

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

LUIZ FRANCISCO VASCO DE TOLEDO

PPP NO ESTADO DE SÃO PAULO: ESTRUTURAS E IMPACTO NO  
ORÇAMENTO

SÃO PAULO

2013

LUIZ FRANCISCO VASCO DE TOLEDO

PPP NO ESTADO DE SÃO PAULO: ESTRUTURAS E IMPACTO NO  
ORÇAMENTO

Artigo apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obter o título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de Conhecimento: Administração Pública

Orientador: Prof. Gesner Oliveira

SÃO PAULO

## Resumo

O presente trabalho tem por objetivo a contextualização histórica das Parcerias Público-Privadas (PPPs) no Governo do Estado de São Paulo. Partindo de uma descrição do marco legal federal, sua estrutura e os órgãos por ele criados, o artigo reflete sobre o impacto desse mecanismo no Governo do Estado de São Paulo. A análise Lei estadual nº 11.688, de 19/04/04, que instituiu o Programa de Parcerias Público-Privadas em São Paulo e o posterior Decreto nº 48.867, de 10/08/04, tiveram o importante papel de regulamentar as PPPs em São Paulo. Porém, foi somente em novembro de 2006 que a primeira PPP paulista foi assinada, sendo o primeiro contrato de concessão, dessa modalidade, assinado no país. Após quase uma década, apenas três contratos estão em operação em São Paulo e esse fato desperta a necessidade de uma reflexão. As estruturas de promoção e acompanhamento dos contratos embora consolidadas, podem expor necessidade de majoração. Já as estruturas que discutem eventuais pleitos de mudanças contratuais, o que pode representar severas perdas financeiras ao Estado, demonstram certas fragilidades. Um contrato de PPP impõe ao contratante um importante compromisso financeiro de longo prazo. Após a consolidação do controle fiscal pelos governos brasileiros, impulsionados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, um eventual cenário financeiro negativo futuro pode ser o motivador para que se evite a contratação de um PPP. Também é sabido que os gargalos de infraestrutura impõem aos Governos soluções inovadoras, para que não se restrinjam as possibilidades de desenvolvimento econômico. Em um cenário complexo, de difícil regulação, as PPPs podem ser soluções e ameaças, dependendo da forma que são concebidas e são cuidadas as suas execuções.

Palavras-chave: *Parceria Público-Privada, Investimentos Públicos, Gestão Pública; Orçamento Público; Despesa de custeio.*

## **1. Equilíbrio financeiro e Investimentos:**

O Brasil, a partir da década de 1990, face a um cenário de dificuldade financeira pública e insolvência, vivenciou um período de ajuste fiscal e transformações na gestão pública. O Plano Real, que estabilizou a inflação, foi importante aliado para a regularização da organização financeira dos governos.

Em consonância às ações federais, o Governo do Estado de São Paulo, iniciou, já em 1995, esforço para reduzir seu déficit orçamentário, equalizando despesas e receitas. Tratou-se de um controle macroeconômico das despesas.

Em consonância com as tendências internacionais de modernização de gestão pública, também conhecida por Nova Administração Pública, o Governo paulista iniciou processo de terceirização de serviços não fundamentais e descentralização da gestão. Nesse sentido, vivenciou-se uma fase de privatizações, que responderam as duas demandas principais daquele momento: o aumento de recursos do Estado, para cumprir com suas obrigações financeiras, e a promoção de investimento em infraestruturas públicas, que começou atrair aportes de dinheiro privado, como foi o caso do serviço do abastecimento e da infraestrutura elétrica.

Algumas iniciativas na gestão de processos foram tomadas, o processo orçamentário passou a ser controlado por sistemas e nos anos 2000, foram implantadas as compras eletrônicas (bolsa de compras). Esses esforços propiciaram ao Governo estadual um maior controle de suas contas.

A Lei Complementar número 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), serviu para fortalecer ainda mais o controle dos gastos públicos, à medida que determinou limites de endividamento público e limitou a ação do político eleito à sua capacidade de cumprir os contratos assumidos.

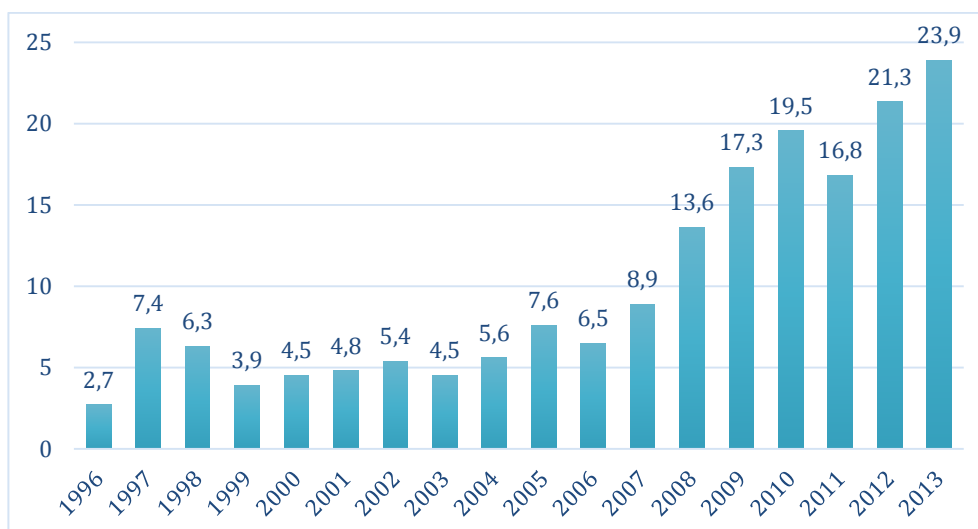
*“§ 1o A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de*

*receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”*  
*(Lei Complementar nº. 101, de 4-5-2001)*

A lei, que foi a base para que as Unidades Federativas brasileiras pudessem ter solvência de suas dívidas, fortaleceu as gestões subsequentes, a medida que coibiu descontroles orçamentários.

O Governo paulista, após o saneamento de suas contas, auxiliado por um aumento de renda da população brasileira e diante a um cenário de crescimento econômico mundial, conseguiu, a partir de 2007, ampliar seus investimentos, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

**Figura 1: Investimentos do Estado de São Paulo (R\$ bilhões): 1996-2013**



Fonte: SF e SPDR

Apesar dos avanços com a LRF e a retomada dos investimentos, o saldo restante do orçamento após a realização das transferências obrigatórias, pagamento de juros e encargos da dívida e finalmente pagamento de despesa com pessoal e encargos sociais, é insuficiente para responder às necessidades de aportes para a promoção da melhoria social e de infraestruturas, que contribuam para o desenvolvimento econômico.

Nesse aspecto, as Parcerias Público-Privadas foram instrumentos pertinentes à promoção de contratos que não poderiam ser realizados pelo Estado, devido às limitações orçamentárias.

## 2.1. Regulamentação das Parcerias Público-Privadas no Brasil

Iniciativas que culminariam nas PPPs foram observadas a partir de 1992, quando o Governo Inglês começou criar mecanismos para a promoção de investimentos privados em projetos públicos. Já em 1997, o instrumento foi consolidado com a criação da *Public-Private Partnerships* (PPP), possibilitando uma mudança da forma de contratação pública, que deixou de focar a contratação de obras e passou a se concentrar na contratação de serviços. “A busca por alternativas de financiamento permanecia no centro da questão, mas o objetivo maior passou a ser a eficiência na contratação de serviços públicos” (Brito: 2005)

No Governo Federal as PPPs foram instituídas pela Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004. Esse contrato administrativo de concessão tem duas modalidades, patrocinada e administrativa. A lei as regulamenta da seguinte forma:

*§ 1º - Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.*

*§ 2º - Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.*

(Art. 2º da Lei nº. 11.079, de 30-12-2004)

As PPP são contratações feitas por meio de licitações, previamente autorizadas por uma autoridade competente, com a finalidade avaliar a viabilidade dos projetos, disciplinar os contratos assinados e acompanhar a execução dos contratos.

Essas parcerias possuem três aspectos obrigatórios que devem ser observados. Em relação ao valor dos contratos, a lei federal institui a necessidade de que os mesmos tenham valor superior a vinte milhões e reais. A lei também regulamenta o período de vigência das concessões, dessa forma determina que eles devam se limitar ao período de cinco a trinta e cinco anos, incluindo eventual prorrogação. Em relação ao objeto contratado, a lei 11.079 determina que os contratos não podem ser

exclusivos para o fornecimento de mão de obra ou equipamentos, tampouco podem se limitar à realização de obras.

Em relação aos aspectos que devem ser observados no termo, incluem-se os riscos. As eventuais intercorrências inerentes ao contrato são partilhadas entre o Governo e o parceiro privado, sendo o segundo remunerado por isso. Adicionalmente, mecanismos de avaliação de desempenho são elementos importantes nesse tipo de contrato. Embora o Estado, dependendo do projeto, possa fazer um investimento inicial ao projeto que posteriormente é complementado pelo ente privado, os contratos são pagos somente a partir do início da prestação de serviço.

Em relação às garantias dadas pelo poder concedente (Governo), elas podem ser conferidas pela vinculação de receita, por fundos garantidores (incluindo aqueles especialmente concebidos para esse fim), pela contratação de seguro, por garantias de organismos internacionais e instituições financeiras, dentre outros mecanismos previstos em lei.

Para um contrato ser celebrado, além da necessidade de embasamento claro sobre a pertinência da adoção do modelo de PPP para a contratação de um serviço específico, é necessária a comprovação da capacidade orçamentária para o pagamento do mesmo. Assim, deve-se demonstrar que o contrato não afetará as metas de resultados fiscais, conforme previsto na LRF<sup>1</sup>. Ademais, é necessário estimar o impacto orçamentário-financeiro que o contrato terá em seu período de vigência.

As PPPs devem obedecer aos princípios orçamentários definidos por lei, dessa forma o objeto do contrato deve estar refletido no Plano Plurianual (PPA) em vigor. Além disso, o ordenador de despesa deve comprovar que os recursos necessários estão compatíveis à Lei de Diretriz Orçamentária (LDO) e provisionado por dotações específicas contidas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Além dos procedimentos previstos na legislação de licitações e contratos administrativos, os contratos de PPPs devem seguir um procedimento específico. Inclui-se assim, uma fase de qualificação das propostas técnicas, que é feita por meio de pontuação, onde se estabelece um valor mínimo necessário para que o projeto possa ser encaminhado, analisando sua conveniência e oportunidade. Antes da licitação ser feita, para que possa haver transparência no processo, o projeto deve ser

---

<sup>1</sup> “Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.” (Lei Complementar n° 101, 4/5/00 - Art. 4º - § 1º)

apresentado em audiência pública. Na sequência, a proposta escolhida será a que tiver o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado e melhor proposta técnica, de acordo com o que estiver estabelecido no edital de licitação.

A união determina o limite de 5% da receita corrente líquida (2) para a soma das despesas de caráter continuado, representada pelos contratos vigentes, na modalidade de Parcerias Público-Privadas. Esse valor deve se referir a projeção dos dez anos seguintes à assinatura dos contratos, sob pena de suspensão das transferências voluntárias pela União aos Estados e municípios. A aplicação do limite deve abranger os contratos da administração pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo respectivo ente público, excluídas as empresas estatais não dependentes. (Lei nº. 11.079, de 30-12-2004)

Para a implantação e gestão dos projetos, após a celebração dos contratos, uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) deve ser constituída. Essa SPE pode ser composta por um Consórcio de empresa, cada uma delas contribuiria com bens e serviços do projeto.

## **2.2. Regulamentação das Parcerias Público-Privadas Federais**

A lei federal nº. 11.079 prevê algumas disposições aplicáveis exclusivamente a União. Nela se insere a previsão de instituição de órgão gestor das PPP, feito por meio de decreto.

O decreto federal nº 5385 de 4/3/05 instituiu o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal (CGP). O órgão é integrado por um membro titular e um suplente do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Fazenda (Fazenda) e Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil), sendo o primeiro, responsável pela designação dos membros indicados por cada uma das referidas pastas. Esse órgão tem por função a definição dos serviços prioritários passíveis de serem atendidos por meio de uma PPP, a disciplina dos procedimentos

---

<sup>2</sup> “Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei” (Secretaria do Tesouro Nacional: 2013 in Lei Complementar nº 101 de 4/4/00)



para a celebração dos contratos, a autorização da abertura de licitação e aprovação de edital, bem como o acompanhamento dos relatórios de execução dos contratos.

O acompanhamento dos contratos se dá por meio da análise de relatórios semestrais, enviados pelos ministérios relacionados aos contratos e agências reguladoras. Esse procedimento de acompanhamento dos contratos é estabelecido pelo próprio Comitê. Com base nesses relatórios semestrais, o CGP é obrigado, por lei, elaborar e submeter anualmente ao Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União (TCU) um balanço de desempenho dos contratos. O Comitê tem igualmente, a função de criar modelos de editais e contratos, estabelecer os requisitos e procedimentos dos projetos e editais de licitação que serão confeccionados pelas pastas interessadas, além de determinar os requisitos mínimos para a aprovação dos contratos. O decreto, ainda permite o Comitê autorizar a apresentação de projetos que possam eventualmente se transformarem em uma PPP. Também conhecidas por Proposta de Manifestação de Interesse (MPI), esses projetos podem posteriormente, caso sejam aceitos, ter seus custos de desenvolvimento ressarcimento pelo grupo vencedor da licitação da PPP.

O CGP conta com Grupo Executivo, uma Comissão Técnica e uma Secretaria-Executiva, *“para o fornecimento de apoio técnico e administrativo necessário ao desempenho de suas competências”*. (Decreto nº 6.037, de 7/2/07)

O Grupo Executivo (GE) atua sob a supervisão da CTP e é composto por um representante do MPOG, Fazenda e Casa Civil. O GE tem sua atuação estabelecida pelo regimento interno do CGP. Sua função é apoiar o CGP em todas suas funções.

O decreto nº 5.385 de 4/3/05 instituiu a Comissão Técnica das Parcerias Público-Privadas (CTP). Ela é composta por dois titulares e respectivos suplentes do MPOG, Fazenda e Casa Civil, assim como um representante titular e um suplente do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério dos Transportes (Transportes), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério da Integração Nacional (Integração), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil (BB) e Caixa Econômica Federal (Caixa). Cabe igualmente ao MPOG a designação dos membros indicados por cada uma das referidas pastas.

É definido no decreto que a Assessoria Econômica do MPOG atuará como Secretaria-Executiva do CGP, do GE e da CTP. Nessa Assessoria, tanto a chefe, quando o chefe-adjunto, fazem parte do grupo responsável pelo tema, que ainda é

composto por uma “Unidade de Parceria Público-Privada” composta por um diretor e três técnicos. (MPOG: 2013)

As PPPs são acompanhadas ainda pelos próprios ministérios interessados e pelas agências reguladoras. Cabe ressaltar que tanto o ministério público quando a população podem ser entes que supervisionam o processo, na medida em que podem realizar respectivamente ação civil pública e ação popular.

O Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP) é administrado pelo BB<sup>3</sup> e foi instituído pelo decreto nº 5.411 de 06/04/05.

*O FGP tem a finalidade de garantir o pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais em virtude de formalização de projetos de Parcerias Público-Privadas, respondendo por suas obrigações com os bens e direitos integrantes do seu patrimônio. O Banco do Brasil foi designado pela Resolução nº 1, do Comitê Gestor das Parcerias Público-Privadas, de 5 de agosto de 2005, para criar, administrar, gerir e representar judicial e extrajudicialmente o FGP.*

(Banco do Brasil: Notas Explicativas às demonstrações contábeis do FGP)

### **3. Lei Estadual das Parcerias Público-Privadas**

#### **3.1. Estrutura de gerenciamento de contratos:**

No que se refere à regulação das PPPs em Estados e municípios, a lei federal apenas estabelece normas de caráter geral, refletindo na necessidade de um marco regulatório específico, notadamente no que se refere à consolidação de órgão para fazer a gestão das parcerias e mecanismos garantidores à viabilidade econômica do programa.

No entanto, a Lei estadual nº 11.688, de 19/04/04, que instituiu o Programa de Parcerias Público-Privadas em São Paulo é anterior à lei federal. O artigo 8º da lei

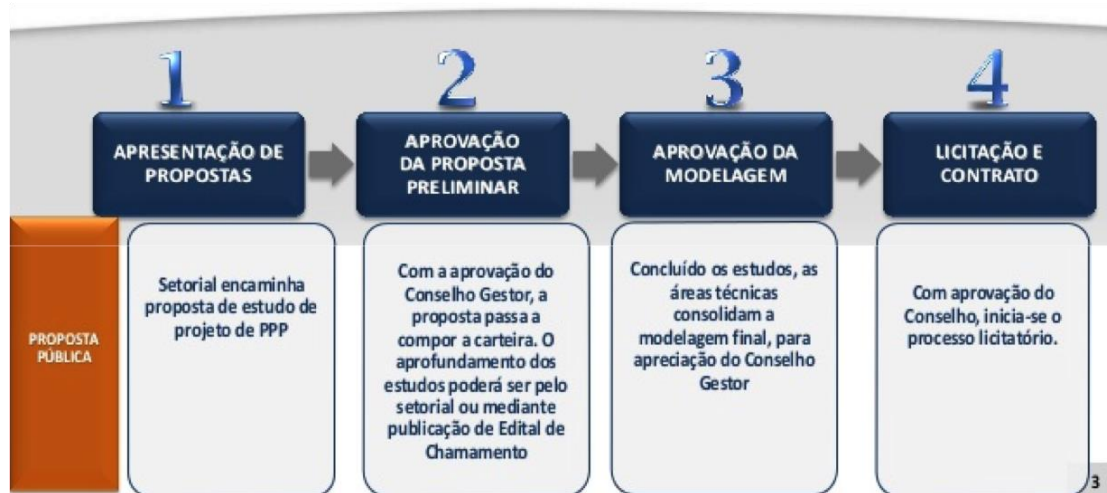
---

<sup>3</sup> “Ficam a União, seus fundos especiais, suas autarquias, suas fundações públicas e suas empresas estatais dependentes autorizadas a participar, no limite global de R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais), em Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP que terá por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, distritais, estaduais ou municipais em virtude das parcerias de que trata esta Lei” (Art. 16. Da Lei nº. 11.079, de 30-12-2004)

determina que os contratos sejam regidos, além do disposto nessa legislação, pela lei federal correspondente, além das normas gerais do regime de concessão e permissão de serviços públicos.

O artigo 3º instituiu o Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas (CGP), que foi constituído pelo Secretário Chefe da Casa Civil, Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Regional (na época Secretário de Economia e Planejamento), Secretário da Fazenda e o Secretário de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (da extinta Secretária da Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento Econômico e Turismo). Além deles, o CGP inclui o Procurador Geral do Estado, até três membros indicados pelo Governador e um Presidente. Os membros podem ser representados por substitutos indicados em caso de impedimento dos titulares. O posterior Decreto 48.867 de 10/08/04 insere ainda a figura do Vice-Presidente do Conselho, também tratado como Secretário Executivo, que deverá ser indicados pelo Governador. Ficou a cargo da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional (SPDR), por meio de unidade específica, a operacionalização das atividades relacionadas à matéria. As atribuições principais do CGP, segundo a Lei nº 11.688 e o posterior Decreto nº 48.867 são, aprovar os projetos de PPP, fiscalizar a execução dos contratos, opinar sobre revisões contratuais, determinar o trabalho da Companhia Paulista de Parcerias (CPP), deliberar sobre as propostas preliminares de projeto, solicitar contratação de estudos técnicos (caso as propostas sejam aceitas), aprovar resultado de estudos após manifestação formal da Unidade de PPP (UPPP) e da CPP, além de aprovar as modelagens de cada projeto. Princípios de transparência se aplicam ao Conselho, como a obrigatoriedade de publicação de atas das reuniões e publicação de relatório anual de atividades.

**Figura 2: Processo de aprovação de uma PPP no Estado de São Paulo**



Fonte: SPDR

A fim de viabilizar a implementação dos projetos de PPP e dar garantias financeiras aos contratos, a Companhia Paulista de Parcerias (CPP) foi criada, com ativos patrimoniais específicos para esse fim. Adicionalmente ao seu patrimônio, a CPP pode contrair empréstimos e emitir títulos. Diferentemente do Governo Federal, não houve a criação de um fundo, porém a Lei nº 11.688 faculta à CPP a criação de um Fundo Fiduciário. A CPP é, portanto o ente garantidor que assume as obrigações decorrentes do contrato das PPPs, de forma independente ou junto à administração direta ou indireta, celebra os contratos que instituem as Parcerias Público-Privada no Estado de São Paulo. A CPP tem ainda por atribuições complementares apoiar as atividades do Conselho Gestor, contratar estudos técnicos, opinar sobre as propostas preliminares de projeto, dentre outros. A lei não dispõe quadro de pessoal próprio à Companhia, no entanto determina que sua administração seja feita por uma diretoria composta por até três membros e um conselho de administração e fiscal com cinco membros cada, todos estes indicados pelo Governador. Ela conta atualmente, incluindo a sua diretoria, com uma equipe de seis pessoas.

Em 2005 foi publicado o Decreto nº 49.568, de 26 de maio. Seu intuito foi reorganizar a então Secretaria de Economia e Planejamento. Dentre os reajustes feitos, foi criada a Unidade de Parcerias Público-Privadas (UPPP), corpo técnico integrado ao Gabinete do Secretário. A estrutura da UPPP é hoje fortalecida pelos Analistas em Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas (APOFP), carreira criada pela lei complementar nº 1.034 de 4/01/08. Suas funções principais são identificar e

propor projetos de PPP prioritários; avaliar modelos de propostas; editais e contratos de PPP; coordenar o processo de contratação; implementação e acompanhamento dos projetos e também; monitorar o impacto orçamentário-financeiro do Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP). Adicionalmente a UPPP assessora o Secretário de Planejamento, o Conselho Gestor, encaminha e analisa questionamentos jurídicos, avalia modalidades de captação de recursos, entre outros.

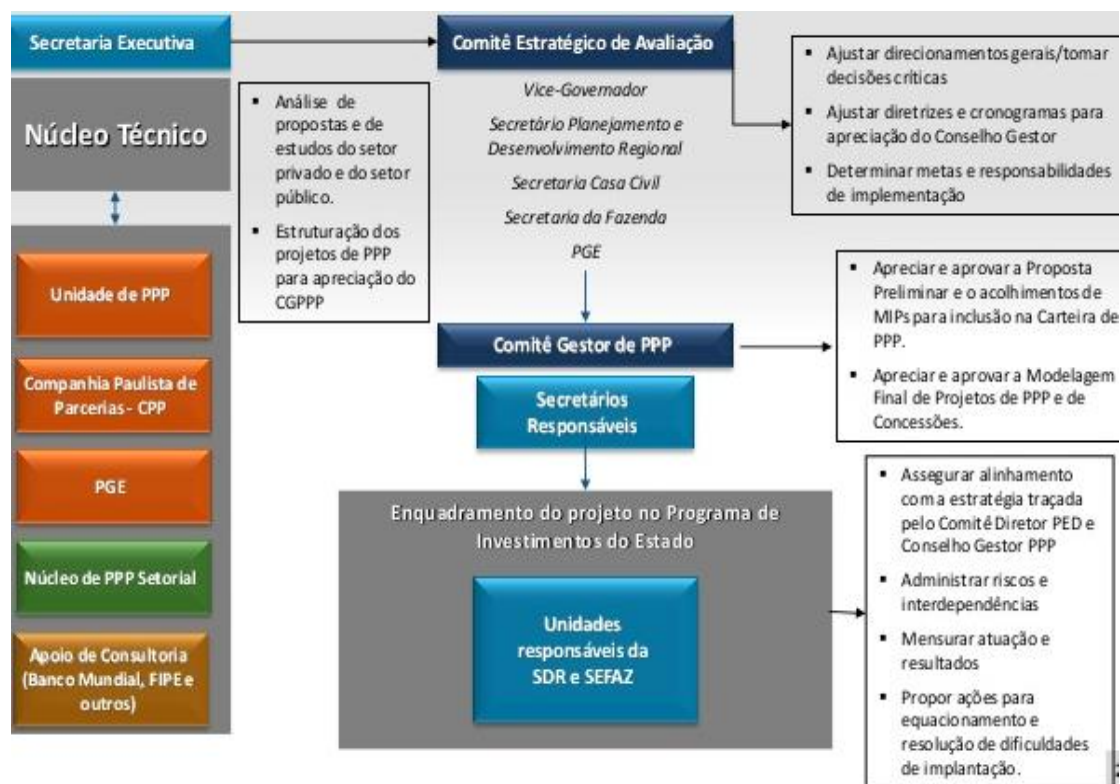
Além do Conselho Gestor, da Companhia Paulista de Parcerias e da Unidade de Parcerias Público-Privadas, existe outro órgão de assessoria aos contratos de PPP do Estado de São Paulo, é a Comissão de Acompanhamento dos Contratos de Parcerias Público-Privadas. Criada pelo Decreto nº 52.152 de 11/09/07, tem por finalidade monitorar a execução de todos os contratos de PPPs celebrado pelo Estado de São Paulo. Na época de sua criação, apenas a PPP da linha amarela estava firmada. Conforme definido no artigo quinto do decreto, a comissão é coordenada pela SPDR e composta por seis membros, sendo três da própria SPDR, dois da Fazenda e um indicado pelo Procurador Geral do Estado. A Comissão tem o importante papel de analisar os pleitos de reequilíbrio econômico-financeiros, bem como os pedidos de compensação econômica dos contratos vigentes. Além disso, cabe ao grupo iniciar procedimentos de arbitragem, acatar alterações no controle acionário da concessionária, executar garantias contratuais, decidir sobre rescisão do contrato, entre outros pontos cruciais. A comissão se reúne mensalmente para verificar o andamento das PPP, acompanhar a implementação de novos contratos e analisar demandas de reequilíbrio. Esse pequeno grupo tem como desafio enfrentar pleitos importantes, como o da linha 4 de metrô, sofrendo grandes pressões dos entes privados.

Além das estruturas supracitadas, cada pasta relacionada a um contrato de PPP, tem dentro de sua estrutura, um grupo responsável pelo acompanhamento dos contratos. Somam-se a isso, grupos específicos no Tribunal de Conta do Estado e Procuradoria Geral do Estado.

Todos os órgãos também podem contratar com consultorias externas para auxiliar seus decisões.

A figura abaixo ilustra a estrutura de aprovação dos projetos.

**Figura 3: Estruturação e aprovação dos Projetos de PPP no Estado de São Paulo**



Fonte: SPDR

### 3.2. Outros aspectos da contratação de uma PPP estadual:

A aprovação do projeto fica ainda condicionada à elaboração de estimativa de impacto financeiro, demonstração de recursos para o custeio do contrato e, em conformidade a lei federal, comprovação de compatibilidade com a LOA, LDO e PPA.

Os contratos devem conter, conforme previsto no artigo oitavo da lei nº 11.688 o seguinte:

*I - as metas e os resultados a serem atingidos, cronograma de execução e prazos estimados para seu alcance, bem como os critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante adoção de indicadores capazes de aferir o resultado;*

*II - a remuneração pelos bens ou serviços disponibilizados e, observada a natureza do instituto escolhido*

*para viabilizar a parceria, o prazo necessário à amortização dos investimentos;*

*III - cláusulas que, dependendo da modalidade escolhida, prevejam:*

*a) a obrigação do contratado de obter recursos financeiros necessários à execução do objeto e de sujeitar-se aos riscos do negócio, bem como as hipóteses de exclusão de sua responsabilidade;*

*b) possibilidade de término do contrato não só pelo tempo decorrido ou pelo prazo estabelecido, mas também pelo montante financeiro retornado ao contratado em função do investimento realizado;*

*IV - identificação dos gestores responsáveis pela execução e fiscalização.*

(art. 8º da Lei 11.688 de 19 de maio de 2004)

### **3.3 PPPs implantadas pelo Governo Paulista**

#### **3.3.1. Linha quatro do Metrô – amarela:**

A Linha 4 (Amarela) do Metro paulistano foi o primeiro contrato de PPP assinado no Brasil, em 29/11/06, embora as obras desse ramal tenham se iniciado em 2004. O primeiro trecho entrou em funcionamento em maio 2010.

O consórcio ganhador da licitação é formado pelo Grupo Camargo Corrêa, Montgomery, Mitsui & Co., RATP Développement e Benito Roggio Transporte.

O critério de julgamento da escolha foi a menor valor da contraprestação pecuniária. Foi definida a contrapartida de investimento público em aproximadamente 70% e o grupo ganhador assinou um contrato de 30 anos para operar e manter a linha.

O consórcio recebe como receita o valor do bilhete do passageiro que usa exclusivamente essa linha e 50% do valor do bilhete de passageiro oriundos de outras linhas. O Estado ressarcirá integralmente o parceiro privado pelas gratuidades. O consórcio também tem, como receita, a exploração do espaço das estações, incluindo ganhos com publicidade.

Foi estabelecida a obrigação da padronização da linha com os demais entroncamentos do metro, bem como equivalência no valor da passagem.

O investimento total do projeto foi de R\$ 4,6 bilhões de reais, sendo R\$ 1,0 bilhão oriundo do contrato de PPP e garantido pelo consórcio ganhador.

O modelo apresentou comprovado êxito e será aplicado à construção de outras linhas de metro na cidade de São Paulo, como a linha laranja e ouro.

### **3.3.2. Estação de Tratamento de Água do Reservatório de Taiacupeba**

O contrato assinado em 18/06/08 foi uma concessão administrativa entre a Sabesp e o Consórcio Águas de São Paulo, constituído pelas empresas CAB e Galvão Engenharia. O montante total de investimento são R\$ 311 milhões de reais.

A escolha se deu em função da menor contraprestação para a ampliação da capacidade da Estação de Tratamento de Água (ETA) de 10 para 15 m<sup>3</sup>/s, além da implantação de sistema de tratamento de iodo.

O prazo de vigência desse contrato foi estipulado em 15 anos.

### **3.3.3. Modernização dos trens da Linha 8 da CPTM**

Trata-se de um contrato de concessão administrativa para modernização e compra de 36 trens, com 8 carros cada, pela Companhia Paulista de Transportes Metropolitanos (CPTM).

O contrato, que foi assinado em 19/03/2010, tem o prazo de vigência de 20 anos. O valor do investimento total é de R\$ 1,8 bilhões de reais, sendo que o consórcio ganhador será responsável pelo custeio de R\$ 930 milhões de reais.

## **4. Considerações finais**

Conforme descrito ao longo do trabalho, as PPP foram institucionalizadas, tanto pelo Governo Federal, quanto pelo Estado de São Paulo, por leis claras, fortalecidas pelos decretos subsequentes, que criaram as estruturas necessárias de promoção, acompanhamento e supervisão dos contratos.

O modelo, no entanto, ao longo dos quase dez anos de uso, se distanciou da expectativa prevista no momento da concepção da lei, apresentando poucos resultados práticos. Além de ter sido muito pouco disseminada pelo Governo Federal, no Estado



de São Paulo, o precursor do primeiro contrato de PPP do país, tem hoje apenas três projetos já em curso, com serviços sendo disponibilizados.

É sabido que esse instrumento pode causar significativo impacto positivo no desenvolvimento de projetos importantes, sobretudo por Governos com pouca capacidade de endividamento. Notadamente, pode ajudar a superação dos graves gargalos de infraestrutura do país, que causam severas perdas para a economia.

Porém, a complexidade dos contratos e as obrigações contratuais imutáveis inerentes ao pagamento ao longo prazo, impõem aos políticos amplas reflexões sobre a possibilidade de realizá-los. O receio de queda de arrecadação ou até a desoneração fiscal são ambos ingredientes que são ponderados na hora de se decidir por uma PPP. Em um cenário onde o governo de São Paulo provavelmente atingirá o limite prudencial de gastos com pessoal, a celebração de contratos de longos prazos de PPP podem encontrar dificuldades quando, em um cenário macroeconômico negativo, confrontados à Lei de Responsabilidade Fiscal. Soma-se a isso o fato de que, a qualidade dos serviços assegurados pelos contratos de PPP, tornam eventualmente os custos maiores daqueles serviços oferecidos pelo governo. Por exemplo, uma prisão gerida por meio de PPP, respeitará limites de prisioneiros e padrões de hotelaria, dessa forma, a eventual economia garantida por um presídio superlotado nunca se aplicará a esse modelo.

A eventual aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 90/2011, de autoria da Deputada Federal Luisa Erundina, transformaria o transporte público em um compromisso constitucional. Isso traria aos Governos brasileiros uma enorme pressão nos investimentos de mobilidade, que necessariamente também teriam que ser realizados por meio de PPPs. De todas as formas, poderia ser um ingrediente complicador a saúde fiscal pública, ao mesmo tempo em que poderia promover significativas melhoras na regulação das PPPs, à medida que o mecanismo fosse muito mais difundido.

Apesar dos significativos esforços empreendidos pelos órgãos de controle, notadamente o Tribunal de Contas do Estado, ainda não há plena compreensão sobre a natureza e aplicabilidade do instrumento. Possivelmente os consensos serão consolidados à medida que novos contratos surjam.

Porém, é importante notar, que mesmo com a consolidação de estruturas para o acompanhamento dos contratos, a Companhia Paulista de Parcerias, por exemplo, poderia ser um agente disseminador do modelo ,tanto no âmbito do governo estadual,

quanto para as outras cidades paulistas com escala suficiente para arcar com projetos dessa envergadura. Para tanto, haveria a necessidade de majoração de sua estrutura. De qualquer forma, a maturação de novos projetos exigirá um aumento dos recursos humanos dessa estrutura.

Outro fator que pode representar um risco importante ao Governo é o procedimento de negociar reequilíbrios fiscais. Um contrato com diversos imprevistos, como foi o caso da linha amarela de metrô, pode demandar pleitos de equilíbrios que exigirão do ente privado, um grupo fortalecido de técnicos capazes de confrontar as demandas do parceiro privado, que certamente estará municiado de um grande número de profissionais multidisciplinares, defendendo seus interesses comerciais. Um exército de Brancaloneo é o que representa hoje a Comissão de Acompanhamento dos Contratos de Parcerias Público-Privadas, que conta com poucos técnicos, que dentre diversas outras atribuições, têm aquelas conferidas pela comissão, sendo expostos a processos de grande complexidade, sem o respaldo necessário para apresentar resultados favoráveis ao Governo. A assimetria de poder e conhecimento na negociação entre Governo e ente privado podem trazer aos primeiros, severas perdas. Além do aumento da estrutura e designação de corpo exclusivo para a importante tarefa de análise de pleitos de ajustes contratuais, mecanismos de transparência poderiam ser estimulados, como por exemplo, a criação de um manual de reequilíbrio financeiro, que obrigasse a sequência de um processo lógico, respaldado pela publicidade de cada etapa do mesmo.

Todos esses procedimentos que causem perdas administrativas e financeiras aos contratos de PPP podem corroborar para uma visão pessimista do modelo, o que dificultaria sua aplicação mais ampla e efetiva.

## 5. Referências bibliográficas

**Banco do Brasil** – Nota Explicativa às Demonstrações Contábeis. Disponível em <http://www.bb.com.br/docs/pub/gov/exe/fdr/dwn/NEsFGPFinal.pdf> Acesso em 18/08/2013.

BRITO, Bárbara Moreira Barbosa. SILVEIRA, Antônio Henrique Pinheiro. **Parceria Público-Privada: Entendendo o Modelo**. Revista do Servidor Público, Brasília, nº 1, Vol. 56. p. 7-21. Jan/Mar. 2005. Disponível em <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2555](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2555)>

Guasch , J.Luis. World Bank and University of California, San Diego. Laffont, Jean-Jacques. University of Toulouse (IDEI, ARQADE, GREMAQ-CNRS). Straub, Stéphane. University of Toulouse (IDEI, GREMAQ-CNRS) and Michigan State University. **Renegotiation of Concession Contracts in Latin America**. 25/04/03.

Governo do Estado de São Paulo. **Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas: Relatório de Atividades** – 2º semestre de 2011. Apresentado na Reunião Conjunta das Comissões de Atividades Econômicas, de Infraestrutura e de Fiscalização e Controle da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo – ALESP em 05/06/12.

Meyer, Antonio Corrêa e Enei, José Virgílio Lopes. **O projeto de lei federal estabelece normas de caráter geral que carecem de regulamentação**. Jornal Valor Econômico, São Paulo /SP - Caderno E4. 16/03/04

Meyer, Antonio Correêa e Enei, José Virgílio Lopes. **O próprio projeto de lei estabelece uma série de princípios que devem nortear os PPPs**. Jornal Valor Econômico, São Paulo /SP - Caderno E2. 12/03/04 .

**Ministério da Fazenda** - Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series\\_temporais/principal.aspx?subtema=10#ancora\\_consulta](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series_temporais/principal.aspx?subtema=10#ancora_consulta)> Acesso em 17/08/2013.

**Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão** – Parcerias Público-Privadas. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/quemequem/quemequem.html>> Acesso em 20/08/2013.

**Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo**- Coordenação da Administração Financeira - Contadoria Geral do Estado. Disponível em <[https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/ArquivosLC/LC\\_131\\_Despesas.pdf](https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/ArquivosLC/LC_131_Despesas.pdf)> Acesso em 18/08/2013.

**Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional** - Parcerias Público-Privadas. Disponível em: <<http://www.planejamento.sp.gov.br/index.php?id=52>>  
Acesso em 17/08/2013.

## **Anexo I: Legislação Orçamentária**

### **LEIS FEDERAIS**

#### **Lei nº 4320, de 17 de março de 1964**

[https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/outrasleis/Lei\\_4320\\_de\\_170365.pdf](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/outrasleis/Lei_4320_de_170365.pdf)

(publicada no DOU de 23/03/1964)

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm) (este texto não substitui o publicado no DOU de 23.3.1964, retificação no DOU de 9.4.64 – 5.5.64 e 3.6.64)

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

#### **Lei n ° 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.**

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8987cons.htm#art15v](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm#art15v)

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

#### **Lei n ° 9.648, de 27 de maio de 1998.**

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9648cons.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9648cons.htm#art2)

Altera dispositivos das Leis no 3.890-A, de 25 de abril de 1961, no 8.666, de 21 de junho de 1993, no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no 9.074, de 7 de julho de 1995, no 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências.

#### **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**

[https://portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/lei\\_resp\\_fiscal/LRF.pdf](https://portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/lei_resp_fiscal/LRF.pdf)

Lei de Responsabilidade Fiscal – Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências.

#### **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.**

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm)

Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

**Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012.**

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12766.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12766.htm#art1)

Altera as Leis nos 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.420, de 10 de abril de 2002, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.602, de 12 de dezembro de 2002, e 9.718, de 27 de novembro de 1998, e a Medida Provisória no 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências.

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 90/2011**

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=9CC6F656A63943955137D3F4DCD6DD3A.node2?codteor=925887&filename=PEC+90/2011](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9CC6F656A63943955137D3F4DCD6DD3A.node2?codteor=925887&filename=PEC+90/2011)

Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social.

**LEIS ESTADUAIS**

**Lei nº 11.688, de 19 de maio de 2004**

<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2004/lei%20n.11.688,%20de%2019.05.2004.htm>

Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas PPP, e dá outras providências.

**Lei Complementar nº 1.034, de 04 de janeiro de 2008**

<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei%20complementar/2008/lei%20complementar%20n.1.034,%20de%2004.01.2008.htm>

Institui as carreiras de Especialista em Políticas Públicas e de Analista em Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas, e dá providências correlatas.

**DECRETOS FEDERAIS**

**Decreto nº 5.385 de 4 de março de 2005.**

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Decreto/D5385.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5385.htm)

Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP e dá outras providências.

## **DECRETOS ESTADUAIS**

### **Decreto n ° 48.867, de 10 de agosto de 2004**

<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2004/decreto%20n.48.867,%20de%2010.08.2004.htm>

Regulamenta a Lei n° 11.688, de 19 de maio de 2004, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas - PPP e dá outras providências.

### **Decreto n ° 52.152, de 11 de setembro de 2007**

<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2007/decreto%20n.52.152,%20de%2011.09.2007.htm>

Institui a Comissão de Acompanhamento dos Contratos de Parcerias Público-Privadas, celebrados pelo Estado de São Paulo ou por quaisquer entidades da Administração indireta, e dá providências correlatas.

## **Anexo II: Relação Dos Entrevistados**

### **BRUNO PEREIRA**

Consultor em projetos de infraestrutura e fundador do Observatório das Parcerias Público-Privadas (PPP Brasil).

Entrevistado em 22 de agosto de 2013.

### **CLAUDIA POLTO**

Procuradora do Estado de São Paulo e Diretora da Companhia Paulista de Parcerias (CPP).

Entrevistada em 23 de agosto de 2013.

### **ENIO MARRANO LOPES**

Técnico da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, Membro da Comissão de Acompanhamento das Parcerias Público Privadas.

Entrevistado em 20 de agosto de 2013.

### **FRANCISCO VIDAL LUNA**

Consultor, foi Secretário de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, de Planejamento do município de São Paulo e Planejamento da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

Entrevistado em 23 de agosto de 2013.

### **SAULO KRICHANÃ RODRIGUES**

CEO da Empresa SK Estruturação de Concessões e Parcerias Público Privadas, foi Diretor Presidente Companhia São Paulo de Parcerias.

Entrevistado em 19 de agosto de 2013.

### **TOMÁS BRUGINSKI DE PAULA**

Diretor da Companhia Paulista de Parcerias (CPP)

Entrevistado em 23 de agosto de 2013.