

Rodovias

Os caminhos das concessões rodoviárias: Estrada livre à frente

Caio de Souza Loureiro

Sócio de TozziniFreire Advogados nas áreas de Infraestrutura e Energia e Direito Administrativo e Projetos Governamentais

Dentre os setores de infraestrutura, as rodovias sempre tiveram protagonismo no Brasil. Principal modal logístico, é por meio delas que boa parte da produção agrícola e de *commodities* é escoada, além de serem o principal meio de transporte de passageiros por via terrestre.

Com uma malha gigantesca, dividida entre os três entes federativos, o setor rodoviário é altamente demandante de investimentos e, não por acaso, foi um dos que mais experimentou concessões, especialmente a partir da década de 1990. Contudo, mesmo com a sua relevância e protagonismo, as concessões rodoviárias padeceram com muitos problemas ao longo do tempo, tendo experimentado períodos de menor oferta, além de diversos contratos com problemas que se arrastavam – e se arrastam – por longos anos.

Se a energia era a galinha dos ovos de ouro da infraestrutura, atraindo um volume maciço de investimentos – muito, em parte, pela segurança e estabilidade regulatórias – as rodovias padeciam de uma regulação muito fragmentada, muitas vezes concretizada casuisticamente em cada contrato. O custo regulatório, para o Estado e para investidores, era altíssimo. Não por raro, uma mesma *holding* de concessões precisava lidar com múltiplas matrizes contratuais, impedindo uma análise e gestão sistêmica, um problema que também sacrificava os reguladores.

Essa situação começou a mudar nos últimos anos, fomentada por esforços do setor público e por uma articulação maior do setor privado, mas, sobretudo, pelo diálogo que se abriu entre esses dois *stakeholders*. Do lado público, notadamente pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), que promoveu uma ampla revisão e edição de atos normativos, por meio dos Regulamentos de Concessões Rodoviárias (RCR) e, mais recentemente, pela Agência de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), que vem passando por uma grande reformulação. Na vertente privada, as concessionárias, capitaneadas pela ABCR, sua associação, passaram a participar mais ativamente das discussões e a contribuir de modo mais efetivo com o aprimoramento da regulação.

Até mesmo o Tribunal de Contas da União (TCU) contribuiu com a diminuição dos litígios, por meio da atuação da SECEX Consenso, órgão interno responsável pela mediação entre governo e empresas. A atuação da SECEX Consenso acabou sendo determinante para solucionar as concessões que, tendo apresentado problemas na sua execução, esperaram anos pela relicitação, sem sucesso. Hoje, diversos contratos já foram renegociados ou encerrados, permitindo inclusive que fossem novamente licitados, em virtude dos acordos celebrados no TCU.

Hoje, temas como risco de demanda e custo de insumos já recebem tratamento mais adequado nos contratos de concessão rodoviária. Riscos residuais também já são previstos nos contratos, a mitigar o impacto de eventos não previstos na alocação de riscos tradicional. Se antes reinava

Rodovias

Os caminhos das concessões rodoviárias: Estrada livre à frente

a concepção de que o máximo de riscos deve ser alocado ao privado, hoje, o setor vivencia um arranjo muito mais equânime e eficiente no tratamento dispensado aos riscos contratuais.

A evolução da regulação setorial rodoviária já apresenta resultados positivos. Em 2024, apesar de um número maciço de leilões, houve intensa competição, fruto, sobretudo, de novos interessados no setor. É relevante notar que esses novos investidores são, sobretudo, fundos de investimentos nacionais, que já possuíam atuação destacada em outros setores – sobretudo, energia – e que passaram a olhar e a participar dos projetos rodoviários.

A chegada desses investidores deve manter o pipeline de projetos aquecidos e, ainda, trazer novas questões à mesa. É esperado que a lógica dos fundos de investimentos tenha temas que não são usualmente discutidos no âmbito do setor rodoviário, até então dominado por empresas voltadas à operação das concessões. Do seu lado, os fundos também vão precisar amadurecer o conhecimento sobre o setor, e, não por acaso, alguns deles têm optado por participar dos leilões em consórcio com empresas de construção ou de operação, já familiarizadas com as regras e a dinâmica do setor.

Atualmente, já há um volume expressivo de novos leilões previstos, tanto no âmbito federal quanto em alguns estados. A nova fronteira do setor parece ser, portanto, a parte da malha rodoviária que é menos atrativa ao setor privado seja por uma expectativa de receita tarifária menor, seja por um volume maior de investimentos. Esses trechos, no entanto, podem ter grande importância social ou regional, o que justificaria maior atenção na definição dos próximos projetos de concessão.

Para essa parcela, é importante pensar em modelos distintos da concessão comum, com destaque para as parcerias público-privadas (PPPs). Nesse caso, a contraprestação pública, paga pelo poder concedente pode suprir, no todo ou em parte, a receita tarifária, tornando viáveis projetos que não o seriam se ancorados apenas na receita advinda da cobrança de pedágio. É possível pensar, também, em estruturas obrigacionais mais enxutas, priorizando a trafegabilidade por meio de manutenção e conservação. Em muitos casos, não há necessidade de grandes investimentos na ampliação de capacidade, mas a garantia de qualidade na via já seria um grande avanço para a qualidade dos serviços.

Contemplar esses trechos menos atrativos parece ser mais um problema de iniciativa do que de disponibilidade de recursos. Afinal, tradicionalmente, os órgãos responsáveis pela gestão de rodovias já gastam valores significativos em contratos de manutenção e conservação. Ajustar a destinação desses recursos para um modelo contratual mais eficiente pode ser a chave para aprimorar a qualidade dessa parcela da malha rodoviária nacional.