

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**JÉSSICA TAMARA DE BESSA**

**RENEGOCIAÇÕES DOS CONTRATOS DE CONCESSÕES RODOVIÁRIAS**

**UBERLÂNDIA**

**2019**

**JÉSSICA TAMARA DE BESSA**

**RENEGOCIAÇÕES DOS CONTRATOS DE CONCESSÕES RODOVIÁRIAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *scripto sensu* em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Área de concentração: Contabilidade Financeira

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade

**UBERLÂNDIA**

**2019**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis  
Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1F, Sala 248 - Bairro Santa Monica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902  
Telefone: (34) 3291-5904 - [www.ppgcc.facic.ufu.br](http://www.ppgcc.facic.ufu.br) - [ppgcc@facic.ufu.br](mailto:ppgcc@facic.ufu.br)



### ATA

Ata da defesa de DISSERTAÇÃO DE MESTRADO junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia.

Defesa de: **Dissertação de Mestrado Acadêmico Número 064 - PPGCC**

Data: **18 de fevereiro de 2019**

Discente: **Jessica Tamara de Bessa** Matrícula: **11712CCT010**

Título do Trabalho: **RENEGOCIAÇÕES DOS CONTRATOS DE CONCESSÕES RODOVIÁRIAS**

Área de concentração: **Contabilidade e Controladoria**

Linha de pesquisa: **Contabilidade Financeira**

Às 14 horas do dia 18 de fevereiro do ano de 2019 na sala 1F146, Bloco 1F, Campus Santa Mônica da Universidade Federal de Uberlândia, reuniu-se a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, assim composta: Professores Doutores: Diane Rossi Maximiano Reina (UFES), Marcelo Tavares (UFU) e Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade (UFU), orientadora da candidata. A Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Diane Rossi Maximiano Reina participou da Banca examinadora por meio do sistema de web conferência.

Iniciando os trabalhos, a presidente da mesa, Dr.<sup>a</sup> Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu à discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação da discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir a presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos examinadores, que passaram a arguir a candidata. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu os conceitos finais.

Em face do resultado obtido, a Banca Examinadora considerou a candidata **Aprovada**.

Esta defesa de Dissertação de Mestrado Acadêmico é parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre. O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos às 15 horas e 55 minutos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pelos membros da Banca Examinadora presentes no local da defesa.

Orientadora Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade

Membro Interno Prof. Dr. Marcelo Tavares

Membro Externo Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Diane Rossi Maximiano Reina



Documento assinado eletronicamente por **Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade, Presidente**, em 18/02/2019, às 16:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Tavares, Professor(a) do Magistério Superior**, em 18/02/2019, às 16:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Diane Rossi Maximiano Reina, Usuário Externo**, em 20/02/2019, às 15:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[https://www.sei.ufu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0),  
informando o código verificador **0990698** e o código CRC **6C44629F**.

---

Referência: Processo nº 23117.006523/2019-76

SEI nº 0990698

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

---

B557r Bessa, Jéssica Tamara de, 1992-  
2019 Renegociações dos contratos de concessões rodoviárias [recurso eletrônico] / Jéssica Tamara de Bessa. - 2019.

Orientadora: Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis.  
Modo de acesso: Internet.  
Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2019.965>  
Inclui bibliografia.  
Inclui ilustrações.

1. Contabilidade. 2. Renegociação de contratos administrativos. 3. Contratos administrativos - Renegociação. 4. Transporte rodoviário - Contratos administrativos. I. Andrade, Maria Elisabeth Moreira Carvalho, 1968-, (Orient.) II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. III. Título.

---

CDU: 657

## **AGRADECIMENTOS**

À minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade, pela orientação, paciência e compreensão.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro que me permitiu conciliar o curso com as atividades administrativas.

Aos meus pais, José Maria e Maria Beatriz, pelo suporte e por possibilitar que eu desse continuidade à minha formação acadêmica.

Ao meu esposo, Pedro, pelo apoio, por sempre me estimular a perseguir meus interesses e por não permitir que me acomode com as conquistas já realizadas.

Aos colegas, sempre prestativos, auxiliando uns aos outros nas dificuldades, que tornaram minha permanência no programa mais aprazível.

À esta universidade, a Faculdade de Ciências Contábeis e seu corpo docente, pela oportunidade e aprendizado.

Ao Prof. Dr. Marcelo Tavares e à Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Diane Reina pelas contribuições e sugestões quando da minha qualificação.

## RESUMO

Os contratos de concessão, por serem complexos e de longa duração, são incompletos por natureza, e por isso estão sujeitos a renegociações para ajustá-los às contingências que não foram contempladas nos contratos. No entanto, o uso excessivo das renegociações é um alerta de comportamento oportunista que pode trazer prejuízos para a administração pública e para os usuários. Em razão disso, este estudo tem como objetivo investigar as variáveis associadas às renegociações dos contratos de concessão, na modalidade comum, das rodovias federais brasileiras. Para isso, foram coletados dados no site da ANTT referentes aos 22 contratos de concessão administrados por esta agência e dados políticos e econômicos do país. Foram levantadas doze hipóteses e, após a coleta, foram utilizadas técnicas da estatística descritiva e econométricas, regressão logística simples e múltipla. Conforme os resultados, foram aceitas seis hipóteses: as associações entre o tempo decorrido, o valor da tarifa básica, os índices qualidade regulatória, controle da corrupção e eficácia governamental e o ano de realização de eleições federais com a ocorrência de renegociações. Mas, foram rejeitadas as outras seis hipóteses de associação entre a ocorrência de renegociações com a duração do contrato, extensão concessionada, valor dos investimentos, variação do PIB, resultado financeiro e o indicador de governança do estado de direito.

**Palavras-chave:** Renegociação de contratos de concessão. Variáveis associadas às renegociações.

## ABSTRACT

The concession contracts, because they are complex and long-lasting, are incomplete in nature, and therefore are subject to renegotiations to adjust them to the contingencies that were not contemplated in the contracts. However, the excessive use of renegotiations is an alert of opportunistic behavior that can harm public administration and users. As a result, this study aims to investigate the variables associated with the renegotiations of the concession contracts, in the common modality, of the Brazilian federal highways. For this purpose, data were collected on ANTT's website regarding the 22 concession contracts administered by this agency and the country's political and economic data. Twelve hypotheses were collected and, after the collection, descriptive and econometric statistics techniques, simple and multiple logistic regression were used. According to the results, six hypotheses were accepted: the associations between elapsed time, basic tariff value, regulatory quality indexes, corruption control and government effectiveness, and the year of federal elections with the occurrence of renegotiations. However, the other six hypotheses of association between the occurrence of renegotiations with the contract duration, concession extension, value of the investments, PIB variation, financial result and the governance indicator of the rule of law were rejected.

**Keywords:** Renegotiation of concession contracts. Variables associated with renegotiations.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Contratos Incompletos .....	24
Figura 2 - Desenho da Pesquisa.....	38
Figura 3 - Número de renegociações por concessionária .....	39
Figura 4 - Variáveis endógenas por etapa .....	40
Figura 5 - Propósito das renegociações .....	41
Figura 6 - Número de renegociações em relação ao tempo decorrido das concessões .....	44

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Estrutura do trabalho .....	18
Quadro 2 - Instrumentos de Delegação .....	19
Quadro 3 - Vantagens e Desvantagens das concessões.....	21
Quadro 4 - Estruturas das Parcerias Público-Privadas .....	25
Quadro 5 - Estudos Correlatos.....	28
Quadro 6 - Concessionárias e período de concessão .....	32
Quadro 7 - Variáveis endógenas.....	34
Quadro 8 - Variáveis exógenas.....	34

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estatísticas descritivas.....	43
Tabela 2 - Resultados das regressões simples .....	46
Tabela 3 - Resultados da regressão múltipla .....	48

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
1.1 Contextualização	13
1.2 Problema de Pesquisa	15
1.3 Objetivos	16
1.3.1 Objetivo Geral	16
1.3.2 Objetivos Específicos	16
1.4 Justificativas e contribuições do estudo	16
1.5 Estrutura do trabalho	17
<b>2 BASE TEÓRICA</b>	<b>19</b>
2.1 Parcerias na Administração Pública	19
2.1.1 Concessão	20
2.1.2 Agências Reguladoras	21
2.2 Contratos	23
2.2.1 Teoria dos Contratos Incompletos	23
2.2.2 Contratos de Concessão	25
2.2.3 Renegociação de Contratos de Concessão	26
2.3 Estudos Correlatos	27
<b>3 ASPECTOS METODOLÓGICOS</b>	<b>30</b>
3.1 Classificação da pesquisa	30
3.2 Desenho da pesquisa	30
<b>4 ANÁLISE DOS RESULTADOS</b>	<b>39</b>
4.1 Análise descritiva	39
4.2 Análise econométrica	46
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>52</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>54</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização

A participação desmedida do Estado em diversos âmbitos sociais e econômicos, que não lhe eram típicos, gerou insegurança na população e, em razão disso, a ideia de subsidiariedade do Estado ganhou força (DI PIETRO, 2009). Para reduzir a quantidade de funções assumidas pelo Governo e delegar à iniciativa privada, que poderia realizá-las com recursos próprios, foram estabelecidas parcerias da administração pública com o setor privado por meio de instrumentos como as privatizações, concessões, permissões, autorizações, entre outros (DI PIETRO, 2009).

Na década de 1990 ocorreu uma onda de privatizações, meio de participação privada na prestação de serviços, pois havia uma tendência de redução do tamanho do Estado que, devido a limitações orçamentárias, não tinha capacidade de fornecer com celeridade e eficiência os serviços de infraestrutura (CLARK e SOUZA, 2015). Sendo assim, optou-se por dar prioridade às funções exclusivas do Estado e transferir a produção de bens e serviços para a iniciativa privada (MACHADO, 2014).

No entanto, conforme Nellis (2003), as privatizações eram vistas com suspeita pela população, apesar de estudos apontarem aumentos de desempenho das empresas e ganhos em eficiência na prestação dos serviços. As críticas eram baseadas nas crenças de que ou os preços dos serviços iriam aumentar drasticamente, ou que haveria fraudes e corrupções no processo de privatização. Além disso, a população entendia como se estivesse perdendo patrimônios nacionais para empresas multinacionais, o que levou à redução das privatizações (NELLIS, 2003).

Em decorrência dessas objeções e busca por melhorias, iniciou-se no país a exploração das rodovias pela iniciativa privada mediante sanção da Lei nº 8.987/95, que determinou normas para regular a concessão e permissão da prestação de serviços públicos (BRASIL, 1995), que inclusive já eram previstas pela Constituição Federal.

Conforme a referida legislação, Lei nº 8.987/95, a concessão indica a delegação da prestação de um serviço público do concedente - União, Estado, Distrito Federal ou Município - ao qual compete o fornecimento do serviço, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que assumem os riscos advindos da atividade que irá executar por prazo determinado. Já a

permissão é a delegação unilateral do Estado de prazo indeterminado como, por exemplo, o serviço de transporte coletivo (BRASIL, 1995).

As concessões, de acordo com Guasch (2004), possuem aspectos específicos: não envolvem a venda de bens, apenas a transferência do direito de usá-los; abrangem um período limitado e o governo como proprietário dos bens está muito mais comprometido com a supervisão das concessões.

As concessões podem ser de três modalidades: a “comum”, a patrocinada e a administrativa. As modalidades patrocinada e administrativa são também chamadas de parcerias público-privadas (PPPs) (DI PIETRO, 2009). A diferenciação pode ser feita baseada na remuneração das concessionárias, que é feita por meio de tarifas, que assim como os repasses são regulamentadas em contrato, coletadas diretamente dos usuários, pelo governo ou por ambos. Nas concessões “comuns” os pagamentos são em regra feitos diretamente pelo usuário, não envolvendo contraprestação pecuniária do poder público (ANDRADE, 2010).

Em decorrência dessas mudanças relacionadas aos financiamentos privados, surgiram várias agências reguladoras com o intuito de fiscalizar as empresas fornecedoras dos bens e serviços transferidos (GROTTI, 2006). Tais agências servem de mediadoras de interesses diversos de agentes como a administração pública, concessionárias, usuários e a sociedade. (MACHADO, 2014).

Nos contratos de concessão são firmadas as regras que conduzirão à execução dos serviços, desde que não contrarie a legislação (CARDOSO et al., 2012). Apesar de tentar abranger todas as situações que virão ocorrer, por serem de longa duração acaba não sendo possível fazê-lo; por isso os contratos não podem ser rígidos e engessados permitindo alterações para restabelecer o equilíbrio financeiro que possibilitará a continuidade desses acordos (CARDOSO et al., 2012). Todavia, a flexibilidade dos contratos realizada por meio das renegociações dá margem para comportamentos oportunistas, tanto por parte das concessionárias quanto por parte dos concedentes (GUASH, 2004).

Conforme Cruz e Marques (2013), os fatores relacionados à renegociação, como a existência de agência reguladora e o prazo do contrato, podem ser classificados em exógenos, quando são referentes às características da atividade ou setor, ou endógenos, quando relacionados aos termos contratuais. As renegociações podem ser iniciadas tanto pelas concessionárias quanto pelos concedentes. Os iniciadores muitas vezes fazem uso dessa ferramenta de forma inapropriada, como as concessionárias que apresentam propostas insustentáveis apenas para vencerem a licitação e depois começam a renegociar o contrato. Se

os ajustes não ocorrem é comum o abandono da concessão, e se são aprovados pelo ente público os benefícios da licitação podem ser comprometidos (CRUZ; MARQUES, 2013).

Renegociações são feitas também em virtude de questões políticas e institucionais, contratos incompletos, descumprimento das cláusulas dos contratos, regulações defeituosas e choques macroeconômicos (GUASCH, 2004). Por vezes, o governo usa as renegociações em benefício próprio. As repactuações iniciadas pelo governo podem ter o intuito de contornar as restrições orçamentárias e as exigências administrativas (CRUZ; MARQUES, 2013).

No Brasil são muito comuns as concessões na área da infraestrutura, visto que requerem altos investimentos e há claras limitações orçamentárias no âmbito público (NELLIS, 2003). Além disso, a ineficiência no planejamento e execução de projetos aliados aos conflitos de interesses políticos e à corrupção contribuem para que os escassos recursos sejam empregados de forma indevida (COSTA et al., 2017).

De Souza, Silva e Araujo (2015) dizem que as concessões são a alternativa mais adotada para suprir a escassez de investimentos públicos em setores essenciais para o desenvolvimento, como: saúde, educação, energia, água e saneamento, infraestrutura, telecomunicações e segurança.

Dentro deste contexto, este trabalho procura fazer uma contribuição à literatura preenchendo a lacuna existente no que tange à abordagem das renegociações dos contratos de concessões federais de rodoviárias brasileiras, identificando as variáveis endógenas e exógenas associadas as renegociações dos contratos firmados entre concessionárias e concedentes.

## **1.2 Problema de Pesquisa**

Existem pesquisas sobre renegociação de contratos de concessão ambientadas a vários países, como o estudo de Guasch (2004), que aborda os elementos determinantes da renegociação e como reduzir a renegociação oportunista, usando como objeto de estudo os contratos de concessão de infraestrutura realizados na América latina.

Dessa mesma forma, foram realizadas pesquisas nos Estados Unidos (GIFFORD et al., 2014), Grécia (NIKOLAIDIS; ROUMBOUTSOS, 2013), Portugal (CRUZ; MARQUES, 2013) e outros países da Europa (DOMINGUES; SARMENTO, 2016), bem como novas pesquisas na América Latina (GUASH, 2007), a respeito das causas, consequências e fatores relacionados a redução do número de renegociações, por exemplo a existência de órgão regulador, ocorrência de financiamento privado e a qualidade burocrática.

No entanto, no Brasil observou-se um estudo de Cardoso et al. (2012), que pesquisou a respeito do processo de renegociação entre a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (Artesp) e as concessionárias de rodovias em São Paulo, em busca de conhecer a interação entre elas e a relação com os custos irrecuperáveis.

Este estudo vem preencher uma lacuna existente na literatura nacional e a necessidade de conhecer quais fatores estão associados à renegociação contratual para contribuir para a proposição de políticas públicas. Diante dos prejuízos que podem advir dos contratos incompletos e, conseqüentemente, das renegociações, levanta-se o seguinte questionamento: quais são as variáveis associadas às renegociações dos contratos de concessão das rodovias federais brasileiras?

Esta pesquisa se delimita à investigação dos fatores que determinam as renegociações contratuais das concessões rodoviárias, na modalidade comum, no âmbito Federal, no Brasil desde 1995 até 2017.

### **1.3 Objetivos**

#### **1.3.1 Objetivo Geral**

Investigar as variáveis associadas às renegociações dos contratos de concessão, na modalidade comum, das rodovias federais brasileiras.

#### **1.3.2 Objetivos Específicos**

1. Identificar as variáveis, endógenas e exógenas, associadas às renegociações;
2. Verificar a frequência da ocorrência de renegociações no período de análise.

### **1.4 Justificativas e contribuições do estudo**

No início da década de 2000, o recurso do Brasil às parcerias público-privadas e concessões teve um aumento significativo. Mais recentemente, em 2014, o total anual dos investimentos foi superior ao triplo da média dos outros BRICS (Brasil, Rússia, Índia e China). No entanto, de acordo com a avaliação da gestão do investimento público (2018), o investimento privado corresponde a 16,5% do PIB, um pouco inferior à média de 17% dos



países emergentes. Para suprir as necessidades de investimento em infraestrutura do país é necessário um investimento maior, pois de acordo com relatório de Avaliação da Gestão de Investimento Público (2018), a média histórica brasileira de investimento é de 2% do PIB, enquanto nas economias de mercado emergente é três vezes maior, na América Latina duas vezes e meia e quatro vezes maior nos outros países do BRICS.

Devido à grande extensão do território brasileiro e, por conseguinte, à grande extensão da malha rodoviária, é fundamental que haja investimentos vultosos para a pavimentação, expansão e manutenção dessas rodovias (CNI, 2016). O Anuário da Confederação Nacional do Transporte informa que em 2015 a malha rodoviária do Brasil era de 1.720.643,2 km, sendo que 119.953,5 km são rodovias federais. Dessas, 11.944,6 km correspondem à malha rodoviária não pavimentada (CNT, 2015).

Frente aos altos dispêndios de recursos públicos que decorrem dos investimentos necessários para o desenvolvimento da infraestrutura nessa área, torna-se relevante investigar as concessões realizadas para este fim. Um dos elementos que devem ser examinados são os ajustes contratuais, que de acordo com a literatura, podem ser usados de forma oportunista (ENGEL et al., 2015) e com consequências para a sociedade, como aumento de tarifas, prorrogações de prazos e atrasos nas obrigações de investimento (GIFFORD et al., 2014).

Como o estudo de Cardoso et al. (2012), realizado no Brasil sobre as renegociações, se ateu à relação entre as concessionárias e as agências reguladoras e os custos irrecuperáveis, investigar as possíveis determinantes dos ajustes contratuais poderá preencher uma lacuna na literatura, levantando as particularidades existentes no país. Outros possíveis beneficiários são: a sociedade, concessionárias, agências reguladoras e o governo, pois realizar tal investigação pode ajudar a compreender a motivação das partes ao realizar uma renegociação de contrato de concessão, e assim entender os interesses umas das outras facilitando a proposta de soluções justas. Além disso, favorece a transparência pública e o *accountability*.

## **1.5 Estrutura do trabalho**

Este trabalho está dividido em cinco capítulos. O Quadro 1 apresenta um resumo do conteúdo abordado em cada seção.

Quadro 1 - Estrutura do trabalho

<b>Capítulo 1:</b> Introdução	Este capítulo contextualiza a questão de pesquisa, seus objetivos geral e específicos, justificativa e contribuições.
<b>Capítulo 2:</b> Base Teórica	Apresenta o arcabouço teórico no qual este estudo se embasou, abordando os seguintes assuntos: Parcerias na Administração Pública, abordando de forma mais específica as Concessões e as Agências Reguladoras; Contratos, expondo a Teoria dos Contratos Incompletos e evidenciando os Contratos de Concessão; por fim, apresenta brevemente os principais estudos levantados que tratam das renegociações dos contratos de concessão.
<b>Capítulo 3:</b> Aspectos Metodológicos	Nesta seção são apresentados todos os aspectos metodológicos adotados: classificação e desenho da pesquisa.
<b>Capítulo 4:</b> Análise dos Resultados	O capítulo apresenta os resultados obtidos e a análise dos dados levantados no trabalho.
<b>Capítulo 5:</b> Considerações Finais	Este capítulo aponta as principais contribuições obtidas, as limitações da pesquisa e possíveis sugestões para trabalhos futuros.

Fonte: Elaboração própria.

## 2 BASE TEÓRICA

### 2.1 Parcerias na Administração Pública

Segundo Di Pietro (2009), em meados do século XIX houve uma grande participação do Estado que assumiu uma variedade de funções além das administrativas que já lhe eram típicas. Foram assumidas pelo Estado atribuições comerciais, industriais e sociais. Para a realização desses serviços foram criadas fundações e empresas estatais. Assim, o Estado se tornou um prestador de serviços, empresário e investidor, o que resultou em golpes ao princípio da separação dos poderes (DI PIETRO, 2009).

Em contraposição a esse quadro ganhou força a ideia do Estado baseado no princípio da subsidiariedade, no qual o Estado deve abdicar de exercer atividades que o particular pode exercer com seus próprios recursos e o Estado teria a incumbência de fomentar, coordenar e fiscalizar a iniciativa privada (GROTTI, 2006).

Para delegar as funções próprias do setor privado e diminuir o tamanho do Estado foi feito o uso das chamadas parcerias entre a administração pública e o setor privado. Di Pietro (2009) divide as parcerias conforme os instrumentos jurídicos através dos quais elas se formalizam, os quais são: delegação, fomento, cooperação e desburocratização. A delegação é o instrumento pelo qual se dá as concessões, que é a transferência da execução de serviços públicos a particulares.

A Quadro 2 apresenta os instrumentos utilizados na delegação e uma objetiva conceituação de cada um deles.

Quadro 2 - Instrumentos de Delegação

Instrumentos	Conceituação
Concessão	Acordo administrativo que implica benefícios e obrigações para o concedente e o concessionado, que estabelecem as condições da prestação dos serviços. Exemplo: serviço de abastecimento de água e coleta de esgoto pela Sabesp.
Permissão	Serviços ou atividades geralmente transitórios delegados unilateralmente pelo Poder Público. Exemplo: serviço de transporte coletivo.
Autorização	Consentimento unilateral do Poder Público para execução por particular a fim de atender interesses coletivos instáveis ou emergências transitórias. Exemplo: serviços de táxi.

Fonte: Adaptado de Abiko (1995).

Considerando que o foco deste estudo é a delegação por concessão, mais especificamente as concessões denominadas “comuns”, a próxima subseção tratará especificamente sobre o tema.

### **2.1.1 Concessão**

Conforme a Lei nº 8.987/95, concessão é a delegação da prestação do serviço público à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que tenha capacidade para desempenhá-lo, por sua conta e risco, no prazo determinado. A concessão demanda prestação de serviço adequado e pleno atendimento dos usuários (BRASIL, 1995). Conforme Andrade e Martins (2010), o objetivo do surgimento das concessões é de suprir a falta de investimentos públicos em setores fundamentais para o desenvolvimento de um país.

Na concessão comum a legislação estabelece que a tarifa seja fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e deverá respeitar as regras estabelecidas no edital e no contrato, que poderá prever mecanismos de revisão da tarifa a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro. O concedente poderá também prever outras fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados (BRASIL, 1995).

Há outros tipos de concessão chamadas de Parceria Público-Privada (PPP), que diferem da concessão dita “comum” especialmente quanto à remuneração e riscos assumidos. De acordo com Andrade e Martins (2011), existem diferentes modelos de PPP e o Brasil adotou o modelo do Reino Unido, com o diferencial que lá o termo é mais abrangente, compreendendo qualquer colaboração entre o setor público e o privado.

As PPPs se distinguem em duas modalidades: a concessão patrocinada e a administrativa. A primeira modalidade é uma variação da concessão comum quando além da tarifa cobrada dos usuários envolver contraprestação pecuniária do concedente (parceiro público) ao concessionário (parceiro privado). Na parceria administrativa a administração pública é a usuária direta ou indireta, por isso a remuneração é constituída pela contraprestação do parceiro público para o privado (DI PIETRO, 2009). Enquanto na concessão comum os riscos ficam a cargo da concessionária, nas PPPs há a repartição dos mesmos.

Há também a concessão de serviço público precedida da execução de obra pública, também chamada de concessão de obra pública, que consiste na construção, conservação, reforma, melhoramento de obras de interesse público. A remuneração e amortização do parceiro privado se dá mediante a exploração do serviço ou da obra (BRASIL, 1995).

A concessão de uso de bem público é o contrato administrativo por meio do qual a concedente determina a utilização exclusiva de um bem a particular. Essa modalidade é apontada no exemplo de Souto (2000), onde um indivíduo produz energia para seu próprio consumo e comercializa o excedente. Para incrementar essa energia no mercado, a União não faz uso do contrato de concessão de serviço público, mas sim da concessão de uso de bem público, que neste caso é o potencial de energia elétrica.

Os contratos de concessão podem trazer uma série de benefícios para o governo. No entanto, também sofrem severas críticas e em situações que não são bem executados há riscos de implicarem em prejuízo para a sociedade (SARMENTO, 2015). O Quadro 3 lista as possíveis vantagens e desvantagens das concessões.

Quadro 3 - Vantagens e Desvantagens das concessões

Vantagens	Desvantagens
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fornecer serviços mais eficientes;</li> <li>• Evitar custos iniciais de capital e reduzir custos de administração;</li> <li>• Transferir os riscos da atividade;</li> <li>• Reduzir prazo de entrega do projeto;</li> <li>• Melhorar a qualidade dos serviços;</li> <li>• Preservar os orçamentos do setor público;</li> <li>• Promover o crescimento econômico local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificuldade de implementar projetos de longo prazo;</li> <li>• Resultar em custos mais altos para os usuários;</li> <li>• Sofrer influências políticas;</li> <li>• Prestação de contas reduzida;</li> <li>• Custo de orçamento superior ao público;</li> <li>• As concessões ainda não são bem compreendidas.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Kwak, Chih e Ibbs (2009).

Como pode ser observado no Quadro 3, os benefícios e obstáculos da utilização das concessões são diversos. Para reduzir os potenciais obstáculos são necessários contratos cautelosos e presença forte das Agências Reguladoras para exigir o efetivo cumprimento destes contratos (GUASCH, 2004).

### 2.1.2 Agências Reguladoras

A criação das Agências Reguladoras ocorreu devido à necessidade de regular a prestação de serviços das empresas concessionadas e assegurar a execução correta dos contratos. No Brasil, elas foram criadas sob a forma jurídica de autarquia sob regime especial, de modo a propiciar certa autonomia e independência às agências para que pudessem realizar suas funções de reguladora e fiscalizadora (PECI; CAVALCANTI, 2000).

As autarquias são definidas no Decreto-lei nº 200/67 como serviço autônomo detentor de personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios. Tal forma jurídica é atribuída àqueles que executam atividades próprias da administração pública que requerem gestão administrativa e financeira descentralizada para alcançar melhor desempenho.

Para Di Pietro (2009), as Agências Reguladoras assumem dupla função: por um lado exercem os poderes e encargos do poder concedente – fazer licitação, contratar, fiscalizar, punir, alterar, rescindir – e, por outro, as funções de regulação – estabelecer regras, resolver conflitos, reprimir condutas, entre outros. Já Gonçalves (2015) divide a função dessas agências em três formas básicas: estabelecer normas aos usuários, fiscalizar o cumprimento dessas regras e aplicar sanções caso ocorra descumprimento.

Por fim, Guasch (2004) aborda as principais dificuldades provocadas pelas deficiências ou inexistência de órgãos reguladores nas concessões: não ocorrem revisões neutras dos projetos, falta de supervisão do desenvolvimento e cumprimento dos contratos, facilitam a renegociação e as decisões arbitrárias ou políticas. Além disso, os aspectos de transparência e previsibilidade contratuais são comprometidos.

Para que as agências reguladoras possam exercer toda a amplitude de seus objetivos, um ponto fundamental é a independência a fim de resguardar as decisões das pressões políticas externas (GOMES, 2017). Ainda segundo Gomes (2017), é necessário que as agências possam exprimir a vontade do Estado preservando o interesse público e diminuindo as incertezas para atrair a entrada de capital privado.

Para Gonçalves (2015), a independência essencial para estas autarquias não implica, no entanto, em desvinculação total da Administração, mas sim em manter considerável grau de autonomia. Somente dessa forma, não sofrerão influências nas suas decisões de forma a favorecer este ou aquele em prejuízo da imparcialidade que deveria ser atribuída ao órgão em sua atividade (GONÇALVES, 2015).

Sabendo que o objeto desta pesquisa são as concessões rodoviárias, cabe ressaltar a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), que desempenha as funções de regular, supervisionar e fiscalizar a prestação de serviços e exploração de infraestrutura do setor de transportes. A ANTT foi criada pela Lei 10.233, de 2001, e têm como finalidade, de forma generalizada, conciliar os interesses dos usuários e das empresas.

## **2.2 Contratos**

Os contratos existem desde a antiguidade como forma de intermediar as relações humanas. Começaram de maneira menos complexa em transações de troca ou aquisições nas quais não havia grande disparidade do poder de barganha entre as partes. Essas negociações se davam por meio de contratos não escritos, baseados na confiança recíproca de agentes usualmente presentes, em geral de curta duração, concluídos com o fim da transação da troca de mercadorias ou compra e venda (NATAL, 2010).

Já em tempos mais recentes, devido à complexidade das relações interpessoais, os contratos também se tornaram mais complexos, evoluindo para transações multilaterais que podem perdurar por longos períodos, contínuas, com incentivos e coerções que extrapolam os recursos envolvidos. Além disso, o poder de barganha dos contratantes não é equitativo e os direitos sobre o objeto do contrato são estabelecidos de maneiras diversas (NATAL, 2010).

Esses direitos são discutidos por Hart (1995), que debate sobre a escolha de contratar ou de ter propriedade. O autor explica as implicações através da seguinte analogia: suponha que você detém uma máquina. Há duas possibilidades: comprar a máquina ou alugá-la. O contrato de aluguel pode firmar o que se pode fazer com a máquina, quando pode usá-la, o que acontece se a máquina quebrar etc., enfim, “as regras do jogo”.

No entanto, ainda de acordo com Hart (2003), existem custos de contratação em ter a propriedade e/ou arrendar que não possuem as mesmas implicações. Existem eventualidades que podem não constar no contrato, então o proprietário tem o direito de controle residual. Sendo assim, aquele que tem propriedade do objeto contratado tem mais poder nessa relação econômica (HART, 2003). A questão da propriedade é discutida também no contexto público como no caso da privatização. Segundo Hart (2003), o governo não precisa possuir uma empresa para controlar suas ações. Qualquer objetivo econômico pode ser atingido com um contrato detalhado, mas se os contratos estiverem incompletos há casos de ser necessária a propriedade, já que essa irá lhe conferir direitos residuais de controle.

### **2.2.1 Teoria dos Contratos Incompletos**

Para Gallo (2009), um contrato completo deve ser capaz de especificar todas as características da transação, prevendo as contingências mais relevantes, descrevendo-as, e as obrigações, caso elas ocorram. Porém, antecipar todas essas situações pode implicar em altos

custos ou mesmo ser impossível; ademais, os custos de inspeção e para solucionar disputas judiciais também seriam elevados (GALLO, 2009).

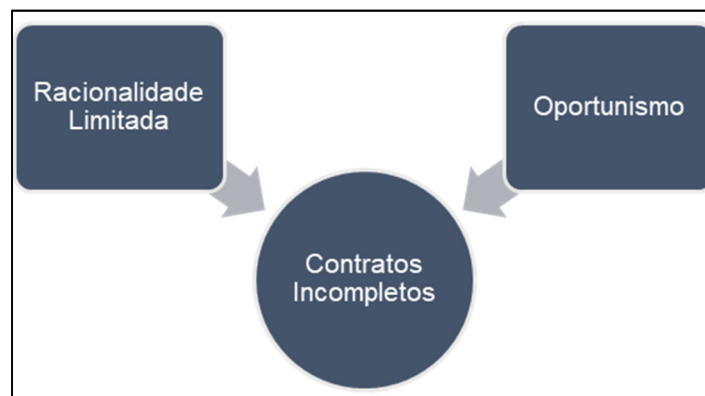
Conforme Hart e Moore (1988), pode ser impraticável especificar todas as contingências relevantes. As partes podem ser incapazes de descrever detalhadamente o suficiente para que terceiros compreendam o contrato e verifiquem que situação ocorreu, resultando na incompletude contratual. As incompletudes podem ser compensadas até certo ponto com mecanismos de revisão, mas existem muitas limitações para isso (HART; MOORE, 1988).

Os principais motivos da incompletude dos contratos são: a racionalidade limitada e o oportunismo. Esses pressupostos comportamentais são bases para a Teoria dos Custos de transação concebida por Williamson (1975):

a) A racionalidade ocorre apenas de forma limitada, pois não se detém todas as informações que impactam em uma decisão, e esta passa a ser tomada com base em uma simplificação da realidade.

b) O comportamento oportunista se dá quando uma das partes age a fim de lograr benefício próprio a partir das lacunas ou omissões do contrato.

Figura 1 - Contratos Incompletos



Fonte: Elaboração Própria.

Segundo Hart (1995), qualquer contrato de longo prazo está incompleto e, por isso, sujeito a renegociação, sendo que esse processo envolve vários custos. Alguns incorrem na fase de renegociação propriamente dita e outros incorridos em antecipação à renegociação, que são os custos *ex-ante* e *ex-post*, e as incertezas geram riscos contratuais que podem não atrair os investidores (HART, 1995).

Assim, conforme Lima e Coelho (2015), a função de mitigação de riscos do contrato deve ser observada cuidadosamente para reduzir os custos de negociação e promover maior estabilidade nos acordos. Esses contratos precisam identificar os riscos mais relevantes no



projeto e estabelecer ações de monitoramento e controle com o propósito de reduzir falha, erros ou alterações imprevistas (LIMA; COELHO, 2015).

### 2.2.2 Contratos de Concessão

Os contratos de concessão podem trazer benefícios tanto para o setor privado quanto para o Estado. O setor privado poderá explorar uma atividade que antes era exclusiva do governo, e este contará com o financiamento do setor privado que suportará o aumento de investimentos de infraestrutura necessários para o crescimento do país (GREGG, 2006).

Segundo Andrade (2010, p. 16), “os contratos de concessão são de longo prazo e não uniformes, sendo celebrados das mais variadas formas, envolvendo ativos específicos que em sua maioria são bens públicos pertencentes ou irão pertencer ao patrimônio público”.

De acordo com Bonomi e Malvessi (2008) há uma variedade de estruturas de relações contratuais entre o concedente e o concessionário, tanto nas PPPs quanto nas concessões comuns. Pode-se adotar qualquer uma delas, sendo que a estrutura que será aplicada estará estabelecida no contrato.

Quadro 4 - Estruturas das Parcerias Público-Privadas

Estrutura	Descrição
<i>Build and Transfer</i>	O proponente financia e constrói o empreendimento que, uma vez terminado, é transferido.
<i>Build, Lease and Transfer</i> (BLT)	Após sua conclusão, o empreendimento é locado e entregue ao poder concedente, seja ele federal, estadual, municipal.
<i>Build, Operate and Transfer</i> (BOT)	O empreendedor constrói, opera e transfere o bem ao poder concedente após determinado período. Normalmente, esse período é suficiente para que os investimentos próprios e de terceiros sejam “recuperados”.
<i>Build, Own and Operate</i> (BOO)	O empreendedor constrói e opera o empreendimento, porém como seu detentor.
<i>Build, Transfer and Operate</i> (BTO)	O empreendedor constrói, transfere e depois presta serviços de operação.
<i>Contract Add and Operate</i> (CAO)	O empreendedor é contratado para conduzir a expansão de um empreendimento já existente e explora essa atividade.
<i>Modernize, Operate, Transfer or Own</i> (MOT/O)	O empreendedor moderniza instalações existentes, opera e as transfere ou mantém.
<i>Build, Operate, Train and Transfer</i> (BOTT)	Mesmas características da BOT, incluindo, porém, o treinamento.

Fonte: BONOMI e MALVESSI (2008, p. 76).

A complexidade dos contratos de concessão está associada a uma diversidade de fatores, como o longo prazo de duração, prestação continuada, particularidades dos ativos, além dos elementos externos que impactam os acordos contratuais (CRUZ; MARQUES, 2013). Mas o fato de estarem associados não significa que deva repelir esses fatores, pois são também necessários para o alcance dos objetivos, como a longa duração, que funciona como um incentivo para que a parte privada faça investimentos e adote uma gestão de serviços que torne os custos mais eficientes (GREGG, 2006).

Diante do exposto, podem ocorrer revisões contratuais durante a celebração e execução dos contratos de concessão. Guasch (2004) analisou em torno de mil contratos de concessão na América Latina e constatou que a maioria passou por renegociações que comprometeram o desempenho do setor e sua credibilidade, assim como a confiabilidade do país concedente. Os problemas mais relevantes encontrados pelo autor foram o fato de as licitações serem pouco competitivas, a incompletude dos contratos e a ausência de um órgão regulador independente.

### **2.2.3 Renegociação de Contratos de Concessão**

Grande parte dos contratos são revistos periodicamente para que sejam feitos ajustes, como a atualização periódica de taxas e outras situações que já foram previstas no contrato. Esses tipos de revisões não são considerados renegociações por estarem anteriormente explicitados no contrato (GUASCH, 2004). De acordo com o autor, a renegociação acontece quando o contrato original e seus objetivos são alterados significativamente e estas modificações não foram resultantes de contingências antevistas no contrato.

Como todas as possíveis contingências não podem ser previstas nos contratos, por motivos de assimetria de informação e os altos custos para fazê-lo, é natural que contratos complexos e de longo prazo de duração, como os de concessões, sejam incompletos (HART, 1995). Se usada corretamente, a renegociação pode ser uma ferramenta positiva a fim de fornecer ajustes à demanda, adequação dos padrões de qualidade, dentre outras razões semelhantes (ENGEL et al., 2015).

No entanto, a alta incidência de realização de renegociação dos contratos de concessão é um alerta de possíveis posturas oportunistas (GUASCH et al., 2008). O autor propõe que nos países desenvolvidos há um alto nível de execução dos contratos. Já em países em desenvolvimento o fenômeno é suficientemente expressivo para tornar relevante a análise das causas que levam à sua ocorrência.

Guasch (2004) destaca como um problema a renegociação logo após o processo licitatório, que prejudica o processo competitivo, o bem-estar do consumidor, o desempenho do setor, opinião pública a respeito da participação da iniciativa privada em infraestrutura e compromete a credibilidade do programa de reformas.

De acordo com Engel et al. (2015), há incentivos para renegociar no modelo atual, pois os contratos firmados abrangem diversas administrações com ideais políticos distintos, e o alto número de concorrentes favorece ofertas baixas que recorrerão brevemente à renegociação. Gifford et al. (2014) indica que as renegociações podem se dar por fatores estratégicos ou oportunistas e não estratégicos. Posteriormente, aponta três causas de renegociações não estratégicas: alterações externas ao conteúdo do contrato, despreparo para elaboração e execução de contratos complexos e acordos desastrosos resultantes de concorrência excessiva durante o processo de licitação.

Engel et al. (2006) propõem que além da visão tradicional, na qual se explica as renegociações que favorecem as concessionárias através da corrupção ou incompetência no governo, existam influências dos ciclos políticos. Os autores afirmam que uma administração que gasta mais em obras públicas tem maior chance de ser reeleita. Para isso, fazem uso da renegociação dos contratos de infraestrutura a fim de permitir aumento das despesas correntes, a serem pagas com renda futura, esquivar do processo orçamentário e evitar o escrutínio da oposição (ENGEL et al., 2006).

Visto que a licitação é executada com o intuito de garantir a concorrência isonômica, a transparência do processo e selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública, as renegociações deveriam ser feitas apenas em decorrência de grandes eventos inesperados e problemas na construção do contrato, assegurando assim que não haja perda de eficiência do processo de licitação e o cumprimento dos termos acordados (GUASCH, 2004).

## **2.3 Estudos Correlatos**

O Quadro 5 apresenta os principais estudos observados sobre a temática das renegociações. Estão organizados de acordo com a data de publicação de forma crescente, do mais antigo para o mais recente, e apresenta de forma resumida os objetivos e as principais conclusões dos autores.

Quadro 5 - Estudos Correlatos

Título, autores, ano.	Objetivo e Resultados
<p><b><i>Corruption and concession renegotiations: Evidence from the water and transport sectors in Latin America.</i></b> José Luis Guasch, Stéphane Straub, 2008.</p>	<p>Teve como objetivo analisar 300 contratos de concessões da América Latina entre os anos de 1989 e 2000, focando especificamente no impacto da corrupção e, mais genericamente, suas interações com as instituições microeconômicas nas renegociações. A corrupção a nível nacional em cada país é um determinante significativo das renegociações e o efeito da corrupção varia de acordo com o tipo de renegociação considerada. Um ambiente mais corrupto conduz a renegociações iniciadas por empresas.</p>
<p><b><i>Exogenous determinants for renegotiating public infrastructure concessions: evidence from Portugal.</i></b> Carlos Oliveira Cruz e Rui Cunha Marques, 2009.</p>	<p>Usando a análise da economia de 87 concessões portuguesas, este artigo almejou identificar alguns dos principais determinantes das renegociações. As principais razões para a renegociação são: (1) o governo não fez acordos contratuais, seja por atrasos nas expropriações ou mudança no projeto físico ou do escopo das concessões ou por não poder aumentar os preços; e (2) as previsões incluíram um viés de otimismo. Durante a pesquisa foi possível encontrar uma má governança de contratos pelo setor público. Não houve um monitoramento detalhado dos contratos e, em muitos casos, o governo não conseguiu impor penalidades por falta de cumprimento do contrato.</p>
<p><b><i>Dinâmica dos ajustes contratuais na concessão de rodovias: o caso da agência reguladora no estado de São Paulo.</i></b> Adriana Bortolon Carvalho Cardoso, André Carlos Busanelli de Aquino, Francisco Anuatti Neto, Ricardo Lopes Cardoso, 2012.</p>	<p>Apresentar e analisar o processo através do qual ocorrem os ajustes entre Agência Reguladora e as concessionárias, e como se dá essa dinâmica de interação na presença de custos irrecuperáveis das concessionárias e de monitoramento realizado pela Agência. Os resultados e evidências de entrevistas sugerem que a interação entre Agência Reguladora e concessionárias de rodovias em São Paulo é cooperativa, dado os ajustes ocorridos no processo, e considerado o interesse das partes na condução do negócio de concessão.</p>
<p><b><i>A PPP renegotiation framework: a road concession in Greece.</i></b> Nikos Nikolaidis; Athena Rouboutsos, 2013.</p>	<p>Apresentar uma abordagem estrutural para orientar e identificar potenciais resultados de uma renegociação. A análise do estudo de caso da Grécia destacou a importância do ambiente contextual e a influência nas posições dos interessados.</p>
<p><b><i>Default and renegotiation in public-private partnership auctions.</i></b> Lávio Menezes; Matthew Ryan, 2013.</p>	<p>Apresentar um modelo para estudar o equilíbrio da estrutura financeira e o equilíbrio das propostas de empresas concorrentes para um contrato de PPP. A licitação permanece eficiente, mas os lances são menores do que eles seriam se todos os licitantes fossem financiados em dinheiro, e quanto mais eficiente a empresa vencedora, mais provável é exigir um resgate do governo.</p>
<p><b><i>Renegotiation of PPP concession contracts: a theoretical approach.</i></b> José Luis Guasch, Jean-Jacques Laffont e Stéphane Straub, 2013.</p>	<p>Apresentar um modelo teórico que pode explicar as regularidades empíricas da má renegociação de contratos de concessão. Os principais aspectos que afetam positivamente a probabilidade de renegociação são um custo maior do fundo público, um maior grau de captura de estado, choques econômicos negativos, a existência de regras de arbitragem e pior qualidade institucional.</p>

(continua)

(continuação)

Título, autores, ano.	Objetivo e Resultados
<p><b><i>Soft budgets and renegotiations in public-private partnerships: Theory and evidence.</i></b> Eduardo Engel; Ronald Fischer e Alexander Galetovic, 2015.</p>	<p>Mostrar que as renegociações PPP podem ser usadas para aumentar os gastos e escapar das restrições orçamentárias, ajudando assim um governo a ser reeleito. Um dos benefícios da renegociação de PPP para os governos estabelecidos é que eles permitem que eles excedam os limites de gastos, o que leva a um conjunto de previsões: 1) As empresas competitivas podem fazer ofertas de perda esperando recuperar suas perdas através da renegociação; 2) Essas renegociações também podem ser usadas para aumentar as despesas públicas e 3) Os governos levarão parte dos pagamentos do governo futuro.</p>
<p><b><i>Critical renegotiation triggers of European transport concessions.</i></b> Sérgio Domingues, Joaquim Miranda Sarmento, 2016.</p>	<p>Discutir e explorar fatores críticos para a renegociação de contratos de concessão de infraestrutura de transporte. Depois de coletar 32 projetos de PPPs de transporte de 13 países europeus, os autores chegaram à conclusão de que a economia e o ambiente legal dos países têm impacto direto no aumento da probabilidade de renegociação.</p>
<p><b>A renegociação das PPP e concessões no sector das águas.</b> Isabel Maria Carinhas de Andrade, 2016.</p>	<p>Identificar quais as razões que levam as partes a renegociar, quais os contornos que assumem as renegociações e quais os respectivos determinantes, sejam eles associados às características do próprio contrato ou resultantes de fatores externos, como o contexto econômico ou político. Notou-se uma influência mais evidente da dimensão da concessão e do contexto político e institucional na ocorrência de renegociações.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Este estudo se diferencia dos expostos no Quadro 5, pois tem como objetivo avaliar as variáveis associadas às renegociações de contratos de concessão de rodovias considerando as particularidades do cenário brasileiro. Apesar de haver estudos realizados na América Latina a respeito de concessões, a situação brasileira e o segmento rodoviário devem ser estudados de forma mais aprofundada separadamente dos demais, tendo em conta suas especificidades, como o contexto político-econômico e a forma como a agência reguladora realiza as concessões.

### 3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

#### 3.1 Classificação da pesquisa

Conforme estabelecido anteriormente, este estudo tem por objetivo investigar as variáveis associadas às renegociações dos contratos de concessão das rodovias federais brasileiras, realizadas sob a modalidade da concessão comum. Isto posto, a pesquisa quanto aos objetivos é tipificada como descritiva, pois compreende observação, análise e interpretação dos fenômenos estudados (ANDRADE, 2007).

A finalidade de realizar a investigação proposta é contribuir de maneira prática para a compreensão das variáveis associadas às renegociações contratuais que facilita a proposta de soluções justas, favorecendo também a transparência pública e o *accountability*. Desta forma, quanto à natureza ou a finalidade classifica-se como aplicada, pois sua motivação é resolver problemas concretos (VERGARA, 2009).

No que diz respeito à abordagem do problema, a presente pesquisa é considerada quantitativa, pois emprega instrumentos estatísticos no tratamento dos dados (RAUPP; BEUREN, 2003). Esse tipo de pesquisa é constantemente usado em estudos descritivos que pretendem descobrir e classificar a relação entre as variáveis e a causalidade dos fenômenos (RAUPP; BEUREN, 2003).

Quanto ao procedimento de coleta de dados, as informações necessárias foram obtidas por meio de pesquisa documental dos contratos de concessão rodoviárias, bem como dos posteriores ajustes, divulgados no *web site* da Agência Nacional de Transportes Terrestres. Além disso, também foram utilizados dados do Banco Mundial referentes à governança e economia. De acordo com Gil 2008, uma das vantagens do uso da pesquisa documental é que os documentos são fontes ricas e estáveis de dados.

#### 3.2 Desenho da pesquisa

O presente trabalho tem como propósito investigar os fatores endógenos e exógenos relacionados às renegociações e definir as variáveis associadas às renegociações dos contratos de concessões rodoviárias no âmbito federal. Para isso, serão consultados os contratos de concessão e seus respectivos ajustes disponibilizados no *web site* da ANTT, abrangendo todas as concessões realizadas desde 1994, ano de assinatura do primeiro contrato de concessão rodoviária realizada pela já citada agência reguladora.

No site encontramos 22 contratos de concessão rodoviária. No entanto, a ANTT atualmente administra apenas 19, já que 3 foram encerrados, mas para a pesquisa esses também foram considerados até o momento de seu término. As concessões foram divididas em três etapas, sendo que a primeira compreende as concessões realizadas de 1994 a 1998, a segunda de 2008 a 2009 e a terceira 2013 a 2015. Sabe-se que dessas, uma foi contratada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul em 1998; no entanto, esta foi sub-rogada à União no ano 2000 e será, por essa razão, utilizada nesta investigação.

No dia primeiro de novembro de 2018 foi realizado novo leilão de concessão da BR-101/290/448/386/RS, e teve como vencedora a proposta da Companhia de Participação em Concessões- CPC/CCR. No entanto, esta não será considerada no estudo pelo motivo de ainda não haver os dados utilizados na pesquisa. Além dos referidos contratos, foram utilizados dados referentes ao contexto político e econômico obtidos através de consulta às informações disponibilizadas pelo Banco Mundial.

Os contratos foram analisados anualmente de 1995 a 2017, e nesse período houveram 69 renegociações. No total obteve-se 259 observações das variáveis endógenas e 217 das exógenas, isso porque os indicadores extraídos da base de dados do Banco Mundial estavam disponíveis apenas entre 1996 e 2016. Foi realizado o método de reamostragem, *Bootstrap* para 2.000 amostras, não sendo, desta forma, necessário observar os pressupostos das regressões logísticas. O Quadro 6 apresenta as concessionárias e o período dos contratos.

Quadro 6 - Concessionárias e período de concessão

<u>Concessionária</u>		<u>Período</u>
<b><u>Primeira Etapa</u></b>		
CCR Ponte (Contrato Encerrado)	Concessionária Ponte Rio - Niterói S/A	1995-2014
CONCER	Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora - Rio S/A	1995-2020
CRT	Concessionária Rio-Teresópolis S.A.	1995-2020
Nova Dutra	Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S/A	1995-2020
CONCEPA (Contrato Encerrado)	Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre S/A	1997-2018
ECOSUL	Empresa Concessionária do Sul S/A	1998-2023
<b><u>Segunda Etapa</u></b>		
Autopista Fernão Dias	Autopista Fernão Dias S/A	2008-2033
Autopista Fluminense	Autopista Fluminense S/A	2008-2033
Autopista Litoral Sul	Autopista Litoral Sul S/A	2008-2033
Autopista Planalto Sul	Autopista Planalto Sul S/A	2008-2033
Autopista Régis Bittencourt	Autopista Régis Bittencourt S/A	2008-2033
Rodovia do Aço	Acciona Concessões Rodovia do Aço S/A	2008-2033
Rodovia Transbrasiliana	Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S/A	2009-2034
Via Bahia	Via Bahia Concessionária de Rodovias S/A	2009-2034
<b><u>Terceira Etapa</u></b>		
ECO101	ECO101 Concessionária de Rodovias S/A	2013-2038
Galvão BR-153 (Caducidade Declarada)	Concessionária de Rodovias Galvão BR-153 SPE S/A	2014-2017
CONCEBRA	Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S/A	2014-2044
MGO Rodovias	Concessionária de Rodovias Minas Gerais Goiás S/A	2014-2044
MS VIA	Concessionária de Rodovia Sul-Matogrossense S/A	2014-2044
Rota do Oeste	Concessionária Rota do Oeste S. A.	2014-2044
Via 040	Concessionária BR 040 S/A	2014-2044
Ecoponte	Concessionária da Ponte Rio-Niterói S/A	2015-2045

Fonte: Elaboração própria.



As variáveis consideradas foram classificadas pelo tipo: Discreta, Contínua ou *Dummy*. Hoffman (2016) define variável *Dummy*, ou binária, como aquela que assume apenas dois valores distintos. As variáveis classificadas como discretas assumem valores dentro de um conjunto enumerável, já as contínuas podem assumir qualquer valor em um intervalo de variação.

Após a coleta dos dados das variáveis será realizada um conjunto de regressões logísticas simples, considerando separadamente cada variável independente em relação à dependente, e uma regressão logística múltipla. De acordo com Hair (2006), o propósito do uso da regressão é prever as mudanças na variável dependente conforme haja alterações nas variáveis independentes. Por meio dessa ferramenta objetiva-se prever a ocorrência das renegociações dos contratos de concessões rodoviárias e identificar quais são as variáveis associadas à essa ocorrência.

A variável dependente neste estudo é a ocorrência de renegociações dos contratos de concessões rodoviárias federais. Esta variável é binária e atribui-se o valor 1 aos anos em que há incidência de renegociações, e 0 aos anos em que não houve renegociação. As variáveis independentes foram separadas em Endógenas e Exógenas.

As variáveis Endógenas (Quadro 7) compreendem os fatores intrínsecos ao próprio processo de licitação e aspectos do contrato de concessão. Já as variáveis exógenas (Quadro 8) abrangem fatores referentes ao contexto econômico e político do país em que ocorrem as concessões que serão analisadas. Estas variáveis foram selecionadas considerando possíveis motivos das renegociações dos contratos de concessão levantados em estudos anteriores. Os Quadros 7 e 8 também apresentam os autores que utilizaram ou sugeriram associação de cada variável com a ocorrência de renegociação em seus estudos.

Quadro 7 - Variáveis endógenas

Variáveis endógenas	Autor/Ano	Tipo
Duração da concessão	Hart (1995)	Discreta
Extensão	Andrade (2016)	Contínua
Investimento previsto para todo o período da concessão	Guasch (2008)	Contínua
Valor da tarifa básica	Cruz e Marques (2013)	Contínua
Tempo decorrido	Hart (1995)	Discreta

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 8 - Variáveis exógenas

Variáveis exógenas	Autor/Ano	Tipo
Taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto	Cruz e Marques (2013)	Contínua
Ordenação do Brasil, em percentil, no <i>ranking</i> do Banco Mundial para o indicador de Qualidade Regulatória	Andrade (2016)	Contínua
Ordenação do Brasil, em percentil, no <i>ranking</i> do Banco Mundial para o indicador de Eficácia Governamental	Andrade (2016)	Contínua
Ordenação do Brasil, em percentil, no <i>ranking</i> do Banco Mundial para o indicador Estado de Direito	Andrade (2016)	Contínua
Ordenação do Brasil, em percentil, no <i>ranking</i> do Banco Mundial para o indicador Controle da Corrupção	Andrade (2016)	Contínua
Resultado Financeiro	Cruz e Marques (2013)	Contínua
Ano anterior às eleições federais	Andrade (2016)	Dummy 1-Sim
		0-Não
Ano de realização de eleições federais	Andrade (2016)	Dummy 1-Sim
		0-Não
Ano posterior às eleições federais	Andrade (2016)	Dummy 1-Sim
		0-Não

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com a teoria dos contratos incompletos, a longa duração contratual é uma das causas de sua incompletude, o que ocasiona renegociações em busca de trazer equilíbrio após situações que não foram abrangidas (HART, 1995). Por isso, acredita-se que quanto mais longa a duração maiores as chances de ocorrência de renegociações. Sendo assim, levanta-se a primeira hipótese deste trabalho:

**H<sub>1</sub>:** Há associação entre a duração do contrato e ocorrência de renegociações.

A extensão das concessões rodoviárias é mensurada pela ANTT em quilômetros. Sendo maior a extensão concedida, pressupõe-se que os investimentos a serem realizados serão

maiores. Conforme Andrade (2016), essa medida oferece um dimensionamento da concessão, e a expectativa é de que a probabilidade de renegociações seja maior em contratos que abrangem uma maior extensão. Por isso tem-se a segunda hipótese:

**H<sub>2</sub>:** Há associação entre a extensão concessionada e ocorrência de renegociações.

Segundo Guasch (2008), os investimentos são sensíveis a vários fatores que surgem no decorrer da execução dos contratos de concessão e podem estar atrelados a ocorrências de renegociações. Por tanto, é esperado que quanto maior o montante necessário de investimentos, maiores as chances de renegociação. Desse modo, formula-se a terceira hipótese:

**H<sub>3</sub>:** Há associação entre o valor dos investimentos a serem realizados pela concessionária e ocorrência de renegociações.

Cruz e Marques (2013) salientam que determinadas situações que ocorrem no processo licitatório podem contribuir para que haja renegociação dos contratos. Argumentam, mais especificamente, que a competitividade no processo incentiva os licitantes a baixarem seus lances para conseguir o contrato. Em função disso, Guasch (2004) sugere que os contratos de concessão devem ser realizados com base na transferência de ativos de mais alta proposta, a fim de garantir a coerência e tarifas adequadas.

Nas concessões rodoviárias o valor da tarifa básica é proposto durante a licitação e, posteriormente, firmado no contrato. Este valor é o critério para definir quem é o vencedor da concorrência, ou seja, é concedido o trecho rodoviário para exploração àquele que dá o menor lance de tarifa básica. Sobre ela incidem multiplicadores que variam conforme o número de eixos e rodagem dos veículos e, através deste cálculo, é definido o valor a ser pago para os diferentes tipos de automóveis. Além disso, a tarifa básica é reajustada anualmente para incorporar a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – Amplo - IPCA.

Os reajustes anuais não são considerados renegociações, pois como visto no capítulo “Renegociação de Contratos de Concessão”, as revisões são distintas das renegociações, uma vez que já estão previstas no contrato. Nesta pesquisa foram observados apenas os valores das tarifas básicas estabelecidas nos contratos, não compreendendo os reajustes anuais, que por já estarem previstos, não são identificados como renegociações, a fim de compreender se aqueles que davam lances muito baixos para vencer a licitação tendiam a realizar renegociação desses

valores logo após o início da concessão. Para verificar se existe essa relação nos contratos de concessões rodoviárias no Brasil formulou-se a quarta hipótese:

**H4:** Há associação entre o valor da tarifa básica proposta e ocorrência de renegociações.

Seguindo um raciocínio semelhante ao que se refere ao prazo de duração do contrato, o qual Hart (1995) afirma ser por natureza incompleto devido à incapacidade de se prever todas as contingências possíveis e a necessidade de restabelecer o equilíbrio contratual, a variável “tempo decorrido” busca verificar se as concessões mais distantes, temporalmente, do momento de assinatura do contrato estão mais suscetíveis a ajustes. Sendo assim, formula-se a quinta hipótese:

**H5:** Há associação entre o tempo decorrido da concessão e a ocorrência de renegociações.

A taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) pode ser utilizada para avaliar a influência macroeconômica na iniciação de renegociações contratuais. No Brasil, o cálculo do PIB é realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Espera-se que variações significantes do PIB ocasionem renegociações. Desse modo, levanta-se a sexta hipótese:

**H6:** Há associação entre a variação do PIB e ocorrência de renegociações.

Os indicadores de governança Qualidade Regulatória, Eficácia Governamental, Estado de Direito e Controle da Corrupção que são divulgados anualmente pelo banco mundial, foram utilizados anteriormente no estudo de Andrade (2016). Estes indicadores denotam a pontuação do país em unidades de uma distribuição normal, variando de -2,5 a 2,5. É esperado que valores mais altos desses indicadores signifiquem menor ocorrência de renegociações, pois refletem instituições públicas mais consistentes onde há menos margem para comportamentos oportunistas.

De acordo com informações do Banco Mundial, a Qualidade Regulatória representa a percepção da capacidade do governo de formular e implementar políticas e regulamentos sólidos que permitam e promovam o desenvolvimento do setor privado. Já a Eficácia Governamental refere-se à percepção do público quanto à qualidade dos serviços públicos

frente à qualidade dos serviços privados, o grau de independência das pressões políticas e a credibilidade do governo (BANCO MUNDIAL, 2018). Temos assim a sétima e oitava hipóteses:

**H7:** Há associação entre o indicador Qualidade Regulatória e ocorrência de renegociações.

**H8:** Há associação entre o indicador Eficácia Governamental e ocorrência de renegociações.

O indicador de governança Estado de Direito capta as percepções da confiança e obediência dos agentes às regras da sociedade, à qualidade da execução dos contratos, dos direitos de propriedade, da polícia e dos tribunais, bem como a probabilidade de crime e violência. Por fim, o Controle da Corrupção se refere à percepção de até que ponto o poder público é exercido para ganhos privados e a “captura” do Estado pelas elites e interesses privados (BANCO MUNDIAL, 2018). Assim, desenvolve-se a nona e a décima hipóteses:

**H9:** Há associação entre o indicador Estado de Direito e ocorrência de renegociações.

**H10:** Há associação entre o indicador Controle da Corrupção e ocorrência de renegociações.

A retribuição financeira das concessionárias também foi considerada no estudo de Andrade (2016). Sabendo que o interesse das concessionárias é de obter uma remuneração advinda da exploração de suas atividades que resulte em lucros, não atingir esse objetivo gerará insatisfação e essas empresas estarão mais propensas a solicitar renegociação.

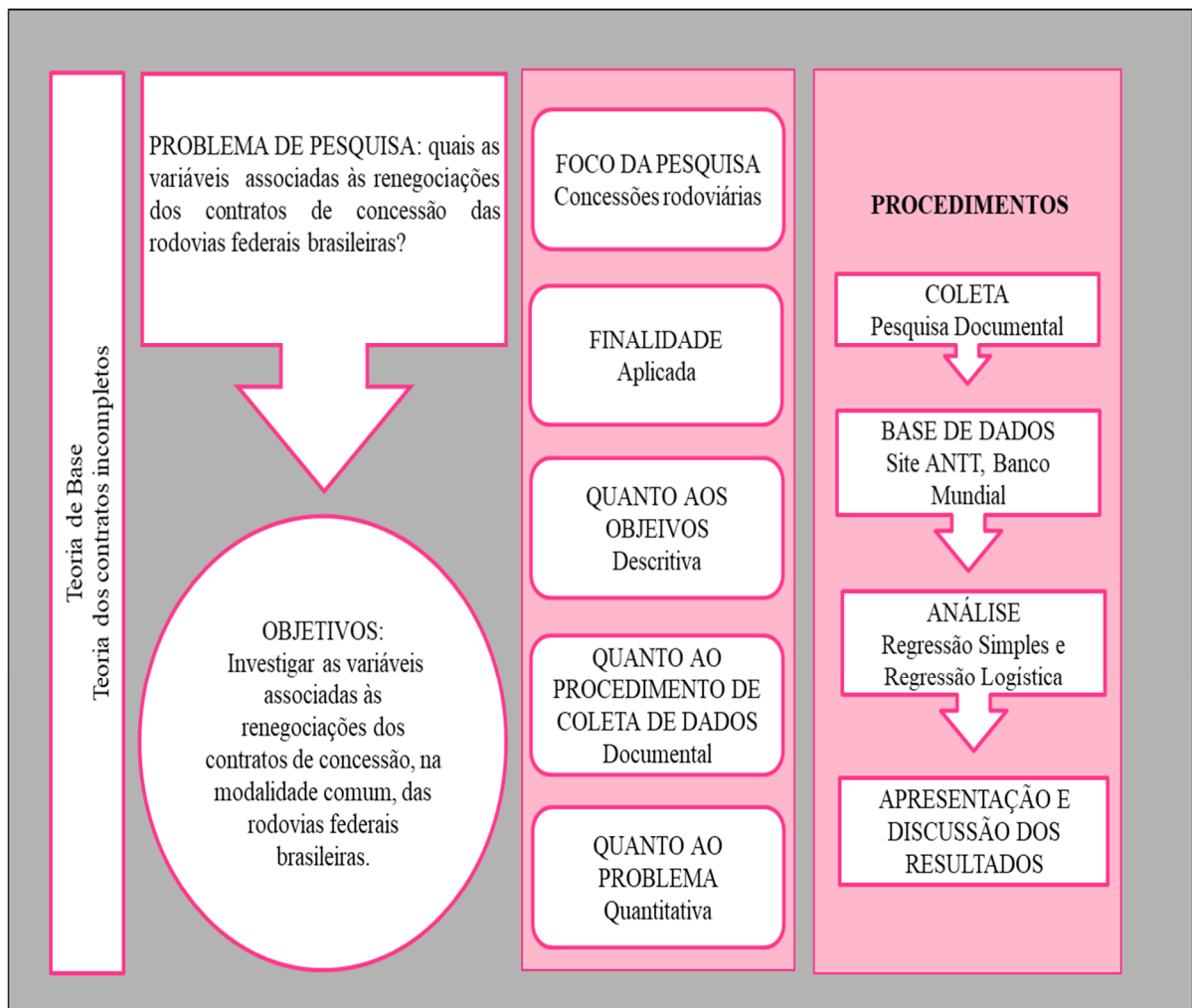
**H11:** Há associação entre o resultado financeiro das concessionárias e a ocorrência de renegociações.

As variáveis do ano anterior às eleições federais, anos de realização de eleições federais e ano posterior às eleições federais buscam identificar a influência dos ciclos políticos nas decisões da concedente e da concessionária de realizar ou não renegociações contratuais. Em cada uma delas é atribuído o valor 1 em caso positivo e 0 caso negativo. Assim, levanta-se a última hipótese:

**H<sub>12</sub>:** Há associação entre os ciclos políticos e ocorrência de renegociações.

A Figura 2 apresenta de forma simplificada o desenvolvimento da pesquisa.

Figura 2 - Desenho da Pesquisa



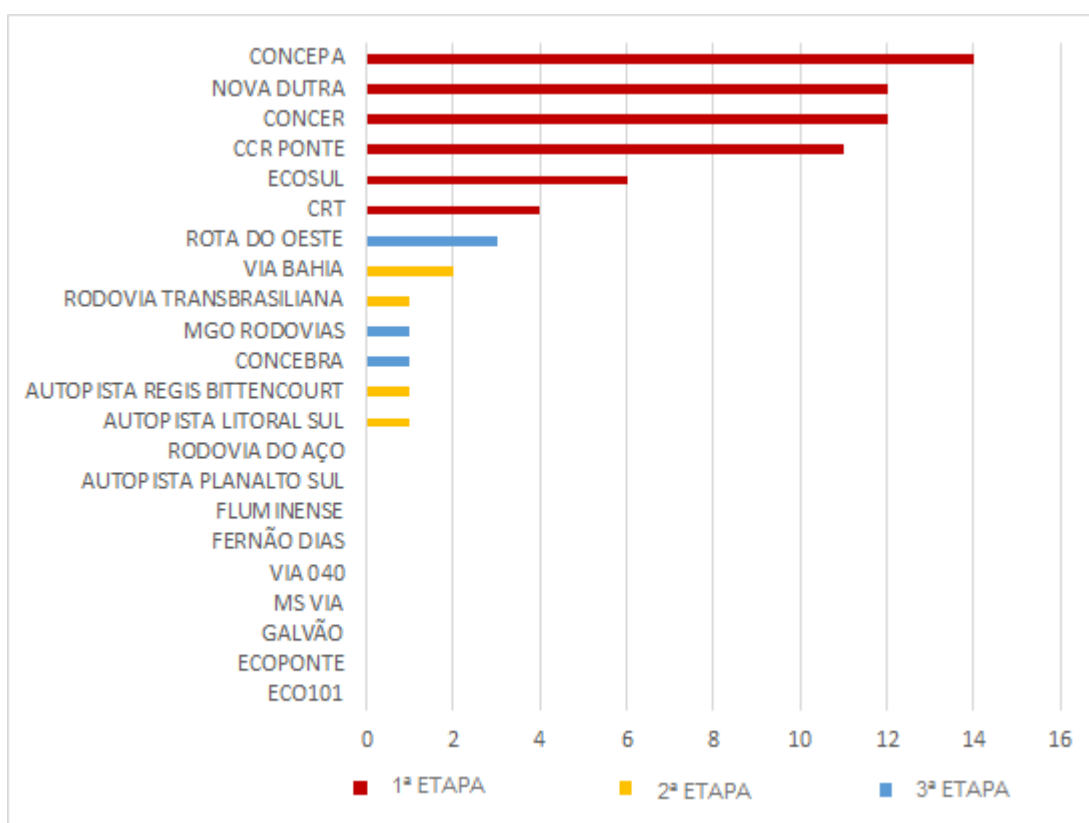
Fonte: Elaboração própria.

## 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1 Análise descritiva

A análise foi realizada a partir da observação anual de cada um dos 22 contratos de concessão rodoviária disponibilizados pela ANTT, resultando no total de 259 observações. Apenas 19 contratos encontram-se vigentes, pois os contratos da Concessionária Ponte Rio-Niterói e da Triunfo Concepa chegaram ao fim, e o contrato Concessionária de Rodovias Galvão, iniciado em 2014, teve caducidade declarada em agosto de 2017 pelo descumprimento de disposições legais e de cláusulas contratuais. No entanto, mesmo aqueles que não estão mais vigentes foram considerados neste estudo até o ano de seu término.

Figura 3 - Número de renegociações por concessionária



Fonte: Elaboração própria.

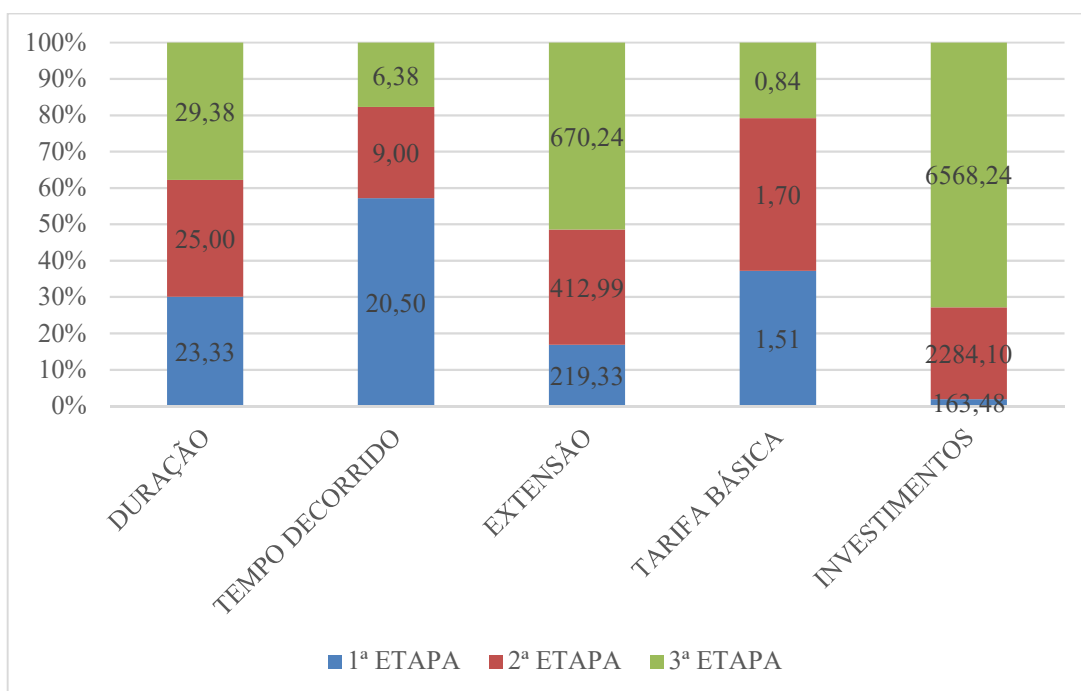
Destes contratos, 59,1% passaram por renegociações, sendo que 9 contratos não foram renegociados. No entanto, outros chegaram a ter até 14 renegociações. No total foram constatadas 69 renegociações distribuídas por concessões conforme mostra a figura 3. Ressalta-

se que os 6 contratos com maior número de renegociações pertencem à primeira etapa das concessões. Portanto, são aqueles com maior tempo transcorrido desde seu início.

A divisão em etapas pode ser relevante para análise das renegociações, pois em cada etapa a forma como se deu o processo licitatório e como foram elaborados os editais e contratos apresentaram diferenciações. Talvez em decorrência de maior experiência da agência reguladora tenham sido feitos de forma a atender melhor às demandas do setor e tornado os contratos mais completos. Outra explicação para o maior número de renegociações na primeira etapa seja, como já mencionado, o tempo transcorrido, pois se iniciaram entre 1995 e 1998. No entanto, o mesmo não se observa na segunda (iniciadas em 2008 e 2009) e terceira etapas (iniciadas após 2013), já que apesar do maior tempo decorrido da segunda etapa em relação à terceira, ela ainda tem apenas 4 renegociações, enquanto que a terceira já a ultrapassou com 5 renegociações.

Para melhor compreensão da disparidade no número de vezes que ocorreu a renegociação dos contratos no grupo composto pelos 6 maiores renegociadores, foi feita uma análise para identificar o perfil dessas concessionárias frente às variáveis endógenas.

Figura 4 - Variáveis endógenas por etapa



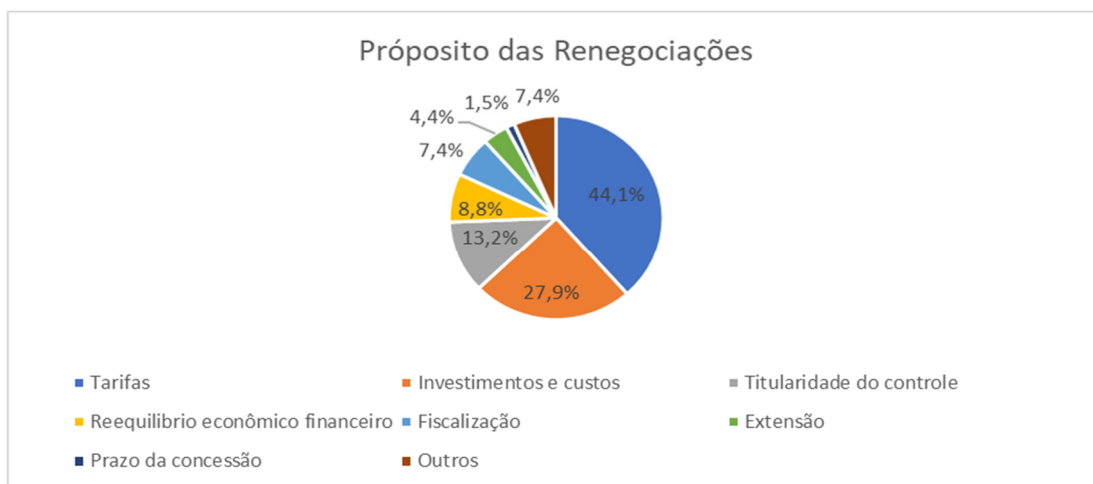
Fonte: Elaboração própria.



O gráfico apresentado na figura 4 evidencia que, considerando as variáveis endógenas, a distinção da primeira etapa de concessões das demais se dá em razão do maior tempo decorrido do contrato, menor extensão concessionada e menores valores de investimentos. Essas características são particulares dos contratos da primeira etapa de concessões, que se iniciaram em 1994 e 1995. No entanto, não se pode afirmar que o maior número de renegociações seja resultante apenas do tempo decorrido, pois a maior parte das renegociações ocorreram nos primeiros 5 anos dos contratos. Seria mais pertinente relacionar, então, a forma de elaboração e regulação da primeira etapa de concessão.

Quanto aos motivos da realização dos termos aditivos que alteraram, incluíram e suprimiram itens dos contratos, foi realizado um levantamento e categorizado em sete principais razões, conforme exposto na Figura 5, sendo que os aditivos foram classificados em uma ou mais categorias, isso porque eles podem abordar mais de um assunto. Como alguns trataram de cláusulas muito específicas foi criada a categoria “outros” para agrupá-los. Foram adotadas essas categorias devido à observação dos motivos mais recorrentes e expressivos observados nas renegociações dos contratos de concessões rodoviárias federais.

Figura 5 - Propósito das renegociações



Fonte: Elaboração própria.

As alterações mais presentes nos ajustes contratuais referem-se às “tarifas”, que foram abordadas em 44,1% das renegociações. Esses ajustes foram feitos em relação às formas de reajuste tarifário, forma de cálculo, arredondamento, alteração do quadro de tarifas (que estabelece o valor da tarifa em diferentes categorias de veículos por meio de um multiplicador) e alteração do valor da tarifa de maneira direta. A alteração da tarifa é o meio mais utilizado para reestabelecer o equilíbrio econômico financeiro após situações como inclusão de novos

investimentos ou mudanças na tributação das concessionárias. Ressalta-se que os reajustes anuais não são considerados como renegociações por já estarem previstos nos contratos.

Em seguida, temos os “investimentos e custos de obras e serviços” com o percentual de 27,9%. Esta categoria compreende a inclusão de novos investimentos, supressão de obras e serviços e alteração no cronograma de realização dos investimentos de recuperação, manutenção, ampliação, conservação, operação e monitoração das rodovias. Aditivos que abordaram assuntos da categoria investimentos, frequentemente abordaram alterações tarifárias ou reequilíbrio econômico financeiro, a fim de que os acréscimos de valores de investimento não comprometessem a saúde financeira das concessionárias e que essas pudessem continuar obtendo retorno econômico da atividade.

Na categoria “Titularidade do controle”, que corresponde a 13,2%, temos as alterações dos grupos empresariais controladores das companhias concessionárias. Tais grupos acionários mantêm ao menos 51% das ações ordinárias. Para alterações que impliquem na diminuição abaixo desse percentual é necessária autorização prévia da agência reguladora. Dessa forma, as mudanças no controle acionário das concessionárias são registradas nos ajustes contratuais.

O restabelecimento do “equilíbrio econômico financeiro”, presente em 8,8% das renegociações, tem como finalidade restabelecer a relação pactuada inicialmente garantindo a contrapartida da remuneração da obra ou serviço e os encargos da contratada. A Lei 8.666/93, alínea “d” do inciso II, §§ 5º e 6º, determina alteração contratual para este fim em caso de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis. Nos contratos analisados houve alterações na metodologia do reequilíbrio e das normas a serem observadas no momento de sua aplicação.

Nos contratos é estabelecida uma verba a ser recolhida pela concessionária à ANTT ao longo do prazo da concessão com a finalidade de cobrir as despesas de “fiscalização”. Além disso, a concessionária deve firmar um convênio com o Departamento de Polícia Rodoviária Federal para promover o aparelhamento necessário ao policiamento e fiscalização da rodovia. As renegociações da categoria de fiscalização ocorreram em 7,4% do total dos casos. Foram feitas para delimitar normas nas situações descritas e punições, como multas, para a inobservância delas de forma complementar ao já pactuado no contrato.

A alteração da “extensão da concessão” ocorreu apenas em três momentos, que corresponde a 4,4% do número total de renegociações; foi aumentada nos contratos da Litoral Sul e da CONCEPA. Já no contrato da ECOSUL houve a exclusão de alguns trechos da concessão.

O prazo de concessão foi alterado uma única vez, representando 1,5%. No contrato CONCEPA ocorreu a extensão do prazo em 12 meses, pois a duração do contrato estava se encerrando e a administração julgou necessário estender enquanto ocorriam os procedimentos do novo processo licitatório. Tal alteração ocorreu em 2017 por não haver, segundo o aditivo, necessidade de descontinuidade na prestação do serviço até que o vencedor da concorrência assumisse o objeto do contrato.

A categoria “outros” corresponde a 7,4% dos resultados, compreende cinco aditivos contratuais que não puderam ser enquadrados nas anteriores e abordam assuntos específicos. Essas mudanças ocorreram com a finalidade de complementar os contratos nos assuntos referentes à elaboração de estudos ambientais, promoção de desapropriações, aferição de receitas e adequação do Programa de exploração da rodovia.

A Tabela 1 traz a estatística descritiva das variáveis endógenas e exógenas analisadas neste estudo.

Tabela 1 - Estatísticas descritivas

	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão	Coefficiente de Variação
<b><u>Endógenos</u></b>					
Duração (anos)	20	30	24,81	2,69	10,842
Tempo Decorrido (anos)	1	22	7,44	6,04	81,18
Extensão (km)	13,2	1.176,5	353,35	237,72	67,27
Tarifa Básica (R\$)	0,01	3,28	1,48	1,02	69,33
Investimento (mil reais)	44.795	10.731.403	1.870.360	9.433.000	504,34
<b><u>Exógenos</u></b>					
Qualidade Regulatória	-0,20	0,36	0,06	0,18	285,19
Controle da Corrupção	-0,44	0,16	-0,11	0,19	-174,11
Efetividade do Governo	-0,32	0,19	-0,10	0,09	-95,78
Estado de Direito	-0,42	0,04	-0,15	0,12	-84,61
Variação do PIB	-3,8	7,5	1,63	3,33	204,29
Resultado Financeiro (mil reais)	-280.530	338.307	18.760	3.248.000	17.313

Fonte: Elaboração própria.

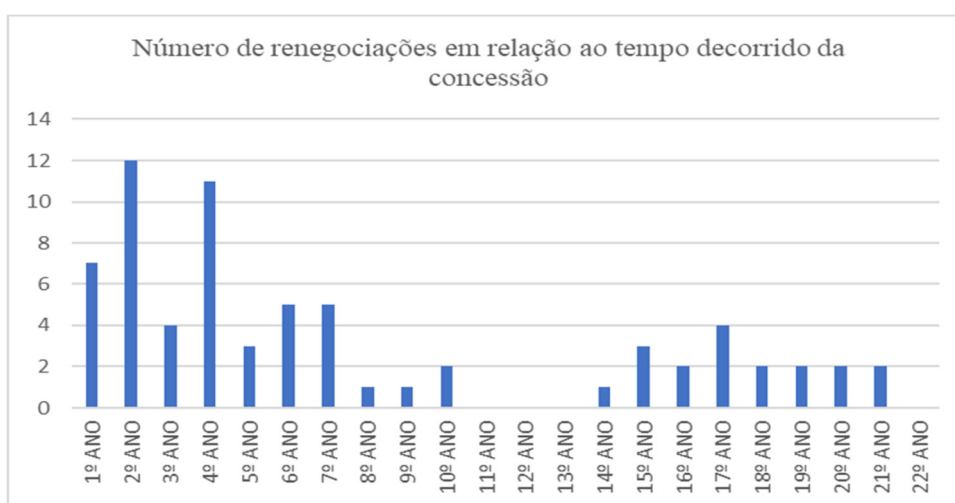
Quanto ao n Estatístico, ou seja, o número de elementos na pesquisa, esclarecemos que os índices de governança: Qualidade regulatória, Controle de corrupção, Efetividade do governo, Estado de direito e a Variação do PIB, retirados da base de dados do Banco Mundial, constaram informações apenas entre os anos 1996 e 2016, por isso o número de observações foram menores.

A duração dos contratos variou entre 20 e 30 anos, sendo que aquele com menor duração foi o da CONCEPA, que apesar de ter sido pactuado inicialmente por 20 anos se estendeu por

mais 12 meses e já se encontra encerrado, e o da Ponte Rio-Niterói, que também já está encerrado. Os demais contratos da primeira etapa foram de 25 anos, assim como todos da segunda etapa; já os da terceira etapa foram de 30 anos, com exceção do contrato da ECO101 que foi estipulada a duração de 25 anos.

Quanto ao tempo decorrido, o menor analisado foi de 1 ano, pois foi observado ano a ano desde o início da atividade. No entanto, o contrato mais recente foi o da ECOPONTE, no ano de 2015, ou seja, tem como tempo decorrido três anos. Mesmo com contratos com mais de vinte anos a média foi de 7,44.

Figura 6 - Número de renegociações em relação ao tempo decorrido das concessões



Fonte: Elaboração própria.

Na figura 6 podemos notar que os resultados obtidos vão ao encontro dos obtidos por Andrade (2016), que relatou grande número de renegociações nos cinco primeiros anos de concessão. No referido estudo, a autora reportou um terço das renegociações nesse período. Já com base nos dados desta pesquisa, obtivemos 53,62% das renegociações acontecendo no primeiro quinquênio.

Ainda no tocante à distribuição das renegociações no período das concessões, 52,17% deu-se entre os anos 1995 e 2001. Tal informação nos leva ao entendimento de que os primeiros contratos de concessão se encontravam mais incompletos, necessitando de frequentes ajustes. A magnitude desse percentual se torna ainda mais expressiva quando consideramos que no referido período havia apenas seis contratos vigentes.

É possível também que a menor ocorrência de renegociações nos contratos mais recentes esteja relacionada ao amadurecimento da agência reguladora, que a partir do conhecimento e experiência adquiridos na primeira etapa de concessões pôde regular setor sem

necessidade dos ajustes contratuais. Conforme Cruz e Marques (2013), uma maior idade da agência reguladora está associada a menor possibilidade de renegociações.

A extensão teve uma grande variação na quantidade de quilômetros, indo de 13,2 Km referentes ao contrato com a ECOPONTE, a 1.176,5 km da CONCEBRA. A média de quilômetros concessionados foi de 353,35 km, mas o desvio padrão apresentado demonstra a grande dispersão em relação a essa média. Isso se deve à grande diferença de extensão pactuada em cada um dos contratos.

Os índices de governança variam de -2,5 a 2,5, sendo o menor índice -0,20738 sobre a percepção da qualidade regulatória no ano de 2016, e o maior 0,36466 em 1998, refletindo o crescente descrédito da população na capacidade do governo de formulação e implementação de políticas e regulamentos que possibilitem o desenvolvimento do setor privado nos últimos anos.

Apesar disso, a Qualidade Regulatória foi o único entre os índices de governança com média positiva. Os demais índices: Controle da Corrupção, Eficácia Governamental e Estado de Direito tiveram, respectivamente, as médias -0,11, -0,10 e -0,15, mostrando a percepção negativa da população a respeito da corrupção, qualidade dos serviços públicos e obediência às regras. Sendo a melhor média de percepção entre os indicadores a de Qualidade Regulatória e a pior de Estado de Direito, a população, embora haja percepção de desrespeito às normas, entende que o Estado é melhor regulando a iniciativa privada que fornecendo serviços públicos.

A variação do PIB brasileiro atingiu seu menor valor, -3,8%, no ano de 2015, e seu ápice em 2010 quando aumentou 7,5% em relação ao ano anterior. Apesar de seu decréscimo no dois últimos anos analisados, manteve média positiva de 1,63%, pois apenas em três momentos no intervalo observado teve variação negativa.

Os Investimentos e o Resultado Financeiro das empresas tratam de montantes muito altos, no caso deste último variando de prejuízos expressivos a resultados positivos vultosos. Os proveitos anuais das concessões foram analisados por Andrade (2016), que não detectou aumentos em sequência da renegociação de contratos.

No que se refere aos investimentos, quando comparamos a média obtida nas concessões rodoviárias brasileiras de 1,87 bilhões de reais e a média indicada por Cruz e Marques (2013) de 674,3 milhões de euros, concluímos que o investimento médio demandado pelas concessões rodoviárias europeias representa quase o dobro do valor da média brasileira quando convertido em moeda brasileira na cotação atual.

A variável com coeficiente de variação mais próximo de zero foi a duração, indicando que os dados referentes a ela foram os mais homogêneos, oscilando apenas de 20 a 30 anos. Por

outro lado, o coeficiente de variação mais distante de zero foi do resultado financeiro das empresas, que tinham desde prejuízos a altos montantes de lucro. Os índices controle de corrupção, qualidade regulatória e estado de direito demonstraram coeficientes negativos, decorrentes de suas médias também negativas.

## 4.2 Análise econométrica

Com o intuito de identificar as variáveis associadas às renegociações dos contratos de concessões rodoviárias e testar as hipóteses levantadas no capítulo 3, foram realizadas regressões logísticas simples para cada uma das variáveis propostas. Essas regressões foram realizadas utilizando o método de reamostragem *Bootstrap* para 2.000 amostras.

Tabela 2 - Resultados das regressões simples

	Coeficientes $\beta$	Valor - p	Intervalo de confiança 95%	
			Inferior	Superior
<b><u>Endógenas</u></b>				
Duração (anos)	-0,163	0,064	-0,293	-0,042
Tempo Decorrido (anos)	0,005	0,871	-0,055	0,059
Extensão (km)	-0,001	0,072	-0,003	0,000
Tarifa Básica (R\$)	-0,193	0,153	-0,466	0,078
Investimento (R\$)	-2,037E-10	0,038*	-8,7562E-10	-4,892E-11
<b><u>Exógenas</u></b>				
Qualidade Regulatória	3,918	0,001*	1,915	6,42
Controle da Corrupção	1,537	0,069	-0,074	3,439
Eficácia do Governo	2,572	0,102	-0,700	5,949
Estado de Direito	-0,133	0,895	-2,266	1,924
Variação do PIB (%)	0,011	0,800	-0,072	0,104
Ano anterior às eleições federais	0,004	0,995	-0,756	0,680
Ano de realização de eleições federais	-0,674	0,064	-1,569	-0,022
Ano posterior às eleições federais	0,207	0,556	-0,613	0,883
Resultado Financeiro (R\$)	2,766E-9	0,408	-3,699E-9	9,864E-9

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com a Tabela 2, somente as variáveis Investimento e Qualidade Regulatória que obtiveram significância estatística na regressão logística simples. Analisando os valores dos investimentos previstos inicialmente nos contratos, verifica-se que a variável tem significância estatística ao nível nominal de significância de 0,05 e coeficiente negativo. Tal

resultado indica uma associação negativa entre a variável dependente “renegociação” e o aumento do valor dos investimentos. Logo, entende-se que os ajustes são mais prováveis naqueles contratos que estipulam menores valores de investimento, considerando apenas esta variável.

A variável investimento também apresentou coeficiente positivo no estudo de Andrade (2016), no setor de águas em Portugal. Cruz e Marques (2013), também em Portugal, analisaram diversos setores, inclusive as concessões rodoviárias, e chegaram ao resultado que concessões com investimentos mais elevados estavam atreladas a maior complexidade e que havia relação direta com a ocorrência de renegociações, corroborando com os resultados aqui apresentados e com a terceira hipótese levantada.

A variável “Qualidade Regulatória” também apresentou significância estatística ao nível nominal de significância de 0,05. Tal como na análise anterior, o coeficiente B foi positivo apontando associação positiva entre o índice Qualidade Regulatória e as renegociações, o que permite inferir que quanto maior o índice, maior a tendência às alterações contratuais. Tal resultado diverge do sugerido por Andrade (2016) sobre os índices de governança, pois se presumia que quanto maior a percepção da capacidade do governo de formular e implementar políticas e regulamentos sólidos, menor seria o número de renegociações. Por outro lado, as agências reguladoras podem lançar mão de renegociações com o intuito de regular as concessionárias naquilo que os contratos foram omissos.

A fim de compreender melhor a interação entre as variáveis conjuntamente na composição de um modelo logístico que indique a associação entre variáveis e a ocorrência de renegociações, prosseguiu-se com a execução de uma regressão logística múltipla, para a qual também foi utilizada a reamostragem via *Bootstrap* para 2.000 amostras. A regressão múltipla se diferencia da regressão simples, analisada anteriormente, pois inclui todas as variáveis em um mesmo modelo, ao contrário do que foi realizado na simples, onde foi verificada a associação, separadamente, de cada uma das variáveis independentes com a variável dependente.

Tabela 3 - Resultados da regressão múltipla

Variáveis	Coeficientes β	Valor - p	Intervalo de Confiança 95%	
			Inferior	Superior
<b><u>Endógenas</u></b>				
Duração (anos)	0,326	0,051	-0,033	0,848
Tempo Decorrido (anos)	0,214	0,006*	0,069	0,497
Extensão (KM)	0,001	0,510	-0,002	0,006
Tarifa Básica (R\$)	-0,988	0,003*	-2,286	-0,390
Investimento (R\$)	-5,931E-11	0,693	7,607E-10	2,502E-10
<b><u>Exógenas</u></b>				
Qualidade Regulatória	25,393	0,001*	15,999	51,174
Controle da Corrupção	-16,000	0,001*	-35,162	-7,061
Eficácia Governamental	-7,974	0,014*	-20,118	-1,571
Estado de Direito	0,081	0,969	-4,980	6,436
Variação PIB	0,187	0,230	-0,193	0,616
Ano anterior às eleições federais (1)	1,208	0,073	-0,150	3,336
Ano de realização de eleições federais (1)	1,397	0,039*	0,015	3,604
Ano posterior às eleições federais (1)	-0,181	0,791	-1,884	1,422
Resultado Financeiro (R\$)	4,553E-9	0,353	4,496E-9	2,042E-8

Fonte: Elaboração própria.

Das quatorze variáveis analisadas, apenas seis apresentaram significância estatística ao nível nominal de significância de 0,05. O “tempo decorrido”, observado em anos, indicou associação positiva com a variável dependente, confirmando a hipótese 5 deste estudo. Esse resultado aponta a dificuldade de elaborar contratos que consigam prever a longo prazo as contingências que podem acontecer nesse setor.

Neste sentido, Andrade (2016) afirma, baseado em seus resultados, que há uma incapacidade de definir ou prever nos contratos as contingências na realização da atividade a longo prazo. Como a variável duração não foi significativa, inferiu-se que o tempo estabelecido no contrato para a concessão possivelmente não ocasiona maior número de renegociações, mas conforme o tempo passa, maiores as chances de elas ocorrerem.

O valor da tarifa básica é o critério para decidir quem é o vencedor da licitação. Sendo assim, os concorrentes buscam propor o menor valor possível para ganhar a concessão. Por isso, é razoável supor que deem lances quase impraticáveis e logo após o início da concessão procurem formas de reajustá-la. É exatamente o que indica o coeficiente negativo: quanto menor a tarifa determinada no contrato, maior a possibilidade de que haja renegociações, o que confirma a hipótese número 4 de que há associação entre o valor da tarifa e a ocorrência de renegociações.



Assim como na regressão simples, na regressão múltipla o índice “Qualidade Regulatória” também foi significativo, indicando que quanto maior a percepção da capacidade do Estado de regular a iniciativa privada, maior o número de renegociações. É possível presumir, a partir dessa informação, que os órgãos governamentais fazem uso das alterações contratuais como ferramenta de regulamentar as concessões rodoviárias quando há lacunas nos contratos, confirmando a hipótese 6 de que há associação entre o índice e a ocorrência de renegociações.

Já a percepção do controle de corrupção e da eficácia governamental apresentou associação negativa com a ocorrência de renegociações. Como era esperado, quando o Estado é percebido como fraco as concessionárias podem tentar tirar proveito demandando mais ajustes contratuais, ou como a literatura já abordou, os governantes podem usar as renegociações com intuíto políticos. Estas associações ratificam a oitava e décima hipóteses.

Outro elemento que reforça a ideia de Engel et al. (2006), apresentada na décima segunda hipótese, de que as renegociações são realizadas por influências políticas, é o resultado significativo da variável “ano de realização das eleições federais”. O aumento de investimentos em infraestrutura no ano eleitoral é usado como instrumento para aumentar as chances do político ser reeleito ou fortalecer a imagem do partido político no poder.

As demais variáveis independentes, sendo elas: duração, extensão, investimento, estado de direito, variação do PIB, resultado financeiro e anos anterior e posterior às eleições federais, apresentaram significância maior que o nível estabelecido de 5%; por isso considerou-se que não há associação entre elas e a variável dependente. Isto posto, as hipóteses correspondentes a elas foram rejeitadas. Mas, se o nível de significância considerado fosse de 10%, teríamos também como significantes os resultados obtidos da duração dos contratos e ano anterior a eleições federais. Tanto variáveis endógenas quanto exógenas apresentaram associação com as renegociações, evidenciando que não são apenas fatores inerentes aos contratos os responsáveis pela ocorrência das renegociações.

A tabela 4 apresenta de forma condensada os principais resultados obtidos nas regressões simples e múltipla, considerando as hipóteses levantadas, as variáveis correspondentes, se a hipótese foi aceita ou rejeitada e o sinal do coeficiente beta.

Tabela 4 - Resumo das Regressões

Tipo de Regressão	Hipótese	Variável	Aceita/Rejeitada	Sinal
SIMPLES	H <sub>1</sub>	Duração	Rejeitada	Negativo
	H <sub>2</sub>	Extensão	Rejeitada	Negativo
	H <sub>3</sub>	Investimento	Aceita	Negativo
	H <sub>4</sub>	Tarifa Básica	Rejeitada	Negativo
	H <sub>5</sub>	Tempo Decorrido	Rejeitada	Positivo
	H <sub>6</sub>	Variação do PIB	Rejeitada	Positivo
	H <sub>7</sub>	Qualidade Regulatória	Aceita	Positivo
	H <sub>8</sub>	Eficácia Governamental	Rejeitada	Positivo
	H <sub>9</sub>	Estado de Direito	Rejeitada	Negativo
	H <sub>10</sub>	Controle de Corrupção	Rejeitada	Positivo
	H <sub>11</sub>	Resultado Financeiro	Rejeitada	Positivo
	H <sub>12</sub>	Ano anterior às eleições federais		Positivo
		Ano de realização de eleições federais	Rejeitada	Negativo
		Ano posterior às eleições federais		Positivo
MÚLTIPLA	H <sub>1</sub>	Duração	Rejeitada	Positivo
	H <sub>2</sub>	Extensão	Rejeitada	Positivo
	H <sub>3</sub>	Investimento	Rejeitada	Negativo
	H <sub>4</sub>	Tarifa Básica	Aceita	Negativo
	H <sub>5</sub>	Tempo Decorrido	Aceita	Positivo
	H <sub>6</sub>	Variação do PIB	Rejeitada	Positivo
	H <sub>7</sub>	Qualidade Regulatória	Aceita	Positivo
	H <sub>8</sub>	Eficácia Governamental	Aceita	Negativo
	H <sub>9</sub>	Estado de Direito	Rejeitada	Positivo
	H <sub>10</sub>	Controle de Corrupção	Aceita	Negativo
	H <sub>11</sub>	Resultado Financeiro	Rejeitada	Positivo
	H <sub>12</sub>	Ano anterior às eleições federais		Positivo
		Ano de realização de eleições federais	Aceita	Positivo
		Ano posterior às eleições federais		Negativo

Fonte: Elaboração própria.

Nas regressões simples apenas as hipóteses H<sub>3</sub> e H<sub>7</sub> foram aceitas, sendo que a hipótese H<sub>3</sub> tem sinal negativo, indicando que um menor valor de investimento está associado a ocorrência de renegociação, o que diverge da ideia de Guasch (2008), onde um maior montante de investimento estaria atrelado às renegociações. A hipótese H<sub>7</sub>, assim como na regressão múltipla, foi aceita e apresenta sinal positivo, indicando associação entre uma melhor percepção da população em relação a capacidade do Estado de regular a iniciativa privada e as renegociações.

As hipóteses relacionadas a tarifa básica, eficácia governamental e controle de corrupção foram aceitas com sinais negativos, apontando associação entre menores valores destas variáveis e a ocorrência de renegociações. Já a hipótese  $H_5$ , aceita com sinal positivo, acusa que quanto mais distante do momento da assinatura do contrato maior a possibilidade de renegociação. A décima segunda hipótese foi aceita mesmo que apenas a variável ano de realização de eleições federais tenha sido significativa, pois a influência dos ciclos políticos consiste justamente em haver renegociações em determinados períodos imediatamente anteriores às eleições.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As renegociações dos contratos de concessão estão ligadas diretamente à natureza desses contratos, que podem ser caracterizados como complexos e de longa duração. Estes atributos os tornam contratos incompletos, pois é inviável especificar todas as contingências pertinentes. Portanto, esses contratos devem ser abrangentes e se ajustar às situações que podem surgir em seu decorrer mesmo não estando totalmente previstas em seu escopo.

Tomando como natural a incompletude dos contratos de concessão, temos como instrumento de ajuste as renegociações, que visam manter seu equilíbrio e a exequibilidade quando há ocorrência de circunstâncias distintas das previamente expressas. No entanto, o uso excessivo deste mecanismo é um alerta de comportamento oportunista do concedente, do concessionário ou de ambos. Essa prática pode comprometer o propósito da licitação e trazer outras desvantagens para a administração pública e para os usuários dos serviços.

Devido a essa preocupação, este estudo propôs identificar as variáveis associadas às renegociações dos contratos de concessões das rodovias federais brasileiras regulados pela ANTT e observar a frequência da realização de renegociações nos mesmos. Para isso, foram levantadas doze hipóteses com as variáveis concernentes aos contratos e outras tocantes ao contexto econômico do país.

A partir da análise descritiva e econométrica utilizadas é possível constatar ao que o tempo decorrido da concessão e o valor da tarifa básica fixados no contrato estão associados à ocorrência de renegociações nos contratos analisados. Já no contexto político e econômico, os índices qualidade regulatória, controle da corrupção e eficácia governamental também indicam associação, assim como o ano de realização de eleições federais, também ao nível de significância de 5%.

A partir do levantamento das razões das renegociações contratuais analisadas foi possível identificar que mais da metade delas trata de tarifas e investimentos e custos. Seja no sentido de preencher lacunas e omissões do contrato, como explicitar forma de arredondamento e cálculo das tarifas, ou alterar pontos determinantes como o valor das tarifas e prazo em que devem ser realizados os investimentos.

Além disso, das 12 hipóteses levantadas neste estudo foram aceitas, na regressão múltipla, as hipóteses de associações entre o tempo decorrido, o valor da tarifa básica, os indicadores de governança: qualidade regulatória, controle da corrupção e eficácia governamental, ano de realização de eleições federais com a ocorrência de renegociações. Entretanto, foram rejeitadas as hipóteses de associação entre a ocorrência de renegociações com

a duração do contrato, extensão concessionada, valor dos investimentos, variação do PIB, resultado financeiro e o indicador de governança estado de direito. Na regressão simples também verificou-se associação entre as variáveis investimento e qualidade regulatória.

No entanto, apesar de haver associação entre o tempo decorrido e a ocorrência de renegociações, foi possível observar que, assim como na pesquisa de Andrade (2016), a maior parte dos ajustes contratuais aconteceram nos primeiros cinco anos das concessões. Isso reforça a ideia de que quanto mais longo o contrato mais suscetível a incompletudes ele estará, como também pode sinalizar, quando considerado em conjunto com o valor da tarifa básica, que as concessionárias realizam licitações agressivas, com propostas muito baixas que pretendem, logo após, renegociar.

Esta pesquisa possui limitações quanto às variáveis selecionadas para observação, pois podem existir outras que apresentem associação com a ocorrência de renegociações no conjunto estudado. Por isso, a investigação pode ser melhorada adicionando-se novas variáveis ao modelo e aumentando o período de análise. Além disso, aplicar o modelo a outros serviços que também são concessionados e as PPPs para comparação com os resultados obtidos pode tornar mais claro os motivos das renegociações.

## REFERÊNCIAS

ABIKO, A. K. **Serviços públicos urbanos**. São Paulo: EPUSP, 1995.

ANDRADE, I. M. C. **A renegociação das PPP e concessões no setor das águas**. 2016. Dissertação de Mestrado. 2016. Instituto Superior de Economia e Gestão. Universidade de Lisboa. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10400.5/13069>>. Acesso em 15 nov. 2017.

ANDRADE, M. M. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ANDRADE, M. E. M. C. **Contabilização dos contratos de concessões**. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2010.

ANDRADE, M. E. M. C.; MARTINS, V. A. **Evidenciação dos ativos e passivos dos contratos de concessão: o caso da PPP-MG050**. In: IV Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD, Vitória, 2010.

ANDRADE, M. M. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ANDRADE, M. E. M. C.; MARTINS, V. A. **Parcerias Público Privadas no Setor Rodoviário: um estudo de caso da PPP MG 050**. In: Congresso Brasileiro de Rodovias e Concessões, 2011, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: 2011.

AZEVEDO, E. A. Agências reguladoras. **Revista de direito administrativo**, v. 213, p. 141-148, 1998.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Parcerias público-privadas para o desenvolvimento**. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt>. Acesso em:

BANCO MUNDIAL. **The worldwide governance indicators**. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/data/source/worldwide-governance-indicators#>>. Acesso em: 15 maio 2018.

BONOMI, C. A.; MALVESSI, O. **Project Finance no Brasil: Fundamentos e Estudo de Casos**. São Paulo: Atlas, 2008.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, 20 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União – DOU**. Brasília, DF, 27 fev. 1967.

BRASIL. Lei nº 11.079, 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União – DOU**. Brasília, DF, 31 dez. 2004.

BRASIL. Lei nº 8.987, 13 de fevereiro de 1985. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União – DOU**. Brasília, 14 fev. 1995.

CARDOSO, A. B. C. et al. Dinâmica dos ajustes contratuais em concessão de rodovias no estado de São Paulo. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 46, n. 5, 2012.

CLARK, G.; DE SOUZA, L. N. Parceria Público-Privada e Eficiência: Um Estudo De Caso da Rodovia Mg-050. **Rev. Fac. Dir. Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 31, n. 2, p. 325-354, jul./dez. 2015.

COSTA, A. C. et al. PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL: um panorama histórico da privatização e os impactos sobre o modal rodoviário. **Revista Científica da FACERB**, v. 4, n. 1, p. 5-18, 2017.

CNI. **O financiamento do investimento em infraestrutura no Brasil**: uma agenda para sua expansão sustentada. 2016. Disponível em: <[http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo\\_18/2016/07/18/11404/1807-EstudoFinanciamentodoInvestimentoemInfraestrutura.pdf](http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2016/07/18/11404/1807-EstudoFinanciamentodoInvestimentoemInfraestrutura.pdf)>. Acesso em: 9 set. 2017.

CNT. **Anuário CNT do Transporte 2017**. Estatísticas Consolidadas. Disponível em: <<http://anuariodotransporte.cnt.org.br/2017/Rodoviario/1-3-1-1-1-/Malha-rodovi%C3%A1ria-total>>. Acesso em: 9 set. 2017.

CRUZ, C. O.; MARQUES, R. C. Exogenous determinants for renegotiating public infrastructure concessions: evidence from Portugal. **Journal of construction engineering and management**, v. 139, n. 9, p. 1082-1090, 2013. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)CO.1943-7862.0000710](https://doi.org/10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0000710)

DEPARTAMENTO DE FINANÇAS PÚBLICAS. **Avaliação da gestão do investimento público**. 2018. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2018/11/Brazil-Public-Investment-Management-Assessment.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

DE SOUZA, E. F.; SILVA, W. A. C.; ARAÚJO, E. A. T. Identificação das variáveis determinantes da eficácia de uma concessão pública, segundo a percepção de seus usuários. **REGE-Revista de Gestão**, v. 22, n. 3, p. 315-336, 2015. <https://doi.org/10.5700/rege565>

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. Editora Atlas, 2009.

DOMINGUES, S.; SARMENTO, J. M. Critical renegotiation triggers of European transport concessions. **Transport Policy**, v. 48, p. 82-91, 2016. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2016.02.016>

ENGEL, E. M. R. A., FISCHER, R.; GALETOVIC, A. **Renegotiation without holdup**: Anticipating spending and infrastructure concessions: National Bureau of Economic Research, 2006. <https://doi.org/10.3386/w12399>

ENGEL, E.; FISCHER, R.; GALETOVIC, A. **Soft budgets and renegotiations in public-private partnerships**. National Bureau of Economic Research, 2015.

GALLO, J. A. A. **Contratos Incompletos**. 2009. 69 f. Dissertação (Mestrado em Direito Empresarial). Faculdade De Direito Milton Campos, Nova lima, 2009.

GIFFORD, J.; BOLAÑOS, L.; DAITO, N. **Renegotiation of transportation public-private partnerships: the US experience**. 2014.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, M. C. O lugar da política na atuação das agências reguladoras independentes brasileiras: reflexões sobre a separação dos poderes no Estado moderno. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 133-164, maio de 2017.

GONÇALVES, R. P. M. A intervenção do judiciário para minimizar os riscos de captura nas agências reguladoras independentes. **Revista da AMDE**, [S.L.], v. 14, p. 72 - 84, set. 2017. ISSN 2175-5590. Disponível em: <<http://revista.amde.org.br/index.php/ramde/article/view/278>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

GREGG, D. S. **Parceria público-privada como alternativa para mitigar o problema de hold up em investimentos de infra-estrutura no setor ferroviário: estudo de caso**. 2006. Tese. Rio de Janeiro, FGV.

GROTTI, D. A. M. **Parcerias na administração pública**. In: FIGUEIREDO, M.; FILHO, V.P. Estudos de direito público em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello. São Paulo: Malheiros, p. 233-307, 2006.

GUASCH, J. L. **Granting and Renegotiation infrastructure concession**. Washington, DC: World Bank, 2004. <https://doi.org/10.1596/0-8213-5792-1>

GUASCH, J. L.; LAFFONT, J. J.; STRAUB, S. **Infrastructure Concessions in Latin America**. 2004.

GUASCH, J. L.; LAFFONT, J.J.; STRAUB, S. **Concessions of infrastructure in Latin America: Government-led renegotiation**. Journal of Applied Econometrics, v. 22, n. 7, p. 1267-1294, 2007. <https://doi.org/10.1002/jae.987>

GUASCH, J. L. et al. **The Renegotiation of PPP Contracts: an overview of its recent evolution in Latin America**. 2013.

GUASCH, J. L.; LAFFONT, J. J.; STRAUB, S. Renegotiation of concession contracts in Latin America: Evidence from the water and transport sectors. **International Journal of Industrial Organization**, v. 26, n. 2, p. 421-442, 2008. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2007.05.003>

GUERRA, E. M.; D'AMATO, M. C. Terceirização na Administração Pública. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 34, n. 4, 2017.

HAIR, J. F. et al. **Análise multivariada de dados**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.



HART, O. **Firms, contracts, and financial structure**. Clarendon Press, 1995.  
<https://doi.org/10.1093/0198288816.001.0001>

HART, O.; MOORE, J. Incomplete contracts and renegotiation. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, p. 755-785, 1988. <https://doi.org/10.2307/1912698>

HART, O. Incomplete contracts and public ownership: Remarks, and an application to public-private partnerships. *The Economic Journal*, v. 113, n. 486, 2003.  
<https://doi.org/10.1111/1468-0297.00119>

HOFFMANN, R. et al. **Análise de regressão: uma introdução à econometria**. Hucitec, 2016.

IBAÑEZ, N. et al. Modelos de gestão e o SUS. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 12, p. 1831-1840, 2008. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232007000700006>

KWAK, Y. H.; CHIH, Y.; IBBS, C. W. Towards a comprehensive understanding of public private partnerships for infrastructure development. *California Management Review*, v. 51, n. 2, p. 51-78, 2009. <https://doi.org/10.2307/41166480>

LIMA, C. M. C.; COELHO, A. C. Alocação e mitigação dos riscos em parcerias público-privadas no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, v. 49, n. 2, p. 267-291, mar./abr. 2015.  
<https://doi.org/10.1590/0034-7612130020>

MACHADO, F. M. Desestatização e privatização no Brasil. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 2, n. 1, p. 99-119, 2014. <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v2i1p99-119>

MENEZES, F.; RYAN, M. Default and Renegotiation in Public-Private Partnership Auctions. *Journal of Public Economic Theory*, v. 17, n. 1, p. 49-77, 2015. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jpet.12102/full>>. Acesso em: 20 out. 2017.

NELLIS, J. **Privatization in Latin America**. Center for Global Development. Washington D.C., 2003.

NATAL, T. E. A Teoria dos contratos incompletos e a natural incompletude do contrato de concessão. In: XXXV Congresso Nacional Dos Procuradores De Estado, 2010. **Anais...** Disponível em: <<http://www.procuradoria.al.gov.br/centro-de-estudos/teses/xxxv-congresso-nacional-de-procuradores-de-estado/direito-administrativo/A%20TEORIA%20DOS%20CONTRATOS%20INCOMPLETOS%20E%20A%20NATURAL%20INCOMPLETUDE%20DO%20CONTRATO%20DE%20CONCESSaO.pdf/view>>. Acesso em: 15 out. 2017.

NIKOLAIDIS, N.; ROUMBOUTSOS, A. A PPP renegotiation framework: a road concession in Greece. *Built Environment Project and Asset Management*, v. 3, n. 2, p. 264-278, 2013. Disponível em: <<http://www.emeraldinsight.com/doi/full/10.1108/BEPAM-05-2012-0031>>. Acesso em: 20 out. 2017.

PECI, A.; CAVALCANTI, B. S. Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 5, p. 99-118, 2000.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M.. **Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais**. In: BEUREN, I. M. (Org.). Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003.

SARMENTO, J. M. Auditoria nas parcerias público-privadas: o caso do Tribunal de Contas de Portugal. **Revista TCEMG**, p. 20, jan. fev. mar. 2015.

SILVA, A. A.; BRITO, E. P. Z. Incerteza, racionalidade limitada e comportamento oportunista: um estudo na indústria brasileira. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, v. 14, n. 1, 2013.

SOUTO, M. V. J. Gestão alternativa de serviços públicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 219, p. 179-203, jan. 2000. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47501/45247>>. Acesso em: 23 out. 2017.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2000. Métodos de pesquisa em administração, v.3, 2009.

WILLIAMSON, O. E. **Markets and hierarchies**: analysis and antitrust implications. New York: Free Press, 1975.