

O REEQUILIBRIO ECONÔMICO - FINANCEIRO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE RODOVIAS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL¹

Evelyn de Sousa da Rosa

Prof.^a Me. Magda Azario Kanaan Polanczyk

RESUMO

O Direito Administrativo é o campo selecionado para a presente monografia, cujo tema se delimita no reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias estaduais no Rio Grande do Sul, desde os estudos dos princípios que compõem o serviço público e a sua concessão, aos intrínsecos ao direito de restabelecimento da equação econômico-financeiro. O recorte temporal do trabalho se apresenta desde o período de 1995, com a criação do Programa Estadual de Concessão Rodoviária, até os dias atuais, com a finalidade de verificação dos fatores problemáticos na e apresentação de propostas alternativas para o reestabelecimento, com base na jurisprudência e doutrina.

Palavras-chave: Equilíbrio Econômico-Financeiro. Contrato de concessão de rodovias. Concessão de serviço público. Praças de pedágios. Rodovias Estaduais.

1 INTRODUÇÃO

Os contratos de concessão de rodovias voltaram ao foco da imprensa, devido ao impasse entre o Governo Estadual e as Concessionárias, referente à data do fim do contrato. Dentre várias acusações e medidas judiciais propostas pelas partes, destacou-se um pedido de liminar da Metrovias, que administra o pólo rodoviário metropolitano (BR -290 e BR-116), requerendo a manutenção

¹ Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

do contrato de concessão até que se consiga restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro.

O presente trabalho tem por objetivo analisar o reequilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão de rodovias no Estado do Rio Grande do Sul, ao sugerir alternativas, com base na doutrina e jurisprudência, para equilibrar a equação econômico-financeira, abalada por riscos contidos na álea extraordinária, que são imprevisíveis, inevitáveis e não imputáveis ao concessionário.

Primeiramente será feita uma síntese dos princípios dos contratos de concessão de serviço público, apresentando a sua definição e aplicabilidade, a começar pela legalidade, que entendemos aqui como basilar aos contratos administrativos. Traremos ainda os princípios inerentes ao reequilíbrio econômico-financeiro, destacando a isonomia, a razoabilidade, a continuidade, a indisponibilidade, supremacia do interesse público e de forma complementar, a equidade.

Analisaremos, outrossim, os contratos de concessão de serviço público e a desestatização das rodovias gaúchas. Em seguida, traremos a concessão de serviço público por meio das conceituações dos doutrinadores, demonstraremos a discordância doutrinária, passando pela previsão constitucional e a lei geral das concessões (Lei n.º 8.987/95).

No último capítulo será apresentado o reequilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão de rodovias estaduais, trazendo primeiramente as causas desses desequilíbrios, passando pelos riscos que são assumidos pelo concessionário (álea ordinária) e os quais não possuem controle (álea extraordinário) e merecem ressarcimento. Portanto, identificaremos esses riscos extraordinários e a maneira atual de reequilíbrio.

Por fim, traremos soluções, baseadas na doutrina e jurisprudência, para reequilibrar a equação econômico-financeira dos contratos de concessão de rodovias oriundos da PEGR.

2 PRINCÍPIOS DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

Tratar-se-á, de forma sucinta, acerca dos princípios Administrativos aplicáveis ao estudo do reequilíbrio econômico financeiro nos contrato de

concessão de rodovias. Da mesma forma, serão analisados os princípios correlatos, a jurisprudência e a doutrina.

2.1 Princípios da Legalidade

O princípio da legalidade está previsto no art. 5º, II, da Constituição Federal, e este disciplina *que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*. Portanto, além do respeito e submissão à lei, esta diretriz determina a atuação dentro dos limites que o legislador prevê. Segundo José Afonso da Silva²:

O princípio da legalidade é nota essencial do Estado de Direito. É, também, por conseguinte, um princípio basilar do Estado Democrático de Direito (...) é da essência do seu conceito subordinar-se a Constituição e fundar-se na legalidade democrática.

Sob o ponto de vista do princípio da legalidade, podemos afirmar que a lei vai materializar os contratos de concessão, neste projeto, apenas de acordo com o interesse público, ou seja, restringe o exercício da Administração Pública em benefício da coletividade.

Portanto, o conjunto de leis administrativas, por serem de ordem pública, não permite o descumprimento de aplicação, nem por acordo de vontade conjunta de seus agentes.

Em síntese, os atos praticados pela Administração pública não são passíveis de liberdade e de vontade pessoal, pois o princípio da legalidade³ permite apenas fazer o que a lei autoriza tal qual um manual. Diferentemente do que ocorre na esfera particular, onde é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe⁴. Desta maneira, iremos analisar se os contratos de concessão de rodovias gaúchas levam em consideração esse princípio básico da administração pública.

2.2 Princípios inerentes à prestação do serviço público

² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 25.

³ Art. 37. BRASIL, Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 24 out. 2013.

⁴ Art 5. BRASIL, Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 24 out. 2013.

Os mais significativos e pertinentes princípios à execução do serviço público, bem como regentes da concessão de serviço público são elencados por Di Pietro (2002, p. 78), dentre eles os da continuidade, mutabilidade e igualdade.

2.2.1 Continuidade

Presente no art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987, o princípio da continuidade é caracterizado pela não interrupção do serviço público por iniciativa do concessionário, salvo hipóteses decorrentes de lei ou presentes no contrato.

Para Cretella Jr.⁵ “a atividade da Administração Pública é ininterrupta, não se admitindo a paralisação dos serviços públicos”.

A continuidade nos contratos administrativos, como o que ocorre nos contratos de concessão de rodovias, visa evitar a paralisação dos serviços por parte do concessionário sob a alegação de não cumprimento do contrato, e com isso utilizar o direito civil para opor exceção de contrato não cumprido (*exceptio no adimpleti contractus*).

Dessa maneira, o princípio da continuidade é uma garantia para a Administração Pública de que os contratos firmados, no presente estudo - contratos de concessão de rodovias - sejam de serviços concedidos e ininterruptos, mesmo que ocorra descumprimento de sua parte.

2.2.2 Mutabilidade

O princípio da mutabilidade dispõe acerca da possibilidade de alterações de cláusulas regulamentares unilateralmente, pela Administração Pública (poder concedente), desde que atenda ao interesse público da melhor maneira possível.

Posto que se acontecerem alterações no equilíbrio econômico e financeiro, este deve ser reestabelecido. As alterações regidas por esse princípio não podem sofrer oposição tanto dos concessionários quanto dos usuários do serviço, pois não existe direito adquirido quanto ao regime jurídico vigente na época da elaboração do contrato e, por se tratar de interesse público como fator determinante não é cabível oposição a tal circunstância.

De acordo com Di Pietro⁶:

⁵ CRETILLA JÚNIOR. José. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. 658 p.

Essa necessidade de alteração – que deve ser devidamente motivada - pode decorrer de mudanças na situação de fato, ou seja, de circunstâncias de variada natureza que recomendem a mudança de cláusulas regulamentares [...]. E também pode decorrer de alterações na situação de direito: lei que disciplinava o serviço sofre alterações que acarretam a necessidade de alterar cláusulas regulamentares do serviço.

Ocorrendo mudanças que possam gerar um aumento do ônus do concessionário o reequilíbrio econômico-financeiro deve ser reestabelecido, conforme o que disciplina o art. 9º, §4º, da Lei nº 8.987.

Pelo princípio da supremacia do interesse público decorrer de outro, o concessionário não pode negar as alterações realizadas pela Administração Pública, sob o risco de sofrer sanções e até a rescisão contratual.

2.2.3 Igualdade dos usuários

De acordo com Vasconcelos (2004, p. 23), o princípio da igualdade dos usuários é decorrente do princípio da isonomia, contida no art. 5º da Constituição Federal, ou seja, todos, da mesma condição, devem ser tratados da mesma maneira.

A Lei nº 8.987⁷ em seu artigo 13 previu a possibilidade de estabelecimento de tarifas diferenciadas.

Nota-se que o princípio da igualdade dos usuários é basicamente uma ramificação do princípio da isonomia, ou seja, representa cada um de acordo com a situação em que se encontra sem buscar uma generalização para os desiguais.

2.3 Princípios inerentes à prestação ao equilíbrio econômico-financeiro

O equilíbrio econômico-financeiro, segundo Mello (2007; p. 630), constitui uma relação de igualdade, formada de um lado por obrigações que o concessionário assumiu ao firmar contrato com o poder concedente, e pela compensação econômica oriunda da exploração do objeto.

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002. p.104.

⁷ BRASIL. Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Presidência da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 06 jun. 2013.

Di Pietro (2002, p. 97) estabeleceu os princípios da supremacia do interesse público, a razoabilidade, a continuidade do contrato administrativo, a indisponibilidade do interesse público como intrínsecos ao equilíbrio econômico-financeiro. A autora supracitada inclui o princípio da equidade⁸, que consiste em não favorecer uma parte, ilicitamente, em detrimento de outra. Iremos diluir esse princípio dentre os demais citados acima. Por fim, vamos adicionar a esse rol o princípio da isonomia.

2.3.1 Supremacia do interesse público

Observa-se que o destinatário final de toda a atividade administrativa é a coletividade, ou seja, o grupo social e não um indivíduo específico, particular, caracterizando, conforme Carvalho Filho (2008, p. 27), um paternalismo estatal.

Já Vasconcelos (2004, fl. 24) o princípio da supremacia do interesse público, impõe à Administração o dever de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato com o intuito de assegurar a continuidade do serviço público, prevalecendo o interesse da coletividade.

Portanto, a supremacia do interesse público nos contratos de concessão de rodovias no Rio Grande do Sul, colide com os interesses da Administração atual, pois valendo de questões de interesse político camuflados como interesse da coletividade, prejudicam o reequilíbrio econômico-financeiro e desrespeitam aquilo que foi ajustado contratualmente.

2.3.2 Razoabilidade

O princípio da razoabilidade consiste na obediência, por parte da Administração, aos critérios responsáveis pela outorga da competência exercida. Para Meirelles⁹:

Sem dúvida, pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão aos direitos fundamentais.

⁸ Encontramos dificuldade na busca pelo princípio da equidade. Buscamos nos seguintes doutrinadores: Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Celso Antônio Bandeira de Mello, Hely Lopes Meirelles, Diogenes Gasparini, Lúcia do Vale Figueiredo e Antônio Carlos Cintra do Amaral. A jurisprudência também não tratou da equidade aplicada a concessão, utilizamos STF, STJ e TRF 4ª Região, com as seguintes palavras chaves: concessão serviço público equidade, equidade pedágios, equidade rodovias.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 92.

Portanto, a razoabilidade funciona como um instrumento de controle da discricionariedade¹⁰ administrativa, permitindo que opções escolhidas pela Administração Pública fiquem dentro dos limites que a lei permite.

Percebe-se que a razoabilidade serve para adequação entre meios e fins, sendo bastante semelhante ao princípio da proporcionalidade, buscando uma atuação ponderada por parte da Administração Pública, dentro do que a lei permite.

2.3.3 Continuidade do contrato administrativo

O princípio da continuidade, aprofundado no tópico anterior (2.2.1), faz-se presente entre os fatores intrínsecos ao reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

Segundo Vasconcelos¹¹:

Exige a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro como direito indispensável para assegurar a continuidade do contrato, impedindo que o concessionário seja onerado até o ponto de ter de paralisar a prestação ou torná-la inadequada;

Conseqüentemente, a relação do princípio da continuidade com o contrato administrativo pode ser vista sob dois aspectos: o do concessionário que vê a concessão como um empreendimento, visando o lucro; e o ponto de vista da Administração Pública que ao conceder um serviço público que envolve necessidades da coletividade, não pode parar a atividade.

Restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro possibilita a continuidade¹² dos serviços, principalmente se os desequilíbrios sejam oriundos de situações fora do alcance do concessionário e que a Administração Pública tenha dado causa.

¹⁰ Segundo Celso Antônio Bandeira de Melo: “Discricionariedade, portanto, é a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente”. (2006, p. 48).

¹¹ VASCONCELOS, Adalberto Santos de. **O Equilíbrio Econômico-Financeiro nas Concessões de Rodovias Federais no Brasil**. 2004. 159 f. Pós-Graduação. Controle Externo. Tribunal de Contas da União. Instituto Serzedello Corrêa. Brasília, 2004. Disponível em: < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058736.PDF>>. Acesso em: 20 de MAIO de 2013.

¹² O serviço adequado sempre atrelado à ideia do que foi disposto no art. 175, § único da Constituição Federal.

2.3.4 Isonomia

A Constituição Federal, em seu art. 5º, *caput*, estabelece que todos são iguais perante a lei, sem nenhuma distinção. Trata-se do princípio da isonomia ou igualdade, como alguns doutrinadores se referem, objetivando o tratamento pessoal e igual para os que contemplam as mesmas características.

Afirma Gasparini¹³:

O objetivo do princípio da igualdade é evitar privilégios, e quando instalados servir de fundamento para a sua extinção. Essa igualdade cabe observar, não significa nivelamento econômico.

Ao aplicarmos o princípio da isonomia no equilíbrio econômico-financeiro percebemos que estão presentes de circunstâncias não previstas no momento da celebração do contrato, e que acabam beneficiando-nos uma das partes em detrimento de outra.

Portanto, poderemos ver nesse tópico que o princípio da isonomia irá ao encontro da manutenção das condições efetivas das propostas determinadas pela lei. Também afirmamos que tal princípio previne a incidência de fatores que contribuam ao desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

2.4 O direito ao equilíbrio econômico-financeiro

Previsto no art. 37¹⁴, XXI e 175 da Constituição Federal e tendo a sua origem atribuída ao Conselho de Estado Francês, que o desenvolveu nas relações de contratos de concessão de serviço público, trata-se de, segundo Di Pietro¹⁵:

[...] de uma relação que se estabelece no momento da celebração do contrato, entre o encargo assumido pelo concessionário e a remuneração que lhe assegura a Administração por via do contrato.

¹³ GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 75.

¹⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002. p.77.

A legislação ordinária reafirmou o direito ao equilíbrio econômico-financeiro, tanto na Lei n.º 8.987/95¹⁶ nos seus artigos 9º e 10º¹⁷, quanto na Lei n.º 8.666/93, art. 65, II, “d”.

Por ser uma cláusula obrigatória dos contratos de concessão, o equilíbrio econômico-financeiro configura-se como um direito, que garante ao contratado (concessionário) a manutenção do equilíbrio inicialmente estabelecido.

A grande maioria dos contratos públicos é de natureza sucessiva, ou seja, as obrigações firmadas são alongadas durante um prazo e o valor a ser pago ao contratado está fixado na proposta vencedora da licitação, no caso das rodovias gaúchas a proposta com a menor tarifa de pedágio.

Portanto, chegamos à conclusão de que o equilíbrio econômico-financeiro é um direito previsto tanto na Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI e na Lei ordinária n.º 8.987/95 quanto contratualmente. Ressalta-se que se torna uma obrigação a presença da garantia ao reequilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão de serviço público, em virtude da sua previsão constitucional, legal e contratual.

Neste capítulo, apresentamos primeiramente o princípio da legalidade como a base do Estado de Direito, e conseqüentemente a orientação desse princípio dentro dos contratos de concessão.

3 CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO E DESESTATIZAÇÃO¹⁸ DAS RODOVIAS GAÚCHAS

O objetivo desse capítulo é apresentar primeiramente o serviço público, previsto no artigo 175 da Constituição Federal, suas divergências doutrinárias quanto a sua conceituação. Em seguida abordaremos a concessão de serviço público e a Lei 8.987 de 1995.

¹⁶ BRASIL. Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Presidência da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 06 jun. 2013.

¹⁷ Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato

Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.

¹⁸ O termo desestatização é oriundo do Programa Nacional de Desestatização do Governo Federal, que em abril de 1990 criou a Lei n.º 8.031, passando para a iniciativa privada empresas estatais. Trechos das rodovias federais, como o de Osório, por exemplo, foram concedidos através desse programa. As concessões das rodovias gaúchas não são oriundas desse programa. Consideramos oportuna a utilização do termo desestatização por encaixar perfeitamente no presente estudo.

Faremos um breve histórico quanto ao programa de desestatização das rodovias, em nível estadual e uma análise do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão dessas rodovias, utilizando o contrato do polo de Caxias do Sul, a Lei n.º 10.705/96 e o termo aditivo firmado em 2004.

3.1 Conceito de serviço público

O serviço público é incumbência do Estado e dependente do Poder Público, conforme disciplina o artigo 175 da Constituição Federal¹⁹:

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

A criação do serviço público é decorrente de lei e uma escolha feita pelo Estado para a execução de determinada atividade, de grande importância para a coletividade, e que não deve ficar a mercê da iniciativa privada. A gestão desses serviços é tarefa do Estado, que a realiza tanto de maneira direta (por órgãos da Administração Pública) quanto indireta, através da concessão ou permissão e até de pessoas jurídicas criadas pelo Estado para atender essa finalidade.

Há uma grande divergência doutrinária, como veremos adiante, quanto à conceituação do serviço público que, de acordo com Di Pietro (2010, p.98) a grande maioria dos autores divide em conceito amplo e conceito restrito. Nas duas hipóteses, a autora afirma a ocorrência de três elementos para a formação da definição: o material (atividade de interesse coletivo), o subjetivo (presença do Estado) e o formal (procedimento de direito público).

Para Hely Lopes Meirelles²⁰:

Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado.

A definição de Hely Lopes, segundo Di Pietro (2010, p. 99) é mais restrita, pois refere a Administração ao invés de Estado, exclui as atividades

¹⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

²⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 319

legislativas e jurisdicionais. Permanece amplo no sentido de não distinguir poder de polícia do serviço público, mas, abrange praticamente todas as atividades exercidas pela Administração Pública.

Em um sentido restrito, temos como exemplo de conceito Celso Antônio Bandeira de Mello²¹:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mais fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente aos seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favores dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.

O conceito de Bandeira de Mello é extremamente restrito, de acordo com Di Pietro (2010, p. 99) consideraríamos serviços públicos aqueles que possam ser usufruídos, como água, telecomunicações e transporte, o que não se sustenta, pois, existem serviços que são classificados como públicos e não são usufruídos pela coletividade, exemplo dos serviços diplomáticos.

Os conceitos de serviço público em sentido restrito limitam as atividades exercidas pela Administração Pública, excluindo funções legislativas, jurisdicionais e separa poder de polícia de suas atividades.

Nota-se a divergência entre os autores para finalizar a problemática em torno do conceito de serviço público, adotamos as conclusões de Di Pietro²²:

1. A noção de serviço público não permaneceu estática no tempo; houve uma ampliação na sua abrangência, para incluir atividades de natureza comercial, industrial e social;
2. É o Estado, por meio da lei, que escolhe quais as atividades que, em determinado momento, são consideradas serviços públicos; no direito brasileiro, a própria Constituição faz essa indicação nos artigos 21, incisos X, XI, XII, XV e XXIII, e 25, §2º, alterados, respectivamente, pelas Emendas Constitucionais 8 e 5, de 1995; isto exclui a possibilidade de distinguir, mediante critérios objetivos, o serviço público da atividade privada; esta permanecerá como tal enquanto o Estado não a assumir como própria;
3. Daí outra conclusão: o serviço público varia não só no tempo, como também no espaço, pois depende da legislação de cada país a maior ou menos abrangência das atividades definidas como serviços públicos;
4. Não se pode dizer, dentre os conceitos mais amplos ou mais restritos, que um seja mais correto que o outro; pode se graduar, de forma decrescente, os vários conceitos: os que incluem todas as

²¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. 1073 p. 634.

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2010. p. 101/102.

atividades do Estado (legislação, jurisdição e execução); os que só consideram as atividades administrativas, excluindo jurisdição e legislação, sem distinguir o serviço público do poder de polícia, fomento e intervenção; os que preferem restringir mais para distinguir o serviço público das outras três atividades da Administração Pública.

Em nosso entender, o conceito de serviço público deve conter todas as atividades do Estado, conforme conclusão de Di Pietro (2010, p.101/102) supracitado, e que compreenda os interesses da coletividade, abrangendo os serviços essenciais e secundários.

3.2 Conceito de concessão de serviço público

A concessão está prevista constitucionalmente nos art. 21, incisos XI e XII, 25, § 2º, 175 e 223, servindo de guia ao poder público em sua prestação de serviços essenciais. Aplicam-se ainda a legislação ordinária: Lei nº 8.987/95 e, de maneira subsidiária, a Lei nº 8.666/93 nos casos de omissão da legislação específica.

O contrato de serviço público é uma das espécies de contrato administrativo dotado de uma característica marcante, a complexidade na relação entre o contratante (poder concedente) e o contratado (concessionário), oriunda de conflitos de interesses, onde o poder público anseia pela prestação de um serviço público adequando e com tarifas moderadas, possibilitando o acesso aos usuários, e por outro lado as empresas concessionárias visando ao lucro.

Analisando o conceito mais profundamente, trazemos as ideias de Di Pietro²³, que separa o conceito em três grupos:

Doutrina italiana: Indicação muito ampla ao vocábulo concessão de forma a abranger quaisquer atos unilaterais ou bilaterais, em que a Administração outorga poderes ou direitos ao particular, cuja influência no direito brasileiro é ínfima.

Concessões translativas da constitutiva: Admitem a divisão tripartite para a concessão, como citado anteriormente à luz de Meirelles.

A delegação de poderes para prestação de serviços públicos (concessão), defendida por Mario Masagão, no qual a concessão é unicamente uma espécie na qual suas manifestações se verificam pela incumbência de serviço público à pessoa de direito privado.

²³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 76.

A autora supracitada (2002, pág. 76), traz duas ideias, antitéticas, no contrato de concessão de serviço público, baseada em dois autores franceses, George Vedel e Pierre Delvové, que constroem sobre essas duas ideias opostas, o equilíbrio que constitui toda a teoria do contrato de concessão. Na concepção dos autores o serviço público deve funcionar sobre o interesse geral atuando com autoridade da Administração, posto que no pensamento do concessionário, este deve tirar o máximo de proveito possível.

Desse duplo aspecto da concessão do serviço público, resultam diversas consequências, tanto no primeiro aspecto (o objeto da execução do serviço público) quanto no segundo (o concessionário ser uma empresa capitalista visando o lucro). Di Pietro²⁴ elenca essas consequências:

- A) a já assinalada existência de cláusulas regulamentares no contrato;
- B) a outorga de prerrogativas públicas ao concessionário;
- c) sujeição do concessionário aos princípios inerentes à prestação de serviços públicos: continuidade, mutabilidade, igualdade dos usuários;
- d) reconhecimento de poderes à Administração concedente, como encampação, intervenção, uso compulsório de recursos humanos e materiais da empresa concessionária, poder de direção e controle sobre a execução do serviço, poder de aplicar sanções e decretar a caducidade;
- e) a reversão de bens da concessionária para o poder concedente, ao término da concessão;
- f) a natureza pública dos bens da concessionária afetados à prestação do serviço;
- g) responsabilidade civil regida por normas publicísticas;
- h) efeitos trilaterais da concessão de serviço público: sobre o poder concedente, o concessionário e os usuários.

Do segundo aspecto – ou seja, do fato de ser a concessionária uma empresa capitalista que visa o lucro resultam:

- A) A natureza contratual da concessão de serviço público;
- B) O direito do concessionário à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

Pode-se incluir nesse duplo aspecto da concessão o fato da empresa concessionária funcionar sob um regime jurídico híbrido, ou seja, como empresa privada, segue as normas do direito privado, como disposto no art. 25, § 1º da Lei 8.987²⁵. Quando assume a função de prestadora de serviços, perante a Administração Pública, submete-se inteiramente ao direito público.

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 76.

²⁵ Art. 25. Incumbe a concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenua essa responsabilidade.

3.3 Desestatização²⁶ das rodovias Gaúchas

Neste tópico, apresentaremos os principais dispositivos referentes a legislação Federal e Estaduais, que justificaram as concessões de rodovias a terceiros, bem como as ações realizadas pelo órgão regulador respectivo, no Estado do Rio Grande do Sul.

No ano de 1995, o Governo Federal iniciou o Programa Nacional de Concessões Rodoviárias, com o intuito de delegar à iniciativa privada os serviços de conservação, manutenção e duplicação da malha rodoviária. No âmbito da União, a promulgação da Lei Federal de Concessões n.º 8.987/95, fortaleceu o processo de descentralização das atividades, que embora essenciais à sociedade, não necessitavam ser oferecidas diretamente pelo Estado.

Em maio de 1996, foi promulgada a Lei Federal n.º 9.277 que possibilitou os Estados, os Municípios e o Distrito Federal a delegação de trechos das rodovias federais, possibilitando assim, a inserção desses trechos nos respectivos programas de concessão rodoviária. No mês de setembro do mesmo ano, o Ministério dos Transportes editou uma Portaria n.º 368, estabelecendo quais os procedimentos para a delegação das rodovias federais.

No Rio Grande do Sul, a tarefa de desenvolver uma sistemática regional do Programa Nacional de Concessões Rodoviárias ficou a cargo do Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem (DAER). Para a realização das questões supracitadas, o DAER desenvolveu o Programa Estadual de Concessão Rodoviária (PECR).

Então, no ano de 1996 o Estado do Rio Grande do Sul e a União acordaram quanto aos trechos federais que integrariam o PECR e determinaram que a vigência fosse de 15 anos. No mesmo ano, foram editadas as leis²⁷ autorizativas no Estado do Rio Grande do Sul disciplinando a concessão dos serviços nas rodovias.

As rodovias foram agrupadas em formato de nó rodoviário, ou seja, rodovias localizadas em determinados municípios, com o mínimo de três e

§ 1o Sem prejuízo da responsabilidade a que se refere este artigo, a concessionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados.

²⁶ Ver nota de rodapé número 50.

²⁷ RIO GRANDE DO SUL. Leis n.º 10.698/96, 10.699/96, 10.700/96, 10.702/96, 10.703/96, 10.704/96 e 10.705/96.

máximo de cinco trechos distintos. Essa divisão deu origem ao termo Polo de Concessão Rodoviária.

Com uma extensão total de 1.800 km, as rodovias foram divididas em 7 (sete) polos, o PECR gaúcho foi concedido da seguinte maneira: Gramado, Vacaria, Caxias do Sul, Carazinho, Metropolitano, Santa Cruz do Sul e Lajeado.

Podemos observar que nos contratos firmados pelo PECR a escolha do vencedor no processo de licitação se deu pelo maior trecho a ser operado por um prazo de quinze anos, e não como a maioria dos contratos de concessão, no qual os vencedores são aqueles que apresentam a menor tarifa.

Por fim, analisando essa parte histórica, torna-se visível os primeiros sintomas do desequilíbrio econômico-financeiro a título de exemplo o fato das estradas estarem em situações muito precárias e necessitarem de grandes manutenções e as interrupções que comprometeram o estudo econômico inicialmente realizado.

3.4 Contratos de concessão de rodovias estaduais e a previsão do equilíbrio econômico-financeiro

Conforme já relatado no item anterior (2.3.) as rodovias gaúchas foram divididas em 7 (sete) polos, Gramado, Vacaria, Caxias, Carazinho, Metropolitano, Santa Cruz do Sul e Lajeado. Por serem oriundas de um programa desenvolvido pelo DAER (PECR), as cláusulas pertinentes ao equilíbrio econômico-financeiro existentes tanto nos editais, quanto nos contratos de concessão são as mesmas. Em razão disso, utilizaremos o Polo de Caxias do Sul como objeto de análise desse item.

Inicialmente na Autorização do Polo de Caxias²⁸ ressalta em seus artigos 4º (parágrafo 2º) e 6º a previsão do equilíbrio econômico-financeiro.

Art. 4º - As tarifas serão fixadas atendendo ao critério da equidade entre a prestação de serviço adequado e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

[...]

Parágrafo 2º - Equilíbrio econômico-financeiro do contrato é o resultado obtido pela receita da cobrança das tarifas que cubram os custos da prestação dos serviços, que ressarçam, o investimento efetuado pelo concessionário, bem como lhe proporcionem justa remuneração.

Art. 6º - A revisão das tarifas dar-se-á, sempre que necessária, para apurar e corrigir eventuais distorções na estrutura de custos dos

²⁸ Ver Anexo A – Autorização Polo de Caxias do Sul

serviços ou fontes acessórias de receitas, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Pode-se observar que, nesses artigos, a previsão do equilíbrio econômico-financeiro é resultado de fatores como o custo da prestação de serviço, investimento do particular e sua remuneração. A revisão tarifária está interligada diretamente com a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado.

Já no contrato do polo de Caxias n.º PJ/CD/088/98²⁹, firmado entre o Estado do Rio Grande do Sul e a Concessionária Convias S/A, ficou estabelecido o equilíbrio econômico-financeiro nas cláusulas de modo, forma, condições e padrões da qualidade da prestação de serviços, sendo previsto para avaliação após o término das obras de um trecho do polo de Caxias do Sul, quando a rodovia seria entregue por completo para a concessionária.

O contrato de concessão³⁰ determinou que a Tarifa Básica seja revisada com o intuito de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro acordado inicialmente, em virtude de situações supervenientes (álea extraordinária que será abordada no capítulo 4, item 4.1), buscando alternativas adequadas para garantir a aplicação desse direito.

As alterações contratuais³¹ também trouxeram o equilíbrio econômico-financeiro em casos de acordo (onde os encargos da Concessionária e as receitas da concessão são modificados), alteração unilateral pelo DAER/RS, que fica obrigado a restabelecer o equilíbrio imediatamente e como já mencionado anteriormente, o acréscimos ou supressões de obras e serviços, desde que ocorram reflexos nos custos da concessionária.

Após inúmeros conflitos judiciais entre as concessionárias e o poder concedente, que prejudicaram e interromperam o funcionamento das praças de pedágios, em novembro do ano 2000, a Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul aprovou a Lei n.º 11.545³², que legitimou o aditamento dos contratos de concessão.

²⁹ Ver Anexo B – Contrato polo de Caxias do Sul n.º PJ/CD/088/98

³⁰ Ibidem

³¹ Ver Anexo B – Contrato polo de Caxias do Sul n.º PJ/CD/088/98

³² RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual n.º 11.545, de 22 de novembro de 2000.** Autoriza o Poder Executivo a proceder a aditamento nos contratos de concessão de polos rodoviários, instituídos pelas leis n.º 10.698, 10.699, 10.700, 10.702, 10.703, 10.704, 10.705, todas de 12 de janeiro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <www.al.rs.gov.br/legis>. Acesso em: 04 set. 2013.

Na análise do pólo de Caxias, além de propor melhorias de condições da prestação de serviço público – conservação de rodovias e prestação de serviços emergenciais-, este alterou os valores das tarifas e visou restabelecer o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Em suma, o objetivo do termo aditivo fora a definitiva aferição deste equilíbrio, cujo termo final foi no mês de dezembro de 2004.

De acordo com o estudo da AGERS³³, pode-se afirmar que a possibilidade de revisão tarifária do programa é sempre extraordinária, quando há ocorrência de fatos contratualmente não previstos, cujo os efeitos afetam a equação econômico-financeiro da concessão.

Neste caso, o aumento foi derivado da majoração das alíquotas de imposto sobre serviços (ISS), não abrigados pelo termo aditivo. A consequência desta última alteração de tarifas ocorreu pela diferenciação de preços entre as tarifas de pedágios, até então praticadas unicamente pelo polo de Gramado. Entretanto, os contratos previam um critério de arredondamento das tarifas, sendo assim, estas mantidas homogêneas em todo o período.

Neste período, dentro do termo aditivo, foi verificada a continuidade dos problemas nos anos anteriores: utilização das rotas de fuga, problemas judiciais e resultados econômicos insuficientes. Podemos citar como exemplo os problemas judiciais ocasionados no polo de Caxias do Sul, onde houve fechamento das praças de pedágios em São Marcos e Vila Cristina, respectivamente durante 184 e 199 dias, entre os anos 2001 e 2003.

Também verificamos, segundo a mesma fonte, que o Estado descumpriu a conclusão dos trechos adicionais previstos para os polos Metropolitano, Lajeado e Caxias do Sul.

As alternativas propostas no Termo Aditivo, não foram alcançadas até o ano de 2004. Assim, em 2006 foram assinados Termos de Rerratificação³⁴³⁵, em cada polo, onde o Estado promulgou até 31 de dezembro de 2006 todas as cláusulas constantes no termo aditivo. Em particular no caso de Caxias do Sul foi extinta a praça de Apanhador.

³³ AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL – AGERS. **Histórico, evolução e desequilíbrios contratuais**: análise descritiva – 1996/2009. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/>>. Acesso em 2 ago. 2013.

³⁴ AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL – AGERS. **Polo rodoviário Caxias do Sul – Termo rerratificação** 10/01/2006. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/>>. Acesso em 9 ago. 2013.

³⁵ Ver Anexo C – Termo de rerratificação.

Neste capítulo verificamos quatro assuntos: as definições de serviços públicos e a sua controvérsia quanto a consenso doutrinário; o conceito de concessão de serviço público, revisitado por diversos autores; um breve histórico da desestatização das rodovias estaduais; o programa estadual de concessão de rodovias, formalizado pelo DAER; e a previsão do equilíbrio econômico-financeiro, dentro dos contratos firmados neste programa.

4 O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE RODOVIAS ESTADUAIS

Este capítulo tem o objetivo de discorrer sobre os desequilíbrios econômico-financeiros, de acordo com a teoria das áleas e a problemática do modelo atual de reequilíbrio econômico-financeiro. Por fim, o presente capítulo propõe uma solução para os contratos de concessão de rodovias estaduais.

4.1 O DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE RODOVIAS ESTADUAIS – TEORIA DAS ÁLEAS

A concessão de serviço público foi disciplinada nacionalmente na Lei 8.987/95, que dispôs no seu artigo 2º, inciso II, a ideia de que a execução do serviço seria concedida por conta e risco do concessionário. Além disso, a referida lei adotou o sistema de tarifa pelo preço ao invés da tarifa pelo custo – incidência de remuneração sobre os custos da concessionária – presente no artigo 9º³⁶.

A Lei 8.987/95, além de atribuir ao concessionário o risco do negócio, assegura o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro da concessão (§ 2º, art. 9º), ou seja, minimiza o risco do negócio, tornando-o mais atrativo para investimentos.

A quebra do equilíbrio pode ter sido gerada, em razão de fatores como, por exemplo: a utilização das rotas de fuga; o inadimplemento contratual da não conclusão das obras previstas nos polos de Lajeado, Metropolitano e Caxias do Sul, por parte do Estado; e os resultados econômico-financeiros insuficientes.

³⁶ Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Presidência da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 06 jun. 2013.

Essa questão de riscos e equilíbrios nos contratos de concessão está presente na doutrina administrativa através da Teoria das Áleas (álea ordinária e álea extraordinária).

Áleas ordinárias, segundo Di Pietro (2002, p. 99) consiste em um risco que todo empresário corre, como resultado da própria flutuação do mercado, ou seja, riscos previsíveis quais responde o concessionário.

Já áleas extraordinárias englobam riscos imprevisíveis, inevitáveis e que não são imputados ao concessionário, abrangendo, segundo Di Pietro (2002, p. 98), a álea econômica (teoria da imprevisão) e as áleas administrativas (poder de alteração unilateral do contrato, a teoria do fato do príncipe e a teoria do fato da administração).

A teoria da imprevisão caracteriza-se principalmente pela oneração anormal do contrato em virtude de situações supervenientes e incontroláveis. Esse ônus não é de responsabilidade do contratado, que terá direito ao ressarcimento integral do desequilíbrio da sua equação econômico-financeira.

Para a aferição de responsabilidades na álea econômica, é necessária uma previsão contratual que estipule os eventos que correm por conta de cada parte nessa contratação. É o que afirma Di Pietro³⁷:

Para evitar dúvidas, é sempre interessante que o edital de licitação e o contrato indiquem, com relação à álea economia, na medida do possível, os encargos que não serão considerados para efeito da recomposição do equilíbrio econômico, como, por exemplo, o custo da construção, a variação na projeção de tráfego, os custos de desapropriação etc.

O art. 65, II, “d”, da Lei nº 8.666/93 ampliou o foco da teoria da imprevisão para incluir fatos e consequências incalculáveis, especialmente a desvalorização monetária produzida pela inflação que, segundo Justen Filho (2008, pág. 432), mesmo que seja considerado um fato previsível, será autorizada a incidência da teoria da imprevisão quando os índices inflacionários não puderem ser calculados antecipadamente e ultrapassarem limites das previsões generalizadas.

A alteração unilateral do contrato ocorre quando uma modificação altera aspecto que afete o equilíbrio econômico-financeiro firmado inicialmente,

³⁷DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 98.

ficando a Administração responsável por restabelecer o equilíbrio rompido. É o que está expresso no art. 9º, § 4º, da Lei nº 8.987³⁸.

O artigo 18 da Lei³⁹ supramencionada também inclui a alteração unilateral do contrato nos editais de licitação, com o intuito de respeitar o princípio da continuidade do serviço público.

Com divergências doutrinárias na sua conceituação, o fato do príncipe consiste em um risco oriundo de ações das autoridades políticas. Contudo, à medida que se alteram obrigações legais, depois da assinatura do contrato, há repercussão direta nos custos da concessionária.

Justen Filho (2008, pág. 431) considera o fato do príncipe como um direito de indenização a um particular em vista da prática de ato ilícito e regular imputável ao Estado.

Quando ocorre o fato do príncipe é responsabilidade da Administração pública o restabelecimento do equilíbrio econômico financeiro. Em outras palavras, a aplicação do fato do príncipe é prevista legalmente no §3º, art. 9º da Lei 8.987/95⁴⁰ e segundo Di Pietro⁴¹ o fato do príncipe como indenização, resultante de uma alteração contratual ocorrida dentro da mesma esfera contratante. Ou seja, caso uma possível alteração que viria gerar uma indenização, oriunda de um contrato com o Estado, aquela deve vir do contratante e não de um terceiro ente estranho na relação.

A Teoria do Fato da administração, segundo Meirelles (2004, pág. 235) afirma que toda a ação ou omissão do Poder Público que possa incidir diretamente sobre o contrato, retarda ou impede sua execução. Pode ser equiparada à força maior, excluindo do particular (concessionário) a inexecução do ajuste.

³⁸BRASIL. Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Presidência da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 06 jun. 2013.

³⁹BRASIL. Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Presidência da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 06 jun. 2013.

⁴⁰ **Art. 9º** A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.
(...)

§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

⁴¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 99/100.

Cabe ressaltar que o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato deve ser resultado de um dos quatro fatos citados na álea extraordinária (imprevisão, alteração unilateral do contrato, fato do príncipe e fato da administração). Inclusive, segundo Amaral (2012, p. 131) é necessário que o desequilíbrio seja qualificado no ordenamento jurídico, ou seja, podem ocorrer situações que não estão previstas nas áleas e não geram um dever do contratante de recompor a equação inicial e nem um correspondente direito do contratado a essa recomposição.

Um estudo elaborado pela AGERS entre os anos de 2004/2005 relatou os principais fatores responsáveis pelo desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias firmados através da PEGR.

As problemáticas são oriundas de fatos contidos na álea extraordinária, ou seja, situações que não poderiam estar previstas no contrato, pelo fato de serem imprevisíveis, mas, que alteram de maneira significativa as condições originalmente contratadas.

Foram observados os seguintes desequilíbrios⁴²: Paralisações de cobranças por decisões judiciais; rotas de fugas; não abertura de praças de pedágios contratualmente previstas; majoração de tributos; excesso de carga; isenções autorizadas pela Lei n. 11.460; plano de manejo ambiental.

Observa-se que, segundo os dados fornecidos pela AGERS⁴³, os desequilíbrios ocorridos são todos oriundos de fatos contidos na álea extraordinária, ou seja, situações que não estavam previstas no momento da assinatura do contrato e, portanto fora de alcance do concessionário, que faz jus ao reequilíbrio econômico-financeiro.

4.2 MECANISMOS DE RESTABELECIMENTO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO RODOVIAS

Com a ocorrência do desequilíbrio econômico-financeiro, a responsabilidade para recompô-lo é da Administração Pública, feita de forma direta ou indireta. De acordo com Vasconcelos (2004, fls. 65 - 66), caso a

⁴² AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL – AGERS. **Exame do desequilíbrio econômico-financeiro das concessões da PEC (2004/2005)**. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/>>. Acesso em 3 ago. 2013.

⁴³ AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL – AGERS. **Histórico, evolução e desequilíbrios contratuais**: análise descritiva – 1996/2009. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/>>. Acesso em 2 ago. 2013.

situação cause impossibilidade de prosseguir com a execução contratual – força maior – o reequilíbrio do contrato não será efetuado.

Sendo assim, fica o poder concedente incumbido, dependendo da situação, à indenização ao concessionário por todo o investimento que foi realizado e não amortizado.

Neste trabalho iremos utilizar como mecanismos de reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro algumas ideias de Adalberto dos Santos Vasconcelos⁴⁴.

Simplificando, o mecanismo de forma direta é aquele que envolve a determinação do valor da tarifa, enquanto a forma indireta é a modificação contratual que influencia a retomada do equilíbrio econômico-financeiro.

O reajuste de tarifas, segundo Meirelles (2004, p. 212), é a medida convencionada entre as partes contraentes para evitar que, em razão da inflação durante a execução do contrato administrativo, venha comprometer o equilíbrio econômico-financeiro. Apesar de não estar previsto explicitamente na Lei n.º 8.987/95, que trata apenas no seu art. 18, inc. VIII, da política tarifária, podemos considerar como o reajuste uma condição implícita a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

Para que o reajuste corrija a perda de valor da moeda em virtude da inflação, é fundamental que esteja previsto no contrato cláusulas definindo os critérios para o reajuste.

Por fim, é relevante destacar que ao utilizar essa forma de recomposição – reajuste – ocorre o repasse direto aos usuários do serviço público concedido de um ônus, o aumento das tarifas.

Já a revisão periódica consiste em uma recomposição de preços em períodos ajustados contratualmente. Segundo Vasconcelos (2004, fl. 68), objetivo é corrigir possíveis desequilíbrios encontrados, ajustando o valor da tarifa da concessão de serviço público. A revisão periódica é o momento mais propício para repassar aos usuários, ganhos de produtividade, uma vez que serão modificados os valores tarifários.

⁴⁴ VASCONCELOS, Adalberto Santos de. **O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de rodovias federais no Brasil**. Brasília: Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, 2004. Disponível em: < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058736.PDF>>. Acesso em: 18 maio 2013.

No que tange a revisão extraordinária, esta ocorre sempre no âmbito da álea extraordinária, quando acontecer quaisquer eventos extraordinários, imprevisíveis ou previsíveis, contudo de consequências incalculáveis.

Os usuários finais do serviço são cobrados por aumentos tarifários decorrentes das revisões extraordinárias, tal qual o reajuste tarifário. Além disso, o poder concedente é capaz de ampliar seu entendimento sobre a cobrança de tarifas excessivamente onerosas aos usuários finais, através de mecanismos de recomposição do contrato.

Não obstante, a dilatação do prazo contratual é referida por Vasconcelos (2004, fl. 69), quanto ao objetivo de se reobter o equilíbrio econômico-financeiro. Este autor destaca que esta forma é contraindicada, devido à desproporcionalidade entre o fato gerador do desequilíbrio e o prazo a ser dilatado para compensá-lo.

Por fim, outra possibilidade de reequilibrar o contrato, indiretamente, surge no aporte de recursos públicos, também uma vez que pactuados desde o termo inicial do contrato. Este aporte consiste na utilização de recursos públicos para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

Vejamos que, para Vasconcelos (2004, fl. 70), este aporte é consoante com a prevenção do aumento indevido de preços de tarifas, uma vez que o Estado possua políticas públicas deste mérito para o setor.

Podemos deduzir que a ação do governo de subsidiar o concessionário, em caso de desequilíbrio econômico-financeiro, acontece com o intuito de favorecer a parte mais frágil da população e garantir tarifas módicas.

4.3 UMA PROPOSTA ALTERNATIVA PARA RESTABELECIMENTO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EM CONTRATOS DE CONCESSÃO DE RODOVIAS ESTADUAIS

Diante de todos os problemas analisados no decorrer deste trabalho, buscamos propostas alternativas, com base na doutrina e em um estudo elaborado pela AGERS, para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias no Rio Grande Sul.

Começamos com propostas de Adalberto dos Santos de Vasconcelos⁴⁵, que faz a análise dos modelos de equilíbrio econômico existentes, modelo estático ou tradicional e o modelo dinâmico. De maneira sucinta, iremos discorrer sobre esses modelos.

Os modelos estáticos, utilizados nos contratos da PECR, englobam os valores como custos e despesas operacionais, valores de itens e insumos de composição dos investimentos, imposto de renda, taxa interna de investimento, entre outras, que são definidas e apresentadas no momento do processo de licitação. Esses valores não podem ser alterados no decorrer da execução do contrato, ou seja, permanecem constantes durante todos os 15 anos da concessão.

Já no modelo dinâmico, as rubricas supracitadas são revisadas periodicamente, com o intuito de adequar o equilíbrio econômico-financeiro à realidade econômica do país.

Assim, percebe-se que a adoção do modelo dinâmico proporciona inúmeras vantagens tanto para o poder concedente, quanto para as concessionárias, refletindo diretamente nos usuários, que poderão usufruir de melhores condições da rodovia por uma tarifa mais justa.

Vasconcelos (2004, fl. 137) critica o modelo tradicional, afirmando que os investimentos atuais não permitem uma distribuição dos investimentos ao longo da execução contratual, implicando em tarifas mais elevadas para os usuários. Afirma ainda adotando as revisões periódicas, contidas no modelo dinâmico, torna-se possível o ajustar o custo de oportunidade que a concessão esteja exigindo, em termos de remuneração que cada período necessita, proporcionando uma tarifa mais módica.

Antônio Carlos Cintra do Amaral⁴⁶ afirma que a adoção do modelo dinâmico dependeria de alteração da legislação constitucional e infralegal, logo ao optar pelo modelo dinâmico seria necessário alterar o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, o art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/93 e § 4º do art. 9º da Lei n.º 8.987/95. Contudo, afirma que toda essa alteração legislativa

⁴⁵ VASCONCELOS, Adalberto Santos de. **O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de rodovias federais no Brasil**. Brasília: Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, 2004. Disponível em: < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058736.PDF>>. Acesso em: 18 maio 2013.

⁴⁶ AMARAL, Antônio Carlos Cintra de. **Concessão de serviços públicos: Novas tendências**. São Paulo: Quartier Latin, 2012. p. 136.

acarretaria em infração ao art. 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal, que determina o ato jurídico perfeito.

Outro doutrinador que apresenta meios legítimos para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro é Luís Roberto Barroso. Para garantir o reequilíbrio, Barroso⁴⁷ afirma que é possível vislumbrar quatro meios economicamente capazes de produzir tal resultado. São eles: compensação direta da concessionária (pagamento de indenização pelo Poder Público); aumento de valor da tarifa cobrada dos usuários do serviço; aumento da base pagante da tarifa e extensão do prazo de duração do contrato.

A questão da compensação pelo Poder Público, no caso das rodovias gaúchas, não é a mais comum, em virtude da dificuldade financeira do Estado. Conforme ao que apresentamos no tópico 3.4, a ausência de condições econômicas para manter as estradas foi uma das razões para o desenvolvimento do programa de concessão. Sendo assim, a opção de compensação torna-se impossível.

Já a sugestão de aumento do valor da tarifa, Barroso⁴⁸ afirma que é uma questão delicada. Por mais facilite o reequilíbrio econômico-financeiro, acaba transferindo o ônus econômico para os usuários⁴⁹, que em muitos casos, não possuem condições suficientes de absorver tal ajuste, indo contra um princípio norteador, a modicidade.

A terceira opção, aumento da base pagante, segundo Barroso⁵⁰, com o pagamento diferenciado entre os usuários das rodovias, iria de encontro com o princípio da isonomia, pois implementando preços diferentes ao longo dos trechos concedidos, distribuiria os custos do serviço concedido da maneira mais justa.

⁴⁷ BARROSO, Luís Roberto. O contrato de concessão de rodovias: particularidades, alteração e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. **Revista de direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, ed. especial, p 186-215. 2012. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/pge/exibeConteudo?article-id=1105685>>. Acesso em: 7 maio. 2013.

⁴⁸ BARROSO, Luís Roberto. O contrato de concessão de rodovias: particularidades, alteração e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, ed. especial, p 186-215. 2012. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/pge/exibeConteudo?article-id=1105685>>. Acesso em: 7 maio. 2013.

⁴⁹ Conforme o art. 175, §único da Constituição Federal.

⁵⁰ BARROSO, Luís Roberto. O contrato de concessão de rodovias: particularidades, alteração e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, ed. especial, p 186-215. 2012. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/pge/exibeConteudo?article-id=1105685>>. Acesso em: 7 maio. 2013.

Barroso (2008, fls. 38/39) sugere ainda que sejam adotados dois ou mais meios sugeridos, combinados para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

Deve-se ter em mente que a Lei n.º 8.987/95 disciplina nos artigos 2º, inciso III e 23, I, respectivamente que a concessão seja por prazo certo e tal disposição é elemento essencial no contrato. Entretanto, segundo Barroso⁵¹:

(...) a ordem jurídica convive com a possibilidade de prorrogação ou extensão dos prazos dos contratos administrativos. Ao tratar da concessão e permissão de serviços públicos, a própria Constituição de 1988, art. 175, parágrafo único, I, prevê que a lei disporá, dentre outros temas, sobre a prorrogação de tais ajustes. A lei n.º 8.666/93, art. 53, prevê diferentes eventos que autorizam a prorrogação dos prazos contratuais, dentre os quais, e.g., a “alteração do projeto, ou especificações, pela Administração”. A Lei n.º 8.987/95 dispõe que o contrato de concessão deve prever, como uma de suas cláusulas essenciais, o prazo certo (art. 2º, II) e a relativa condição para a prorrogação do contrato (art. 23, XII).

Barroso (2008, fl. 40) traz ainda a opção de extensão do prazo do contrato, utilizada com ou sem as medidas por ele sugeridas anteriormente. Entretanto admite que a dilatação contratual deve levar em conta pressupostos e limites contidos na legislação e na doutrina.

A Constituição Federal prevê, no seu artigo 175, a prorrogação dos contratos, assim como a legislação acima referida. Essa lei, a Lei n.º 8.987/95⁵² disciplina a prorrogação contratual e a condição dessa prorrogação, como cláusulas essenciais do contrato de concessão. Tem como objetivo principal determinar o prazo certo do contrato, com o intuito de não tornar uma relação sem fim.

Barroso (2008, fls. 40/41) afirma que atualmente não há nenhuma impossibilidade da extensão contratual, quando for para produzir o reequilíbrio econômico-financeiro, desde que, a alteração do objeto que originou o desequilíbrio possa ser considerada legítima.

É necessário que ao realizar o reequilíbrio econômico-financeiro, sejam observados meios legítimos para recompor. No caso: indenização, aumento da

⁵¹ BARROSO, Luís Roberto. O contrato de concessão de rodovias: particularidades, alteração e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, ed. especial, p 186-215. 2012. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/pge/exibeConteudo?article-id=1105685>>. Acesso em: 7 maio. 2013.

⁵² BRASIL. Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Presidência da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 06 jun. 2013.

tarifa, aumento da base de pagantes e ampliação do prazo contratual. Deve-se levar sempre em conta o destinatário final da concessão, os usuários, buscando uma tarifa módica e proporcional.

Entre os anos de 2004 e 2005, a AGERS⁵³ elaborou um Diagnóstico do Programa Estadual de Concessões Rodoviárias – PEGR: Solução do Retorno ao Contrato, com o intuito de restabelecer o reequilíbrio contratado e propor soluções para corrigir as questões problemáticas.

No total foram propostas pela AGERS⁵⁴ 12 soluções para o reequilíbrio econômico-financeiro, das quais iremos analisar nove pelo fato de serem mais relevantes ao presente trabalho: Desconto ou isenção no valor da tarifa de pedágio não previsto inicialmente em contrato; cobrança de eixos suspensos; Cobrança de tarifa na proporção originalmente contratada entre o veículo pesado e leve; abertura de praças contratualmente previstas; permanência da responsabilidade das concessionárias na execução de alguns serviços nos trechos urbanos incluindo serviços de guinchos e ambulâncias; exploração das faixas de domínio e áreas adjacentes nas rodovias concedidas; melhoramentos previstos na PER; eliminação ou minimização das rotas de fuga e estabelecimento de revisões ordinárias do contrato a cada 4 anos.

Podemos extrair dessas sugestões de reequilíbrio propostas pela AGERS, que todas estão contidas na álea extraordinária, ou seja, a que o ordenamento jurídico protege e não estão contidas no risco do negócio, retomando o que foi apresentado no item 3.1 do presente trabalho.

Sendo assim, é necessário que o desequilíbrio resulte da imprevisibilidade, ou como afirma Amaral (2012, p. 131) previsível, mas de consequência incalculável. Deve ainda estar prevista no ordenamento jurídico para fazer jus à recomposição.

Unindo as soluções apresentadas pelos doutrinadores, com a apresentada pela AGERS⁵⁵, podemos observar pontos em comum: o reajuste

⁵³ AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL – AGERS. **Exame do desequilíbrio econômico-financeiro das concessões da PEC (2004/2005)**. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/>>. Acesso em 3 ago. 2013.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL – AGERS. **Exame do desequilíbrio econômico-financeiro das concessões da PEC (2004/2005)**. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/>>. Acesso em 3 ago. 2013.

tarifário; a ampliação da base de pagantes; a limitação de isenções; o cumprimento de obras previstas nos contratos, para possibilitar a execução plena do serviço; um maior controle das rotas de fugas.

É notório que as concessões, em virtude da longevidade do prazo contratual, apresentem desequilíbrios econômico-financeiros. Deve-se portando utilizar a doutrina e a legislação, sempre dentro da legalidade, com o intuito de chegar a uma solução, levando em conta os princípios contidos no serviço público e principalmente aqueles inerentes ao equilíbrio econômico-financeiro: supremacia do interesse público, continuidade, equidade, razoabilidade e isonomia.

5 CONCLUSAO

Por meio do presente trabalho, apresentamos um panorama dos contratos de concessão de rodovias gaúchas firmadas pelo PEGR. Focamos na área jurídica da questão, portanto foram deixados de lado os assuntos pertinentes a outros campos de estudo, tais quais índices de reajuste, fluxos de caixa, tempo de retorno do investimento, valor líquido, que são pertinentes a área financeira e contábil.

Conforme o estudo da AGERGS⁵⁶ apresentado ao longo do trabalho, os riscos do contrato de concessão não poderiam ser previstos na sua celebração, pois tais fatores são decorrentes da álea extraordinária, ou seja, geram o dever do contratante de recompor a equação econômico-financeira inicialmente prevista.

Percebeu-se ainda, que os desequilíbrios econômico-financeiros são oriundos desde a formação do contrato, que embora respeite os princípios estudados no trabalho, permitem uma discricionariedade do Estado que lhe é conveniente para fins não atinentes ao princípio do interesse público, mas sim levando em conta medidas políticas.

As diretrizes estabelecidas na Lei Estadual nº 10.705/96, que autorizou a concessão do pólo de Caxias do Sul, concedem-no os serviços de operação,

⁵⁶ AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL – AGERGS. **Exame do desequilíbrio econômico-financeiro das concessões da PEC (2004/2005)**. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/>>. Acesso em 3 ago. 2013.

exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação das rodovias deste pólo.

De acordo com o contrato, as tarifas foram fixadas para manter uma relação de equidade entre a prestação do serviço adequado e o equilíbrio econômico-financeiro. Portanto, pode-se afirmar que havendo o reajuste das tarifas fica condicionado à ocorrência do desequilíbrio econômico-financeiro.

Tal situação não condiz com a realidade, em virtude do aumento generalizado de preços no mercado, ou seja, os custos para manter a rodovia se elevam anualmente, no decorrer do contrato, enquanto o valor da tarifa permanece estagnado. Assim, a equação de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro não é atualizada segundo a realidade dos demais ajustes, pois o Estado interfere de forma que lhe é conveniente, desprezando o princípio do interesse público.

Antes disso, a adoção desse modelo estático é prejudicial, cujos valores definidos no momento do processo da licitação não podem ser alterados no decorrer do contrato. Sendo assim, os custos e despesas operacionais, valores de itens e insumos de composição dos investimentos, imposto de renda, taxa interna de investimento, entre outras permaneceram constantes.

Criticamos esse modelo adotado, e seguimos a doutrina, que sugere a adoção do sistema dinâmico, mesmo sendo necessárias alterações na legislação. Mesmo em contrário ao princípio da legalidade, pois fere a atuação tão somente dentro da lei, o modelo dinâmico proporciona uma série de vantagens, dentre elas: A remuneração no decorrer da concessão permite transparência dos resultados e avanços tecnológicos, bem como alterações dos processos de trabalho. Em síntese, facilita o reequilíbrio econômico financeiro do concessionário pelos serviços prestados.

Em se tratando de matéria de produção acadêmica, o presente trabalho nos trouxe visões pessimistas quanto ao Programa de Concessões Rodoviárias. Tais conclusões decorreram de fatos que consideramos como viciados desde a entrada em vigor dos contratos. Uma vez que o Poder Concedente: não respeitou prazos; foi omisso na intervenção em municípios nos quais as rodovias encerravam seu acesso, no que tange às rotas de fugas; e através da concessão de isenções não-previstas contratualmente.

Notamos este descaso, principalmente com o pólo de Caxias do Sul, mais especificamente no trecho de Farroupilha, que ficou por 214 dias fechado,

em virtude de decisões judiciais. Concluímos que, em virtude das conclusões expostas acima, o grau de risco é elevado para reaver os investimentos efetuados pelas concessionárias que detêm o prazo de 15 anos de contrato.

Sendo assim, o equilíbrio-econômico financeiro só será restabelecido com o cenário institucional que leve realmente em conta os princípios inerentes à concessão de serviço público e ao equilíbrio econômico-financeiro, e que seja responsável com os pactos estabelecidos nas cláusulas contratuais.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL – AGERRS. **Pólo rodoviário Caxias do Sul – Contrato de concessão nº PJ/CD/088/98**. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/>>. Acesso em 4 ago. 2013.

_____. **Exame do desequilíbrio econômico-financeiro das concessões da PEC (2004/2005)**. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/>>. Acesso em 3 ago. 2013.

_____. **Histórico, evolução e desequilíbrios contratuais: análise descritiva – 1996/2009**. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/>>. Acesso em 2 ago. 2013.

_____. **Polo rodoviário Caxias do Sul – Lei autorizativa nº 10.705/96**. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/>>. Acesso em 8 ago. 2013.

_____. **Polo rodoviário Caxias do Sul – Termo rerratificação 10/01/2006**. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/>>. Acesso em 9 ago. 2013.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra de. **Concessão de serviços públicos: Novas tendências**. São Paulo: Quartier Latin, 2012. 512 p.

AMARO, Luciano. Direito tributário brasileiro. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2005

BARROSO, Luís Roberto. O contrato de concessão de rodovias: particularidades, alteração e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. **Revista de direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, ed. especial, p 186-215. 2012. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/pge/exibeConteudo?article-id=1105685>>. Acesso em: 7 maio. 2013.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1967.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Presidência da República Federativa do Brasil**.

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm >. Acesso em: 05 jun. 2013.

_____. Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Presidência da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 06 jun. 2013.

CARVALHO, André Castro (Org.). **Contratos de concessão de rodovias**: artigos, decisões e pareceres jurídicos. São Paulo: MP editora, 2009. 225 p. Disponível em: <<http://www.abcr.org.br/Publicacoes.aspx>>. Acesso em: 28 jul. 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. 1153 p

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**: de acordo com a constituição vigente. 9.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 1987. 640 p.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. 658 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23ª. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2010. 875 p.

_____. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 395 p.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. 711 p.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. rev. ampl. Belo Horizonte, 2012. 1031 p.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 17ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 1180 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2008. 1017 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. 798 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. 1073 p.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 922 p.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual n.º 11.545, de 22 de novembro de 2000.** Autoriza o Poder Executivo a proceder aditamento nos contratos de concessão de pólos rodoviários, instituídos pelas leis nº 10.698, 10.699, 10.700, 10.702, 10.703, 10.704, 10.705, todas de 12 de janeiro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <www.al.rs.gov.br/legis>. Acesso em: 07 set. 2013.

VASCONCELOS, Adalberto Santos de. **O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de rodovias federais no Brasil.** Brasília: Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, 2004. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058736.PDF>>. Acesso em: 18 de maio de 2013.