

A CONCESSÃO DE PORTOS NO BRASIL FRENTE AO PANORAMA INTERNACIONAL DAS CONCESSÕES DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES: INFLUÊNCIAS DA LEI Nº 12.815/2013

Lílian dos Santos Fontes Pereira Bracarense¹

Carlos Alberto Ayupe Vitoi²

José Matsuo Shimoishi³

As concessões de infraestrutura de transportes tornaram-se uma alternativa frequente a partir de década de 1990, no Brasil e no mundo. A partir da década de 2000, intensificou-se a pesquisa sobre os fatores críticos ao sucesso das concessões de infraestrutura, principalmente na modalidade de parceria público-privada (PPP), no Brasil e no mundo. No Brasil, em 2013, entrou em vigor a Lei nº 12.815, que introduziu algumas modificações na modelagem de concessões de portos. Este artigo tem o objetivo de identificar os fatores críticos ao sucesso de modelos de concessão e fomentar a discussão sobre como as alterações trazidas pela Lei nº 12.815 inserem o Brasil no contexto das melhores práticas de concessão de transportes no mundo. Para o desenvolvimento da pesquisa foi feita uma revisão sistemática da literatura sobre o panorama internacional de concessões de infraestrutura, uma pesquisa documental e revisão bibliográfica sobre a Lei nº 12.815/2013. Como resultado do trabalho, foram elencadas e discutidas as influências que as mudanças introduzidas pela legislação podem causar nos rumos das concessões de portos brasileiros, face às melhores práticas internacionais.

Palavras-chave: concessões de infraestrutura de transportes; parcerias público-privadas; fatores críticos de sucesso em concessões; nova Lei dos Portos; modelos de concessão brasileiros.

THE PORTS CONCESSION IN BRAZIL FRONT OF PANORAMA INTERNATIONAL TRANSPORT INFRASTRUCTURE CONCESSIONS: INFLUENCES OF LAW 12.815/2013

The transport infrastructure concessions have become a frequent alternative from the 1990s, in Brazil and worldwide. Since the 2000s, research on critical factors to the success of infrastructure concessions has been intensified, mainly in the public-private partnership modality, in Brazil and in the world. In Brazil, in 2013, came into effect the Law nº 12.815, which introduced some changes in the modeling ports concessions. This article aims to identify the critical factors for the success of concession models and to foster discussion about how the changes brought by the Law nº 12.815 inserted Brazil in the context of the best transport concessions practices in the world. To develop the survey was conducted a systematic review of the literature, allowing to identify the international panorama of the factors considered critical to the success of concessions. Then a documentary research and literature review of Law nº 12.815/2013 was made. As a result of

1. Doutora em transportes e professora adjunta I na Universidade Federal do Tocantins (UFTO). *E-mail:* <lilianfontes@uft.edu.br>.

2. Mestrando em transportes pela Universidade de Brasília (UnB) e auditor federal na Controladoria-Geral da União (CGU). *E-mail:* <betovitoi@gmail.com>.

3. Doutor em engenharia civil e professor-associado IV na UnB. *E-mail:* <matsuo@unb.br>.

the work, we could identify and discuss the influences that the changes introduced by the law may cause to the Brazilian ports concessions, given the international best practices.

Keywords: transport infrastructure concessions; public-private partnerships; critical success factors in concessions; new Ports Law 12.815/2013; Brazilian concession models.

LA CONCESIÓN DE PUERTOS EN BRASIL FRENTE EL PANORAMA INTERNACIONAL DE CONCESIONES DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE: INFLUENCIAS DE LA LEY 12.815/2013

Las concesiones de infraestructuras de transporte se han convertido en una alternativa frecuente a partir de la década de 1990, en Brasil y en todo el mundo. Desde la década de 2000, la investigación sobre los factores críticos para el éxito de las concesiones de infraestructuras, principalmente en forma de asociación público-privada, se intensificó en Brasil y en todo el mundo. En Brasil, en 2013, entró en vigor la Ley nº 12.815, que introdujo algunos cambios en las concesiones de puertos de modelado. Este artículo tiene como objetivo identificar los factores críticos para el éxito de los modelos de concesión y estimular el debate sobre cómo los cambios introducidos por la Ley nº 12.815 insertan Brasil en el contexto de las mejores prácticas de concesiones de transporte en el mundo. Para desarrollar la encuesta se llevó a cabo una revisión sistemática de la literatura, de apoyo identifica el panorama internacional de los factores que se consideran críticos para el éxito de las concesiones. A continuación, se realizó una investigación y revisión de la literatura documental de la Ley nº 12.815/2013. Como resultado de la obra, las influencias se enumeran y analizan los cambios introducidos por la ley puede hacer que la dirección de las concesiones de los puertos brasileños, dadas las mejores prácticas internacionales.

Palabras clave: concesiones de infraestructuras de transporte; asociaciones público-privadas; factores críticos de éxito en las concesiones; nueva Ley de Puertos 12.815/2013; modelos de concesión en Brasil.

LE CONCESSION DES PORTS AU BRÉSIL FACE AU PANORAMA INTERNATIONAL DE CONCESSIONS D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT: INFLUENCES DE LA LOI 12.815/2013

Les concessions d'infrastructures de transport sont devenues une alternative fréquente à partir des années 1990, au Brésil et dans le monde. Depuis les années 2000, la recherche sur les facteurs essentiels au succès des concessions d'infrastructure, principalement sous forme de partenariat public-privé, a intensifié au Brésil et dans le monde. Au Brésil, en 2013, est entrée en vigueur la Loi nº 12815, qui a introduit quelques changements dans les modélisation des concessions des ports. Cet article vise à identifier les facteurs essentiels à la réussite des modèles de concession et renforcer la discussion sur la façon dont les changements apportés par la Loi nº 12.815 insèrent le Brésil dans le cadre des meilleures pratiques en matière de concessions de transport dans le monde. Pour développer le sondage a été effectué une revue systématique de la littérature, permettant identifier le panorama international des facteurs considérés comme essentiels à la réussite de concessions. Ensuite, une revue de la littérature et une recherche documentaire de la Loi nº 12.815/2013 a été faite. En tant que résultat du travail, les influences ont été répertoriés et discutés comment les changements introduits par la loi peut entraîner la direction des concessions des ports brésiliens, compte tenu des meilleures pratiques internationales.

Mots-clés: les concessions d'infrastructures de transport; partenariats public-privé; facteurs critiques de succès dans les concessions; Loi des Nouveaux Ports 12.815/2013; modèles de concession brésiliens.

JEL: K2; L51; R42.

1 INTRODUÇÃO

A oferta de transportes é uma das condições básicas para o desenvolvimento de uma região. O transporte é necessário para receber matéria-prima e escoar a produção, e para que as pessoas realizem diversas atividades do dia a dia. Segundo Ferraz e Torres (2004), a evolução das cidades está atrelada ao desenvolvimento dos sistemas de transporte.

Desde os anos 1990, as concessões de transporte, incluindo parcerias público-privadas (PPPs), têm sido cada vez mais adotadas pelos governos como uma alternativa para o financiamento e as operações nos investimentos públicos, especialmente em infraestrutura de transporte, inclusive instalações portuárias. Em linhas gerais, as concessões podem ser classificadas de acordo com a rentabilidade do empreendimento, como Machado (2005) define: concessões onerosas são aquelas em que a rentabilidade financeira do empreendimento permite remunerar os concessionários sem necessidade de subsídios do poder público, que ainda exige pagamentos; as concessões gratuitas são aquelas cujas receitas remuneram o concessionário, mas o poder público não recebe nenhum aporte; e as subsidiadas são aquelas financeiramente inviáveis, mas devido a alguma importância estratégica, o poder público provê os recursos necessários para a iniciativa privada. A partir de 2004, pela Lei nº 11.079, passou a ser regulamentada a modalidade de PPPs, que é uma concessão celebrada entre a administração pública e um agente do setor privado, para implantação, exploração ou gestão de serviços de interesse público, cujos financiamento e investimento são de responsabilidade do setor privado, que será remunerado de acordo com seu desempenho durante o período de concessão (Mucci, 2011).

A vantagem apontada pelos defensores desses modelos reside em unir *expertise* e capital do setor privado ao interesse público. Diversos arranjos são possíveis e já foram empregados em diferentes casos. Passado o período de duração dos primeiros contratos de PPP na área de transportes, muitos autores têm analisado os fatores de sucesso e fracasso das parcerias. A ocorrência de falhas em algumas etapas do processo pode onerar sobremaneira a administração pública, incorrendo em prejuízos à responsabilidade fiscal dos órgãos competentes.

Em relação ao setor portuário, custos elevados e baixa eficiência das operações representam obstáculos que prejudicam a economia. Muitos desses problemas são percebidos como reflexos da burocracia do setor e da carência

de investimentos na modernização dos portos e das instalações portuárias. Como tentativa de melhorar essa situação, o marco regulatório do setor portuário passou por diversas modificações nas últimas décadas, com destaque para a edição da Lei nº 8.630/1993 – Lei de Modernização dos Portos. Em 2013, a Lei nº 8.630/1993 foi revogada, entrando em vigor a Lei nº 12.815, conhecida como nova Lei dos Portos, trazendo alterações significativas para a modelagem das concessões e dos arrendamentos nos portos organizados brasileiros.

Como analisam Farranha, Frezza e Barbosa (2014), as alterações referem-se: ao estabelecimento de metas e prazos para o alcance de níveis de serviço; à regulação da tarifa cobrada; às alterações de competências do poder concedente e demais entes envolvidos; à mudança no critério de julgamento das licitações; entre outros. No sentido de melhorar o desempenho do setor, as mudanças introduzidas pela nova Lei dos Portos devem aproximar o Brasil das melhores práticas observadas internacionalmente, o que o estudo desenvolvido visa verificar.

Nesse contexto, o presente trabalho tem o objetivo de identificar os fatores críticos ao sucesso de modelos de concessão e fomentar a discussão sobre como as alterações trazidas pela Lei nº 12.815 inserem o Brasil no contexto das melhores práticas de concessão de transportes no mundo. Para tanto, inicialmente se busca descrever o processo histórico que conduziu os rumos das concessões de infraestrutura de transportes no Brasil. Em seguida foi feita uma revisão sistemática da literatura, contemplando estudos sobre concessões de transporte no período de 1990 a 2015, identificando-se as diferenças de abordagens entre diferentes países e os fatores de sucesso e fracasso apontados nos estudos. Em seguida, foi feita uma análise da Lei nº 12.815/2013 à luz da abordagem internacional. Como resultado, são apontados os pontos críticos que aproximam e os que distanciam o Brasil das melhores práticas internacionais em termos de concessões.

2 HISTÓRICO DAS CONCESSÕES NO BRASIL

O Estado brasileiro, ao longo do tempo, organizou o desempenho de seus serviços públicos sob diversas modalidades. Como afirma Grotti (2007), o Estado brasileiro seguiu, embora quase sempre com algum atraso, o modelo dos países capitalistas adiantados da Europa continental nas suas relações com a economia.

A concessão de obra pública acontece há muito tempo, como mostram relatos de que na Grécia Antiga portos foram construídos por este procedimento. O mesmo se passou em Roma (Diez, 1979 *apud* Grotti, 2007). Na França, antes da Revolução Francesa, frequentemente, canais e pontes edificaram-se por este meio, isto é, a expensas do concessionário, o qual se remunerava cobrando diretamente dos usuários pela utilização destas obras (Laubadère, 1970; Auby e Ducos-Ader, 1970 *apud* Grotti, 2007).

No Brasil, como revela Tácito (1997), a concessão de serviços possibilitou a criação e a expansão da rede de estradas de ferro, de portos, de energia elétrica, de transporte coletivo. Esse tipo de concessão foi criada para atender aos serviços que exigiam grandes investimentos e pessoal técnico especializado em um contexto em que o poder público não podia assumir esses encargos. Assim, transferia-se para o setor privado a execução desses serviços, a serem remunerados pela exploração deles, geralmente na forma de tarifas pagas pelos usuários, embora não fosse o único meio possível de remuneração. Para possibilitar o retorno do investimento aplicado, o serviço era concedido no longo prazo (Medauar, 2003).

Estes traços iniciais da concessão de serviço público foram sendo alterados, entre outras causas, pelas cláusulas de “garantias de juros” e pela aplicação da teoria da imprevisão, levando o Estado a participar dos prejuízos advindos com a outorga da concessão (Grotti, 2007). A partir da terceira década do século XX ocorreu o declínio do regime das concessões agravado pela instabilidade econômica devida às grandes guerras (Matayoshi, 2004).

Nessa fase surgem sociedades de economia mista e empresas públicas, concebidas para conferir maior flexibilidade e eficácia à máquina administrativa nos moldes operacionalizados pelas empresas privadas. Grotti (2007) ressalta que a vantagem deste procedimento está no fato de que o Estado mantinha o seu poder de controle sobre o concessionário, inclusive na fixação de preços; por outro lado, assumia os riscos do empreendimento, já que ele era o acionista majoritário da empresa, perdendo, assim, a grande vantagem da concessão, que é a de poder prestar serviços públicos sem necessitar investir grandes capitais do Estado. As desvantagens da sociedade de economia mista sobressaem quando os conflitos entre os interesses do Estado e os interesses do particular começam a emergir. Por isso, as sociedades de economia mista minoritárias vão desaparecendo, aos poucos, para ceder lugar às majoritárias.

O interesse pela concessão ressurgiu a partir da década de 1980. Nas décadas de 1980 e 1990 o Brasil enfrentava uma fase de queda nos investimentos em infraestrutura em relação ao crescimento econômico, sendo menos de 2% do produto interno bruto (PIB) o valor atribuído à infraestrutura. Consequências desta situação foram os sucateamentos das estruturas públicas, tais como rodovias, portos, aeroportos, que prejudicam a economia do país devido à insuficiência no atendimento de demandas, aos encarecimentos dos produtos e serviços prestados. Tendo em vista esta necessidade de elevar os investimentos em infraestrutura, privatizações de empresas estatais foram as saídas inicialmente adotadas pelo governo para impulsionar os investimentos em infraestrutura, reduzindo a atuação do Estado no cenário econômico. No Brasil, a transferência de ativos públicos para empresas privadas envolveu setores de energia, telecomunicações,

siderurgia, mineração, transportes e bancário. Porém, esse processo perdeu a velocidade à proporção que o estoque de ativos privatizáveis do Estado diminuiu, sendo essa uma das principais causas da redução do volume de privatizações (Brandão e Saraiva, 2007). A carência de recursos por parte do Estado é o principal motivo para o estímulo a PPPs no Brasil. Em 1993, houve a implementação de PPPs por meio da promulgação da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que instituiu normas para licitações e contratos da administração pública. Posteriormente, entrou em vigor a Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessões comuns.

A concessão comum dos serviços públicos, de acordo com a Lei nº 8.987/1995, Artigo 2º, inciso II, é o contrato administrativo por meio do qual o Estado delega a exploração de determinado serviço público, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou ao consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. Devem ser fixadas as condições mínimas de qualidade, tendo o concessionário o direito de ver suas atividades remuneradas pela cobrança de tarifas dos usuários. Importante destacar que a Lei nº 11.079/2004 ressalta expressamente, em seu Artigo 2º, § 3º, que a concessão comum não constitui uma PPP, uma vez que são consideradas PPPs somente projetos que requerem algum tipo de complementação governamental na forma de contraprestações públicas.

A concessão de serviço público precedida da execução de obra pública, de acordo com a Lei nº 8.987/1995, Artigo 2º, inciso III, compreende a construção, total ou parcial, a conservação, a reforma, a ampliação ou o melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada ao particular pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado.

A concessão de uso de bem público é definida por Di Pietro (2009) como o contrato administrativo pelo qual a administração pública faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme sua destinação. Uma outra forma de atribuição de direito de uso de bens públicos a particulares é a concessão de direito real de uso, por sua vez, definida pelo Decreto-Lei nº 271, de 1967, alterado pela Lei nº 11.481, de 2007. Esse tipo de concessão aplica-se a terrenos públicos ou particulares e pode ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

Em 2004 foi editada a Lei nº 11.079/2004, que estabelece as normas gerais para licitação e contratação das PPPs. Tal lei conceitua PPP como sendo o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. A modalidade patrocinada, conforme determina o Artigo 1º, é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987/1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro ao parceiro privado. A concessão administrativa é mais utilizada para infraestruturas sociais, como hospitais e escolas. O poder público transfere a gestão do equipamento público para o investidor privado, estabelecendo níveis de desempenho, de quantidade de atendimentos e qualidade do serviço, e paga a ele 100% do valor da prestação do serviço.

Embora amplamente utilizadas desde a década de 1990, como salienta Azevedo (2014), as PPPs empregadas como modelo de financiamento foram mal utilizadas, uma vez que o objetivo delas não é garantir uma fonte de financiamento alternativa, mas sim garantir que o setor privado, para os mesmos resultados, consuma menos recursos. O autor afirma ainda que, a depender das opções políticas e de um conjunto de variáveis mal acauteladas, uma PPP pode trazer desequilíbrios graves às contas públicas e, por conseguinte, aos contribuintes. Brandão e Saraiva (2007) discutem ainda os riscos associados às garantias prestadas pelo setor público, na tentativa de viabilizar alguns projetos. Segundo os autores, ao conceder garantias a projetos de infraestrutura, o governo assume um passivo contingencial que, na maioria das vezes, não é adequadamente contabilizado nas contas públicas, que pode se tornar extremamente oneroso para o governo se os riscos envolvidos não forem quantificados e analisados corretamente.

Em relação ao setor portuário, como ressalta Frezza (2016), a Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630/1993) foi criada dois anos antes da Lei Geral de Concessões (Lei nº 8.987/1995) e mais de nove anos antes da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), entidade responsável pela regulação do transporte aquaviário, criada pela Lei nº 10.233/2001. Sendo assim, a Lei de Modernização dos Portos não contemplava as diretrizes gerais dos modelos de concessões e de agências reguladoras desde a sua origem, o que o autor identifica como explicação parcial para o descompasso, à época, entre o setor portuário e esses modelos.

De acordo com Guimarães (2014), devido a esse contexto, a Lei nº 8.630 criou seu próprio marco regulatório, que não era necessariamente harmonizado ao modelo que viria a ser definido pela legislação subsequente. A função de regulação das relações de mercado, em alguns casos, permanecia vaga ou era referida à estrutura da administração pública federal então vigente ou a entidades criadas pela própria lei.

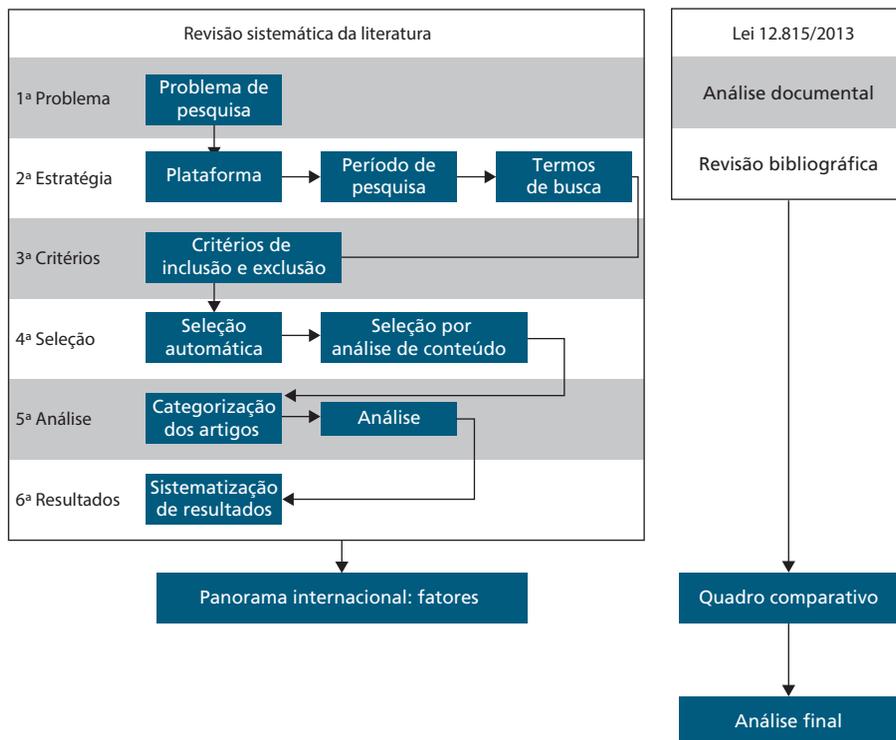
Frente às dificuldades ainda observadas no setor após anos de vigência da Lei de Modernização dos Portos, foi editada a Medida Provisória nº 595/2012, posteriormente convertida na Lei nº 12.815/2013 – nova Lei dos Portos –, e regulamentada pelo Decreto nº 8.033/2013, estabelecendo-se o novo marco regulatório do setor portuário. De acordo com Frezza (2016), o novo marco adota uma concepção norteada pela busca da modernização da gestão, ampliação da infraestrutura, atração de investimentos oriundos do setor privado e aumento da movimentação de cargas com redução dos custos de operação e eliminação de barreiras comerciais.

Diferentemente de sua antecessora, a nova Lei dos Portos insere-se em um cenário de concessões de infraestrutura no Brasil mais estruturado. Entendendo que diversos fatores podem atuar no sentido de conduzir uma concessão, seja qual for seu modelo, ao sucesso ou ao fracasso, buscou-se identificar o arcabouço internacional a respeito dos fatores críticos de sucesso para analisar como as mudanças ao modelo de concessão de portos no Brasil, introduzidas pela nova Lei dos Portos, apresentadas e discutidas na seção 5, inserem-se nesse contexto.

3 METODOLOGIA

O método empregado para conduzir a análise consistiu das etapas representadas no fluxograma da figura 1. As etapas são descritas na sequência.

FIGURA 1
Etapas de desenvolvimento da pesquisa



Elaboração dos autores.

3.1 Revisão sistemática da literatura

A revisão sistemática da literatura é uma técnica rigorosa, usualmente adotada na área da saúde, que tem como propósito identificar os estudos sobre um tema em questão. Como explicam Santos *et al.* (2014), a metodologia “difere das tradicionais revisões narrativas por adotar um processo replicável, científico e transparente, que garante rigor, integridade e qualidade dos resultados, proporcionando um caminho passível de auditoria sobre as decisões autores, os procedimentos adotados e as conclusões obtidas”. Na área de concessões o método foi adotado por Osei-Kyei e Chan (2015), que fizeram uma ampla revisão dos estudos publicados entre 1990 e 2013 sobre fatores críticos de sucesso em PPPs, não sendo restrita à área de transportes.

O método adotado neste trabalho une as etapas descritas por Santos *et al.* (2014) e por Osei-Kyei e Chan (2015), quais sejam:

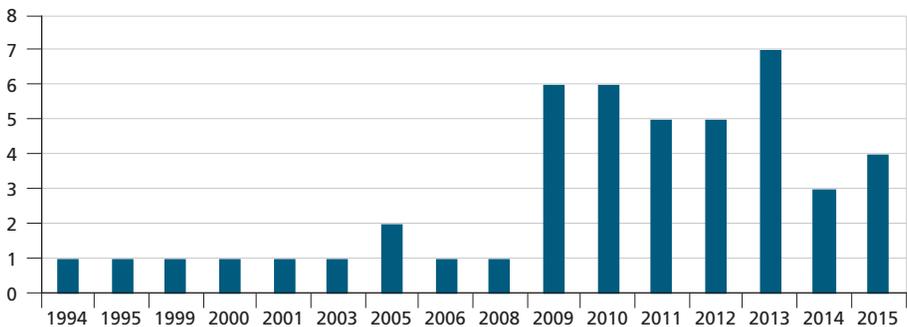
- definição do problema de pesquisa claro, objetivo e conciso;

- definição da estratégia de pesquisa, mediante a escolha das bases de dados, do período de pesquisa e dos termos de busca;
- definição de critérios para inclusão ou exclusão de trabalhos;
- seleção dos artigos, conforme a estratégia de pesquisa e os critérios de inclusão e exclusão;
- categorização e análise dos artigos selecionados, mediante a revisão profunda dos trabalhos selecionados, considerando apenas as obras relacionadas ao problema de pesquisa;
- sistematização dos resultados.

Aplicando o método de revisão sistemática da literatura no período de 1990 a 2015, foram encontrados 553 resultados para o termo de busca *transport concession* na base de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Após a seleção, conforme apresentado na metodologia, restaram 46 artigos de 25 periódicos diferentes que atendiam perfeitamente aos critérios definidos.

Analisando as publicações ao longo do tempo (gráfico), observa-se um importante aumento de estudos publicados a partir do ano 2009. Isso pode ser explicado em parte pela maior disponibilidade de dados e acúmulo de experiências das concessões iniciadas na década de 1990 que chegam ao fim nesse período. O ano de 2014 revela uma queda em relação aos anos anteriores, tendência que parece se manter em 2015, pelo menos até o mês de outubro.

GRÁFICO 1
Número de publicações por ano



Elaboração dos autores.

Foi possível observar que grande parte das publicações traz como metodologia estudos de caso, utilizando-se de contextos específicos de alguns países e regiões para análises e teste de hipóteses. Um considerável número de artigos

(quatorze) analisa o contexto de países europeus. Em seguida destaca-se a América Latina (seis). Porém, a maioria dos estudos trata o tema de forma geral, estabelecendo relações que se aplicam em nível internacional (dezoito). O restante dos trabalhos contempla casos de países africanos (um), asiáticos (cinco), norte-americanos (um) e oceânicos (um).

Como resultado dessa etapa foi obtido um panorama dos fatores críticos relacionados a concessões de infraestruturas de transportes, apresentado na seção 4.

3.2 Análise da Lei nº 12.815/2013

Essa etapa corresponde ao estudo da Lei dos Portos a partir da leitura do próprio documento e de material bibliográfico complementar. Como resultado é apresentada, na seção 4, uma breve descrição do contexto histórico em que a lei surge, as principais mudanças introduzidas e os efeitos esperados.

3.3 Quadro comparativo e análise final

A partir das duas etapas anteriores, as informações principais foram sintetizadas em um quadro comparativo. Esse quadro relaciona os principais fatores elencados na seção 4 e os aspectos da Lei nº 12.815/2013 descritos na seção 5, identificando relações de causa e efeito entre ambos. Essas relações são identificadas a partir de resultados dos estudos identificados na literatura, permitindo conduzir as análises conclusivas, apresentadas na seção 6, e as conclusões finais, na seção 7.

4 FATORES CRÍTICOS EM CONCESSÕES DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES: PANORAMA INTERNACIONAL

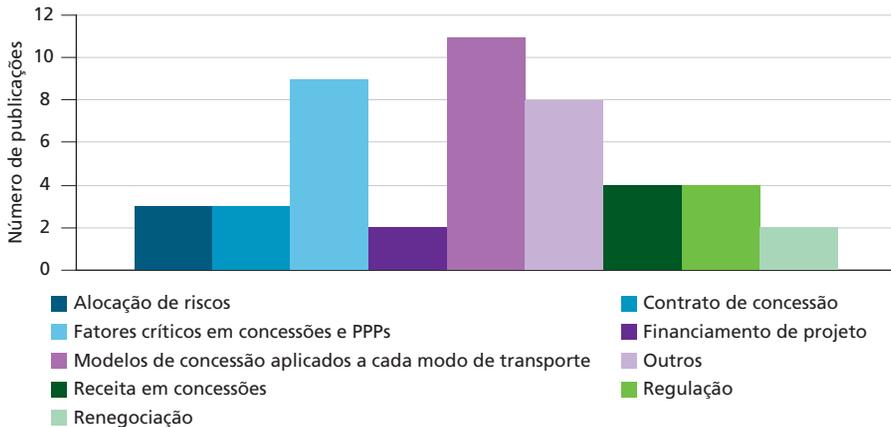
A análise dos artigos selecionados permitiu identificar sete áreas temáticas nas quais se enquadram pelo menos dois trabalhos, e ainda oito estudos que não se inseriam nessas áreas temáticas correspondem à oitava categoria “outros” (gráfico 2). Observa-se que o maior número de artigos dedica-se a analisar modelos de concessão de um modo de transporte específico, entre eles os sistemas aéreo (Cruz e Marques, 2011; Doll e Karagyozyov, 2010), rodoviário (Bel e Foote, 2009; Fayard, 2005), ferroviário (Martin, 2003) e a concessão de portos (Cabrera, Suárez-Alemán e Trujillo, 2015; Ferrari, Parola e Tel, 2015).

Vanelsländer *et al.* (2014) propuseram uma análise comparativa entre casos de PPPs de diversos modos de transporte, em países diferentes. Para permitir comparar os casos da eclusa de Deurganckdok, no Porto de Antuérpia, o veículo leve sobre trilhos de Reims e o anel rodoviário de Atenas, foi feita uma análise de contexto e de riscos. Apesar das limitações que devem ser resguardadas em uma análise comparativa, a análise do contexto permitiu aos autores fazerem algumas inferências sobre a abordagem dos riscos em cada caso, verificando que

existe maior competitividade e risco de tráfego nos projetos terrestres, e, apesar do maior risco, não contaram com meios mais seguros de recuperação.

GRÁFICO 2

Principais temas abordados nos artigos



Elaboração dos autores.

O segundo tema de destaque é a análise de fatores críticos em concessões e PPPs. Ao investigar esse assunto em Portugal, Macário, Ribeiro e Costa (2015) identificaram como principais fatores as deficiências na preparação dos contratos, a falta de ferramentas de avaliação de projetos e diretrizes, a falta de transparência e comprometimento político, além do viés otimista adotado nas previsões de demanda, que, em muitos casos, não se verificam na realidade e geram impactos financeiros ao poder público. Além desses, Osei-Kyei e Chan (2015) destacam a adequação da alocação e do compartilhamento de riscos, a estrutura regulatória, a estabilidade macroeconômica, a capacidade de financiamento do setor privado, entre muitos outros fatores que podem conduzir ao sucesso ou fracasso de uma concessão ou PPP. Outros autores dedicaram-se a estudar temas mais específicos, como alocação e compartilhamento de riscos (Chung, Hensher e Rose, 2010; Scandizzo e Ventura, 2010; Cruz e Marques, 2012), aspectos regulatórios (Moore, Straub e Dethier, 2014; Guasch, Laffont e Straub, 2008), incertezas de previsão de demanda (Baeza e Vassallo, 2012) e desenho do contrato (Bray e Mulley, 2013).

Risco pode ser entendido como qualquer fator, evento ou influência que ameace a condução bem-sucedida de um projeto, em termos de prazo, custo ou qualidade. A ocorrência de incertezas gera discontinuidades que elevam o custo de um acordo (Neves, 1995 *apud* Aragão *et al.*, 2004). Portanto, gerenciar o risco é fundamental para reduzir os possíveis custos do projeto. O gerenciamento de riscos envolve basicamente seis etapas: identificação preliminar, análise qualitativa,

análise quantitativa, alocação, mitigação e monitoramento (Aragão *et al.*, 2004). A etapa de alocação segue o princípio de que o risco deve ser alocado àquele que melhor sabe administrá-lo ao menor custo, e tem como objetivo, portanto, a minimização de custos do projeto (Franco e Pamplona, 2008).

Em relação ao contrato de concessão, Bray e Mulley (2012) classificam os fatores críticos de sucesso entre os que estão relacionados ao contexto do contrato, como o arcabouço legal que permeia o objeto; ao conteúdo do contrato, abrangendo o escopo dos serviços, a alocação de riscos entre as partes, os indicadores de *performance*, entre muitos outros; e à segurança e à gestão do contrato.

Um contrato de concessão, em quaisquer de suas modalidades, ocorre em um ambiente de informação imperfeita e incertezas, em que uma das partes pode tender a beneficiar-se via um comportamento oportunista ou estratégico. Nesse contexto, as relações contratuais precisam estar amparadas por um ambiente estável e um arcabouço legal claro, com responsabilidades bem atribuídas a cada parte. Essa estrutura regulatória bem delineada e independente é considerada em muitos estudos um dos fatores críticos do sucesso de um contrato (Macário, Ribeiro e Costa, 2015). Como demonstram Guasch e Straub (2009), a existência de um regulador no momento da assinatura do contrato reduz significativamente a probabilidade de ocorrência de renegociação do contato.

QUADRO 1

Fatores críticos para o sucesso do contrato de concessões de transporte

Tema	Fator crítico	Impacto
Contrato	Identificação dos riscos	A não identificação prévia de um risco pode incorrer em maiores custos do contrato.
	Alocação dos riscos	O risco deve ser alocado à parte com melhores condições de geri-lo; caso contrário, pode aumentar os custos ou inviabilizar a execução dos serviços.
	Previsão de demanda	Demandas superestimadas no contrato podem onerar o setor público, nos casos em que este assume o risco de demanda. Demandas subestimadas podem ocultar a viabilidade financeira do contrato.
	Clareza de responsabilidades e papéis entre as partes	Podem evitar conflitos e sobreposição de papéis.
Regulação do setor	Transparência e fluxo de informações	Aspectos necessários para assegurar o cumprimento do contrato.
	Indicadores de desempenho	O monitoramento e o controle do contrato requerem a existência de indicadores mensuráveis e alinhados com os objetivos do contrato.
	Arcabouço legal definido	A incerteza jurídica e a instabilidade política no setor podem inviabilizar a execução do projeto.
	Ambiente político e macroeconômico	Reduz o risco do projeto e fornece solidez para o planejamento.

Elaboração dos autores.

Embora se tente, para fins metodológicos, analisar cada um isoladamente, os fatores são inter-relacionados, produzindo efeitos combinados no modelo como um todo. Ainda assim, tentou-se sintetizar os principais fatores mencionados na literatura (principalmente nos trabalhos de Osei-Kyei e Chan (2015), Macário, Ribeiro e Costa (2015) e Bray e Mulley (2013), agrupados por temas no quadro 1. Não é levada em conta nenhuma hierarquização dos fatores apontados.

5 LEI Nº 12.815/2013 E DECRETO REGULAMENTADOR

O setor portuário foi inicialmente disciplinado pela Lei nº 8.630/1993, que, de acordo com Gilbertoni (2000), propôs-se a promover as mudanças necessárias a fim de alcançar os parâmetros mínimos internacionais de movimentação de portos, mas, fundamentalmente, de maneira específica para que fossem aproveitadas as locações regionais de cada terminal portuário. A nova legislação colocou os portos brasileiros diante de grandes desafios práticos e jurídicos, entre eles: reformular o sistema de gerenciamento de operações e de mão de obra, eliminar as interferências corporativas e burocráticas, e, principalmente, aproveitar, de forma racional, os espaços e as instalações.

Ainda em relação à Lei de 1993, Farranha, Frezza e Barbosa (2014) aponta que, por meio dessa lei, em seu Artigo 1º, § 2º, praticamente todos os serviços e estruturas até então operados pelo poder público (seja na esfera federal, seja estadual ou municipal) tiveram sua prestação delegada à iniciativa privada, por meio de licitação, ficando este apenas com a administração/gestão e com papel de autoridade portuária.

Posteriormente, foi estabelecido um novo marco regulatório para o setor portuário brasileiro, com a edição da Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012, convertida na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do país, eliminando a distinção de tipo de carga a ser movimentada no terminal, sepultando a diferença até então existente entre terminais privativos de uso exclusivo e de uso misto, mas manteve o regime jurídico aplicável a elas inalterado, qual seja, a outorga de autorização (Paoliello, 2014).

Além da concessão do porto organizado, a nova Lei dos Portos trouxe inovações, nas quais se destacam a caracterização jurídica dos arrendamentos de áreas dentro do porto organizado como concessão de uso de bem público e a sua aproximação com o instituto da concessão de serviço público, como também a flexibilização para o estabelecimento de terminais de uso privativo (TUPs), ao se retirar o critério de comprovação da preponderância de carga própria para se adquirir o direito de uso desses terminais.

Em relação aos contratos de concessão, foi estabelecida a cobrança de parâmetros de desempenho, a exigência de metas e prazos para o alcance de níveis de serviço, critérios e procedimentos de revisão e reajuste das tarifas praticadas, como também mudanças no critério de julgamento e adjudicação das licitações. A Lei nº 12.815/2013 prevê expressamente o critério de julgamento de menor tarifa, selecionando-se o licitante que se compromete a cobrar o menor valor dos usuários pelo uso dos serviços, garantido a modicidade tarifária. Como salienta Frezza (2016), trata-se de um modelo centrado na regulação tarifária, a ser aplicado em futuros contratos.

Além do critério de menor tarifa, a Lei nº 12.815/2013 prevê ainda, no seu Artigo 6º, que serão considerados como critérios para julgamento, de forma isolada ou combinada, a maior capacidade de movimentação, a menor tarifa ou o menor tempo de movimentação de carga, e outros estabelecidos no edital, na forma do regulamento. Observa-se que, embora estabeleça critérios de desempenho para a outorga, a lei não restringe o julgamento a esses critérios, permitindo a adoção de outros, o que tem resultado em licitações que adotaram como critério o maior valor de outorga, permitido pelo Decreto nº 8.464/2015, de acordo com dados dos leilões nºs 1, 2 e 3 de 2015 e 1, 2, 3, 4 de 2016 (Brasil, 2016). Embora estejam previstos na nova lei, esses critérios de julgamento ainda não foram implementados, não sendo possível observar seus efeitos.

Com a entrada em vigor da Lei nº 12.815/2013, as atribuições dos atores do setor portuário foram distribuídas entre a Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR), na condição de poder concedente, a Antaq e a autoridade portuária.

Como apontado por Farranha, Frezza e Barbosa (2014), a partir do novo marco regulatório, ao poder concedente, representado pela SEP/PR, compete a elaboração do planejamento setorial em conformidade com as políticas e diretrizes de logística integrada, ou seja, trata-se da prerrogativa de implementar políticas públicas.

Essa diretriz visa corrigir o quadro institucional vigente até a promulgação da lei, no qual se verificava que a autoridade portuária ficava responsável pela elaboração individualizada do planejamento do respectivo porto, contudo, sem garantir que esse planejamento estivesse integrado a uma programação nacional de investimentos.

Em cumprimento a essa determinação legal foi elaborado o Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), ferramenta de apoio à tomada de decisões e busca de resultados para os problemas provocados pela falta de uma estrutura uniforme na divisão clara de tarefas e responsabilidades entre entidades públicas e privadas.

Compete ainda à SEP/PR a definição de diretrizes para a realização dos procedimentos licitatórios, inclusive para os respectivos editais e instrumentos convocatórios, como também a aprovação dos Planos de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ).

Já as competências da Antaq, definidas no Artigo 6º, §§ 2º e 3º da Lei nº 12.815/2013, abrangem a realização do procedimento licitatório para a concessão do serviço, e a atuação como agente regulador, acompanhando os termos do contrato de concessão e aplicando, se for o caso, infrações e penalidades. Essas atribuições podem ser entendidas como estando no plano tático do setor portuário.

Por fim, compete à administração do porto organizado, denominada autoridade portuária, as atribuições previstas no Artigo 17 e seguintes da Lei nº 12.815/2013, que compreendem atividades relacionadas ao gerenciamento da operação portuária, como a elaboração do PDZ, em conformidade com o PNLP, a arrecadação dos valores das tarifas relativas às suas atividades, a realização de investimentos etc.

De acordo com Frezza (2015), trata-se de um modelo complexo, pois não há apenas a agência reguladora, mas também uma secretaria e as administrações dos portos. Embora as atribuições mais estratégicas estejam centralizadas na SEP/PR, esses entes trabalham de forma conjunta e integrada para executar as políticas públicas formuladas para o setor e pôr em prática a operacionalização dos portos.

Definidas as atribuições dos atores, outros fatores relevantes que integram a estrutura regulatória para a concessão de portos emergem. Como mencionado na seção 4 deste artigo, a experiência internacional aponta o gerenciamento do risco como um dos fatores críticos para o sucesso em concessões de infraestrutura de transportes.

Dal Magro, Filipin e Fernandes, (2015) apresentam conceitos de riscos envolvidos nessas operações, trazendo a abordagem do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Coso) e a visão de uma empresa de auditoria independente, no caso a PricewaterhouseCoopers (PWC). Para o primeiro, todos os eventos que tenham probabilidade de ocorrência devem ser identificados pela organização, bem como monitorados, no decurso das suas atividades. Mas o Coso não apresenta uma tipificação quanto aos riscos existentes, aborda os fatores externos e internos como fundamentais para o êxito do reconhecimento dos eventos. Na sequência, a PWC aponta que “(...) os riscos podem surgir de fatores internos e externos, como concorrência e complexidade do mercado, condições econômicas, mudanças

normativas, pontos fracos no modelo de negócios da companhia e deficiências nos controles internos” (PWC, 2007, p. 53 *apud* Dal Magro, Filipin e Fernandes, 2015).

De acordo com a distribuição de atribuições definida pela Lei dos Portos, compete à Antaq a formulação das regras dos editais de licitação e do contrato de concessão, tendo como referência as diretrizes estipuladas pela SEP. Dessa forma, de acordo com a carta de serviços da agência (Brasil, 2016), a Antaq realiza a análise e a instrução de processos licitatórios visando à concessão de portos organizados, bem como ao arrendamento de áreas e instalações portuárias. Em atendimento ao disposto no Decreto nº 8.033/2013, a agência realiza os estudos prévios de viabilidade técnica, econômica e ambiental do objeto do arrendamento ou da concessão, quando necessária, em conformidade com as diretrizes do planejamento do setor portuário.

No âmbito dessa atividade, e como evidenciado nos leilões nºs 1, 2 e 3 de 2015 e 1, 2, 3 e 4 de 2016 (Brasil, 2016), para arrendamento de áreas em portos organizados, a Antaq define, entre outras, as diretrizes técnicas e os parâmetros do arrendamento, entre eles os parâmetros de desempenho, a análise financeira, o estudo de demanda do empreendimento e a alocação de riscos. De acordo com os editais dos leilões anteriormente citados, os riscos serão suportados pela contratada, que deverá, a partir dos estudos disponíveis, como também em função da própria estratégia empresarial, apresentar proposta que suporte esses riscos, possibilitando atender às condições contratuais e trazendo retorno ao próprio investimento.

Entretanto, como mencionado por Macário, Ribeiro e Costa (2015), o sucesso da concessão está diretamente relacionado com a consistência dos procedimentos de preparação dos contratos, a suficiência das ferramentas de avaliação de projetos e a fidedignidade das estimativas que sustentam o empreendimento.

Além desses aspectos, o novo regramento ajustou o papel dos conselhos de autoridade portuária para cada porto organizado, que perderam o caráter deliberativo e tornaram-se um órgão consultivo da administração do porto, cujas competências estão dispostas no Artigo 36 do Decreto nº 8.033/2013, sendo que estas abrangem ações para promover a racionalização do uso das instalações, alterações no plano de desenvolvimento e zoneamento do porto.

Essa mudança reforça o caráter de centralização na SEP/PR, reduzindo a participação das autoridades locais nos processos de tomada de decisão. Por um lado, isso seria prejudicial, visto que as demandas específicas do porto são de conhecimento da autoridade local. Por outro lado, como observa Frezza (2016), é possível constatar que ocorreram avanços no setor portuário no que

diz respeito à padronização de normas e procedimentos, bem como ao planejamento integrado dos portos brasileiros. De acordo com o autor, a variação de forma e conteúdo dos instrumentos jurídicos celebrados antes do novo marco regulatório entrar em vigor evidencia que cada autoridade portuária conduzia a elaboração e a gestão de contratos de arrendamento de forma particular.

A partir do novo marco legal foram realinhadas as competências dos atores e alterados os mecanismos e procedimentos para contratação e operação das estruturas portuárias com o objetivo de aumentar a competitividade do setor. Além da esperada ampliação da competitividade do setor, essa modernização pode contribuir para a melhoria do ambiente de negócios, fomentar o interesse de investidores da área de infraestrutura, contribuir para a geração de empregos, melhoria do serviço prestado e redução do custo de transporte.

6 RUMOS DA CONCESSÃO DE PORTOS NO BRASIL FRENTE AO PANORAMA INTERNACIONAL

As exigências e atribuições definidas pela Lei nº 12.815/2013 e pelo Decreto nº 8.033/2013 tendem a promover mudanças no cenário de concessões portuárias no Brasil. A fim de avaliar a influência dessas mudanças nos fatores críticos para o sucesso das concessões identificados anteriormente e as perspectivas para o setor, foi elaborado o quadro 2.

QUADRO 2

Influências da Lei nº 12.815/2013 e do Decreto nº 8.033/2013 no cenário do setor portuário no Brasil

Tema	Fator crítico	Interferência da Lei nº 12.815/13 e decreto	Perspectiva
Contrato	Identificação dos riscos	À agência reguladora do setor compete identificar e alocar os riscos de cada empreendimento concedido. Ao parceiro privado cumpre avaliar os riscos envolvidos e, caso aceite a operação, precificá-los e operar para mitigá-los.	Tendo em vista a duração dos contratos de concessão, não há possibilidade de previsão de todos os riscos envolvidos na operação. Entretanto, os riscos serão minorados em função da maior previsão de avaliação dos fatores externos e internos.
	Alocação dos riscos		
	Previsão de demanda	Etapa do estudo de viabilidade do empreendimento a cargo da agência reguladora.	Fator importante para a sustentabilidade do projeto. A execução do estudo de viabilidade pela agência pode reduzir o risco de superdimensionamento da projeção de demanda, o que poderia trazer desequilíbrio financeiro ao contrato.
	Clareza de responsabilidades e papéis entre as partes	A lei delimitou o nível e a abrangência de atuação de cada ator, prevenindo a ocorrência de sobreposições e permitindo o desdobramento das diretrizes estratégicas aos níveis tático e operacional.	Ampliação da segurança jurídica.

(Continua)

(Continuação)

Tema	Fator crítico	Interferência da Lei nº 12.815/13 e decreto	Perspectiva
Estrutura regulatória	Transparência e fluxo de informações	Alteração do papel dos conselhos de autoridade portuária para cada porto organizado, tornando-se órgão consultivo da administração do porto.	Participação dos usuários, dos trabalhadores e do empresariado na gestão das estruturas portuárias.
	Indicadores de desempenho	Foram introduzidas nos contratos cobrança de parâmetros de desempenho, exigência de metas e prazos para o alcance de níveis de serviço, regulação da tarifa cobrada e mudanças no critério de julgamento e adjudicação das licitações.	O efeito positivo dessa alteração poderá ser percebido desde que sejam efetivamente implementados nos contratos e haja instrumentos de monitoramento e fiscalização.
	Arcabouço legal definido	Essa lei atua em conformidade com as demais regras gerais para concessões de serviços vigentes no país.	Ao se inserir no ordenamento jurídico brasileiro, a nova lei tem o condão de trazer melhorias no procedimento de concessão de portos, como também os resultados decorrentes desse processo.
	Ambiente político e macroeconômico	A lei não influencia diretamente o cenário político e macroeconômico, mas, ao centralizar responsabilidades na SEP/PR, Antaq e autoridade portuária colaboram para a padronização de normas e procedimentos e a realização de um modelo de planejamento integrado, fortalecendo o setor em relação a instabilidades interinstitucionais.	Em decorrência da lei estão sendo implantados planos setoriais e de investimentos que podem contribuir para a melhoria do cenário macroeconômico.

Elaboração dos autores.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo permitiu verificar o destaque que o tema concessões de transportes vem ganhando no campo da pesquisa, expresso pelo aumento do número de publicações nos últimos anos. Apesar de existir uma boa quantidade de estudos sobre a América Latina, foram encontrados poucos estudos mais detalhados sobre o Brasil no levantamento feito. É possível observar uma predominância de trabalhos preocupados em analisar fatores críticos dos contratos de concessão de forma geral. Pode-se concluir a esse respeito que existe uma tendência de pesquisas focadas em buscar melhorias para as práticas atuais de concessão a partir da análise de casos e experiências anteriores.

Ao relacionar os principais fatores considerados na literatura internacional como críticos ao sucesso de concessões de transportes, foram identificados dois grupos distintos: fatores ligados ao contrato e fatores relacionados à estrutura regulatória.

Em relação à concessão de portos, a análise da Lei nº 12.815/2013 e do Decreto nº 8.033/2013 apontou diversas alterações, contemplando as atribuições dos atores, elementos do contrato e flexibilização de alguns elementos com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do país. A análise pormenorizada dessas modificações face aos fatores críticos ao sucesso das concessões indicou que de modo geral a implementação da lei tende a trazer melhorias para o cenário das concessões portuárias, uma vez que delimita responsabilidades e

exige parâmetros a serem monitorados. Um ponto de atenção refere-se à estrutura regulatória, que abrange diferentes órgãos e requer uma boa coordenação de ações para que não incorra em burocracia e sobreposição de papéis.

Ressalta-se que o estudo realizado baseia suas conclusões em um arcabouço bibliográfico de casos nacionais e internacionais, indicando uma tendência de efeito que as alterações da legislação podem trazer para o desempenho do setor. Sugere-se que futuramente sejam realizados estudos de caso de concessões cujo modelo de contrato tenha sido submetido à Lei nº 12.815/2013, para verificação das tendências levantadas neste artigo. Para tanto, o quadro 2 pode ser empregado como referencial metodológico para análise dos contratos.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, J. J. G. *et al.* **Parcerias sociais para o desenvolvimento nacional e fatores críticos para o seu sucesso**. Natal: EDUFRRN, 2004.

AZEVEDO, S. **PPP e o custo de um estado fraco**: toda a verdade sobre as parcerias público-privadas. Portugal: Aletheia Editores, 2014.

BAEZA, M. A.; VASSALLO, J. M. Traffic uncertainty in toll motorway concessions in Spain. **Proceedings of the Institution of Civil Engineers Transport**, v. 165, p. 97-105, 2012.

BEL, G.; FOOTE, J. Tolls, terms and public interest in road concessions privatization: a comparative analysis of recent transactions in the USA and France. **Transport Reviews**, v. 29, n. 3, p. 397-413, 2009.

BRANDÃO, L. E. T., SARAIVA, E. C. C. Risco privado em infra-estrutura pública: uma análise quantitativa de risco como ferramenta de modelagem de contratos. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 6, p. 1035-1067, 2007.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Leilões – arrendamentos portuários**. Brasília: Antaq, 2016.

BRAY, D.; MULLEY, C. Workshop 4: designing contracts/concessions: what has worked and what has not and why? 12th International Conference Series on Competition and Ownership in Land Passenger Transport. **Research in Transportation Economics**, v. 39, p. 226-231, 2013.

CABRERA, M.; SUÁREZ-ALEMÁN, A.; TRUJILLO, L. Public-private partnerships in Spanish ports: current status and future prospects. **Utilities Policy**, v. 32, p. 1-11, 2015.

CHUNG, D.; HENSHER, D. A.; ROSE, J. M. Toward the betterment of risk allocation: investigating risk perceptions of Australian stakeholder groups to public private-partnership toll road projects. **Research in Transportation Economics**, v. 30, p. 43-58, 2010.

CRUZ, C. O.; MARQUES, R. C. Contribution to the study of PPP arrangements in airport development, management and operation. **Transport Policy**, v. 18, p. 392-400, 2011.

_____; _____. Risk-sharing in seaport terminal concessions. **Transport Reviews**, v. 32, n. 4, p. 455-471, 2012.

DAL MAGRO, C. B.; FILIPIN, R.; FERNANDES, F. C. Gestão de riscos: análise da evidenciação de riscos nas concessionárias de rodovias listadas na Bovespa com base na metodologia Coso. **Contexto**, v. 15, n. 30, p. 57-75, 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Método, 2009.

DOLL, C.; KARAGYOZOV, K. Violation or strengthening of the self-financing doctrine at international airports by SMCP funded PPP schemes? **Research in Transportation Economics**, v. 30, n. 1, p. 74-86, 2010.

FARRANHA, A. C.; FREZZA, C. S.; BARBOSA, F. O. Nova Lei dos Portos: desafios jurídicos e perspectivas de investimentos. **Revista Direito FGV**, v. 11, n. 1, p. 89-116, 2014.

FAYARD, A. Analysis of highway concession in Europe. Procurement and financing of motorways in Europe. **Research in Transportation Economics**, v. 15, p. 15-28, 2005.

FERRARI, C.; PAROLA, F.; TEI, A. Governance models and port concessions in Europe: commonalities, critical issues and policy perspectives. **Transport Policy**, v. 41, p. 60-67, 2015.

FERRAZ, A. C. C. P.; TORRES, I. G. E. **Transporte público urbano**. São Carlos: Rima, 2004.

FRANCO, V. G.; PAMPLONA, J. B. Alocação de riscos em parcerias público-privadas no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 39, n. 1, p. 25-45, 2008.

FREZZA, C. S. Modelo de concessão de serviços públicos e o novo marco regulatório do setor portuário. **Revista Direito Setorial e Regulatório**, v. 1, n. 1, p. 187-210, 2015.

_____. A nova Lei dos Portos e os modelos de concessões e de agências reguladoras: mecanismos para a garantia do interesse público. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

GILBERTONI, C. A. C. A Lei de Modernização dos Portos. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, 2000. Disponível em: <<https://goo.gl/oCkiqF>>. Acesso em: 3 jan. 2017.

GROTTI, D. A. M. A experiência brasileira nas concessões de serviço público. *In*: SUNDFELD, C. A. (Org.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2007.

GUASCH, J. L.; LAFFONT, J.; STRAUB, S. Renegotiation of concession contracts in Latin America. **International Journal of Industrial Organization**, v. 26, p. 421-442, 2008.

GUASCH, J. L.; STRAUB, S. Corruption and concession renegotiations. Evidence from the water and transport sectors in Latin America. **Utilities Policy**, v. 17, p. 185-190, 2009.

GUIMARÃES, E. A. Regulação dos portos no Brasil: evolução e perspectivas. *In*: PINHEIRO, A. C.; FRISCHTAK, C. R. (Orgs.). Gargalos e soluções na infraestrutura de transportes. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

LAUBADÈRE, A. **Traité élémentaire de droit administratif**. 5. ed. Paris: LGDJ, 1970. v. 2.

MACÁRIO, R.; RIBEIRO, J.; COSTA, J. D. Understanding pitfalls in the application of PPPs in transport infrastructure in Portugal. **Transport Policy**, v. 41, p. 90-99, 2015.

MACHADO, K. **Concessões de rodovias: mito e realidade**. 2. ed. São Paulo: Prêmio, 2005.

MARTIN, B. Railroad concessions off track from the start. **Nacla Report on the Americas**, v. 36, n. 4, p. 24, 2003.

MATAYOSHI, N. N. **O instituto da permissão de serviços públicos no atual ordenamento jurídico brasileiro**. 2004. Monografia (Pós-graduação em Controle Externo) – Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2004.

MEDAUAR, O. O direito administrativo em evolução. 2. ed. rev. atual e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MOORE, A.; STRAUB, S.; DETHIER, J. J. Regulation, renegotiation and capital structure: theory and evidence from Latin American transport concessions. **International Journal of Industrial Organization**, v. 45, p. 209-232, 2014.

MUCCI, A. M. P. M. **Análise comparativa de modelos de concessão de rodovias no Brasil: um enfoque na segurança viária**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

OSEI-KYEI, R.; CHAN, A. P. C. Review of studies on the critical success factors for public–private partnership (PPP) projects from 1990 to 2013. **International Journal of Project Management**, v. 33, p. 1335-1346, 2015.

PAOLIELLO, E. R. Análise dos aspectos concorrenciais no âmbito da Lei 12.815/2013. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 9, n. 1, p. 26-50, 2014.

SANTOS, L. S. *et al.* Análise da literatura de geografia do tempo aplicada ao transporte urbano de cargas. *In*: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES, 28., 2014, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Anpet, 2014.

SCANDIZZO, P. L.; VENTURA, M. Sharing risk through concession contracts. **European Journal of Operational Research**, v. 207, p. 363-370, 2010.

TÁCITO, C. Reformas do estatuto de concessões de serviços Públicos. **Temas de Direito Público**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 754-755, 1997.

VANELSLANDER, T. *et al.* Cross-sectoral comparison of concessions in transport. **Built Environment Project and Asset Management**, v. 4, n. 1, p. 22-39, 2014.

Data da submissão: 28/10/2016

Primeira decisão editorial em: 28/12/2016

Última versão recebida em: 09/01/2017

Aprovação final em: 31/01/2017

