

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO



ENDRIGO JOSÉ ARALDI

**O PAPEL DAS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS PARA O DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: O CASO DA AUTOPISTA LITORAL SUL**

BRASÍLIA – DF

2017

ENDRIGO JOSÉ ARALDI

**O PAPEL DAS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS PARA O DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: O CASO DA AUTOPISTA LITORAL SUL**

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção de grau de bacharel em Direito pela
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

Orientador: Prof. Fernando Barbelli Feitosa

BRASÍLIA – DF

2017

ENDRIGO JOSÉ ARALDI

**O PAPEL DAS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS PARA O DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: O CASO DA AUTOPISTA LITORAL SUL**

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção de grau de bacharel em Direito pela
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

Brasília, 29 de junho de 2017

BANCA EXAMINADORA

Prof. Fernando Barbelli Feitosa

Prof. Dr. Márcio Nunes Iorio Aranha Oliveira

Dr. Marcelo Pereira Queiroz

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo uma análise jurídica acerca dos eventuais impactos da concessão do setor de infraestrutura rodoviária no desenvolvimento da região na qual está inserida. Essa abordagem é necessária para compreender a importância do investimento da iniciativa privada no setor de transportes, haja vista a estrutura estatal insuficiente e carência pública para tais investimentos.

Primeiramente, é apresentado o conceito de desenvolvimento regional, destacando o papel da infraestrutura de transportes. Dentro dessa ótica, passa-se a examinar os aspectos do investimento público e do investimento privado.

Após, são estudados os conceitos jurídicos atrelados às rodovias, abordando-se mais especificamente a configuração do serviço público, da concessão e o arcabouço regulatório envolvido. Cuida-se ainda de discorrer acerca das concessões rodoviárias presentes no Brasil.

Por fim, é feito um estudo de caso da concessão da Autopista Litoral Sul, expondo seu histórico, características e resultados de modo que, ao final, se conclua que as concessões beneficiam a população regional envolvida, com aumento de arrecadação tributária e aparelhamento da polícia rodoviária federal.

Palavras-chave: desenvolvimento regional; infraestrutura de transporte; serviço público; concessões rodoviárias.

ABSTRACT

This present dissertation aims at a legal analysis about the possible impacts of the concession of the road infrastructure sector in the development of the region in which it is inserted.in the development of the region in which it is inserted. This approach is necessary to understand the importance of private investment in the transport sector, given the lack of state structure for such investments.

Firstly, the concept of regional development is presented, focusing the analysis on transport infrastructure. Within this perspective, the aspects of public and private investments are examined.

Then, the legal aspects of the highways are explored, addressing the concepts of public service, concession and regulation. Also, the road concessions already existent in Brazil are analyzed.

Finally, a case study of the Autopista Litoral Sul concession illustrates how concessions benefit the regional population involved, with improvements on tax income and on road police.

Keywords: regional development, transport infrastructure, public service, road concessions

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 8 |
| 2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL E INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE... 10 | 10 |
| 2.1 Desenvolvimento Regional..... | 10 |
| 2.2 Infraestrutura de Transporte | 13 |
| 3 CONFORMAÇÃO JURÍDICA DAS RODOVIAS | 18 |
| 3.1 Concessões Rodoviárias..... | 20 |
| 3.2 A natureza jurídica da outorga de serviços públicos..... | 23 |
| 3.3 As rodovias e a competência da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)..... | 24 |
| 4 ESTUDO DE CASO – AUTOPISTA LITORAL SUL..... | 31 |
| 4.1 A Concessão..... | 32 |
| 4.2 Impactos da Concessão para a região | 35 |
| 4.3 Aparentamento da Polícia..... | 37 |
| 4.4 Desenvolvimento econômico | 38 |
| 5 CONCLUSÃO | 45 |
| 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 47 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|--|-----------|
| FIGURA 1 - Rodovias concedidas no Brasil..... | 30 |
| FIGURA 2 - Trecho da concessão Autopista Litoral Sul..... | 31 |
| FIGURA 3 - Participação dos Municípios no PIB estadual de Santa Catarina..... | 38 |
| FIGURA 4 - Variação do Crescimento do PIB entre 2000 a 2011 em SC..... | 39 |
| FIGURA 5 - Desenvolvimento Econômico Regional..... | 41 |
| FIGURA 6 - IDH – Itajaí, Palhoça e Balneário Camboriú..... | 42 |
| FIGURA 7 - IDH – Itapema, Guaruva e Araquari..... | 42 |
| FIGURA 8- IDH – Barra Velha e Porto Belo..... | 43 |

ÍNDICE DE TABELAS

| | |
|---|----|
| TABELA 1 - Formação bruta de capital fixo em infraestrutura (em % PIB)..... | 16 |
| TABELA 2 - Rodovias Concedidas na Primeira Etapa..... | 27 |
| TABELA 3– Rodovias Concedidas na Segunda Etapa..... | 28 |
| TABELA 4 - Rodovias concedidas na Terceira Etapa..... | 29 |
| TABELA 5 - ISSQN – Autopista Litoral Sul..... | 37 |
| TABELA 6 - <i>Ranking</i> dos municípios..... | 40 |

1 INTRODUÇÃO

A infraestrutura de transportes é determinante para o desenvolvimento de uma região, uma vez que ela proporciona a chegada e a saída de bens, serviços e pessoas a qualquer lugar do país e também fora dele.

Localidades servidas com rodovias melhor projetadas e conservadas, permitem melhor escoamento e trabalho mais eficiente de produção, isso é fator determinante para instalação de indústrias e empresas.

No entanto, conforme Calderon e Serven (2004, *apud* OLIVEIRA E TUROLLA, 2013), há elevados custos econômicos e sociais associados ao subdesenvolvimento de infraestrutura, em especial quanto às redes de transporte. Dessa maneira a questão do investimento da expansão da infraestrutura existente assume importância fundamental.

Dessa forma, um encaminhamento adequado para esta questão traz benefícios inegáveis em termos de desenvolvimento social e econômico, redução da pobreza, promoção da competitividade, geração de empregos e de renda, capilarização e interiorização do desenvolvimento (OLIVEIRA e TUROLLA, 2013).

O caso específico de infraestrutura de transportes no Brasil torna-se de grande relevância quando se leva em conta as dimensões territoriais do país, em que os custos de transporte dos bens destinados a abastecimento interno e exportação tendem a ser altos, dadas as grandes distâncias a serem percorridas.

Nesse sentido, o Estado brasileiro a partir da década de 1990 buscou, como forma de reestruturar os sistemas de transporte conceder à iniciativa privada rodovias. Estas foram usadas não somente como forma de captar recursos privados visando à recuperação e ampliação da malha rodoviária, mas como mecanismo de obtenção de recursos públicos (DEPINÉ, 2010).

Nessa ordem de ideias, essa monografia discute aspectos jurídicos das questões relativas ao investimento da infraestrutura de transportes, com enfoque nas concessões rodoviárias, e o desenvolvimento que estas proporcionam a região estão inseridas.

Esse trabalho foi organizado em quatro partes além desta introdução.

A segunda parte apresenta as características de desenvolvimento regional, infraestrutura de transportes e a importância do investimento na infraestrutura de transportes.

A terceira parte desenvolve o papel da regulação e concessão, com bases teóricas jurídicas e legislações aplicáveis, apresentando as concessões rodoviárias presentes no País reguladas pela ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres).

A quarta faz um recorte das concessões rodoviárias em vigor no país. Utilizou-se da concessão Autopista Litoral Sul formado pelas BR-116/PR - BR-376/PR - BR 101/SC, ligando as cidades de Curitiba, no Paraná, até Palhoça, em Santa Catarina, com um total de 405,94 km, como estudo de caso para apresentar resultados de aumento de arrecadação de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), aparelhamento das polícias rodoviárias regionais e possível influência no desenvolvimento na região provocados com a concessão. Finalmente, a última seção apresenta as considerações finais.

2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL E INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE

2.1 Desenvolvimento Regional

Inicialmente, é necessário compreender o que é desenvolvimento. Basicamente, existem duas correntes teóricas que buscam conceituar desenvolvimento. Uma defende que o desenvolvimento é sinônimo de crescimento, a outra aponta que desenvolvimento não se confunde com crescimento por existir elementos qualitativos Souza (1997), sendo que o crescimento está inserido no desenvolvimento, mas não é elemento suficiente.

O desenvolvimento como crescimento só levam fatores isolados para justificar. Crescimento então é o aumento da produção, da economia como forma geral. Singer (1977) ensina:

Como se vê, por essa concepção, o crescimento econômico é um processo contínuo de progresso científico e sua aplicação à técnica de produção, mediante acumulação de capital. Não se pode negar a veracidade desta preposição. Mas é possível indagar se o nível de abstração em que ela é verdadeira é adequado à compreensão de por que o “progresso de civilização” não se verificou uniformemente em todas as regiões habitadas do globo, porém se concentrou em alguns poucos países. E este é, precisamente, o problema do desenvolvimento em nossos dias.

Sendo assim, pode-se entender que países subdesenvolvidos não potencializam suas produções, desenvolvendo-se abaixo do esperado. Como se pode ver, a corrente que defende desenvolvimento como crescimento remete a ideia de acúmulo de capital, quanto mais capital acumulado ou produzido, mais desenvolvido é o país (MASIEIRO, 2007).

A segunda corrente entende que o desenvolvimento está relacionado a variação qualitativa do produto, influenciando nas estruturas de produção, instituição e nas vidas das pessoas (MASIEIRO, 2007).

Haddad (1999) aponta que o desenvolvimento econômico não deve ser confundido com crescimento, uma vez que os frutos do crescimento podem não estar beneficiando a economia, nem a sua população. Não havendo, portanto relacionamento com os níveis econômicos e sociais.

Sandroni (1999) indica que crescimento econômico (aumento do Produto Nacional Bruto *per capita*) é acompanhado pela melhoria do padrão de vida da população e por alterações fundamentais na estrutura de sua economia. Este é o efeito esperado do aporte de riquezas a uma determinada localidade.

Dessa forma, para Singer (1977) define que o desenvolvimento econômico é um processo de transformação qualitativa da estrutura econômica de um país, constituindo um caso particular de crescimento econômico, de transição de uma posição na linha de desenvolvimento para outra mais avançada.

Neste sentido, desenvolvimento caracteriza-se pela transformação de uma economia atrasada e ineficiente em uma economia moderna, eficiente, alimentando também a melhoria do nível de vida do conjunto social (MASIEIRO, 2007).

Desenvolvimento econômico consiste, portanto, conforme Souza (1997), pela existência de crescimento econômico contínuo, em ritmo superior ao crescimento demográfico, envolvendo mudanças nas estruturas e melhoria dos indicadores econômicos e sociais. Mas para ser eficiente, esse fenômeno deve ocorrer ao longo prazo e deve atingir a todos os elementos da sociedade.

O conceito de Desenvolvimento Regional que será adotado baseia-se no conceito desenvolvimentista o qual é formado pelo contexto econômico e social ao qual a sociedade é conduzida por massa de bens e serviços produzidos (MASIEIRO, 2007).

Ferreira (2006) define:

O desenvolvimento regional é um processo que envolve um diversificado conjunto de estruturas e relações. São variados os interesses, em diferentes escalas que vão desde relações internacionais e nacionais chegando até opções pessoais nos indivíduos. Diferencia-se do simples crescimento econômico, posto que não interessa apenas o incremento de fluxos econômicos, mas também como estes fluxos são distribuídos entre os elementos constituintes do sistema espacial além da fortificação das estruturas encontradas nas diversas dimensões como social, cultural e ambiental.

Abordando a Nova Geografia Econômica, em estudo do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (2004 *apud* FERREIRA, 2006) aponta-se que:

Dentro de uma estrutura analítica de centro-periferias a nova Geografia Econômica tem no processo de causalidade circular o elemento central na explicação do crescimento regional Baseada no papel dos custos de

transportes e economias de escala, a Nova Geografia regional Econômica que, em virtude das economias de aglomeração, as empresas tendem a concentrar em regiões mais desenvolvidas, em detrimento das mais atrasadas, Obviamente esta concentração pode ser invertida quando as chamadas forças centrífugas, tais como os custos de congestionamentos, escassez de insumos e a renda fundiária urbana se sobrepõem aos fatores aglomerativos (efeito mercado local e índice de preços).

Dessa forma Ferreira (2006) conclui do Estudo da Nova Geografia econômica propõe para um desenvolvimento regional que:

- A) Os sistemas de transportes devem integrar, inicialmente, regiões complementares e não substitutas, ou integrar regiões depois que as indústrias locais já estejam em condições de concorrer com as indústrias centrais;
- B) Políticas regionais que estimulem o processo de difusão de tecnologia, pois estas minimizam os efeitos de geração privada de tecnologias;
- C) Descentralização de núcleos de pesquisa e desenvolvimento, criação de parques tecnológicos e (re) qualificação de mão-de-obra;
- D) Para geração de empregos, seriam três políticas: capacitação técnica e qualificação da mão-de-obra nos bolsões de emprego; coordenação e escala dessas políticas de capacitação; e políticas salariais regionais;
- E) Trato específico na questão das políticas fiscais e de subsídios;
- F) Políticas de abertura econômica;
- G) Industrialização regional progressiva;
- H) Crescimento e transporte intra-regional e inter-regional.

Observa-se nas propostas para desenvolvimento regional a necessidade de investimento para a infraestrutura no âmbito regional

Neto e Ferreira (2010) destacam que a infraestrutura promovida pelo Estado e pela iniciativa privada tem o potencial de tornar mais rentáveis os investimentos produtivos, elevando a competitividade sistêmica da economia, melhorando as condições de transportes, de comunicação e de fornecimento de energia, aliado a isso promovem efeitos multiplicadores¹ e dinamizadores da economia.

¹Termo utilizado por Keynes em que o índice de aumento na renda nacional resultante de um dado aumento na quantidade de investimentos. (HENRIQUES, 2002)

Apontam ainda que: “um dos pontos importantes dos investimentos em infraestrutura é que seus impactos possuem características próprias e específicas para cada setor, e que não atuam de forma linear sobre o crescimento. ”

Dentre os fatores propostos pela Nova Geografia Econômica para o desenvolvimento regional, destacamos os pontos “A” e “H”, os quais deixam claro a importância de investimentos em serviços de infraestrutura de transportes.

Em significativo trabalho elaborado por Bertussi e Ellery Júnior (2012) analisou-se a relação existente entre crescimento econômico e a infraestrutura de transportes. Os autores utilizaram uma metodologia específica para dados em painel para estimar a relação entre gastos públicos no setor de transportes e a taxa de crescimento de longo prazo dos estados brasileiros no período de 1986 a 2007. O resultado do referido estudo apresentou que o investimento público no setor de transportes gera efeito positivo e estatisticamente significativo sobre o desempenho econômico de longo prazo dos estados brasileiros e contribui potencialmente para a redução de desigualdade de renda entre eles. Além disso os resultados das pesquisas empíricas, Bertussi e Ellery Júnior (2012) concluem que há maior rentabilidade dos gastos públicos em infraestrutura de transporte nas regiões menos desenvolvidas do país, em comparação com as regiões desenvolvidas. Dessa forma, o papel do Estado continua sendo importante para promover o crescimento econômico e desenvolvimento regional do país.

2.2 Infraestrutura de Transporte

Como já apresentado, o transporte realiza importante papel para o desenvolvimento regional. Com efeito, uma infraestrutura de transportes apropriada proporciona benefícios em relação à disponibilidade de bens para os consumidores, possibilitando assim o aumento da concorrência, expandindo os mercados, desenvolvendo uma maior especialização geográfica e aumentando a renda da propriedade. Ademais é fundamental para desconstituir monopólios ocasionados pelo isolamento geográfico ou por precárias condições de transportes, fornecendo aos vendedores distantes a possibilidade de competir com vendedores próximos. (MARTINS e CAIXETA-FILHO, 2010).

Oliveira e Turolla (2013) defendem os investimentos em infraestrutura de transportes e os apontam como sendo de grande relevância para o desenvolvimento econômico de um país, pois geram efeitos diretos no aumento da competitividade do produto nacional, na geração de emprego e renda, além de capilarizarem e interiorizarem esse desenvolvimento. Como característica desse tipo de investimento Oliveira e Turolla (2013) chamam atenção para a ocorrência de externalidades positivas, tais como ganhos sociais decorrentes da conexão de regiões e de segmentos da atividade econômica, e ganhos de eficiência para a economia como um todo.

A importância do setor de transportes estruturado também é defendida por Silva e Jayme Jr. (2007). Os autores apresentaram, como resultado de sua análise para os estados brasileiros, a tese de que apenas um aumento significativo da participação dos gastos com infraestrutura de transportes (em sistema portuário, rodoviário, ferroviário e aquaviário) poderia melhorar o potencial de crescimento, sobretudo por ser um poderoso instrumento no sentido de reduzir custos, melhorar a competitividade do setor produtivo e o desempenho macroeconômico da economia brasileira. Por esta razão, Silva e Jayme Jr. (2007) argumentam que o setor de transportes merece maior atenção dos formuladores de política, já que os resultados encontrados são convincentes quando apontam para a relevância deste setor na potencialização do crescimento do produto de longo prazo.

No Brasil com suas dimensões continentais, a infraestrutura de transportes tem papel central nos custos de produção do produto nacional, especialmente no setor de exportação, que além de ter que lidar com rodovias e ferrovias e hidrovias em condições precárias, ainda tem que se submeter à ineficiência dos portos brasileiros para escoar seu produto para o exterior (GOMES, 2014).

Em avaliação realizada nos anos 2000, a estrutura existente ainda era muito antiga para os modais com estruturas mais modernas – exemplo disso são os modernos navios, cujas estruturas cada vez maiores impossibilitam o seu acesso a diversos portos brasileiros, fator que diminui a competitividade destes em relação a portos mais bem estruturados - e para o crescente fluxo de mercadorias oriundos do processo de abertura dos mercados, fluxo esse transportado predominante pelo modal rodoviário no sistema de transportes (FLEURY; NAZÁRIO e WANKE, 2000).

A doutrina que caracteriza o caso brasileiro não deixa dúvidas que a situação dos transportes no país se mostra crítica e representa entrave real para a

competitividade do país, principalmente devido aos investimentos insuficientes e ineficientes, os quais não parecem ser suficientes nem ao menos para manter as atuais vias existentes (GOMES, 2014).

Essa falta de investimentos gera a perda de competitividade, não só no mercado externo, visto que há impactos na competitividade no próprio mercado interno brasileiro. Isso ocorre, pois, os custos altos de logística em regiões menos desenvolvidas² fazem com o investimento não chegue a essas regiões, uma vez que as mesmas, não são polos consumidores relevantes, concentrando e desviando o investimento e o desenvolvimento em áreas que apresentem melhores condições de transporte, contribuindo assim para o aumento da desigualdade regional.

Dessa forma, para otimizar dos recursos investidos na infraestrutura de um País, o planejamento estatal³ passa a ser fonte fundamental de estudo e coordenação sobre onde, quando e como os recursos devem ser empregados. Mesmo que os investimentos sejam realizados em parceria com a iniciativa privada, o Estado é fundamental para disciplinar e fiscalizar o emprego dos recursos. Em casos que não seja economicamente viável a execução de obras pela iniciativa privada, então o papel do governo passa a ser essencial executando ou concedendo incentivos para a realização da obra, proporcionando ganhos à sociedade. Como defendido por Frischtak (2008), investimentos em infraestrutura por longos períodos passam a ser condição necessária para sustentação do crescimento econômico e geração de ganhos de competitividade.

Os investimentos em infraestrutura, por serem um dos grandes impulsionadores do crescimento econômico, sempre tiveram prioridade na alocação dos recursos públicos. De maneira geral, esses investimentos exigem um alto volume de capital e um longo prazo de maturação (FILHO, JÚNIOR e PEREIRA, 1999).

A tabela 1 mostra a trajetória dos investimentos em infraestrutura, apresentando boa participação no PIB até a década de 80, decaindo fortemente nos anos 90. A formação bruta de capital fixo em infraestrutura decaiu de 5,42% do PIB

²Este é reflexo do mau estado das rodovias, os buracos na pista levam os veículos a diminuírem a velocidade, diminuindo também o número de viagens possíveis de se realizar por dia e, conseqüentemente, aumenta o custo por viagem. Ainda, quanto pior estiver o estado de conservação da rodovia, maior será o desgaste do veículo aumentando invariavelmente os custos variáveis, como peças, lubrificação, combustível, pneus e lavagem (Barboza, 2014 *apud* REIS, 2011).

³ Reunião de esforços políticos, econômico-financeiros e jurídicos que objetiva coordenar os recursos orçamentários disponíveis, aplicando-os a metas específicas, em tempo e modo previamente prescritos, com o mínimo de custo (ADRI, 2007).

na década de 70 para 3,62% nos anos 80. A queda continuou na década de 90, alcançando em 2,70% do PIB em 1999.

TABELA 1 - Formação bruta de capital fixo em infraestrutura (em % PIB).

| Ano | Infra-estrutura* |
|-----------|------------------|
| 1971-1980 | 5,42 |
| 1981-1989 | 3,62 |
| 1990-1994 | 2,16 |
| 1995-1996 | 1,79 |
| 1997-1998 | 2,77 |
| 1999 | 2,70 |
| 2000 | 2,58 |

*Energia elétrica, telecomunicações, transportes, saneamento.

Fonte: SILVA, 2006

A queda dos investimentos em infraestrutura, ocorrida pela crise dos instrumentos de financiamento público, implica por sua vez, numa degradação dos setores envolvidos, entre os quais destaca-se o setor de transportes. Dentro dos subsectores que compõem o setor de transportes, atribui-se o foco no modal rodoviário em que é o principal meio de transporte de cargas no Brasil (SILVA, 2006).

Lacerda (2005), fez um estudo sobre o financiamento da infraestrutura rodoviária através de contribuintes e usuários, fez uma descrição de como o modal rodoviário se tornou o mais importante do país e dos fatores que deram origem ao período de estagnação e à degradação vivenciado na virada do século. *In verbis*:

Uma grande parte das rodovias brasileiras foi construída através dos recursos do Fundo Rodoviário Nacional (FRN), criado em 1945. O FRN era formado inicialmente com a arrecadação de um imposto sobre combustíveis e lubrificantes e, posteriormente, com parte da arrecadação de um imposto sobre os serviços rodoviários de transporte de cargas e de passageiros e de uma taxa incidente sobre a propriedade de veículos. Esses recursos eram arrecadados pela União e destinavam-se à implementação do Plano Rodoviário Nacional e ao auxílio financeiro aos estados na execução dos seus investimentos rodoviários.

A partir de 1974, os recursos da arrecadação do imposto sobre combustíveis foram progressivamente transferidos para o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) e, em 1982, a sua vinculação ao setor rodoviário foi extinta. Posteriormente, o imposto sobre combustíveis e lubrificantes e o imposto sobre serviços de transporte, de competência federal, foram

substituídos pelo ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), cuja arrecadação pertence integralmente aos estados e municípios. O imposto sobre a propriedade de veículos, que era repartido entre União, estados e municípios, foi substituído, em 1985, pelo IPVA, de competência estadual, e compartilhado pelo estado arrecadador e seus municípios, eliminando-se a participação da União.

(...)

A interrupção da vinculação de recursos para a infraestrutura rodoviária foi mantida e reforçada com a Constituição Federal de 1988, que veda “a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa”.

Como resultado dessas mudanças na forma de financiamento, Lancelot (2010, *apud* GONZE, 2014) afirma que a situação da infraestrutura rodoviária, no Brasil, tornou-se crítica, porque grande parte dos serviços de pavimentação nas rodovias federais e estaduais foi executada nas décadas de 60 e 70. Com o envelhecimento destas estruturas, a manutenção e a recuperação tornaram-se uma questão crucial para o gerenciamento das redes viárias.

Dessa forma, para suprir as deficiências de conservação e manutenção que a infraestrutura rodoviária demonstrava, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram encaminhadas três alternativas para suprir a necessidade de recursos nas rodovias federais:

- a) restabelecer as fontes específicas de recursos para o setor rodoviário;
- b) conceder rodovias para operadoras privadas; e
- c) delegar aos estados a administração e a exploração de trechos de rodovias (CAMPOS NETO *et ali*, 2011).

Assim pode-se entender que com a promulgação da nova Constituição foi que se abriu para a iniciativa privada a possibilidade de investir, via concessão, na infraestrutura de transporte rodoviária.

3 CONFORMAÇÃO JURÍDICA DAS RODOVIAS

Na linha do quanto mencionado na introdução e no capítulo anterior, essencial que se disponham as definições dos institutos aqui tratados, sob a perspectiva jurídica. Assim, essencial indicar, para o presente propósito, tem-se por Rodovia como caminho público, construído de acordo com os requisitos técnicos exigidos, destinado à circulação de veículos fora do perímetro das cidades, que permite a circulação acessível e rápido de pessoas e mercadorias aos pontos mais distantes de um Estado.⁴

Interessante notar é o termo “caminho público”, que remete a ideia bem público. Nesse sentido, entende-se como bem público o que está disposto na Constituição Federal de 1988:

Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

O Código Civil de 2002 reforça esse conceito em seu artigo 99:

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

É certo portanto, que as rodovias inseridas em território nacional são bens públicos, dessa forma, Pontes de Miranda (1970) ensina que o titular dos bens públicos de uso comum é o povo. Resume-se então, que rodovias são bens públicos de uso comum do povo.

No entanto, a perspectiva jurídica sobre as rodovias foi revista ao longo dos anos. Atualmente pode-se entender que rodovia consubstancia um importante serviço público. Isso pode ser justificado de duas maneiras: alguns doutrinadores já defendem a outorga de rodovias como concessão de serviço público. Amaral (2006) ensina que a exploração de uma rodovia não se caracteriza como uso de bem público, mas sim como prestação de serviço público. Além disso se observa o tratamento de serviço público em rodovias nos contratos de concessão, a exemplo visto no Contrato de Concessão das Rodovias Galvão BR-153 (ANTT, 2014):

O objeto do Contrato é a Concessão para exploração da infraestrutura e da

⁴Disponível em: <https://portogente.com.br/portopedia/74712-rodovia>. Acesso em 07 de junho de 2017

prestação do **serviço público** de recuperação, operação, manutenção, monitoração, conservação, implantação de melhorias, ampliação de capacidade e manutenção do nível de serviço do Sistema Rodoviário. (Grifo nosso).

Assim, percebe-se que com as novas infraestruturas de transportes aplicadas às rodovias, à exploração da faixa de domínio ao longo das vias, do seu papel de oferecer serviços, produtos, e segurança a quem nelas transitam de fato a caracterizam como serviços públicos.

Depiné (2010) ressalta que a atividade de operação e gestão de rodovias abarca um interesse coletivo e abrange não só a conservação, manutenção e a ampliação das vias públicas, como o apoio ao usuário e a regulação do tráfego. Por essa razão, busca a satisfação do interesse da coletividade, não se resumindo à satisfação do usuário de determinada rodovia. Em outro aspecto, a legislação responsável pela exploração da malha rodoviária no Brasil, especialmente no âmbito federal, alçou a atividade de operação de rodovias à categoria de serviço público. Em continuidade, a Lei Federal nº 9.074/1995, estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências, em seu art. 1.º, dispõe:

Art. 1.º Sujeita-se ao regime de concessão, ou quando couber, de permissão, nos termos da Lei n.º 8.987/95, 13 de fevereiro de 1995, os seguintes serviços e obras públicas de competência da União:
(...)
IV – vias federais, precedidas ou não da execução de obra pública.

O serviço público é constituído pela operação de um sistema viário, em que o pelo núcleo da atividade envolve o gerenciamento eficiente da via, de sua manutenção e operação. (DEPINÉ, 2010) Isso é visto literalmente no dispositivo legal do art. 28, I, da Lei Federal nº 10.233/2001:

Art. 28. A ANTT e a ANTAQ, em suas respectivas esferas de atuação, adotarão as normas e os procedimentos estabelecidos nesta Lei para as diferentes formas de outorga previstos nos artigos 13 e 14, visando que:
I – a exploração da infraestrutura e a prestação de serviços de transporte se exerçam de forma adequada, satisfazendo as condições de regularidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação do serviço, e modicidade nas tarifas.

Nesse contexto, constata-se que o legislador infraconstitucional reformulou a atividade de gestão e operação de rodovias à categoria de serviço público, o que se deu sob o influxo da decisão político-administrativa de transferência do exercício dessa atividade ao setor privado (DEPINÉ, 2010).

Importante destacar que a União, como titular em poder legislar e regular o setor de transportes, é o ente competente para tutelar a legislação sobre o trânsito e transporte, o que engloba a atribuição de dispor sobre as regras de trânsito e transporte nas rodovias federais. Dessa forma a Constituição de 88 dispõe:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

(...)

XI - trânsito e transporte;

(...)

Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

Nesta linha, pode-se denotar a evolução do termo rodovia e sua caracterização e atualização conceitual em serviço público.

3.1 Concessões Rodoviárias

Para enfrentar a ausência de recursos financeiros para manutenção, ampliação e construção das vias rodoviárias (ausência de condições econômicas para o necessário custeio), especialmente considerando a opção político administrativa feita no passado e aparentemente reafirmada no presente pelo transporte essencialmente rodoviário o Estado escolheu como alternativa a concessão (DEPINÉ, 2010).

Cavalcanti (2002 *apud* RESENDE, SOUSA e SILVA, 2011) ressalta que conforme a tendência de outros países, fez-se aqui com que a regulação moderna ingressasse na agenda política do país, incentivando o investimento privado como forma de execução de políticas públicas em áreas cruciais de infraestrutura, como a de transportes. Esse investimento do setor privado tinha como finalidade garantir a manutenção e expansão necessários ao transporte rodoviário, de forma estratégica.

A implantação de um sistema de concessão rodoviária à iniciativa privada iniciou-se em 1993, com a publicação de editais do Departamento Nacional de Estrada e Rodagens (DNER) de cinco trechos rodoviários federais que haviam sido objeto de cobrança de pedágio e serviram como modelo. No mesmo ano, iniciou-se o Programa de Concessões de Rodovias Federais (PROCROFE), com o objetivo de transferir a exploração comercial de rodovias federais ao setor privado (KARAM, 2005).

Como já exposto, temos que as rodovias são objeto de concessão de serviços públicos. Em 1995, foi promulgada a Lei das Concessões (Lei nº 8.987) a qual regula a concessão de serviços públicos, como terminais portuários, rodovias e ferrovias. Interessante observar que a Lei nº 8.987 em seu art. 2º, II, traz o conceito de concessão de serviços públicos, e define:

Art. 2º. Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

Furtado (2016) apresenta em sua obra as características da concessão analisando o dispositivo legal acima, detalhes acerca da concessão:

1. A concessão é uma delegação de serviço público, o que importa dizer que por meio do contrato de concessão será transferida a um particular a incumbência da prestação do serviço público sem que isso importe, todavia, sem transferência da titularidade do serviço;
2. A formalização da concessão depende de licitação, que deve observar necessariamente a modalidade concorrencial;
3. Somente pode ser concessionário de serviço público pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre a necessária capacidade para seu desempenho; e
4. A exploração da concessão deve ser feita pelo concessionário por sua conta e risco.

Complementando esse raciocínio, Meirelles (2016) doutrina que concessão é:

ajuste pelo qual a Administração Pública delega ao particular a execução remunerada de serviço ou obra pública ou lhe cede o uso de um bem público, para que o explore por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais.

Considerando apenas a concessão de serviço público, esta é o contrato administrativo pelo qual o Estado confere a terceiro o exercício de um serviço público, para que o execute em nome próprio, por sua conta e risco, remunerando-se pela

própria exploração do serviço, via de regra por meio de tarifas cobradas dos usuários do serviço⁵ (DEPINÉ, 2010).

Para Monteiro (2009) não há um conceito constitucional fechado para concessão, pois o instituto jurídico admitiria variadas leituras pela legislação infraconstitucional. Dessa forma, a concessão se constitui em instrumento de regulação, de múltiplas formas, dependendo da conveniência e das peculiaridades de cada setor econômico e das partes envolvidas. A Constituição, acerca da concessão de serviço público, em seu art. 175 dispõe:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviço público, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; (Grifo nosso)

II – o direito dos usuários;

III – a política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado.

Isto posto, o dispositivo legal dispõe acerca dos princípios norteadores do instituto, estabelecendo um conteúdo mínimo a ser definido pela legislação. Respeitada a repartição das competências constitucionais, cabe à legislação infraconstitucional traçar as linhas características do instituto; portanto, à União compete editar as normas gerais e aos demais entes federativos, as leis supletivas, mas sempre respeitando o delineamento constitucional do instituto (DEPINÉ, 2010).

Em suma, temos que a concessão é um instrumento de transferência da execução de atividades públicas, à iniciativa privada. Por sua vez, a lei é o fundamento necessário para conduzir a outorga.

Por último, não se pode esquecer que a decisão de conceder deve estar autorizada por Lei, bem como devidamente justificada pelo administrador como a melhor forma de gerir o patrimônio público (art. 5.º da Lei 8.987/1995), ou seja, como a opção que melhor atende ao interesse público objetivado. A decisão de gestão

⁵ Essa contrapartida de cobrança tarifária pela concessionária se enquadra no equilíbrio econômico-financeiro do contrato, que nas palavras de Mello (2007) é “a relação de igualdade formada, de um lado pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste e, de outro, pela compensação econômica que corresponderá”.

indireta dos bens e serviços públicos, a par de discricionária, não é arbitrária (DEPINÉ, 2010).

3.2 A natureza jurídica da outorga de serviços públicos

No Brasil, a outorga tem previsão constitucional, conforme o art. 175; arts. 21, XI e XII, e 25, § 2.º, da Constituição Federal de 1988, e está disciplinada nas seguintes Leis Federais:

- a) Lei nº 8.987, de 13.02.1995 (Lei das Outorgas), que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal;
- b) Lei nº 9.074, de 07.07.1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos;
- c) Lei nº 9.648, de 27.05.1998, que altera a lei anterior;
- d) Lei nº 8.666, de 21.06.1993 com as alterações da Lei nº 8.883, de 06.07.1994 (aplicadas subsidiariamente naquilo que não contrariarem as normas anteriores); e
- e) Lei nº 11.079, de 30.12.2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, não mencionando as diversas leis setoriais, como as de energia, telefonia, portos, entre outras.

Tanto a Constituição Federal como as leis infraconstitucionais atribuem natureza de contrato público à outorga e em especial à concessão. Nesse sentido Depiné (2010) corrobora:

De qualquer sorte, importa notar que a corrente que confere natureza jurídica contratual à relação formada entre concessionário e poder concedente privilegia o aspecto de a formação e validade do vínculo exigirem o consenso do particular, não desconhecendo, referida corrente, que a Administração mantém sua posição de autoridade no que é exigível para a busca do interesse público, especialmente considerando-se a natureza do objeto concedido – serviço público ou bem público, sobre o qual recaem regras de competência administrativa.

Assim no âmbito das rodovias, o Poder Público tem como tarefa, partir do tipo de outorga escolhida, disciplinada pela Lei Federal nº 8.987, de 1994, ou pela Lei Federal nº 11.079, de 2004, buscar a melhor conformação jurídica para a prestação de um serviço adequado, dependendo de conceitos e parâmetros contratuais e de um adequado gerenciamento (regulação).

3.3 As rodovias e a competência da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)

As agências reguladoras, como modernamente concebidas, foram criadas no Brasil a partir de 1996, acompanhando o processo de privatizações e reformas que estava ocorrendo no Estado. As intenções desse processo foram a exploração de recursos naturais e a prestação de serviços públicos, em áreas em que a Constituição protegia de investimentos externos.

Pires e Goldstein (2001) afirmam:

A especificidade das empresas prestadoras de serviços públicos em relação às demais empresas reside no fato de possuírem componentes de monopólio natural, de maneira que os aumentos de eficiência provenientes de uma transferência de propriedade para um investidor privado podem não se traduzir em ganhos de bem-estar social se a firma continuar a agir como um monopolista desregulado. É por esse motivo que a privatização necessita vir acompanhada da criação de um marco regulatório que promova a concorrência onde possível e, na impossibilidade de fazê-lo devido a peculiaridades técnicas e econômicas da indústria em questão, que reproduza essas condições de competição por meio da regulação, de forma que os consumidores tenham acesso a produtos e serviços com qualidade e nível de preços que obteriam em um ambiente competitivo.

Pires e Giambiagi (2000) ensinam que o sucesso da atividade regulatória está diretamente relacionado ao estabelecimento de um ambiente institucional adequado. Esse ambiente teria de ser composto por atividade regulatória conduzida por agência reguladora independente, que permita a gestão eficiente dos conflitos inerentes a sua atividade, e por mecanismos eficazes na distribuição dos riscos entre as diferentes partes envolvidas, em especial, com critérios de licitação transparentes e contratos de concessão que distribuam adequadamente os riscos envolvidos e garantam, ao mesmo tempo, o funcionamento eficiente e o equilíbrio econômico-financeiro da concessionária

Ainda segundo Pires e Goldstein (2001), as agências reguladoras têm a função de melhorar a governança regulatória, o que ainda sinaliza o compromisso dos legisladores de não interferir no processo regulatório e tranquiliza os investidores potenciais e efetivos quanto ao risco, por parte do poder concedente, de não cumprimento dos contratos administrativos, além de reduzir o risco regulatório e os ágios sobre os mercados financeiros.

Por fim Aranha (2013) defende que:

(...) as agências reguladoras surgiram como mecanismos reguladores normativos, que operam com poderes de supervisão, fiscalização e normatização de atividades, sendo dotadas de maior agilidade na implementação de políticas em razão da estrutura especializada.

Diante disso, o Estado visando criar uma estrutura independente, estável e com capacidade de adquirir a especificidade técnica necessária para a regulação das atividades econômicas relacionadas ao transporte terrestre, criou-se por meio da Lei Federal nº 10.233 de 2001, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Foi constituída como uma autarquia especial, caracterizada pela independência administrativa, autonomia financeira e funcional e com mandato fixo de seus dirigentes. ANTT, portanto tem como sua esfera de atuação, conforme disposto na Lei Federal nº 10.233/2001:

Art. 22. Constituem a esfera de atuação da ANTT:

- I – o transporte ferroviário de passageiros e cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação;
- II – a exploração da infraestrutura ferroviária e o arrendamento dos ativos operacionais correspondentes;
- III – o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
- IV – o transporte rodoviário de cargas;
- V – a exploração da infraestrutura rodoviária federal;
- VI – o transporte multimodal;
- VII – o transporte de cargas especiais e perigosas em rodovias e ferrovias.

Pode-se ainda destacar as competências específicas da ANTT pertinentes as concessões rodoviárias, conforme art. 24 da Lei Federal nº 10.233/2001:

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

- I – promover pesquisas e estudos específicos de tráfego e de demanda de serviços de transporte;
- (...)

III - propor ao Ministério dos Transportes, nos casos de concessão e permissão, os planos de outorgas, instruídos por estudos específicos de viabilidade técnica e econômica, para exploração da infraestrutura e a prestação de serviços de transporte terrestre;

(...)

V – editar atos de outorga e de extinção de direito de exploração de infraestrutura e de prestação de serviços de transporte terrestre, celebrando e gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos;

VI – reunir, sob sua administração, os instrumentos de outorga para exploração de infra-estrutura e prestação de serviços de transporte terrestre já celebrados antes da vigência desta Lei, resguardando os direitos das partes e o equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos contratos

Além disso, um dos objetivos da ANTT é a regulação e a supervisão das atividades de prestação de serviços e exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros⁶, com vistas a garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas (GONZE, 2014). Cabe a ela ainda harmonizar, preservando o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica, na sua esfera de atuação.

Compreendidos os conceitos, características que guiam as concessões, passamos às etapas utilizadas ao longo dos anos no Brasil. As concessões concebidas no Brasil são divididas em três etapas, as quais brevemente serão apresentadas.

A primeira etapa de concessões de rodovias federais iniciou-se segunda metade da década de 1990 como consequência do Programa de Concessões de Rodovias Federais (PROCROFE). Nessa etapa, foram concedidos seis trechos com uma extensão total aproximada de 1.315 quilômetros, apresentadas a seguir:

⁶O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) é órgão executivo rodoviário da União, no âmbito de sua circunscrição, vale dizer, nas rodovias federais por ele próprio administradas. Naquelas rodovias ou trechos rodoviários federais que se encontram sendo administradas pela iniciativa privada, mediante os respectivos contratos de concessão do serviço público rodoviário federal, a entidade executiva rodoviária da União é a ANTT (art. 24, inciso XVII, da Lei nº. 10.233/2001).

TABELA 2 - Rodovias Concedidas na Primeira Etapa.

| RODOVIAS | TRECHO | EXTENSÃO (km) |
|----------------------------|--|----------------------|
| BR-116/RH/SP (NOVA DUTRA) | Rio de Janeiro - São Paulo | 402,0 |
| BR-101/RJ (PONTE) | Ponte Rio-Niterói | 13,2 |
| BR-040/MG/RJ (CONCER) | Rio de Janeiro - Juiz de Fora | 179,9 |
| BR-116/RJ (CRT) | Rio de Janeiro - Teresópolis - Alem Parnaíba | 142,5 |
| BR-290/RS (CONCEPA) | Osório - Porto Alegre | 121,0 |
| BR-116/293/392/RS (ECOSUL) | Polo de Pelotas | 457,3 |
| TOTAL | | 1.315,9 |

Fonte: www.antt.gov.br

A Primeira Etapa de Concessão do PROCROFE teve seu ponto de partida em 1993 com a definição de cinco trechos de rodovia onde a cobrança de pedágio já havia sido realizada pela própria estrutura estatal. Segundo Serman (2008), esses projetos de concessão compreendiam rodovias pré-existentes construídas pelo poder público e que se apresentavam em situação precária, ficando como encargos para as concessionárias a recuperação, reforço, monitoração, melhoramento, manutenção, conservação, operação e exploração dos trechos rodoviários.

Os objetivos dos contratos são regência jurídica, financeira e operacional da outorga, inclusive com a programação das obras. Pode-se afirmar que o escopo fundamental, nessa fase do programa de concessões, foi suprir a necessidade de recursos necessários à manutenção da estrutura rodoviária em condições físicas e operacionais adequadas, segundo o projeto e a concepção do antigo órgão gestor.

Vale lembrar que na época o informe do BNDES (1999), constata que, “o número de concessões já realizadas torna urgente a definição do modelo de uma agência reguladora”. Por isso que a Lei Federal nº 10.233 de 2001 criou a ANTT e o DNIT, extinguindo o DNER. Desta forma, a ANTT passou a exercer, entre outros, o papel de regulador dos contratos de concessão de rodovias federais.

A Segunda Etapa do PROCROFE (ocorrida em 2008 e 2009) contemplou sete trechos localizados nas regiões Sul e Sudeste do Brasil. Foram escolhidos trechos que fazem a interligação entre algumas das principais cidades do país, como São Paulo, Belo Horizonte e Curitiba. Foram concedidos oito trechos com aproximadamente 3.281 quilômetros ao todo, conforme a seguir:

TABELA 3 - Rodovias Concedidas na Segunda Etapa.

| RODOVIAS | TRECHO | EXTENSÃO (km) |
|---|--|---------------|
| BR-116/PR/SC (AUTOPISTA PLANLATO SUL) | Curitiba - Div. SC/RS | 412,7 |
| BR-116/PR - BR-376/PR - BR 101/SC (AUTOPISTA LITORAL SUL) | Curitiba - Palhoça | 405,9 |
| BR-116/SP/PR (AUTOPISTA RÉGIS BITTENCOURT) | São Paulo - Curitiba (Régis Bittencourt) | 401,6 |
| BR-381/MG/SP (AUTOPISTA FERNÃO DIAS) | Belo Horizonte - São Paulo (Fernão Dias) | 562,1 |
| BR-101/RJ (AUTOPISTA FLUMINENSE) | Ponte Rio-Niterói - Div. RJ/ES | 320,1 |
| BR-153/SP (TRANSBRASILIANA) | Div. MG/SP - Div SP/PR | 321,6 |
| BR-393/RJ (RODOVIA DO AÇO) | Div. MG/RJ - Entr. BR-116 (Dutra) | 200,4 |
| Br-116/324/BA e BA-526/528 (VIA BAHIA) | Divisa BA/MG - Salvador - Acesso à Base Naval de Aratu | 680,6 |
| TOTAL | | 3305,0 |

Fonte: www.antt.gov.br

A ANTT levou a leilão sete novos projetos de concessão de rodovias nesta fase. O critério de escolha dos novos concessionários foi, exclusivamente, pela menor tarifa básica de pedágio ofertada a partir de um modelo de concessão e de um Programa de Exploração da Rodovia previamente definidos. Essa segunda etapa, além de ter sido realizada com condições macroeconômicas e com um ambiente regulatório mais favorável que a anterior, teve como uma das suas características o incentivo à participação de investidores. O próprio edital descreve que seu objetivo era selecionar (GONZE, 2014):

(...) a pessoa jurídica ou Consórcio de empresas à qual será outorgada a Concessão para exploração da infraestrutura e da prestação de serviços públicos e obras, abrangendo a execução dos serviços de recuperação, manutenção, monitoração, conservação, operação, ampliação, melhorias e exploração, conforme apresentado no Programa de Exploração da Rodovia – PER.

A segunda etapa teve duas fases, a primeira instituiu um segundo modelo de contratos que procura transferir para o parceiro privado a gestão da concessão. Esse movimento é perceptível desde o edital de licitação quando se afirma que (ANTT, 2007):

(...) a Concessão constitui empreendimento destinado a investidores que, além de possuírem capacidade econômico-financeira para financiar, com

recursos próprios e/ou de terceiros, as obras e serviços que constituem os encargos da Concessão, **detenham capacidade técnica, própria ou contratada, para promover a execução das obras e serviços a serem concedidos, e capacidade administrativa para gerenciar a exploração dos Lotes Rodoviários.** (grifo nosso)

Já a segunda fase da segunda etapa contemplou somente um projeto de concessão que abrangeu trechos de duas rodovias federais e duas estaduais, sendo o primeiro trecho, a BR 324, une as duas principais cidades do estado da Bahia: Salvador e Feira de Santana e o segundo A BR 116 é uma das principais rodovias do país na interligação Norte-Sul. Correia (2011) destaca que esse processo ocorreu em período de crise econômica mundial e que esta pode ser considerada como a principal responsável pela baixa participação no leilão.

Atualmente, o programa de concessões encontra-se na Terceira Etapa, que faz parte do Programa de Investimento em Logística (PIL) do governo. As características econômicas da Segunda e Terceira etapas são bastante semelhantes, portanto, será possível observar da análise a ser desenvolvida nos tópicos seguintes, que não há grandes mudanças adotadas quanto ao índice de reajuste e à Taxa Interna de Retorno aplicados nos contratos delas. A seguir os trechos da Terceira Etapa:

TABELA 4 - Rodovias concedidas na Terceira Etapa.

| RODOVIAS | TRECHO | EXTENSÃO (km) |
|------------------------------------|--|---------------|
| BR-040/DF/GO/MG (VIA 40) | Brasília - Juiz de Fora | 936,8 |
| BR-101/ES/BA (ECO-101) | Entre a BA 698 (acesso a Mucuri) - Divisa ES/RJ | 475,9 |
| BR-050/GO/MG (MGO RODOVIAS) | Entron. BR 040 (Cristalina/GO) – Divisa MG/SP | 436,6 |
| BR 163/MT (CRO) | Divisa MT/MS até no km 855,0, entron. rodovia MT 220 | 850,9 |
| BR 060/153/262/DF/GO/MG (CONCEBRA) | BR 060 e BR 153 DF até a divisa MG/SP e BR 262, da BR 153/MG à BR 381/MG | 1.176,5 |
| BR 163/MS (MS VIA) | Divisa MT/MS a divisa MT/PR | 847,2 |
| BR-153/TO/GO | Anápolis (BR-060) - Aliança do Tocantins | 624,8 |
| BR-101/RJ (ECOPONTE) ⁷ | Ponte Rio-Niterói | 13,2 |
| TOTAL | | 5.361,9 |

Fonte: www.antt.gov.br

⁷A Ponte Rio- Niterói foi concedida pela primeira vez, em 1º de junho de 1995, pelo período de 20 anos (1ª Etapa de concessões). Findo o prazo, o trecho foi leiloado, pela segunda vez, em 18 de março de 2015. A nova concessão, que fez parte da 3ª etapa do programa de concessões rodoviárias, iniciou em 1º de junho de 2015.

A Figura 1 identifica numa perspectiva macro as concessões rodoviárias das três etapas, relacionando a cor das tabelas 2, 3 e 4 com o trecho destacado:

FIGURA 1 - Rodovias concedidas no Brasil.



Fonte: www.antt.gov.br

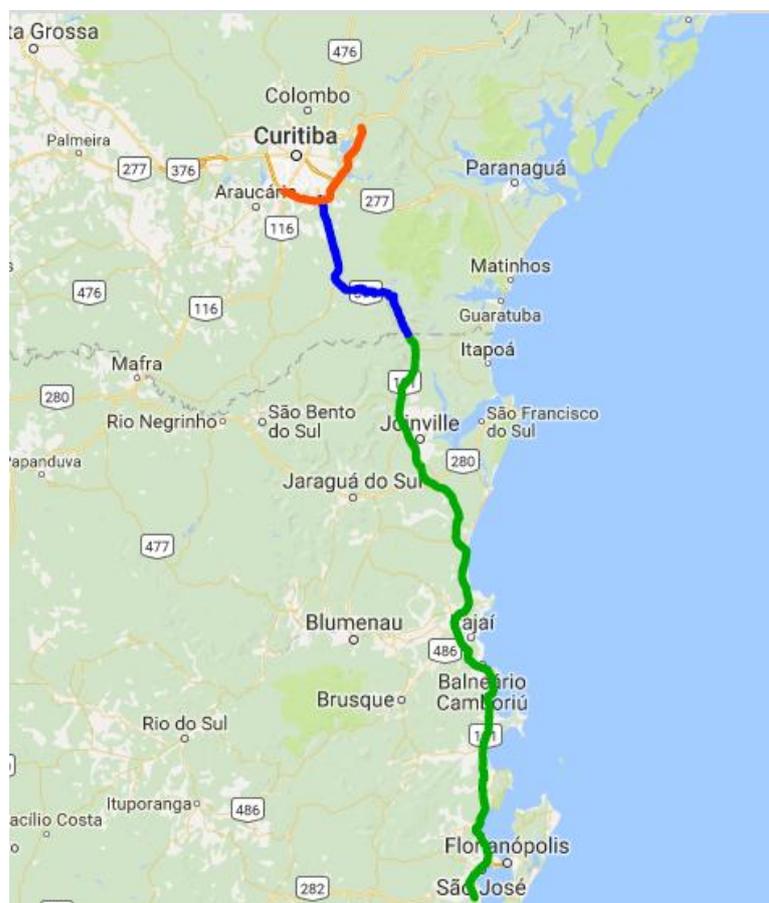
Por fim temos que os dados apresentados das três etapas de concessão referem-se unicamente à concessão de rodovias federais reguladas pela ANTT. Conforme a Lei nº 9.277/96 permite entender, existem trechos sob delegação dos demais entes federados, que podem executar concessões de rodovias estaduais de forma autônoma, nos conformes da lei, através suas próprias agências reguladoras.

4 ESTUDO DE CASO – AUTOPISTA LITORAL SUL

Dados os conceitos de desenvolvimento regional, infraestrutura de transportes e concessão, foi escolhida a concessão da Autopista Litoral Sul para aplicação da teoria no caso prático.

A Autopista Litoral Sul, é uma das nove concessionárias da Arteris, responsável, desde 2008, pelo trecho conhecido como Corredor do Mercosul, que compreende o Contorno Leste de Curitiba (BR-116), a BR-376 e a BR-101 e o Contorno de Florianópolis. O trecho faz a ligação da capital paranaense ao município de Palhoça, no estado de Santa Catarina. A outorga previu a concessão para administração e conservação do trecho por 25 anos, conforme leilão realizado em 9 de outubro de 2007, no qual a proposta do grupo OHL Brasil, hoje Arteris, foi a vencedora. A figura abaixo mostra o trecho concedido:

FIGURA 2 - Trecho da concessão Autopista Litoral Sul



Fonte: www.antt.gov.br

O trecho possui 405,94 quilômetros de extensão e, por ser a principal ligação entre São Paulo, Curitiba e todo o litoral de Santa Catarina, acabou por configurar importante instrumento para o desenvolvimento industrial e turístico da região, passando a ser conhecido como Corredor do Mercosul. É nesse trecho que se escoam a maior parte da produção agroindustrial de Santa Catarina. Ao fazer conexão com outras vias regionais, é a principal estrada de acesso aos portos de São Francisco do Sul, Itajaí e Imbituba. O trecho catarinense da rodovia serve também aos demais estados do Sul e aos países do MERCOSUL, que a utilizam como principal via econômica. A rodovia atravessa microrregiões econômicas de grande relevância nacional, como a região metropolitana de Curitiba, a região de Joinville (a mais populosa e a que apresenta o maior parque fabril de Santa Catarina), bem como outras cidades notórias, dentre elas, Florianópolis, Itajaí, Biguaçu, São José e Palhoça (SIMIONATO, 2015).

Não se pode esquecer que o trecho é primordial para o turismo regional. Diversos balneários do litoral catarinense ficam próximos ao longo da rodovia, destacando-se dentre eles Barra Velha, Piçarras, Balneário Camboriú, Itapema, Porto Belo, Florianópolis, os quais recebem um grande número de turistas brasileiros e estrangeiros durante o ano todo, em especial no verão.

4.1 A Concessão

A implantação de projetos de concessões federais de rodovias no estado teve início em 2007, quando a ANTT lançou a segunda etapa de concessões federais, com sete lotes, sendo dois destes em solo catarinense: BR 116/PR/SC, indo de Curitiba até a divisa entre os estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, e o trecho compreendido pelas BR 376/116/PR e 101/SC, ligando a cidade de Curitiba a Florianópolis. Na licitação, a ANTT disponibilizou os projetos relativos às obras previstas e que deveriam ser efetuadas nos lotes em questão. As empresas participantes, por sua vez, elaboraram suas propostas baseadas no Programa de Exploração da Rodovia (PER), um documento técnico, contemplando o cronograma de investimentos e de atividades da concessionária, ou seja, que contém o rol das obras e dos serviços obrigatórios a serem executados pela contratada. Todos os lotes deste pacote de concessões apresentam a mesma vigência, 25 anos, sendo seis

meses de 'serviços iniciais', onde não haveria cobrança de pedágio dos usuários, e os posteriores 24 anos e seis meses de arrecadação. Para a escolha da empresa vencedora, foi utilizado o critério de menor valor da Tarifa Básica de Pedágio.

A empresa vencedora foi a Obrascón Huarte Lain (OHL), companhia multinacional de origem espanhola, com atividades nos ramos de construção, infraestrutura e operação de concessões de rodovias em diversos países do mundo.

Após ocorrido o leilão, em 09/07/2007, o contrato foi firmado em 14/02/2008, e a partir desta data a empresa vencedora teria seis meses para executar o pacote de obras conhecido como 'serviços iniciais', que incluíam melhoramentos emergenciais da pista, o quais destaca-se a melhoria da pavimentação das pistas, sinalização vertical (placas, indicadores etc.), sinalização horizontal (pintura de faixas de rolamento), iluminação e dispositivos de segurança, entre outros.

Assim temos que o PER (ANTT, 2017):

Especifica as condições para a execução do Contrato de Concessão da RODOVIA e incorpora seu Projeto Básico, constituído pela relação e caracterização dos serviços e obras previstos para realização, pela Concessionária, ao longo de todo o período de concessão, normas e especificações pertinentes, além de seus cronogramas de execução

Todos os itens integrantes deste PER são definidos em termos de:

- Escopo dos Serviços, onde se definem os serviços e obras a executar e sua abrangência, ou seja, o que fazer;
- Procedimentos Executivos, onde se especificam os critérios e requisitos mínimos exigidos para o desenvolvimento dos serviços e execução das obras previstas, ou seja, como fazer;
- Parâmetros de Desempenho, onde se definem as especificações e os indicadores de avaliação dos padrões requeridos, ou seja, a qualidade dos serviços e obras;
- Cronogramas de Execução, onde se estabelece a cronologia para implementação dos serviços e obras obrigatórios previstos, ou seja, quando fazer.

Os itens deste PER estão classificados como obrigatórios e não obrigatórios. Definem-se como obrigatórios as obras e serviços cuja data de conclusão de execução ou de implantação encontra-se aqui fixada, devendo seu cronograma ser cumprido ou, se revisto, efetuada a revisão da tarifa básica de pedágio. São obras e serviços não obrigatórios aqueles cujos cronogramas são apenas indicativos, não devendo ser exigidos seu cumprimento, mas o atendimento aos Parâmetros de Desempenho especificados. A estrutura analítica apresentada a seguir resume os encargos e responsabilidades da Concessionária, por meio dos diversos itens de serviços e obras previstos para a exploração da RODOVIA. Gradualmente, na medida em que venham a ser executadas as obras previstas neste PER, seus novos elementos serão incorporados à RODOVIA. A exploração da RODOVIA, mediante cobrança de pedágio, contempla duas etapas distintas:

- Trabalhos Iniciais, abrangendo os serviços necessários para que se atinjam os requisitos mínimos para o início da cobrança do pedágio, com duração de

6 meses, compreendendo, basicamente, os serviços e obras de recuperação emergencial do trecho, a elaboração dos cadastros e primeira monitoração de suas estruturas físicas e a implantação de instalações e equipamentos operacionais e de conservação e manutenção; – Trabalhos ao Longo da Concessão, com duração de 24 anos e 6 meses, iniciando-se ao término dos Trabalhos Iniciais, após o início da arrecadação do pedágio, compreendendo, basicamente, os serviços de Conservação do trecho rodoviário, sua Monitoração, os serviços e obras de sua Recuperação, Manutenção e Melhoramentos, além da Operação do trecho rodoviário e a prestação de serviços aos seus usuários.

Após os primeiros seis meses de trabalhos iniciais, começou a fase de obras e implantações previstas no contrato. Abaixo encontra-se as previsões de melhoria na rodovia presentes no contrato:

- Implantação de trevos em desnível, com alças, em pista simples
- Implantação de trevos em desnível, com alças, em pista dupla
- Implantação de passagens em desnível inferior tipo galeria
- Implantação de passarelas sobre pista dupla
- Implantação de Bases de Serviços Operacionais
- Reforma de postos da Polícia Rodoviária Federal

Além disso, desde 15 de agosto de 2008, os usuários das rodovias que compõem o trecho têm à disposição os serviços de atendimento ao usuário, composto de: atendimento médico pré-hospitalar, socorro mecânico, resgate de animais na pista, viaturas para combate a incêndio, inspeção de tráfego constante e telefone 0800 para solicitar atendimento e informações: tudo operando 24 horas.

Importante vislumbrar que em 2012 a Partícipes em Brasil S.L., controladora direta da OHL Brasil (que controlava a Companhia) e titular de 60% do seu capital social à época, foi adquirida pela Abertis Infraestructuras S.A. (“Abertis”), sociedade espanhola, e pela Brookfield Brazil Motorways Holdings SRL (“Brookfield”), uma sociedade organizada e existente de acordo com a leis de Barbados. Como resultado dessa operação, Abertis e Brookfield passaram a ser titulares de 51% e 49% do capital da Partícipes em Brasil S.L., respectivamente. Assim, em 20 de dezembro de 2012 foi aprovada a alteração da denominação social da OHL Brasil que a partir de então

passou a se chamar Arteris, mantendo todos os seus ativos no Brasil, inclusive o controle da Autopista Litoral Sul⁸

4.2 Impactos da Concessão para a região

Conforme a Concessionária⁹ (Autopista Litoral Sul, 2017), todos os municípios cortados pelo trecho administrado pela Autopista Litoral Sul têm direito a receber o repasse do Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) e, com ele, tem suas receitas ampliadas, podendo ser revertido em investimentos em áreas sociais e infraestrutura regional. O valor é calculado sobre a alíquota de até 5% sobre a receita de arrecadação das 5 praças de pedágio ao longo da rodovia.

O ISSQN é um tributo predominante arrecadatário, que funciona como significativa fonte de receita para os municípios. Sua competência está disposta na CF, em seu artigo 156, III:

Art. 156. "Compete aos Municípios instituir impostos sobre:
(...)
III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

O imposto incide sobre a prestação de serviços por empresa ou profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo. Conforme a LC nº 116/2003, o ISSQN tem como fato gerador a prestação de serviços constantes na Lista anexa à lei municipal (que encontra seus limites na Lista referência da lei complementar indicada), ainda que tais serviços não constituam a atividade preponderante do prestador. A base de cálculo do ISSQN é o próprio preço do serviço prestado, sendo considerado o valor bruto, conforme o artigo 7º da LC 116/2003.

A alíquota do ISSQN poderá ser fixa ou proporcional, que será determinada de acordo com as características do sujeito passivo, sendo que, os municípios são

⁸Disponível em: < <http://www.econoinfo.com.br/docs/autopista-litoral-sul-s-a/historico/dE5IPVIZyjZCFiJ7RSbPLUAaJD0%3D?p=1>>. Acesso em 10 de junho de 2017.

⁹ Disponível em < <http://www.autopistalitoralsul.com.br/?link=institucional>>. Acesso em 10 junho de 2017

dotados de autonomia para fixar as alíquotas, por meio de suas leis ordinárias municipais, desde que, sejam observados os limites impostos em lei complementar.

Diante disso, nos termos do artigo 8º da LC 116/2003, a alíquota máxima do ISS é de 5% e nos termos do artigo 88 do ADCT, com a redação que lhe deu a EC nº 3, de 12.06.2002, a alíquota mínima é de 2%.

Desta forma, a legislação tributária que regula o recolhimento do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, determina que o município competente para a arrecadação do referido imposto, como regra geral, é o município onde está a sede da empresa prestadora do serviço. No entanto com o julgamento no REsp 1.211.219/SP, o STJ entendeu que a arrecadação é feita pelo Município onde ocorreu o fato gerador do ISSQN. Essa mudança na Jurisprudência observada de forma mais clara nas lições de Machado (2014):

O STJ vinha entendendo que competente para a cobrança do ISS seria o Município em cujo território ocorre a prestação do serviço, sendo irrelevante o local em que se encontra o estabelecimento prestador. Com essa orientação jurisprudencial, a pretexto de interpretar o art. 12 do Decreto-lei 406/1968, vinha declarando implicitamente sua inconstitucionalidade.

A Lei Complementar 116/2003 manteve a regra de competência do art. 12 do Decreto-lei 406/1968, embora tenha ampliado as exceções a essa regra. Em seu art. 3º estabeleceu que o serviço considera-se prestado e o imposto devido no local do estabelecimento prestador ou, na falta do estabelecimento, no local do domicílio do prestador, exceto nas hipóteses previstas em seus incisos, que indicam o local em que será devido o imposto.

Na determinação de qual seja o Município competente para a cobrança do ISS é de grande importância sabermos o que se deve entender por “estabelecimento prestador do serviço”.

Para esse fim, considera-se estabelecimento prestador o local onde o contribuinte desenvolva a atividade de prestar serviços, de modo permanente ou temporário, e que configure unidade econômica ou profissional, sendo irrelevante para caracterizá-lo as denominações – sede, filial, agência, posto de atendimento, sucursal, escritório de representação ou contato, ou quaisquer outras que venham a ser utilizadas (Lei Complementar 116/2003, art. 4º).

Na concessão da Autopista Litoral Sul, ISSQN é devido em relação a todos os serviços desenvolvidos pelas concessionárias, como a tarifa de pedágio, obras, entre outros. Como a concessão abrange uma determinada região em que se encontra várias cidades, o cálculo feito é com base proporcional à extensão da rodovia no município.

Interessante notar que os valores de ISSQN são consideráveis e crescentes nos anos. Abaixo, os valores do imposto conforme demonstrativos financeiros anuais da Concessionária:

TABELA 5 - ISSQN – Autopista Litoral Sul

| Autopista Litoral Sul – Demonstrativo Financeiro | | | | | |
|--|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Ano de 2011 | Ano de 2012 | Ano de 2013 | Ano de 2014 | Ano de 2015 | Ano de 2016 |
| R\$ 7.834.000,00 | R\$ 8.675.000,00 | R\$ 10.097.000,00 | R\$ 11.331.000,00 | R\$ 11.355.000,00 | R\$ 13.355.000,00 |

Fonte: ri.arteris.com.br

É fácil vislumbrar dessa maneira que a os valores obtidos por meio do ISSQN são importantes para os municípios, pois representam receitas adicionais que podem ser utilizadas como complementos para investimentos municipais.

4.3 Aparelhamento da Policia

Dentro rol de obrigações do contrato de concessão contrato surge a figura dos convênios de aparelhamento¹⁰, celebrados entre a Polícia Rodoviária Federal e as concessionárias de rodovias, com participação da ANTT. Esses convênios têm por objetivo estruturar a Polícia Rodoviária na região, trazendo maior segurança para os usuários que utilizam as rodovias.

O resultado desse convênio a Autopista Litoral Sul é a construção de moderna Unidade Operacional da Polícia Rodoviária Federal no município de Tijucas do Sul¹¹, bem como doação de viaturas para patrulhamento¹². Esse fato também traz melhores condições ao transporte na região, por aprimorar os meios de fiscalização policial das vias, o que favorece o desenvolvimento.

¹⁰ Capítulo XII do Contrato de Concessão Auto Pista Litoral Sul (2007)

¹¹Disponível em <<http://www.autopistalitoralsul.com.br/?link=noticias.ver&id=25322>>. Acesso em 10 junho de 2017

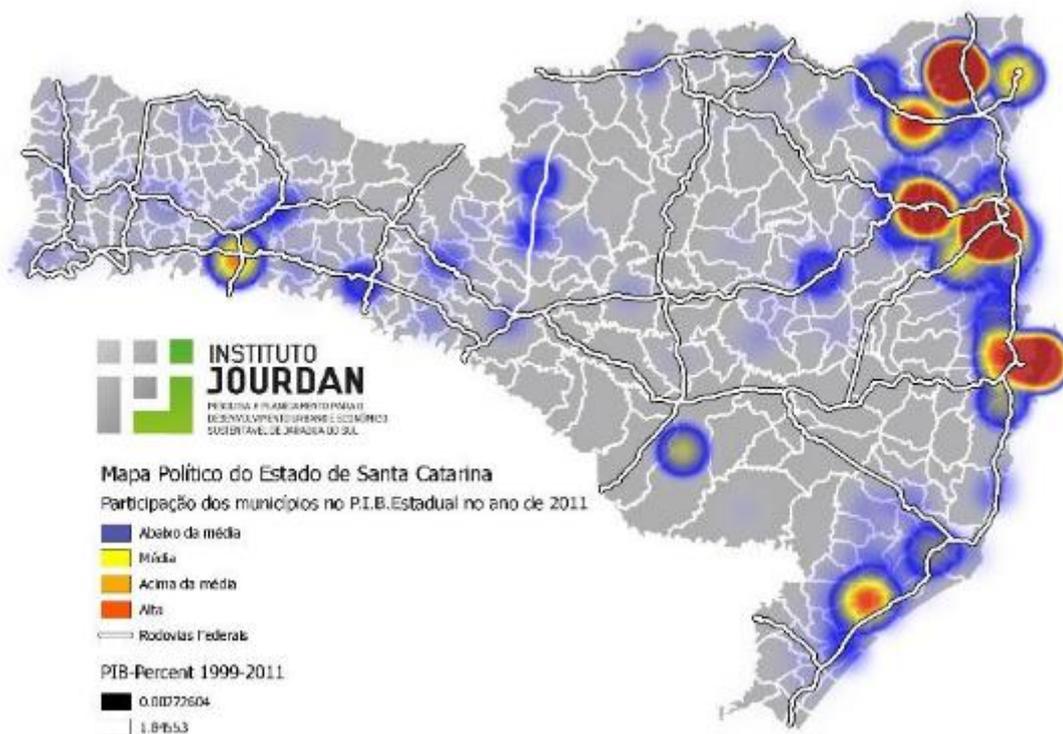
¹²Disponível em <<http://www.autopistalitoralsul.com.br/?link=noticias.ver&id=25850>> e <<http://www.autopistalitoralsul.com.br/?link=noticias.ver&id=28538>>. Acesso em 10 junho de 2017

4.4 Desenvolvimento econômico

Como já elucidado no início do capítulo, temos que a concessão em sua extensão abarca o litoral catarinense até a cidade de Palhoça. Nítido observar pela figura (mapa) o fluxo turístico, econômico se dá do eixo de Curitiba até Florianópolis e vice-versa. Diante disso, há de se supor que uma melhor condição de rodovia, pode influenciar no desenvolvimento a região.

Dentro dessa ótica, na figura 3, temos a participação dos municípios no PIB do estado de Santa Catarina em 2013, de acordo com dados do IBGE de 2011:

FIGURA 3 - Participação dos Municípios no PIB estadual de Santa Catarina.

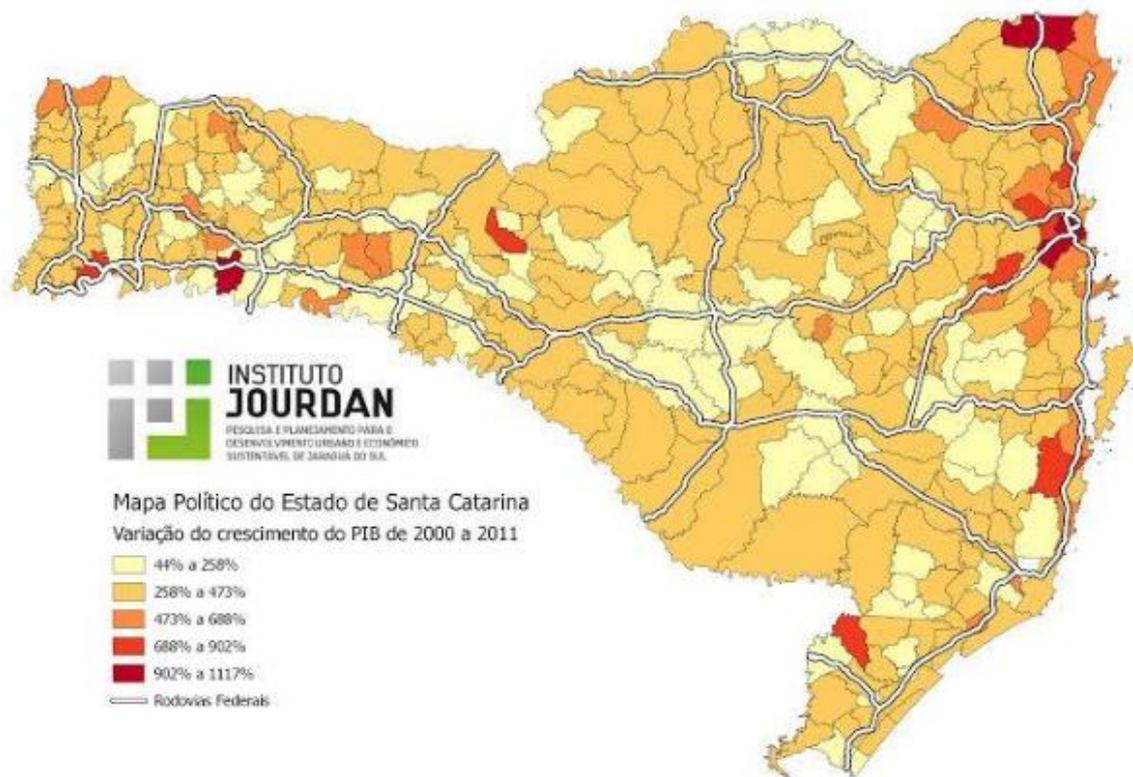


Fonte: Instituto Jordan, 2014.

Percebe-se a possível influência das rodovias federais para a formação do PIB Municipal, destacando o trecho da Autopista Litoral Sul, em que os pontos mais quentes estão no trecho concedido. No entanto, O PIB de 2011 é apenas um retrato

da economia daquele ano, para que se possa analisar com mais detalhes apresentamos a figura 4 que demonstra a variação de PIB dos municípios no intervalo de 10 anos (2000-2011)

FIGURA 4 - Variação do Crescimento do PIB entre 2000 a 2011 em SC.



Fonte: Instituto Jourdan, 2014.

Na figura 5 observa-se que o efeito da duplicação da BR 101, desenvolvido durante a concessão, eventualmente potencializa o crescimento da região de sua influência.

Todas as cidades melhoram sua participação no *ranking* dos municípios, sendo que o destaque vai para Itajaí que saiu da 4ª para a 2ª posição, e Garuva que evoluiu da 134ª para a 45ª (INSTITUTO JOURDAN, 2014).

TABELA 6 - Ranking dos municípios

| | POSIÇÃO ANO 2000 | POSIÇÃO ANO 2011 |
|----------------|------------------|------------------|
| ARAQUARI | 75 | 45 |
| GARUVA | 134 | 59 |
| PALHOÇA | 21 | 12 |
| PORTO BELO | 111 | 89 |
| ITAPEMA | 53 | 36 |
| ITAJAÍ | 4 | 2 |
| BARRA VELHA | 103 | 62 |
| BALN. CAMBORIÚ | 17 | 13 |

Fonte: Instituto Jourdan, 2014.

O comércio e serviços em torno da rodovia também podem ter contribuído para esse aumento do PIB, isso pode ser visto na matéria reportada no *Jornal Diário Catarinense*¹³, 2014:

Certa da expansão, a rede de lojas já tem quatro unidades às margens da rodovia federal. Barra Velha, Itapema, São José e Palhoça têm a bandeira da Havan.

Com o investimento da Havan e outros empreendimentos, o PIB de Barra Velha cresceu 599% em 10 anos. Outros municípios emblemáticos pelo volume de crescimento são Garuva (com 944% de expansão), que recebeu a fábrica de tratores LS Mtron, por exemplo, e Araquari (536%), que em breve deve ter em operação a primeira fábrica da BMW¹⁴ na América Latina. Itajaí aproveitou o momento e foi a que mais cresceu entre os municípios pesquisados, 986% nas medições de seu PIB pelo IBGE ao longo da última década. Em grande parte graças ao seu porto: a APM Terminals, empresa operadora de logística do terminal de Itajaí, é a maior pagadora de impostos municipais.

A figura 5 traz de forma mais didática a compreensão dessas informações:

¹³Disponível em <http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2014/02/estudo-mostra-como-a-br-101-criou-eixo-de-riqueza-4428069.html>. Acesso em 10 junho de 2017

¹⁴Inaugurada em 9 de outubro de 2014.

FIGURA 5 - Desenvolvimento Econômico Regional

ESTRADA PARA O DESENVOLVIMENTO

Trecho duplicado da BR-101 impulsiona o desenvolvimento em Santa Catarina. Veja os municípios que tiveram maior crescimento do PIB de 1999 a 2010 e a geração de empregos em 2013:

VARIACÃO DO PIB MUNICIPAL DE 1999 A 2010

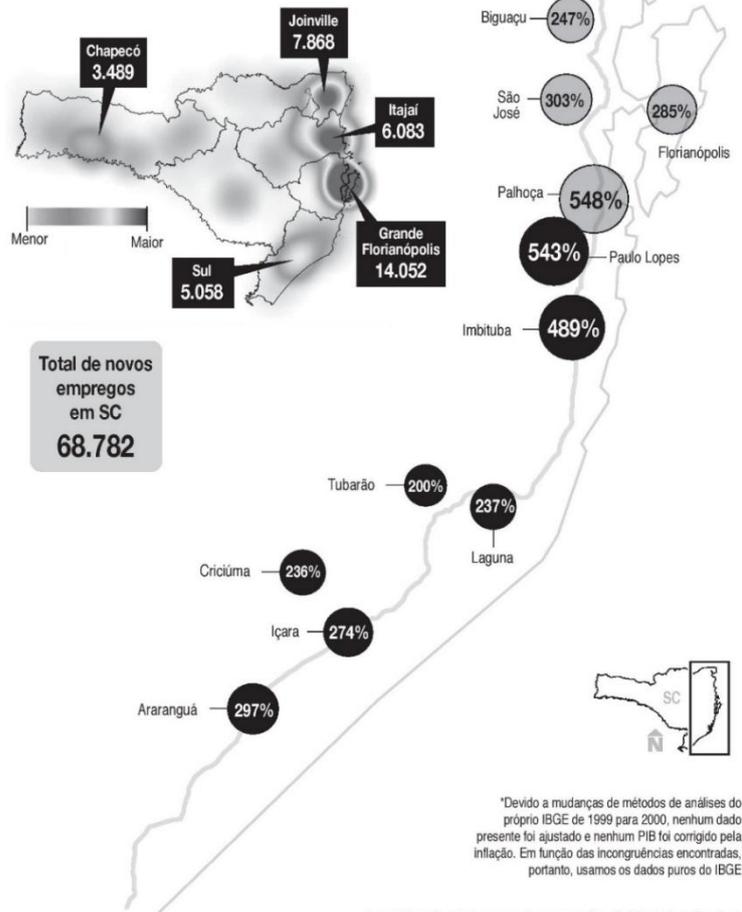
● Duplicada ● Em duplicação

Municípios com acessos não duplicados no restante do Estado



SALDO DE EMPREGOS CRIADOS NO ESTADO

Janeiro a dezembro de 2013



*Devido a mudanças de métodos de análises do próprio IBGE de 1999 para 2000, nenhum dado presente foi ajustado e nenhum PIB foi corrigido pela inflação. Em função das incongruências encontradas, portanto, usamos os dados puros do IBGE

Fonte: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e IBGE. Análise Instituto Jourdan

Fonte: Arte DC / Reprodução

Aliado ao crescimento do PIB na região, pode-se reparar o aumento do IDH (índice de Desenvolvimento Humano) no período compreendido de 1991 a 2010, conforme pesquisas do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

Dessa forma, aproveitando as maiores varrições de PIB, foram escolhidas as mesmas cidades da tabela 6, cujos desempenho segue abaixo.

FIGURA 6 - IDH – Itajaí, Palhoça e Balneário Camboriú

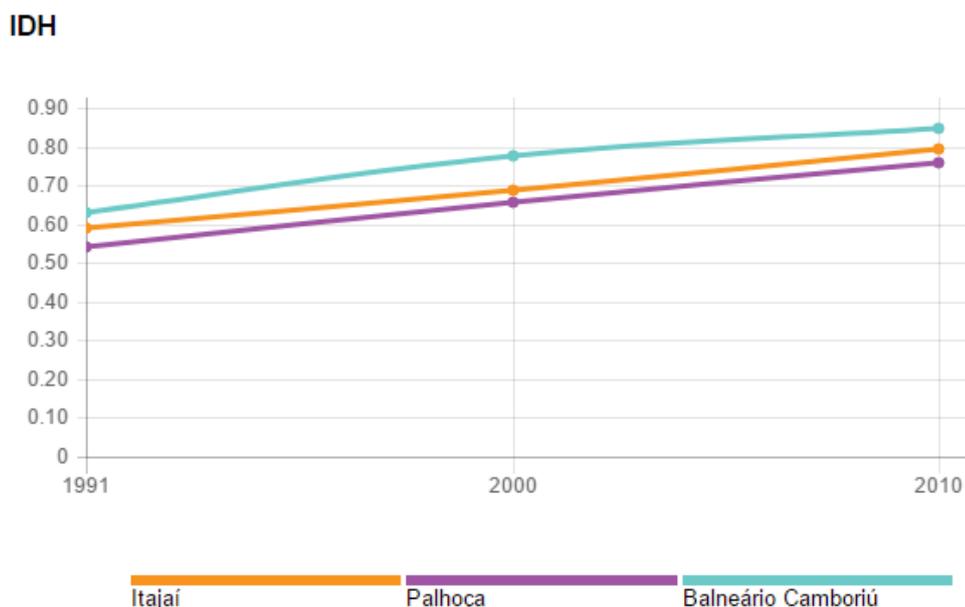


FIGURA 7 - IDH – Itapema, Guaruva e Araquari

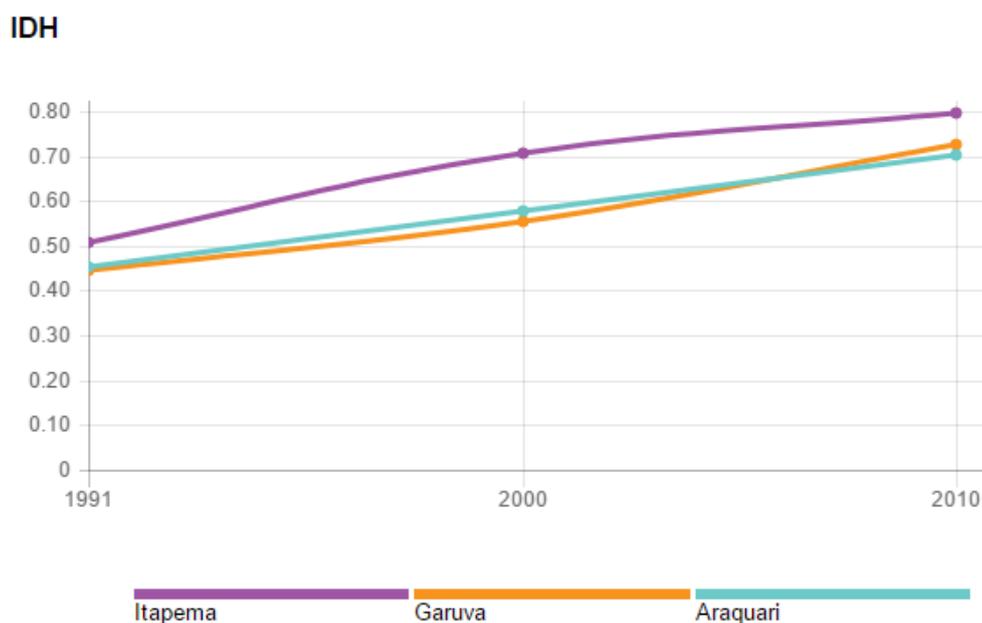
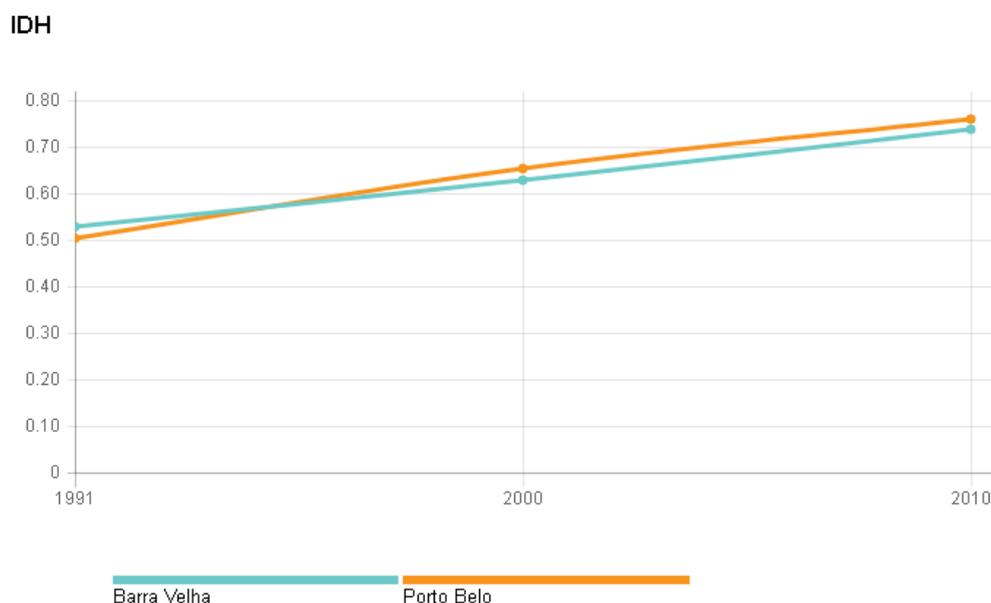


FIGURA 8- IDH – Barra Velha e Porto Belo



Fonte: cidades.ibge.gov.br

Importante lembrar que o IDH não é restrito apenas à geração de renda, mas engloba outros fatores que contribuem para que as pessoas possam usufruir uma vida digna. (SPANGER, 2011).

Dessa forma vê-se que o aumento do PIB, conseqüentemente seu desenvolvimento econômico afetam positivamente IDH nos municípios ao longo da Autopista Litoral Sul. Parte deste bom desempenho pode ter sido influenciado pela concessão rodoviária.

Portanto, os dados apresentados apontam que o comportamento da evolução e crescimento econômico das cidades do trecho concedido de Santa Catarina. Ao longo de dez anos, em termos de PIB, podem possuir de certa relação com a rodovia federal BR-101 duplicada, como grande eixo logístico referencial do estado.

Não obstante a isso, a infraestrutura viária também pode ter ajudado a impulsionar o desenvolvimento urbano e o crescimento dos fluxos turísticos dessas regiões do litoral de Santa Catarina, ligando o estado à região Sudeste e aos demais estados da região Sul, ao mesmo tempo em que favorece também, em alguma medida, a chegada de turistas estrangeiros. A ampliação do sistema rodoviário, em

verdade, facilitou o acesso quase irrestrito às diferentes localidades, provocando um forte impacto na redefinição dos espaços na faixa litorânea Catarinense.

5 CONCLUSÃO

Os resultados obtidos indicam a importância de apropriação no planejamento regulatório de análise desenvolvimentista. Investir em infraestrutura, acelera o crescimento econômico, gera aumento na renda da população, atraindo maiores investimentos privados e conseqüentemente diminuindo as disparidades econômicas e sociais.

No estudo de caso da Autopista Litoral Sul, percebeu-se, na prática, que os investimentos e melhoria realizados pela concessão (setor de transporte estruturado), trouxeram aumento na arrecadação de ISS, aparelharam melhor a polícia rodoviária federal e eventualmente influenciaram positivamente o desenvolvimento da região. Isso foi evidenciado pelos dados apresentados relativos à arrecadação, às obrigações da concessionária em relação à infraestrutura de segurança, ao PIB, ao IDH, bem como à atração de indústrias e empresas na região e facilitação do acesso ao turismo litorâneo.

A opção às concessões no Brasil no setor de infraestrutura rodoviária, a partir da década de 1990 foi considerado pelo Estado como uma alternativa para permitir a retomada de investimentos, ante a carência de recursos públicos, decorrente do endividamento estatal.

Observou-se que a legitimidade para se conceder exige autorização legal, planejamento minucioso e adequado, fiscalização e regulação das concessões.

Por este mecanismo, o Estado não deixa ao privado o exercício da função administrativa, porquanto a prestação indireta do serviço transfere ao privado apenas sua execução. De seu lado, é necessário que o Poder Público cumpra o seu dever constitucional de planejar adequadamente o empreendimento, considerando o arcabouço constitucional e legal, bem como que exerça eficientemente a regulação do setor, com fiscalização e controle da prestação do serviço, durante todo o prazo contratual (DEPINÉ, 2010).

Notou-se que uma das funções da regulação é incentivar os investimentos necessários ao desenvolvimento econômico, de fato, nesse programa de concessões, a necessidade de investimentos na infraestrutura tornou-se essencial.

Consolidou-se o conceito de que as rodovias constituem não somente um bem público (bem de uso comum do povo), sendo certo que este conceito abarca ainda a

sua gestão e operação. Dessa forma, atualmente caracterizam-se as rodovias como serviço público, sobretudo pela universalidades de direitos, deveres e obrigações que consubstanciam, nos moldes do art.175 da Constituição Federal.

Portanto com a devida base teórica e análise de dados da concessão da Autopista Litoral Sul, foi possível atingir o objetivo proposto de demonstrar que as concessões rodoviárias potencializaram a arrecadação de tributos, o aprimoramento da segurança pública ao longo da rodovia (pelo aparelhamento da Polícia Rodoviária Federal), bem como podem ter influenciado significativamente o desenvolvimento regional. Constata-se ainda que o processo de concessão de rodovias ainda é um projeto relativamente recente no Brasil, principalmente quando visto na forma atual, desde a criação da ANTT em 2001

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amaral, Antônio Carlos Cintra. **A Concessão de Rodovia como Concessão de Serviço Público**. Comentário CELC nº 139. 2006. Disponível em: <<http://celc.com.br/pdf/comentarios/c2006/c139.pdf>> Acesso em 10 de junho de 2017.

ANTT, 2007. **Contrato de Concessão Concessionária Autopista Litoral Sul**. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/rodovias/Autopista_Litoral_Sul.html> Acesso em 10 de maio de 2017.

_____, 2007. **Editais de Concessão Nº 005/2007**. Disponível em: <http://appweb2.antt.gov.br/acpublicas/apublica2006_35/conclusao/Edital005_Lote%2001.pdf> Acesso em 5 de junho de 2017.

_____, 2014. **Contrato de Concessão Concessionária de Rodovias Galvão BR-153**. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/rodovias/Concessionaria_de_Rodovias_Galvao_BR153_.html> Acesso em: 12 de junho de 2017.

ARANHA, Marcio Iorio. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório**. Scotts Valley, CA: CreateSpace, 2013.

BERTUSSI, G. L. and ELLERY JUNIOR, R. (2012) **Infraestrutura de transporte e crescimento econômico no Brasil**. Journal of Transport Literature, vol. 6, n. 4, pp. 101-132.

BNDES. BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. **Concessões Rodoviárias no Brasil**. Área de Projetos de Infraestrutura. Rio de Janeiro, 1999.

BRASIL. **Código Civil, Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002.

_____. **Constituição**, 1988.

_____. **Lei Complementar nº 116**, de 31 de julho de 2003.

_____. **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004.

_____. **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995.

_____. **Lei nº 9.074**, de 7 de julho de 1995.

_____. **Lei nº 9.277**, de 10 de maio de 1996.

_____. **Lei nº 10.233**, de 5 de junho de 2001.

CAIXETA-FILHO, J. V.; MARTINS, R. S. **Gestão Logística do Transporte de Cargas**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

CAMPOS NETO, C. A. S.; SOARES, R. P.; FERREIRA, I. M.; POMPERMAYER, F. M. E ROMMINGER, A. E. (2011). **Gargalo e demandas da infraestrutura rodoviária e os investimentos do PAC: Mapeamento IPEA de Obras Rodoviárias**. Texto para discussão 1592. ISSN 1415-4765. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=976>
Acesso em 10 de junho de 2017.

CORREIA, M. B. C. **Porque as reformas permanecem? A trajetória gradualista de mudanças no setor de infraestrutura rodoviária no Brasil entre 1985-2010**. 2011. Doutorado - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo.

DEPINÉ, Flávia Della Coletta. **Concessão de rodovias: modalidades e formas de remuneração do concessionário**. 2010. 185 p. Mestrado – Pontifícia Universidade Católica - SP, São Paulo.

FERREIRA, Ednardo de Oliveira. **Desenvolvimento de sistema de indicadores de avaliação da Infraestrutura rodoviária no contexto do desenvolvimento regional**. 2006. 175p. Mestrado – Universidade de Brasília, Brasília.

FILHO, B. P.; JÚNIOR, J. O. C.; PEREIRA, F. **Investimentos e Financiamento da infraestrutura no Brasil: 1990-2002**. Texto para discussão IPEA. Brasília, out. 1999. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=396>
Acesso em 10 de junho de 2017.

FLEURY, Paulo F; NAZÁRIO, Paulo; WANKE, Peter. **O Papel do transporte na estratégia logística**. 2010. Disponível em: < <http://www.ilos.com.br/web/o-papel-do-transporte-na-estrategia-logistica/> > Acesso em: 02/16/2017.

FRISCHTAK, Cláudio. **O investimento em Infraestrutura no Brasil: Histórico e Recente Perspectivas**. Volume 38, n^o 2: IPEA, 2008.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 5 ed. Fórum: Belo Horizonte, 2016.

GOMES, Carlos Filipe Ramalho. **Investimentos em infraestrutura de transportes e crescimento econômico: o caso da soja brasileira**. 2014. 62p. Graduação – Universidade de Brasília, Brasília.

GONZE, Nilson Corrêa. **Concessão em rodovias federais: uma análise da evolução dos modelos de regulação técnica**. 2014. Mestrado – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

HADDAD, Paulo Roberto. **A competitividade do Agronegócio e o desenvolvimento regional no Brasil: estudo de clusters**. Brasília: CNPq/Embrapa, 1999.

IBGE. **Cidades**. Disponível em:<<https://cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em 10 de junho de 2017.

JOURDAN, Instituto. **Comportamento Econômico de Jaraguá do Sul e demais Municípios Catarinenses entre os anos de 2000 e 2011**. Jaraguá do Sul, 2013.

KARAM, Rejane. **A concessão de rodovias paranaenses sob a ótica da regulação. Curitiba**. 2005. Mestrado – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

LACERDA, S. M. **O financiamento da infraestrutura rodoviária através de contribuintes e usuários**. BNDES Setorial Transportes. Rio de Janeiro, 2005.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MARTINS, R. S.; SILVA, G. J. C.; JAYME JÚNIOR, F. G. **Gasto Público com Infraestrutura de Transporte e Performance dos Estados Brasileiros: 1986-2003**. XXXI Encontro da ANPAD, 2007.

MASIEIRO, Sidinei Alex. **Questões e reflexões envoltas na relação entre desenvolvimento regional e estruturas portuárias**. 2007. 78 p. Graduação – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed. Malheiros: São Paulo, 2016.

MELLO, Celso Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de direito privado**. Tomo II. Ed. Borsoi, Rio de Janeiro, 1970.

OLIVEIRA, A. V. M. and TUROLLA, F. A. (2013) **Financiamento da infraestrutura de transportes**. Journal of Transport Literature, vol. 7, n. 1, pp. 103-126.

PIRES, J. C. L. e GIAMBIAGI, F. **Retorno dos novos investimentos privados em contextos de incerteza: uma proposta de mudança do mecanismo de concessão de rodovias no Brasil**. Texto para Discussão Nº 81. BNDES. Rio de Janeiro, 2000.

PIRES, J. C. L. e GOLDSTEIN, A. **Agências Reguladoras Brasileiras: Avaliação e Desafios**. Revista do BNDES, Nº 16. Rio de Janeiro, 2001.

RESENDE, Paulo Tarso Vilela de; SOUSA, Paulo Renato de; SILVA, João Victor Rodrigues. **Análise do modelo de concessão rodoviária no Brasil na percepção dos usuários**. São Paulo, 2011.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo; Best Seller, 1999.

SERMAN, C. **Análise dos Aspectos Críticos em Processo de Concessão de Rodovias**. 2008. Doutorado - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.

SILVA, Camila Santos. **Investimento e financiamento da infraestrutura rodoviária no Brasil: uma análise das parcerias público – privadas**. 2006. 88p. Graduação – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SIMIONATO, Vinícius Eduardo. **Concessão Autopista Litoral Sul (BR -116/376/101 Curitiba – Palhoça): Análise Econômica de Sua Implementação**. 2015. Graduação - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento e crise**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 1997.

SPANGER, Uwe. **O desafio na medição do bem-estar: controvérsias e Propostas: o caso do IDH 2011**. 2011. Doutorado - Universidade Federal do Paraná, Curitiba.