresentados questionamentos, impugnações, recursos, dentre outros entraves aos processos licitatórios, sem falar dos custos acarretados ao Estado do Rio de Janeiro.

Por fim, convém destacar que, caso a RJ-244 seja explorada diretamente pelo Estado do Rio de Janeiro, as condições de seus elementos certamente não serão as mesmas verificadas em rodovias concedidas à iniciativa privada, sobretudo em razão dos indicadores e parâmetros de desempenho cobrados do particular, que, uma vez descumpridos, não raras vezes comprometem a remuneração do particular.

Dessa forma, tem-se que a opção de exploração direta da RJ-244 pelo Estado do Rio de Janeiro não é a mais benéfica ao interesse público.

Vale destacar que, por se tratar de obra referente ao setor de logística do Brasil, a contratação das obras e dos serviços afetos à RJ-244 no modelo de exploração direta da RJ-244 pelo Estado do Rio de Janeiro também poderia ser feita com base no Regime Diferenciado de Contratação, instituído pela Lei Federal nº 12.462/2011. Referida lei introduziu a modalidade de contratação integrada, nos termos do art. 9º do diploma legal. Nesse modelo, contrata-se o empreendimento em sua integralidade, compreendendo a totalidade das etapas de obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada, até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação.

Assim, nessa opção, não seria necessário realizar procedimentos licitatórios distintos e sucessivos para a contratação das obras e dos serviços afetos à RJ-244, bastando uma única contratação integrada, a partir da qual o particular passaria a ser responsável pelos projetos, obras e serviços.

No entanto, a opção da contratação integrada não mitigaria os problemas acima apontados de ordem fiscal, relativos às limitações impostas pela legislação afeta ao Regime de Recuperação Fiscal Estado do Rio de Janeiro à criação de despesas obrigatórias, tampouco desincumbiria o Estado da obrigação de promover as desapropriações necessárias à execução das obras.

²⁷ “Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...) II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;”

Por esses motivos, a exploração direta da RJ-244, seja lançando mão do regime da Lei Federal nº 8.666/93, quanto do Regime Diferenciado de Contratação, instituído pela Lei nº 12.462/2011, mostra-se pouco vantajosa ao Estado ou benéfica ao interesse público, tendo sido descartada na modelagem jurídica do projeto.

Diante disso, restam possíveis os cenários de delegação à iniciativa privada da exploração da infraestrutura da RJ-244 e da prestação dos serviços públicos correlatos, sendo alternativas os modelos de concessão comum (tradicional), concessão administrativa e concessão patrocinada, acima descritos.

A concessão comum deve ser a primeira opção perseguida para modelagem do projeto, por não impor custos ao Poder Público, especialmente no cenário crítico de restrição fiscal que hoje acomete o Estado do Rio de Janeiro.

Tal regime (concessão comum) é costumeiramente adotado para projetos de concessão de rodovias, pois as rodovias concedidas geralmente são autossustentáveis, ou seja, possibilitam que a remuneração principal da Concessionária advenha da cobrança de pedágio, sem a necessidade de pagamento de contraprestação pelo Poder Público.

Dito isto, apenas se os estudos técnicos e econômico-financeiros apontassem que a delegação sob o regime de concessão comum seria economicamente inviável é que faria mais sentido cogitar-se as alternativas de concessão administrativa e concessão patrocinada (ou ainda outros formatos, como a concessão em lotes). Não é o que ocorre no caso do projeto em tela, como demonstrado detalhadamente pelas demais frentes desses Estudos Técnicos.

Não se está aqui a dizer que as PPP não são alternativas viáveis para a modelagem de projetos no setor de rodovias. Embora seja menos usual, o regime de PPP já foi utilizado em modelagens de concessão de rodovias, a exemplo da Concessão Patrocinada da Tamoios, do Estado de São Paulo, e a Concessão Patrocinada da Estrada do Feijão, recentemente publicada pelo Estado da Bahia.

Porém, considerando que as PPP foram introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro como forma de viabilizar projetos que não são autossustentáveis, sua adoção faz sentido em projetos que não seriam viáveis sob o regime de concessão comum.

Para além disso, importante rememorar que a legislação afeta ao Regime de Recuperação Fiscal Estado do Rio de Janeiro estabelece graves limitações ao crescimento de despesas obrigatórias de caráter continuado, que impede a previsão de contraprestação pública paga em dinheiro, e à prestação de

garantias pelo Poder Público, excepcionados alguns poucos casos, o que impõe entraves à adoção do modelo de PPP.

É verdade que as mencionadas limitações legais não impediriam a contratação de PPP na qual a contraprestação pública fosse paga por outros meios admitidos em lei, como a outorga de direito de exploração ou de bens pertencentes ao Estado do Rio de Janeiro.

O mecanismo de outorga de direito de exploração foi utilizado na PPP do Maracanã, contratada pelo Estado do Rio de Janeiro. Vale destacar que em projetos de arenas esportivas a utilização desse mecanismo é pertinente, considerando que estádios possuem diversas fontes para exploração econômica pelo particular, como a realização de eventos, vendas de alimentos, dentre outros. No caso de uma rodovia, contudo, não se pode dizer o mesmo, de modo que a outorga de direito de exploração seria insuficiente para remunerar os investimentos realizados pelo particular.

O pagamento por meio de bens, por sua vez, apesar de possível, também poderia impactar a atratividade do modelo, tendo em vista que a contraprestação pública não teria a liquidez necessária, mostrando-se pouco vantajoso.

Não bastasse isso, o atual regime de recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro também impõe vedações à prestação de garantias pelo Poder Público, como já indicado. Apesar de a prestação, pelo Poder Público, de garantias de pagamento da contraprestação não ser condições para a contratação de PPP, sua ausência pode prejudicar muito a atratividade do projeto.

Em atenção a todas as considerações acima apresentadas, e tendo em vista que os estudos técnicos e econômico-financeiros desenvolvidos pelas demais frentes de trabalho demonstram que o regime de concessão comum é viável no presente caso, entende-se que a alternativa mais benéfica ao interesse público reside, de fato, no regime de concessão comum, disciplinado pela Lei Federal nº 8.987/95 e pela Lei Estadual nº 2.831/1997.

Tal modalidade atende, a um só tempo, todas as necessidades do projeto, como a viabilização de uma rodovia de alto nível para facilitar o transporte de pessoas e bens, interligando-se com um importante terminal portuário, sem impor custos ao Estado do Rio de Janeiro para tanto.

Corroborando todo o exposto acima, a análise “*Value for Money*” constante dos Estudos Econômico-Financeiros também justifica o modelo de concessão comum como aquele mais benéfico ao projeto.

2.3 AVALIAÇÃO DA NECESSIDADE DE ADAPTAÇÃO DO ARCABOUÇO JURÍDICO-REGULATÓRIO EM VIGOR PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA ALTERNATIVA JURÍDICA PROPOSTA

Como já mencionado, o art. 3º da Lei Estadual nº 2.831/1997 estabelece que as concessões de serviços públicos celebradas pelo Estado do Rio de Janeiro estarão limitadas a um período de 25 (vinte e cinco) anos. A elaboração dos Estudos Técnicos da RJ-244, portanto, foi norteadada por essa limitação.

Apesar de ter sido possível estruturar o projeto observando esse limite temporal, a modelagem econômico-financeira em um cenário de prazo maior do que os atuais 25 (vinte e cinco) anos resultaria em tarifas mais módicas, em benefício dos usuários, prestigiando o princípio da modicidade tarifária, previsto no art. 6º da Lei Federal nº 8.987/1995, com corresponde previsão no art. 7º, §1º, da Lei Estadual nº 2.831/1997.

Assim sendo, sugere-se que seja avaliada a possibilidade de alteração legislativa, para suprimir a limitação de prazo atualmente em vigor, conforme se tem na legislação federal afeta ao tema (Lei Federal nº 8.987/95).

Para além disso, recomenda-se, como já exposto acima, o ajuizamento de ação judicial em face das Leis Estaduais nº 8.170/18 e 8.211/18, buscando torna-las sem efeito, sob os argumentos indicados no item 1.3 da parcela de “*Diagnóstico Jurídico*” do presente Relatório, por conta dos substanciais impactos negativos sobre a demanda do projeto resultantes das isenções tarifárias estipuladas por essas Leis.

3 ANEXO: ATIVIDADE DE LEVANTAMENTO

3.1 ARCABOUÇO JURÍDICO-REGULATÓRIO

3.1.1 ÂMBITO FEDERAL

3.1.1.1 Constituição Federal

Tema	Art.	Dispositivo
Licitações e contratações públicas	37	Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.
Concessão de serviços públicos	175	Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas Concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Tema	Art.	Dispositivo
Competências relevantes	22	Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.
	25	Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.
Consórcios públicos e convênios de cooperação para gestão de serviços públicos	241	Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

3.1.1.2 Legislação Federal

Tema	Natureza	Nº	Ementa
Concessão e permissão de serviços públicos	Lei	8.987/95	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

	Lei	9.074/95	Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.
Consórcios Públicos	Lei	11.107/05	Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
Licitações e contratos	Lei	8.666/93	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
PPP	Lei	11.079/04	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
	Lei	12.766/12	Altera as Leis nos 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.420, de 10 de abril de 2002, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.602, de 12 de dezembro de 2002, e 9.718, de 27 de novembro de 1998, e a Medida Provisória no 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências.

Planejamento	Decreto-Lei	512/69	Regula a Política Nacional de Viação Rodoviária, fixa diretrizes para a reorganização do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e dá outras providências.
	Lei	5.917/73	Aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências. (...) Art 10. Os Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios elaborarão e reverão os seus Planos Viários com a finalidade de obter-se adequada articulação e compatibilidade entre seus sistemas viários e destes com os sistemas federais de Viação. § 1º O atendimento ao disposto neste artigo, no que se refere a planos e sistemas rodoviários, é condição essencial à entrega, pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), das parcelas cabíveis àquelas Unidades Administrativas, do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos, somente sendo lícito aos Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarem recursos oriundos daquele imposto nos seus Sistemas Rodoviários, quando estes se harmonizem e se integrem entre si e com o Sistema Rodoviário Federal. § 2º Para atendimento ao disposto na legislação em vigor, especialmente no artigo 21, do Decreto-lei número 512, de 21 de março de 1969, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem estabelecerá a sistemática de verificação

		da compatibilidade e adequação, do planejamento e implementação dos Planos Rodoviários dos Estados, dos Territórios, do Distrito Federal e dos Municípios, ao Plano Nacional de Viação. § 3º A sistemática de que trata o parágrafo anterior estabelecerá a forma e os prazos em que serão prestadas as informações necessárias à verificação mencionada e proverá normas organizacionais, de planejamento, de execução e de estatística, como orientação para os setores rodoviários dos Estados, dos Territórios, do Distrito Federal e dos Municípios, de modo a obter seu funcionamento harmônico e efetivamente integrado num sistema rodoviário de âmbito nacional. Art 11. Os Planos Rodoviários dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, serão elaborados e implementados dentro de Sistemática semelhante à do Plano Nacional de Viação e deverão, no prazo máximo de cento e oitenta dias após a publicação desse Plano, ser submetidos ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, que os apreciará, encaminhando-os ao Conselho Nacional de Transportes. Art 12. Após cento e oitenta dias da publicação dos Planos Rodoviários Estaduais, os Municípios deverão apresentar seus planos rodoviários aos
--	--	---

			órgãos competentes dos Estados em que se situam. § 1º Os órgãos rodoviários estaduais aprovarão os Planos Rodoviários Municipais, dando imediata ciência ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem. § 2º Desde que não haja incompatibilidade com os Planos Rodoviários Municipais, Estaduais e o Plano Nacional de Viação, poderão ser elaborados Planos Rodoviários Vicinais Intermunicipais pelos órgãos rodoviários estaduais, de comum acordo com os Municípios interessados. § 3º Basicamente, a competência executiva e político-administrativa das rodovias vicinais intermunicipais, não consideradas rodovias estaduais, caberá aos respectivos municípios em que se situarem.
	Lei	6.766/79	Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Art. 4º Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: (...) III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica.
	Decreto	8.428/15	Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos,

			levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública.
	Resolução da Secretaria-Geral da Presidência da República	45/2018	Aprova o Plano Nacional de Logística - PNL e recomenda a instituição do Comitê de Governança do Plano Nacional de Logística - CGPNL. Acessar relatório que apresenta diagnóstico da logística brasileira elaborado pela EPL e prevê os empreendimentos necessários para otimizar a infraestrutura até o ano de 2025.
Recuperação Fiscal dos Estados	Lei Complementar Federal	159/17	Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares no 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de 2016.
	Decreto Federal	9.109/17	Regulamenta a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal.

3.1.2 ÂMBITO ESTADUAL

3.1.2.1 Constituição Estadual do Rio de Janeiro

Tema	Art.	Dispositivo
Concessão e permissão de	70	Art. 70. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou

serviços públicos		permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas Concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão.
	242	Art. 242 - Compete ao Estado organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse estadual, metropolitano ou microrregional, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. § 1º - Compete ao Estado legislar sobre o sistema de transportes intermunicipal, bem como sobre os demais modos de transportes de sua competência, estabelecidos em lei. (...) § 4º - Serão estabelecidos em lei os critérios de fixação de tarifas dos serviços públicos de transportes.
Competências relevantes	72	Art. 72. O Estado exerce todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição da República.
	244	Art. 244. Autorizado na forma do parágrafo único do artigo 22 da Constituição da República, o Estado legislará sobre questões específicas de trânsito e transporte, além de, no âmbito de sua competência, comum à União e aos Municípios,

		estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Parágrafo único. Os sistemas rodoviários, ferroviários e hidroviários por onde circulem cargas deverão ser projetados, implantados e operados considerando as regiões produtoras e consumidoras em termos de: I - implantação da rede de rodovias para escoamento de produção à rede troncal; II - implantação de silos, armazéns e centros de comercialização de produtos; III - terminais de integração multimodal.
--	--	---

3.1.2.2 Legislação Estadual do Rio de Janeiro

Tema	Natureza	Nº	Ementa/Dispositivos relevantes
Concessão e permissão	Lei	2.831/97	Dispõe sobre o regime de concessão de serviços e de obras públicas e de permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 70 da constituição estadual, e dá outras providências.
Consórcios Públicos	Lei	5.576/09	Institui a política estadual de incentivo à criação e implantação de consórcio intermunicipal para a prestação de serviços públicos de interesse comum e dá outras providências.
Criação AGETRANS	Lei	4.555/05	Extingue a Agência Reguladora de Serviços Públicos concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP - RJ, cria a Agência Reguladora de Serviços Públicos concedidos de transportes aquaviários, ferroviários e metroviários e de

			rodovias do Estado do Rio de Janeiro – AGETRANSP, e dá outras providências.
Criação do DER/RJ	Decreto-Lei	38/75	Autoriza o Poder Executivo a criar o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro, com a fusão de departamentos congêneres dos antigos estados do Rio de Janeiro e Guanabara.
Licitação	Lei	287/79	Aprova o Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Estado do Rio de Janeiro
	Decreto	3.148/80	Regulamenta o Capítulo II do Título X do Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública, aprovado pela Lei nº 287, de 04/12/79, que dispõe sobre o Controle interno.
	Decreto	3.149/80	Regulamenta o Título XI do Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública, aprovado pela Lei nº 287, de 04/12/79, que dispõe as licitações e os contratos administrativos.
	Lei	2.628/96	Obriga a exposição pública dos resultados de licitações realizadas pela administração pública estadual. Art. 1º - Todas as licitações ou sua dispensa, praticadas pelos Órgãos da Administração Pública Estadual, direta ou indireta, terão o seu resultado, obrigatoriamente, exposto ao público.
	Lei	4.103/03	Dispõe sobre a disponibilização, na internet, de informações relativas aos atos, contratos e licitações, no âmbito do poder público do Estado do Rio de Janeiro.

			Art. 1º - Para assegurar a eficácia do controle externo, o Poder Público do Estado do Rio de Janeiro, disponibilizará na rede mundial de computadores - internet, todas as informações sobre: I – Licitações e seus respectivos editais em, no máximo 48 (quarenta e oito) horas da sua publicação no D.O., ambos na íntegra. II - Contratos formais, termos aditivos e supressivos e instrumentos congêneres, inclusive alienações ou utilização de bens imóveis a título oneroso ou gratuito, por investidura, dação em pagamento, doação, permuta, concessão de uso, de serviço ou obra pública, bem como dos convênios, acordos e convenções coletivas; III - Projetos Executivos das obras e serviços; IV - Projetos básicos; V - Registros Cadastrais para efeitos de habilitação; VI - Atos relativos à programação financeira de desembolso e os balancetes mensais; VII - Quadros analíticos comparativos da receita prevista e arrecadada no exercício financeiro, bem como os da despesa fixada, empenhada e paga; VIII - Relatório dos órgãos encarregados do controle interno; Parágrafo único. - O Poder Público Estadual, divulgará, até 30 dias após o encerramento do bimestre e na forma do “caput” deste artigo, relatório bimestral de execução orçamentária.
--	--	--	---

	Lei	7.539/17	Dispõe sobre a vedação de empresas licitar, contratar ou receber incentivos fiscais de órgãos e entidades da administração pública estadual na forma que menciona. Art. 1º - Ficam vedadas a licitação e a contratação de entidades ou órgãos da Administração Pública Estadual com empresa que adquirir, distribuir, transportar, estocar, revender ou expor, à venda, bens de consumo, gêneros alimentícios ou quaisquer outros produtos industrializados fruto de descaminho, roubo ou furto. Parágrafo único. As empresas referidas no caput ficam vedadas, também, de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, de entidades ou órgãos da Administração Pública Estadual.
Malha rodoviária	Decreto	276/75	Art. 1º - O Poder Executivo promoverá os estudos necessários ao estabelecimento do sistema viário do Estado, que se conformará as diretrizes constantes da Lei Federal nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, observada a legislação estadual, e legislação federal posterior. (...) Art. 3º - O Plano Rodoviário do Estado, parte do Sistema de Transportes e do Plano de Desenvolvimento do Estado, será revisto para adequar-se às disposições da legislação federal e estadual aplicável. § 1º - As rodovias integrantes do Plano Rodoviário do Estado serão identificadas pela sigla RJ seguida de seu número identificador.

			§ 2º - A numeração das rodovias integrantes do Plano Rodoviário do Estado obedecerá, no que couber, à sistemática constante do anexo da Lei Federal nº 5.917, de 10 de setembro de 1973 e da legislação posterior. § 3º - O Poder Executivo divulgará, no prazo de 90 (noventa) dias, a adaptação do Plano Rodoviário do Estado do Rio de Janeiro às disposições deste decreto-lei. § 4º - As revisões periódicas do Plano Rodoviário do Estado do Rio de Janeiro serão baseadas em estudos globais e planos diretores de desenvolvimento e racionalização dos meios de transporte do Estado. § 5º - O Plano Rodoviário do Estado será complementado pelo sistema rodoviário de interesse dos municípios, que, na forma da legislação federal em vigor, deverá compatibilizar-se com aquele, para que possam os Municípios ter aprovados os seus Planos Rodoviários Municipais e receber recursos orçamentários transferidos. § 6º - O Estado estimulará a implantação do sistema intermunicipal de rodovias vicinais, estabelecendo programas de construção dessa modalidade, em articulação com os municípios interessados. Art. 4º - Em todos os projetos rodoviários a serem executados em áreas de grande densidade de demanda de transportes, deverá prever-se faixas passíveis de bloqueio para uso privativo de transporte público de passageiros.
--	--	--	--

			§ 1º - O disposto no presente artigo, aplica-se, preferencialmente, à Região Metropolitana do Rio de Janeiro, podendo estabelecer-se o bloqueio e a privatividade nele disposta em vias já existentes, por ato dos Prefeitos Municipais. § 2º- Assegurar-se-ão, também, onde necessário, mediante bloqueio, vias para uso exclusivo de pedestres, bem como calçadas laterais e, ainda, travessias e passagens que permitam a circulação e incolumidade de pessoas.
	Decreto	995/76	Aprova o Plano Rodoviário do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Art. 1º - Fica aprovado o PLANO RODOVIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, constituído das rodovias que integram a Relação Descritiva constante do Anexo I deste decreto. § 1º - As rodovias integrantes do Plano ora aprovado englobam as respectivas redes construídas e planejadas . § 2º - As localidades intermediárias constantes das redes planejadas e que figuram nas relações descritivas do Plano em questão, não constituem pontos obrigatórios de passagem, aparecendo, apenas, como diretriz aproximada das vias consideradas, devendo o seu traçado definitivo ser fixado pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro - DER/RJ, após os estudos necessários. (...) Art. 3º - O Plano Rodoviário do Estado do Rio de Janeiro, aprovado por este decreto, será revisto periodicamente com base em estudos

		globais e planos diretores de desenvolvimento visando a racionalização dos meios de transportes do Estado. (...) Art. 4º - O Sistema Rodoviário do Estado será complementado pelo Sistema Rodoviário de interesse dos Municípios, que, na forma da Lei federal nº 5.917, de 10/9/73, deverá compatibilizar-se com aquele, para que possam os Municípios ter aprovados os Seus Planos Rodoviários e receber recursos orçamentários transferidos. § 1º - O DER-RJ articular-se-á com os Municípios objetivando a elaboração das revisões que se façam necessárias nos respectivos Planos Rodoviários Municipais, de modo a alcançar-se, no mais curto prazo, a compatibilização de que trata este artigo. § 2º - O DER-RJ aprovará os Planos Rodoviários Municipais, dando imediata ciência ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER. (...) Art. 5º - Na elaboração de projetos de engenharia de rodovias integrantes do Plano Rodoviário de Estado, a se focalizarem na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e em áreas de acentuada demanda de transportes, deverão ser previstas faixas ou pistas para uso privativo ou preferencial de modalidade de transportes coletivo de passageiros. (...) Art. 6º - O DER-RJ, no interesse da circulação e da preservação dos investimentos públicos aplicados na construção das rodovias integrantes do Plano Rodoviário do Estado,
--	--	--

		zelará pela incolumidade dessas mesmas rodovias estaduais, seu leito e faixa de domínio, praticando todos os atos em direito permitidos e que sejam indispensáveis à fluência do tráfego e à proteção das obras de infra-estrutura rodoviária. § 1º - O DER-RJ baixará normas técnicas que disciplinarão a ocupação e utilização de leito e faixa de domínio das rodovias, inclusive suas adjacências naturais, para a realização de obras, serviços e atividades de interesse público ou social, tais normas disciplinarão, também, a execução de obras de acesso rodoviário ligando propriedades particulares à rede rodoviária do Estado. § 2º - As obras, serviços e atividades a que se refere o parágrafo anterior dependem de prévia autorização do DER-RJ, para serem executados. § 3º - A utilização de publicidade nas rodovias integrantes do Plano Rodoviário do Estado só será permitida, pelo DER-RJ, em obediência a critérios e normas que assegurem não venha o apelo publicitário interferir sobre a atenção do condutor do veículo e comprometer a segurança do trânsito. (...) Art. 7º - As Rodovias relacionadas no Anexo IV e que, pelo Art. 5º do Decreto nº 245/75, foram mantidas sob jurisdição do Estado do Rio de Janeiro deixam de integrar o Plano Rodoviário Estadual, passando à malha viária de jurisdição do Município do Rio de Janeiro.
--	--	--

			(...) 3.4 - Os trechos das rodovias cujos traçados coincidem com rodovias federais terão sua permanência transitória no Plano Rodoviário Estadual, até que sejam incorporadas pelo DNER, recebendo por essa razão a sigla "RJT" (...) 5.1 - As rodovias estaduais, cujas diretrizes coincidam com rodovias federais planejadas, continuarão sob jurisdição estadual até sua efetiva incorporação ao Sistema Rodoviário Federal. Estas rodovias receberam as siglas "RJT", indicando a sua transitoriedade no Plano Rodoviário Estadual e constituem sugestões do DER-RJ para as diretrizes das rodovias federais. (...) 5.2 - As rodovias planejadas, constantes do Plano Rodoviário do estado cujas diretrizes coincidam com vias municipais existentes, somente serão de jurisdição estadual após sua efetiva implantação obedecendo o projeto do DER-RJ.
	Decreto	45.678/16	Inclui na malha rodoviária estadual o segmento com a nomenclatura de RJ-244, alterando a relação descritiva do anexo I do Decreto nº 995/76, que aprovou o Plano Rodoviário do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.
Normas operacionais	Lei	4.273/04	Estabelece normas para instalação de novos pedágios nas rodovias estaduais do estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Art. 1º - Somente poderão ser instalados novas praças de pedágio nas rodovias estaduais ... V E T A D O ... quando as mesmas estiverem em perfeitas condições de tráfego e segurança,

			observadas as condições do leito de pista, acostamento, sinalização e comunicações. Art. 2º - As perfeitas condições de que trata o artigo anterior são as seguintes: I – O leito da pista tem que estar (totalmente) sem buracos e em perfeitas condições de tráfego, devendo a demarcação da pista ser feitas nas laterais, centro e mãos de transito; II – O acostamento terá todas as condições para ser usado pelos veículos e seus ocupantes em situação de emergências, sem comprometer o tráfego principal e a segurança dos demais veículos e ocupantes; III – Serão instalados obrigatoriamente nestas rodovias placas, cartazes e demais sinalizadores identificando trechos perigosos, postos policiais, telefones de emergência, hospitais e postos de socorro mecânico; IV – A cada três quilômetros, no máximo, deverá ser instalado telefone de emergência em lugar visível e de fácil acesso e/ou indicados outros locais onde existem telefones públicos. Parágrafo único - Os pedágios só poderão ser cobrados após estes itens estarem em vigor. Art. 3º - Os locais onde serão sediados os postos de pedágio serão indicados pelos conselhos estaduais e regionais de desenvolvimento de suas áreas de atuação, conforme pólos determinados. Parágrafo único - Os serviços deverão ser realizados pelas concessionárias que ganharem a licitação do Estado do Rio de Janeiro.
--	--	--	---

	Lei	5.478/09	Dispõe sobre a obrigatoriedade de entrega de comprovantes de pedágios, e dá outras providências Art. 1º Ficam as Concessionárias de serviços públicos que exploram as rodovias sob jurisdição do Estado do Rio de Janeiro, obrigadas a fornecer o comprovante do pagamento do pedágio, ainda que não solicitado, a todos os usuários do sistema. Art. 2º O aviso de necessidade de solicitar o comprovante de pagamento de pedágio deverá ficar afixado em local visível aos usuários. Art. 3º A inobservância ao disposto nesta Lei sujeitará o infrator às penalidades previstas no Código de Defesa do Consumidor, instituído pela Lei Federal nº 8078, de 11 de setembro de 1990.
	Lei	5.486/09	Obriga as empresas Concessionárias de rodovias estaduais a informarem, através de painéis e do serviço de atendimento ao usuário – 0800, as condições de tráfego nos trechos em que administram. Art. 1 Ficam as empresas Concessionárias das rodovias estaduais obrigadas a instalarem painéis informativos das condições de tráfego e do Serviço de Atendimento ao Usuário – 0800 nos trechos sob sua responsabilidade. Art. 2º Caberá à Fundação Departamento de Estradas de Rodagem a especificação dos tipos de painéis a serem instalados, bem como o seu posicionamento e as informações que deverão constar nos mesmos, visando garantir aos

			usuários das rodovias total conhecimento quanto às condições de tráfego. Art. 3º A distância entre os painéis não poderá superar a distância entre as diversas praças de pedágio instaladas ao longo do trecho sob concessão. Art. 4º O Serviço de Atendimento ao Usuário contará, obrigatoriamente, com um serviço de telefonia “call center” – 0800, para fornecimento das informações das condições de tráfego da rodovia.
	Lei	5.670/10	Dispõe sobre a orientação relativa ao seguro DPVAT nas rodovias estaduais concedidas e dá outras providências. Art. 1º Ficam as Concessionárias de rodovias do Estado do Rio de Janeiro obrigadas a manterem afixadas, junto às cancelas das praças de pedágio, de modo visível para o motorista, as orientações sobre o DPVAT - Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres criado pela Lei Federal nº 6194, de 19 de dezembro de 1974. §1º A orientação deverá apresentar, de forma destacada, os seguintes dizeres: "Todo veículo é coberto por seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre. Informe-se através do site www.dpvatseguro.com.br ou dos telefones da Central de Atendimento DPVAT: 0800-221204 e da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP: 0800-218484".

			§2º Deverá, ainda, ser permitida a afixação de publicidade e informações sobre o DPVAT, nos pontos de descanso e "call box" das rodovias concedidas, nos postos de gasolina das Rodovias Estaduais e nas Rodoviárias que abrangem todo o Estado.
	Lei	6.075/11	Obriga as Concessionárias a divulgarem informações relativas aos direitos dos motoristas que trafegam pelas rodovias concedidas no Estado do Rio de Janeiro. Art. 1º As Concessionárias de rodovias, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, ficam obrigadas a divulgar informações sobre os direitos dos motoristas que utilizam as rodovias concedidas, no mínimo, mediante as seguintes formas : I - cartazes afixados, permanentemente, nas praças de pedágio, em local de fácil visualização e leitura; II - cartilhas ou folhetos distribuídos, mediante campanhas semestrais, aos usuários; III - "menu" constante de páginas das Concessionárias na internet. Art. 2º O descumprimento do disposto nesta Lei sujeitará o infrator às sanções e multas, na forma do Código de Defesa do Consumidor, a serem aplicadas pelo órgão regulador do serviço.
	Lei	7.617/17	Dispõe sobre a utilização de massa asfáltica produzida com borracha de pneumáticos inservíveis provenientes de reciclagem.

		Art. 1º – Todos os programas de asfaltamento e recapeamento de rodovias estaduais, bem como de construção e recuperação de vias públicas, devem assegurar a utilização preferencial de massa asfáltica produzida com borrachas de pneumáticos inservíveis provenientes de reciclagem, observados os percentuais de mistura definidos em norma técnica de engenharia emitida pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Rio de Janeiro - DER-RJ. § 1º - Nos processos licitatórios de obras que envolvam a utilização de asfalto, o Estado estabelecerá a utilização preferencial da massa asfáltica a que se refere o caput deste artigo, bem como especificará a norma técnica de engenharia a ser adotada para a composição. § 2º - Podem participar do processo licitatório para a execução de asfalto ecológico, empresas que demonstrem capacidade técnica para a execução de serviços de massa asfáltica convencional. §3º – Os asfaltos de que trata o caput deste artigo, serão obrigatoriamente produzidos na obra, e serão modificados com granulados de borracha sem incorporação ou com reação e aditivo, o ligante novo será produzido no canteiro de obras e poderá ser fabricado por empresas de engenharia contratadas ou pelo DER-RJ ou, ainda, por membros autorizados pela ANP.
Lei	7.734/17	Institui a política estadual de barreiras de segurança nas rodovias estaduais e federais no

			âmbito do estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Art. 1º - Fica instituída, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a Política Estadual de Barreiras de Segurança nas rodovias Estaduais e Federais. Art. 2º - A Política Estadual de Barreiras de Segurança nas rodovias Estaduais e Federais tem como objetivo fiscalizar, monitorar e proteger as rodovias do Estado do Rio de Janeiro, que fazem fronteiras com outros estados da federação, bem como as que fazem ligação entre os municípios. Art. 3º - A Política Estadual de Barreiras de Segurança nas rodovias Estaduais e Federais reger-se-á pelo controle e acesso de veículos com vistas à repressão a: I – tráfico de armas e drogas; II - furto e roubo de carros; III – furto e roubo de cargas; IV – outros ilícitos de natureza penal previstos em lei. Art 4º - A Política Estadual de Barreiras de Segurança nas rodovias Estaduais e Federais será desenvolvida de forma integrada, respeitada a competência legal de cada órgão, mediante convênio ou termo de cooperação entre as Polícias Federal, Rodoviária Federal, Militar, Civil e de forma subsidiária, no que couber, as Forças Armadas, nos termos do decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011.
--	--	--	--

	Lei	8.170/18	Estabelece normas para a isenção do pagamento de pedágio no âmbito do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Art. 1º A Rodovia Estadual administrada pela iniciativa privada, através de contrato de concessão, ou pelo Poder Público Estadual ou Municipal, isentará do pagamento de tarifa de pedágio o veículo, cujo proprietário possua residência permanente ou exerça atividade profissional permanente no próprio Município em que esteja localizada praça de cobrança de pedágio. § 1º Para se beneficiar da isenção na praça de cobrança de pedágio do município em que reside ou trabalha, o proprietário deverá ter seu veículo credenciado, pelo poder concedente e pelo concessionário ou pelo Estado ou Município, quando não houver concessão da via. § 2º O proprietário do veículo, que faz jus a isenção do caput, deverá manter seu veículo cadastrado, anualmente, junto à concessionária ou ao Poder Público Estadual ou Municipal que administre o pedágio quando não houver concessão. Art. 2º Em caso de Concessão, os custos extras eventuais gerados pela aplicação desta Lei correrão à custa do concessionário. Art. 3º Em nenhuma hipótese haverá reajuste ou revisão de tarifa de pedágio de rodovia estadual, concedida ou não, sem que haja prévia audiência pública amplamente convocada com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.
--	-----	----------	--

	Lei	8.211/18	Dispõe sobre a proibição da cobrança, em duplicidade, da tarifa de pedágio nas vias estaduais, na forma que menciona. Art. 1º Fica vedada a cobrança, em duplicidade, da tarifa de pedágio, nas vias públicas estaduais, aos veículos de passeio e motocicletas que trafegarem por duas ou mais vias concedidas, no intervalo máximo de 2 (duas) horas. Parágrafo único. As concessionárias que administram as rodovias estaduais ficam obrigadas a emitirem recibo onde conste o horário do efetivo pagamento e o horário do término da isenção. Art. 2º Ficará, a cargo do usuário, a comprovação do pagamento da tarifa do pedágio, mediante apresentação de recibo legível emitido e entregue ao usuário no momento do pagamento da tarifa. Parágrafo único. A comprovação de que trata o caput deste artigo deverá ser feita mediante apresentação do recibo legível emitido e entregue ao usuário, no momento do pagamento do pedágio. Art. 3º Em caso de utilização de sistema de pagamento eletrônico da tarifa de pedágio pelo usuário, a concessionária deverá desenvolver mecanismo interligado às operadoras do serviço de arrecadação automática de pedágio, de forma a garantir a concessão do benefício. Art. 4º Caberá, ao órgão competente do Poder Executivo, a realização de campanhas de divulgação do direito disposto na presente Lei,
--	-----	----------	---

			por meio de placas, ao longo das rodovias estaduais. Parágrafo único. As concessionárias deverão afixar placas nas cabines de cobrança de pedágio, contendo o benefício de que trata a presente Lei.
	Decreto	40.647/20074	Dispõe sobre a vedação aos órgãos da Administração Direta e Indireta de utilização de qualquer tipo de asbesto do grupo anfíbio e dá outras providências.
PMI	Decreto	45.294/15	Dispõe sobre a Manifestação de Interesse Privado e o Procedimento de Manifestação de Interesse na apresentação de estudos técnicos a serem utilizados pela Administração Pública Estadual.
PPP	Lei	5.068/07	Institui o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas - PROPAR.
	Decreto	43.263/11	Regulamenta o Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas - CG, previsto no art. 6º, § 5º, da lei nº 5.068, de 10 de julho de 2007, e dá outras providências.
Recuperação Fiscal do RJ	Lei Complementar	176/17	Estabelece normas e diretrizes fiscais no âmbito do regime de recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro. Acessar documento que apresentar o plano de recuperação fiscal.

3.1.2.3 Normas da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro - AGETRANSP

Tema	Natureza	Nº	Ementa/Dispositivos relevantes
Fiscalização	Resolução	AGETRANSP 17/14	Fixa prazos para a remessa, pelas Concessionárias reguladas pela AGETRANSP, de documentos, dados e informações requisitadas pelas câmaras técnicas, estabelece procedimentos a serem adotados para a aplicação de penalidades pela inobservância dos prazos e dá outras providências.
	Resolução	AGETRANSP 37/17	Aprova o regulamento de fiscalização técnica e operacional da Câmara de Transportes e Rodovias – CATRA ²⁸ .
	Resolução	AGETRANSP 41/17	Estabelece procedimentos para encaminhamento e aferição dos dados relativos aos indicadores de desempenho, qualidade e segurança dos serviços regulados pela agência reguladora de serviços públicos concedidos de transportes aquaviários, ferroviários e metroviários e de rodovias do estado do rio de janeiro – AGETRANSP e dá outras providências.
	Resolução	AGETRANSP 42/17	Aprova o regulamento de fiscalização técnica da câmara de política econômica e tarifária – CAPET.

²⁸ A Câmara de Transportes e Rodovias (CATRA), ligada à AGETRANSP, não expede qualquer tipo de resolução, ficando responsável apenas pelas fiscalizações mensais dos serviços públicos concedidos (como apuração de incidentes, auditorias técnicas, sistemas e equipamentos das Concessionárias).

Normas operacionais	Resolução	AGETRANSP 09/11	Estabelece procedimentos para a comunicação de incidentes da operação à agência reguladora de serviços públicos concedidos de transportes aquaviários, ferroviários e metroviários e de rodovias do Estado do Rio de Janeiro AGETRANSP pelas Concessionárias e permissionárias de serviços públicos sob sua regulação.
	Resolução	AGETRANSP 11/13	Obriga as Concessionárias a disponibilizar os meios de comunicação por imagem, GPS e ACT capturadas em seus centros de controle operacionais – CCO's e dá outras providências.
	Resolução	AGETRANSP 15/13	Aprova os procedimentos a serem adotados nas ações de monitoramento das obrigações legais e contratuais das Concessionárias, na forma abaixo.
	Resolução	AGETRANSP 23/14	Dispõe sobre a isenção do pagamento da tarifa de pedágio para veículos oficiais próprios e locados da administração pública estadual no âmbito de rodovias estaduais concedidas.
	Resolução	AGETRANSP 24/14	Estabelece a obrigação e o prazo da guarda de documentos relativos aos serviços prestados por todas as Concessionárias reguladas pela AGETRANSP
	Resolução	AGETRANSP 25/14	Estabelece procedimentos para os serviços de atendimento aos usuários dos serviços de transportes aquaviário, metroviário, ferroviário e de rodovias

			regulados pela AGETRANSP, e dá outras providências.
	Resolução	AGETRANSP 35/16	Aprova o regulamento de controle de bens reversíveis integrantes dos contratos de concessão sob regulação da agência reguladora de serviços públicos concedidos de transporte aquaviários, ferroviários e metroviários e de rodovias do estado do Rio de Janeiro – AGETRANSP.
Normas de organização interna	Resolução	AGETRANSP 16/14	Aprova o regimento interno da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro - AGETRANSP.

3.1.2.4 Normas do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro – DER-RJ

Tema	Natureza	Nº	Ementa/Dispositivos relevantes
Normas operacionais	Deliberação	34/91	Aprova instruções para uso ou ocupação do leito e faixas das rodovias estaduais por concessionários de serviço público ou órgãos da administração pública.
	Deliberação	32/91	Aprova instruções disciplinadoras da autorização para construção de acesso às vias integrantes do plano rodoviário estadual.
Normas de organização interna	Regimento Interno	N/A	Estabelece o Regimento Interno do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro.

3.1.2.5 Normas da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro

Tema	Natureza	Nº	Ementa/Dispositivos relevantes
Licitações	Resolução	3.144/12	Dispõe sobre a devolução e a inutilização de envelopes dos licitantes inabilitados, incluindo e/ou alterando itens das minutas-padrão de editais de concorrência, tomada de preços, carta convite e pregão presencial, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.
	Enunciado	35	Deverá ser realizada audiência pública previamente à licitação quando o valor estimado da contratação, ou do conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas, superar 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea c, da Lei nº 8.666, de 1993, nos termos do art. 39, mesmo em se tratando de pregão ou de registro de preços.
	Resolução	1.986/05	Aprova minuta padrão de cláusula que institui a obrigatoriedade das empresas contratadas pelo Estado do Rio de Janeiro demonstrarem preenchimento de percentual mínimo de beneficiários da previdência social reabilitados ou pessoa portadora de deficiência habilitada.
	Resolução	2.908/11	Aprova minuta-padrão de Cláusula, visando regulamentar as condições para assinatura de Contratos e convênios com Fundações privadas.
	Resolução	3.144/12	Dispõe sobre a devolução e a inutilização de envelopes dos licitantes inabilitados, incluindo e/ou alterando itens das minutas-padrão de editais de concorrência, tomada de preços, carta

			convite e pregão presencial, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro
	Resolução	3.734/15	Altera Resolução PGE nº 3603, de 25 de julho de 2014, que aprova modelos de declaração que constituem anexos de minutas-padrão de edital, para incluir os modelos que especifica.
	Resolução	3.758/15	Inclui dispositivo em minutas-padrão de editais de pregão, eletrônico e presencial, de concorrência, de tomada de preços e de carta-convite para a prestação de serviços, aquisição de bens e de execução de obras.
	Resolução	3.894/16	Altera a redação de dispositivos referentes à remessa de instrumentos contratuais ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e aos encargos da publicação do respectivo extrato no diário oficial nas minutas-padrão que especifica.
	Resolução	4.132/17	Altera a redação de dispositivos das minutas-padrão de edital de concorrência, tomada de preços, convite, pregão presencial e pregão eletrônico, inclusive para registro de preços e de contrato de compras e prestação de serviços, que cuidam da isenção de ICMS nas propostas apresentadas pelos licitantes e para estabelecer a obrigatoriedade de emissão da nota fiscal eletrônica–NF-e pelos contratados na forma da resolução SEFAZ nº 971, de 12 de fevereiro de 2016, na forma que especifica
	Resolução	4.146/17	Promove alterações nas minutas-padrão de editais onde seja estabelecida a realização de vistoria técnica

	Resolução	4.148/17	Promove alterações nas minutas-padrão de editais de concorrência de obra pública e de serviços
	Resolução	4.202/18	Inclui e exclui dispositivos nas minutas-padrão de edital e de contrato

3.1.3 ÂMBITO MUNICIPAL

3.1.3.1 Legislação Municipal de Campos dos Goytacazes

Tema	Natureza	Nº	Ementa/Dispositivos relevantes
Anuência para execução de obras	Lei	6.692/98 (Código de Obras)	Art. 8º - O pedido de aprovação das obras em terreno confrontantes com rodovia federal ou estadual deverá ser encaminhado à Prefeitura com parecer favorável do setor competente de DNER ou DER, respectivamente.
Lei Orgânica Municipal			Art. 176 - Terão obrigatoriamente de atender a normas vigentes e ser aprovados pelo Poder Público Municipal, quaisquer projetos, obras e serviços a serem iniciados em território do Município, independentemente da origem da solicitação.
Planejamento	Lei	7.972/08	Institui o Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes.
Tributário	Decreto	07/92	Dispõe sobre Consolidação em texto único da Legislação do I.S.S. e de sua Regulamentação, dando novas providências. (Alterado pela Lei nº 7.529/03).

3.1.3.2 Legislação Municipal de São João da Barra

Tema	Natureza	Nº	Ementa/ Dispositivos relevantes
Lei Orgânica Municipal			N/A
Planejamento	Lei	357/15	Institui o plano diretor do município de São João da Barra e dispõe sobre o macrozoneamento do município.
Tributário	Lei	068/07	Dispõe sobre o Novo Código Tributário do Município de São João da Barra (RJ).

3.1.4 EXPERIÊNCIAS NO SETOR RODOVIÁRIO

Esfera	Concessão	Tipo	Órgão Regulador	Ano de publicação edital
Federal	RIS	Concessão comum	ANTT	2018
Estadual	Ligação Viária Rio Bonito-Araruama-São Pedro da Aldeia (RJ)	Concessão comum	AGETRANSP	1996
	Sistema Viário Itaboraí-Nova Friburgo-Cantagalo (RJ)	Concessão comum	AGETRANSP	1998
	Rodovia dos Calçados (SP)	Concessão comum	ARTESP	2016
	VLT do Subúrbio (BA)	PPP	Secretaria de Desenvolvimento Urbano	2017

3.1.5 JURISPRUDÊNCIA

3.1.5.1 Supremo Tribunal Federal (STF)

Número	Autor	Réu	Ação	Objeto	Status
1079118	Município de Diadema	Concessionária ECOVIAS dos Imigrantes S.A	Recurso extraordinário com agravo	O Município de Diadema requereu a permissão para cobrar taxa de fiscalização, instalação e funcionamento da rodovia.	Agravo desprovido. Decidiu-se que a competência para a fiscalização compete a autoridade concedente (Estado). Ademais, quanto a cobrança da taxa requerida pelo município, só é permitida quando houver uma sede responsável pela fiscalização na região. Obs: a sede administrativa do Município de Diadema está localizada em São Bernardo do Campo.

1140448	Ribeirão Preto Transmissora Energia S.A	Concessionária de Rodovias Tebe S.A	Recurso extraordinário com agravo	Cobrança pelo uso da faixa de domínio	Recurso desprovido. Decidiu-se que é possível a cobrança pelo uso da faixa de domínio, conforme o seguinte trecho: <i>“Pois bem, conforme legislação e contratos supracitados, é possível extrair-se o entendimento de que é legítimo à Concessionária que administra e explora a malha rodoviária, cobrar tarifa pelo uso/ocupação da faixa de domínio por terceiros, ainda que se trate de outra Concessionária”.</i>
1006730	OI S.A	Caminhos do Paraná S/A	Recurso extraordinário com agravo	Cobrança pelo uso da faixa de domínio	Agravo desprovido. Possibilidade de cobrança pelo

					uso da faixa de domínio: “Assim, a Lei das Concessões, somada ao Contrato de Concessão da estrada à Caminhos do Paraná S/A, permitem o expediente de cobrança pelo uso das faixas marginais da rodovia, deixando-a livre para pactuar tal maneira de captação de receitas com outras empresas (...). Vale dizer, a Lei e o contrato abrem essa possibilidade de remuneração da Concessionária, uma vez que lhe é concedido o lote da estrada e sua remuneração não é exclusivamente
--	--	--	--	--	--

					o pedágio, mas sim “quaisquer receitas (...) provenientes da atividade vinculada à exploração do lote, das suas faixas marginais...”, nos exatos termos do contrato de concessão”.
--	--	--	--	--	--

3.1.5.2 Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Número do processo	Autor	Réu	Ação	Objeto	Status
791.070 – SP Origem: 2015/0248752-3	Gás natural São Paulo Sul S.A	Viaoeste S/A	AgInt no Agravo em Recurso Especial	Cobrança, por Concessionária de serviço público, pelo uso de faixa de domínio. É possível desde que haja previsão no contrato.	Provimento ao agravo interno negado. A possibilidade de cobrança pelo uso da faixa de domínio é um assunto recorrente no STJ, o qual tem decidido que ela é permitida desde que esteja previamente estipulada no contrato de concessão da rodovia.
1.253.824 – RS	Empresa Concess	Fazenda Nacional	Recurso Especial	Discussão se a	Recurso Especial não conhecido. Decidiu-se

Origem: 2011/0108364-0	ionária de Rodovia s do Sul S/A			Concessionária de serviço público, que opera rodovias mediante a cobrança de pedágio, presta serviços ou obras de manutenção, para fins do cálculo de IR e CSLL.	que a Concessionária presta serviços.
---	---	--	--	--	---------------------------------------

3.1.5.3 Tribunal de Contas da União (TCU)

Número do Processo	Ação	Objeto	Andamento
2.147/2017 Origem: 031.985/2016-5	Representação	Representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) a respeito de possíveis “ (...) <i>vícios na condução das concessões rodoviárias a cargo da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), especificamente relacionadas à inserção de novos investimentos nos respectivos contratos sem licitação, à postergação e à supressão de investimentos</i> ”	Determinação à ANTT, a fim de que se abstenha de autorizar aditivos que: a) desvirtuem o objeto; b) abranjam obras cujas execução já seriam ou poderiam vir a ser obrigações contratuais das Concessionárias em função do aumento do tráfego ou da necessidade de manutenção do nível de serviço; e c) mantenham as condições efetivas das

		<i>originalmente pactuados, com consequente ônus para os usuários das rodovias e para a sociedade”.</i>	propostas originalmente formuladas.
--	--	---	-------------------------------------