

ABRIL 2024



# Rodovias Paulistas

Quais as prioridades em estruturação e regulação no Estado de São Paulo?

**Revisão:** Henrique Cisman

**Diagramação:** Pedro Scarabucci

**GRI Club**  
— INFRASTRUCTURE

**mADRONA**  
**FIALHO**  
advogados

# Introdução

---

Membros do GRI Club Infra se reuniram no escritório Madrona Fialho Advogados, em São Paulo, para debater as concessões rodoviárias do Estado de São Paulo, buscando endereçar questões-chave relacionadas aos projetos em desenvolvimento para as rodovias paulistas com foco nas inovações e desafios dos modelos propostos.

O encontro contou com a participação de Milton Roberto Persoli, Diretor Geral da Agência de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP); Edgar Benozatti, Diretor-Presidente na Companhia Paulista de Parcerias (CPP); Rodolfo Schweiser, coordenador de rodovias na CPP; e Marco Aurélio de Barcelos Silva, Diretor Presidente da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR), mediado por Rodrigo Barata, sócio do Madrona Fialho Advogados.





## O que precisamos saber

---

O Governo do Estado de São Paulo conta com um extenso e já tradicional Programa de Concessões Rodoviárias que foi instituído em 1998 e atualmente conta com 21 lotes concedidos, tendo também celebrado os acordos com concessionárias para a solução de passivos.

A partir de 2023, o Governo de São Paulo passou a ser representado pela Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI) como Poder Concedente nas concessões rodoviárias. Até então, a representação era feita pela Secretaria de Logística e Transportes. O foco da SPI é fomentar a inovação e o empreendedorismo no Estado por meio da desburocratização de projetos.

Nesse novo cenário organizacional, as modelagens dos projetos de infraestrutura - antes desenvolvidas internamente pelo próprio governo estadual diretamente e/ou com o auxílio de consultorias externas - passaram a ser desenvolvidas pela CPP, que é uma sociedade por ações de capital fechado e não dependente do orçamento, que nasceu como uma empresa garantidora das PPPs do Estado de São Paulo. Assim, o modelo institucional adotado se aproximou ao do Governo Federal, que conta com a Infra S.A., e ao do Município de São Paulo, por meio da São Paulo Parcerias.

A regulação e fiscalização dos contratos de concessão rodoviária estaduais continuam sob a responsabilidade da ARTESP.

# Balanço geral

---

Atualmente, há novos lotes rodoviários no pipeline para expandir ainda mais a malha rodoviária estadual. Em trâmite estão:

**Lote Litoral**, a Concorrência Internacional nº 01/2023, cujos envelopes deverão ser apresentados pelas licitantes em 16 de abril;

**Lote Rota Sorocabana**, que está em Consulta Pública até 12 de abril;

**Lote Nova Raposo**, que está em Consulta Pública até 16 de abril;

**Túnel Imerso Santos-Guarujá**, projeto em desenvolvimento em conjunto com o Governo Federal e em Consulta Pública até dia 03 de maio;

**Lote Paranapanema, Rota Mogiana, Circuito das Águas e Lote Litoral Norte**, qualificados nos PPI-SP e aguardando a fase de elaboração de estudos.

Assim, a discussão do encontro teve como foco os meios para que seja garantida a manutenção da qualidade das concessões do Governo do Estado de São Paulo, de modo a possibilitar o desenvolvimento de uma malha rodoviária cada vez maior.

Os debates permearam os principais desafios relacionados aos novos projetos, sendo destacados dois deles:

- 1.** a garantia da segurança jurídica, de solidez contratual e endereçamento de temas críticos, evitando a geração de passivos regulatórios nos ativos concedidos;
- 2.** a implantação do Free Flow nas concessões rodoviárias. Depois, foram colhidas as considerações do setor, de modo a entender a perspectiva do mercado sobre as rodovias paulistas.

# Desafios e propostas

## GARANTIA DA SEGURANÇA JURÍDICA E DE SOLIDEZ CONTRATUAL, MITIGANDO PASSIVOS REGULATÓRIOS

### 1.1. Contratos robustos

A preocupação que tem guiado a elaboração dos projetos é garantir uma modelagem de contratos com segurança jurídica, protegendo os interesses tanto do Governo de São Paulo como das futuras concessionárias e dos usuários beneficiados com os serviços, o que é realizado por meio do desenvolvimento cada vez maior de solidez contratual às concessões, por meio da apresentação de regras claras e eficientes do ponto de vista da gestão dos ativos, buscando antever circunstâncias futuras que possam gerar passivos regulatórios significativos e indesejados.

Ainda que não se saiba de todos os potenciais desafios que cada concessão irá enfrentar, a experiência consolidada do Estado viabiliza que sejam desenvolvidos mecanismos e procedimentos contratuais para endereçar cada desafio, minimizando seus impactos negativos e incentivando soluções ágeis.





## **1.2. Aprimoramento das capacidades institucionais do Poder Concedente e da Agência Reguladora**

De modo a alcançar esse objetivo, foi destacada a indispensabilidade de fortificar as estruturas do Estado de São Paulo, isto é, tanto sua representação por meio da SPI como garantir o adequado funcionamento da ARTESP. Isso porque as boas execução e gestão contratuais dependem não só de um instrumento jurídico sólido e da adequada prestação dos serviços pelas concessionárias, mas também das capacidades institucionais do poder concedente e do regulador.

## IMPLANTAÇÃO DO FREE FLOW NAS RODOVIAS PAULISTAS

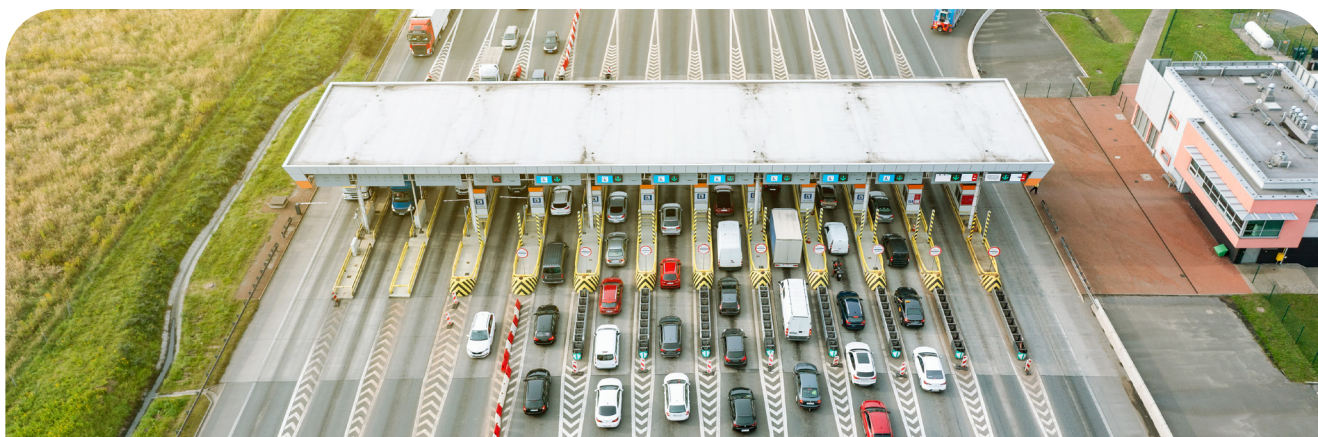
### O que é o Free Flow?

O Sistema de Livre Passagem, conhecido popularmente como Free Flow, cuida da cobrança de tarifa de pedágio dos usuários pela utilização de malhas rodoviárias de forma automática, sem barreiras físicas e sem redução de velocidade. Esse sistema é a meta do Governo de São Paulo para todas as suas concessões de rodovias, de modo que todos os novos projetos já contam com o pedagiamento por meio do Free Flow e não mais preveem praças de barreira físicas em suas modelagens.

### Perspectivas

Foi apresentada a proposta do Governo de São Paulo para que seja realizada a migração das praças convencionais de pedágio, isto é, aquelas que contam com barreiras físicas (as tradicionais praças de pedágio) para o Free Flow.

Nesse sentido, foi publicada a Resolução Conjunta SEMIL/SPI nº 002, de 13/09/2023, que dispõe sobre a criação do Programa Siga Fácil SP, voltado a incentivar o sistema de livre passagem nas concessões rodoviárias existentes. Também foi trazido que o Free Flow não preocupa a ARTESP, que se entende capacitada para lidar com as transições e operações necessárias à regular implementação do sistema.



## **Inadimplência dos usuários e medidas mitigadoras**

Dentre os desafios à implantação dessa nova tecnologia, o principal a ser enfrentado pelas modelagens dos projetos é a inadimplência dos usuários. Para lidar com esse ponto, haverá fomento por parte do governo em conjunto com as concessionárias para que os motoristas obtenham as TAGs necessárias para o pagamento pelo Free Flow, com a previsão, por exemplo, de descontos entre 5% a 70% a depender do número de passagens.

Apesar disso, a utilização das TAGs não será obrigatória, de modo que os motoristas poderão realizar o pagamento manualmente - caso percam o prazo para pagamento, será aplicada multa de trânsito com fundamento no art. 209-A do CTB.

## **Compartilhamento de riscos entre poder concedente e concessionárias**

Foram compartilhados dados preliminares sobre o fato de que o risco de evasão não só tem a tendência de diminuir com o desenvolvimento das concessões e disseminação dos TAGs e do pedagiamento sem barreiras, como os projetos têm previsto mecanismos para lidar com esse risco, isto é, a previsão de regras sobre o compartilhamento dos efeitos da inadimplência entre concessionárias e poder concedente.

Nesse sentido, foram mencionadas, a título de exemplo, as disposições contratuais sobre as bandas previstas nos projetos em relação às transições válidas, sendo o modelo presente no Lote Litoral Paulista o mais avançado, consolidando a visão do governo até este momento.



## **Compensação da inadimplência por meio das receitas auferidas com as multas arrecadadas pela inadimplência dos usuários no Free Flow**

Ainda sobre os mecanismos para lidar com a inadimplência dos usuários no âmbito do Free Flow, foi trazido que a inadimplência será solucionada com o tempo. Isso porque a receita proveniente da arrecadação das multas aplicadas pela evasão do Free Flow será utilizada de modo a recompor a receita das concessionárias, isto é, compensar a inadimplência dos usuários que não realizarem o pagamento da tarifa de forma tempestiva.

Essa previsão foi autorizada expressamente em 2021 por meio de uma alteração realizada no Código de Trânsito Brasileiro. A garantia é vista como forte pelos representantes do governo, uma vez que a proporção entre a receita de multas arrecadas chega a ser entre 5 e 7 vezes o valor das tarifas médias inadimplidas, mesmo considerando a aplicação dos descontos previstos para os motoristas que realizem o pagamento antecipado das multas.

## **Clearing Free Flow**

Outro ponto trazido diz respeito à estruturação, pelo Governo do Estado de São Paulo, de Conta Clearing para concentrar o fluxo de multas aplicadas pela evasão do Free Flow e arrecadadas pelo DER/SP. Nessa estrutura, haverá a previsão de regras claras a serem cumpridas pelo Banco Depositário responsável pela operacionalização da Conta Free Flow para pagamento da compensação pela inadimplência às concessionárias que aderirem ao sistema de livre passagem.

A Conta Free Flow garantirá a blindagem necessária a essa garantia contratual, de modo que a estrutura permitirá que exista subsídio cruzado entre as concessões, uma forma de reforçar a saúde financeira do mecanismo. Foi reconhecido que o início da operação será desafiador, contudo, também foi ressaltado que todos os agentes do governo envolvidos para que seja possível a instituição da Conta Free Flow estão alinhados de modo a fazer com que a implementação seja bem-sucedida.

## **Comportamento dos usuários e diálogo entre poder concedente, agência reguladora e concessionárias**

Outro ponto trazido durante a discussão do evento diz respeito à necessidade de que o Governo do Estado de São Paulo observe a experiência internacional em relação à implementação do Free Flow e os custos diretos e indiretos relacionados.

Dentre os exemplos trazidos, foram mencionados os custos de relacionamento com o cliente para efetuar a cobrança de tarifas não pagas, automática ou manualmente, bem como a realidade em relação às multas aplicadas nas malhas rodoviárias pela evasão de pedágio, considerando a capacidade institucional para fiscalizar esses procedimentos, dentre eles a aplicação, cobrança e arrecadação das multas.



# Análise do mercado

## Perspectivas do pipeline do Estado de São Paulo

---

Foram compartilhadas 3 premissas do setor rodoviário:

- 1.** preocupação dos interessados com a sustentabilidade econômico-financeira dos projetos;
- 2.** cultura de estudar todos os projetos apresentados pelo poder público;
- 3.** participação dos interessados mesmo no cenário de pluralidade de projetos, de modo que os recursos humanos e financeiros serão mobilizados quando forem constatadas boas oportunidades de investimentos.

Também foram compartilhados três pontos de alerta:

## **CAPEX**

o mercado entende que a precificação dos ativos precisa ser revisitada, apontando para potencial distorção em algumas das precificações de CAPEX realizadas em projetos recentes;

## **WACC**

foi solicitada, também, a atualização das referências utilizadas para estimar custos de capital e trabalhar as taxas de atratividade dos projetos rodoviários, diante do entendimento de que a TIR de 8,47%, atualmente considerada, estaria defasada;

## **ALOCAÇÃO DE RISCOS**

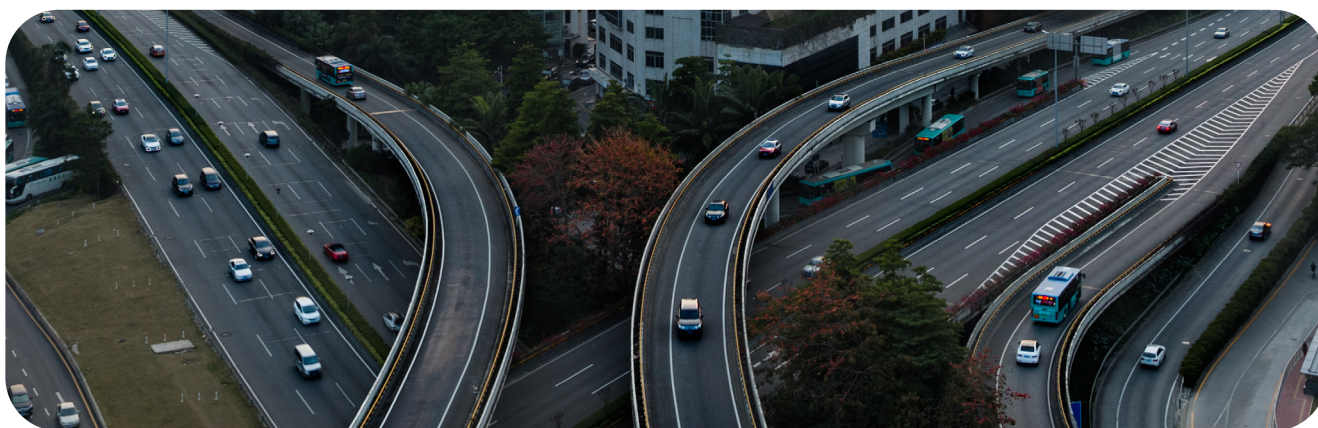
sugere-se que os novos contratos modelados pelo Governo do Estado de São Paulo tratem sobre a materialização de eventos de desequilíbrio decorrentes de variação climática, destacando que os riscos ambientais devem ter destaque na pauta discutida atualmente.

## **CAPACITAÇÃO DA ARTESP PARA ACOMPANHAMENTO DOS NOVOS PROJETOS**

Outro ponto destacado pelo mercado é a necessidade de atribuição de maior musculatura e envergadura à ARTESP, considerando que a agência enfrenta desafios para lidar com a regulação e fiscalização das concessões que já estão em andamento, além da absorção de outros modais, como os aeroportos estaduais.

O ponto de atenção teve como intuito destacar uma posição para que os projetos não virem gargalos no pós-venda, isto é, que contem com boas estruturas, mas execuções que não acompanhem todas as exigências dos contratos mais atuais.

Em relação a esse ponto, foi informado que o Governo do Estado de São Paulo e a Agência estão em tratativas para endereçar essas preocupações, reforçando a ARTESP de maneira adequada.



## COMPLEXIDADE DO CAPEX

Foi destacado também que os projetos no pipeline são de grande porte, de modo que devem conseguir compor de forma adequada a compatibilidade entre o CAPEX e a receita prevista pelos projetos. Foi destacada a atenção necessária às características específicas de cada projeto, como a diferença entre lotes mais urbanos ou não.

Além disso, foram abordados os prazos entendidos como curtos para realização dos investimentos, bem como as dificuldades enfrentadas na análise dos projetos e do nível de contingência quando estão precificando os ativos.



# REPORT



# REPORT



[CONFIRA O ÁLBUM COMPLETO](#)

REPORT

# GRI *Club*

— INFRASTRUCTURE

**Conecte-se com líderes da infraestrutura** brasileira e fique por dentro dos debates que moldam o futuro do setor no país.

**SAIBA MAIS**



# GRI Club

Fundado em 1998, em Londres, o GRI Club reúne atualmente **mais de 15 mil executivos seniores** espalhados em 100 países, com atuação nos mercados imobiliário, de infraestrutura e do agronegócio.

O modelo inovador de discussões do GRI Club permite a livre participação de todos os executivos, fomentando a troca de experiências e conhecimento, o networking e a geração de negócios.

Membros do clube também têm à disposição uma plataforma exclusiva para ver mais informações sobre os executivos e as respectivas empresas, marcar reuniões, pedir introduções personalizadas com colegas da indústria e acessar de modo irrestrito todos os nossos conteúdos.



## MOISES CONA

Partner | Head of Infrastructure  
moises.cona@griclub.org



GRI Club Infra



GRI Club



@griclub.infra

---

**griclub.org**

# madrona

## FIALHO

advogados

Com foco na advocacia empresarial, operações de fusões e aquisições, mercado de capitais, direito financeiro e infraestrutura, além de forte atuação nas áreas tributária, imobiliária, contencioso cível e trabalhista, nossa motivação é entender o nosso tempo, investir em gente e trabalhar para que nossos clientes alcancem seus objetivos, sempre com ética e responsabilidade.



**RODRIGO BARATA**

Sócio de Infraestrutura e Direito Público  
[rodrigo.barata@madronafialho.com.br](mailto:rodrigo.barata@madronafialho.com.br)