

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**NATÁLIA ABRÃO CAVALHEIRO**

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA LINHA 4-  
AMARELA DO METRÔ DE SÃO PAULO**

**Porto Alegre**

**2017**

**NATÁLIA ABRÃO CAVALHEIRO**

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA LINHA 4-  
AMARELA DO METRÔ DE SÃO PAULO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Rosa Ângela Chieza

**Porto Alegre**

**2017**

### CIP - Catalogação na Publicação

Cavalheiro, Natália Abrão  
Parcerias Público-Privadas no Brasil: Uma análise  
da Linha 4-amarela do Metrô de São Paulo / Natália  
Abrão Cavalheiro. -- 2017.  
79 f.  
Orientadora: Rosa Ângela Chieza.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,  
Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Parceria Público-Privada. 2. Infraestrutura.  
3. Metrô de São Paulo. I. Chieza, Rosa Ângela,  
orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os  
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**NATÁLIA ABRÃO CAVALHEIRO**

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA LINHA 4-  
AMARELA DO METRÔ DE SÃO PAULO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, 21 de dezembro de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dra. Rosa Angela Chieza – Orientadora  
UFRGS

---

Prof. Dr. Diogo Demarco  
UFRGS

---

Prof. Dr. RóberIturrietAvila  
UFRGS

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais Fernando e Rose imensamente por terem me dado a oportunidade de crescer em uma família maravilhosa, com muita alegria, otimismo e amor e por terem me dado meus queridos e amados irmãos: Thays, Rúbia e Henrique. Agradeço a minha avó Zair (*in memoriam*), pelas sábias palavras e ensinamentos, e que onde quer que esteja, deve estar muito feliz de ver sua neta formada (mesmo não sendo em jornalismo). Agradeço aos meus padrinhos, Paulo e Sônia, por todo incansável estímulo e apoio à minha educação, e por terem me dados dois primos que trago no coração como irmãos: Iury e Iago. Aos meus avós Cecília e Brizola, pelos conselhos e ensinamentos. Todos os dias agradeço a Deus por ter crescido rodeada de todos vocês.

Ao Jayme, e sua família que já é uma extensão da minha, agradeço por todo amor, apoio e compreensão. Trilhar essa estrada contigo tornou tudo muito melhor.

Agradeço à UFRGS, e a todos os membros dessa comunidade, por ter me proporcionado a oportunidade estudar em uma das melhores Faculdades de Economia do Brasil.

Por fim, mas não menos importante, agradeço à minha orientadora Rosa Ângela Chieza, por todos os ensinamentos em sala de aula, por toda a troca de ideias e compartilhamento de conhecimento, pela paciência e franqueza, com certeza és uma referência de grande mulher para mim.

Muito obrigada a todos!

## RESUMO

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) foram inseridas no Brasil como uma nova modalidade de contrato entre o Setor Público e o Setor Privado em um contexto de mudança do papel do Estado na economia, considerada como alternativa capaz de viabilizar investimentos que necessitam de grande aporte financeiro e longo prazo de maturação, dada a restrição fiscal do Estado e o déficit em investimento público em infraestrutura. Com o intuito de analisar a aplicação das PPPs no Brasil foi estudado o caso da Linha 4 do Metrô de São Paulo, a primeira PPP de transporte. Através da análise da Lei Federal nº. 11.079/2004, da Lei Estadual nº 11.688/2004, do comparativo com as experiências internacionais e com o estudo das características do Projeto de PPP da Linha 6-Laranja do Metrô que foi licitado em 2013, o estudo da PPP da Linha 4 do Metrô de São Paulo demonstra que o Brasil ainda enfrenta dificuldades em relação à aplicação deste instrumento, principalmente pela falta de expertise por parte do Estado, indicada nas falhas de mitigação dos riscos do projeto, erros de projeção de demanda de usuários e elevado volume de investimento por parte do parceiro público, em comparação com o parceiro privado.

**Palavras-chave:** Parceria Público-Privada, Infraestrutura, Metrô de São Paulo.

## ABSTRACT

Public-Private Partnerships (PPPs) were brought to Brazil as new mode of agreement between Public and Private Sector in a context of changing roles of the Government in the economy, the mode is considered an alternative able to enable investments that need a large financial contribution and long-term of maturity, due to Government fiscal restriction and the deficit of public investments in infrastructure. Aiming to analyze the application of PPPs in Brazil, the case of the São Paulo Metro Line 4 was studied because it was the first transport PPP of Brazil. Through analysis of the Federal Law No. 11,079/2004, the State Law No. 11,688/2004, comparison with the international experiences and the study of the characteristics of the PPP Project of Line 6-Orange of the Metro that was tendered in 2013, the study of the PPP of the São Paulo Metro Line 4 shows that Brazil still faces difficulties in regarding to application of this instrument, mainly by lack of expertise of the Government, noted in the failures of project risk mitigation, errors in the projection of user demand and high volume of investment by the public partner compared to the private partner.

**Keywords:** Public-Private Partnership, Infrastructure, São Paulo Metro.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Investimento público e privado e em infraestrutura nas regiões em desenvolvimento - em % do PIB (201-2016).....	15
Figura 2 – Classificação de modalidades de contratos por capacidade de geração de receita.....	17
Figura 3 - Estrutura típica de um contrato de PPP no Brasil.....	25
Figura 4 - Organograma dos principais agentes do Programa de PPP de São Paulo.....	30
Figura 5 – Investimento público total em PPPs por setores em Portugal.....	36
Figura 6 – Comparativo do projeto de linhas do Metrô de São Paulo em 1968 e em 2013.....	40
Figura 7 – Linha Amarela Metrô de SP.....	41
Figura 8 - Projeto da Linha 4-Amarela e planejamento das Fases I e II.....	44
Figura 9 - Modelo de bandas para mitigação do risco de demanda - PPP Linha 4-Amarela.....	47
Figura 10 - Número de passageiros transportados por estação - Linha 4-Amarela Metrô de SP 2010 a 2016.....	53
Figura 11 – Comparativo de valores gastos pelo GESP e Concessionária ViaQuatro (2008-2016).....	57

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais diretrizes e objetivos que subsidiaram a reforma do Estado e suas respectivas ideias.....	11
Quadro 2 – Sistematização da proposta de Reforma de Estado prevista no Plano Diretor de Reforma de o Estado Brasileiro (1995).....	12
Quadro 3 – Definição das áreas de Delimitação, seus objetivos específicos e áreas/setores do Estado do Estado brasileiro a serem reestruturados segundo o PDRAE (1995).....	13
Quadro 4 – Modalidade de Parceria entre o setores Público e Privado.....	16
Quadro 5 - Características do Contrato de PPP segundo a Lei nº 11.079/2004.....	24
Quadro 6 – Critérios Gerais de uma PPP segundo a Lei Federal nº 11.079/2004.....	27
Quadro 7 - Participação Societária da Sociedade Propósito Específico Concessionária ViaQuatro.....	42
Quadro 8 – Características Operacionais das Fases I e II - Linha 4-Amarela Metrô de SP.....	44
Quadro 9 - Características do contrato assinado entre a Concessionária ViaQuatro e a STM.....	45
Quadro 10 - Matriz de Riscos da PPP da Linha 4-Amarela do metrô de SP.....	46
Quadro 11 - Características contratuais da PPP- Linha 6-Laranja do metrô de SP- licitada em dezembro de 2013.....	58
Quadro 12 - Composição do Consórcio Move São Paulo – vencedor da licitação da PPP- Linha 6-Laranja.....	59

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução das PPPs no Reino Unido (1987/2007).....	34
Tabela 2 - Resultado dos Indicadores de Desempenho (iqs e iqm) da Linha Amarela do Metrô de.....	49
Tabela 3 - Índice de Satisfação do Usuário da Linha 4-Amarela do Metrô de São Paulo (2012 a 2015).....	49
Tabela 4 - Demanda projetada e demanda realizada de usuários da Linha 4-Amarela de 2011 a 2016.....	51
Tabela 5 -Número de passageiros transportados por estação- Linha 4-Amarela Metrô de SP.....	52
Tabela 6 – Participação relativa das Estações da Linha 4 com relação ao nº de passageiros transportados (2010-2016).....	53
Tabela 7 - Investimento total previsto para a construção da Linha 4-Amarela do metrô de SP (milhões de R\$).....	54
Tabela 8 – Montante de recurso investido pelo Estado de SP na Linha 4-Amarela Metrô de SP.....	55
Tabela 9 - Investimento Anual da Concessionária ViaQuatro em Material Rodante e Sistemas (R\$ mil).....	56
Tabela 10 – Comparativo de valores gastos pelo GESP e Concessionária ViaQuatro (2008-2016).....	57

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
CACPPP	– Comissão de Acompanhamento de Contratos de PPP
CPP	– Companhia Paulista de Parcerias
CPTM	– Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
CGPPP	– Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas
DGTF	– Direção Geral do Tesouro e das Finanças
DIEESE	– Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
FHC	– Fernando Henrique Cardoso
FGP	– Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas
GESP	– Governo do Estado de São Paulo
IFC	– <i>International Finance Corporation</i>
JBIC	– <i>Japan Bank for International Cooperation</i>
LRF	– Lei de Responsabilidade Fiscal
PPP	– Parceria Público-Privada
PPPs	– Parcerias Público-Privadas
PED	– Pesquisa de Emprego e Desemprego
PDRAE	– Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PND	– Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	– Plano Plurianual
PFI	– <i>Private Finance Initiative</i>
PGE	– Procuradoria Geral do Estado
PIB	– Produto Interno Bruto
PIDDAC	– Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PPI	– Programa Parcerias de Investimentos
PL	– Projeto de Lei
PSC	– <i>Public Sector Comparator</i>
RCL	– Receita Corrente Líquida
SCUTS	– Sem Custos para o Utilizador
SPE	– Sociedade de Propósito Específico
UPPP	– Unidade de Parcerias Público-Privadas

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: ASPECTOS TEÓRICOS.....</b>	<b>10</b>
2.1 DO ESTADO PRODUTOR AO ESTADO REGULADOR.....	10
2.2 MODELOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	14
<b>2.2.1 Licitação, Concessão, Privatização e Project Finance.....</b>	<b>16</b>
<b>3 A REGULAMENTAÇÃO DA PARCERIA PÚBLICO PRIVADA NO BRASIL: AS LEIS FEDERAL E DO ESTADO DE SÃO PAULO.....</b>	<b>18</b>
3.1 O PROJETO DE LEI Nº 2.546/2003.....	18
3.2 A LEI FEDERAL Nº 11.079/2004.....	19
<b>3.2.1 Dos contratos de PPP.....</b>	<b>23</b>
<b>3.2.2 Os agentes envolvidos e a estrutura das PPPs no âmbito Federal.....</b>	<b>25</b>
3.3 A REGULAMENTAÇÃO DAS PPPs NO ESTADO DE SÃO PAULO: Lei nº. 11.688/2004.....	27
<b>3.3.1 Os agentes envolvidos e a estrutura das PPPs no Estado de São Paulo.....</b>	<b>29</b>
<b>4 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL E OS RESULTADOS E DA LINHA 4-AMARELA DO METRÔ DE SP.....</b>	<b>32</b>
4.1 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL: OS CASOS DO REINO UNIDO E DE PORTUGAL.....	32
<b>4.1.1 O caso do Reino Unido.....</b>	<b>32</b>
<b>4.1.2 A experiência de Portugal.....</b>	<b>35</b>
4.2 HISTÓRICO DA LINHA 4-AMARELA DO METRÔ DE SP.....	39
<b>4.2.1 Características Técnicas do projeto da Linha 4 do Metrô de São Paulo.....</b>	<b>43</b>
<b>4.2.2 Alocação e mitigação de riscos no projeto de PPP da Linha 4-Amarela.....</b>	<b>45</b>
<b>4.2.2.1 Mitigação dos Riscos de Demanda.....</b>	<b>47</b>
<b>4.2.2.2 Mitigação dos Riscos de Tarifa.....</b>	<b>48</b>
<b>4.2.3 Demanda projetada e demanda realizada.....</b>	<b>50</b>
<b>4.2.4 Investimento público e privado da linha 4-amarela.....</b>	<b>54</b>
<b>4.2.5 Desdobramentos do projeto: Linha 6-Laranja do Metrô de SP.....</b>	<b>57</b>
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>66</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Ao analisar historicamente a trajetória da economia brasileira, é possível perceber a presença de ciclos no que diz respeito ao nível de intervenção do Estado nas políticas de crescimento econômico. No período dos anos 1930 até o fim da década de 1970 o Estado brasileiro assumiu um papel protagonista no crescimento econômico, atuando como estruturador e fomentador do desenvolvimento do Brasil. As políticas econômicas adotadas entre as décadas de 1960 e 1970 acabaram consolidando a industrialização no país, porém, foram alicerçadas em um maior endividamento externo após o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e acarretaram incentivos distorcidos a alguns setores da economia.

A partir do início dos anos 1980 começa a vigorar na agenda econômica e política no Brasil a mudança no papel do Estado na economia, inserida em um contexto de crise fiscal do Estado brasileiro e de crise econômica internacional.

Internacionalmente, a década de 1990 caracterizou-se pela década das reformas do Estado, através das reformas propostas pelos “Consenso de Washington” e no caso do Brasil, através da adoção do Plano Collor, em março de 1990, que era caracterizado pelas privatizações, liberalização comercial e abertura da economia. Já em 1995 foi lançado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), com a finalidade de definir os objetivos e estabelecer as diretrizes para a reforma da administração pública brasileira (PDRAE, 1995). Essas mudanças acabaram acarretando uma atuação do Estado mais regulador e menos produtor.

É nesse cenário nacional e internacional que surge a mudança institucional representada pelas Parcerias Público-Privadas (PPPs), delimitando a transição de uma visão mais intervencionista para uma visão neoliberal. As PPPs foram criadas no Reino Unido, como resultado de várias formas de parcerias para o provimento de serviços públicos, dentre elas a inicialmente chamada *Private Finance Initiative* (PFI) e que acabou dando origem aos atuais modelos de PPP. No Brasil as PPPs foram institucionalizadas através da Lei Federal nº 11.079/2004, com o objetivo central de recuperar os investimentos em infraestrutura e sob justificativa da incapacidade do Estado continuar realizando investimento em infraestrutura do país, como fez de 1930 a 1980.

Segundo Radar de Projetos (2017) existe no Brasil 1.196 projetos ativos, oriundos de documentos públicos<sup>1</sup>, de PPPs no Brasil, sendo 123 na esfera da União, 347 na esfera estadual, 31 sob gestão do Distrito Federal, 658 na esfera municipal e 16 consórcios públicos.

Este trabalho propõe um questionamento sobre eficiência e potencialidade que o uso do mecanismo de PPP pode gerar para a sociedade, agregando resultados com externalidades positivas à sociedade, direta ou indiretamente, quanto ao suprimento das necessidades ligadas a infraestrutura. Para tanto, no Capítulo 2 abordam-se os aspectos históricos que caracterizam a alteração do papel do Estado na economia em um cenário mais neoliberal, e no qual nascem as PPPs, bem como as características dos modelos de contratos de PPPs. No Capítulo 3 apresenta-se estudo sobre o quadro institucional das PPPs no Brasil. Para tanto, na seção 3.1 analisa-se o Projeto de Lei nº 2.546/2003 que deu origem à chamada Lei das PPPs- Lei nº 11.079/2004, e posteriormente analisa-se, na seção 3.2, a Lei das PPPs do Brasil. Na seção 3.3 aborda-se o estudo da Lei das PPPs do Estado de São Paulo, a Lei nº 11.688/2004. Objetiva-se analisar os aspectos relativos ao enquadramento jurídico e administrativo no qual as PPPs estão inseridas no Brasil, e mais especificamente no Estado de São Paulo. No Capítulo 4 após apresentar duas experiências internacionais de PPPs, os casos do Reino Unido e Portugal analisa-se a experiência de PPPs no Brasil, que é a obra da Linha 4-Amarela do Metrô de São Paulo. Optou-se pela análise desta PPP no Brasil, por ser o primeiro contrato de PPP patrocinada, ou seja, com a contraprestação pecuniária do Estado e a primeira PPP brasileira com a participação de financiamento internacional. Analisam-se aspectos relacionados às definições contratuais, contrapondo-as com os resultados alcançados até o presente momento, com relação aos aspectos de demanda pela utilização da linha, mitigação do risco e montante de investimento público e privado. Além disso, analisa-se um desdobramento posterior à contratação da PPP da Linha 4: a PPP da Linha 6-Laranja do Metrô de São Paulo, que sofreu alterações no modelo de contratação em consequência da primeira experiência do Estado de São Paulo no projeto de PPP da Linha 4-Amarela.

---

<sup>1</sup> Diários oficiais, documentos (edital, contratos, etc.) e publicações divulgados em sites dos governos.

## 2 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: ASPECTOS TEÓRICOS

Objetiva-se neste capítulo contextualizar o momento histórico em que as PPPs foram inseridas na agenda mundial, bem como os modelos contratuais utilizados nesse tipo de empreendimento. Assim, na Seção 2.1 apresenta-se histórico sobre a mudança do papel do Estado – do Estado produtor ao Estado regulador, demonstrando o contexto no qual o tema das PPPs entrou na agenda brasileira na década 1990; na Seção 2.2 são abordados os modelos de PPPs e suas respectivas características contratuais.

### 2.1 DO ESTADO PRODUTOR AO ESTADO REGULADOR

Historicamente, é possível perceber a existência de ciclos no nível de intervenção do Estado na economia. Suzigan (1988) mostra a existência de duas fases na relação do Estado com a economia brasileira: a primeira fase vai dos anos 1930 aos anos 1970, onde o Estado assumiu um papel estruturador e fomentador do desenvolvimento brasileiro. Na segunda fase, a partir dos anos 1980, o Estado adotou uma postura passiva em relação ao estímulo ao desenvolvimento, podendo ser visto inclusive, como um obstáculo ao desenvolvimento econômico (Bresser-Pereira, 1989).

Na primeira fase, de 1930 a 1970, o Estado adotou ações distintas, adaptadas às necessidades e circunstâncias de cada momento. A partir da década de 1930 a ação do Estado na crise do café, em defesa do setor agrícola-exportador influenciou o crescimento econômico através de políticas econômicas expansionistas, onde o aumento de renda gerado no mercado interno aumentou a demanda por produtos manufaturados. Na década de 1940 o Estado passou a investir em indústrias de siderurgia, mineração, álcalis e na produção de motores pesados. Nos anos 1950 o Estado teve um papel de fomentador do desenvolvimento econômico e investiu pesadamente em infraestrutura e na indústria de base. Durante os anos 1960 e 1970 foram adotadas políticas macroeconômicas expansionistas, incentivo à exportação e políticas de fornecimento de crédito que acabaram consolidando a industrialização no país, alicerçado em um maior endividamento externo após o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).

A mudança no papel do Estado no desenvolvimento econômico iniciou nos anos 1980 em função de vários fatores, dentre os quais o aumento do endividamento externo, decorrente da elevação da taxa de juros pelos Estados Unidos no final dos anos 1970. Além disso, recaiu sobre o Estado o ônus da crise internacional após o segundo choque do petróleo (1979),

resultando em uma grande crise financeira e fiscal nas finanças públicas do Brasil (Bresser-Pereira, 1989).

Em função da crise fiscal do Estado brasileiro no contexto de crise internacional caracterizada pelos dois choques do petróleo e pela elevação da taxa de juros no mercado internacional, nos anos 1970, agravada pelo baixo crescimento econômico e pelas altas taxas inflacionárias da década de 1980, o tema da reforma do Estado predominou na agenda econômica e política no Brasil, desde o final dos anos 1980.

Globalmente, a década de 1990 caracterizou pela década das reformas do Estado, e no caso do Brasil, esta alteração de cenário ocorreu através da adoção do Plano Collor, em março de 1990, plano este caracterizado pelas privatizações, liberalização comercial e abertura da economia. Em 1995 - no primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) foi lançado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), com a finalidade de definir os objetivos e estabelecer as diretrizes para a reforma da administração pública brasileira que foi implementada de 1995 a 2002 (PDRAE, 1995).

No Quadro 1 apresenta-se as quatro diretrizes que subsidiaram a discussão da Reforma do Estado, bem como as ideias decorrentes destes componentes.

**Quadro 1 - Principais diretrizes e objetivos que subsidiaram a reforma do Estado e suas respectivas ideias**

<b>DIRETRIZES</b>	<b>OBJETIVOS</b>
Delimitação do tamanho do Estado	Privatizações, “Publicização” e Terceirização.
Redefinição do papel regulador do Estado	Definição do menor ou maior grau de intervenção do Estado no mercado
Recuperação da Governança	Superação da crise fiscal, redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social e superação da forma burocrática de administrar o Estado.
Governabilidade	Legitimidade do governo perante a sociedade e adequação das instituições políticas para intermediação dos interesses.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Bresser-Pereira (1997).

O debate sobre reforma do Estado estava atrelado à concepção de diminuição do tamanho do Estado (Bresser-Pereira, 1997). A partir da diretriz, delimitação do tamanho do

Estado, iniciou-se o debate sobre a inserção das PPPs no Brasil. Reformar o Estado significava definir seu papel, deixando para o setor privado e para o setor público não-estatal as atividades que não lhe eram específicas (Bresser-Pereira, 1997). Neste sentido o PDRAE estabeleceu, a redefinição do papel do Estado (ficando com suas funções exclusivas), os bens e serviços que deveriam ser privatizados passando para o setor privado; os serviços como cultura, museus, educação que deveriam ser publicizados para a esfera pública não estatal, e as atividades não fins (vigilância limpeza, etc.) que deveriam ser terceirizadas, conforme demonstra-se no Quadro 2.

**Quadro 2 – Sistematização da proposta de Reforma de Estado prevista no Plano Diretor de Reforma de o Estado Brasileiro (1995)**

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços p/ Mercado
Atividades Principais (Core)	ESTADO Enquanto Pessoal	Entidades Públicas Não-Estatais	Empresas Privatizadas
Atividades Auxiliares	Empresas Terceirizadas	Empresas Terceirizadas	Empresas Terceirizadas

Fonte: Bresser-Pereira (1997).

Os investimentos em infraestrutura e serviços públicos não são considerados funções exclusivas do Estado visto que podem ser objeto de concessão e/ou privatizações, porém é evidente a responsabilidade que o Estado possui sobre estas atividades, pois tratam-se de serviços de interesse público, que geram grandes externalidades positivas ao sistema econômico.

Mediante a redefinição das funções institucionais advindas da reforma do Estado, o PDRAE foi lançado em 1995 com a definição de quatro objetivos gerais que visaram o aprofundamento da descentralização administrativa dos gastos públicos (Chieza, 2008): i) aumento da governança do Estado, ii) limitação da ação do Estado às funções exclusivas do Estado (previdência, social básica, subsídio à educação básica, etc.), iii) transferência aos estados e municípios das ações de caráter local e iv) transferência parcial das ações de caráter regional aos estados.

Com o intuito de alcançar mais eficiência na administração pública, o PDRAE defendia uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho, resultado de uma modernização da administração pública burocrática. Também o PDRAE definiu objetivos específicos para cada setor, conforme se apresenta no Quadro 3.

**Quadro 3 – Definição das áreas de Delimitação, seus objetivos específicos e áreas/setores do Estado brasileiro a serem reestruturados segundo o PDRAE (1995)**

Áreas de Delimitação	Objetivos Específicos do PDRAE	Setores /áreas
Funções Exclusivas do Estado	Substituição da administração pública burocrática (rígida, voltada para o controle de processos) pela gerencial (controle de resultados e competição administrada) nas autarquias e fundações, transformando-as em agências autônomas.	Forças armadas, polícia, diplomacia, arrecadação de impostos, administração do Tesouro público e a administração de pessoal do Estado, e as atividades definidoras de políticas públicas.
Serviços Não-Exclusivos	Atender melhor o cidadão-cliente a um custo menor, através do processo de publicização (transferência para o setor público não-estatal).	Educação, cultura, infraestrutura
Produção para o Mercado	Continuidade do processo de privatizações, fortalecimento das agências reguladoras relativas às entidades que não podem ser privatizadas.	Telefone, energia, siderurgia, minérios, transporte.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Chieza, (2008).

Outro instrumento que indicava a decisão de compartilhamento de investimento entre o setor público e o setor privado é o Plano Plurianual (PPA) da União de 1996-1999. Através do PPA da União de 1996-1999<sup>2</sup> evidencia-se o direcionamento de reformulação do papel do Estado nos investimentos em infraestrutura e na gestão de serviços públicos:

A posição quase exclusiva que o Estado deteve no passado com respeito à infraestrutura não pode mais ser mantida. Faz-se indispensável, hoje, avançar na direção da maior participação do capital privado no financiamento e na gestão dos serviços de transporte, energia e telecomunicações, para o que são fundamentais as alterações na Constituição, com a quebra de diferentes monopólios, a eliminação de restrições ao capital estrangeiro e a adoção de um marco regulatório para a exploração de serviços públicos. (Rodrigues, 1996, p. 8).

No PPA 1996-1999 constavam três objetivos: equilíbrio fiscal; crescimento econômico sustentável e o financiamento externo em bases sustentáveis. Mesmo antes de uma norma

<sup>2</sup> O valor de recursos públicos e privados previstos para projetos e ações no PPA de 1996-1999 foi de R\$ 459 bilhões.

vigente<sup>3</sup> e denominação de Parceria Público-Privada, o PPA da União 2000-2003, elaborado em 1999, continha 283 ações em parceria com a iniciativa privada, sendo que os recursos previstos para os investimentos do setor público somavam R\$ 205 bilhões de reais e os recursos investidos pelo setor privado, de R\$ 171,7 bilhões (Soares e Campos, 2004).

Como parte da literatura aponta que a crise de Estado dos anos 1980/1990 é fruto do excesso de intervenção do Estado na economia no período de vigência do Estado desenvolvimentista, o PDRAE, implementado nos dois governos FHC, 1995 a 2002, previa uma mudança institucional, através da qual, se viabilizariam os investimentos em infraestrutura no país, dada a perda de capacidade do Estado continuar investindo em infraestrutura como havia feito de 1930 a 1980. Esta mudança institucional consolidou-se em programa de parceria envolvendo investimento público e privado, cujas regras, normas e tipos de contratos específicos, são abordados na Seção 2.2.

## 2.2 MODELOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Nos países desenvolvidos, os anos 1990 caracterizaram-se pela adoção ou de medidas de política econômica que combinavam majoritariamente, três aspectos: 1) combate ao déficit público 2) redução da taxa de inflação e, 3) diminuição da participação do Estado na economia, principalmente no que se referia à produção de bens e serviços (Giambiagi e Além, 2011). Porém, a expansão econômica decorrente, principalmente, da decisão de abertura comercial demandava investimentos em infraestrutura (construção de hidrelétricas, construção e melhoria de rodovias, etc.) nos quais o Estado brasileiro já não possuía capacidade de financiar de forma individual, devido à capacidade de endividamento público estar limitada pela restrição fiscal.

A utilização de PPPs despontou como uma alternativa de solução a três obstáculos presentes em projetos de infraestrutura que dificultavam a participação do Estado no cenário de contingenciamento das contas públicas: i) exigência de elevado volume de investimento, ii) investimento com longo prazo de maturação, e iii) investimento com risco elevado<sup>4</sup>(Giambiagi e Além, 2011).

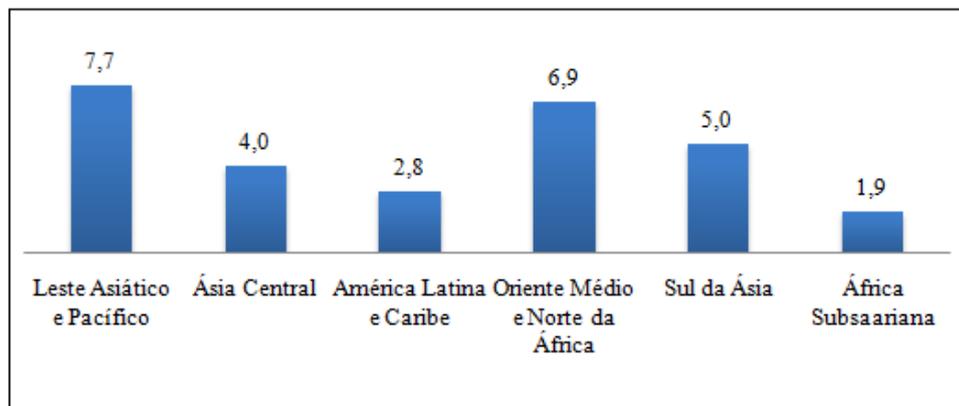
---

<sup>3</sup> A lei das PPPs em nível federal foi aprovada somente em 2004 (Lei nº 11.079).

<sup>4</sup> O interessante é que estes três argumentos são os mesmos para justificar a necessidade de o Estado ter sido o responsável pela implementação dos investimentos em infraestrutura como rodovias, ferrovias, telecomunicações, dentre outras, no período de 1930 a 1980.

Além disso, outro aspecto que pode indicar a necessidade de reavaliação do gasto público com infraestrutura na região da América Latina e Caribe é a posição desta região comparado-a com outras regiões em desenvolvimento. A região da América Latina e Caribe, só investiu mais (como % do Produto Interno Bruto - PIB) em infraestrutura do que a região da África Subsaariana, no período de 2014 a 2016 conforme ilustra a Figura 1.

**Figura 1 - Investimento público e privado e em infraestrutura nas regiões em desenvolvimento - em % do PIB (2014-2016)**



Fonte: Elaboração própria com base em World Bank (2017).

A diversidade de possibilidades de parceria entre o setor público exige uma regulamentação clara e precisa, que pode variar de acordo com a localidade de implantação da PPP, porém, existem quatro modalidades gerais conforme demonstrado no Quadro 4.

Além destas modalidades que são utilizadas internacionalmente para firmar contratos entre o setor público e setor privado, o Brasil possui particularidades na regulamentação no que se refere à contratação de serviços e/ou mercadorias do setor privado, as quais são abordadas na Seção 2.2.1.

**Quadro 4 – Modalidade de Parceria entre os setores Público e Privado**

<b>Modalidade</b>	<b>Características</b>
<i>Build-Operate-Transfer</i> (BOT)	Representa o mecanismo clássico de concessão para a exploração de um serviço, no final da qual, porém, ela retorna às mãos do Estado.
<i>Buy-Build-Operate</i> (BBO)	A venda representa a transferência de propriedade de um ativo já em operação, acompanhada da obrigação de operação e eventual expansão por parte dos novos controladores.
<i>Build-Transfer-Operate</i> (BTO)	A construção é separada juridicamente da operação, já que neste caso o empreendimento da construção cabe ao setor privado, mas após o fim da mesma – e antes da exploração do serviço – o direito de concessão cabe ao Estado, que mediante outro ato legal concede a exploração à mesma empresa ou a outra.
<i>Build-Own-Operate</i> (BOO)	É um mecanismo similar ao BOT, com a diferença de que não há prazo final de concessão, ficando a empresa com plenos direitos sobre o projeto, sem a devolução posterior para o Estado.

Fonte: Elaboração própria a partir de Giambiagi e Além (2011).

### **2.2.1 Licitação, Concessão, Privatização e *Project Finance***

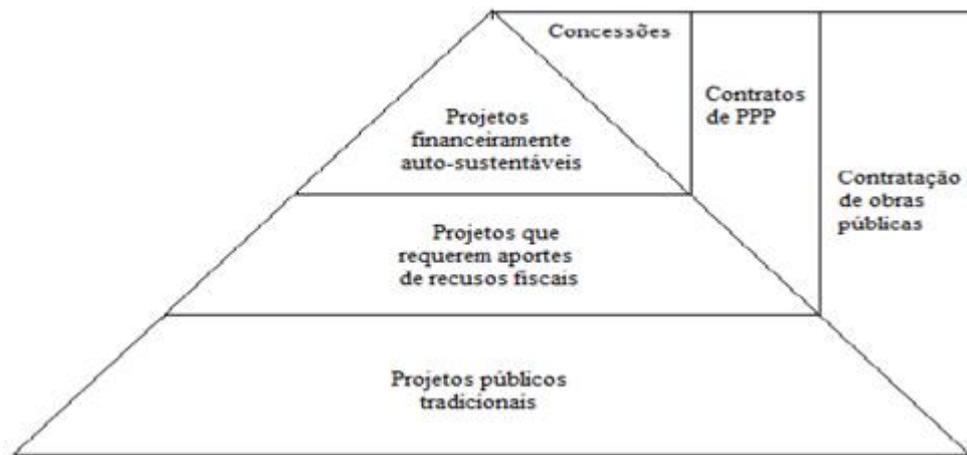
No Brasil, existe mais de uma forma de arranjo institucional para provimento de serviços públicos que envolvem parceria entre os setores público e privado. O fator determinante de escolha sobre qual tipo de modalidade será adotada é a capacidade de geração de receita, conforme ilustrado na Figura 2.

A modalidade Concessão, será adotada quando o projeto é financeiramente autossustentável, uma vez que as empresas só irão investir em projetos que tenham garantia de retorno dos seus investimentos, através de receita previsível ao longo do tempo ou através de projetos que são remunerados pelos usuários dos respectivos serviços. As concessões tradicionais são regulamentadas pela Lei nº 8.987/1995 e se aplicam para os casos em que a cobrança de tarifas ao usuário é suficiente para cobrir o investimento realizado no projeto. Um exemplo é o caso dos serviços de telefonia no Brasil, cuja concessão para a exploração deste tipo de serviço foi feita pela Estado por um prazo específico e não requer aporte de recursos públicos durante a vigência da respectiva concessão.

Em relação aos projetos públicos tradicionais referentes à construção de obras e serviços específicos deve ser adotada a modalidade de Contratação de Obras Públicas, através de chamada por licitação, conforme estabelece a Lei nº 8.666/1993. Nestes casos o Estado contrata o setor privado como um fornecedor, remunerando-o por isso, logo não pode cobrar

tarifas do usuário. O contrato de serviço é limitado por um período de até 05 anos. No caso de licitação para obras públicas, e contrato se extingue quando a obra for concluída. Exemplo: a construção de uma escola pública.

**Figura 2 – Classificação de modalidades de contratos por capacidade de geração de receita**



Fonte: Giambiagi e Além (2011).

Por fim, a modalidade PPPs, demonstrada na Figura 2, deverá ser adotada quando os projetos demandam aporte de recursos fiscais, ou seja, são projetos que não são autossustentáveis e que ao mesmo tempo requerem grande volume de recursos. No caso brasileiro, as PPPs são regulamentadas pela Lei nº 11.079/2004, que será abordada com maior nível de detalhamento no Capítulo 3, porém, cabe ressaltar aqui, outras modalidades que envolvem a participação dos setores público e privado, dentre as quais destacam-se as Privatizações e *Project Finance*. As Privatizações, as quais não são destacadas na Figura 2 ocorrem quando o ativo em poder do setor público é transferido totalmente ao setor privado, como no caso de venda de empresas estatais, como a Vale do Rio Doce, por exemplo. Já, um *Project Finance* é um modelo de engenharia econômica utilizado em projetos com fluxo de caixa previsível. São modelos aplicados para casos de projetos relacionados a casos de monopólio legal ou natural em que o retorno financeiro é viável. Se diferem das PPPs, já que nesta última, os serviços de interesse público ou social podem se sobrepor ao retorno financeiro (caso serviços de metrô) (Giambiagi e Além, 2011).

### **3. A REGULAMENTAÇÃO DA PARCERIA PÚBLICO PRIVADA NO BRASIL: AS LEIS FEDERAL E DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Neste capítulo objetiva-se apresentar os principais aspectos relativos ao quadro legal das PPPs no Brasil, e também as especificidades do quadro legal do Estado de São Paulo.

Na Seção 3.1 apresenta-se um histórico sobre a regulamentação das PPPs no Brasil, demonstrando o contexto do quadro legal em que as PPPs foram inicialmente regulamentadas, segundo o Projeto de Lei (PL) nº 2.546/2003. Na Seção 3.2 abordam-se os aspectos definitivos da regulamentação em nível federal, de acordo com a Lei nº 11.079/2004, e na Seção 3.3 apresentam-se as características da regulamentação das PPPs no estado de São Paulo através da Lei nº 11.688/2004, os quais subsidiam o estudo de caso, uma PPP no estado de São Paulo.

#### **3.1 O PROJETO DE LEI Nº 2.546/2003**

O Projeto de Lei (PL) nº 2.546/2003, que deu origem à Lei que regulamenta as PPPs, teve a finalidade de criar condições para que a iniciativa privada tivesse o interesse em implantar e/ou operar empreendimentos, geradores de serviços de interesse público, de pequena ou nenhuma viabilidade econômica.

A definição de PPP no PL nº 2.546/2003 em seu artigo 2º é:

considera-se contrato de parceria público-privada o acordo firmado entre a administração pública e entes privados, que estabeleça vínculo jurídico para implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, ao parceiro privado, observadas as seguintes diretrizes:

I - eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade; II - respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;

III - indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional e do exercício de poder de polícia; IV - responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; V - transparência dos procedimentos e das decisões; VI - repartição dos riscos de acordo com a capacidade dos parceiros em gerenciá-los; e VII - sustentabilidade financeira e vantagens sócio-econômicas do projeto de parceria. (Brasil, 2003).

A exigência básica de atender apenas atividades que sejam de interesse público é abrangida no conceito de PPP deste PL, que ainda menciona no seu parágrafo 2º do artigo 3º que “[...] a administração pública poderá oferecer ao parceiro privado contraprestação adicional à tarifa cobrada do usuário, ou, em casos justificados, arcar integralmente com sua remuneração [...]” (Brasil, 2003), incluindo como possibilidade de PPP projetos que não

tenham como finalidade a rentabilidade financeira e que não sejam remunerados pelos usuários.

A ampla abrangência no conceito de PPP e o prazo contratual de até 30 anos chama a atenção para a possibilidade de endividamento do Estado, já que este assume o risco da rentabilidade do negócio tendo que apresentar garantias ao parceiro privado, e a preocupação de que o contrato de PPP não impacte negativamente os orçamentos futuros, visto que as despesas começarão a vigorar em exercícios posteriores. Como forma de diminuir os riscos de endividamento e proteger o orçamento público, Soares e Campos (2004, p. 13) sugerem 3 ações:

- a) instituição de órgão gestor de PPP, com a finalidade de fixar procedimentos para contratação de Parcerias Público-Privadas no âmbito da administração pública e definir atividades, obras ou serviços considerados prioritários para ser executados sob o regime de parceria. Esse órgão terá ainda a atribuição de avaliar e autorizar as parcerias antes da abertura do processo licitatório;
- b) comprovação de que a despesa criada ou aumentada, nos períodos seguintes, em virtude do empreendimento em PPP, será compensada pelo aumento permanente da receita ou pela redução permanente da despesa; e
- c) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual, bem como compatibilidade com o Plano Plurianual e com a lei de diretrizes orçamentária.

Posterior a análise e verificação do PL nº 2.546/2003, apresentado em 19 de novembro de 2003 à Câmara do Deputados, em dezembro de 2004 foi aprovada a Lei das PPPs - Lei nº 11.079/2004.

### 3.2 A LEI FEDERAL Nº 11.079/2004

A Lei nº 11.079/2004 foi aprovada no dia 30 de dezembro de 2004 e institui as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Delimita, em seu artigo 2º, fatores com a finalidade de evitar que contratos de valores pequenos que possam ser enquadrados na Lei nº 8.666/1993<sup>5</sup>, sejam contratados com PPPs, que possuem contratos complexos com altos custos de transação. Não são, portanto, adequados a projetos e serviços de pequena escala, em que um potencial ganho de eficiência não comportaria os custos de transação associados. Além disso, segundo o § 4º do Art. 2º, é vedada a contratação de parceria público-privada quando:

- I – cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);
- II – cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou

---

<sup>5</sup>Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências .

III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública (BRASIL, 2004).

Como forma de esclarecimento no que se refere a possíveis equívocos com as concessões comuns regidas pela Lei nº 8.987/1995<sup>6</sup>, ficam definidos, no seu Art. 2º, §1º e § 2º respectivamente, dois tipos de contrato de PPP:

1. Contrato Administrativo de **Concessão Patrocinada** regulamenta a concessão de serviços ou obras públicas que necessitem complementação de receita pela autoridade pública adicional à tarifa cobrada ao usuário, na forma de contraprestação pecuniária. A contrapartida do setor público fica limitada a 70% da remuneração do parceiro privado, sendo necessário uma autorização legislativa para valores que excedam este limite. Exemplo: metrô.
2. Contrato Administrativo de **Concessão Administrativa** regulamenta a prestação de serviço em que o setor público é o usuário direto ou indireto, cabendo a este o pagamento integral ao parceiro privado. Exemplo: presídios.

A inserção destes dois tipos de contratos, existe para viabilizar projetos que não eram considerados atrativos ao setor privado e para casos em que o Estado não possui recursos suficientes para investir de forma individual. Com a modalidade de PPPs é possível viabilizar projetos com alto custo e relacionados a setores deficitários e também prestar serviços a comunidades com baixo poder aquisitivo, visto que é possível cobrar uma tarifa reduzida da população e remunerar o parceiro privado juntamente com a contraprestação pecuniária do Estado (Hirdes, 2011; Silva, 2007). O pagamento desta contraprestação pecuniária pelo Estado está condicionado ao início da efetiva disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público-privada ou, ao menos, de parcela fruível dos serviços público, conforme determina o Art. 7º<sup>7</sup> da Lei nº 11.079/2004, e quando o pagamento da contraprestação pecuniária ocorrer durante a fase dos investimentos, deverá guardar proporcionalidade com as etapas efetivamente executadas (Brasil, 2004).

Além das características de contratos que envolvam altos volumes de investimento, superior a R\$ 20 milhões e contrato de longo prazo, no mínimo 5 e no máximo 35 anos, no seu artigo 4º, a Lei nº 11.079/2004 dispõe sobre as diretrizes que deverão reger os contratos na modalidade de PPP:

---

<sup>6</sup>Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

<sup>7</sup>O Art 7º estabelece que contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público-privada.

I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;V – transparência dos procedimentos e das decisões;VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria. (Brasil, 2004).

Para ser considerado como um possível caso de PPP o projeto precisa comprovar sua viabilidade através da demonstração dos recursos necessários à concretização do projeto por meio de estudos e documentos apresentados no ato da Licitação para a contratação da parceria. Também devem ser apresentados nestes estudos, quais serão as vantagens socioeconômicas (benefícios diretos e indiretos) que a PPP trará para a sociedade. Os projetos de PPP têm como base o objetivo de fornecer algum serviço à sociedade, onde o parceiro privado é quem se encarrega de fornecer a infraestrutura e prestar os serviços em caráter continuado, cabendo ao Estado financiar parte dos investimentos e manter a avaliação e monitoramento da qualidade dos serviços que estão sendo prestados. Por esse motivo, parte da remuneração do parceiro privado pelo parceiro público acompanha o desempenho e a evolução da execução do contrato (BRASIL, 2004).

Em seu Art. 5º, a referida Lei define como uma das diretrizes das PPPs a obrigatoriedade de risco compartilhado entre o parceiro público e o concessionário, enquanto que, nas licitações, o risco do negócio fica quase que integralmente nas mãos da administração pública. Nas concessões de serviços públicos, ao contrário do que ocorre nas licitações, o risco fica concentrado nas mãos do concessionário.

A mitigação dos riscos é um ponto essencial quando se trata de um projeto de PPP, sem essa mitigação, o projeto não se tornaria atrativo à iniciativa privada, já que a exposição ao risco pode afetar suas receitas. Da mesma forma que, se a mitigação dos riscos for prejudicial ao setor público, este acabará por ter poucos benefícios sociais e econômicos advindos do projeto. Com a finalidade de equilibrar a mitigação de riscos entre o setor público e o setor privado é elaborado uma matriz de riscos para cada projeto, tornando viável o empreendimento para ambos.

Os empreendimentos estão sujeitos a muitos riscos e com o objetivo de amenizá-los a Lei prevê em seu Art. 8º, garantias por parte da Administração Pública. As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública poderão ser garantidas mediante:

I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167<sup>8</sup> da Constituição Federal;II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;III – contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;IV – garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público;V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;VI – outros mecanismos admitidos em lei. (Brasil, 2004).

Os riscos podem ser inerentes ao projeto, como risco de construção – atraso, abandono das obras, aumento de custos em relação ao previsto - ou risco de operação – problemas que afetam negativamente a rentabilidade do projeto.Mas também são levados em consideração os riscos relacionados às condições políticas, econômicas ou geográficas do país. Dentre esses estão o risco político – relacionado à incerteza política e dificuldades de governabilidade –, o risco macroeconômico – relacionado à evolução desfavorável das variáveis como taxa de câmbio e juros, afetando custo do endividamento e o Produto Interno Bruto (PIB) – e o risco de caso fortuito ou força maior – vinculados à geografia onde está localizado o projeto, possibilidade de terremotos, guerras e ataques terroristas (Giambiagi e Além, 2011; Hirdes, 2011; Lima e Coelho, 2015).

Para evitar que as PPPs se tornem instrumentos de endividamento público, através do comprometimento de orçamentos futuros a lei veda que a União preste garantias e faça transferências voluntárias aos Estados e Municípios que ultrapassem o limite de 3% da Receita Corrente Líquida (RCL), previstas na referida norma. As contratações das PPPs devem respeitar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), segundo o Art. 22º da Lei nº 11.079/2004:

A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subsequentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. (Brasil, 2004).

Em seu Art. 10º a Lei determina que a contratação de PPP será precedida por licitação na modalidade de concorrência e a autorização de cada projeto deverá ser realizada mediante estudo técnico que demonstre, que as despesas [...] não afetarão as metas de resultados fiscais previstas devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa [...]. (BRASIL,

---

<sup>8</sup> Inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal do Brasil: São vedadas: a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.

2004).É necessária a avaliação da conveniência da contratação de acordo com as razões que justifiquem a opção pela forma de Parcerias Público-Privadas. Para que isso aconteça no estudo deve constar:

- II – elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;
- III – declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;
- IV – estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública;
- V – seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;
- VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; e
- VII – licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir. (Brasil, 2004).

Com a finalidade de controle orçamentário, a Lei define também, que no caso das concessões patrocinadas em que mais de 70% da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública, os contratos dependerão de autorização legislativa específica. Para não ocorrer prejuízos decorrentes de avaliação errônea de projetos, os estudos deverão ser atualizados sempre que a assinatura do contrato ocorrer em exercício diverso daquele que foi publicado o edital. Em seu Art. 12º, a Lei determina que o menor valor da contraprestação pecuniária será, conjuntamente com a avaliação técnica-qualitativa dos envolvidos, um dos critérios para julgar o vencedor da licitação. A Lei estabelece também, por meio do §1º, Art. 28º, que previamente à contratação, todas as contratações de parcerias público-privadas por parte dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sejam encaminhadas ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional as informações necessárias para que seja possível avaliar o cumprimento das disposições exigidas em Lei.

### **3.2.1 Dos contratos de PPP**

De acordo com o Art. 5º da Lei nº 11.079/2004, um contrato de Parceria Público-Privada deverá respeitar os itens apresentados no Quadro 5.

**Quadro 5 - Características do Contrato de PPP segundo a Lei nº 11.079/2004**

<b>Características</b>	<b>Descrição</b>
Prazo de Vigência	Deve ser compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação.
Valor	Superior a R\$ 20 milhões.
Penalidades	Serão penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual, fixadas sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida, e às obrigações assumidas.
Riscos	Deverá ocorrer a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea <sup>9</sup> econômica extraordinária.
Atualização de remuneração	Deverão ser respeitadas as formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais.
Prestação de serviços	Deverão ser respeitados os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços.
Inadimplência Pecuniária	Deverão ser respeitados os fatos que caracterizem a inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e o prazo de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia.
CrITÉRIOS de avaliação	O contrato deverá possuir critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado.
Garantias do parceiro privado	O contrato deverá prever a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos.
Compartilhamento dos ganhos econômicos	Deverá ser definido o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado.
Vistoria dos bens reversíveis	Deverá ser realizada vistoria dos bens reversíveis, podendo o parceiro público reter os pagamentos ao parceiro privado, no valor necessário para reparar as irregularidades eventualmente detectadas.

Fonte: Elaborado pela autora com base em (Brasil, 2004).

O contrato poderá prever também o pagamento de remuneração variável ao parceiro privado vinculado ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade definidos em

<sup>9</sup>Álea é um termo jurídico que significa literalmente a possibilidade de prejuízo simultaneamente à de lucro - ou, em outras palavras, risco.

contrato. Os pagamentos referentes à contraprestação pecuniária, a ser pagos pela Administração Pública, só serão obrigatoriamente efetuados após a disponibilização do serviço objeto do contrato da PPP. Em seu Art. 8º, a Lei nº 11.079/2004 determina que as obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública poderão ser garantidas em contrato mediante a vinculação de receitas, e garantidas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade.

O Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP) é composto pela União, suas autarquias, fundações públicas e empresas estatais autorizadas a participar somando um limite total de R\$ 6 seis bilhões no FGP (Brasil, 2004).

### 3.2.2 Os agentes envolvidos e a estrutura das PPPs no âmbito Federal

O Artigo 14º, da Lei nº 11.079/2004 prevê a instituição, por decreto do órgão gestor de parcerias público privadas federais composto por indicação nominal de um representante titular e um suplente do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão), do Ministério da Fazenda e Casa Civil, que terá competência para:

- I – definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada;
- II – disciplinar os procedimentos para celebração desses contratos;
- III – autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital;
- IV – apreciar os relatórios de execução dos contratos. (Brasil, 2004).

Na Figura 3 apresenta-se a estrutura e a composição das etapas de um contrato de PPP no Brasil e os agentes envolvidos neste processo.

Figura 3 - Estrutura típica de um contrato de PPP no Brasil



Fonte: Shinohara, (2006).

A Sociedade de Propósito Específico (SPE) é o centro das relações institucionais em um contrato de PPP. Dela, fazem parte os investidores (sócios da SPE) e a partir daí é que são estabelecidos os recursos financeiros do projeto. O contrato de serviço é firmado entre a SPE e a Autoridade ou Empresa Pública Contratante. Para cada órgão representado no órgão gestor de parceria público-privada é atribuído uma competência no que se refere à decisão de contratação de uma PPP. O atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão terá a competência de coordenação das atividades, o Ministério da Fazenda fundamentará quanto à viabilidade da concessão da garantia e à sua forma, relativo aos riscos para o Tesouro Nacional e ao cumprimento do limite de que trata o Art 22<sup>10</sup>, supracitado. Ficará a cargo dos Ministérios e das Agências Reguladoras submeter o edital do projeto ao órgão gestor, proceder à licitação, acompanhar e fiscalizar os contratos de PPP, bem como o envio de relatórios semestrais de desempenho desses contratos ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União. À União caberá a responsabilidade da constituição do FGP, que terá como finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos em um contrato de PPP. No Art. 17º da Lei nº 11.079/2004 fica definido que o FGP deverá ser gerido e representado por instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, pela União.

No que se refere ao investimento do setor privado, é necessário antes da celebração de um contrato de PPP, a constituição de Sociedade de Propósito Específico (SPE), que terá a incumbência de implantar e gerir o objeto da parceria. Uma SPE é a junção de “[...] agentes participantes de um consórcio para administrar um serviço outorgado em concessão, como personalidade jurídica distinta da dos sócios e na qual o Estado pode ou não estar presente [...]” (Giambiagi e Além, 2011). Com relação à SPE, o Art. 9º da Lei 11.079/2004 determina:

§ 1º A transferência do controle da sociedade de propósito específico estará condicionada à autorização expressa da Administração Pública, nos termos do edital e do contrato; § 2º A sociedade de propósito específico poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos a negociação no mercado.

§ 3º A sociedade de propósito específico deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme regulamento. § 4º Fica vedado à Administração Pública ser titular da maioria do capital votante das sociedades de que trata este Capítulo.

§ 5º A vedação prevista no § 4º deste artigo não se aplica à eventual aquisição da maioria do capital votante da sociedade de propósito específico por instituição financeira controlada pelo Poder Público em caso de inadimplemento de contratos de financiamento. (Brasil, 2004).

<sup>10</sup>Art. 22. A União somente poderá contratar PPP quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subsequentes, não excedam a 1% (um por cento) da RCL projetada para os respectivos exercícios. No ano de 2016, a RCL da União foi de R\$ 709.929.574.506,58, sendo o limite de 1% da Receita Corrente Líquida igual a R\$ 7.099.295.745,07 (SIAFI, 2017).

Além disso, buscou-se com a elaboração de uma lei específica para as PPPs delimitar o seu campo de abrangência, indicando quais projetos devem se enquadrar nas parcerias (Soares e Campos, 2004). Sem o apoio desta legislação o PPA federal teria que passar por vários ajustes, retirando e/ou incluindo projetos, ocasionando o desvio da função principal do PPA que é o de orientar investimentos (Hirdes, 2011; Soares e Campos, 2004). O Quadro 6 apresenta de forma sistematizada os critérios gerais de uma PPP segundo a Lei nº 11.079/2004.

**Quadro 6 – Critérios Gerais de uma PPP segundo a Lei Federal nº 11.079/2004**

<b>Critérios</b>	<b>Descrição</b>
Valor	Não pode ser inferior a R\$ 20 milhões.
Prazo	Duração de no mínimo 5 e no máximo 35 anos.
Remuneração	O parceiro privado é remunerado exclusivamente pelo governo ou numa combinação de: tarifas cobradas dos usuários dos serviços mais recursos públicos.
Composição do órgão Gestor	O Comitê Gestor de Parceria Público-Privada (CGP) federal é integrado por um representante, titular e suplente, dos seguintes órgãos: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Fazenda e Casa Civil da Presidência da República.
Atribuições de cada órgão	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão: Coordenação do CGP, inclusive a designação dos membros; Ministério da Fazenda: verificação da viabilidade da concessão da garantia, bem como a sua forma, no que se refere aos riscos para o Tesouro Nacional; Casa Civil: apoia o monitoramento, avaliação, modelagem, acompanhamento e implementação do projeto de PPP.
Vedações	Este tipo de modalidade é vedada para projetos que tenham como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de BRASIL (2004)

### 3.3 A REGULAMENTAÇÃO DAS PPPs NO ESTADO DE SÃO PAULO: Lei nº. 11.688/2004

A Lei nº 11.688/2004 do estado de São Paulo tem como objetivo instituir o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP), coordenando e regulamentando as parcerias. A referida

Lei tem como base a Lei nº 11.079/2004, que dispõe sobre as PPPs no âmbito Federal, sendo uma complementação com itens específicos para o Estado de São Paulo. Em seu Art. 1º, define:

Fica instituído, no âmbito do Governo do Estado e de sua Administração Pública direta e indireta, o Programa de Parcerias Público-Privadas - PPP, destinado a fomentar, coordenar, regular e fiscalizar a atividade de agentes do setor privado que, na condição de colaboradores, atuem na implementação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do Estado e ao bem-estar coletivo (SÃO PAULO, 2004).

A referida Lei define as PPPs, em seu Art. 5º, como “[...] mecanismos de colaboração entre o Estado e agentes do setor privado, remunerados segundo critérios de desempenho, em prazo compatível com a amortização dos investimentos realizados [...]”. Os objetos de contratação podem ser:

I - a implantação, ampliação, melhoramento, reforma, manutenção ou gestão de infra-estruturapública;II - a prestação de serviço público;III - a exploração de bem público;IV - a exploração de direitos de natureza imaterial de titularidade do Estado, tais como marcas, patentes, bancos de dados, métodos e técnicas de gerenciamento e gestão, resguardada a privacidade de informações sigilosas disponíveis para o Estado (SÃO PAULO, 2004).

O § 1º do Art. 5º, ainda determina, de forma semelhante à legislação federal a vedação de contratação das Parcerias para terceirização de mão de obra e prestações singelas e isoladas (SÃO PAULO, 2004).

Quanto à implementação das Parcerias Público-Privadas, no Art. 2º desta lei, são observadas as mesmas diretrizes da Legislação Federal.

O PPP será desenvolvido por meio de adequado planejamento, que definirá as prioridades quanto à implantação, expansão, melhoria, gestão ou exploração de bens, serviços, atividades, infra-estruturas, estabelecimentos ou empreendimentos públicos (SÃO PAULO, 2004).

Ainda no parágrafo único do Artigo 2º define-se que a execução dos projetos de PPPs deverá ser acompanhada permanentemente para avaliação de sua eficiência, por meio de critérios objetivos previamente definidos (SÃO PAULO, 2004).

Define-se na Lei, em seu Art. 3º. a criação de um Conselho Gestor de PPP, vinculado Governo do Estado de São Paulo, integrado pelos seguintes membros: Secretário-Chefe da Casa Civil; Secretário de Economia e Planejamento; Secretário da Fazenda; Secretário da Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento Econômico e Turismo; Procurador Geral do Estado e

por até 3 (três) membros de livre escolha do Governador do Estado. No § 5º, do Art. 3º, fica atribuído ao Conselho Gestor:

1 - aprovar projetos de parceria público-privadas, observadas as condições estabelecidas no artigo 4º; 2 - recomendar ao Governador do Estado a inclusão no PPP de projeto aprovado na forma do item 1; 3 - fiscalizar a execução das parcerias público-privadas; 4 - opinar sobre alteração, revisão, rescisão, prorrogação ou renovação dos contratos de parceria público-privadas; 5 - fixar diretrizes para a atuação dos representantes do Estado nos órgãos de administração da Companhia Paulista de Parcerias - CPP; 6 - fazer publicar no Diário Oficial de Estado de São Paulo, as atas de suas reuniões. (São Paulo, 2004).

O Art. 4º, da mesma forma que o disposto na Legislação Federal e agora reforçado na Lei Estadual, dispõe sobre as condições para inclusão de projetos de PPPs que respeitem os seguintes itens:

I - efetivo interesse público, considerando a natureza, relevância e valor de seu objeto, bem como o caráter prioritário da respectiva execução, observadas as diretrizes governamentais; II - estudo técnico de sua viabilidade, mediante demonstração das metas e resultados a serem atingidos, prazos de execução e de amortização do capital investido, bem como a indicação dos critérios de avaliação ou desempenho a serem utilizados; III - a viabilidade dos indicadores de resultado a serem adotados, em função de sua capacidade de aferir, de modo permanente e objetivo, o desempenho do ente privado em termos qualitativos e quantitativos, bem como de parâmetros que vinculem o montante da remuneração aos resultados atingidos; IV - a forma e os prazos de amortização do capital investido pelo contratado; V - a necessidade, a importância e o valor do serviço ou da obra em relação ao objeto a ser executado. (SÃO PAULO, 2004).

Ainda no Art. 4º, em seu parágrafo único, fica estabelecido que aprovação do projeto fica condicionada à elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro; à demonstração da origem dos recursos para seu custeio e também à comprovação de compatibilidade com a lei orçamentária anual, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual.

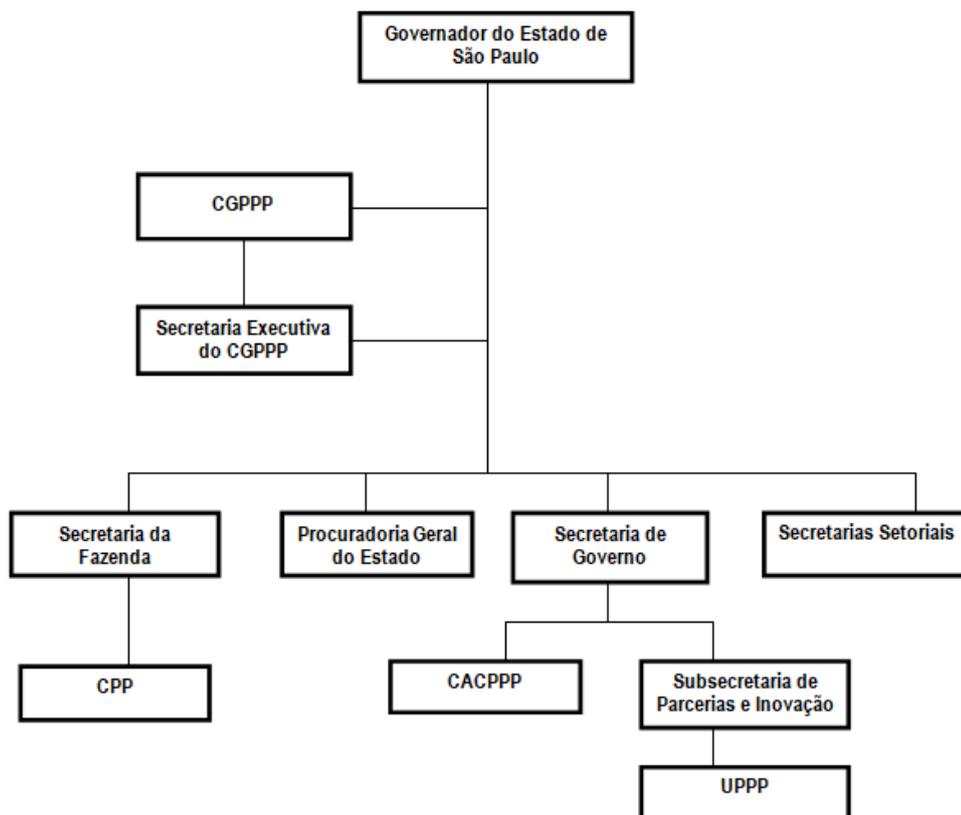
### **3.3.1 Os agentes envolvidos e a estrutura das PPPs no Estado de São Paulo**

A estrutura do Programa Estadual de PPP possui uma organização hierárquica, onde tem como órgão superior de decisão o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP). Complementando a estrutura do Programa Estadual de PPP, tem-se o corpo técnico, formado pelos seguintes agentes: (i) a Unidade de Parcerias Público-Privadas (UPPP) - responsável pela coordenação geral do processo e pela análise macroeconômica e orçamentária; (ii) a Companhia Paulista de Parcerias (CPP); e (iii) a Comissão de Acompanhamento de Contratos de PPP (CACPPP). Além destes, possuem atribuições

importantes no desenvolvimento das PPPs os Órgãos Setoriais e a Procuradoria Geral do Estado (PGE).

A Figura 4 apresenta as entidades que atuam diretamente no Programa Estadual de PPP para uma melhor compreensão desta estrutura.

**Figura 4 - Organograma dos principais agentes do Programa de PPP de São Paulo**



Fonte: GESp – Plataforma Digital de Parcerias. Manual de Parcerias do Estado de São Paulo (2015c).

A Lei Estadual nº 11.688/2004, em seu Art. 12, determina a criação, pelo Poder Executivo, da Companhia Paulista de Parcerias (CPP) com a finalidade de assegurar um dos fatores necessários para aprovação de um projeto de PPP, qual seja: a apresentação de garantias pelo Parceiro Público. A CPP possui forma de sociedade formada por ações e tem seu objeto definido no Art. 12º:

I - colaborar, apoiar e viabilizar a implementação do Programa de Parcerias Público-Privadas; II - disponibilizar bens, equipamentos e utilidades para a Administração Estadual, mediante pagamento de adequada contrapartida financeira; III - gerir os ativos patrimoniais a ela transferidos pelo Estado ou por entidades da administração indireta, ou que tenham sido adquiridos a qualquer título. (São Paulo, 2004)

Em seu Art. 23º, a referida Lei determina que as despesas decorrentes das funções delegadas à CPP serão acolhidas pelo Poder Executivo, que é autorizado a: abrir créditos especiais até o limite de R\$ 800.000,00 destinados à cobertura das despesas necessárias à constituição e instalação da CPP; proceder à incorporação da CPP no orçamento do Estado; e promover a abertura de créditos adicionais suplementares, até o limite necessário para a integralização das parcelas do capital social da CPP. Além da necessidade de prestação de garantias por parte do Estado, a celebração do contrato fica condicionada a constituição de uma Sociedade de Propósito Específica (SPE), que representa a parte privada nos investimentos, devendo coincidir com os interesses do contrato e observar as disposições da Lei Federal nº 11.079/2004, em especial o Art. 9º.

O Decreto Estadual nº 51.308 de 28 de novembro de 2006, institui a Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões de Serviços Públicos de Sistemas de Transporte de Passageiros, sendo esta Comissão o Agente Regulador que tem como objetivo fiscalizar as relações contratuais com o concessionário, assim como fiscalizar o desempenho quanto ao atendimento dos indicadores operacionais. A Comissão é composta por cinco membros, funcionários de significativa qualificação técnica e administrativa, pertencentes aos quadros da Secretaria dos Transportes Metropolitanos e de suas empresas vinculadas

A Lei nº 11.688/2004 do estado de São Paulo se diferencia da Lei Federal no aspecto de definir itens específicos (como os agentes envolvidos nos empreendimentos de PPP, por exemplo) além de instituir o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP), coordenando e regulamentando as parcerias. A referida Lei atua no Estado de São Paulo como uma complementação da Lei 11.079/2004.

## **4 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL E OS RESULTADOS DA LINHA 4-AMARELA DO METRÔ DE SP**

O objetivo deste capítulo é, a partir da experiência internacional, apresentada na Seção 4.1, identificar os resultados da PPP da Linha 4 do metrô de São Paulo, que foi o primeiro projeto de PPP no Brasil. Assim, na Seção 4.2 o aborda-se o histórico da Linha 4, do metrô de SP sobre a elaboração do referido projeto de PPP e aspectos técnicos da Linha 4-Amarela na seção 4.2.1. Na Seção 4.2.2 apresentam-se os aspectos referentes à delimitação e mitigação dos riscos do referido projeto de PPP. Na Seção 4.2.3 apresentam-se os investimentos realizados pelo setor público e pelo setor privado, bem como uma comparação entre os investimentos previstos e realizados. Na Seção 4.2.4 abordam-se os desdobramentos da primeira PPP do Estado de São Paulo, realizando-se um estudo dos principais aspectos contratuais do projeto de PPP da Linha 6-Laranja, um empreendimento de PPP de transporte integral (o parceiro privado é responsável pela construção, operação manutenção, e expansão da Linha), que foi licitada em 2013.

### **4.1 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL: OS CASOS DO REINO UNIDO E DE PORTUGAL**

#### **4.1.1 O caso do Reino Unido**

O Reino Unido é considerado o país pioneiro na utilização das PPPs, desde o início da década de 1990 com o lançamento do programa *Private Finance Initiative* (PFI) em 1992 sendo considerado na literatura um país que obteve experiências bem-sucedidas na adoção de PPPs (Giambiagi e Além, 2011). O acordo firmado com a assinatura do Tratado de Maastricht em 1992 pode ser considerado o fator impulsionador dessa mudança de arranjo institucional para o provimento de serviços públicos, visto que o Tratado estabeleceu um teto máximo de 3% do PIB para o déficit total do setor público para os países membros da União Europeia, sendo a PFI uma tentativa de viabilizar projetos através de investimentos com a participação do setor privado. Com a ampliação do programa PFI, criou-se, em 1997, a denominação *Public-Private Partnerships* (Giambiagi e Além, 2011). Segundo Peci e Sobral (2007) o conceito britânico de PPP está baseado em um modelo anglo-saxão, e refere-se a qualquer colaboração estabelecida entre organizações públicas e empresas privadas, diferentemente do que ocorre com a classificação de PPP no Brasil, cujas regras estão estabelecidas na Lei Federal nº 11.079/2004 conforme descrito no Capítulo 3 desta pesquisa.

Os motivos que justificaram o uso de PPPs no Reino Unido podem ser considerados uma mistura combinação de fatores ideológicos, resolução de dilemas fiscais, busca pelo aumento do *Value for Money* (eficiência) e transferência total ou parcial de riscos ao setor privado. Segundo Peci e Sobral (2007) no Reino Unido as motivações para as PPPs foram:

- I. Expectativa de melhoria dos serviços públicos
- II. A crença de que empresas privadas podem ser mais eficientes e melhor geridas do que as empresas públicas;
- III. A expectativa de melhoria do *value for money* (eficiência) no uso dos recursos públicos, em benefício da sociedade;
- IV. A possibilidade de transferência e de compartilhamento de riscos com o setor privado;
- V. A expectativa de capacitar-se e adquirir expertise pelo acesso ao setor privado;
- VI. A superação de problemas fiscais e;
- VII. Engajamento de cidadãos e grupos cívicos no monitoramento de serviços públicos (PECI e SOBRAL, 2007).

Neste contexto, a Inglaterra foi pioneira em implementar reformas que buscam a redução do papel do Estado (privatização e liberalização econômica), a transformação do seu papel na vida econômica (regulação) e a flexibilização de sua gestão, *New Public Management* (Peci e Sobral, 2007).

Da mesma forma, como ocorre em casos de concessões brasileiras, as PPPs britânicas podem ter geração de receita que tornem o investimento autossustentável, ou *financially free-standing*, como nos casos de estradas onde há cobrança de pedágio, por exemplo. Porém, não existe uma classificação simples dos projetos de PPPs no Reino Unido, já que estes contratos são enquadrados dentro do que é possível no conjunto de modelagens jurídicas e financeiras do direito britânico. Nesta grande leque de possibilidades, podem ser destacadas duas grandes categorias de contratos de PPP: os contratos cujo pagamento é diretamente ligado à utilização da infraestrutura (ou, à utilização do serviço) e os contratos cujos resultados são condicionados pela qualidade do serviço prestado (Peci e Sobral, 2007).

Entre 1998 e 2007, os investimentos feitos em infraestrutura advindos de contratos de PPP representavam de 10% a 13% do total de investimentos públicos em infraestrutura no Reino Unido (Giambiagi e Além, 2011).

Na Tabela 1 apresenta-se a classificação por setor, dos 590 projetos que estiveram em execução através da modalidade de investimento do setor público juntamente com o setor privado, no Reino Unido de 1987 a 2007. A maior parte destes projetos se concentrou nos setores de transporte, saúde, ministério da defesa e educação.

**Tabela 1 - Evolução das PPPs no Reino Unido (1987/2007)**

<b>Departamentos</b>	<b>Nº de Projetos</b>	<b>Valor (£ bilhões)</b>	<b>% Valor Total</b>
Transportes	49	22,5	42,13
Saúde	86	8,29	15,52
Ministério da Defesa	47	5,64	10,57
Educação	106	4,39	8,22
Total	288	40,82	76,44
Outros	302	12,58	23,56
<b>Total Geral</b>	<b>590</b>	<b>53,4</b>	<b>100</b>

Fonte: Giambiagi e Além Além (2011)

A supervisão destes contratos é feita em um departamento específico do *HM Treasury* (Tesouro Nacional) britânico, chamado *Office of Government Commerce*, e tem a responsabilidade de gerenciar os riscos e mapear os problemas de um projeto de PFI/PPP, além de reduzir o tempo e os custos da fase de negociação (Hirdes, 2011).

Nesse sentido, cabe ressaltar que o gerenciamento de riscos é considerado um fator determinante para a implantação da PFI/PPP e para o seu êxito. O arranjo ótimo é escolhido através do modelo que possui maior *Value for Money*, ou seja, o modelo escolhido será o que possui melhor relação custo-benefício para o Estado, levando-se em consideração não somente o fator preço mínimo do investimento, mas também a vantagem de uma correta alocação de riscos e otimização de prazos e usos de novas tecnologias, resultantes de uma parceria com o setor privado (PONCHIO, 2016). O *Value for Money* tende a ser maior à medida que os riscos são repassados ao setor privado, sempre respeitando a capacidade que este tem de geri-los. Daí a importância de se construir uma matriz de riscos para cada projeto que contemple todos os riscos assumidos por cada parte, e que estas partes sejam capazes de gerir seus determinados riscos. O Reino Unido utiliza uma ferramenta chamada *Public Sector Comparator* (PSC), que é um teste capaz de calcular e comparar os custos e atribuir valores aos riscos que o setor público assume se optar pelo financiamento em uma modalidade convencional ou em uma PPP (Hirdes, 2011).

Segundo Peci e Sobral (2007) existem fatores no cenário econômico semelhantes que marcam as condições materiais para o uso das PPPs no Reino Unido e no Brasil: as parcerias público-privadas surgem como opção atrativa para governos condicionados por restrições de natureza financeira e fiscal. O caso inglês parece ter contribuído para legitimar conceitos posteriormente transplantados para o contexto brasileiro: *value for money*, transferência de riscos e avaliação por resultados, ainda que estes conceitos sejam identificados apenas retoricamente (Peci e Sobral, 2007).

Mesmo que estes conceitos estejam presentes nos modelos de PPPs do Brasil e Reino Unido, Peci e Sobral (2007) destacam fatores que diferenciam e influenciam a falta de sustentabilidade e reduzida potencialidade de aplicação destes conceitos no caso brasileiro:

- I. ausência de instrumentos que possibilitem uma adequada avaliação do *value for money* (ausência de *Public Sector Comparator*);
- II. reduzido potencial de transferência de riscos para o setor privado, especialmente, no que concerne ao risco de financiamento e às garantias oferecidas pelo setor público (alta dependência de financiamentos públicos e o modelo peculiar do Fundo Garantidor das PPPs); e
- IV. reduzida experiência em termos de gestão contratual voltada para resultados (Peci e Sobral, 2007).

Os autores Peci e Sobral (2007) ainda destacam que na ausência de critérios objetivos de aferição do *value for money*, corre-se o risco de que o único critério de escolha que vá diferenciar as modalidades de investimentos públicos e/ou privados possa ser a o fato do modelo tradicional de concessão não despertar o interesse do setor privado. Essa ausência de interesse do setor privado pode ser consequência de diversos fatores, inclusive as altas taxas de juros praticadas no Brasil (PECI e SOBRAL, 2007).

#### **4.1.2 A experiência de Portugal**

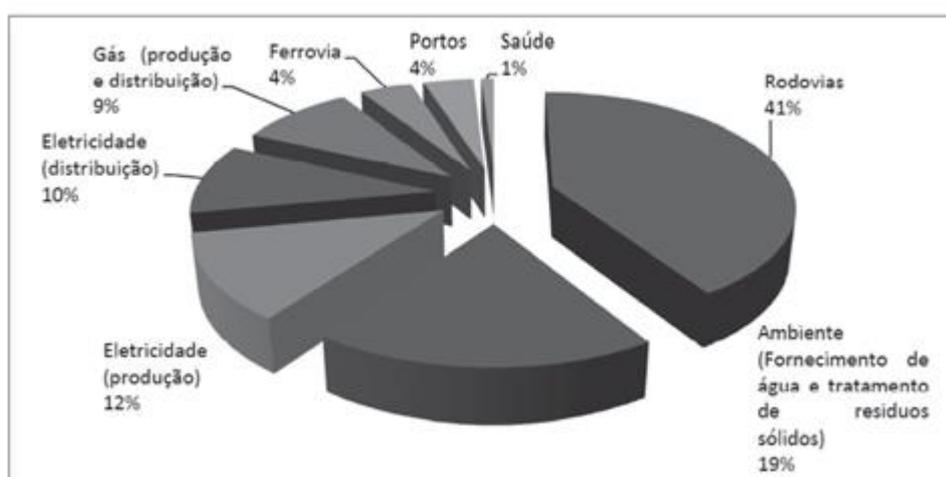
As PPPs em Portugal iniciaram após a alteração do papel do Estado na economia e têm sido mais amplamente utilizadas após a entrada do país na União Europeia, em 1986. O questionamento que se fez quanto ao papel do Estado, veio após um forte endividamento público, que não acompanhava o suprimento das necessidades sociais e públicas com qualidade (SANTOS, 2007). Outro aspecto relevante é que como membro da União Europeia, Portugal recebeu elevados montantes para investir em um programa de desenvolvimento de infraestruturas (ARAÚJO e SILVESTRE, 2014; HIRDES, 2011), e com a utilização de PPPs esperava-se aproveitar a *expertise* do setor privado e aumentar a capacidade de poupança pública, sem colocar em detrimento a qualidade no atendimento das necessidades sociais (SANTOS, 2007).

Do ponto de vista legal, para cada projeto que se cogite utilizar a modalidade de PPP forma-se uma comissão de acompanhamento, com representantes do ministério setorial e do ministério das finanças, com o objetivo maximizar o *Value for Money* do projeto e verificar se a modalidade de PPP é a mais adequada (HIRDES, 2011). As regras para licitação e contrato são divulgadas através de um Decreto-Lei da Presidência de Portugal. Para os casos de PPPs a licitação é dividida em duas etapas, sendo a primeira chamada de competitiva e definirá qual será o ganhador, a segunda é chamada de final e servirá para possíveis ajustes no contrato. No

caso das PPPs portuguesas, considera-se os riscos do projeto dinâmicos e negociáveis ao longo do tempo, porém o ideal é que na fase competitiva da licitação se defina uma matriz de riscos que contemple e divida os riscos minuciosamente (HIRDES, 2011). Diferente do que ocorre no Brasil, em Portugal as garantias são oferecidas somente pelo setor privado, e é o Tribunal de Contas de Portugal que vistoria e controla os contratos de maior valor, tendo o poder de vetar o projeto caso julgue adequado.

Segundo relatório divulgado pela Direção Geral do Tesouro e das Finanças (DGTF), no ano de 2010, as concessões por PPPs em Portugal se concentravam, em sua maioria nos investimentos em rodovias, seguido pelo setor de fornecimento de água e tratamento de resíduos sólidos, e posteriormente pela produção e distribuição de eletricidade, conforme demonstra-se na Figura 5.

**Figura 5 – Investimento público total em PPPs por setores em Portugal**



Fonte: Araújo e Silvestre (2014).

Segundo Araújo e Silvestre (2014) em relação aos investimentos na modalidade de PPPs para rodovias em Portugal, pode-se verificar que houve impacto positivo nos programas de desenvolvimento de infraestruturas, visto que no ano de 2007 as rodovias contratadas por meio de parcerias com o setor privados chegavam à 2.509 km, facilitando a mobilidade entre regiões de Portugal e também encurtando o tempo de viagem para outros países membros da União Europeia. No ano de 2014 existiam 21 projetos de PPPs em andamento para a construção, gestão e manutenção de rodovias, somando um investimento de 12.329,5 milhões de euros (ARAÚJO e SILVESTRE, 2014). Destes 21 projetos, 14 funcionavam via modalidade de cobrança de pedágio real, ou seja, o usuário paga para utilizar a rodovia e os sete projetos restantes funcionavam com a cobrança de um pedágio virtual, onde o governo

paga ao parceiro privado (Concessionária) um montante para cada veículo que utilizar a rodovia. Optou-se por utilizar o pedágio virtual em regiões de zonas rurais, que eram menos desenvolvidas, com a finalidade de estimular o aumento de mobilidade nestas regiões e também de atrair indústrias para esses locais, já que o custo de localização é menor quando comparado com o de regiões já desenvolvidas (ARAÚJO e SILVESTRE, p. 583, 2014).

A utilização do pedágio virtual acabou por eliminar os riscos para as empresas privadas, pois, segundo algumas cláusulas que foram inseridas nos contratos de PPPs, a fim de garantir o investimento privado e a sustentabilidade financeira destes investimentos, o governo português se tornou responsável pelo reembolso aos parceiros privados, caso os níveis de tráfego não atingissem um nível mínimo esperado e calculado (ARAÚJO e SILVESTRE, p. 585, 2014). Logo, se o nível de tráfego ultrapassa o volume mínimo calculado, o parceiro privado recebe toda a remuneração, e se o nível mínimo não é atingido, este parceiro também não é prejudicado, pois o Estado o remunera até atingir esse nível mínimo, contradizendo o modelo de diluição de riscos de forma igualitária, necessário para o êxito das PPPs (ARAÚJO e SILVESTRE, p. 585, 2014). Em entrevista ao Jornal Público (VILLALOBOS e CORREIA, 2013), Mariana Abrantes de Sousa, economista e consultora especialista em PPP, destaca que as chamadas rodovias SCUTS (Sem Custos para o Utilizador) foram o fator chave para o aumento do endividamento público, visto que o limite de despesa para esses empreendimentos não constavam nos orçamentos do Estado. Segundo Mariana, Portugal acabou descumprindo o artigo 31 da Lei de Enquadramento Orçamental, que define que:

(...) nos orçamentos anuais do Estado têm de ser definidos os limites máximos para a despesa, sem os quais não se pode definir os limites da receita. E esses limites incluem os encargos com funcionamento, investimento, os limites para a dívida pública e para a assunção de despesa com contratos de prestação privada de serviços públicos, nomeadamente de PPP (VILLALOBOS e CORREIA, 2013).

Ainda segundo Mariana, esse descumprimento acabou ocorrendo por dois fatores:

(...) tradicionalmente, as PPP eram sempre concessões de serviços públicos em que a remuneração vinha do utilizador. E, por isso, não tinham encargos para o contribuinte, não precisavam de ir ao Orçamento. Houve um outro acidente histórico porque os projectos de PPP não faziam parte do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), por haver receita directa do utilizador. E então criou-se essa ideia de que as PPP não tinham de ser orçamentadas (VILLALOBOS e CORREIA, 2013).

No ano de 2011, após a crise econômica, houve diminuição na utilização das estradas de Portugal, o que acarretou um aumento de gastos que superou o orçamento destinado ao

pagamento das PPPs de rodovias: os pagamentos líquidos em 2011 para PPPs somaram 1.521 milhões de euros, o que representava 130% do orçamento destinado a este tipo de desembolso (ARAÚJO e SILVESTRE, p. 585, 2014). Em dezembro de 2011, deixou-se de isentar os pedágios em Portugal, e todas as rodovias passaram a ter cobrança desta tarifa (DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 2011).

Outro problema verificado nos contratos de PPPs para rodovias em Portugal, segundo Araújo e Silvestre (2014), é a ausência de mecanismos que monitorem o nível de qualidade das estradas, logo, não é possível executar o padrão internacional de remuneração ao parceiro privado atrelado ao nível de qualidade do serviço prestado.

Em depoimento ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) como conteúdo do curso Online Parcerias Público-Privadas para o Desenvolvimento: Implementando Soluções no Brasil<sup>11</sup>, a então consultora sênior da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos de Portugal, Joana Carvalho, destaca que na década de 1990 o Ministério das Finanças não possuía um papel muito ativo no controle e acompanhamento dos projetos de PPP –alguns projetos foram desenvolvidos sem estudos prévios adequados, sobretudo os projetos de PPP que foram iniciados por entidades que não representavam o Estado, gerando ambiguidade no resultado da avaliação dos projetos em questão. O impacto desses projetos sem estudo adequado acabou sendo a quantificação incorreta do impacto Fiscal dos projetos de PPP (CARVALHO, 2017).

O crescimento das PPPs não aconteceu com o devido acompanhamento do Ministério das Finanças, ocasionando um impacto negativo nas contas públicas considerável, principalmente em 2011, ano em que a crise financeira global atinge Portugal (CARVALHO, 2017). Em meados de 2012 os pagamentos estimados para projetos de PPP alcançaram 37 bilhões de euros, e no ano de 2015 atingiu-se um estrangulamento, visto que eram projetados pagamento de 2,1 bilhões de euros para PPPs que representavam 1,5% do PIB. Atualmente, através de um programa de renegociação dos contratos de PPPs, liderado pelo Ministério das Finanças, o valor associado a pagamento destes projetos é de 30 bilhões de euros. As tratativas de negociação estão mais focadas no setor de rodovias, que representam em maior parte o impacto e comprometimento fiscal (CARVALHO, 2017).

Segundo Carvalho (2017) como consequência do endividamento ocorreu o cancelamento do *pipeline*<sup>12</sup> de projetos existentes a partir de 2012, inclusive do projeto

---

<sup>11</sup> O curso está disponível na plataforma Online EDX, no seguinte endereço eletrônico: <<https://www.edx.org/course/parcerias-publico-privadas-para-o-idbx-idb8-1x>>.

<sup>12</sup> *Pipeline*: fluxo de projetos desenhado de forma sequencial e conectado.

relacionado à internet banda larga, que já possuía acordo financeiro fechado. Para os projetos em que as construções estavam em andamento, as obras foram interrompidas, e iniciaram-se negociações com as Concessionárias a fim de reduzir o escopo dos contratos. Esta negociação levou à redução do volume de construção e alcance dos projetos, gerando uma economia de recursos para o governo português.

Portugal conseguiu realizar uma reforma no paradigma de como as PPPs são geridas e monitoradas em um curto espaço de tempo. Alguns mecanismos de controle considerados essenciais foram inseridos através desse novo paradigma de controle, considerando que as experiências passadas foram insustentáveis para as finanças de Portugal (CARVALHO, 2017).

O ministério das Finanças Português teve papel crucial em todo o processo de PPP, desde as primeiras fases dos projetos, até mesmo para validar um *layout* de projeto que cumpra com os interesses sociais. Percebeu-se que deve haver um processo rigoroso de priorização e seleção de projetos, principalmente em economias com recursos financeiros escassos. Que é importante selecionar os projetos baseado em critérios, do tipo econômico, social e político, e que estes projetos devem ser priorizados devido à sua ordem de importância e real necessidade. Além do mais, deve ser efetuada uma avaliação rigorosa do custo/benefício do projeto, devendo ser provado que é mais vantajoso utilizar o modelo de PPP para o empreendimento em questão uma vez que muitos mitos estão sendo difundidos sobre este tema (CARVALHO, 2017).

Segundo Carvalho (2017) quando se trata do aprendizado quanto ao quesito Fiscal é necessário quantificar os futuros impactos do projeto de PPP, a fim de evitar uma subestimação do impacto financeiro.

De acordo com Carvalho (2017) e Villalobos e Correia (2013) pode-se concluir que no caso de Portugal, algumas premissas básicas necessárias para o possível êxito das PPPs foram violadas, ocasionando o insucesso da utilização dessa modalidade no país, mas que com o início do projeto de renegociação e a reestruturação do programa de PPPs, os resultados futuros podem diminuir o impacto financeiro e fiscal nas contas públicas de Portugal.

#### 4.2 HISTÓRICO DA LINHA 4-AMARELA DO METRÔ DE SP

O primeiro projeto de construção da Linha 4-Amarela do Metrô de São Paulo foi realizado em 1968 pelo consórcio HMD, então formado pelas empresas alemãs Hotchtief e

Deconsult e pela empresa brasileira Montreal, visando ligar a região do Jockey Club de São Paulo (zona oeste do município de SP) até a rodovia Anchieta (região Sudeste do município de SP), passando pelo centro da cidade de SP (estações República e Pedro II), incluindo um ramal para a zona leste do município (Monteiro e Lobel, 2015), conforme ilustra a Figura 6.

**Figura 6 – Comparativo do projeto de linhas do Metrô de São Paulo em 1968 e em 2013**



Fonte: Lobo, (2013).

No ano de 1993, o Estado de São Paulo definiu um novo trajeto para a Linha 4-Amarela do Metrô de SP, excluindo o ramal para a zona leste. O trajeto Linha Amarela do projeto de 1993 é o mesmo da atualidade e compreende uma extensão de 12,8 km distribuídos em 11 estações, ligando a região da Luz (centro de SP) até o bairro Vila Sônia (sudeste de SP) conforme mostra a Figura 7. Esta alteração teve como objetivo atrair propostas da iniciativa privada para a parceria, já que o projeto inicial não se mostrou atrativo para o mercado, privilegiando uma das regiões mais ricas da cidade de São Paulo (Oliveira, 2017).

**Figura 7 – Linha Amarela Metrô de SP**



Fonte: ViaQuatro– Mapa da Linha. (2017b)

Os estudos de viabilidade econômica do projeto iniciaram em 1997, com um estudo realizado pela *International Finance Corporation* (IFC), instituição ligada ao Banco Mundial, para verificar a adequação ao projeto no modelo BOT (*build, operate and transfer*). A adoção deste modelo foi descartada, devido à necessidade de um alto volume de aporte financeiro por parte do Estado, bem como a adoção de contrato de concessão, que se verificou inviável para a iniciativa privada (Hirdes, 2011). Já em 1995, o então governador Mário Covas anunciou, com o mesmo projeto de 1993, o início das obras da Linha 4-Amarela (Monteiro e Lobel, 2015), apesar deste anúncio do referido governador, naquela data ainda não havia uma modalidade de contratação definida para este projeto, o que inviabilizou o início da obra de fato. Após um período de verificações e estudos que possibilitasse o projeto por meio de investimento público e privado, em 2001 foi assinado o contrato de empréstimo entre o Estado de São Paulo e o Banco Mundial para a viabilização da construção da obra de infraestrutura (Hirdes, 2011).

Após a publicação da Lei nº. 11.079/2004 que dispõe sobre as normas para a utilização de PPPs no Brasil foi identificado que o melhor modelo para o projeto da Linha Amarela do metrô de SP era a modalidade de PPP Patrocinada, devido ao seu alto valor de investimento e longo prazo de maturação, que não eram atrativos ao setor privado sem contrapartida pecuniária do Estado e de um modelo de repartição de riscos. Em 2004, o então governador

Geraldo Alckmin, dava início à construção da primeira fase da Linha Amarela que previa a construção das estações Luz, República, Butantã, Paulista, Faria Lima e Pinheiros.

As etapas da licitação para a viabilização da PPP começaram em meados de outubro de 2005, e seguiram a seguinte sequência até a assinatura do contrato em novembro de 2006: realização de audiência pública e de consulta pública, publicação do edital e entrega das propostas pela empresas interessadas e julgamento das respectivas propostas (Hirdes, 2011). Para a definição da empresa vencedora da licitação foram seguidos os critérios de oferta da menor contraprestação pecuniária a ser paga pelo Poder Concedente e também foi exigido que o concessionário obtivesse uma qualificação técnica mínima de ter participado de projetos com investimento de no mínimo US\$ 350 milhões e ter *expertise* em operação de sistemas com demanda de pelo menos 250 mil passageiros por dia (GESP – Plataforma Digital de Parcerias, 2015a).

Com uma oferta de R\$ 75 milhões a empresa vencedora do certame foi a Concessionária ViaQuatro, Sociedade de Propósito Específico (SPE) formada em 2006 pela junção de 5 empresas conforme demonstrado no Quadro 7.

**Quadro 7 - Participação Societária da Sociedade Propósito Específico Concessionária ViaQuatro**

<b>Empresa</b>	<b>Participação acionária em 2006 – em %</b>	<b>Participação acionária em 2017 – em %</b>
Companhia de Concessões Rodoviárias (CCR)	58	75
Montgomery Participações S/A	30	0
Mtsui&Co. Ltda.	10	10
Benito Roggio Transportes S/A	1	0
RATP Developpement S/A	1	0
Cia RuasInvest Participações-criada em 2014	0	15
Total	100	100

Fonte: Elaboração Própria a partir de ViaQuatro (2017a).

Observa-se que a empresa majoritária (CCR) ampliou sua participação de 58% para 75%, adquirindo a fatia que pertencia a empresa Odebrecht (SELM, 2017) empresa que é investigada na Operação Lava Jato, a companhia Mtsui&Co. Ltda segue com 10% de

participação e a companhia RuasInvest Participações, fundada em 2004, adquiriu 15% da participação na SPE.

#### **4.2.1 Características Técnicas do projeto da Linha 4 do Metrô de São Paulo**

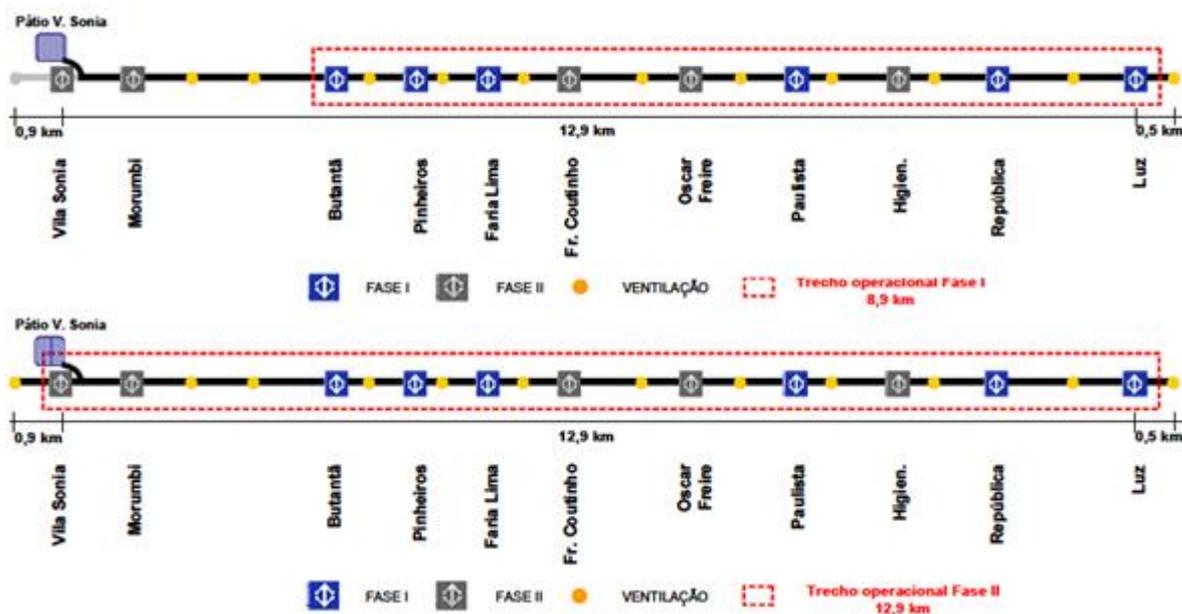
O projeto da Linha 4-Amarela do Metrô de SP compreende 12,8 quilômetros de extensão contendo 11 estações, ligando a região Luz, no centro de São Paulo, ao bairro de Vila Sônia, na zona sudoeste (GESP – Plataforma Digital de Parcerias, 2015a). A Linha 4 foi projetada para conectar-se com todas as atuais linhas de metrô e com a Linha 9 do sistema ferroviário de trens metropolitanos da CPTM (Companhia Paulista de Trens Metropolitanos) (Hirdes, 2011). A integração foi projetada para ocorrer em quatro estações principais: a Linha 4-Amarela conecta-se com a Linha 1-Azul e 7, 10 e 11 da CPTM na Estação da Luz, com a Linha 3-Vermelha na Estação República, com a Linha 2-Verde na Estação Paulista e com a Linha 9 da CPTM na Estação Pinheiros (Hirdes, 2011).

A implantação do projeto foi organizada em duas fases:

- a) Fase I: já está concluída e possui seis estações em operação comercial: Butantã, Pinheiros, Faria Lima, Paulista, República e Luz, o trecho operacional desta fase possui 8,9 quilômetros de extensão e esta primeira etapa também contemplou a construção da estrutura de 3 estações intermediárias (Fradique Coutinho, Oscar Freire e Higienópolis), estima-se que o ganho de tempo com relação à utilização de carros para percorrer este trajeto é de 55 minutos (DE PAULA; WATANABE; CASADEI; BOAVENTURA, SHIBUYA; ERMIDA, 2015);
- b) Fase II do projeto: foi previsto o início da operação comercial de mais cinco estações: Fradique Coutinho (inaugurada em novembro de 2014), Higienópolis-Mackenzie, Oscar Freire, São Paulo-Morumbi e Vila Sônia, bem como a construção do complemento do pátio e dos sistemas, totalizando 12,8 quilômetros de trecho operacional e 11 estações. Até a data de conclusão deste trabalho a Fase II permanecia em obras (dezembro de 2017), com previsão de conclusão da estação Higienópolis-Mackenzie no final de dezembro de 2017, da estação Oscar Freire em março de 2018 e da São Paulo-Morumbi, para o 3º trimestre de 2018. A estação Vila Sônia permanece com previsão de conclusão somente em 2020 (METRÔ CPTM, 2017).

Na Figura 8 ilustra-se o projeto de implantação das duas fases da Linha 4-Amarela.

Figura 8 - Projeto da Linha 4-Amarela e planejamento das Fases I e II



Fonte: Hirdes (2011).

No Quadro 8 apresenta-se, resumidamente, as características operacionais para cada fase de implantação, com valores estimados com base no ano de 2008.

Quadro 8 – Características Operacionais das Fases I e II - Linha 4-Amarela Metrô de SP

	Fase I	Fase II
Tempo de Ciclo	28,67 minutos	47,87 minutos
Frota	14 trens	29 trens (14 na Fase I + 15 na Fase II)
Estimativa de Passageiros	704 mil/dia, sendo 39.938 no trecho crítico, na hora do pico, em 2009	970 mil/dia, sendo 48.434 no trecho crítico, na hora de pico em 2012

Fonte: Elaborado pela autora a partir de GESP (2005).

O encurtamento do trajeto original do projeto da Linha 4-Amarela corrobora com o problema de transporte público no Brasil, e neste caso mais especificamente o da cidade de São Paulo. Segundo Rockmann (2017), o município de São Paulo possui oferta de empregos e vagas em escolas na zona oeste que é vinte vezes superior à da zona leste. Na região do centro expandido da cidade (Sé, Pinheiros, Lapa, Vila Mariana, Santo Amaro e Mooca) estão

concentrados 17% da população paulistana e 64% dos empregos da cidade. A região da zona leste do município concentra 40% da população e apenas 15% dos empregos. Diante disso, segundo o mesmo autor, solucionar o problema de transporte público em grandes cidades não está apenas em criar ou expandir os sistemas de transporte, mas também consiste no desenvolvimento racional de políticas de uso e ocupação do espaço, além da redução das desigualdades sociais.

Segundo Rockmann (2017) atualmente, o Governo de São Paulo estuda a viabilidade de uma terceira Fase, na qual a ampliação ligará a estação Vila Sonia até o município de Taboão da Serra/SP através de um sistema de integração em um terminal de ônibus operado pela Concessionária ViaQuatro.

O Quadro 9 apresenta de forma sistematizada as características do contrato assinado entre a Concessionária ViaQuatro e a STM.

**Quadro 9 - Características do contrato assinado entre a Concessionária ViaQuatro e a STM**

<b>Característica</b>	<b>PPP- Linha 4-Amarela do metrô de SP</b>
Data de assinatura do Contrato	Novembro de 2006.
Valor do Contrato	Total: R\$ 5,39 bilhões. Sendo R\$ 790 milhões do parceiro privado (27%) e \$ 4,6 bilhões referente à obras públicas do parceiro público (73%)
Prazo de vigência do Contrato	É previsto um período de concessão até 2038, prorrogável até 2041, visando garantir 30 anos de exploração econômica. O prazo contratual total é de 35 anos, contando o período pré-operacional, que poderia atingir até cinco anos.
Objeto do Contrato	Estado responsável pela construção da obra civil das Estações da Linha 4, e Parceiro privado responsável pela exploração dos serviços de transporte de passageiros, e pela compra de material rodante e implantação de sistemas.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de GESp – Plataforma Digital de Parcerias (2015a).

#### **4.2.2 Alocação e mitigação de riscos no projeto de PPP da Linha 4-Amarela**

A definição dos riscos envolvidos no Projeto de PPP da Linha 4-Amarela do metrô de SP foi inserida no contrato de acordo com as informações contidas no Quadro 10.

**Quadro 10 - Matriz de Riscos da PPP da Linha 4-Amarela do metrô de SP**

<b>Tipo de Risco</b>	<b>Fator de Risco</b>	<b>Responsável pelo Fator de Risco</b>
Construção	1. Atrasos na construção: Risco de atraso na entrega do empreendimento ao concessionário, no prazo estipulado.	Estado
Financeiro ou Macroeconômico	2. De alteração de Tarifa: descasamento entre a política de aumento de tarifa do sistema para o usuário e aquele que foi previsto pelo contrato de concessão. 3. De variação cambial: risco de uma desvalorização cambial afetar a capacidade de pagamento da dívida relativa a financiamentos em moeda estrangeira.	Risco compartilhado
Operacional	4. Operação, manutenção e implantação do sistema, incluindo atrasos na entrega dos equipamentos e obtenção dos recursos para o investimento necessário.	Parceiro Privado
De mercado	4. De demanda: risco da demanda projetada não se materializar. 5. De integração: risco de haver concorrência dos dois modais (ônibus intermunicipais e metrô), provocando uma redução na demanda projetada.	De Demanda: risco compartilhado De integração: Estado

Fonte: Elaborado pela autora com base em Lima e Coelho (2015) e GESP (2005).

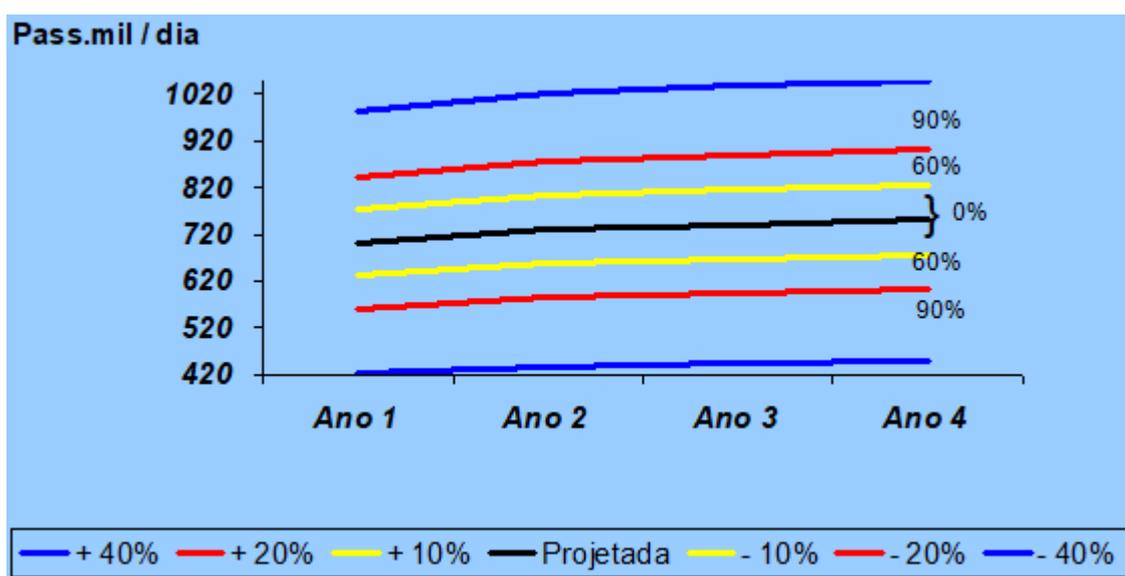
No contrato de PPP da Linha 4-Amarela, coube ao Estado assumir individualmente os riscos referentes ao atraso da conclusão das obras, visto que este é único responsável pela construção da obra civil e os riscos referentes à integração de passageiros com outros meios de transportes. Além disso, ao decidir utilizar a modalidade de PPP pioneiramente para esse projeto, o Estado de São Paulo também acabou assumindo o risco existente no que se refere à inexistência de paradigmas que fossem efetivamente testados no Brasil na utilização contratos de PPPs.

Sob exclusiva responsabilidade da Concessionária ViaQuatro ficaram os riscos relacionados à operação e manutenção, e implantação dos sistemas, incluindo atrasos na entrega dos equipamentos (trens, vagões, etc.) e obtenção de recursos para o investimento no projeto. Os riscos compartilhados ficaram relacionados ao equilíbrio econômico-financeiro do projeto, que engloba o risco cambial, o risco das tarifas e o risco de demanda.

#### 4.2.2.1 Mitigação dos Riscos de Demanda

A mitigação do risco de demanda ficou estabelecida através de um modelo com uso de bandas de erro de projeção, onde se calcula a diferença entre a demanda realizada e a demanda projetada. A Figura 9 mostra o funcionamento desse sistema de bandas, bem como as faixas de mitigação da demanda. Como já mencionado, o risco de demanda foi compartilhado, então de acordo com o Edital, o mecanismo de mitigação do risco de demanda foi temporalmente definido: somente começaria a atuar depois de transcorridos seis meses do início da operação comercial da FASE I em horário pleno, previsto para ocorrer em fevereiro de 2012, e continuaria até completar o período de 6 anos, contados a partir do início da operação comercial da FASE II, que iniciou em 2014.

Figura 9 - Modelo de bandas para mitigação do risco de demanda - PPP Linha 4-Amarela



Fonte: Governo do Estado de São Paulo (2005).

Conforme ilustra a Figura 9 observa-se que existe uma faixa sem proteção, indicando o compartilhamento do risco, que pode variar até mais ou menos 10% dentro da banda da demanda projetada de 720 pass.mil/dia. Nessa primeira faixa, nenhuma das partes é recompensada financeiramente. O mecanismo de recompensa financeira começa a operar apenas a partir de uma variação que seja superior a 10%, para mais ou para menos, em relação à demanda inicial projetada e que seja observada em dois trimestres consecutivos. Caso a demanda realizada alcance um volume entre 80% e 90% da demanda inicial projetada, o Estado deve mitigar esta queda em até 60%, e se a demanda estiver entre 80% e 60% do que

foi projetado a recomposição seria de 90%. Para o caso do resultado superar 10% da demanda projetada, o Estado compartilhará dos ganhos da concessionária, mantendo-se as mesmas proporções. Haverá a necessidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro considerando ambas as partes, caso os resultados estejam acima ou abaixo de 60% das bandas de mitigação. Ainda sob a análise da mitigação do risco de demanda, com relação à concorrência com outros transportes modais, a quantidade que eventualmente for subtraída de passageiros da Linha 4-Amarela, em decorrência da concorrência, deverá ser devidamente compensada, mediante a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do projeto, e posteriormente, considerada como demanda efetivamente realizada.

#### **4.2.2.2 Mitigação dos Riscos de Tarifa**

A tarifa de remuneração do parceiro privado também é coberta por um mecanismo de mitigação, conforme definido em edital, foi inicialmente definida como sendo igual à tarifa pública (determinada pelo Governo do Estado de São Paulo) com data base em fevereiro de 2005, sendo equivalente a R\$ 2,08 (Governo do Estado de São Paulo, 2005). A regra de reajuste da tarifa seguirá os seguintes parâmetros: a tarifa paga ao concessionário terá reajuste anual de 50% do IGP-M e outros 50% relacionados a custos operacionais durante os 15 primeiros anos. A partir de 16 anos, o reajuste será 100% do IGP-M (DE PAULA; WATANABE; CASADEI; BOAVENTURA, SHIBUYA; ERMIDA, 2015). Com a finalidade de mitigar o risco de descasamento entre a política de aumento da tarifa pública e a que foi prevista no contrato definiu-se esse mecanismo de correção pelo IGP-M, descolando a tarifa de remuneração ao concessionário da tarifa pública. O edital estabelece também um modelo de remuneração ao concessionário que está atrelado a índices de qualidade, onde 20% da receita tarifária está vinculada aos índices de qualidade de manutenção (iqm) e de qualidade de serviços (iqs). Uma parte da remuneração do concessionário é variável, e depende do desempenho deste, que será medido de acordo com o atingimento de indicadores operacionais objetivos. (DE PAULA; WATANABE; CASADEI; BOAVENTURA, SHIBUYA; ERMIDA, 2015).

A Tabela 2 apresenta as médias mensais referentes aos resultados divulgados pela Concessionária ViaQuatro, para os índices de qualidade de serviços (iqs) e manutenção (iqm) dos anos de 2012 a 2015, que podem variar de 0 a 1. A média mensal do índice iqs permaneceu igual a 1 em todos os anos, e a média mensal do índice iqm está entre 0,9966 e

0,9989 em todos os anos divulgado. Desta forma, os índices mostram que a Concessionária está atendendo os indicadores de qualidade de serviço e manutenção satisfatoriamente.

**Tabela 2 - Resultado dos Indicadores de Desempenho (iqs e iqm) da Linha Amarela do Metrô de SP - 2012 a 2015**

<b>Ano</b>	<b>Média Mensal IQS</b>	<b>Média Mensal IQM</b>
2012	1,0000	0,9989
2013	1,0000	0,9982
2014	1,0000	0,9973
2015	1,0000	0,9966

Fonte: DE PAULA; WATANABE; CASADEI; BOAVENTURA, SHIBUYA; ERMIDA (2015).

A Tabela 3 apresenta os resultados obtidos através de pesquisa realizada pela Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), feita com os usuários da Linha Amarela, e teve o objetivo de medir o nível de satisfação dos usuários. Os resultados se referem aos anos de 2012 a 2015, e demonstram um nível de satisfação superior à 80% nos quesitos avaliados (rapidez da viagem, segurança contra acidentes, segurança pública, conforto da viagem, prestação de informações ao usuário, atendimento dos funcionários em geral e confiança na Linha Amarela para cumprir horários/compromissos).

**Tabela 3 - Índice de Satisfação do Usuário da Linha 4-Amarela do Metrô de São Paulo (2012 a 2015)**

<b>Ano</b>	<b>Índice de Satisfação do Usuário</b>
Abr./2012	87,50%
Out./2012	86,10%
Abr./2013	87,60%
Out./2013	89,20%
Abr./2014	86,20%
Out./2014	89,30%

Fonte: DE PAULA; WATANABE; CASADEI; BOAVENTURA, SHIBUYA; ERMIDA (2015).

Ao que tudo indica o nível de qualidade e satisfação dos usuários da Linha Amarela com os serviços prestados pela Concessionária ViaQuatro está sendo positivo. Porém, segundo César (2016), ao comparar estações construídas recentemente pela Companhia de Trens Metropolitanos (CPTM) com as estações da Linha 4-Amarela, percebe-se que não há nada de muito mais moderno ou melhor nas estações administradas pela Concessionária ViaQuatro. César (2016) cita três fatores que podem causar a falsa impressão de que as estações da Linha 4 são as mais modernas da cidade de SP, e que acabam por beneficiar a imagem da Linha e da Concessionária:

I. Longo hiato na inauguração de novas linhas por parte do poder público;

II. Dificuldade da população em acompanhar a inauguração de estações isoladamente na malha da Companhia do Metropolitano de São Paulo, ainda que esta possuam igual ou superior nível arquitetônico e tecnológico; III. Invisibilidade e marginalização das linhas da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, mesmo aquelas com maior quantidade de estações inauguradas nos últimos 15 anos, caso da 12-Safira (Brás-Calmon Viana), por exemplo (CÉSAR, 2016).

Ainda segundo César (2016) com relação à qualidade dos trens, a partir de 2012 (dois anos após a inauguração da Linha 4 a CPTM colocou em operação as primeiras composições da série 8000, que possuem as mesmas características técnicas dos trens fabricados pela empresa sul-coreana Hyundai-Rotem, e que são importados e usados na Linha 4-Amarela. Os trens da série 8000 utilizados na Linha 8-Diamante são fabricados em Hortolândia, interior de São Paulo.

A literatura nacional e internacional sobre o tema atribui grande relevância à análise de riscos que impactarão significativamente o projeto de uma PPP. Quanto mais robusta for a análise, mais eficiente será a alocação dos riscos e medidas mais adequadas serão tomadas para mitigá-los. Essa etapa é fundamental para o sucesso do projeto de PPP, pois influenciará no retorno exigido pelo investidor e também no benefício social que a PPP deverá retornar à sociedade, sem esses dois fatores não faz sentido o uso dessa modalidade de empreendimento (PECI e SOBRAL, 2007; LIMA e COELHO, 2015). Somente a partir da verificação dos riscos e posterior alocação e mitigação destes, é possível definir a forma pelo qual o projeto de PPP será estruturado.

#### **4.2.3 Demanda projetada e demanda realizada**

Um dos fatores considerados na matriz de riscos, e que possui mecanismo de mitigação compartilhado é a demanda de usuários. A Tabela 4 apresenta a demanda de passageiros projetada e definida em edital e o número total e absoluto de passageiros transportados de 2011 a 2016. Pode-se verificar que o atraso no início da operação comercial, previsto para 2008, mas que só iniciou em 2010, impactou a demanda de usuários, que só alcançou 3,96% do previsto apesar de estar com 6 estações operando. Os atrasos na construção da estrutura (obra civil) da linha implicam em custos adicionais ao Estado, com pagamento de multas e garantias, e segundo avaliação de Jurandir Fernandes, ex-secretário de Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo que esteve à frente do cargo na época da assinatura do contrato (2006), um dos motivos do atraso para a entrega da Fase I, foi a difícil integração dos trabalhos entre o governo e a iniciativa privada, originada por uma falha na

estruturação da PPP, deixando o parceiro privado responsável por apenas 27% do investimento, falha esta causada pela falta de experiência do GESP em empreendimentos de PPP (MAIA e AGOSTINE,2011).

Somando-se a esta falha de projeto, houve também um acidente de grandes proporções nas obras civis da Linha 4 no ano de 2007, que também acarretou atraso na entrega da obra visto que não foi previsto mitigação para este risco, surgindo o impasse sobre alocação das responsabilidades sobre o acidente, bem como das contingências que seriam adotadas para a solução. Até o momento, novembro de 2017, nenhuma das partes envolvidas na construção foi responsabilizada pelo acidente (G1 São Paulo, 2017).

O mecanismo de mitigação do risco de demanda teve início definido para seis meses após o início da operação comercial de todas as estações da Fase I (Butantã, Pinheiros, Faria Lima, Paulista, República e Luz) em horário pleno, em fevereiro de 2012, segundo a LDO 2012(Hirdes, 2011). A demanda projetada só foi considerada a partir da inauguração de todas as estações da Fase I, que ocorreu em 16 de outubro de 2011, totalizando 77 dias. Não foram consideradas as demandas anteriores, uma vez que a Linha não estava completa e operava apenas em dias úteis. Em 21 de junho de 2010, foram inauguradas 2 estações, Faria Lima e Paulista, que transportaram 1.648.634 passageiros operando apenas em dias úteis no ano de 2010 (STM, 2017). Os dados referentes a demanda projetada e realizada podem ser observados na Tabela 4.

**Tabela 4 - Demanda projetada e demanda realizada de usuários da Linha 4-Amarela de 2011 a 2016**

<b>Ano</b>	<b>Demanda Projetada - nº de usuários</b>	<b>Demanda Realizada nº de usuários</b>	<b>Percentual Atingido</b>
2011	41.627.000	1.648.634	3,96%
2012	204.204.000	51.575.126	25,26%
2013	211.822.000	170.324.811	80,41%
2014	214.415.000	194.311.744	90,62%
2015	284.490.000	198.393.405	69,74%
2016	264.251.000	200.471.651	75,86%
<b>TOTAL</b>	<b>1.220.809.000</b>	<b>816.725.371</b>	<b>67%</b>

Fonte: Secretaria Estadual dos Transportes Metropolitanos de SP (STM) (2016)<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> As informações referentes à demanda projetada foram recebidas por e-mail, resultado da consulta utilizando-se o Portal da Transparência do Estado de São Paulo e a Lei de Acesso à Informação.

STM. SICSP - Solicitação de Informação. Mensagem recebida por <natalia.abrao.cavalheiro@gmail.com> em 21 jun 2016.

STM. SICSP - Solicitação de Informação. Mensagem recebida por <natalia.abrao.cavalheiro@gmail.com> em 11 jul 2017.

No ano de 2012 a demanda de usuários realizada também estava ainda, inferior a projetada alcançando apenas 25, 26% da demanda de usuários estimada. Nos anos de 2013 e 2014 há um aumento significativo da demanda, chegando-se a atingir 80% e 90% da demanda projetada nos respectivos anos, porém verifica-se uma queda no número de usuários nos anos de 2015 e 2016, possivelmente causada pela crise econômica que atingiu Brasil até o momento e que registrou no ano de 2015 uma taxa média de desemprego no Brasil de 8,5%, atingindo 8,59 milhões de pessoas. Em 2016 este cenário se agravou ainda mais, com uma taxa média de desemprego de 11,5%, representando 12,3 milhões de pessoas desempregadas (SALES, 2017) (ROSAS, 2017). Segundo a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) da Região Metropolitana de São Paulo, realizada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) a taxa de desemprego nesta região passou de 13,2% em 2015 para 16,8%, 2016, demonstrando que a persistência da crise econômica atingiu fortemente o mercado de trabalho da região (DIEESE, 2017)<sup>14</sup>.

A expectativa de grande demanda de usuários pela Linha 4-Amarela ocorre em função da possibilidade de interligação com as demais linhas do Metrô e também com as linhas de Trens Metropolitanos. As Estações Paulista e Pinheiros são consideradas as principais, por terem essa interligação, além das Estações Luz e República, que também tem interligação com outros modais.

Na Tabela 5 demonstra-se o número de passageiros transportados por estação no período de 2010 a 2016.

**Tabela 5 -Número de passageiros transportados por estação- Linha 4-Amarela Metrô de SP**

<b>Estação/Ano</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>TOTAL</b>
Butantã	-	5.183.165	15.848.191	18.456.637	19.410.985	20.098.478	20.376.527	99.373.983
Pinheiros	-	11.275.869	35.126.216	38.783.492	39.267.621	39.895.163	40.325.507	204.673.868
Faria Lima	573.406	4.516.627	11.537.296	12.704.392	13.042.706	12.028.793	12.535.002	66.938.222
Fradique Coutinho	-	-	-	-	290.413	4.097.254	4.895.630	9.283.297
Paulista	1.075.228	16.592.309	39.659.268	43.229.594	43.447.278	43.307.051	42.367.577	229.678.305
República	-	7.496.813	36.016.248	39.868.916	40.068.925	40.418.532	41.250.728	205.120.162
Luz	-	6.510.343	32.137.592	37.302.688	38.783.816	38.548.134	38.720.680	192.003.253
<b>TOTAL</b>	<b>1.648.634</b>	<b>51.575.126</b>	<b>170.324.811</b>	<b>190.345.719</b>	<b>194.311.744</b>	<b>198.393.405</b>	<b>200.471.651</b>	<b>1.007.071.090</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de STM (2017a).

<sup>14</sup>A taxa de desemprego total de 2016 foi a maior desde 2006 (15,8%) e a taxa de desemprego aberto (14,0%) a mais elevada de toda a série da pesquisa, iniciada em 1985 (DIEESE, 2017).

Os dados da Tabela 5 confirmam que o maior número de passageiros transportados ocorre nas Estações com interligação com outros transportes modais e outras linhas do metrô e da CPTM, em relação as demais. A Tabela 6 demonstra a participação relativa das estações com relação ao número de passageiros transportados dos anos 2010 a 2016.

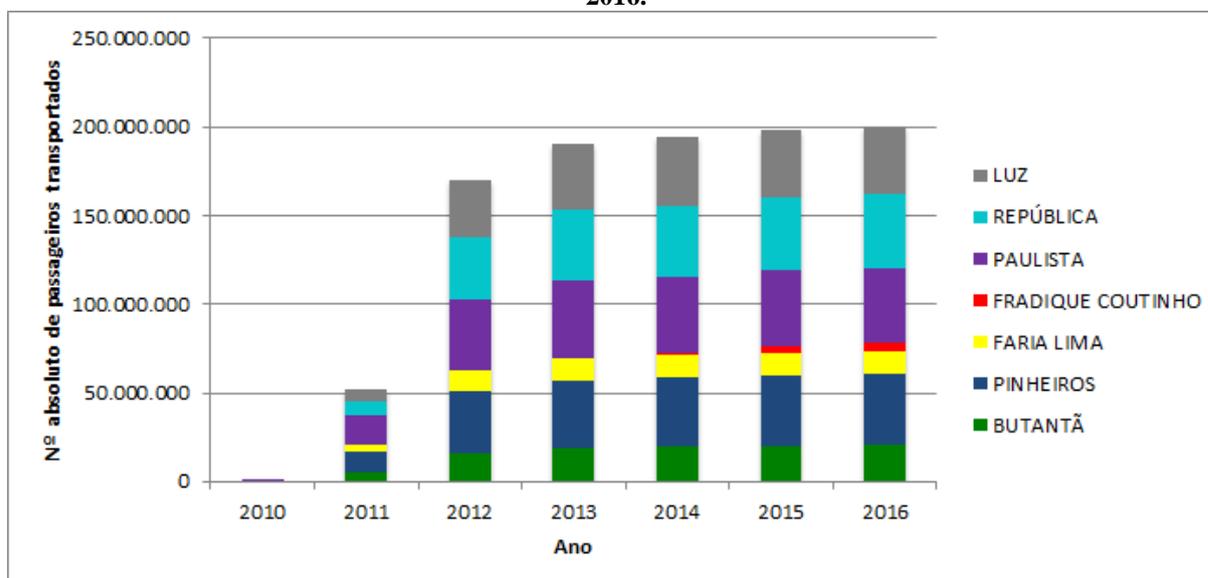
**Tabela 6 – Participação relativa das Estações da Linha 4 com relação ao nº de passageiros transportados (2010-2016)**

ESTAÇÃO	PARTICIPAÇÃO RELATIVA AO Nº DE PASSAGEIROS TRANSPORTADOS (2010-2016)
BUTANTÃ	10%
PINHEIROS	20%
FARIA LIMA	7%
FRADIQUE COUTINHO	1%
PAULISTA	23%
REPÚBLICA	20%
LUZ	19%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de STM (2017a).

Também é possível visualizar, de acordo com a Figura 10, que as estações que concentram maior volume de passageiros transportados são: Paulista, República, Pinheiros e Luz.

**Figura 10 - Número de passageiros transportados por estação - Linha 4-Amarela Metrô de SP. 2010 a 2016.**



Fonte: Elaborado pela autora a partir de STM (2017a).

Observa-se, de acordo com a Tabela 4, que houve uma diferença de 33%, para menos, entre o número de usuários projetados e realizados na Linha 4-Amarela no período acumulado de 2011 a 2016. Esta diferença é explicada, em parte pela diminuição da atividade econômica

e aumento do desemprego, e pelo atraso na entrega das obras. Diante disso, coube ao parceiro público a cobertura do risco, o que deverá ser contabilizado no final do Projeto, para fins de análise da viabilidade do projeto da Linha 4 e da própria experiência de PPPs no Brasil.

#### 4.2.4 Investimento público e privado da linha 4-amarela

Por se tratar de um projeto de PPP entre o Estado e a iniciativa privada, ambos devem compartilhar os custos do investimento. No caso da linha 4 do metrô de SP, o investimento previsto por parte do Estado foi estimado em 73% do custo do projeto, que corresponde às obras civis para a construção da infraestrutura e sistemas, e ao Consórcio Via Quatro coube a participação dos 27% restantes, que corresponde à compra de material rodante (trens), implantação dos sistemas, manutenção e operação da linha (ENGLER, 2014).

De acordo com os dados da Tabela 7, para Fase I foi previsto um investimento inicial na ordem de R\$ 1.652 bilhões para o Estado de São Paulo e de R\$ 414 milhões para a Concessionária ViaQuatro. O financiamento dos recursos do Parceiro Privado no projeto da Linha 4 nas Fases I e II, no valor de aproximadamente R\$ 586,75 milhões foi feito pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e que foi adquirido pela Companhia de Concessões Rodoviárias – CCR, uma das concessionárias majoritárias do Consórcio ViaQuatro e este financiamento corresponde a aproximadamente 67% do total dos investimentos previstos ao Parceiro Privado. Este projeto de PPP, no Brasil, foi o primeiro a ser financiado por mercados internacionais, liderado pelo BID. O financiamento do setor público foi concedido pelo Banco Mundial e JBIC - Japan Bank for International Cooperation, limitado ao valor de R\$ 665,21 milhões.

**Tabela 7 - Investimento total previsto para a construção da Linha 4-Amarela do metrô de SP (milhões de R\$)**

	Fase I	Fase II	Total	%	Valor atualizado em 01/2017(1)
Estado de São Paulo	1.652	423	2.075	73%	3.988
Concessionária ViaQuatro	414	351	765	27%	1.470
<b>Total</b>	<b>2.066</b>	<b>774</b>	<b>2.840</b>	<b>100%</b>	<b>5.458</b>

Fonte: Elaborado pela autora adaptado de Estado de São Paulo (2005).  
(1) Valor atualizado pelo IPC- A até janeiro de 2017.

De acordo com a Tabela 8 os valores que foram investidos, no período de 1995 a 2017, e com previsão de investimento, no período de 2018 até após 2019, pelo Estado de São Paulo, já somam em valores nominais, mais de R\$ 5 bilhões e quando atualizados pelo IPC-A, os investimentos ultrapassam R\$ 7 bilhões, o que representa um aumento de R\$ 3.265 bilhões em relação ao valor estimado. Os valores disponibilizados referente aos investimentos realizados pelo GESP se referem ao início da fase de projetos, visto que este é o responsável pela construção das obras civis, e por esse motivo tem um fluxo de investimento anterior à assinatura do contrato com a Concessionária.

**Tabela 8 – Montante de recurso investido pelo Estado de SP na Linha 4-Amarela Metrô de SP**

<b>Ano</b>	<b>Valores em R\$ Mil</b>	<b>Valor Corrigido até 01/2017 (R\$ Mil)(1)</b>
1995	4.813	22.700
1996	3.088	11.898
1997	3.611	12.698
1998	3.165	10.577
1999	2.301	7.565
2000	1.160	3.501
2001	6.416	18.271
2002	2.194	5.803
2003	2.890	6.792
2004	231.311	497.376
2005	219.084	437.808
2006	444.887	841.184
2007	392.451	719.436
2008	557.685	978.716
2009	668.779	1.108.268
2010	378.183	600.800
2011	157.299	235.950
2012	136.130	191.728
2013	132.372	176.151
2014	185.466	233.030
2015	88.001	103.911
2016	147.213	157.064
2017	434.540	434.540
2018*	511.486	511.486
2019*	290.817	290.817
Após 2019*	73.559	73.559
<b>TOTAL</b>	<b>5.078.901</b>	<b>7.253.820</b>

Fonte: STM (2017b)

\*Investimento previsto.

(1)Valores corrigidos até janeiro de 2017 pelo IPC-A.

Na Tabela 9 apresentam-se os valores relativos ao investimento realizado pela concessionária ViaQuatro em material rodante e sistemas, que se iniciou no ano de 2008. Pode-se observar que o somatório até 2016 dos investimentos corrigidos é igual a R\$

1.320.993 bilhão. Este valor é inferior ao investimento previsto até a conclusão da Fase II, que somariam aproximadamente R\$ 1.470 bilhão, cabe aqui ressaltar que a Fase II ainda não está concluída.

**Tabela 9 - Investimento Anual da Concessionária ViaQuatro em Material Rodante e Sistemas (R\$ mil)**

Ano	Valores históricos	Valores Corrigidos(1)
2008	119.412	209.563
2009	101.501	168.202
2010	143.980	228.733
2011	165.621	248.433
2012	14.233	20.046
2013	23.636	31.453
2014	133.502	167.739
2015	100.276	118.405
2016	120.365	128.419
<b>Total</b>	<b>922.526,00</b>	<b>1.320.993</b>

Fonte: STM (2017a)

(1)Valores corrigidos até janeiro de 2017 pelo IPC-A.

A Tabela 10 apresenta um comparativo de gastos realizados pelo GESP e pela Concessionária ViaQuatro no período de 2008 até 2016. É possível perceber que, a participação relativa ao investimento total feito pela Concessionária ViaQuatro foi de 26%, 1% menor do que o percentual de investimento previsto, e que o investimento total realizado pelo GESP atingiu 74%, 1% maior do que o percentual de investimento previsto

**Tabela 10 – Comparativo de valores gastos pelo GESP e Concessionária ViaQuatro (2008-2016)**

Ano	GESP (R\$ Mil)(1)	ViaQuatro (R\$ Mil)(1)	Total	Participação Relativa (GESP)	Participação Relativa (ViaQuatro)
2008	978.716	209.563	1.188.279	82%	18%
2009	1.108.268	168.202	1.276.470	87%	13%
2010	600.800	228.733	829.533	72%	28%
2011	235.950	248.433	484.383	49%	51%
2012	191.728	20.046	211.774	91%	9%
2013	176.151	31.453	207.604	85%	15%
2014	233.030	167.739	400.769	58%	42%
2015	103.911	118.405	222.316	47%	53%
2016	157.064	128.419	285.483	55%	45%
<b>TOTAL</b>	<b>3.785.619</b>	<b>1.320.993</b>	<b>5.106.612</b>	<b>74%</b>	<b>26%</b>

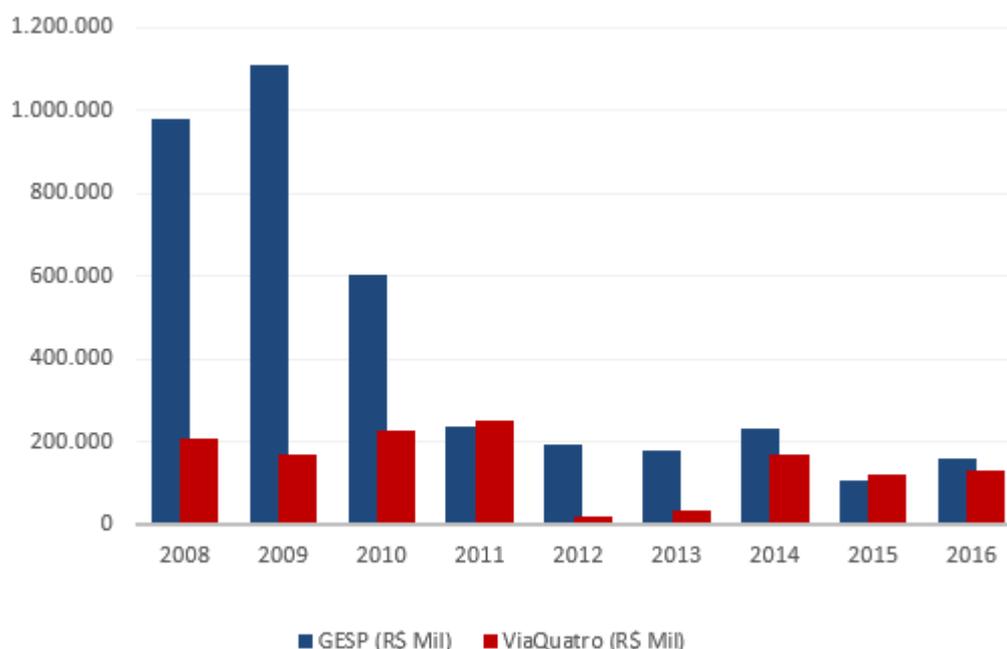
Fonte: Elaborado pela autora a partir de STM (2017a; 2017b).

(1) Valores atualizados até janeiro de 2017 pelo IPC-A.

A Figura 11 ilustra graficamente o comparativo dos valores gastos pelo GESP e pela Concessionária ViaQuatro no período de 2008 até 2016, e observa-se através da análise gráfica

um aporte de investimento realizado pelo GESP significativamente superior ao investimento realizado pela Concessionária ViaQuatro nos anos de 2008 a 2010. Esse fator decorre da característica principal do contrato firmado: o GESP como responsável pelas obras de construção civil das Estações da Linha 4<sup>15</sup>. Segundo Engler (2014) este foi um dos principais fatores de risco do projeto, e acabou acarretando a descontinuidade deste modelo contratual na PPP posterior empreendida pelo GESP, a PPP da Linha 6-Laranja, como será abordado ainda neste Capítulo 4.

**Figura 11 – Comparativo de valores gastos pelo GESP e Concessionária ViaQuatro (2008-2016)**



Fonte: Elaborado pela autora a partir de STM (2017b).

#### 4.2.5 Desdobramentos do projeto: Linha 6-Laranja do Metrô de SP

Os resultados obtidos com a primeira PPP no Estado de São Paulo, a Linha 4-Amarela, acarretaram alterações no modelo de PPP utilizado por SP em se tratando de transporte público: a PPP da Linha-6 Laranja, um empreendimento também projetado para a construção e operação de uma nova Linha de Metrô, bem como a Linha 4-Amarela. O Quadro 11 apresenta-se as principais características contratuais da PPP da Linha 6-Laranja. A

<sup>15</sup> Esse aspecto abre espaço para o questionamento de que se realmente era necessário utilizar o modelo contratual de PPP para o caso do parceiro privado ter que investir um montante relativo a apenas 27% do custo total do empreendimento, afinal esse fator acaba descaracterizando uma das principais justificativas para o uso de PPPs: a indisponibilidade de recursos públicos para investimento em infraestrutura.

extensão da Linha ligará a Zona Norte da cidade de SP (Estação Brasilândia) até o Centro (Estação São Joaquim).

**Quadro 11 - Características contratuais da PPP- Linha 6-Laranja do metrô de SP- licitada em dezembro de 2013**

<b>Característica</b>	<b>PPP- Linha 6-Laranja do metrô de SP</b>
Empresa vencedora	Concessionária Move São Paulo
Objeto do contrato	Construção das obras civis e sistemas, fornecimento do material rodante, operação, conservação, manutenção e expansão da linha.
Extensão da Linha	15,3 Km.
Demanda prevista – nº de passageiros	633 mil pessoas/dias.
Nº de trens	22 trens (06 composições)
Investimento previsto – em R\$	9,6 bilhões de reais
Partilha do Investimento entre os parceiros	50 % para setor privado e 50% para o Estado de SP.
Período da Concessão	Do ano 2014 até 2039, totalizando 25 anos.
Previsão de início da Operação da Linha	2020
Modelo de Negócio	Concessão Patrocinada

Fonte: Elaborado pela autora a partir de GESP - Plataforma Digital de Parcerias (2015b).

Observa-se que esta PPP, diferentemente a Linha 4, prevê que o parceiro privado seja o responsável pela construção das obras civis e sistemas, fornecimento do material rodante, operação, conservação, manutenção e expansão da linha – PPP integral de transporte. Segundo Engler (2014) um dos principais erros do projeto da Linha 4-Amarela foi o Estado arcar com a responsabilidade da construção das obras civis, aspecto este que foi alterado no projeto da Linha 6-Laranja. Ambos os projetos, Linha 4-Amarela e Linha 6-Laranja, utilizam o modelo de negócio de Concessão Patrocinada<sup>16</sup>. A licitação foi realizada em dezembro de 2013, estabelecendo um período de concessão de 25 anos, reservando os seis primeiros anos para construção e implantação da Linha (2014 a 2019), os demais anos (até 2039) estarão sob

<sup>16</sup> Concessão Patrocinada: concessão de serviços ou obras públicas que necessitem complementação de receita pela autoridade pública adicional à tarifa cobrada ao usuário, na forma de contraprestação pecuniária.

o comando da concessionária Move São Paulo para operação e manutenção (MOVE SÃO PAULO, 2017). De acordo com o contrato firmado entre as partes, Contrato de Concessão Patrocinada nº 015/2013, o valor total do empreendimento é de R\$ 9,6 bilhões e será dividido entre o Governo do Estado de São Paulo (50%) e Concessionária Move São Paulo (50%) (GESP - Plataforma Digital de Parcerias, 2015b). Atualmente o Consórcio Expresso Linha 6 (CEL6) é o contratado pela Move São Paulo para construir a Linha 6-Laranja de metrô, indicando que a Concessionária Move São Paulo optou por terceirizar a construção das obras civis, o que não a exime das responsabilidades e obrigações previstas em contrato (GESP - Plataforma Digital de Parcerias, 2015b).

Desde setembro de 2016 as obras da construção civil da Linha 6-Laranja encontram-se paradas, visto que as empresas acionistas do Consórcio Move São Paulo são investigadas na Operação Lava Jato<sup>17</sup> e não podem obter novos financiamentos para obras públicas enquanto perdurarem as investigações. A atual estrutura societária da Concessionária Move São Paulo, uma sociedade de propósito específico (SPE), é demonstrada no Quadro 12.

**Quadro 12 - Composição do Consórcio Move São Paulo – vencedor da licitação da PPP- Linha 6-Laranja**

<b>Empresa</b>	<b>Participação – em %</b>
Fundo de Investimento em Participações (FIP)	47,7
OM Linha 6 Participações S.A	19,6
Queiroz Galvão Desenvolvimento de Negócios S.A (QGDN)	19,6
UTC Participações S.A (UTC)	13,1
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fonte: MOVE SÃO PAULO, 2017.

Diante deste quadro de paralisação das obras e envolvimento das empresas formadoras da Concessionária Move São Paulo na Operação Lava Jato até novembro de 2017 já foram aplicados mais de R\$ 27,8 milhões em multas pela Secretaria de Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo (STM) (G1 SÃO PAULO, 2017b).

Em julho de 2017, a Concessionária Move São Paulo comunicou o Governo de São Paulo sobre uma proposta de um grupo internacional, mais precisamente asiático, em adquirir 100% da Concessionária. O grupo chinês é formado pelas empresas China Railway Capital Co. Ltd. e China Railway FirstGroup Ltd. As duas empresas deverão se associar a um grupo

<sup>17</sup>Para saber mais: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso>

de investidores japoneses, liderados pela Mitsui, para assumir integralmente o contrato de concessão da Linha 6. Caso essa negociação não prossiga, e a Concessionária Move São Paulo não consiga dar prosseguimento às obras, o Governo do Estado de São Paulo pode decretar a caducidade do contrato e reiniciar o processo licitatório. Estima-se que até o momento já foram investidos pelo Estado de São Paulo R\$ 694 milhões para pagamento de obras civis e R\$ 979 milhões para pagamento das desapropriações de 371 ações, totalizando R\$ 1.673 bilhão (PIRES; G1 SÃO PAULO, 2017).

Essa liberação de recursos por parte do Estado, antes da entrega dos serviços concedidos, só foi possível devido à Lei nº 12.766/2013 (resultado da conversão da Medida Provisória nº 575) que permite o aporte de recursos públicos durante a fase de investimento (embora vinculado a etapas efetivamente executadas), pois no momento da licitação da PPP da Linha 4, o marco legal vigente prescrevia que qualquer pagamento do poder público ao parceiro privado somente poderia ser feito após a disponibilização do serviço concedido (Engler, 2014).

Segundo Engler(2014) o modelo de repartição de risco de demanda utilizado na PPP da Linha 4 revelou-se satisfatório, logo foi repetido na Linha 6. No caso de projetos em que não existe um histórico conhecido de fluxo de passageiros é recomendado a utilização de um modelo de mitigação de riscos com a instituição de faixas ou bandas simétricas de volume de usuários transportados. Apesar de o autor considerar o modelo de repartição de riscos de demanda satisfatório, verifica-se através desse estudo que o projeto não considerou a possibilidade de ocorrência de risco macroeconômico, ou seja, neste caso a existência de fatores econômicos que afetassem negativamente a demanda de usuários, como de fato ocorreu, devido ao aumento do desemprego e diminuição da atividade econômica no Brasil. O mesmo autor aponta outro aspecto benéfico para o parceiro privado quando se utiliza o mecanismo de compartilhamento de risco de demanda é o aumento das garantias oferecidas no pedido de financiamento pelo parceiro privado na modalidade de *Project Finance* – já que as receitas do projeto podem servir de garantia e meio de pagamento do empréstimo. Outra característica alterada no projeto da PPP da Linha 6, e que também beneficia o parceiro privado, é a utilização do fluxo de caixa marginal para compensar o concessionário pela realização de investimentos que não estavam previstos no projeto inicial, ao invés do modelo

que se baseava nas projeções financeiras do plano de negócios integrante da proposta econômica ganhadora da licitação<sup>18</sup> (ENGLER, 2014).

Finalmente, considerando os aspectos de investimento público realizado e mitigação de riscos analisados na PPP de São Paulo, observou-se que as vantagens apontadas por Engler (2014) não correram uma vez que observou-se que a referida experiência mostrou os seguintes resultados: elevado montante de investimento público no projeto, ou seja, o empreendimento poderia ter sido arcado 100% pelo GESP, a mitigação dos riscos penalizou demasiadamente o parceiro público e a falta de expertise do Estado em projetos de PPP acarretou fatores como atraso na entrega da obra e falha na definição da matriz de riscos do projeto, os quais serão abordados de forma mais robusta na Conclusão.

---

<sup>18</sup> Essa alteração, relacionada à metodologia de compensação do parceiro privado, ocorrida no projeto de PPP da Linha 6 abre espaço para uma reflexão, pois objetiva diminuir os riscos inerentes a um projeto de grande porte, como os de infraestrutura para o parceiro privado. Porém, não é da própria natureza de investir, correr riscos?

## 5 CONCLUSÃO

O cenário de crise fiscal do Estado brasileiro, iniciado na década de 1980 criou um ambiente propício para a implantação de medidas de cunho neoliberal. Nesse cenário é que nascem as medidas do Consenso de Washington como uma forma de solucionar a crise fiscal dos Estados. A fim de evitar o aumento do nível de endividamento público projetos em parcerias com o setor privado começam a ganhar força. Nesse momento também e se inicia uma reformulação do papel do Estado na Economia. A partir dos anos 1990 o Estado torna-se menos fomentador e passa ser mais regulador das atividades econômicas. Neste cenário de discussão sobre o Papel do Estado, foi implantado nos dois governos FHC, 1995 a 2002 o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, em que se previa uma mudança institucional, através da qual, se viabilizariam os investimentos em infraestrutura no país, dada a perda de capacidade de o Estado continuar investindo em infraestrutura.

Nesse ambiente econômico de priorização de adoção de medidas neoliberais para corrigir os problemas fiscais é que foram implantadas as Parcerias Público-Privadas no Brasil como alternativa de viabilização de investimentos em infraestrutura<sup>19</sup>. A implementação das PPPs no Brasil se iniciou com o PL nº 2.546/2003, que já indicava possíveis pontos que causariam a inviabilidade da contratação de PPP no Brasil, devido ao longo prazo de duração dos contratos (até 35 anos) e possibilidade de aumento de endividamento público, visto que as despesas com os projetos de PPPs se concretizariam em orçamentos futuros – semelhante ao ocorrido no caso português. Em dezembro de 2004 foi aprovada a Lei Federal nº 11.079/2004 regulamentando juridicamente e delimitando atuação das Parcerias Público-Privadas no Brasil.

A tentativa de “adaptação” do modelo de PPPs existente no Reino Unido para o caso brasileiro, baseada na justificativa principal de ausência de recursos públicos, não pode ser considerado solução milagrosa dos problemas da falta de investimentos no país. Durante o processo de transição para outros contextos, as alterações do modelo passam por adaptações às condições locais, que nem sempre serão propícias para sua proliferação bem-sucedida.

Através deste estudo foi possível identificar alguns aspectos referente à experiência portuguesa na utilização de PPPs, que se mostrou ineficiente em diversos aspectos e precisou

---

<sup>19</sup>E no cenário atual, novamente pode-se observar a recorrente justificativa para a utilização de PPPs como sendo uma alternativa à necessidade de investimento em infraestrutura, visto a ocorrência de uma queda real de 61% no investimento público brasileiro, comparando-se o primeiro trimestre do ano de 2017 com o primeiro trimestre de 2016 (Rockmann e Loturco, 2017).

ser revista através de um programa de renegociação de contratos, e que podem servir de aprendizado para o caso brasileiro. O estudo do caso português permite concluir que é necessário quantificar os futuros impactos de projetos de PPP às contas públicas, a fim de evitar uma subestimação do impacto financeiro futuro, bem como selecionar rigorosamente os projetos que realmente sejam necessários e priorizados por ordem de importância. Outro aspecto relevante é a necessidade de avaliação rigorosa e comprobatória do custo/benefício do projeto (*Value for Money*), já que muitos mitos estão sendo difundidos sobre este tema. Outro problema verificado nos contratos de PPPs para as rodovias em Portugal, e que pode servir de aprendizado para os projetos brasileiros, é a ausência de mecanismos que monitorem o nível de qualidade das estradas, logo, é importante que seja previsto um mecanismo confiável para o monitoramento do nível de qualidade do serviço prestado pelo parceiro privado, que será remunerado através de parâmetros atrelados aos resultados dos níveis de qualidade.

Através do Estudo de caso da PPP da Linha 4 do Metrô de São Paulo é possível identificar algumas reflexões no que tange ao objetivo da aplicação de PPP. O primeiro se dá quanto à ampliação da participação do parceiro privado, que ficou responsável por somente 27% dos investimentos necessários ao empreendimento. Ao confrontar os dados relativos à investimento público e privado, previsto e realizado, nos anos de 2008 a 2016, observa-se que a Concessionária realizou um aporte relativo a 26% dos recursos investidos, e o GESP aportou os 74% restantes relativos aos investimentos. Facilmente observa-se a existência de possibilidade do projeto ser finalizado em sua totalidade somente com recursos públicos, como no caso de outras linhas do metrô. Ao analisar os dados das Tabelas 7 e 8, é possível perceber que o investimento realizado pelo GESP já é 32% superior ao orçamento previsto, indicando a possibilidade da existência de superfaturamento das obras.

Outro aspecto importante é a reflexão sobre o quão confiáveis são os resultados referentes aos índices de qualidade de serviço e manutenção da Linha 4, que ao que tudo indica são satisfatórios. Porém, existe uma grande insatisfação dos usuários quanto ao tamanho reduzido das estações, gerando um alto fluxo de passageiros com dificuldades de dispersão nas plataformas, diversos lances de escadas a serem percorridos na Estação Pinheiros e um estreito corredor da Estação Paulista.

Com relação à mitigação de risco de demanda do empreendimento, não foi considerado no projeto o risco macroeconômico relativo à instabilidade política e econômica, que neste caso ocorreu, acarretando queda na atividade econômica e aumento do desemprego. O cenário de crise, acrescido do atraso nas obras de construção civil, acabou por frustrar em 33% a demanda projetada de utilização da Linha 4 do Metrô no período acumulado de 2011 a

2016, e diante desta falha de projeção cabe ao parceiro público, de acordo com o modelo de mitigação risco de demanda utilizado no projeto, a cobertura do risco através da recomposição econômico-financeira do projeto, onerando ainda mais o Estado.

A falta de expertise em empreendimentos de PPP torna bastante questionável o uso da modalidade de PPPs no Brasil, e acabou por acarretar muitas falhas no projeto da Linha 4. Um destes erros foi a falta de previsão de mitigação de risco no caso de acidentes na construção da obra civil do projeto, e que acarretou o atraso na entrega da obra devido a um impasse sobre alocação das responsabilidades relacionadas ao acidente ocorrido em 2007, bem como as contingências que seriam adotadas para a solução deste erro de projeto.

Como consequência das falhas no projeto e ausência de expertise em gestão de projetos de PPPs, o GESP reconheceu algumas lacunas deixadas pela PPP da Linha 4-Amarela e realizou algumas alterações significativas no Projeto da Linha 6-Laranja do Metrô de São Paulo, licitada em 2013. Uma das alterações mais importantes foi a alteração do modelo de contratação, em que o objeto do contrato passa a ser a viabilização de uma PPP de transporte integral, onde o parceiro privado é o responsável pela construção das obras civis e operação da linha, no qual os custos relativos aos investimentos necessários foram divididos de forma proporcional a 50% para o parceiro privado e 50% para o parceiro público. Apesar destas alterações, este projeto já apresenta um grave problema institucional, visto que as obras de construção civil estão paralisadas desde setembro de 2016, devido ao envolvimento de algumas empresas formadoras do consórcio Move São Paulo, ganhador da licitação, em escândalos de corrupção em obras públicas, e sendo investigadas na Operação Lava Jato. Estima-se que os valores desembolsados até o momento pelo GESP já alcancem R\$ 1.673 bilhão, e existe a possibilidade de que o contrato firmado com a Move São Paulo seja desfeito, caso as negociações da compra do Consórcio por um grupo asiático não se efetivem até o final de 2017, acarretando o reinício de todo processo licitatório.

As Parcerias Público-Privadas como modelo de alavancagem de investimento em infraestrutura dada a restrição fiscal do Estado, bem como a justificativa de sua utilização, leva a conclusão de que o Estado deveria arcar com menor parcela de recursos a fim de reequilibrar o Orçamento Público. Em nenhuma das PPPs consideradas neste estudo, Linha 4-Amarela e Linha 6-Laranja, esse princípio ocorreu, o que permite concluir que mesmo com um quadro legal estabelecido, os contratos de PPPs ainda são marcados por falhas de projeto e ausência de efetividade do custo/benefício. O modelo de PPP do Brasil ainda carece de mecanismos e ferramentas que garantam a efetividade dos conceitos transportados da experiência internacional para o caso brasileiro, como *value for money*, transferência de riscos

e avaliação por resultados, e que possam garantir que interesses políticos e oportunistas não se sobreponham aos interesses da sociedade.

Através deste estudo é possível verificar que existe uma grande lacuna entre o que se espera dos resultados em empreendimentos contratados por meio de PPPs para infraestrutura e os resultados que estão sendo realmente efetivados, indicando uma baixa probabilidade de que as PPPs supram de fato as carências em investimentos em infraestrutura no Brasil. O estudo ainda abre espaço para a reflexão de que se o Estado sempre garante o lucro do setor privado, onde fica o risco inerente a atividade empresarial? E se Estado garante, ou seja, é pagador final, por que ele mesmo não assume desde logo 100% d investimento, e ainda como no caso do metrô, teria a arrecadação da totalidade das receitas futuras das tarifas cobradas dos usuários?

Mais recentemente, no dia 05 de dezembro de 2017, como um desdobramento da Operação Lava Jato, foi instaurado um Acordo de Leniência pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)<sup>20</sup> com a construtora Camargo Corrêa S/A para apurar suposto cartel envolvendo projetos de infraestrutura de metrô e monotrilho, em licitações públicas realizadas, pelo menos, em sete estados brasileiros (Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo) e no Distrito Federal. As investigações indicam que a prática do Cartel do Metrô iniciou em 1998, envolvendo as grandes empresas construtoras do Brasil (CADE, 2017). Este é mais um fato que nos concede uma reflexão acerca do risco institucional que envolve a corrupção em grandes empreendimentos de construção civil no Brasil: não seria a PPP um mecanismo facilitador do desvio de recursos públicos, partilhados entre o governo e as empresas envolvidas no cartel? No caso da Linha 4 do Metrô de São Paulo, o GESP é o responsável por quase 80% dos recursos totais necessários para o projeto, sem a contabilização dos possíveis desvios de verba pública, logo, percebe-se prontamente que este empreendimento poderia ter sido concluído na sua totalidade com recursos públicos.

---

<sup>20</sup> Para saber mais: <http://www.cade.gov.br/noticias/cade-firma-acordo-de-cessacao-com-a-petrobras>.

## REFERÊNCIAS

A PARTIR de hoje todas as SCUT são pagas. **Diário de Notícias**. Portugal, 09 dez 2011. Disponível em: <<https://www.dn.pt/portugal/interior/a-partir-de-hoje-todas-as-scut-sao-pagas-2172264.html>>. Acesso em: 05 dez. 2017.

ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves; SILVESTRE, Hugo Consciência. As parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestrutura rodoviária: experiência recente em Portugal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: v. 48, n. 3, maio/jun. 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/23480/22237>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Calculadora do cidadão**. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. Acesso em 01 jul. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei Nº 2.546/2003. Transformado na Lei Ordinária Nº 11.079/2004. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=144047>>. Acesso em 26 jun 2017.

BRASIL. Lei 11.079 - Lei das Parcerias Público-Privadas, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. Lei 8.987 – Lei das Concessões de serviços público, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 de fev. 1995.

\_\_\_\_\_. Lei 8.666 – Lei das Licitações, 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 de junho.

\_\_\_\_\_. Lei 13.334 - Lei do Programa de Parcerias de Investimentos - PPI. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 de set. 2016.

BREESER-PERERIA, Luiz Carlos. A mudança do papel do Estado na economia brasileira. **O Desenvolvimento Ameaçado: Perspectivas e Soluções**. São Paulo, 1989. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1988/88.Mudan%C3%A7aDoPapeldoEstadoNaEconomiaBrasileira.pdf>>. Acesso em 28 maio 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1). Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2017.

BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília: v. 56, n. 1, 2005. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/214>>. Acesso em: 28 maio 2017.

CADE - CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. In: **Notícias**. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/noticias/cade-firma-acordo-de-cessacao-com-a-petrobras>>. Acesso em: 03 jan 2018.

CARVALHO, Joana. Parcerias Público Privadas para o Desenvolvimento: Implementando Soluções no Brasil – Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Curso Online Plataforma EdX, 2017. Disponível em: <<https://www.edx.org/course/parcerias-publico-privadas-para-o-idbx-idb8-1x>>. Acesso em: 01 set. 2017.

CÉSAR, Caio. Uma mentira bem contada: a lenda da Linha 4-Amarela. **Medium**. São Paulo, 27 ago. 2016. Disponível em: <<https://medium.com/trens-metropolitanos/linha-amarela-mentira-bem-contada-d36740b99abf>>. Acesso em 06 dez. 2017.

CHIEZA, Rosa Angela. *O ajuste das finanças públicas municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal: os municípios do RS*. 2008. 200f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre.

DE PAULA, Alan Santana; WATANABE, Edson Eizi; CASADEI, Erminio; BOAVENTURA, Leonardo, SHIBUYA, Paulo; ERMIDA, Reginaldo dos Santos. 21ª Semana de tecnologia metroferroviária - trabalho finalista - aeamesp. **Parceria Público-Privada – Linha 4 – Amarela – Expectativas e Resultados**: apresentação. São Paulo, 2015 Disponível em: <<http://www.aeamesp.org.br/biblioteca/stm/21smI99ap.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) da Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analiseped/2016/2016pedsao.html>>. Acesso em 08 dez. 2017.

ENGLER, Mario. **Lições aprendidas com a Linha 4 do Metrô de São Paulo**. Cadernos FGV Projetos. Rio de Janeiro, 2014, p. 61-71, ano 9, nº 23. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11647/PARCERIAS%20PUBLICO%20PRIVADAS%20NO%20BRASIL.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

G1 SÃO PAULO (2017a). 10 anos após cratera no Metrô de SP, casas têm rachaduras e famílias esperam indenização. São Paulo, 12 jan. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/10-anos-apos-cratera-no-metro-de-sp-casas-tem-rachaduras-e-familias-esperam-indenizacao.ghtml>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

G1 SÃO PAULO (2017b). Grupo asiático propõe retomar obras da linha 6-Laranja do Metrô de SP, diz governo. São Paulo, 04 out 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/grupo-asiatico-propoe-retomar-obras-da-linha-6-laranja-do-metro-de-sp-diz-governo.ghtml>>. Acesso em: 01 ago 2017.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. A parceria público-privada. In: \_\_\_\_\_. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. Cap. 16, p. 431-461.

GESP - Governo do Estado de São Paulo. **Audiência Pública: Concessão Patrocinada para Exploração dos Serviços de Transporte de Passageiros da Linha 4 – Amarela do Metrô de São Paulo, abrangendo de Luz até Taboão da Serra - Parceria Público-Privada (PPP):** apresentação. São Paulo, out. 2005. Disponível em: <[https://www.dropbox.com/s/rvjjo0abevmdxog/Apresent\\_audiencia\\_publica\\_19102995\\_c.ppt?dl=0](https://www.dropbox.com/s/rvjjo0abevmdxog/Apresent_audiencia_publica_19102995_c.ppt?dl=0)>. Acesso em: 10 nov. 2017.

GESP - Governo do Estado de São Paulo (2015a). **Plataforma Digital de Parcerias**. Linha 4 – Amarela. São Paulo, 2015. Disponível em <<http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Detalhes/123>>. Acesso em 01 maio 2017.

GESP - Governo do Estado de São Paulo (2015b). **Plataforma Digital de Parcerias**. Linha 6 - Laranja. São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Detalhes/116>>. Acesso em: 30 out. 2017.

GESP – Governo do Estado de São Paulo(2015c). **Plataforma Digital de Parcerias**. Manual de Parcerias do Estado de São Paulo. São Paulo, 2015. Disponível em: <[http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual\\_de\\_parcerias\\_do\\_estado\\_de\\_sao\\_paulo.pdf](http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf)>. Acesso em: 01 maio 2017.

GRILO, Leonardo Melhorato. São Paulo, 2008. *Modelo de análise da qualidade do investimento para projetos de parceria público-privada (PPP)*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Departamento de Engenharia de Construção Civil Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3146/tde-30092008-154321/pt-br.php>. Acesso em 05 dez. 2017.

HIRDES, Ieda Moraes. *Parcerias Público-Privadas: uma análise da viabilidade no contexto brasileiro*. 2011. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Pontífica Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

LIMA, Carlos Marcio Campos; COELHO, Antonio Carlos. **Alocação e mitigação dos riscos em parcerias público-privadas no Brasil**. Rev. Adm. Pública, vol.49, n.2, Rio de Janeiro mar./abr. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612130020>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

LOBO, Caio. Projeto do Metrô de 1968 previa 360 km em São Paulo. In: Lobo, Caio. Via Trolebus. São Paulo, 01 abr. 2013. Disponível em: <<http://viatrolebus.com.br/2013/04/projeto-do-metro-de-1968-previa-360-km-em-sao-paulo/>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

MAIA, Samanta; AGOSTINE, Cristiane. Para apressar obras, São Paulo vai mudar modelo de PPPs do Metrô. **Conlicitação**. São Paulo, 2011. Disponível em: <<https://portal.conlicitacao.com.br/licitacao/noticias/para-apressar-obras-sao-paulo-vai-mudar-modelo-de-ppps-do-metro-2/>>. Acesso em: 10 jun. 2017

METRÔ CPTM. Saiba o status das obras de expansão do Metrô e da CPTM. **Metrô CPTM**. São Paulo, 8 de nov. 2017. Disponível em: <<https://www.metrocptm.com.br/saiba-o-status-das-obras-de-expansao-do-metro-e-da-cptm/>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

MODESTO, Paulo. Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de serviços público, serviços de relevância pública e serviços de exploração econômica para as parcerias público-privadas. **Revista REDAE**, Bahia: n.2, mai./jun./jul., 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-2-MAIO-2005-PAULO%20MODESTO.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2017.

MONTEIRO, André; LOBEL, Fabrício. Veja a saga da construção da linha 4-amarela do Metrô de São Paulo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31 jul. 2015. Cotidiano. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/asmais/2015/07/1662639-veja-a-saga-da-construcao-da-linha-4-amarela-do-metro-de-sao-paulo.shtml>>. Acesso em 10 jun. 2017.

MOVE SÃO PAULO. **Estrutura Acionária**. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.movesaopaulo.com.br/institucional/estrutura-acionaria-e-investimentos/>>. Acesso em 01 nov. 2017

PECI, Alketa; SOBRAL, Filipe. Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. **Cadernos EBAPE.BR**, São Paulo, n.2, jun., 2007. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5026>>. Acesso em: 28 maio 2017.

PIRES, Fernanda. Move São Paulo tem oferta de empresa estrangeira por metrô, diz governo. **Valor Econômico**, São Paulo, 21 jul. 2017. Disponível em; <<http://www.valor.com.br/empresas/5058590/move-sao-paulo-tem-oferta-de-empresa-estrangeira-por-metrodiz-governo>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

PONCHIO, Caoní Farias. *Uma análise crítica sobre o value for money de um protótipo de linha de metrô em São Paulo tendo como referência as atuais PPP das linhas 4 e 6*. São Paulo, 2016. 200f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Departamento de Engenharia de Construção Civil. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3146/tde-18012017-095437/en.php>>. Acesso em 05 dez. 2017.

RADAR DE PROJETOS. **Radar PPP**. Disponível em: <<https://www.radarppp.com/portfolio/radar-de-projetos/>>. Acesso em 28 de dez. 2017.

ROCKMANN, Roberto; LOTURCO, Roseli. Gasto orientado pode reduzir o déficit de serviços. **Valor Econômico**, São Paulo, 05 mai. 2017. Caderno especial, p. A14.

ROCKMANN, Roberto; LOTURCO, Roseli. Governo aposta em novo modelo para as agências. **Valor Econômico**, São Paulo, 05 mai. 2017. Caderno especial, p. A14.

ROCKMANN, Roberto; LOTURCO, Roseli. Investimento público despenca 61% no trimestre. **Valor Econômico**, São Paulo, 05 mai. 2017. Caderno especial, p. A14.

RODRIGUES, Mauro Marcondes. Retomando o Planejamento: O Plano Plurianual 1996-1999. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v. 3, nº 5, p. 3-30, jun. 1996. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11295/1/RB%2005%20Retomando%20o>

%20Planejamento\_O%20Plano%20Plurianual%201996-1999\_P\_BD.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

ROSAS, Rafael. Taxa de desemprego alcança 8,5% em 2015, a mais alta em três anos. **Valor Econômico**, São Paulo, 15 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4481626/taxa-de-desemprego-alcanca-85-em-2015-mais-alta-em-tres-anos>>. Acesso em: 28 out. 2017.

SALES, Robson. Desemprego no Brasil atinge a maior taxa desde 2012. **Valor Econômico**, São Paulo, 31 jul. 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4853298/desemprego-no-brasil-atinge-maior-taxa-desde-2012>>. Acesso em: 28 out. 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa et al. Parcerias Público-Privadas e Justiça: Uma análise comparada de diferentes experiências. **Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Coimbra**, 2007.

SÃO PAULO. Lei 11.688 - Lei das Parcerias Público-Privadas, de 19 de maio de 2004. Institui o Programa de Parcerias Público-privadas PPP, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 19 maio 2004.

SAVI, Erika Monteiro de Souza e. *Parcerias Público-Privadas (PPPs) na Irlanda e no Chile: alternativa de alavancagem para o desenvolvimento em infra-estrutura no cenário brasileiro*. 2007. 147f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Engenharia de São Carlos, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção e Área de Concentração em Finanças, São Carlos.

STM - SECRETARIA DE ESTADO DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS DE SÃO PAULO (2017a). SICSP - Solicitação de Informação. Lei de Acesso a Informação. Mensagem recebida por <natalia.abrao.cavalheiro@gmail.com> em 16 maio 2017.

STM - SECRETARIA DE ESTADO DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS DE SÃO PAULO. SICSP - Solicitação de Informação. Lei de Acesso a Informação. Mensagem recebida por <natalia.abrao.cavalheiro@gmail.com> em 21 jun. 2016.

STM - SECRETARIA DE ESTADO DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS DE SÃO PAULO (2017b). SICSP - Solicitação de Informação. Lei de Acesso a Informação. Mensagem recebida por <natalia.abrao.cavalheiro@gmail.com> em 11 jul. 2017.

SEMI, Paula. CCR faz acordo para adquirir fatia de 15% da Odebrecht na ViaQuatro. **Valor Econômico**. São Paulo, 09 mar 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/4894320/ccr-faz-acordo-para-adquirir-fatia-de-15-da-odebrecht-na-viaquatro>>. Acesso em 10 jul 2017.

SHINOHARA, Daniel Yoshio. *Parcerias Público-Privadas: um estudo de casos no Brasil*. 2006. Dissertação (Mestrado) – Administração USP, São Paulo. Disponível em: <[http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-10122006193528/restrito/Disserta\\_\\_oFinalDaniel.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-10122006193528/restrito/Disserta__oFinalDaniel.pdf)>. Acesso em: 14 jul. 2016

SIAFI - SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO GOVERNO FEDERAL. **Tesouro Nacional**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/series-historicas>>. Acesso em 28 de dez de 2017.

SILVA, Marco Aurélio de Barcelos. Aspectos metodológicos e conteúdo jurídico das parcerias público-privadas – PPP: um aprimoramento do modelo contratual da administração. **Revista RERE**. Bahia: Direito do Estado, n. 9, mar./abr./mai., 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-9-MAR%C3%87O-2007-MARCO%20AURELIO.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2017.

SOARES, Ricardo Pereira; CAMPOS NETO, Carlos Álvares da Silva. Considerações sobre o projeto de lei de parceria público-privada (ppp) em face da experiência recente do Brasil. **Texto para discussão IPEA**, Brasília, n. 1010, mar., 2004. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4226](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4226)>. Acesso em: 28 mai 2017.

SUZIGAN, Wilson. Estado e industrialização no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 8, nº 4, out/dez, 1988. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/32-1.pdf>>. Acesso em: 05 mai 2017.

TRIBUNAL de Contas da União. **Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) - Diálogo Público - Tribunal de Contas da União**: apresentação. Disponível em: <file:///C:/Users/nc60987/Downloads/Projetos%20de%20Infraestrutura%20previstos%20no%20PPI%20-%20Ant%C3%B4nio%20Gil%20Silveira.pdf>. Acesso em: 28 nov 2017.

VIAQUATRO (2017a). **Estrutura Acionária**. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.viaquatro.com.br/a-via-quatro/estrutura-acionaria>>. Acesso em 04 jul 2017.

VIAQUATRO (2017b). **Mapa da Linha**. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.viaquatro.com.br/linha-4-amarela/mapa-da-linha>>. Acesso em 04 jul 2017.

VILLALOBOS, Luís; CORREIA, Raquel Almeida. "Portugal ainda não aprendeu a lição" com as parcerias público-privadas. **Público**, Portugal, 29 jul 2013. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2013/07/29/jornal/portugal-ainda-nao-aprendeu-a-licao-com-as-parcerias-publicoprivadas-26882774>>. Acesso em: 05 dez. 2017.

WORLD BANK. **Private Financing of Public Infrastructure through PPPs in Latin America and the Caribbean**. Washington, DC. 2017. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26406>>. Acesso em: 22 maio 2017.