

FGV DIREITO SP
MESTRADO PROFISSIONAL
DIREITO PÚBLICO – TURMA 1 (2017)

**REVISÃO QUINQUENAL: PROBLEMATIZANDO OS POSICIONAMENTOS DO TCU E DA ANTT EM MATÉRIA DE
ALTERAÇÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE RODOVIAS FEDERAIS**

Caio Cesar Figueiroa

Projeto de pesquisa apresentado ao Mestrado
Profissional da FGV Direito SP, sob orientação do
professor Caio Mario da Silva Pereira Neto

Versão de 11.09.2017

SÃO PAULO
2017

1. Tema, contexto e delimitação de escopo

O presente projeto de pesquisa se preocupará com a exploração de prática jurídica, por meio da identificação de problema prescritivo quanto à abrangência das Revisões Quinquenais nos contratos de concessão de rodovias federais. Trata-se de instrumento de revisão contratual peculiar, previsto nos contratos de concessão de rodovias federais a partir de 2008, por determinação do Tribunal de Contas da União (TCU), e que, tal como previstos nestes instrumentos, poderá viabilizar a revisão da Concessão ou do Programa de Exploração Rodoviária, a fim de adequá-los às reais necessidades do Sistema Rodoviário ou do cenário econômico.

Como se pode notar, é instrumento de abrangência amplíssima. Além disso, apesar de quase uma década desde sua primeira previsão, o instrumento ainda não foi implementado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Por se tratar de instrumento ainda não utilizado e de escopo ainda indefinido, o instrumento tem gerado grandes expectativas bem como preocupações. Este trabalho terá por enfoque propor modelo de cláusula que regulamente os padrões procedimentais desta revisão, em consonância com a grande questão teórica atrelada aos limites das alterações sobre os contratos de concessão.

Quando se discute o quadro institucional brasileiro, especificamente quanto aos entraves do desenvolvimento econômico, os gargalos da infraestrutura nacional aparecem como um dos temas corriqueiros. No quesito qualidade da infraestrutura rodoviária, o Brasil ocupa a 111^a posição no *ranking* de competitividade global¹, além de apresentar resultados inferiores ao de países subdesenvolvidos². Diante deste quadro, é evidente a necessidade de se promover novos projetos para expansão e melhoria da malha rodoviária, assim como de aperfeiçoar as concessões já existentes, a fim de estabilizar os níveis de qualidade dos serviços.

Para compreensão da evolução de projetos no setor de rodovias, toma-se como objeto de estudo as concessões do governo federal. Conta-se, atualmente, com 20 contratos de

¹ De acordo com o ranking que mede a eficiência da cadeia de logística do Banco Mundial, em 2016, o Brasil passou a ocupar a 55^a posição, dentre 160 países avaliados. Em comparação com o ano de 2012, o país foi rebaixado drasticamente, pois ainda figurava a 45^a colocação. (Índice de Performance em Logística do Banco Mundial. Disponível em: <<http://ipi.worldbank.org/international/global>>. Acesso em: 09 de novembro de 2016).

² Pesquisa promovida pela Confederação Nacional de Transportes (2016).

concessão vigentes, totalizando cerca de 9.344,8 km³, sendo os últimos contratos licitados frutos do Programa de Investimentos em Logística (PIL). Recentemente, foi editada a Medida Provisória nº 727, que trata do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)⁴, programa do governo federal destinado à retomar o crescimento econômico por meio de investimentos em infraestrutura, o qual também inclui a exploração de rodovias.

Tomando as referências de planejamento estatal mais recentes, é curioso observar que a estratégia de governo atual para a alavancagem de projetos é totalmente distinta da época em que se iniciaram as primeiras concessões, por meio do Programa de Concessões Rodoviárias Federais (PROCROFE), no início da década de 90.

A grande diferença entre os modelos consistiu no tipo de regulação econômico-financeira destes contratos. É que nas concessões da assim chamada 1ª Etapa, adotou-se a *modelagem estática*⁵, que atrelava o equilíbrio econômico-financeiro do contrato às variáveis da proposta, de modo a vincular as peculiaridades da época da outorga da concessão ao longo de toda a vigência contratual.

Esta opção decorreu justamente da conjuntura daquela época, não muito diferente da atual, em que o ambiente macroeconômico atravessava períodos de grande instabilidade, além de um certo grau de desconfiança do mercado sobre o incipiente programa de concessões. Diante desse contexto, agravado também pela peculiar escassez de recursos públicos que acometia o Estado brasileiro, a solução para a atração de investidores somente se concretizou com o oferecimento de uma taxa de retorno financeiro atrativa e que cobrisse as expectativas de mercado, implicando contratos com número reduzido de investimentos e tarifas relativamente elevadas.

Natural, portanto, que a remuneração das concessionárias da 1ª Etapa tenha sido fixada com base nos riscos que porventura fossem enfrentados ao longo da execução contratual, além

³ Informações apuradas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/rodovias/Historico.html>>. Acesso em 02.09.2017.

⁴ Convertida posteriormente na Lei Federal nº 13.334/2016.

⁵ Expressão cunhada por CINTRA DO AMARAL, Antônio Carlos. O Reequilíbrio Econômico-Financeiro dos Contratos de Concessão de Rodovias. *Revista dos Advogados*, n. 107, São Paulo, AASP, dez. 2009.

do elevado custo de oportunidade envolvido naquele período, já que o mercado trabalhava com uma taxa de juros significativamente rentável para investimentos menos arriscados.

Apesar disso, o TCU passou a questionar frequentemente a taxa de rentabilidade do setor bem como a utilização de parâmetros econômicos fixados ao tempo da contratação, suscitando a necessidade de se rever o equilíbrio econômico-financeiro por uma perspectiva mais *dinâmica* da relação entre o retorno dos investimentos com o tempo⁶. Segundo o TCU, a manutenção das condições pactuadas naqueles contratos não mais se justificaria, considerando as novas perspectivas econômicas percebidas durante o resultado da licitação dos contratos da 2ª Etapa⁷.

Não foi por outra razão que, a partir dos contratos que integram a 2ª Etapa, inseriu-se, por recomendação do TCU, quando da aprovação da modelagem da concessão do trecho rodoviário da BR-116/324/BA e BA-526/528⁸, previsão acerca de uma “ampla revisão da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro”. No referido precedente⁹, em que pese o TCU ter identificado cláusulas de revisão na modelagem posta em análise, entendeu que sua lógica não comportava variáveis importantes¹⁰, que possibilitassem o compartilhamento de custos e ganhos extraordinários decorrentes da exploração da infraestrutura, limitando-se a trabalhar com as hipóteses disciplinadas pela distribuição de riscos do contrato, de maneira *estática*.

Dessa análise, o TCU conclui pela imprescindível necessidade da criação de um mecanismo periódico de revisão contratual¹¹, que contemple novos fatores, à exemplo do que

⁶ Cf. TCU, Acórdão nº 2.154/2007, Rel. Min. Ubiratan Aguiar, julgado em 10/10/2007, “O modelo de concessão da 1ª Etapa pode ser denominado como “estático”, pois as rubricas que compõe o fluxo de caixa não se alteram ao longo da execução contratual, nela incluída a taxa de desconto – rentabilidade dos concessionários, ou seja, as concessionárias de rodovias federais da primeira etapa continuam auferindo rentabilidade que varia de 17 a 24% ao ano, no atual cenário de estabilidade do país, em que a taxa de desconto para o setor é de no máximo de 8,95%.”

⁷ Projetos que tiveram início em 2008 (fase I) e 2009 (fase II).

⁸ Trechos atualmente administrados pela Concessionária VIABAHIA.

⁹ Acórdão nº 2.104/2008, Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar, julgado em 24.09.2008.

¹⁰ No acórdão referenciado, o TCU menciona como possíveis elementos a serem considerados nessa ampla revisão contratual os ganhos de produtividade, ganhos decorrentes da eficiência tecnológica, redução dos custos, diminuição das despesas operacionais, custo de oportunidade do negócio, assim como qualquer outro elemento apto a gerar aumento extraordinário da receita e/ou dos custos e despesas da Concessionária.

¹¹ Determinação acolhida pelas Resoluções ANTT nº 675/04 e 1.187/05, considerando a periodicidade de cinco anos, razão pela qual denomina-se como “Revisão Quinquenal”.

se praticava em outros setores, como o de energia elétrica. Na perspectiva do TCU, a ampla revisão do equilíbrio econômico-financeiro deveria ir além das hipóteses consagradas pelas revisões ordinárias e extraordinárias, tal como disciplinadas no âmbito das cláusulas contratuais e resoluções até aquele momento estabelecidas pela ANTT, possibilitando que *“ao longo da execução do contrato, os usuários compartilharão com a Concessionária os ganhos e os custos extraordinários advindos da exploração da rodovia, bem como, os benefícios e ou prejuízos advindos da situação econômica do País”*. Assim nasceu mais uma espécie de revisão contratual, a qual, frisa-se, ainda não foi posta em prática por aquela Agência – ao menos não sobre essa rubrica.

Ocorre que a determinação emanada pelo Tribunal de Contas da União aparenta ser incompatível com a escolha do legislador quanto ao mecanismo de revisão desses contratos, uma vez que a regulamentação setorial concebida pela Lei Federal nº 10.233/01, veda expressamente a inclusão de fatores atrelados ao desempenho e responsabilidade da concessionária (art. 35, § 1º, alínea “b”) ¹². É dizer, apesar da legislação reconhecer a possibilidade de compartilhamento dos ganhos e perdas decorrentes de fatores que afetem custos e receitas da concessionária, é condição ao compartilhamento que tais variações não decorram do seu desempenho ou responsabilidade.

O dispositivo ignorado pelo TCU, nada mais fez do que estipular um regime tarifário próprio à exploração do setor de transportes, e que não dialoga com a lógica de outros regimes tarifários, como o praticado no setor elétrico ou de telecomunicações, uma vez que os saltos tecnológicos destes últimos setores propiciam mudanças na execução dos serviços – assim como nos custos – de modo muito mais constante se comparado ao setor de rodovias. É dizer, a política tarifária escolhida pelo legislador rechaça a possibilidade do compartilhamento de elementos, como o ganho de produtividade/eficiência, atribuindo todos os benefícios de inovação e eficiência de gestão à concessionária.

¹² Art. 35. O contrato de concessão deverá refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e terá como cláusulas essenciais, ressalvado o disposto em legislação específica, as relativas a: (...)

§1º Os critérios para revisão das tarifas a que se refere o inciso VIII do caput deverão considerar: (...) b) a transferência aos usuários de perdas ou ganhos econômicos decorrentes de fatores que afetem custos e receitas e que não dependam do desempenho e da responsabilidade do concessionário.

Faça ou não sentido a política tarifária definida pelo legislador, fato é que a ANTT acolheu as determinações do TCU, reproduzindo no âmbito de seus contratos uma terceira espécie de revisão contratual, conhecida por Revisão Quinquenal.

Diante da novidade do mecanismo, e da evidente contradição entre a determinação do TCU em relação aos parâmetros da legislação do setor, é que se revela a importância de estudos que avaliem as razões pela qual a ANTT ainda não tenha efetivado o seu uso, apesar de expressamente prevista nos contratos de 2008 em diante. Soma-se a isso a peculiaridade da ampla abrangência desta revisão, considerando o escopo de adequar o contrato à conjuntura econômica e às reais necessidades da rodovia, que poderá implicar alterações de grande magnitude, inclusive pela necessidade de novos investimentos, tema que vem sendo fortemente atacado no âmbito do próprio TCU¹³.

O cenário de extrema insegurança jurídica é propício ao levantamento de questões teóricas que possam eventualmente surgir no momento da execução das revisões quinquenais, sobretudo quanto à sua abrangência, considerando o vergastado tema dos limites às alterações dos contratos de concessão¹⁴. Em razão disso, e sob uma perspectiva mais pragmática – diga-se, preocupada diretamente com a aplicação prática dos resultados deste projeto – será relevante mapear as disposições e entendimentos do TCU quanto às condições, limites e conteúdo do objeto das alterações dos contratos de concessão. Isto porque mudanças macroeconômicas assim como novas demandas sociais abarcam uma amplitude inimaginável de situações, sobretudo em contratos de longo prazo, marcados essencialmente pela impossibilidade de previsão de todos os eventos que poderão alterar o plano de voo de sua execução.

A partir dessas ponderações, haverá contornos suficientes para apresentar propostas regulatórias destinadas a solucionar, ou ao menos atenuar, as lacunas e incertezas em relação ao uso da Revisão Quinquenal, representadas pela baixa densidade normativa no âmbito da ANTT, bem como pela sua não implementação, apesar de transcorridos quase 10 anos desde

¹³ Cf. Acórdão nº 738/2017.

¹⁴ Nesse sentido, BARROSO, Luís Roberto. Alteração dos contratos de concessão rodoviária. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, ano 4, n. 15, p. 99–129, jul./set., 2006; SUNDFELD, Carlos Ari. Condições jurídicas para ampliação do contrato de concessão rodoviária. *Pareceres*, vol. II. São Paulo: Thomson Reuters – Revista dos Tribunais, 2013.

sua primeira previsão contratual. De antemão, é preciso esclarecer que este projeto não se limitará a emissão de prognósticos com base nos entendimentos do TCU, incorporado como um dos pilares de orientação para a solução regulatória que se pretende delinear ao longo do processo de pesquisa e investigação.

Desta forma, o projeto será sistematizado a partir da (i) análise comparativa dos tipos de revisão contratual dos contratos de concessão, seguida pela (ii) necessidade de mapeamento dos contratos de concessão de rodovias federais que preveem a cláusula de Revisão Quinquenal, assim como também o (iii) levantamento dos possíveis escopos que podem surgir no âmbito dessas revisões, com base nos acórdãos do TCU, possibilitando, por fim, (iv) a propositura de uma nova sistemática regulatória sobre o tema, a princípio como cláusula contratual, compatíveis com a legislação vigente.

Tendo em vista a natureza incipiente do instrumento da própria Revisão Quinquenal, a proposta de solução via regulação contratual permite o funcionamento de projetos piloto com um impacto menor para o setor (leia-se *custos de transação*), se comparada com propostas mais abrangentes, como a edição de Resolução.

O recorte utilizado considerou (i) as revisões quinquenais tal como determinadas pelo Tribunal de Contas da União, que não se confundem com as revisões periódicas ordinárias; (ii) a exclusão do setor ferroviário, ainda que submetido à instrumento bastante similar, uma vez que a modelagem econômica assim como as peculiaridades operacionais são bastante distintas se comparadas com a lógica das concessões rodoviárias, não fazendo sentido a análise conjunta, ainda que ambos os setores estejam submetidos às regras da ANTT.

2. Modelo de pesquisa

O trabalho enfrentará típico *problema prescritivo*, tendo por questão jurídica latente a abrangência de escopo das Revisões Quinquenais nos contratos de concessão de rodovias federais. A pesquisa terá por escopo propor uma solução jurídica fundamentada, a partir das diretrizes jurisprudenciais do TCU e das demais normas que regulamentam o tema da Revisão Quinquenal – em plena consonância com as preocupações metodológicas de um programa de mestrado profissional em buscar responder fundamentadamente questões práticas em face do

direito posto – não se limitando à observação dos fatos sobre a previsão destas peculiares revisões nos contratos de concessão de rodovias federais.

Este projeto adotará como metodologia de pesquisa o *estudo de prática jurídica*, na medida em que, conforme já mencionado no item anterior, buscará propor soluções regulatórias a partir do enfrentamento de problemas identificados ao longo das tentativas de composição da Revisão Quinquenal sobre os contratos de concessão de rodovias federais, mais especificamente a partir da 2ª Etapa do PROCROFE.

Para tanto, será imprescindível contar com a identificação de situações práticas, isto é, tomar como ponto de referência a experiência contratual que foi construída na dinâmica das relações jurídicas entre Poder Concedente, Agente Regulador, órgãos de controle e agentes regulados. É que por se tratar de mecanismo de revisão contratual ainda não utilizado, e de esparsa regulamentação quanto ao seu conteúdo, não há como se presumir boas práticas sem antes identificar as barreiras que tanto dificultaram – e ainda dificultam – a sua aplicação e efetividade.

Será com base no diagnóstico dessas dificuldades que se passará a uma etapa seguinte, destinada a apresentar um prognóstico de boas práticas para o aperfeiçoamento e atualização das ferramentas regulatórias dispostas no âmbito dos contratos objeto de estudo, com a finalidade precípua de adequar estes contratos no tempo, especialmente por se tratar de contratos de longo prazo sujeitos a inúmeros riscos e incertezas.

Esta pesquisa, portanto, terá enfoque pragmático, visando carrear soluções que reflitam melhor a realidade na qual os contratos de concessão foram construídos, aceitando a premissa básica da *racionalidade limitada* na estruturação e modelagem dos projetos. As recomendações, portanto, terão fundamento em situações concretas, aproveitando-se muito da experiência profissional do autor, assim como da vivência regulatória dos contratos vigentes que estiveram ou ainda estão na iminência de concretizar a Revisão Quinquenal.

3. Problemas e quesitos

Diante da exposição do tema, percebe-se que a proposta de solução jurídica deverá enfrentar diversos questionamentos, inclusive alguns dogmas constituídos a partir de uma

típica leitura – e já bastante difundida pela doutrina ainda contemporânea – da Constituição. Sob o contexto da abrangência das Revisões Quinquenais, estes dogmas se materializam nas regras da obrigatoriedade da licitação, da vinculação das partes ao instrumento convocatório e da impossibilidade da descaracterização da natureza do objeto concedido.

Antes disso, será etapa imprescindível entender a aparente contradição entre a determinação do Tribunal de Contas da União e o texto da lei que regulamenta as concessões de rodovias federais. Como visto, o TCU demandou a criação de nova espécie de revisão contratual com fundamento na prática de setores totalmente distintos ao do presente contexto, sem ressaltar os parâmetros e limites para o seu uso.

Sob o aspecto da efetividade do instrumento, o tema também se revela altamente problemático, uma vez que os primeiros contratos a prever este mecanismo, firmados em 2008, ainda não obtiveram êxito em promover as respectivas revisões, apesar das evidentes alterações do cenário econômico atual diante da conjuntura contemporânea de sua assinatura. Assim, resta saber até que ponto as alterações destes contratos, com fundamento na Revisão Quinquenal, não estaria desvirtuando o objeto licitado, ou não se estaria modificando o contrato em demasia, ao ponto de transfigurar as regras editalícias. É certo que sem a definição quanto ao conteúdo e abrangência da Revisão Quinquenal, restará também pendente a dúvida quanto aos limites para a alteração dos contratos de concessão submetidos a este novo instrumento.

Em sede de levantamento preliminar acerca das principais questões a serem respondidas por este projeto, entende-se pertinente apresentar as seguintes:

- **Quesitos de identificação do objeto de estudo:** Quais são os tipos de mecanismos de revisão contratual que estão previstas nos contratos de concessão de rodovias federais? Qual a diferença da Revisão Quinquenal para os demais mecanismos? O tratamento dado ao tema pela ANTT é compatível com as determinações do TCU? O tratamento contratual dado ao mecanismo da Revisão Quinquenal sofreu modificações desde a sua primeira previsão?
- **Quesitos de conteúdo:** Quais os tipos de alteração contratual estão abrangidos pela Revisão Quinquenal? Quando uma alteração contratual pode desvirtuar o seu objeto? Os limites previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/93 aplicam-se aos

contratos regidos pelas Leis 8.987/95? A adequação da concessão à atualidade (art. 6º, § 2º da Lei 8.987/95), a exemplo da ampliação de capacidade para manutenção dos níveis de serviços, implica enquadramento de alteração contratual? Cabe falar em discricionariedade da Administração para adequação dos serviços à atualidade? Caso entenda ser decisão vinculada, as concessionárias teriam direito ao reequilíbrio econômico-financeiro na hipótese de não autorizar a realização de novos investimentos, por supostamente estarem operando o objeto em nível de serviço inadequado? O que diz o Tribunal de Contas da União sobre os limites à alteração dos contratos de concessão? Quais as barreiras ou impedimentos levaram a ANTT a não promover as Revisões Quinquenais? Quais foram as soluções alternativas para a sua não implementação? Em que medidas as regras dispostas em resolução foram ou deixaram de ser aplicadas? Que tipo de incentivos, sob uma perspectiva comportamental, uma revisão com este escopo tende a reproduzir? Quais previsões contratuais poderiam reforçar a finalidade estimada com as Revisões Quinquenais?

- **Quesito de encerramento:** Dados os problemas regulatórios evidenciados assim como as diretrizes fornecidas pelo TCU acerca das condições para alteração dos contratos de concessão de rodovias, qual solução prática pode ser empregada no momento da elaboração de cláusula contratual voltada ao regramento das Revisões Quinquenais?

4. Justificação da relevância prática e do potencial inovador

Diante das dificuldades anteriormente apresentadas, parece fazer sentido o detalhamento de cláusulas contratuais sobre o tema, de modo que o presente trabalho seja apreciado como objeto de consulta, destinado ao aprimoramento das concessões rodoviárias vigentes e que porventura venham a ser estruturadas. É, pois, evidente o potencial inovador de sua abordagem, seja pelo ineditismo da proposta em si, seja em razão das circunstâncias fáticas que impediram que a ANTT concluísse a efetivação da Revisão Quinquenal sobre os referidos contratos.

Além disso, o trabalho se apresenta como potencial fonte de referência pela consolidação de questões relevantes atreladas ao seu escopo final, tais como a perspectiva geral do TCU em matéria de revisão e alteração dos contratos de concessão assim como a consolidação das tentativas de promoção das revisões quinquenais pela ANTT. É certo, todavia, que não é este o principal objetivo deste projeto, de modo que também seja levado em conta a possibilidade de se extrair conteúdo jurídico relevante para a construção das propostas de solução que se pretende construir, a partir de sugestões e recomendações na fase de modelagem de novos projetos.

5. Fontes e métodos de investigação

Por se tratar de matéria de caráter evidentemente multidisciplinar, pretende-se utilizar como ferramenta de investigação a análise econômica do direito (*Law & Economics*). Tal perspectiva possibilitará uma *leitura funcional* do instrumento de Revisão Quinquenal, especialmente diante das peculiaridades que marcam os contratos de concessão, tal como a *incompletude*, aspecto singular diante das questões jurídicas que se colocam diante da mutabilidade e da atualidade dos serviços públicos. Para tanto, será imprescindível incorporar uma leitura do tema a partir das ideias de Nassim Nicholas Taleb, quanto a eventos raros e de impacto relevante, os quais o autor identifica por “cisnes negros”, assim como as particularidades de sistemas do tipo “antifrágil”.

Além de bastante contemporâneo, o autor é quem sintetiza a evolução teórica aplicável em casos de revisão ou repactuação contratual, momento fortemente marcado por preocupações com o nível de assimetria de informação entre as partes e o reconhecimento da racionalidade limitada no momento de formação de arranjos contratuais, assim como os efeitos decorrentes do risco moral e da seleção adversa. Pretende-se analisar a incompletude contratual como algo natural nestes contratos, podendo-se tirar boas lições de como conviver com esta característica, cuja maleabilidade – a ser sempre revisitada em eventos incertos e de grande impacto - poderá ser essencial para a sua continuidade, como também para que sejam sempre aprimorados, ainda que diante de situações caóticas ou extremamente imprevisíveis.

É nesse sentido que se buscará aprofundar uma leitura jurídica do instrumento da Revisão Quinquenal, concebendo, com base nos ensinamentos de Taleb, meios de conciliar as preocupações decorrentes dos “cisnes negros”, enquanto eventos totalmente imprevisíveis e

de grande impacto, com arranjos institucionais capazes de se beneficiar em momentos caóticos. A segurança e estabilidade da relação contratual decorrerá justamente da certeza nas mudanças a serem implementadas pelo novo instrumento de (ampla) revisão contratual.

O trabalho também considerará a legislação assim como a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, tendo em vista o papel protagonista deste órgão com relação à previsão do instrumento da Revisão Quinquenal. Da mesma maneira, também serão consideradas as resoluções e decisões expedidas pela ANTT, visando identificar as razões pelas quais a tentativa de promover a Quinquenal ainda não se revelou possível. Por fim, e também de grande pertinência para fins de absorção da evolução regulatória dada do tema, serão avaliados os diferentes contratos de concessão de rodovias federais, assim como os respectivos aditamentos, uma vez que se abre a possibilidade de identificar a promoção de alterações nestes contratos como consequência da incidência de outros mecanismos de revisão contratual.

Também será levado em consideração a experiência própria, diante de minha atuação profissional junto aos principais *stakeholders* da 2ª Etapa do PROCROFE, contratos estes que aguardam a concretização da primeira Revisão Quinquenal desde 2013. A experiência profissional deve ser considerada apenas como facilitadora do acesso às informações pertinentes de cada caso a ser estudado.

6. Familiaridade com o objeto, acessibilidade de informações e envolvimento pessoal

Minha atuação profissional é totalmente voltada ao Direito Público, com ênfase em questões atreladas aos contratos administrativos. Recentemente passei a integrar a equipe de um escritório especializado em projetos de infraestrutura (Queiroz Maluf Sociedade de Advogados), no qual me foi designado articular alguns projetos no âmbito de concessão de rodovias, dentre eles a oportunidade de viabilizar a primeira Revisão Quinquenal perante a ANTT.

Diante desta responsabilidade, e por se tratar de um projeto de potencial inovação, aproveitei o desafio concebido para conciliá-lo com minhas pretensões acadêmicas. Desde o início da estruturação do projeto, notei algumas dificuldades, boa parte em razão de certa insegurança das partes em relação aos seus resultados bem como quanto à sua abrangência.

Em razão deste desconforto – que se adianta desde logo, não é apenas dos agentes regulados, mas inclusive do agente regulador – me senti interessado em acolher o *case* como objeto de estudo. Considerando a minha colocação profissional em poder prestigiar a oportunidade de acompanhar a tramitação deste projeto piloto, assim como definir estratégias em conjunto com os demais agentes envolvidos, é evidente, pois, a capacidade de acessibilidade às informações do projeto.

Diante da minha atual colocação profissional, não há dúvidas de que o tema escolhido possibilitará um diálogo fundamental voltado a compatibilizar a prática profissional com a concretização desses estudos. É certo que este projeto se desenvolverá de maneira independente, longe de se confundir com pretensões profissionais, que não necessariamente convergem com os objetivos acadêmicos. Será de comprometimento deste autor desenvolver a dissertação com autonomia, e sem o menor risco de contaminação com eventual juízo de valoração em prol dos interesses dos *stakeholders*, uma vez que, a abordagem que se pretende colocar em prática considerará um estudo teórico abrangente e bastante pragmático, cujas premissas já foram amplamente explicitadas no primeiro capítulo deste projeto.

7. Indicação de literatura especializada e obras de referência

Abaixo, indica-se o material preliminar levantado para o desenvolvimento deste projeto de pesquisa. É importante ressaltar que o objeto de estudo trata de procedimento nunca antes realizado no setor de rodovias, fator este que contribui à dificuldade de identificar estudos mais específicos dentro da já escassa literatura sobre o tema de alteração e revisão dos contratos de concessão. Sendo assim, é evidente que o papel da doutrina será de apoio teórico, já que a espinha dorsal deste projeto será constituída por uma abordagem mais pragmática e consequencialista.

ANKER, Tomas; TUROLLA, Frederico. Desequilíbrio econômico-financeiro em contratos de participação privada de longo prazo. In SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim (orgs.). *Contratos Públicos e Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 237-255.

ARAGÃO, Alexandre dos Santos de. *Direito dos Serviços Públicos*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2013.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Revisão Tarifária Substitutiva da Modelagem Econômica Licitada. In MOREIRA, Egon Bockmann (coord.). *Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno: A lógica das Concessões e Parcerias Público-Privadas*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 25-46.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Serviço Público e Concessão de Serviço Público*. São Paulo: Malheiros, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. Alteração dos contratos de concessão rodoviária. In *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, ano 4, n. 15, p. 99-129, jul./set., 2006.

CAGGIANO, Heloísa Conrado; BORDA, Danyara Barros Tarja. Análise do mecanismo de fluxo de caixa em contratos de concessão a partir da jurisprudência do Tribunal de Contas da União. In: MOREIRA, Egon Bockmann. *Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e taxa interna de retorno: a lógica das concessões de parcerias público-privadas*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 149-167.

CAMACHO, Fernando Tavares; RODRIGUES, Bruno da Costa Lucas. Regulação econômica de infraestrutura: como escolher o modelo mais adequado? *Revista do BNDES*, n. 41, p. 257-288, jun., 2014.

CÂMARA, Jacintho Arruda. A experiência brasileira nas concessões de serviço público e as parcerias público-privadas. In SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 159-181.

_____. *Tarifas nas concessões*. São Paulo: Malheiros, 2009.

CAMINHA, Uinie; LIMA, Juliana Cardoso. Contrato incompleto: uma perspectiva entre direito e economia para contratos de longo termo. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 155-200, jan./jun. 2014.

CAMPOS NETO, Carlo Alvares da Silva; DE PAULA, Jean Marlo Pepino; SOUZA, Frederico Hartmann de. *Rodovias brasileiras: políticas públicas, investimentos, concessões e tarifas de pedágio*. Texto para Discussão nº 1668 – IPEA.

CARMO, Lie Uema do. *Contratos de construção de grandes obras*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CARVALHO, André Castro. *Teoria e prática do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias: o caso do anel de integração do Paraná*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

_____. *Dinâmica das regras econômicas e jurídicas nos contratos de concessões de serviços públicos*, 2010. Disponível em: <<http://escholarship.org/uc/item/235717zv>>.

CINTRA DO AMARAL, Antônio Carlos. O Reequilíbrio Econômico-Financeiro dos Contratos de Concessão de Rodovias. *Revista dos Advogados*, n. 107, São Paulo, AASP, dez. 2009.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES. *Pesquisa CNT de rodovias 2016: relatório gerencial*. 20ª ed. Brasília: CNT, SEST e SENAT, 2016.

DABUS, André. Riscos gerenciáveis e não gerenciáveis em concessões de rodovias. In *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 15, n. 57, p. 43-79, jan./mar. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública*. São Paulo: Atlas, 2002.

FIGUEIREDO, Lúcia Vale. A equação econômico-financeira do contrato de concessão: aspectos pontuais. In *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, v. 2, n. 5, p. 73-90, abr./jun., 2004.

FREITAS, Rafael Vêras de. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de rodovias. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 15, n. 58, p. 199-239, abr./jun. 2017.

GARCIA, Flávio Amaral. A imprevisão na previsão e os contratos concessionais. In MOREIRA, Egon Bockmann (coord.). *Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno: A lógica das Concessões e Parcerias Público-Privadas*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 109-124.

GASIOLA, Gustavo Gil; MARRARA, Thiago. Concessão de rodovia: análise crítica da prática contratual brasileira. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 147-172, out./dez. 2015.

GUASCH, Jose Luis. *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right*. WBI Development Studies; Washington, DC: World Bank, 2004.

GUERRERO, Dario Alexandre; ANUATTI NETO, Francisco; BARBOSA, Frederico da Silveira. Análise dos contratos de concessão de rodovias federais – evolução da matriz de risco. Disponível em: http://www.cbrcbbrasvias.com.br/CBRC2013/anais/anaiscongresso/arquivos/AN_LISE%20DOS%20CONTRATOS%20DE%20CONCESS_O%20DE%20RODOVIAS%20FEDERAIS%20__%20EVOLU__O%20DA%20MATRIZ%20DE%20RISCO.pdf.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Concessão de Serviço Público*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. O equilíbrio econômico-financeiro nas Concessões e PPPs: formação e metodologias para recomposição. In MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). *Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno: a lógica das concessões e parcerias público-privadas*. Bela Horizonte: Fórum, 2016, p. 89-108.

_____. Uma releitura do poder de modificação unilateral dos contratos administrativos (jus variandi) no âmbito das concessões de serviços públicos. In *Revista de Direito Administrativo – RDA*, v. 219, p. 107–125, 2000.

HART, Oliver. Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to PPPs. *The Economic Journal*. V. 113 (march), pp. C69-76, 2003.

JORDÃO, Eduardo; RIBEIRO, Maurício Portugal. Como desestruturar uma Agência Reguladora em passos simples: Um dossiê sobre Estado Administrativo. *Revista de Estudos Institucionais – REI*, Rio de Janeiro, v. 3, n.1, p. 180-209, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviços públicos*. São Paulo: Dialética, 2003.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Alteração em contratos de concessão rodoviária. In *Revista Tributária e de Finanças Públicas - RTFP*, São Paulo, v. 10, n. 44, p. 202–220, mai./jun., 2002.

_____. Equilíbrio econômico nas concessões de rodovias – critérios de aferição. In *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, n. 15, ano 4, out./dez. 2006.

_____. Equilíbrio econômico-financeiro em contratos de concessão. In *Revista Tributária e de Finanças Públicas – RTFP*, São Paulo, v. 10, n. 46, p. 251–270, set./out., 2002.

MATTOS, César; TOKESHI, Helcio. A evolução recente dos contratos de concessão no Brasil. In PASTORE, Affonso Celso. *Infraestrutura: eficiência e ética*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017, pp. 117-148.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. *Contrato Administrativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

MONTEIRO, Vera. *Concessão*. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das Concessões de Serviço Público: inteligência da Lei 8.987/1995 (Parte Geral)*. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. Riscos, incertezas e concessões de serviço público. In *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 35-50, out./dez. 2007.

NATAL, Tatiana Esteves. *A Teoria dos contratos incompletos e a natural incompletude do contrato de concessão*. Disponível em: <<http://www.procuradoria.al.gov.br/centro-de-estudos/artigos-e-teses/teses/xxxv-congresso-nacional-de-procuradores-de-estado/direito-administrativo/TATIANA%20ESTEVEVES%20NATAL.pdf>>.

NÓBREGA, Marcos. Análise Econômica do Direito Administrativo. In *Direito e Economia no Brasil*. TIMM, Luciano Benetti. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 404–416.

NÓBREGA, Marcos. Contratos Incompletos e Infraestrutura: Contratos Administrativos, Concessões de Serviços Públicos e PPPs. In *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – REDAE*, Salvador, n. 18, mai./jul., 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/redae-18-maio-2009-marcos-nobrega.pdf>>.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Novo perfil da regulação estatal: Administração Pública de resultados e análise de impacto regulatório*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

PERES, Marcos Augusto. *O risco no contrato de concessão de serviço público*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

PIRES, José Cláudio Linhares; GIAMBIAGI, Fábio. Retorno dos novos investimentos privados em contextos de incerteza: uma proposta de mudança do mecanismo de concessão de rodovias no Brasil. *Revista de Administração Pública – RAP*. Rio de Janeiro, p. 27-64, jul./ago. 2000.

RIBEIRO, Maurício Portugal. Alteração de contratos de concessão e PPP por interesse da Administração Pública. In *Revista de Contratos Públicos*, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 103–135, set./fev., 2012.

RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. *Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada: fundamentos econômico-jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2010.

RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. Alteração de contratos de concessão e PPP por interesse da administração pública: problemas econômicos, limites teóricos e dificuldades reais. In *Revista de Contratos Públicos – RCP*, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, set./fev. 2012.

SAAD, Amauri Feres. Liberdade das formas nas contratações públicas. In FERRAZ, Sérgio. *Direito e Liberdade: Conservadorismo, Progressismo e o Estado de Direito*. São Paulo: Instituto dos Advogados de São Paulo, 2017.

SANTOS, José Anacleto Abduch. O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de serviços públicos: a manutenção das condições originais da proposta à luz da Lei nº 8.987/95. In *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, v. 13, n. 51, p. 187-217, jul./set., 2015.

SUNDFELD, Carlos Ari. Alteração nas regras da concessão sobre reajuste tarifário. *Interesse Público*. n. 80, v. 15, 2013. pp. 15-25.

_____. Condições jurídicas para ampliação do contrato de concessão rodoviária. In: *Pareceres*, vol. II. São Paulo: Thomson Reuters – Revista dos Tribunais, 2013.

_____. Onde está o princípio universal da licitação? In SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim (orgs.). *Contratos Públicos e Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 19-38.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda; SOUZA, Rodrigo Pagani. Concessão de Serviço Público: limites, condições e consequências da ampliação de encargos da concessionária. In OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio de (coord.). *Direito Administrativo Brasil-Argentina – Estudos em homenagem a Agostín Gordillo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 25-44.

TALEB, Nassim Nicholas. *A lógica do cisne negro: o impacto do altamente improvável*. Rio de Janeiro: Best Business, 2017.

TALEB, Nassim Nicholas. *Antifrágil: coisas que se beneficiam com o caos*. Rio de Janeiro, Best Business, 2014.

WILLIAMSON, Oliver. *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: The Free Press, 1985.

ZANCHIM, Kleber Luiz. *Risco e incerteza nos contratos de parceria público-privada (PPP)*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

8. Sumário preliminar

[Introdução]

[1. Direito e Economia dos Serviços Públicos]

[1.1 Abordagem institucional: contratos incompletos e o problema do *hold-up*]

[1.2 Abordagem comportamental: contratos do tipo antifrágil e a gestão dos cisnes negros]

[2. Revisão Quinquenal]

[2.1 Os tipos de revisão nas concessões rodoviárias]

[2.2 Revisão Quinquenal: origem, fundamentos normativos e aspectos regulatórios]

[2.3 Mapeamento de contratos e demonstração da evolução de conteúdo das cláusulas de Revisão Quinquenal]

[3. Revisão Quinquenal e o problema da abrangência]

[3.1 Mutabilidade dos serviços públicos, novas demandas sociais e alteração do cenário econômico]

[3.2 A regra constitucional da licitação e a integridade do objeto licitado]

[3.3 Adequação de investimentos originais, novos investimentos e a lógica dos limites da Lei 8.666/93]

[3.4 Evolução jurisprudencial do Tribunal de Contas da União sobre o tema das alterações dos contratos de concessão de rodovias]

[4. Revisão Quinquenal e as inconsistências institucionais]

[4.1 Legislação setorial e resoluções da ANTT]

[4.2 Dificuldades da ANTT em promover as Revisões Quinquenais]

[4.3 Análise econômica do direito: custos de transação e incentivos]

[Conclusão e recomendações práticas: uma proposta de solução contratual]

9. Cronograma com estimativa de horas

Atividade	2017			2018												2019		H	
	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2		
[Pesquisa e Leitura da bibliografia]																			[240]
[Pesquisa e Leitura de julgados]																			[144]
[Pesquisa e Leitura de documentos oficiais]																			[30]
[Redação do capítulo 1]																			[24]
[Redação do capítulo 2]																			[24]
[Redação do capítulo 3]																			[60]
[Redação do capítulo 4]																			[24]
[Conclusão/Introdução]																			[30]
[Revisão/Nova Pesquisa]																			[32]
[Depósito]																			[-]

Detalhamento por datas:

Tarefa	Início	Término	Horas
--------	--------	---------	-------

Pesquisa e Leitura da bibliografia	01/10/2017	30/11/2017	60
	01/01/2018	28/02/2018	60
	01/04/2018	31/05/2018	60
	01/08/2018	30/09/2018	60
Pesquisa e Leitura de julgados	01/01/2018	31/01/2018	36
	01/04/2018	30/06/2018	108
Pesquisa e Leitura de documentos oficiais	01/02/2018	28/02/2018	15
	01/09/2018	30/09/2018	15
Redação do capítulo 1	01/12/2017	31/12/2017	24
Redação do capítulo 2	01/03/2018	31/03/2018	24
Redação do capítulo 3	01/06/2018	31/07/2018	60
Redação do capítulo 4	01/10/2018	31/10/2018	24
Conclusão e Introdução	01/11/2018	30/11/2018	30
Revisão e Nova Pesquisa	01/12/2018	31/01/2019	32
Depósito	-	28/02/2019	0
TOTAL			608