

# Parceria Público Privada do Setor Rodoviário no Âmbito Estadual

Estado do Tocantins

**Autor:** José Ribamar Maia Júnior

---

**Orientador:** Flávio Vieira da Silva Júnior

Coletânea de Pós-Graduação

**Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação (CDR)**

Volume 1



**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

**MINISTROS**

Bruno Dantas (Vice-Presidente no exercício da Presidência)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz

Vital do Rêgo

Jorge Oliveira

Antonio Anastasia

**MINISTROS-SUBSTITUTOS**

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luis de Carvalho

Weder de Oliveira

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU**

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Furtado (Subprocurador-Geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



**DIRETORA-GERAL**

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clémens Soares dos Santos

**CONSELHO ACADÊMICO**

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

**COORDENADOR ACADÊMICO**

Leonardo Lopes Garcia

**COORDENADORES PEDAGÓGICOS**

Ana Carolina Dytz Fagundes de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

Georges Marcel de Azeredo Silva

Marta Eliane Silveira da Costa Bissacot

**COORDENADORA EXECUTIVA**

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

**PROJETO GRÁFICO E CAPA**

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

# Parceria Público Privada do Setor Rodoviário no Âmbito Estadual Estado do Tocantins

**Autor: José Ribamar Maia Júnior**

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista Controle da Desestatização e da Regulação.

**Orientador(a):** Prof. Me. Flávio Vieira da Silva Júnior

**Banca examinadora:** Prof. Dr. Thiago Dias de Araújo e Silva

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

MAIA, José. **Título:** Parceria Público Privada do Setor Rodoviário no Âmbito Estadual. Subtítulo: Estado do Tocantins. 2022. Monografia (Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF.

## CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: José Ribamar Maia Júnior

TÍTULO: Parceria Público Privada do Setor Rodoviário no Âmbito Estadual

GRAU/ANO: Especialista/2022

É concedida ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Nome: José Ribamar Maia Júnior

e-mail: maia.jrto@gmail.com

## FICHA CATALOGRÁFICA

L131a Maia, José

Título: Subtítulo/ Autor. – Brasília: ISC/TCU, 2022.

(Monografia de Especialização)

1. Controle da Desestatização e da Regulação.

CDU 02

CDD 020

# Parceria Público Privada do Setor Rodoviário no Âmbito Estadual Estado do Tocantins

**Autor: José Ribamar Maia Júnior**

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Controle da Desestatização e da Regulação realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista em Controle da Desestatização e da Regulação.

Brasília, 20 de abril de 2023.

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Me. Flávio Vieira da Silva Júnior  
Orientador  
Órgão: Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

---

Prof. Dr. Thiago Dias de Araújo e Silva  
Avaliador  
Instituto Federal do Tocantins

Dedico este curso em memória do meu grande amigo Paulo Renato Gemellaro Morgado. Sua amizade e companheirismo foram inestimáveis para mim e sua falta será sempre sentida. Aprendi muito com ele e sempre lembrarei da sua dedicação e paixão pelo conhecimento e pela vida. Espero que este curso ajude a honrar sua memória e inspire outros a buscar o conhecimento e a excelência, assim como Paulo Renato sempre fez.

## Agradecimentos

Primeiramente, quero agradecer a Deus, que me concedeu a oportunidade de realizar o Curso de Controle da Desestatização e da Regulação e de adquirir novos conhecimentos que contribuirão para o meu crescimento profissional e pessoal.

Quero também agradecer aos meus familiares e amigos, que estiveram sempre ao meu lado, me apoiando e incentivando em todas as etapas dessa jornada.

Aos meus colegas de curso, agradeço pela amizade, pela troca de experiências e pelo companheirismo durante todo o processo de aprendizagem.

Aos professores, agradeço pelo conhecimento transmitido e pela dedicação em tornar o curso uma experiência enriquecedora e relevante para o meu desenvolvimento.

Ao professor Flávio Vieira pela disposição e presteza em participar da orientação deste trabalho de conclusão do curso.

Ao professor Thiago Dias pelo apoio e incentivo para participação do curso, bem como disponibilidade para fazer parte da banca examinadora.

Aos funcionários do Instituto Serzedelo Correa, em especial à Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu, meu imenso agradecimento pelo apoio, dedicação e presteza no atendimento.

E, por fim, ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, que confiou em mim essa capacitação e me proporcionou a oportunidade de participar deste curso.

Por tudo isso, sou imensamente grato e reconhecido a todos os que contribuíram para que eu pudesse concluir com sucesso o Curso de Controle da Desestatização e da Regulação.



## Resumo

O objetivo deste trabalho consistiu em analisar o conceito de Parceria Público-Privada (PPP) e a legislação brasileira que trata do assunto, discorrendo sobre o modelo de Parceria Público-Privada (PPP) nas contratações do Governo Estadual do Tocantins, por meio da Agência Tocantinense de Transportes e Obras (AGETO) e da Secretaria de Parcerias e Investimentos (SPI) para os programas de construção, manutenção e operação nas rodovias estaduais tocantinenses. No Tocantins mais de 80% das rodovias avaliadas são classificadas entre ruim e péssimo demonstrando a má gestão do poder público e incapacidade financeira de investimento. Realizou-se uma pesquisa qualitativa e quantitativa utilizando a base de dados da AGETO. Nessa base, foram identificados e catalogados os dados necessários para a construção da análise econométrica, visando a responder à questão central desta pesquisa. O que se verificou com o estudo foi a viabilidade e a economia gerada pela utilização das concessões da Lei das PPPs para os trechos em análise no Tocantins, apontando para soluções que desafoguem o orçamento público e permitam mais qualidade nas rodovias concedidas no Estado, reduzindo custos logísticos agregados à qualidade das estradas e proporcionando maior qualidade ao usuário das rodovias. A partir dos dados coletados e catalogados da AGETO, assim como os dados analisados da análise econométrica, o resultado foi que a parceria com o setor privado na modalidade é vantajosa para o Estado, pois traz benefícios para a sociedade de forma geral, principalmente ao usuário, no que diz respeito à segurança e ao conforto ao longo das viagens, e à empresa privada, que receberá remuneração justa para o serviço que prestará à população.

**Palavras-chave:** Parcerias Público-Privadas; Secretaria de Parceria e Investimento; Rodovias; Concessão.

## Abstract

The aim of this work was to analyze the concept of Public-Private Partnership (PPP) and the Brazilian legislation that deals with the matter, arguing the model of Public-Private Partnership (PPP) in the contracting of the State Government of Tocantins, through the Tocantins Agency for Transport and Works (AGETO) and the Secretariat of Partnerships and Investments (SPI) for construction, maintenance and operation programs on state highways in Tocantins. In the state of Tocantins more than 80% of the rated highways are evaluated between bad and terrible, manifesting public power's bad administration and investment financial incapacity. Qualitative and quantitative research was carried out using the AGETO database. On this basis, the necessary data for the construction of the econometric analysis were identified and cataloged, aiming to answer the central question of this research. What was verified with the study was the viability and the economy generated by the use of the PPP Law concessions for the stretches under analysis in Tocantins, pointing to solutions that relieve the public budget and allow more quality in the highways granted in the State, reducing cost logistics added to the quality of roads and providing better quality to road users. From the data collected and cataloged by AGETO, as well as the data analyzed from the econometric analysis, the result was that the partnership with the private sector in this procedure is advantageous for the State, as it brings benefits to society in general, especially to the user, with regard to safety and comfort during trips, and the private company, which will receive fair compensation for the operation it will provide to the population.

**Keywords:** Public-Private Partnerships; Secretariat for Partnership and Investment; Highways; Concession; Tocantins Agency for Transport and Works.

## Lista de figuras

Figura 1: Relação contratual entre os agentes envolvidos em uma PPP .....	41
Figura 2: Custos relativos à condição das rodovias estaduais tocantinenses .....	46
Figura 3: Custos estimados para recuperação das rodovias estaduais tocantinenses .....	47
Figura 4: Estado das rodovias estaduais tocantinenses segundo critérios de pavimento, sinalização, geometria e estado geral.....	48
Figura 5: Comparativo de qualidade das rodovias federais e estaduais do Tocantins .....	49
Figura 6: Malha rodoviária tocantinense, na ordem, Estadual e Federal .....	49
Figura 7: Malha rodoviária tocantinense. ....	50
Figura 8: Comparação em qualidade de rodovias sob gestão pública (estadual e federal) e concessões nas rodovias do Tocantins.....	53
Figura 9: Postos de pesquisa de volume de tráfego .....	65
Figura 10: Postos de pesquisa de volume de tráfego .....	65
Figura 11 e Figura 12: Palmas X Porto Nacional, TO-050, Posto 1 e Posto 2 .....	66
Figura 13: Palmas X Lajeado, TO-010, Posto 3.....	67
Figura 14: Miracema do Tocantins X Miranorte, TO-342, Posto 4 .....	67
Figura 15: Taquaruçu X Santa Tereza, TO-030, Posto 5 .....	68
Figura 16: Próximo ao terminal da VLI, TO-455, Posto 6.....	69
Figura 17: Palmas X Paraíso do Tocantins, TO-080, Posto 7 .....	69
Figura 18 e Figura 19: Araguaína X Filadélfia, TO-222, Posto 8 e Posto 9.....	70
Figura 20: Colinas do Tocantins, TO-335, Posto 10.....	70
Figura 21: Análise dos motivos de viagens pelas rodovias estudadas.....	71
Figura 22: Frequência de viagens .....	71
Figura 23: Adesão às tarifas de pedágio e tarifa ótima .....	72
Figura 24: Lote 01 de sugestão de concessão: entorno urbano de Palmas.....	73
Figura 25: Estimativa de receita das concessões .....	74
Figura 26: Variação das receitas em cenários projetados para as concessões .....	75
Figura 27: Lote 02 de sugestão de concessão: Araguaína e Colinas do Tocantins ..	77

## **Lista de abreviaturas e siglas**

ABNT Associação Brasileira de Normas Técnicas

## Sumário

<b>1.</b>	<b>Introdução</b> .....	<b>14</b>
<b>2.</b>	<b>Problema e justificativa</b> .....	<b>16</b>
<b>3.</b>	<b>Objetivos</b> .....	<b>19</b>
3.1.	Objetivo geral .....	19
3.2.	Objetivos específicos.....	19
<b>4.</b>	<b>Metodologia</b> .....	<b>20</b>
<b>5.</b>	<b>Origem das parcerias público-privadas: da criação à difusão de um modelo</b> .....	<b>22</b>
5.1.	Parcerias público-privadas no brasil.....	25
<b>6.</b>	<b>O Estado e sua relação com o setor público no brasil: legislações de relacionamento entre setor público e privado</b> .....	<b>31</b>
6.1.	Legislação de base em seu modelo original e reformatado: a Lei Geral de Licitações e Contratos.....	33
6.2.	Lei das parcerias público-privadas no brasil: criação e evolução do marco legal 36	
<b>7.</b>	<b>Gargalos na infraestrutura rodoviária do Tocantins</b> .....	<b>43</b>
7.1.	Importância do modal rodoviário no Tocantins .....	43
7.2.	Qualidade da malha rodoviária estadual no Tocantins .....	45
<b>8.</b>	<b>PPPs e reestruturação da malha rodoviária tocantinense: uma análise de possibilidades</b> .....	<b>52</b>
<b>9.</b>	<b>Viabilidade das PPPs para reestruturação da malha viária tocantinense</b> 62	
9.1.	Análise econômica do lote 01 – entorno urbano de Palmas.....	72
9.2.	Análise econômica do lote 02 – Araguaína e Colinas do Tocantins .....	76
<b>10.</b>	<b>Conclusão</b> .....	<b>80</b>
<b>10.</b>	<b>Referências</b> .....	<b>83</b>
<b>ANEXOS</b> .....		<b>89</b>
ANEXO A – Tabela 1 .....		89
ANEXO B – Tabela 2 .....		90

## 1. Introdução

A presente pesquisa foi realizada tendo como objeto as modalidades de parceria entre o Estado e os entes privados, em especial uma análise das Parcerias Público-Privadas previstas no âmbito federal na Lei 11.079/2004 e no Estado do Tocantins com a Lei estadual 3.666/2020. O cenário a ser estudado é o de migração do estado do Tocantins para uma perspectiva de um Estado Provedor para um Estado Regulador, no que se tem como a *New Public Governance*, em especial, para este trabalho, no que se refere às rodovias estaduais tocantinenses, para as quais se apresentam restrição orçamentária e aumento das demandas por obras rodoviárias.

Para tanto, refletindo-se nos objetivos específicos desta pesquisa, iniciou-se o trabalho em uma análise das parcerias público-privadas desde a criação dos modelos paradigmas no mundo, focando no modelo europeu originado na Inglaterra, suas características, motivações e motivos de adoção do modelo das PPPs. No Brasil, apresentamos o histórico das legislações desestatizadoras desde a construção das primeiras legislações até a Lei 11.079/2004 e o contexto vivido pelo Brasil no período.

Continuando, no capítulo seguinte, buscou-se perfazer uma correlação entre o setor público e privado no Brasil por meio das legislações, apresentando etapas e evolução desta relação desde o século XIX, passando pela legislação base da lei de licitações e sua recente reformulação em seus aspectos essenciais. Neste capítulo, foi feito um estudo mais adensado da Lei 11.079/2004, em que foram tecidas suas diferenças com as concessões comuns da Lei 8.987/1995, apontando para a finalidade precípua de exploração de serviços públicos com menor rentabilidade ou mesmo sem rentabilidade econômica.

No capítulo 3, foi feita uma análise dos gargalos na infraestrutura rodoviária tocantinense, traçando o histórico da importância das rodovias no desenvolvimento do Estado. Em um segundo momento, com base em levantamento da Confederação Nacional dos Transportes realizado em 2021 e 2022, verificou-se a qualidade da malha rodoviária do Tocantins bem como os custos da baixa qualidade na vida da população. Além disso, utilizou-se o estudo para se estimar os custos de recuperação das rodovias estaduais no Estado, bem como buscou-se o orçamento da Lei Orçamentária Anual de 2023 para verificação dos recursos para o ano em termos de

recuperação de rodovias, o que mostrou o descompasso entre o necessário e o disponível.

No capítulo 4, analisou-se a possibilidade de utilização de parcerias público-privadas no Estado tendo como base as dificuldades levantadas em relação ao orçamento existente e custos futuros. Foi estudada a Lei estadual tocantinense 3.666/2020, que visou ao fortalecimento dessas parcerias nos serviços rodoviários. Após análise da Lei e aplicação, foi apresentada ainda a Lei estadual 3.684/2020, que previu a concessão de rodovias estaduais específicas, abrindo a possibilidade para o início de concessões administrativas na modalidade das PPPs no Tocantins.

Tendo sido identificada a viabilidade do uso da lei das PPPs, no capítulo 5, fez-se um estudo mais aprofundado sobre cenários e custos relacionados a concessões de rodovias, objeto do Estudo de tráfego: análise de viabilidade de concessão de rodovias estaduais do sistema viário tocantinense, autorizado pela Agência Tocantinense de Transportes e Obras (AGETO), Manifestação de Interesse Público-MIP, documento datado de setembro de 2020, no âmbito da Secretaria de Parcerias e Investimentos do Tocantins (SPI). Com os dados do documento, foi feita uma análise econômica dos custos envolvidos na concessão de dois lotes de rodovias comparados com os custos envolvidos na manutenção dos mesmos trechos, caso se mantenha feito unicamente pelo Tocantins.

Os capítulos buscaram sedimentar o caminho para responder à pergunta problema desta pesquisa, relativa à possibilidade de utilização da concessão prevista na Lei das PPPs para melhoria de condição das rodovias estaduais tocantinenses.

O que se verificou com o estudo, como apontado na conclusão, foi a viabilidade e economia gerada pela utilização das concessões da Lei das PPPs para os trechos em análise no Tocantins, apontando para soluções que desafoguem o orçamento público e permitam mais qualidade nas rodovias concedidas no Estado, reduzindo custos logísticos agregados à qualidade das estradas e proporcionando maior qualidade ao usuário das rodovias.

## 2. Problema e justificativa

O tema da Parceria Público-Privada é extremamente importante, pois se trata de uma forma de parceria moderna para a prestação de serviços e obras públicas, tornando-se uma opção neste momento de dificuldade econômica estadual e de intensas dificuldades para novos investimentos. Isso porque permite a substituição do investimento direto do Estado por uma participação do setor privado com disponibilidade de recursos próprios e/ou capacidade de endividamento maior, utilização de recursos tecnológicos recentes, investimento em capacitação e busca pela redução de custos, implementando qualidade nos serviços prestados, tudo isso regulado pelo Estado, de forma eficiente.

A Constituição, em seu artigo 175, dispõe que “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Para regulamentar a previsão constitucional, a Lei 8.987, de 13/2/1995, dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.

No modelo de Parceria Público-Privada, o governo cede ao privado a exploração do ativo, para além do setor construtivo, pois também será responsável por todas as manutenções preventivas e corretivas pelo período de concessão da rodovia. Nele o parceiro público tem maior responsabilidade na construção e, conseqüentemente, maior qualidade nos serviços executados, pois assim minimizará custos de operação e de manutenção durante o prazo contratual, aumentará o lucro do setor privado e a qualidade dos serviços prestados. E o ativo, no término do contrato, retorna ao governo em perfeito estado de uso.

As Rodovias brasileiras enfrentam inúmeros problemas quanto à manutenção, o que, nas Rodovias Estaduais, em especial as do estado do Tocantins, se tornaram mais acentuados nos últimos anos, uma vez que não há programa de gerenciamento de rodovias no Estado. Tais problemas enfrentados pelos usuários que utilizam diariamente essas rodovias são exaustivamente divulgadas pelas mídias, como falta de pavimentação e sinalização, buracos, bem como a ausência de um trabalho de manutenção ostensivo. Com isso, verifica-se de forma explícita a necessidade de novos investimentos no setor de “transporte rodoviário”, principalmente na manutenção, conservação e ampliação das rodovias.



A Agência Tocantinense de Transportes e Obras (AGETO) é o departamento responsável por formular, implementar, assegurar e avaliar políticas, normas, planos, programas e projetos, bem como soluções adequadas de transporte rodoviário de pessoas e bens. Ainda, é de sua responsabilidade o sistema rodoviário estadual e sua integração regional com os modais, objetivando um desenvolvimento regional e socioeconômico, no estado do Tocantins. No caso de Parceria Público-Privada, a AGETO atua de forma regulatória, em conjunto com a Secretaria de Parcerias e Investimentos do estado do Tocantins, pois o modelo de contratação utilizado atualmente permite a contratação do setor privado para construção ou manutenção corretiva das rodovias, não ficando a cargo do setor privado a exploração do local e sua manutenção preventiva. Apresenta-se, dessa forma, falta de gestão e continuidade nos serviços, o que compromete a vida útil do pavimento.

Atualmente o Governo do estado tem como objetivo promover a concessão de rodovias estratégicas do Tocantins, alavancando a melhoria da infraestrutura existente e de serviços a usuários. As rodovias elencadas como estratégicas são a TO-050: Palmas/Porto Nacional – Trecho de 58,70 Km; TO-010: Palmas/Miracema/Miranorte – Trecho de 108 Km; TO-030: Palmas/Taquaruçu/Santa Tereza – Trecho de 67 Km; TO-080: Palmas/Paraíso do Tocantins – Trecho de 74,70 Km; TO-455: Entroncamento TO-255/TO-080 – Trecho de 71 Km; TO-355: Colinas/Entroncamento TO-010 – Trecho de 60 Km; TO-222: Araguaína/Filadélfia – Trecho de 107 Km; e a TO-500: Travessia da Ilha do Bananal – Trecho de 94 Km, que totalizam 640,40 km de rodovias.

Dessa forma, tem-se a pergunta: qual a situação de mais viabilidade socioeconômica para a utilização de uma Parceria Público-Privada como sistema organizacional e de cooperação financeira entre a Administração Pública e o Setor Privado das Rodovias Estaduais do estado do Tocantins?

A criação de um modelo mais eficiente na construção, operação e manutenção da infraestrutura rodoviária estadual é indispensável para a economia regional, trazendo redução dos custos de transporte, mais intercâmbio regional, bem como conforto e segurança para os usuários.

Esse modelo, no âmbito de Parcerias Público-Privadas, é composto por empresas do setor privado, o que possibilita o emprego de recursos com mais eficiência devido a um planejamento técnico e financeiro mais preciso. Com isso, o estudo de novas soluções de gestão para construção, operação e manutenção nas

rodovias estaduais nos permite avaliar outras formas de contratação e uma visão mais ampla de quando pode ser utilizado de forma adequada esse novo modelo.

## **3. Objetivos**

### **3.1. Objetivo geral**

O objetivo deste trabalho é analisar o conceito de Parceria Público-Privada (PPP) bem como a legislação brasileira que trata do assunto, discorrendo sobre o modelo de Parceria Público-Privada (PPP) nas contratações do Governo Estadual do Tocantins, por meio da AGETO e da Secretaria de Parcerias e Investimentos (SPI) para os programas de construção, manutenção e operação nas rodovias estaduais tocantinenses.

### **3.2. Objetivos específicos**

Como objetivos específicos pretendem-se:

- realizar revisão da literatura sobre a origem das Parcerias Público-Privadas (PPPs);
- realizar revisão da literatura sobre a legislação brasileira, com foco nas Parcerias Público-Privadas;
- identificar os problemas existentes na infraestrutura rodoviária no Estado do Tocantins;
- identificar vantagens, desvantagens e riscos dos projetos de Parcerias Público-Privadas (PPPs), no âmbito do estado do Tocantins;
- analisar a viabilidade de Parcerias Público-Privadas (PPPs) para reestruturação da malha viária do estado do Tocantins.

## 4. Metodologia

Os procedimentos metodológicos a serem desenvolvidos visam a atingir o objetivo geral proposto, por meio de uma pesquisa qualitativa e quantitativa para que se consiga definir qual a situação de maior viabilidade socioeconômica para a utilização de uma Parceria Público-Privada como sistema organizacional e de cooperação financeira entre a Administração Pública e o Setor Privado das Rodovias Estaduais do estado do Tocantins.

O trabalho será desenvolvido mediante coleta de dados por meio de pesquisa quantitativa para se obter dados quanto à demanda, aos custos operacionais e outras métricas necessárias, bem como a pesquisa qualitativa com o objetivo de compreender as necessidades do usuário.

Será realizada uma pesquisa qualitativa e quantitativa utilizando a base de dados da Agência Tocantinense de Transportes (AGETO). Nessa base, serão identificados e catalogados os dados necessários para a construção da análise econométrica, visando a responder à questão central deste trabalho citado anteriormente.

Uma análise econométrica é definida como um método de análise que agrega estatística e matemática à teoria econômica, ou seja, é a unificação entre as abordagens teórico-quantitativas e empírico-quantitativas aos problemas econômicos, de uma nação ou uma empresa (FRISCH, 1993). Nesta pesquisa, será utilizada para delimitar os estudos necessários de tarifação, uma vez que considerará diversos cenários econômicos, para delimitar qual será o cenário que beneficiará a população.

A necessidade de novos investimentos em vários setores do Estado, principalmente no setor rodoviário, combinado com seu alto custo, o Governo do Estado, seguindo a tendência nacional, criou a Secretaria de Parcerias e Investimentos (SPI) pela Lei 3.661, de 29 de abril de 2020. Com isso, iniciaram-se inúmeros estudos de viabilidade econômico-financeira para implantação de novos projetos que necessitavam de parceria com o setor privado.

O objetivo deste trabalho é analisar o conceito de Parceria Público-Privada (PPP) bem como a legislação brasileira que trata do assunto, discorrendo sobre o modelo de Parceria Público-Privada (PPP) nas contratações do Governo estadual do Tocantins, por meio da AGETO e da Secretaria de Parcerias e Investimentos (SPI)

para os programas de construção, manutenção e operação nas rodovias estaduais tocantinenses. Ou seja, objetiva-se realizar revisão da literatura sobre a origem das Parcerias Público-Privadas (PPPs), da literatura sobre a legislação brasileira, com foco nas Parcerias Público-Privadas, identificar os problemas existentes na infraestrutura rodoviária no Estado do Tocantins, as vantagens, desvantagens e riscos dos projetos de Parcerias Público-Privadas (PPPs), no âmbito do estado do Tocantins, e realizar simulações, em que serão colocados em lados opostos o modelo de contrato de empreitada global da AGETO e os contratos de Parcerias Público-Privadas, estimados para o estado do Tocantins.

Nesse sentido, para minimizar possíveis distorções nos dados utilizados, serão feitas as análises a partir dos dados de contratos executados e em execução nas rodovias TO-050: Palmas/Porto Nacional – Trecho de 58,70 Km, como mostra a Figura 3, e TO-080: Palmas/Paraíso do Tocantins – Trecho de 74,70 Km, quais sejam, investimentos previstos e utilizados, despesas operacionais e de manutenção, projeção de tráfego e tarifa básica de pedágio (TBP) máximo limite do processo licitatório.

A partir dos dados coletados e catalogados da Agência Tocantinense de Transportes (AGETO), assim como os dados analisados da análise econométrica, o resultado esperado é que a parceria com o setor privado na modalidade será vantajosa para o Estado. Isso porque buscará, a partir da PPP, benefícios para a sociedade de forma geral, principalmente ao usuário, no que diz respeito à segurança e ao conforto ao longo das viagens, e à empresa privada, que receberá remuneração justa para o serviço que prestará à população.

## 5. Origem das parcerias público-privadas: da criação à difusão de um modelo

As parcerias público-privadas surgem no contexto de uma nova formatação no relacionamento do Estado com a sociedade, passando à prestação de vários serviços, antes exclusivos, para os demais entes do setor privado, em um novo modelo de governança (BILHIM, 2013).

Para Matos e Nunes (2017), as PPPs representam uma nova perspectiva de gestão pública dada a pressão para que “[...] o Estado melhore os serviços públicos, até então deficitários e caracterizados por uma gestão burocrática e tradicional”. Para os autores, as PPPs são opção por uma nova forma de governo, compartilhada, em que se potencializam o envolvimento do setor privado e sua expertise em algumas áreas de atuação, com vistas à otimização do serviço público.

Há um contexto específico de avanço das PPPs, mais especificamente quando estudadas no âmbito de suas primeiras formulações na Europa, em específico na Inglaterra. Seguindo um modelo que avançou na década de 1980 de privatizações, alçado pela então primeira-ministra Thatcher, houve uma onda neoliberal que buscava, ao mesmo tempo, a redução do Estado na prestação de serviços públicos, imiscuída a uma desconfiança relativa a maior burocracia estatal e menor eficiência, se comparado ao setor privado.

A perspectiva na qual surgem as PPPs é a da *New Public Management* e *New Public Governance*, ligadas diretamente à redução do papel do Estado, visto como extremamente burocrático em seu formato tradicional e monolítico, reforçando o papel do ente público como regulador (ARAÚJO, 2012).

Na América do Norte, as parcerias público-privadas tiveram uma experiência anterior, tendo os modelos adotados inicialmente nos Estados Unidos, voltados, em sua origem, a programas educacionais. Avançaram ainda, no mesmo país, ao final dos anos 1970, quando, impulsionadas pelo governo Jimmy Carter, foram promovidas as PPPs, seguindo-se nos governos Reagan e Clinton em diversas áreas estatais, em um modelo menos usado como paradigma no Brasil e que, portanto, será menos referenciado para o escopo desta pesquisa (MATOS E NUNES, 2017).

Na Europa, modelo que inspirou o Brasil, as parcerias público-privadas (PPP) tiveram início na Inglaterra, mais especificamente no ano de 1992. O modelo foi

iniciado no governo da primeira-ministra Margaret Thatcher, dentro de seu extenso programa de privatizações, de forma prévia ao que viria a ser uma forma específica de contratação entre o setor privado e público.

Na Inglaterra, as PPPs foram inicialmente conhecidas como *Private Finance Initiative*<sup>1</sup> (PFI) e iniciaram uma forma específica de contratação entre o setor privado e público, detendo como foco “[...] construir, operar, manter e financiar um ativo, e prestar um serviço a longo prazo (em geral por 25 anos) em troca de pagamentos regulares do serviço público [...]” (HARRIS, 2004, p. 25).

Sobre a finalidade originária da PFI, Nakamura (2019, p. 35) explica que

[...] eram: (a) emprego de técnicas de gestão privada em empreendimentos públicos, com a assunção, pelo particular, do controle do projeto a ser implementado; (b) transferência dos riscos econômicos do projeto para o particular que assumiria também o ônus de sua elaboração; e (c) obtenção de maior eficiência na aplicação dos recursos econômicos e financiamentos necessários à realização do empreendimento público (o que, na denominação inglesa, resume-se na expressão *value for money*).

Um dos principais objetivos das PPPs é relacionado ao aproveitamento, do serviço público, de habilidades específicas do setor privado – financeiras, de projeto, de operação e gestão –, a serem utilizadas, em prevalência, para a área de infraestrutura e atendimento a áreas estatais essenciais, como saúde, educação e moradia.

De toda sorte, ainda que haja diversos conceitos sobre as PPPs, variando de acordo com a natureza, tipologia, área de aplicação e legislação de cada país, o certo é que as PPPs detêm um cerne conceitual comum a todos, que é a manifestação da prestação de serviços do Estado sendo realizadas por parceiros privados, ou, na definição de Savas (2000), um acordo entre o governo e o setor privado em que atividades daquele ficam a cargo deste.

Sobre o conceito de PPP, Moraes e Reyes-Tagle (2017) afirmam que

---

<sup>1</sup> Iniciativas de Financiamento Privados, em tradução livre. “O PFI é uma forma de parceria público-privada (PPP) que se une o public procurement programme, onde o setor público adquire capital do setor privado, para uma extensão do *contracting-out*, onde os serviços públicos são contratados do setor privado. PFI difere da privatização, pois o setor público mantém um papel importante em projetos de PFI, seja como o principal comprador de serviços ou como um capacitador essencial do projeto. Ele difere do *contracting-out* porquanto o setor privado fornece o bem de capital, bem como os serviços. O PFI difere de outras PPPs porque o contratante do setor privado também organiza o financiamento para o projeto”. (HOUSE OF COMMONS. The Private Finance Initiative (PFI). Research Paper 01/117 De 18 de dezembro de 2001. Disponível no site <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2001/rp01-117.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2023. p. 10).

Não há uma definição consensual de PPP no mundo. Contudo, no contexto internacional, um dos conceitos mais comuns de PPP indica que são contratos de longo prazo que implicam compartilhamento de riscos entre a iniciativa privada e o governo e atribuem ao setor privado a responsabilidade de realizar e integrar diversas fases do empreendimento, incluindo financiamento, construção, manutenção e operação de infraestrutura. Trata-se de um conceito amplo de PPP que é refletido no marco legal brasileiro.

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>2</sup>, as PPPs são caracterizadas por serem contratos de longa duração realizados entre um ente governamental e uma empresa privada, mediante financiamento e entrega de serviços públicos em um compartilhamento de risco com o Estado. Há então um alinhamento, por parte do Estado, com os objetivos de lucro do setor privado, mediante a transferência de risco do ente público ao privado. Nessas parcerias, o Estado define qualidade e quantidade de serviço a ser prestado, sendo, em contrapartida, responsabilidade do parceiro privado o projeto, a construção, o financiamento, a operação e a gestão da infraestrutura exigida para a prestação do serviço público, seja ele diretamente ao usuário ou ao próprio governo (OECD, 2012, p. 13).

A competitividade do setor privado, aliada à possibilidade de autorregulação dos mercados nos quais estão inseridos, foi repercutida inicialmente por meio do relatório PFI: *meetin the investimento challeng*, publicado pelo Reino Unido em 2003. No relatório, foi apresentado como resultado o melhor desempenho do setor privado em relação ao serviço público, em um comparativo que demonstrou que, em projetos de PPP, 88% dos projetos foram entregues dentro dos prazos, contrastando com 70% de projetos operados exclusivamente pela administração pública (HARRIS, 2014).

A partir daí, o modelo ganhou maior difusão, principalmente por instituições internacionais financeira, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), bem como o Fundo Monetário Internacional (FMI), como forma de financiamento. As PPP são consideradas uma ferramenta para o aprimoramento do serviço público em países industrializados, enquanto para países em desenvolvimento é considerado um modelo que fomenta a redução da pobreza (HODGE, 2004).

---

<sup>2</sup> Em inglês OECD – *Organization for Economic CO-Operation and Development*.



Pode-se dizer que o modelo conceitual das PPPs foi e está sendo adotado nos principais países do mundo como parte de uma nova modalidade de gestão em busca de mais eficiência a certas áreas de prestação de serviço público.

### **5.1. Parcerias público-privadas no Brasil**

Para que se entenda o contexto na edição das normas e a adoção das PPPs no Brasil, torna-se essencial que se observe, antes, o contexto da dívida pública brasileira no período. Também importante conhecer os instrumentos de austeridade aplicados internamente, muitas vezes por força do entusiasmo de instituições financeiras internacionais como o BID e FMI e atrelados à necessidade de redução do Estado e das dívidas públicas.

No Brasil, a onda do neoliberalismo surgiu mais tardiamente, mais especificamente na década de 1990, juntamente com a América Latina, quando o País era governado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. O Brasil passava por um momento pós abertura, tendo herdado altos índices de endividamento da ditadura<sup>3</sup>, com alto índice de inflação e estagnação econômica, buscando superar a década perdida, como ficou conhecida a década de 1980 (CORREIA, 2005).

Nesse contexto de dificuldade econômica, com nova constituição voltada para o bem estar social em 1988, inflação e estagnação econômica, surgiram os primeiros apontamentos para uma adoção, posterior, das PPPs no Brasil. Conforme o Centro de Pesquisa e Documentação Histórica Contemporânea do Brasil (CPDOC, 2010), as PPPs surgiram no País no âmbito de reformas administrativas que ocorreram nas últimas duas décadas do século XX, pressionadas pela falta de recursos e ainda a necessidade de composição de superávit fiscal.

No contexto de busca pela reestruturação do Estado brasileiro, bem como a busca por aportes de bancos internacionais, torna-se essencial ressaltar o reforço dado pelo contexto dos acordos firmados pelo Brasil com o FMI na redemocratização. O Banco, como outros internacionais, era um entusiasta de primeira hora das PPPs já no modelo inicial inglês, e trouxe para o País, junto aos aportes de empréstimos, iniciativas que buscavam a adequação à realidade internacional, voltada para a

---

<sup>3</sup> Importante frisar que a dívida pública brasileira vem de bem antes da ditadura militar de 1964, originando-se em seu período colonial, em que se buscavam empréstimos para manutenção da corte e subsídio do exército português no Brasil, conforme Neto (1980), no período tudo era desconhecido, não se sabia o tamanho da dívida, a finalidade dos empréstimos, condições etc.

contenção de gastos públicos, somando-se a leis que restringiriam os gastos do Estado e a capacidade de investimento, como consequência (DI PIETRO, 2008).

Com a redução de forças tradicionais do liberalismo no Brasil pós-1988, o perfil da Administração Pública começou uma profunda alteração, notadamente após o advento da Constituição de 1988. Esta trouxe expressos diversos direitos sociais sem a forma como seriam consolidados no País, que começou a buscar um modelo gerencial, foco buscado pelas reformas neoliberais ocorridas em outros lugares do mundo (MELLO, 2006).

A legislação que representou a primeira e mais profunda redefinição do papel do Estado no Brasil surgiu com a Lei 8.031, em abril de 1990, promulgada no início do governo Collor de Melo, que iniciou seu mandato em março do mesmo ano. A Lei implementou o Programa Nacional de Desestatização (PND) e se tornou a expressão máxima de uma política liberalizante que inaugurava uma nova fase na Administração Pública Brasileira (NUNES, 2007).

Como uma das demonstrações da opção pelo modelo neoliberal, e a tendência adotada de redução do Estado brasileiro, em um modelo iniciado ainda no governo Collor de Melo, criou-se, no governo Fernando Henrique, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado em 1995 pelo então Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare). O PDRAE buscava direcionar os serviços não exclusivos do Estado para a atuação pública não-estatal, por meio da ideia de que “esses serviços ganhariam em qualidade, sendo otimizados mediante menor utilização dos recursos, com ênfase nos resultados, de forma mais flexível e orientado para o cliente-cidadão mediante controle social” (SOUZA, 2013, p. 25).

Importante destacar que O Mare, coordenado por Bresser Pereira, partia do princípio de que as funções do Estado deveriam ser de coordenar e financiar as políticas públicas, e não de executá-las (Rezende, 2008). Ressalta-se que, segundo o autor, o governo FHC, por meio do Mare, afirmava peremptoriamente a necessidade de flexibilização dos controles sociais sobre o Poder Público Executivo, buscando implementar uma administração gerencial. Em mensagem emitida pelo Mare (1995), afirmava-se que a Constituição de 1988 levaria o Estado a um retrocesso burocrático sem precedentes, promovendo um surpreendente engessamento do aparelho estatal.

Inaugurava-se no Brasil o modelo da Administração Pública Gerencial, que teve como influência direta as reformas de Thatcher, como relata Cardoso e Marques

(2014), iniciada ainda no governo Collor de Melo, em 1990, seguindo-se ao longo dos presidentes que o sucederam.

O Brasil ingressava mais adensadamente em um perfil de um Estado Regulador, tendo a Administração Pública brasileira mudado especialmente após o advento da Constituição de 1988, dentro de demandas que foram criadas na Carta Magna. Diversos direitos sociais foram criados, contudo há ainda grande lacuna entre o que está expresso e sua concretização (LEAL, 2009).

Foi nesse contexto que surgiram as primeiras leis brasileiras determinantes das regras dos contratos das PPPs, quais sejam: (a) o regime de concessão de serviços públicos em fevereiro de 1995, com a Lei 8.987; (b) as regras adicionais para concessões comuns, em julho de 1995, com a Lei 9.074; (c) a definição dos procedimentos de aprovação de projetos para composição do Plano Nacional de Desestatização em setembro de 1997, com a Lei 9.491.

O governo Fernando Henrique Cardoso, referencial na busca da Administração Pública Gerencial no Brasil, teve como foco em seu governo a ampliação da estrutura da malha energética, sua recuperação, bem como transporte, comunicação e saneamento, por conta de seu valor estratégico. A Lei 8.987/1995 foi o primeiro grande avanço de seu governo no sentido de buscar essa guinada na Administração Pública brasileira. Em seu contexto estava “o avanço no programa de privatização tradicional, uma vez que os capitais privados, ao participarem das licitações no segmento de serviços públicos, passaram a ter garantia de novos contratos” (NUNES, 2007, p. 59).

Conforme o Mare (1997), as principais diretrizes para o Estado brasileiro eram a descentralização das atividades para os entes federados, bem como para o setor público não estatal, e a desconcentração mediante maior autonomia dos órgãos da Administração Pública.

O Estado brasileiro começou a aderir mais a ideia de Estado Regulador em diversos setores, sendo a sua definição como “como um conjunto de regras de conduta e de controle da atividade privada pelo Estado, com a finalidade de estabelecer o funcionamento equilibrado do mercado” (DI PIETRO, 2004, p. 56). A regulação também, para além de regras de atividade voltadas para economia, atua no sentido de proteção do interesse público como centro constitucional.

O controle tem direta relação com as Agências Reguladoras, essenciais dentro da ótica da descentralização pretendida, envolvendo o ente regulador dentro de

questões elaboradas por Moreira e Soares Júnior (2006, p. 87), que dão um norte para seu entendimento:

Quais os critérios de composição de preços praticados pela atividade regulada; como definir os instrumentos necessários para a mensuração e controle das tarifas praticadas (e lucros dos operadores); a demandas pelos serviços regulados será mais bem atendida pela estruturação do mercado através do processo regulatório ou pela dinâmica de livre mercado; o aporte de investimentos exigidos para a produção de bens e serviços em determinadas atividade econômica pode ser suportado pelos recursos públicos ou exigem capital privado; o tipo de controle será técnico-administrativo ou político; em que medida a intervenção normativa com controle técnico-administrativo ou econômica com controle político deturpa a finalidade perseguida pelo processo regulatório.

O Brasil iniciou uma busca, ao transferir os monopólios públicos para o setor privado, pela minimização do impacto social e mercadológico na concentração dos serviços, tendo como papel a criação de “[...] autarquias com a finalidade de regular e fiscalizar a produção privada destas atividades econômicas de interesse coletivo” (DERANI, 2002, p. 34).

Há, portanto, uma mudança de paradigma com a privatização de setores, mas não no que se refere aos objetivos dos serviços públicos, e sim em relação aos meios pelas quais essas atividades prestacionais se valem. Por um lado, as

[...] instituições reguladoras podem cuidar do interesse público, enquanto os prestadores de serviços públicos serão agentes privados, com fins lucrativos, funcionando nas empresas privatizadas de acordo com os critérios comerciais e assumindo os riscos comerciais associados à atividade econômica (NESTOR; MAHBOOBI, 2000, p. 20).

Pois bem, esse foi o cenário prévio à consolidação das PPPs na legislação nacional, que seguiria na esteira do processo de privatizações e concessões iniciados pela Lei 8.987/1995. Como bem explica Belsito e Viana (2013, p. 78), a “[...] lógica encampada pela Lei de PPP foi a de incentivar o interesse e a participação da iniciativa privada em projetos de concessão, sobretudo aqueles que não seriam viáveis na forma da Lei 8.987/95”. Abria-se, dessa forma, uma alternativa possível de contratação a serviços não executáveis financeiramente com pagamento de tarifa por usuários.

Ainda que o processo das parcerias tenha tido como propulsor o governo Fernando Henrique, a legislação específica sobre as PPPs só viria a ser criada pelo governo Lula no ano de 2004 (DIAS, 2014).

A Lei das Parcerias Público-Privadas no Brasil se deu por meio da Lei 11.079 em dezembro de 2004, segundo ano do então governo Luis Inácio Lula da Silva (Lula). A regulamentação da Lei se deu por meio do Decreto 5.385/2005, criando um órgão, em nível federal, para tal regulamentação – o Comitê Gestor de PPPs (CGP), assemelhando-se a outros colegiados existentes no âmbito do Executivo Federal.

Anteriormente à Lei Federal 11.079/2004, que instituiria as PPPs, alguns Entes Federativos já tinham legislações próprias sobre o tema, como o caso de Minas Gerais, que criou a Lei 14.686/2003; seguida por Santa Catarina, com a Lei 12.930/2004; São Paulo, com a Lei 11.688/2004; Goiás, Lei 14.910/2004; e Bahia, com a Lei 9.290/2004. Todas essas leis foram promulgadas antes de dezembro, quando da criação da Lei Federal sobre o tema (CPDOC, 2010).

A publicação da Lei 11.079/2004 representou um avanço na consolidação das PPPs no Brasil como forma de viabilização de investimentos, dada a possibilidade de superação de limites orçamentários e a crescente demanda populacional. Além disso, partindo para um modelo mais avançado de administração gerencial, as parcerias possibilitaram que fossem agregados ao Estado parceiros que poderiam suprir demandas sociais trazendo para os serviços a serem implementados a expertise própria do serviço privado.

A superação trazida com a lei permitiu que se ampliasse o escopo das parcerias público-privadas, em sentido amplo, pois podem ser consideradas parcerias as concessões, os contratos de gestão com organizações sociais (OS), os termos de parceria com as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), estas voltadas para os serviços sociais, o próprio Estatuto das Cidades – no que tange a empreendimentos urbanísticos. Todas essas modalidades, existentes previamente à lei das PPPs, são, sob a ótica de Sundfeld (2005), múltiplos vínculos negociais de trato continuado estabelecidos entre Administração Pública e particulares, e realizados para viabilizar serviços públicos que sejam de interesse coletivo.

A Lei federal 11.079/2004 inspirou-se na legislação já vigente em outros países, especialmente a inglesa, tendo sido definidas, no Brasil, duas modalidades de parcerias: (a) modalidade administrativa, de inspiração inglesa, na qual firma-se o contrato de forma a alocar o órgão estatal como usuário direto ou indireto do serviço oferecido, sendo o destinatário dos serviços prestados a Administração Pública ou a coletividade direta; (b) modalidade patrocinada, de inspiração na legislação francesa,

consistindo na oferta de serviço público pelo parceiro privado mediante determinada cobrança tarifária dos usuários do serviço (THAMER; LAZZARINI, 2015).

Para Thamer e Lazzarini (2015, p. 65), a Lei Federal definiu o marco regulatório nacional das PPPs, trazendo algumas premissas básicas para que um contrato seja definido dentro do padrão de PPP, quais sejam:

(1) o contrato envolva a realização dos projetos de construção, financiamento, operação e transferência de bens ao poder público; (2) a duração do contrato varie entre 5 e 35 anos e seu valor seja superior a R\$ 20 milhões; (3) a possibilidade de complementar a arrecadação da tarifa com contraprestação pública; (4) o pagamento público condicionado à efetiva prestação do serviço e ao desempenho do parceiro privado; (6) o pagamento público garantido por seguro ou garantias emitidas por fundo garantidor.

O modelo serviu para superar as limitações orçamentárias para investimentos em infraestrutura, essenciais para o Brasil, visto ser um país em desenvolvimento. Além disso também possibilita a superação do discurso de ineficiência da máquina pública para empreendimentos específicos, modificando, com a Lei, a ideia de um Estado provedor para um Estado-regulador (THAMER; LAZZARINI, 2015).

Nesse específico, a modalidade das PPPs traz uma superação a lacunas deixadas pela Lei 8.987/1995, no que se refere às concessões de serviço público, possibilitando a participação do Poder Público de forma supletiva ou total do parceiro e seu uso em serviços não rentáveis ou menos rentáveis ao setor privado.

Como visto, a lei das PPPs surgiu como o desenvolvimento de parcerias entre o setor público e privado no Brasil, especialmente após a Constituição de 1988 e seu amplo rol de direitos sociais. Para tanto, a Administração Pública, tida como burocrática e ineficiente, somando-se aos níveis de endividamento e inflação do Brasil no período, levaram a uma guinada apoiada pela população na escolha de representantes que tinham como discurso a redução do tamanho do Estado.

O Estado brasileiro passou então a buscar assumir mais um papel de regulador, indutor e normatizador, ou seja, gerencial, do que propriamente aquele que financia as obras de infraestrutura e serviços públicos. Fomentando e facilitando as parcerias com os entes públicos, o Brasil trouxe o arcabouço normativo já consolidado na Europa, iniciado na Inglaterra. Buscou essa nova forma de gestão para o Brasil, sendo marcante a mudança nos marcos jurídicos brasileiros, especialmente com a Lei de Concessões e Permissões, Lei 8.987/1995 e Lei das PPPs, Lei 11.079/2004,

delimitando de forma marcante o início de um Estado Regulador em substituição ao anterior modelo de Estado Provedor.

## **6. O Estado e sua relação com o setor público no Brasil: legislações de relacionamento entre setor público e privado**

Entre um Estado provedor, com serviços públicos e sua participação na sociedade, e um Estado regulador, há algo em comum: a relação entre o setor público e privado em uma sociedade, variando em grau e forma. Historicamente falando, conforme explicado por Morado Nascimento e Freitas (2017, p. 89), há uma divisão de períodos relativo às parcerias em obras ligadas à infraestrutura, qual seja:

1º fase, meados do séc. XIX a 193 – predomínio de empresas estrangeiras responsáveis pela construção de ferrovias, portos, serviços urbanos (iluminação, transporte, saneamento) e pequenas hidroelétricas;

2º fase, 1930 a 1955 – Estado se destaca como grande realizador de obras públicas (infraestrutura energética e de transporte e ampliação de serviços urbanos);

3º fase, iniciada em 1955 até a década de 1980 – realização de infraestrutura por meio de atividade privada contratada pelo Estado, com predomínio de empresas de capital nacional.

A interação entre o setor público e privado, mormente no que se refere à infraestrutura, é quase sempre dada pela realização das obras por empresas do setor privado, em uma interação que varia com o Ente Público por meio de regras legais refletidas nas relações contratuais. No Brasil, especificamente no período da ditadura militar, conforme Pulhez (2014), houve um incremento das relações na busca pelos militares do período por competência e qualidade em grandes obras estratégicas para o governo do período, existindo dispositivos para transferência de funções executivas do Estado para as empresas privadas.

Após o período, com a Constituição de 1988, a relação entre o setor público e privado ganhou assento constitucional, conforme previsão no art. 175 da Carta, determinando que “incumbe ao poder público, na forma da Lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.” Trata de uma norma de eficácia limitada, por depender, para a produção de todos os efeitos, de leis que venham a regulamentar o texto constitucional, dentro dos critérios criados pela lei fundamental.

A partir da Constituição de 1988, portanto, criou-se um marco normativo constitucional trazendo uma obrigação de normatização infraconstitucional. Tem-se que o dispositivo trata de parcerias público-privada em um sentido amplo, como era mais comumente utilizado antes da edição da Lei 11.079/2004, como explica Binenbojm (2005, p. 160):

Na verdade, até a edição da Lei nº 11.079/2004, a expressão PPP vinha sendo empregada entre nós em sentido mais amplo - e, por vezes, equívoco - mercê de influências estrangeiras as mais variegadas, para designar os múltiplos vínculos negociais, de trato continuado, estabelecidos entre a Administração Pública e particulares, com vistas ao desenvolvimento, por estes últimos, de atividades econômicas ou sociais com algum coeficiente de interesse coletivo). Assim, designaram-se como PPPs desde as concessões e permissões de serviços públicos (regidas pela Lei nº 8.987/95 e por leis específicas e setoriais, agora rebatizadas como concessões comuns), aplicáveis aos serviços de cunho econômico, até os mais recentes contratos de gestão com organizações sociais (regidos pela Lei nº 9.637/98) e termos de parceria com organizações da sociedade civil de interesse público (regidos pela Lei nº 9.790/99), aplicáveis aos serviços de natureza social.

Ou seja, em sentido amplo, as parcerias público-privadas eram consideradas todas as formas de regulamentação do art. 175 da CF/1988, em suas diversas modalidades, e, de forma específica, trata-se de designação de modalidade específica de contrato administrativo, com regime jurídico próprio à espécie.

As múltiplas parcerias entre o setor público e privado presentes hoje no ordenamento jurídico nacional foram sendo regulamentadas a partir da década de 1990, tanto de forma ampla quanto de forma setorial, em farta legislação para áreas estratégicas como telecomunicações, energia, petróleo, gás, portos, ferrovias e outras. Na área social, tem-se ainda as leis sobre Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e ainda a legislação atinente a empreendimentos urbanísticos das cidades, o Estatuto das Cidades.

Todo esse arcabouço normativo, criado entre 1993 e 2001, buscou, de forma comum, a viabilização do compartilhamento de obrigações que, de forma clássica, eram do Estado, possibilitando o compartilhamento, mediante regime jurídico e contratuais próprios, com entes privados.



## 6.1. Legislação de base em seu modelo original e reformatado: a Lei Geral de Licitações e Contratos

Como visto, a Constituição brasileira trouxe, em seu bojo, como orientação ao estado brasileiro, as parcerias entre o setor público e privado para a prestação de serviços públicos. Para tanto, na norma geral constitucional, previu que sempre seriam essas parcerias feitas por meio de processo licitatório, a ser regulamentado em lei infraconstitucional.

Tem-se então a Lei das Licitações como marco referencial inicial para possibilitar contratação e parceria de entes privados em obras e serviços públicos, regulamentada a modalidade por meio da Lei 8.666/1993, seguindo vigente até a edição da Lei 14.133, de abril de 2021. Torna-se então opcional, detendo uma *vacatio legis* “optativa” de dois anos<sup>4</sup> para revogação total da Lei 8.666, que ocorrerá em definitivo em abril de 2023.

Contudo, apenas como forma de entendimento histórico-contextual, é importante salientar que a Lei 8.666/1993, criada por imposição e, portanto, após a Constituição de 1988, não foi o primeiro marco relativo a licitações no Brasil. Alves (2020) descreve a existência de uma evolução histórica de normas licitatórias, iniciada no Brasil Império, modificada na República Velha, Era Vargas, República Nova, Governo Militar e redemocratização consolidada com a Constituição de 1988, sendo esse período dividido entre a Lei 8.666/1993 e atualmente estando na Lei 14.133/2021.

De forma sintética, e seguindo a classificação de Alves (2020), tem-se, como primeiro momento normativo o Decreto 2.926 do Império, de 14 de maio de 1862, perdurado vigente até 1922, quando da entrada em vigor da 2ª Constituição brasileira. A partir desse momento, seguiram-se outras legislações, que fogem ao escopo deste trabalho, sendo essencial o período da ditadura militar de 1964, e dentro do regime imposto o Decreto Lei 200/1967 que, conforme o autor, implementou as modalidades de licitação de concorrência, tomada de preços e convite.

Importante salientar que, no período, foram definidos princípios a serem seguidos pela Administração pública, como: planejamento, coordenação,

---

<sup>4</sup> Cabe aqui salientar que, conforme previsto nos art. 193 e 194 da Lei 14.133/2021, a *vacatio legis* optativa não se aplica às novas sanções administrativas, crimes e penas, processos e procedimentos judiciais a eles relativos, sendo aqueles referidos na 8.666/1993 já revogados. Está expresso no art. 193, Inciso I que há revogação imediata nos: “arts. 89 a 108 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei” (BRASIL, 2021).

descentralização, delegação de competência e controle. Nascia, com o decreto, um esboço do que seria usado como base para a Lei 8.666/1993.

Contudo, antes da Constituição de 1988, no processo de redemocratização iniciado na segunda metade da década de 1980, foi editado o Decreto Lei 2.300/1986, que definiu de forma sintética as licitações em cinco artigos, dando à União o dever de legislar sobre normas gerais licitatórias e, aos demais Entes, legislar sobre os demais temas, adaptando-os à suas realidades próprias. Importante mencionar que foram criados, junto ao decreto, princípios básicos à espécie, como: igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e outros (ALVES, 2020).

Nota-se a existência de um hiato que viria a ser suprido apenas com o advento da Lei 8.666 em junho de 1993, em uma norma que buscou ser um instrumento que daria maior qualidade às contratações da Administração. Freou-se, assim, um problema que havia se evidenciado no impeachment do presidente Collor de Mello: a corrupção da administração pública.

Utilizando tanto o Decreto Lei 200/1967 como esboço, e tomando como base primordial o Decreto Lei 2.300/1986, a Lei 8.666/1993 foi criada com um conjunto de 126 artigos que, dado o volume normativo, buscou maior detalhamento na modalidade para mais segurança contra corrupção, vindo também a burocratizar os procedimentos da espécie (CASAGRANDA, 2020).

Como base de um processo licitatório, tem-se a lei como um instrumento jurídico que permite que se convidem parceiros, por meio de critérios predeterminados, à contratação pela Administração Pública, obtendo-se a oferta que seja mais vantajosa. O procedimento de licitação é, portanto, o instrumento que dá início aos contratos administrativos, mitigando a corrupção e possibilitando maior controle de servidores designados para contratações.

A Lei de Licitações, seja a anterior ou a atual, condensa as normas primordiais da Administração Pública sobre contratos administrativos, que são conceituados como sendo “[...] o ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 177).

Para Di Pietro (2015), como características dos contratos públicos, tem-se: (a) finalidade pública; (b) Administração Pública como Poder Público; (c) obediência à forma da Lei; (d) procedimento legal; (e) natureza de contrato de adesão; (f) natureza

intuitu personae; (g) mutabilidade; (h) presença de cláusulas exorbitantes. Isso significa dizer, de maneira simplificada, que o Estado detém prerrogativas em sua posição de supremacia sobre o particular, conforme decorre dos itens acima.

Há, no entanto, conforme Di Pietro (2015), especificidades quanto as PPPs, seja na modalidade de concessão patrocinada ou concessão administrativa. Essas decorrem da perda da natureza de cláusula exorbitante nessa modalidade de parceria, pois a prestação de garantia não é, nesses casos, ônus apenas do contratado, sendo prevista também para o parceiro público.

Pois bem, a Nova Lei de Licitações (NLL) foi publicada no governo do presidente Jair Bolsonaro, especificamente no dia 1º de abril de 2021, criando outro marco normativo para as contratações entre o poder público e privado. A lei teve, no âmbito de sua promulgação, 28 vetos presidenciais, dos quais cinco revertidos por nova deliberação do Congresso Nacional. A NLL tem quase 200 artigos e teve como escopo a substituição não apenas da Lei 8.666/1993, mas também da Lei do Leilão (10.520/2002), Lei do Regime Diferenciado de Contratação (12.462/2011), incorporando ainda diversos decretos, regulamentos federais dispersos, jurisprudências do Tribunal de Contas da União (TCU) do hiato de existência da Lei 8.666 (BRASIL, 2021).

A NLL trouxe em seu bojo objetivos do procedimento licitatório (art. 11), em seus incisos<sup>5</sup>, bem como 22 princípios a serem observados quando da aplicação dos dispostos da Lei. Ainda assim há críticas ao conjunto normativo quanto aos propósitos, pois, conforme Souza (2022, p. 1.200),

[...] muitos desses importantes propósitos acabaram sendo limitados pelo texto conservador da lei, que não os cristalizou em mecanismos e ferramentas mais eficazes para o cotidiano prático da contratação pública, que continua presa a procedimentos excessivamente rígidos e formais, com pouca margem de manobra para os gestores públicos. Obviamente, o medo da corrupção desempenha um papel relevante nesta opção legislativa.

---

<sup>5</sup>[...]

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Sobre a validade da Lei, além do que já foi dito, o Ministério da Economia recomendou sua não aplicação, em princípio, sendo esta prevista e possível em norma, pela não existência, quando do início de vigência da Lei, do Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), local em que se publicam todos os atos praticados no procedimento. Ademais, com a edição da NLL, tornou-se necessária a regulamentação de diversos dispositivos, conforme previsto no art. 187 da NLL, caso não queiram utilizar-se dos regulamentos da União criados (SOUZA, 2022).

A propósito, importante ressaltar a relevância da NLL com a preocupação em transparência da norma, com a previsão do art. 194, que traz a implementação do PNCP, possibilitando a centralização da divulgação de atos de licitação em um local unificado. Com isso, parte da crítica à antiga lei de licitações parece ser atendida, na medida em que, com o PNCP, será dada mais transparência a licitações em cidades menores, onde a publicidade, em geral, fica mais restrita aos nichos locais.

A lei demanda a publicidade no PNCP do caderno de encargos (art. 54) com todo conteúdo do ato convocatório, e as licitações não publicadas ali não terão efeito jurídico. Além disso, outras informações devem ser publicadas no portal, dentre elas plano de contratação, diálogo de normalização, editais de contratação direta, registros de preço, faturas eletrônicas etc. (SOUZA, 2022).

Contudo, para o escopo deste trabalho, não nos cabe esmiuçar as regras estatuídas na Lei 14.133/2021, bastando uma apresentação do escopo de criação e algumas inovações, e se torna expresso nos art. 2º e 3º da Lei 14.133/2021 a sua aplicação subsidiária às PPPs. Para Souza (2022), a nova lei buscou a correção de lacunas da 8.666/2013, mas a autora entende que, por si só, as novas ferramentas legislativas não possibilitarão o saneamento de problemas já tidos com a lei anterior, sendo necessário o aprimoramento técnico dos servidores no uso dos instrumentos legislativos recém-criados.

## **6.2. Lei das parcerias público-privadas no Brasil: criação e evolução do marco legal**

Como escopo desta pesquisa envolve, primordialmente, as parcerias público-privadas, torna-se essencial um estudo relativo às inovações trazidas pela Lei 11.079, em 30 de dezembro de 2004. Contudo, como visto, é essencial que se entenda o

contexto amplo da denominação dada para parcerias entre o setor público e privado para, a par de tal distinção, aprofundar-se no contexto da lei das PPPs.

Sob esse prisma, dentro da Lei 11.079/2004, tem-se a concessão patrocinada, que trata, em verdade, de uma modalidade do gênero concessão de serviço público. Nela, a remuneração do concessionário está ligada, em parte, a uma tarifa paga pelo usuário do serviço, somada a uma complementação devida pelo poder concedente, conforme pode ser visto no art. 2º, §1º da Lei das PPPs.

Nessa modalidade de PPP, importa anotar a distinção em relação à concessão comum, regida pela Lei 8.987/1995. A questão essencial é que, na concessão comum, além da cobrança de tarifa, o concessionário pode ser remunerado por outras receitas, desde que não seja feita pela Administração Pública. Ou seja, o aporte extra dado pela Administração, de forma complementar às tarifas pagas pelo usuário, é a pedra angular que distingue as duas modalidades.

Importante salientar que é possível, na modalidade de concessões comuns da Lei 8.987/1995, que seja dada uma contraprestação não pecuniária, cf. art. 6º, incisos III e IV, mas essa modalidade não desnatura o caráter da concessão comum (BINENBOJM, 2005).

Há ainda de se distinguir a concessão comum da concessão patrocinada pelo que se refere à forma de distribuição de riscos em serviços e obras. Na modalidade da PPP, há “repartição objetiva de riscos entre as partes”, cf. art. 4º, inciso VI (BRASIL, 2004), enquanto na concessão comum da Lei 8.987/1995 há assunção de risco da execução da obra ou serviço pelo concessionário, in verbis “por sua conta e risco”, cf. art. 2º, incisos II, III e IV (BRASIL, 1995).

Existe ainda a concessão administrativa, segunda modalidade prevista na Lei das PPPs, especificamente em seu art. 2º, §2º, sendo um contrato em que a Administração Pública é usuária direta ou indireta, mesmo que se trate de execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Para que fique mais clara a modalidade, o texto normativo das PPPs trouxe, nos art. 2º, §4º e o art. 5º, inciso I, vedações específicas, quais sejam: (a) contratos de valor inferior a dez milhões de reais; (b) período de prestação de serviço inferior a cinco anos ou superior a 35 anos, incluída eventual prorrogação; (c) contratos que tenham como objeto único o fornecimento de mão de obra, de fornecimento e instalação de equipamentos ou execução de obra pública (BRASIL, 2004).

A finalidade precípua da criação das concessões administrativas foi a de explorar serviços públicos sem rentabilidade econômica,

[...] como, por exemplo, os serviços de infraestrutura sanitária, penitenciária, educacional etc., respeitando-se a indelegabilidade de funções de regulação, jurisdicional, de poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado (art. 4º, inciso III, da Lei nº 11.079/2004). Isso demonstra que essa modalidade de parceria tem objetos diferenciados das demais, podendo ser aplicada aos serviços públicos de saúde, mantendo-se a sua gratuidade (SASSO, 2016, p. 119).

Além disso há possibilidade de se separar a concessão administrativa em duas subespécies – a primeira delas, a concessão administrativa de serviço público,

[...] espécie do gênero concessão de serviço público, sendo este prestado diretamente ao usuário, sem cobrança de qualquer tarifa, e sendo o concessionário remunerado por contraprestação pecuniária do Poder Público (em conjunto ou não com outras receitas alternativas). Em tal hipótese, a Administração Pública é de ser considerada a usuária indireta dos serviços, vez que estes são prestados diretamente pela concessionária à população. Este seria o caso, por exemplo, de um serviço de coleta de lixo, sem cobrança de tarifa dos usuários diretos (BINENBOJM, 2005, p. 162).

Essa subespécie apresenta-se próxima à concessão patrocinada, pois relaciona-se à concessão que envolva serviços econômicos não autossustentáveis e, como diferença, não se torna viável a cobrança de usuários diretos. Justifica-se, assim, a contraprestação por parte do Poder Público de maneira total ou parcial, neste último caso quando possível a geração de receita alternativa.

A segunda modalidade é a concessão administrativa de serviços ao Estado, subespécie de contrato de prestação de serviços em que são oferecidas utilidades, como usuária direta, à Administração Pública. A diferença que se faz em relação a um contrato comum de prestação de serviço se dá em termos monetários, exigindo-se do parceiro privado um investimento inicial que seja superior a vinte milhões de reais, seja em obras ou equipamentos que estejam vinculados e sejam essenciais à prestação de serviço futura a ser realizada (BINENBOJM, 2005).

As PPPs são caracterizadas, em suas espécies, por terem uma alocação de risco repartida, que inclusive pode ser revista em casos específicos relativos a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária, cf. art. 5º (BRASIL, 2004).

Essa flexibilidade permite que possa ser estabelecido mais eficientemente a repartição de risco para cada caso, excluindo o engessamento burocrático e para cada

setor que for utilizada a modalidade. Dessa maneira, o agente público responsável poderá, na elaboração da licitação, considerar as peculiaridades de cada objeto de contrato, alocando os riscos e modulando-os. Conforme Pinto (2006), a alocação de riscos permitiu uma economia de 60% nas contratações em PPPs no Reino Unido.

O que se verifica é que a lógica econômica que reside por detrás da concessão administrativa de serviço público é permitir que seja utilizada a modalidade das PPPs como atrativo a serviços econômicos não rentáveis, atrelado à flexibilidade de repartição de riscos atinente ao próprio gênero. No caso das concessões administrativas de serviços ao Estado, para Binenbojm (2005, p. 163), “[...] prende-se não apenas ao esgotamento da capacidade de endividamento e investimento do Estado, mas também à busca por um aumento do grau de eficiência na gestão de obras e serviços públicos e no dispêndio de recursos oficiais”.

Há um incentivo para a execução de tarefas para os parceiros, em todas as modalidades, flexibilizando riscos e compartilhando-os, e com a possibilidade, a depender da modalidade, de aportes diretos da Administração Pública ou mediante tarifas de usuários, trazendo para o Estado a possibilidade de uma maior eficiência gerencial por parte dos parceiros privados.

A possibilidade, ainda, de que se tenha um investimento inicial, em algumas modalidades, possibilita ampliação ou recuperação de infraestruturas para as quais o Ente Público não teria recursos orçamentários, sendo essa parte interna de licitação para a contratação de PPP.

Como se nota, a Lei 11.079/2004 trata de uma lei geral sobre contratações públicas, dentro dos limites constitucionais instituídos pelo art. 22, XXVII. É ladeada com os marcos licitatório, com a Nova Lei das Licitações 14.133/2021, a Lei 8.987/95 e demais marcos regulatórios federais, como as leis setoriais, propiciando à Administração Pública formas de prestação de serviços públicos, em parceria com o setor privado.

Especificamente a Lei 11.079/2004 permitiu o enfrentamento de cenários de exaurimento de recursos públicos, com mecanismos inovadores para o contexto brasileiro, seguindo os moldes difundidos principalmente pela Inglaterra e França, países que demonstraram grandes cases de sucesso com a utilização do modelo de PPP.

Importa dizer, no entanto, que as PPPs são revestidas de um caráter de excepcionalidade, exigindo-se, no texto legal, que qualquer contratação na

modalidade seja previamente lastreada por estudo técnico que demonstre conveniência e oportunidade da contratação na opção parceria público-privada. Esses estudos devem sempre demonstrar um comparativo com as demais formas de contratação, mostrando ser a forma para o desenvolvimento de determinado projeto na otimização do uso de recursos públicos. A questão está marcada no art. 10, inciso I, alínea “a” da lei, de forma expressa (BRASIL, 2004).

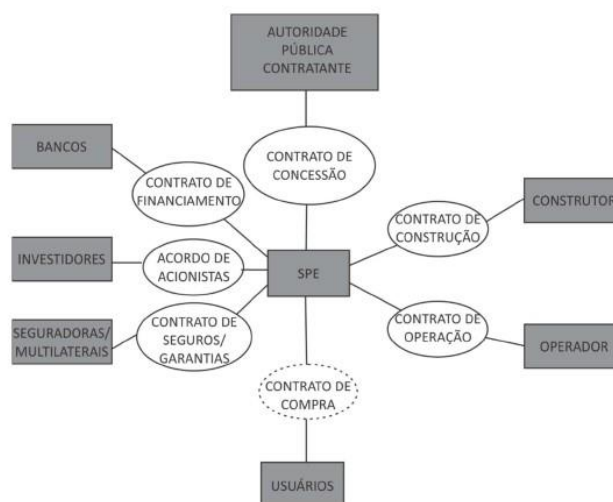
A justificativa das PPPs se dará baseada, portanto, no que se conhece por value for money (VfM), sendo definido pelo BID (2017, p. 13) como “uma combinação ótima entre os custos assumidos pelo setor público para desenvolver um projeto de infraestrutura, e seu aporte para atender satisfatoriamente as necessidades dos usuários”. A expressão representa mais do que a tradução literal pode permitir entender, indo para além de custos financeiros para execução, chegando até a ideia do benefício social agregado. Mais uma vez recorrendo ao BID (2017, p. 20), explica-se o termo da seguinte forma:

Ainda que o VfM possa ser visto como uma medida de retorno para o setor público, não é um indicador financeiro tradicional de rentabilidade, visto que não só envolve o comportamento dos fluxos de caixa de um projeto, mas também incorpora, dentro de suas principais determinantes, a distribuição de riscos entre o Estado e o investidor privado, a proporção de aportes públicos e a capacidade de autogeração de fundos por parte da infraestrutura em si.

Logo, ainda que aponte, de forma mais imediata, para retornos financeiros, tem maior relação dentro de suas determinantes à distribuição de riscos e à autogeração de riscos.

No âmbito das União, salienta-se a criação do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas, consoante ao art. 16 da Lei das PPPs. Busca-se com isso garantia apta a criar um lastro para o pagamento de obrigações atinentes aos parceiros públicos, sejam eles de quaisquer entes da União (federais, estaduais, distritais ou municipais), e essas garantias se tornaram fundamentais para estruturação dessas parcerias (MENDONÇA, 2017).



**Figura 1: Relação contratual entre os agentes envolvidos em uma PPP**

Fonte: Brito e Silveira, 2014.

O compartilhamento de riscos referido, conforme Brito e Silveira (2014, p. 12), envolve uma complexa estrutura no âmbito do contrato a ser realizado, podendo envolver “[...] autoridade contratante, investidores, bancos, seguradoras, fornecedores de insumos, empresa construtora, operador e, quando é o caso, comprador da produção”. A inovação das PPPs, reforçando, trata da possibilidade de transferência de riscos do Estado ao ente privado, no que se tem, na figura 1 acima, como a Sociedade de Propósito Específico (SPE), que fará, por sua vez, a interlocução entre agentes diversos no processo de produção, o gerenciando.

Sindfeld (2005) aduz acerca de alguns problemas que podem advir da modalidade de contratação das PPPs, os dividindo em quatro riscos, quais sejam: (1) comprometimento irresponsável de recursos públicos futuros; (2) comprometimento com contratações de longo prazo sem um bom planejamento e estruturação; (3) abuso populista no patrocínio de concessões; (4) desvio no uso das concessões administrativas.

O primeiro deles se refere à possibilidade de que compromissos impagáveis sejam assumidos pela escolha de projetos que efetivamente não são prioritários, existindo dispositivos legais que buscam, na Lei PPP, evitar o primeiro problema (SINDFELD, 2005).

Quanto ao segundo dos riscos apresentados – falta de planejamento e estruturação –, demanda que a opção pela PPP seja estruturada de forma a comparação das modalidades existentes em elementos concretamente aferíveis,

sendo essa necessidade de ponderação presente, também, no corpo legislativo da Lei das PPPs, em específico em seu art. 4º, sobre o qual já se discorreu acima.

Sobre o abuso populista no patrocínio estatal das concessões na lei de PPPs, Sindfeld (2015, p. 56) explica que

Os governantes populistas são muito sensíveis a essas pressões e, podendo, tenderão sempre a conter reajustes tarifários e criar isenções para segmentos de usuários, transferindo os ônus respectivos para quem não vota em eleição: os cofres públicos. A concessão patrocinada, se tem valor e importância inegáveis, é também instrumento potencial desse desvio. Atenta a isso, a Lei PPP, além das diretrizes do art. 4º – que se somam às da Lei de Responsabilidade Fiscal – instituiu um mecanismo para tentar conter as distorções: exigiu autorização legislativa específica para cada concessão patrocinada em que mais de 70% da remuneração do concessionário fique a cargo da Administração.

O quarto risco exposto pelo autor, de desvio de uso da concessão, usa a Lei das PPPs para casos em que seria possível a utilização de contrato administrativo da Lei de Licitações em contratos que não haveria investimento do parceiro privado que justificasse a longa duração prevista na Lei, que pode chegar até 35 anos.

Ou seja, a lei das PPPs deve ser utilizada em seu sentido teleológico, para qual fora concebida, dentro da lógica da criação de uma alternativa que possibilita o financiamento privado para que serviços públicos e sua infraestrutura seja implantado, expandido ou recuperado, em um cenário de escassez de recursos públicos e endividamento estatal. A inclusão de financiamento privado, na ordem mínima de R\$ 10 milhões, que inicialmente eram R\$ 20 milhões, é um montante mínimo razoável para o investimento em valor que será paulatinamente amortizado pelo parceiro.

Buscar enfrentar os problemas estatais por meio de soluções como a PPP vem se mostrando viável, possibilitando um intermediário menos gravoso do que as privatizações, pois nas PPPs o Estado continua como detentor dos bens, sendo uma alternativa menos traumática dentro do contexto de disputas políticas entre um Estado Mínimo e o Estado Provedor, sob a ótica de um Estado Gerencial.

Fica claro que, superadas algumas possibilidades de uso desvirtuado da Lei das PPPs, elas se tornam hoje a melhor alternativa para que se contemple o setor de infraestrutura no Brasil. Isso porque possibilita que se recupere, amplie e crie serviços públicos estratégicos para o crescimento do país diante das demandas crescentes populacionais e mercadológicas, e limitações orçamentárias e inflacionárias que, geralmente, perpassam pelos Entes Públicos brasileiros.

## 7. Gargalos na infraestrutura rodoviária do Tocantins

### 7.1. Importância do modal rodoviário no Tocantins

Para o funcionamento da economia de um Estado, tem-se, como uma das atividades fundamentais, o transporte, o que possibilita tanto o deslocamento de pessoas quanto de cargas de um ponto a outro. O modal rodoviário é o principal sistema logístico do Brasil, com relevância dada pela priorização desde o início da República, que priorizou esse tipo de transporte em detrimento aos demais.

O Tocantins tem uma área de 277.423,627 km<sup>2</sup>, representando uma fatia de 3,26% do território brasileiro, localizado na região Norte em uma posição privilegiada, limitado geograficamente com Bahia, Piauí, Maranhão, Goiás, Mato Grosso, Pará (IBGE, 2021).

Uma das características do Estado é a posição estratégica, que, se somada a uma malha viária bem estruturada, pode permitir grande avanço econômico, visto o potencial caracterizado pela geolocalização do Estado, como explica Neto (2022, p. 56):

Segundo o documento Plano de Logística de Transportes de Cargas do Estado do Tocantins–PELT-TO, 2016, as áreas geográficas limítrofes ou próximas e que, em função dessa proximidade, estabelecem ou poderão estabelecer ligações comerciais e/ou logísticas com o Tocantins, configuram uma área de 984.395 quilômetros quadrados (12% do território brasileiro), que equivale a 3,5 vezes o território tocantinense.

Para tanto, torna-se essencial uma malha rodoviária com infraestrutura de qualidade para que se possa promover as ligações comerciais, dado que a posição estratégica já é reconhecidamente uma vantagem ao Estado. Como visto, os custos relativos à qualidade da malha rodoviária são preponderantes para a competitividade no mercado sendo, atualmente, afetados em cerca de 37% devido à má condição das rodovias.

Sobre o fluxo de cargas nas rodovias tocantinenses, essas são

[...] constituídas principalmente por mercadorias das cadeias do agronegócio, com destaque para as cadeias produtivas de grãos (soja, milho e arroz) e carne bovina. Segundo IBGE (2021b), o Tocantins o seu entorno selecionado produziu, em 2020, cerca de: 66,29 milhões de toneladas de soja, 56,76 milhões de toneladas de milho e 1,55 milhões de toneladas de arroz, além de deter um efetivo de rebanho bovino de 103,79 milhões de cabeças (NETO, 2022, p. 526).

A principal rodovia tocantinense é a Transbrasiliana (BR-153), ligada diretamente com a história da criação do Estado. A rodovia corta o Brasil de forma longitudinal e teve seu início de construção em 1960, sendo asfaltada em 1974. A rodovia integra a BR-153 que, em sua totalidade, atravessa o Brasil desde o Pará até o Rio Grande do Sul, denominada Transbrasiliana (DNIT, 2009).

A rodovia guarda grande ligação com a criação do Tocantins. Para Nunes, Melo e Bracarense (2020, p. 48), a criação da rodovia foi uma

[...] estratégia bastante importante para a integração das regiões norte e sul do país e para a estruturação e instalação do Estado do Tocantins, devido à sua influência na urbanização do território, em que milhares de novos moradores chegaram para ocupar os vazios existentes, propiciando o surgimento de várias cidades ao longo da rodovia, com instalação de comércios para abastecimento regional e expansão de novas fronteiras agrícolas trazendo o desenvolvimento para a região.

Pode-se dizer que a rodovia representou algo como uma coluna vertebral para a criação do Estado, que detém, portanto, forte conexão com a infraestrutura rodoviária, como o restante do País, na composição e criação do Estado.

A BR-153 acarretou um processo de urbanização no Tocantins, essencialmente em povoados e cidades situadas no eixo rodoviário, sendo processo relevante para o Tocantins. Segundo Souza (2002, p. 78),

A importância desta rodovia pode ser medida pelo número de novas cidades criadas após sua construção. Emergiram daí centros como Araguaína, Colinas de Goiás, Guaraí, Miranorte, Paraíso do Norte, Gurupi, Alvorada, entre outras. A Transbrasiliana ainda se constitui na principal artéria do desenvolvimento do Estado, por onde circula grande parte de sua riqueza. Até então, a maioria dessas cidades nortenses eram lugarejos estagnados em função do isolamento em que se encontravam e sem grandes perspectivas de crescimento, uma vez que o governo do estado não possuía condições financeiras para efetuar um investimento de tamanha envergadura.

Até a década de 1950, dado o abandono do norte goiano, foi graças a BR-153 que se dinamizaram as cidades, possibilitaram-se o surgimento de núcleos urbanos e o crescimento da região. Tudo se consolidou com a Constituição de 1988 e a criação do Estado, em que houve a ampliação de seu crescimento, devido a sua independência e aos investimentos na malha rodoviária, dentre outros fatores.

A partir dos anos 1990, após a criação do Estado, é possível verificar por dados do IBGE o crescimento populacional gerado com a abertura de acesso e novas

rodovias no Estado. Para Nunes (2020), houve, no período, um crescimento geral, mas principalmente em localidades margeadas por rodovias no Tocantins.

Para que seja compreendida a malha rodoviária tocantinense, importante conhecer as rodovias estaduais. Conforme a Agência de Transporte, Obra e Infraestrutura do Tocantins (Ageto), o Estado conta com 32 rodovias estaduais, nominadas em uma numeração que se inicia na TO-010 até a TO-460<sup>6</sup>(TOCANTINS, 2023).

A nomenclatura das rodovias estaduais do Tocantins seguem um padrão estabelecido, separando-se em: (a) *rodovias radiais*, que partem da capital Palmas, tendo a numeração entre 001 e 099 (p.ex. TO-010), em um total de 9 rodovias<sup>7</sup>; (b) *rodovias longitudinais*, orientadas no sentido Norte-Sul, atravessando o Tocantins, conectando as divisas entre Estados, com numeração entre 101 e 199 (p.ex. TO-134), em um total de 5 rodovias; (c) *rodovias transversais*, aquelas que ligam as regiões leste e oeste do Estado, com numeração entre 201 e 299 (p.ex. TO-201), em um total de 7 rodovias; (d) *rodovias diagonais*, cortam o Estado na diagonal, tendo a numeração variando entre 301-399 (p. ex. TO-374), em um total de 7 rodovias; (d) *rodovias de ligação*, aquelas que conectam duas rodovias estaduais ou uma rodovia estadual com uma federal, seguindo em qualquer direção, numeradas entre 401 e 499 (p. ex. TO-407), em um total de 4 rodovias (TOCANTINS, 2023).

## 7.2. Qualidade da malha rodoviária estadual no Tocantins

O Tocantins, como visto, detém o modal rodoviário como o seu principal sistema logístico. Conforme dados divulgados pela Confederação Nacional dos Transportes – CNT (2022), em uma análise realizada em relação a 3.573 km de rodovias pavimentadas no Estado, verificou-se que 66,5% da extensão da malha rodoviária apresentava problemas, 33,5% em condições satisfatórias e 0,6% tinham o

---

<sup>6</sup> Importante, para conhecimento das rodovias estaduais e sua nomenclatura, explicação da nomenclatura dada pela Ageto: “A nomenclatura das rodovias estaduais é definida pela justaposição do prefixo “TO” a três algarismos. Os dois últimos algarismos, no caso das Rodovias Longitudinais, Transversais e Diagonais, indicarão a posição da rodovia em relação a Palmas e aos limites extremos do Estado (Norte, Sul, Leste, Oeste, Noroeste, Sudoeste, Nordeste, Sudeste) numa sistemática de cálculo semelhante à utilizada pelo DNIT. Para qualquer categoria de rodovia, os dois últimos algarismos poderão variar de 0 (zero) a 99 (noventa e nove)” (TOCANTINS, 2023).

<sup>7</sup> Considerando a divisão da própria Ageto de trechos da mesma rodovia TO-030, subdividida na página do órgão em 3 trechos com nomes diversos: Rodovia Joaquim Lopes Macaípe, Rodovia Elveciano Barros Cabral e Rodovia Ecológica Lico Leitão.

pavimento totalmente destruído, sendo identificados 60 pontos críticos na malha rodoviária do Tocantins. Estimou-se, para a recuperação dessas rodovias, seja com ações emergenciais, de restauração e de reconstrução, um montante de R\$ 1,83 bilhão.

A estrutura rodoviária total do Tocantins, incluindo-se aí as não pavimentadas, compõe um total de 13.200 km, e as pavimentadas representam um total de 27,06%. Do total da malha rodoviária, 2.749 estão sob a jurisdição federal (NETO, 2022).

Para a CNT (2022), as condições que se encontram as rodovias tocantinenses aumentam o custo operacional de transporte em cerca de 37%, o que reflete na competitividade dos produtos tocantinenses e, por outro lado, afeta o custo de vida no Estado. Torna-se, essencial, sob esse prisma, a identificação dos pontos de maior gargalo na infraestrutura rodoviária e, essencialmente, a correção da extensão que apresenta problemas, que chega a quase 67% segundo a CNT.

Verifica-se, por meio do levantamento realizado, a ampliação do custo de produtos que entram no Tocantins e daqueles que são produzidos no Estado, em evidente prejuízo causado por ocasião de falhas na infraestrutura rodoviária, sendo um dos gargalos para propiciar o maior crescimento econômico do Estado.

**Figura 2: Custos relativos à condição das rodovias estaduais tocantinenses**



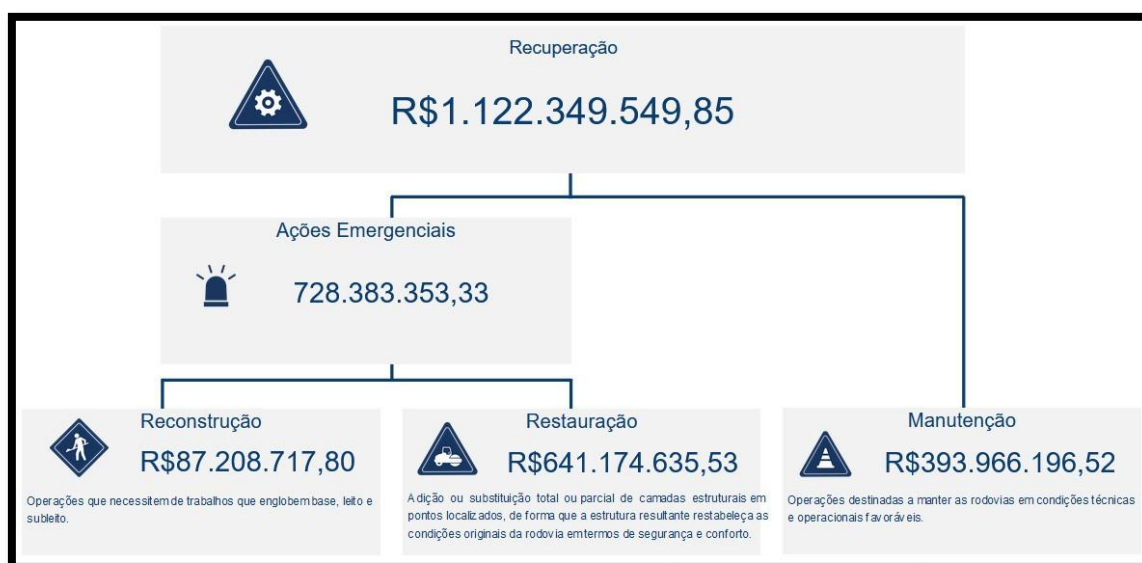
Fonte: Painel de Consulta Dinâmica aos Resultados da Pesquisa CNT de Rodovias, CNT, 2021.

Importante notar que, de forma estimada, conforme visto na Figura 2, a CNT verifica a possibilidade de prejuízos financeiros na ordem de R\$ 131 milhões de reais, com a elevação do custo operacional para o Estado em cerca de 48,2%. Esse impacto

reflete diretamente na vida e no custo de vida do tocantinense, bem como nos custos relativos a produtos produzidos no Tocantins e escoados internamente e para outras regiões do País, denotando um déficit de competitividade em razão desses custos agregados.

Por si só os números apontam para necessidade de reestruturação da malha rodoviária tocantinense, importando agora tratar acerca dos custos relativos à melhoria dos problemas identificados. Cabe ressaltar que os filtros utilizados para a coleta de dados do painel de consulta dinâmica do CNT foram relativos apenas à malha rodoviária estadual do Tocantins, pois, para efeito deste estudo, busca-se identificar esse escopo estrutural, ressaltando-se que existe também malha rodoviária federal extensa no Estado.

**Figura 3: Custos estimados para recuperação das rodovias estaduais tocantinenses**



Fonte: Painel de Consulta Dinâmica aos Resultados da Pesquisa CNT de Rodovias, CNT, 2021.

Como se nota, há alto custo relativo à recuperação das rodovias estaduais, sendo estimado um total de R\$ 1,123 bilhão de reais para que sejam reconstruídas, restauradas e feita a manutenção, como se verifica na Figura 3.

Para se ter uma noção, o orçamento previsto para o estado do Tocantins no ano de 2023 é de R\$ 12,8 bilhões de reais, e os custos estimados para manutenção das rodovias estaduais tocantinenses, se utilizados apenas recursos públicos estaduais, representaria uma fatia de mais de 9% do orçamento público estadual. A questão esbarra, então, nesse específico, nas dificuldades que já foram demonstradas

nos capítulos anteriores de investimento do Poder Público em demandas cada vez mais crescentes nos Estados, e a necessidade de que se firmem parcerias com entes privados na busca de soluções para as demandas, como é o caso das PPPs.

Verifica-se na Lei Orçamentária Anual 2023 do Tocantins a alocação de algo em torno de R\$ 320 milhões de reais distribuídos em: restauração, estruturação, pavimentação, projetos, sinalização, licenciamento, conservação, manutenção e fiscalização de rodovias. O montante representa menos de 30% do estimado pela CNT para que as rodovias tocaninenses fossem restauradas e se evitasse o prejuízo causado pela ampliação do custo dada pela condição das rodovias<sup>8</sup>.

A recuperação das rodovias é, portanto, primordial para alavancar a economia tocaninense, tanto dando maior competitividade aos produtos locais quanto para redução dos custos de vida da população. Para tanto, torna-se essencial verificar a qualidade da malha rodoviária tocaninense.

**Figura 4: Estado das rodovias estaduais tocaninense segundo critérios de pavimento, sinalização, geometria e estado geral**

Rodovia	UF	Extensão	Estado Geral	Pavimento	Sinalização	Geometria
TO-010	TO	62	Ruim	Ruim	Regular	Ruim
TO-010/BR-235	TO	4	Péssimo	Regular	Péssimo	Péssimo
TO-020/BR-010	TO	66	Ruim	Ruim	Regular	Ruim
TO-040	TO	113	Regular	Regular	Regular	Ruim
TO-050	TO	171	Regular	Regular	Regular	Regular
TO-050/BR-010	TO	106	Ruim	Ruim	Ruim	Ruim
TO-080	TO	262	Regular	Regular	Regular	Ruim
TO-222	TO	111	Regular	Regular	Regular	Regular
TO-280	TO	177	Regular	Ruim	Regular	Ruim
TO-280/BR-010	TO	3	Ruim	Regular	Ruim	Péssimo
TO-335	TO	183	Péssimo	Péssimo	Péssimo	Ruim
TO-336	TO	117	Regular	Regular	Regular	Ruim
TO-342	TO	19	Regular	Regular	Regular	Ruim
TO-373	TO	192	Regular	Regular	Regular	Regular
TO-387	TO	125	Ruim	Ruim	Péssimo	Péssimo
TO-445	TO	23	Regular	Regular	Regular	Ruim
TO-498	TO	79	Ruim	Regular	Péssimo	Péssimo

Fonte: Painel de Consulta Dinâmica aos Resultados da Pesquisa CNT de Rodovias, CNT, 2021.

Pela análise da Figura 4, é possível notar que nenhuma das estradas estaduais avaliadas apresenta estado geral bom ou ótimo, sendo necessário um grande investimento para a melhoria das rodovias, essenciais à economia. Em se comparando com as rodovias federais no Estado, percebe-se a discrepância no estado das rodovias, e a necessidade de um maior aporte de investimentos para a

<sup>8</sup> Importante especificar que existe mais recurso alocado por verbas parlamentares obrigatórias, que não foram analisadas para efeito deste estudo.



malha viária, conforme se nota na Figura 5, no comparativo entre a qualidade das rodovias estaduais e federais.

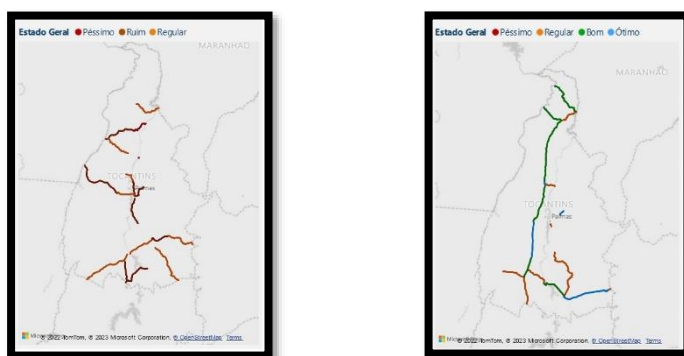
**Figura 5: Comparativo de qualidade das rodovias federais e estaduais do Tocantins**



Fonte: Painel de Consulta Dinâmica aos Resultados da Pesquisa CNT de Rodovias, CNT, 2022.

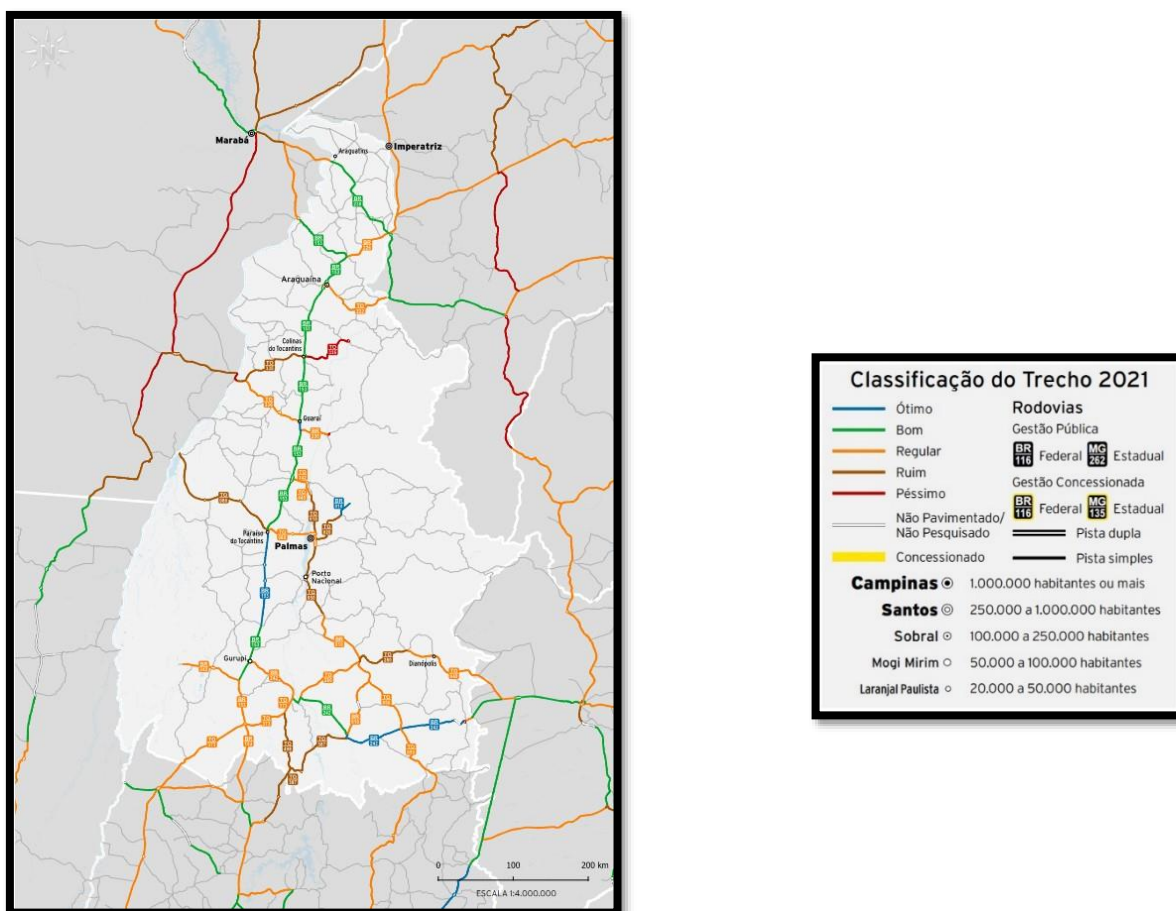
Evidencia-se, com o comparativo da Figura 5, a necessidade de maior investimento na malha rodoviária estadual, sendo ela complementar à malha federal, e de grande relevância, principalmente para a interiorização da logística no Tocantins, que detém como característica a produção do agronegócio, que necessita dessas vias para escoamento da produção.

**Figura 6: Malha rodoviária tocantinense, na ordem, Estadual e Federal**



Fonte: Painel de Consulta Dinâmica aos Resultados da Pesquisa CNT de Rodovias, CNT, 2021.

Figura 7: Malha rodoviária tocantinense



Fonte: Painel de Consulta Dinâmica aos Resultados da Pesquisa CNT de Rodovias, CNT, 2021.

Com a visualização do mapa rodoviário, Figuras 6 e 7, torna-se possível verificar os principais gargalos em referência a rodovias problemáticas, e a necessidade de se alocarem mais recursos, seja por via direta ou por meio de parcerias com o setor privado, para que seja efetivada a melhoria da malha rodoviária tocantinense.

Não se pode esquecer, ainda, da necessidade que se faz de expansão da malha rodoviária tocantinense, também prevista no orçamento e nos recursos apresentados acima, o que reduz mais o montante previsto para recuperação das rodovias existentes, que, cabe ressaltar, anualmente desgastam-se de forma natural devido a sua utilização.

O crescimento do Tocantins, desde antes de sua criação e ao longo do período pós 1988, é marcado por territorialização e crescimento econômico sempre

ligado a rodovias, à transformação da infraestrutura rodoviária, inicialmente pela rodovia federal BR-153 e, depois, com a criação do Estado, por rodovias estaduais conectando a malha rodoviária. Isso propiciou mobilidade territorial e tornou a região atraente de forma econômica (NUNES; MELO; BRACARENSE, 2020).

Para Nunes, Melo e Bracarense (2020, p. 78), as rodovias,

[...] associadas com outras estratégias governamentais para integração econômica e social da Amazônia ao Centro-Sul do país, provocaram grandes transformações sociais, econômicas e espaciais no Estado do Tocantins. O acesso promovido pelas rodovias possibilitou apresentar a região norte de Goiás as outras regiões do país e inseri-la no contexto econômico nacional, o que culminou em um novo desenho territorial com o povoamento da região através da ocupação urbana e rural, valorização das terras, posterior expansão e modernização agropecuária e melhorias na infraestrutura urbana.

Mostra-se a essencialidade de investimentos na área da infraestrutura para manutenção do crescimento econômico do Tocantins, buscando-se recursos para que seja reestruturada a malha viária, agora já consolidado o Estado, para que desponte ainda mais na economia nacional.

Dentre os entraves vistos, há grande lacuna entre os recursos disponíveis no Setor Público tocantinense e as demandas apresentadas quanto à ampliação, estruturação e manutenção das rodovias estaduais, sendo necessário um estudo sobre a viabilidade de que sejam firmadas parcerias com o setor privado para tais serviços públicos de infraestrutura de rodovias, como o caso das PPPs. No capítulo seguinte, analisaremos vantagens, desvantagens e riscos desses projetos, tendo em vista as limitações que já se verificam quanto à manutenção e ampliação da rede rodoviária tocantinense exclusivamente pelo Poder Público estadual.

## **8. PPPs e reestruturação da malha rodoviária tocantinense: uma análise de possibilidades**

Como visto, há grande gargalo quando se observam a qualidade das rodovias estaduais tocantinenses, os recursos necessários para sua conservação, reestruturação e qualidade e o orçamento estadual disponível para manutenção de toda máquina pública. Desta feita, vê-se no Estado os mesmos problemas que trouxeram ao Brasil a necessidade de se terem novas formas de parceria entre o público e o privado para que se possibilitasse superar as limitações orçamentárias do Poder Público.

Foi nesse mesmo cenário, em nível federal, que se editaram as legislações concernentes às concessões de serviço público, em especial, no ano de 2004, a edição da Lei 11.079/2004. Essa Lei permitiu, em âmbito federal, a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no governo Luiz Inácio Lula da Silva, superando entraves orçamentários e permitindo a parceria com o setor privado no investimento em serviços públicos diversos.

O primeiro passo para se analisar a possibilidade de utilização das PPPs para resolução dos problemas relativos à conservação das rodovias estaduais tocantinenses refere-se à efetiva demonstração de que os serviços fornecidos por rodovias concedidas na modalidade PPP são de fato de melhor qualidade. Para tanto, importante analisar os dados da CNT para a questão.

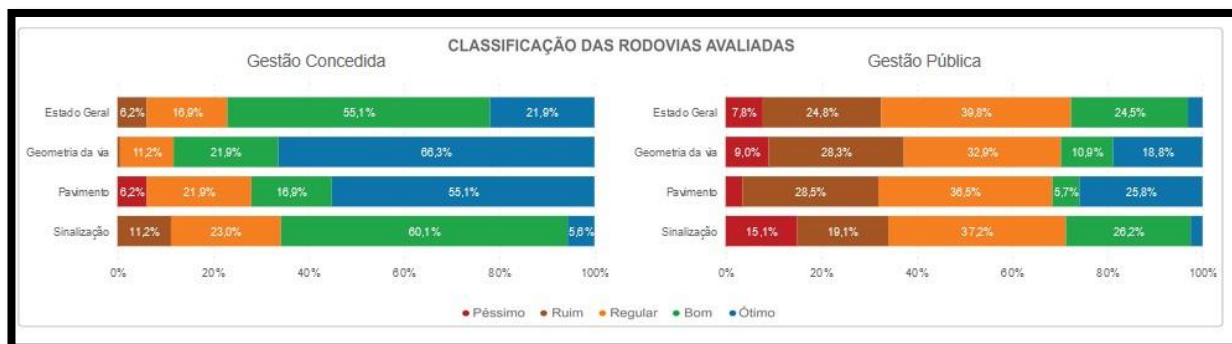
No Tocantins, no que se refere à infraestrutura de rodovias, nota-se, conforme estudos da Confederação Nacional do Transporte (CNT), uma qualidade maior na conservação das rodovias concedidas, sendo a modalidade ainda incipiente no Tocantins, e apenas no âmbito federal. Isso porque

A variação entre os incrementos nos custos de operação indica que as vias concedidas têm tido mais sucesso em manter um nível de serviço mais elevado, ao mesmo tempo que revela que os recorrentes baixos orçamentos têm sido um fator limitante para que a gestão pública possa elevar o nível de qualidade de sua infraestrutura rodoviária (CNT, 2021, p. 201).

O nível de serviço das rodovias concedidas apresenta, conforme CNT, uma qualidade maior se comparado às rodovias sob gestão pública, apresentando um indicativo de possibilidades a serem consideradas para o Tocantins, visto as dificuldades já elencadas quanto às rodovias estaduais. A Figura 8 demonstra o

comparativo entre as rodovias sob gestão pública e concedidas no Estado, e já denota o horizonte do possível para a melhoria de qualidade da malha tocantinense.

**Figura 8: Comparação em qualidade de rodovias sob gestão pública (estadual e federal) e concessões nas rodovias do Tocantins**



Fonte: Painel de Consulta Dinâmica aos Resultados da Pesquisa CNT de Rodovias, CNT, 2022.

Fica nítida na Figura 8 a diferença de qualidade das rodovias, isso porque estão sendo consideradas, quanto à gestão pública, as rodovias federais, que, como visto no capítulo anterior, ainda são superiores em qualidade às públicas estaduais tocantinenses. Nota-se, nesse aspecto, possibilidade de desafogamento orçamentário para o Estado bem como a melhoria das rodovias, o que, como consequência, trará ganhos econômicos para o Estado, bem como aportes de investimento inicial, se feitos na modalidade PPP. Isso possibilitará grande melhoria na infraestrutura de forma mais imediata e sem impactos financeiros de grande monta, por serem amortizados ao longo dos anos no contrato de parceria.

Na Figura 8, é possível constatar, tendo como comparativo o estado geral das vias, que, nas concedidas, o percentual somado de bom e ótimo encontra-se no patamar de 77%, enquanto nas públicas tem-se um patamar de bom e ótimos somados de 27,6%. Uma diferença absurda que se reflete em custos operacionais para quem transita pelas vias e que, via consequencial, em ampliação dos custos para o tocantinense, seja o que produz, seja o que consome.

Segundo aspecto a ser analisado refere-se à vontade política manifesta em Leis estaduais, buscando entender se há lastro jurídico para se ter, como solução, a modalidade de concessão prevista na Lei das PPPs para que se encontre a solução dos problemas relativos às rodovias tocantinenses.

Sob esse aspecto, além da possibilidade de viabilização da recuperação da malha viária via PPPs, por meio do que está regulamentado na Lei 10.079/2004, tem-se ainda a edição da Lei Estadual tocantinense 3.666, de 13 de maio de 2020, que instituiu o Programa de Parcerias e Investimentos (PPI) do Estado do Tocantins, regulamentando sua utilização por meio de uma estrutura administrativa para lançamento de estudos sobre essa viabilidade (TOCANTINS, 2020).

O PPI foi criado com o objetivo de fortalecer a interação entre a iniciativa pública e privada no Estado, por meio da execução de empreendimentos e infraestrutura públicos, estando incluído no rol do programa:

Art. 1º [...]

§1º [...]

I - os empreendimentos públicos de infraestrutura, turismo sustentável, destinação final de resíduos sólidos e energia fotovoltaica em execução ou a serem executados por meio de contratos de parceria celebrados pela Administração Pública Direta e Indireta do Estado;

II - os empreendimentos públicos de infraestrutura turismo sustentável, destinação final de resíduos sólidos e energia fotovoltaica que, por delegação ou com o fomento do Estado, sejam executados por meio de contratos de parceria celebrados pela Administração Pública Direta ou Indireta dos Municípios;

III - os empreendimentos públicos contratáveis sob a modalidade de Parcerias Público-Privadas - PPP;

IV - os empreendimentos e serviços públicos contratáveis sob a modalidade de parcerias estabelecidas com organizações da sociedade civil;

V - as obras e serviços de engenharia de interesse estratégico para o Estado;

VI - os empreendimentos que explorem mediante concessões públicas, atividades relacionadas ao turismo sustentável, a destinação final de resíduos sólidos e de energia fotovoltaica (TOCANTINS, 2020).

Há, portanto, a possibilidade de que sejam celebrados contratos na modalidade PPP (inciso III), especificamente em obras de engenharia como as rodovias. Pressupõe-se que todas são de interesse estratégico para o crescimento do Estado, atendendo ainda ao disposto no inciso V do mesmo dispositivo.

Os objetivos da norma estão dispostos no art. 2º da Lei estadual 3.666/2020, dentre eles está expressa a necessidade de se buscar uma gestão voltada a um Estado-Regulador, quando no inciso VI é dito que, dentre os objetivos, está “fortalecer o papel regulador do Estado e a autonomia dos órgãos de regulação”. Além disso, está expresso entre os objetivos da norma, ainda em seu inciso III, “assegurar com qualidade a expansão da infraestrutura do Estado e o emprego de política tarifária justa” (TOCANTINS, 2020). Nota-se que a busca da norma está, para além da transição da gestão para um Estado-Regulador, em um viés muito próximo ao que ocorreu inicialmente no governo Fernando Henrique, na década de 1990 (vide capítulo

1 e 2), ainda a busca por uma infraestrutura concedida a parceiros privados, mediante o pagamento, pelos usuários, de uma “política tarifária justa”, como se nota no corpo da norma.

Trata-se, portanto, de uma verdadeira normativa de desestatização, com vista ao incremento da participação de empresas privadas nos serviços públicos tocaninenses, buscando uma guinada do estado provedor para um estado regulador, seguindo, dentro da lógica estadual, de forma tardia, o fenômeno iniciado na década de 1990 com o governo federal.

Conforme se nota no art. 4º da Lei estadual 3.666/2020, especificamente em seu inciso I, a lei deve ser regulamentada mediante decretos que virão a estabelecer as “políticas estaduais de fomento à infraestrutura e desestatização”, sendo a redução do tamanho do Estado tocaninense um dos eixos da normativa (TOCANTINS, 2020).

No âmbito da Lei 3.666/2020, é criado o Conselho do Programa de Parcerias e Investimentos do Estado do Tocantins (CPPI-Tocantins), bem como a Secretaria de Estado de Parcerias e Investimentos (SPI), sendo este membro presidente da CPPI. O Conselho detém como competência o papel de opinar sobre propostas de parcerias com entes privados, acompanhamento de ações, formulação normativa relativas a parcerias, planejamento técnico das parcerias público-privadas da Lei 11.079/2004 e a proposição de medidas de desestatização (TOCANTINS, 2020).

A Lei criou ainda um fundo garantidor para as parcerias do programa instituído, com um lastro para as parcerias, conforme previsto no Capítulo III, art. 9º da Lei, a ser administrado pela Agência de Fomento do Estado do Tocantins, estipulando ainda as garantias do fundo.

Como se nota, quando se fala de conjunto legislativo, há possibilidade e vontade manifesta no conjunto normativo de se buscar esse tipo de solução para o Tocantins, existindo uma secretaria de estado própria para tal desiderato, a SPI, bem como um programa específico direcionando ações e políticas públicas a esse fim, que é o PPI.

Importante notar ainda que, especificamente sobre rodovias, está em vigor a Lei estadual 3.684, de 24 de junho de 2020, que autoriza a concessão de rodovias estaduais específicas, quais sejam:

Art. 1º [...]  
[...]

- II - Rodovias TO-010, TO-445 e TO-342, Palmas/Miracema do Tocantins/Miranorte – trecho de 108,00 Km;
- III - Rodovia TO-030, Palmas/Taquaruçu/Santa Tereza – 67,00 Km;
- IV - Rodovia TO-080, Palmas/Paraíso do Tocantins – 74,70 Km;
- V - Rodovias TO-455 entroncamento TO-255 entroncamento TO-080 – trecho de 71,00 Km;
- [...]
- VII - Rodovia TO-222 Araguaína/Filadélfia – trecho de 107,00 Km;
- VIII - Rodovia TO-500 travessia da Ilha do Bananal – trecho de 94,00 Km (TOCANTINS, 2020b).

Há, portanto, uma autorização de concessões de 521 km de rodovias estaduais, sendo a lei voltada às concessões tradicionais de forma expressa, conforme art. 1º, §1º, *in verbis*: “A concessão de que trata esta Medida Provisória ocorre na conformidade da Lei Federal 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, Lei Federal 9.074, de 7 de julho de 1995, e demais legislações aplicáveis à espécie”. Contudo, como se nota ao final, demais legislações aplicáveis acabam por não excluir a possibilidade de contrato mediante as normas da PPP.

É importante reprimir que nas PPPs são previstas as modalidades de concessão administrativa e concessão patrocinada, ambas modalidades de concessões e legislações aplicáveis à espécie do previsto na Lei estadual 3.684/2020, e de acordo com a Lei estadual 3.666/2020. Portanto, não excluída do leque de possibilidades.

Há, nesse específico, grande vantagem relativa à utilização das PPPs, qual seja, a de deixar o Estado menos sobrecarregado, pela redução da atuação estatal em tal modalidade, sendo possível que o processo de execução seja agilizado, pois os pagamentos ocorrem à medida que o empreendimento vai sendo concluído.

Existe ainda a questão econômica envolvida, tendo em vista que nas concessões tradicionais a tarifa é integralmente cobrada da população, o que pode tornar os trechos em questão menos atrativos a parceiros privados. Nesse caso, ou de inviabilidade de pagamento dos custos pelas tarifas cobradas de usuário, torna-se uma viabilidade a concessão patrocinada da lei das PPPs, permitindo projetos dessa natureza com a complementação dos custos pela Administração Pública e a vantagem de flexibilização das cláusulas contratuais, para caso se tornem rentáveis as tarifas ao longo do período da concessão, o que reduz os custos estatais envolvidos.

A utilização das PPPs pode propiciar, junto ao fundo garantidor, um ambiente mais seguro e atrativo aos investidores, sendo um meio termo necessário,



principalmente no Tocantins, onde o fluxo em algumas rodovias pode vir a não gerar uma amortização razoável para os investimentos a serem feitos nas rodovias.

Nesse aspecto, tendo em vista possibilidade normativa, factibilidade e necessidade, torna-se essencial entender que a concessão na modalidade das PPPs possibilita, para o gestor público, não apenas que tenha um maior atrativo para os parceiros privados em estradas, que podem não ter viabilidade econômica para empresas, mas ainda um maior cuidado, até mesmo em rodovias rentáveis, em uma redução do custo do pedágio para o cidadão, não onerando o deslocamento de forma excessiva.

A diferença entre a escolha por uma concessão e uma PPP patrocinada será a viabilidade econômica no caso. Sobre isso, para Soares (2006, p. 56),

Essa diferença entre uma concessão e uma PPP – ter ou não viabilidade econômica –, que em alguns casos é sutil, tem uma expressão financeira mais nítida na medida em que se espera que os primeiros projetos em PPP tenham custos mais elevados do que as concessões, por conta do risco regulatório.

Contudo, mantém-se, como política pública prevista em Lei, a desestatização do governo e, em específico no que interessa a este trabalho, mostra-se uma diretriz governamental a concessão de rodovias, seja na modalidade de concessão tradicional, seja na modalidade de concessão prevista na lei das parcerias público-privadas.

O que é certo, em princípio, é que há grande vantagem na concessão de rodovias, seja na modalidade tradicional, seja na modalidade de concessão administrativa das PPPs. Para Degasperi e Terra (2015, p. 18),

As rodovias concessionadas apresentam grandes vantagens, principalmente, melhor nível de infraestrutura, atendimento as expectativas dos usuários e diminuição dos custos operacionais adicionais, ou seja, as rodovias concessionadas apresentam menores custos aos usuários em relação ao desgaste e consumo de combustível dos automóveis, o que passa a afetar, além do aspecto financeiro, o aspecto de ambiental também.

A avaliação do VfM trata-se, conforme Gomes (2021, p. 18), de uma “abordagem quantitativa padrão de avaliação do VfM nada mais é do que a comparação em termos do Valor Presente Líquido (VPL) ajustados aos riscos da alternativa de provisão pública e a alternativa de provisão por meio de PPP”.

Os ganhos, em termos de custo e benefícios, de acordo com o Banco Mundial (2017), devem sempre superar os custos adicionais do financiamento privado. Ocorre

que a utilização das PPPs muitas vezes é revestida de razões de cunho político, como a maioria das decisões na seara pública. Mas, essencialmente com relação a esse tipo de parceria, tem-se a vantagem de sua não inclusão do investimento das contas públicas, o que pode ser deturpado de uma vantagem para eventuais mascaramentos de restrições orçamentários, ampliando a dívida do Estado (CRUZ; SARMENTO, 2020).

Para Gomes (2021), há vantagem na utilização das PPPs quando é feita em vistas a um planejamento de expansão de rede para além de um único projeto ou de uma única área. Aqui pode-se fazer referência às diversas rodovias em que se pretende realizar a concessão, e a possibilidade, ainda, de ampliação, visto a necessidade de melhoria da malha viária e, como visto nos capítulos anteriores, a escassez de recursos para a sua realização, o que mantém, fora da ótica da concessão, um horizonte de rodovias ainda desgastadas.

Por sua vez, há também desvantagens no modelo das PPPs, citados como a

[...] alta complexidade, os maiores custos de financiamento e a baixa flexibilidade em relação aos outros modelos de contratação. Essas desvantagens indicam que a depender das características do projeto, de seu porte e das competências dos gestores públicos, a atratividade da utilização das PPPs pode ser maior ou menor em relação à outras formas de provimento de infraestrutura (GOMES, 2021, p. 23).

Contudo, a adoção do modelo das PPPs necessita de que se trabalhe, com bastante detalhe, a alocação de riscos na estruturação desses contratos, sendo essa etapa ligada diretamente ao VfM do projeto – o centro da estruturação de um projeto de PPP.

Tem-se como princípio básico para essa alocação de riscos a determinação específica daqueles direcionados à parte mais capaz, ou mesmo à parte incentivada, para que suportem esses riscos. Os riscos podem ser mitigados entre o público e o privado, e o público será suportado, de forma inevitável, pelo contribuinte.

No Brasil, como modelo conceitual de alocação de riscos, pode ser rememorado o Programa de Concessão de Rodovias Federais (Procrofe), com procedimentos iniciados antes da lei de concessões, que foi promulgada em 1995, e quase dez anos antes da Lei das PPPs, mas que pode ser analisado para efeito comparativo.

No modelo inicial, conforme Simões (2019), na primeira etapa do Procrofe, foram abrangidas rodovias de grande circulação que estivessem em situação precária,

e os contratos pactuados no período detêm como característica indefinições quanto à repartição destes.

Em sua segunda etapa, já após a Lei das PPPs, foram abrangidas rodovias que detinham grande importância logística, que ligavam as principais cidades do País, sendo o período de maior estabilidade econômica (entre 2007 e 2009), bem como a existência de marcos regulatórios bem definidos (SIMÕES, 2019).

As concessões desse período são divididas em duas fases, I e II:

As sete concessões que integram a fase I da segunda etapa apresentam poucos avanços contratuais, considerando-se o aumento na quantidade de informações regulatórias então existente e a melhora do ambiente econômico. Nessa fase destacam-se a alocação do risco correspondentes às quantidades e à variação dos preços dos insumos mão de obra e financiamento ao concessionário, bem como aqueles decorrentes de danos na rodovia que derivassem de causas que deveriam ser objeto de seguros ou ainda da regularização de passivos ambientais dentro da faixa de domínio, cujo fato gerador tivesse ocorrido após a assinatura do contrato (SIMÕES, 2019, p. 13-14).

Como se observa, dados os marcos regulatórios, as alocações de riscos se tornaram mais subsistentes, ainda que em uma prática em construção, prevendo muito mais variáveis para efeito prático, ainda ausente uma matriz de repartição de riscos, o que viria a ser aprimorado na fase II, conforme explica Simões (2019, p. 13):

Por sua vez, a fase II da segunda etapa do Procrofe apresentou mudanças regulatórias significativas, com destaque para a definição explícita de uma matriz de repartição de riscos, que, ao menos em tese, deveria reduzir a aplicação da teoria das áleas

Na terceira etapa do Procrofe, manteve-se o esquema de alocação de riscos, sendo caracterizado no período maior extensão dos seguimentos e duplicação de trechos em períodos determinados.

Dentre os riscos de uma rodovia está o de sua não manutenção em prazo razoável, o que ocorre, muitas vezes, em rodovias públicas, por dificuldades de alocação orçamentária ou mesmo por falta de prioridade em políticas públicas de manutenção de rodovias, as quais trazem uma visibilidade política baixa.

Para Guimarães (2015), o processo de alocação de riscos deve seguir regras econômicas e não meramente jurídicas, possibilitando uma maior eficiência de contratos. Cada risco deve ser alocado a quem demanda melhor potencial de gerenciamento, a ser determinado pelos estudos da matriz de riscos. Lembra-se que,

quanto mais se acumulam riscos para o parceiro privado, maior deve ser o retorno para a concessionária.

Para OCDE (2008), a maior transferência desses riscos à iniciativa privada implica para os investidores maior dificuldade em obter o financiamento da dívida, pois demandará maiores prêmios de risco para os investimentos, sendo ineficiente a alocação de todos os riscos ao setor privado.

No Tocantins, pode-se dizer que existe ainda uma primeira etapa após uma regulação da temática, sendo possível, com as experiências do Procrofe, se estabelecerem matrizes de repartição de riscos que garantem mais segurança jurídica, atratividade a parceiros e garantias para os usuários do sistema de rodovias.

Nesse aspecto, a falta de manutenção de rodovias representa um acréscimo de custo para estas quando se encontram em estado de grande deterioração, quando então representam um entrave político apto a tirar o Ente Público da inércia. Nesse sentido Colares (2011, p. 27-8) explica que

O custo mínimo do ciclo de vida de um pavimento somente pode ser garantido por meio de ações de manutenção tempestivas. Estima-se que para cada unidade monetária aplicada tempestivamente na manutenção de uma rodovia evita-se a necessidade de gastar três vezes mais na sua reconstrução. Uma rodovia pavimentada que recebe manutenção adequada dura de dez a quinze anos antes de necessitar recuperação do pavimento, mas a falta de manutenção pode levar à deterioração severa em apenas cinco anos

Para a autora, torna-se necessária a busca por contratos de PPP que tenham um período mínimo de oito a dez anos, explicando que “[...] quanto maior for o tempo do contrato, maior é o incentivo para a aplicação de novas tecnologias e para a otimização da alocação de recursos” (COLARES, 2011, p. 29).

Os contratos sob o regime das PPPs permitem a adoção de contratos de longa duração, de até 35 anos, mais especificamente, possibilitando que a vida útil das rodovias coincida com o prazo das concessões administrativas. Isso traz como incentivo ao parceiro a utilização de insumos de maior qualidade e manutenção de um maior ciclo de vida de qualidade da infraestrutura das rodovias.

No estudo sobre o VfM, devem ser ponderados ambos os fatores, tanto um tempo razoável que atenda aos ciclos da rodovia, para que o parceiro venha a utilizar materiais de maior qualidade e de duração na obra, quanto o tempo para amortização dos investimentos sem oneração excessiva do ente público.

Conforme Colares (2011, p. 29), a adoção do sistema de concessão das PPPs pode trazer uma redução de custos variando entre 10 e 40%. Isso se forem considerados apenas os custos financeiros envolvidos, no que se refere à qualidade, o que se nota, graças ao levantamento de qualidade das rodovias feito pela CNT, um acréscimo surpreendente, quando comparado com rodovias públicas em todo Brasil.

Quanto à segurança jurídica, o fundo garantidor criado pelo estado do Tocantins na Lei 3.666/2020 permite um incentivo maior aos parceiros privados, sendo um incentivo a mais para atratividade nos trechos a serem concedidos na modalidade da lei das PPPs.

Como se observa, dentro do estado do Tocantins, há marco regulatório favorável à adoção das PPPs para efeito de concessão de rodovias, devendo ser feitos estudos próprios para que sejam alocados devidamente os riscos e estudado o prazo dos contratos. Assim, possibilita-se maior qualidade das rodovias, se feito da forma correta, conforme modelos aplicados nacionalmente e em outras unidades federativas.

Para além das vantagens em relação à qualidade das rodovias, antevê-se a redução de custos operacionais para produtos tocaninenses exportados e no custo de vida da população. Isso agregado à qualidade das rodovias, como a redução de acidentes e, com maior qualidade da malha viária, o incentivo, por via da estrutura logística, de aporte de desenvolvimento, por redução do custo-Tocantins relativo ao transporte rodoviário, maior modal ainda utilizado no Estado.

Nesse cenário, mais do que a questão do orçamento restrito em comparação aos custos necessários para recuperação de toda malha rodoviária, tornam-se mais atrativas as concessões na modalidade da lei das PPPs, Isso porque permite que sejam feitas concessões viáveis economicamente ao setor privado até mesmo em rodovias em que o custeio pelas tarifas de usuário não cobririam os investimentos dos parceiros, sendo aportado recursos, para a viabilidade econômica, pelo Estado, em custos muito menores do que a manutenção de obras públicas.

## 9. Viabilidade das PPPs para reestruturação da malha viária tocantinense

A par de todo o visto, no âmbito teórico e nos estudos sobre a possibilidade de se utilizar da lei das PPPs para reestruturação da malha viária tocantinense, neste capítulo, de forma mais adensada, perfar-se-á análise acerca dos benefícios da concessão de rodovias tocantinenses. Para elaboração, toma-se como base o Estudo de tráfego: análise de viabilidade de concessão de rodovias estaduais do sistema viário tocantinense, autorizado pela Agência Tocantinense de Transportes e Obras (AGETO), Manifestação de Interesse Público-MIP, no âmbito da Secretaria de Parcerias e Investimentos do Tocantins (SPI).

Cabe, inicialmente, apresentar o produto objeto deste capítulo de estudo, que reflete, por óbvio, o objeto de estudo do documento analisado, conforme apresentado:

Estudo de Tráfego das Rodovias TO-010/TO-445/TO-342 – Entre Palmas e Miranorte, TO-030 – Entre Palmas e Santa Tereza do Tocantins, TO-050 – Entre Palmas e Porto Nacional, TO-080 – Entre Palmas e Paraíso do Tocantins, TO-222 – Entre Araguaína e Filadélfia, TO-335 – Entre Colinas do Tocantins e entroncamento com TO-010 e TO-454 – Entroncamento entre TO-225 e TO-080 para análise de viabilidade de concessão (IMTRAFF, 2021, p. 18).

Pela estimativa apresentada, trata-se de um conjunto de rodovias que, em seus trechos, compreendem um total de 546,40 Km, sendo consideradas como eixos estruturais entre regiões e polos no Tocantins, por ocasião ainda de ligar as rodovias a outros modais importantes para a logística tocantinense (IMTRAFF, 2021).

A base para o estudo foi feita em cima das condições das rodovias estaduais em levantamento feito pela Confederação Nacional de Transportes (CNT) no ano de 2018. Tendo em vista que, no gráfico apontado na página 23, baseado no estudo da CNT, existem estradas em estado bom e ótimo, o que, como visto no tópico 3.2., em que se trabalhou, no presente trabalho, a qualidade da malha rodoviária tocantinense, verifica-se, já se baseando em estudos da CNT de 2022, uma piora da qualidade das rodovias no Estado, como pode ser observado na Figura 4 no mesmo tópico. Na figura 4, é possível observar que nenhuma das rodovias estaduais foi avaliada, no ano de 2020, como boa ou ótima, ao contrário do estudo de 2018, em que a qualidade das rodovias estaduais mostrou-se em melhor condição.

O estudo de tráfego objeto deste capítulo reflete a realidade de grande parte das rodovias tocantinenses avaliadas pela CNT em 2021, mais especificamente, de um total de 1.813 Km de rodovias estaduais. O estudo concentra-se em um percentual de 30,14% da malha viária, considerada pelo estudo como a mais essencial.

Quando se refere a custos, como detalhado na Figura 3 do capítulo antecedente, tem-se um custo de recuperação da malha viária estadual de R\$ 1.122.349.549,85. Planificando os custos por igual em toda a malha e extraindo-se os 30,14% objetos do estudo para concessão, conforme estudo anexo, ter-se-á um total aproximado de R\$ 338 milhões de reais para recuperação desse percentual de rodovias. Esse cálculo é necessário para se estabelecer como parâmetro, restando ao Governo, no caso de concessão das rodovias objeto de estudo, um gasto para recuperação das demais rodovias em torno de R\$ 756 milhões de reais (CNT, 2021).

Há de se considerar, ainda, que o escopo das rodovias estudadas pode servir como paradigma a ser seguido, caso exitoso, para as demais rodovias, em sendo os resultados apresentados relevantes nas concessões que se pretendem das rodovias citadas acima.

Pois bem, dados o objeto e as considerações iniciais, demanda-se uma explicação acerca das pesquisas realizadas para o estudo em análise autorizado pela AGETO, dividida, para o que importa ao presente trabalho em: (a) pesquisa de volume de tráfego; (b) análises de adesão ao pedágio nos trechos; (c) estimativas de receita em um cenário de 20 a 30 anos de concessão; (d) divisão dos trechos em lotes para concessão.

Os dados importam para este trabalho para que se verifique a viabilidade econômica de se utilizar concessões da Lei das PPPs para as rodovias e lotes em questão. Inclui-se identificar a possibilidade de onerosidade em relação aos investimentos que se pretendem para as rodovias, dada a qualidade esperada de retorno, com seus agregados, como a redução dos custos operacionais da logística tocantinense na atualidade, e as limitações orçamentárias para a manutenção de todas as rodovias apenas com investimentos públicos.

Deve-se observar, a princípio, que, conforme a CNT (2021), os custos apenas para a manutenção de rodovias tocantinenses estaduais são estimados em cerca de R\$ 394 milhões de reais, maior do que o orçamento destinado a este ano de 2023, descartando-se ainda o investimento na ordem de R\$ 730 milhões de reais para ações de reconstrução e restauração de rodovias. Isso reforça a ausência de lastro

orçamentário para manutenção ano a ano de rodovias no Estado e a necessidade de se buscarem parceiros privados com concessões para tal fim.

Uma questão essencial que se aponta, e será aqui analisada, é acerca do retorno financeiro para investimentos privados mediante concessões, sendo certo que muitos trechos podem não mostrar viabilidade econômica atrativa para se ter retorno na modalidade tradicional de concessões. Demanda-se, assim, a utilização das concessões da lei das PPPs que possibilita a mitigação do prejuízo por aportes do Estado, ressaltando-se, muito menores do que seriam o investimento e a manutenção exclusivos do ente público.

A parceria também possibilita que o Estado venha a investir na ampliação de sua malha rodoviária, seja ela mediante novas concessões, seja mediante investimento próprio, podendo a falta de atrativo de determinados trechos ser resolvida pela concessão em lotes, o que possibilita a ampliação da malha tocantinense.

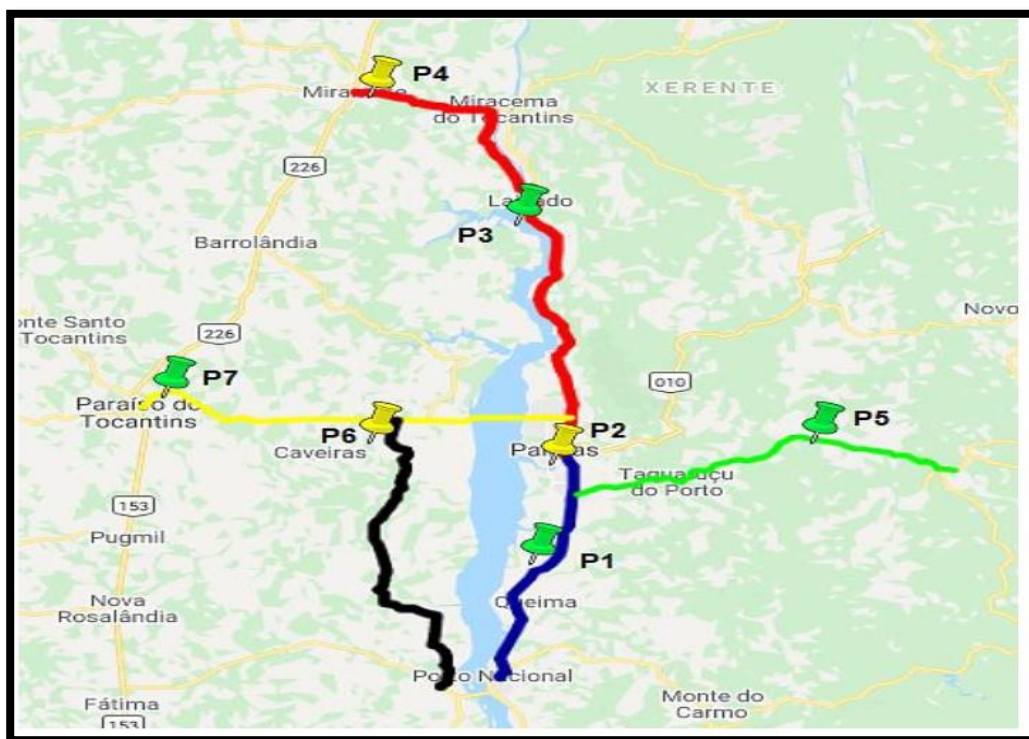
Para tanto, a escolha deste trabalho de pontos específicos a serem trabalhados quanto ao estudo autorizado pela AGETO permite um dimensionamento de possibilidade e o apontamento como melhor escolha para o cuidado com a malha rodoviária no Tocantins, conforme limitações orçamentárias já apresentadas, e os custos envolvidos em problemas estruturais com as vias.

Segue-se, para a análise realizada neste capítulo, o entendimento de Colares (2011) de que as concessões administrativas das rodovias devem ser feitas em um período não inferior a 10 anos. Deve-se buscar a ampliação do tempo ao máximo possível, visando a um incentivo às concessionárias para aplicação de tecnologias e alocação de recursos.

O estudo autorizado pela AGETO, no que se refere ao volume de tráfego nas rodovias selecionadas, foi realizado em 10 postos de medição, que tiveram as medições realizadas entre 7 dias por 24 horas e 4 dias por 16 horas. Isso permite visualização muito próxima do fluxo rotineiro das rodovias selecionadas. Os trechos podem ser vistos nas Figuras 9 e 10.

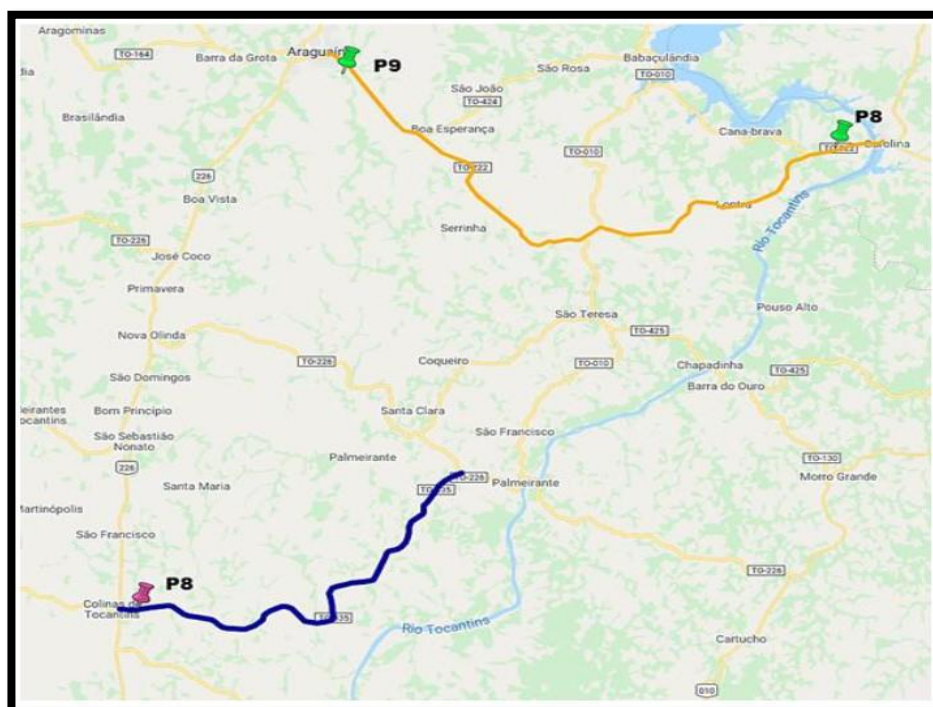


**Figura 9: Postos de pesquisa de volume de tráfego**



Fonte: IMTRAFF (2021, p. 29).

**Figura 10: Postos de pesquisa de volume de tráfego**



Fonte: IMTRAFF (2021, p. 30).

O estudo apontou para os volumes de tráfego da seguinte forma, e nos seguintes postos de medição. Como se verifica nas figuras 11 e 12.

**Figura 11 e Figura 12: Palmas X Porto Nacional, TO-050, Posto 1 e Posto 2**



Fonte: IMTRAFF (2021, p. 60 e 63).

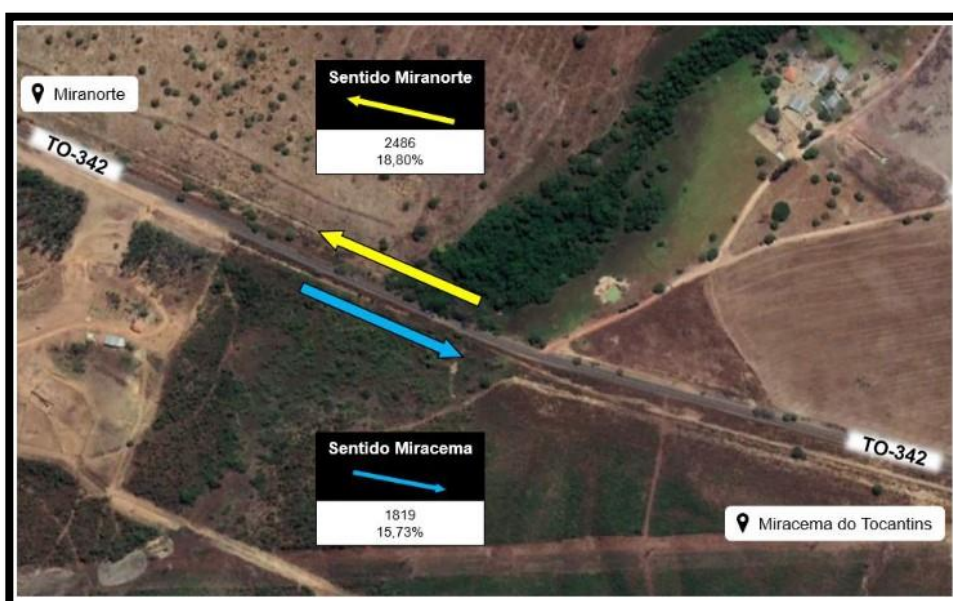
Interessante notar que dois pontos de medição foram analisados na mesma via, sendo um mais próximo à Palmas (P2) e outro mais próximo ao centro da via entre Palmas e Porto Nacional (P1). A medição foi realizada no ponto P2, mais próxima à Palmas, bem superior em quantidade de veículos que trafegam diariamente na via, como se verifica nas Figuras 11 e 12. Em ambos os pontos, a medição foi equivalente no que se refere ao tipo de veículo preponderante na via, majoritariamente veículos leves (IMTRAFF, 2021).

Entre Palmas e Lajeado, conforme Figura 13, o fluxo de veículos diário foi na ordem de 3.684 veículos por dia, sendo também prevalente a passagem de veículos leves, contando mais de 78% do fluxo no local.

**Figura 13: Palmas X Lajeado, TO-010, Posto 3**

Fonte: IMTRAFF (2021, p. 66).

Entre Lajeado e Miranorte, observou-se um fluxo diário médio de 4.305 veículos, e mais de 81% deles são leves, conforme se observa na figura 14 (IMTRAFF, 2021).

**Figura 14: Miracema do Tocantins X Miranorte, TO-342, Posto 4**

Fonte: IMTRAFF (2021, p. 69).

Cabe aqui salientar que, dentre os trechos acima (TO-050, TO-010 e TO-342), somente as duas últimas rodovias estão previstas na Lei 3.684/2020 como autorizadas para concessão. E a concessão da TO-050 não detém previsão legal, podendo ser incluída, mediante alteração legislativa, para que seja feita a concessão.

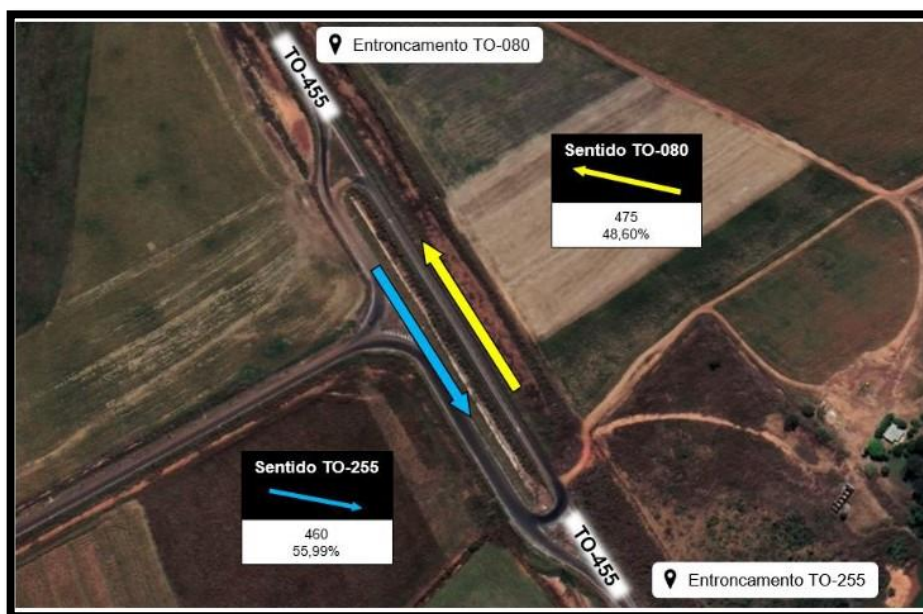
Outro trecho passível de concessão, conforme a Lei 3684/2020, é a TO-030, tendo sido feita a contabilização do fluxo de veículos, conforme Figura 15 abaixo, observando-se um fluxo diário de 3.222 veículos, dentre os quais, em ambos os sentidos, tem-se mais de 93% de veículos leves (IMTRAFF, 2021).

**Figura 15: Taquaruçu X Santa Tereza, TO-030, Posto 5**



Fonte: IMTRAFF (2021, p. 72).

No Posto 6 de observação, realizado na TO-455, observou-se um fluxo baixo que totalizou 935 veículos por dia, somando-se os dois sentidos. Há, nesse trecho, uma quantidade menor de veículos leves, representando um total de mais de 44% daqueles observados, como se verifica na Figura 16 (IMTRAFF, 2021).

**Figura 16: próximo ao terminal da VLI, TO-455, Posto 6**

Fonte: IMTRAFF (2021, p. 75).

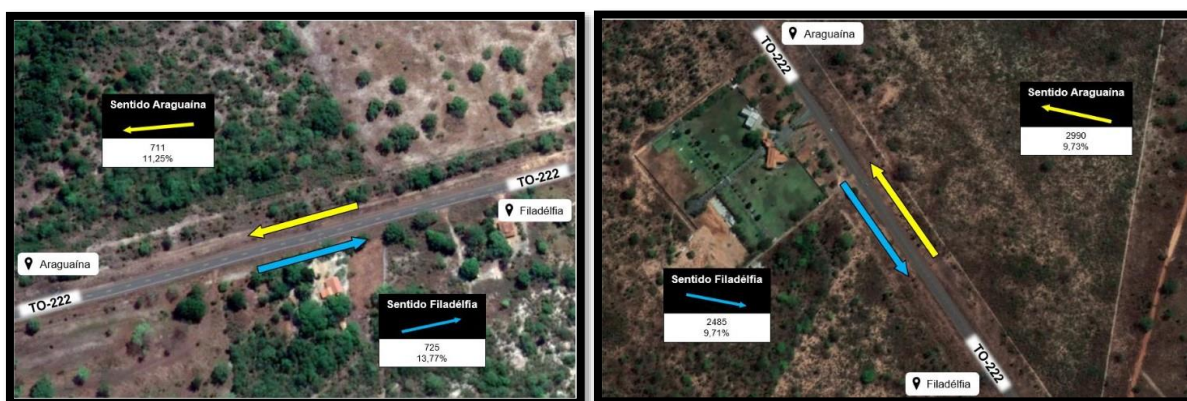
O fluxo entre Palmas e Paraíso do Tocantins pode ser visto na Figura 17, totalizando 4.243 veículos por dia, com prevalência de os veículos leves, variando a depender da via em mais de 79% dos observados (IMTRAFF, 2021).

**Figura 17: Palmas X Paraíso do Tocantins, TO-080, Posto 7**

Fonte: IMTRAFF (2021, p. 78).

Partindo para a região mais ao Norte do Estado, observa-se o trecho Araguaína X Filadélfia, em um fluxo ainda pequeno de veículos diários, totalizando 1.436 veículos por dia, em um movimento majoritário de veículos leves, acima de 86% a depender da via. Neste específico, cabe ressaltar que o Posto 8 de medição, mais próximo de Filadélfia, etapa final da rodovia, detém um fluxo muito menor de que o Posto 9 de medição, que verificou um fluxo diário de 5.475, sendo mais próximo de Araguaína, como se verifica nas Figuras 18 e 19 (IMTRAFF, 2021).

**Figura 18 e Figura 19: Araguaína X Filadélfia, TO-222, Posto 8 e Posto 9**



Fonte: IMTRAFF (2021, p. 81 e 84).

O Posto 10, ainda na região norte, localizado na TO-335, próximo à cidade de Colinas do Tocantins, verificou, como se verifica na Figura 20, um fluxo de 1.258 veículos somando-se os dois trechos, com uma prevalência de veículos leves em mais de 67% (IMTRAFF, 2021).

**Figura 20: Colinas do Tocantins, TO-335, Posto 10**

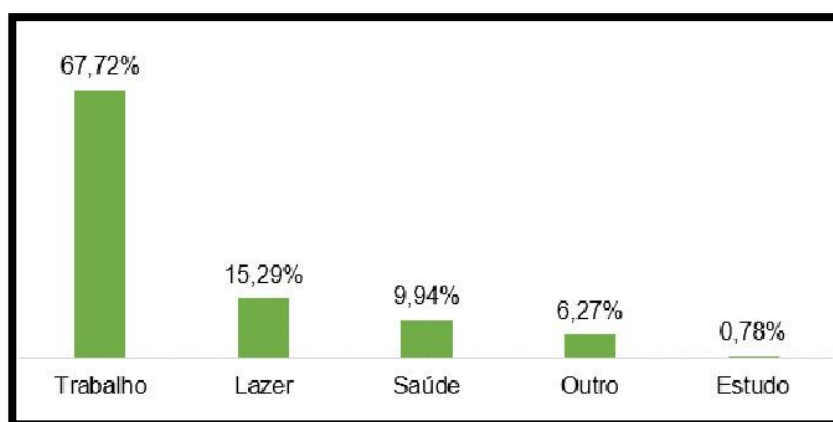


Fonte: IMTRAFF (2021, p. 87).

No total do estudo autorizado pela AGETO, foram contabilizadas 26.988 viagens diárias de veículos de passeio nas rodovias, 2.063 viagens de veículos comerciais leves e 2.502 viagens de veículos comerciais pesados, em um total de 31.554 viagens diárias nos trechos analisados.

O maior percentual de utilização das rodovias estaduais nos trechos selecionados foi identificado como sendo o trabalho, em um total de 67,72% das viagens, seguido por lazer, saúde, outro e estudos, conforme Figura 21 abaixo.

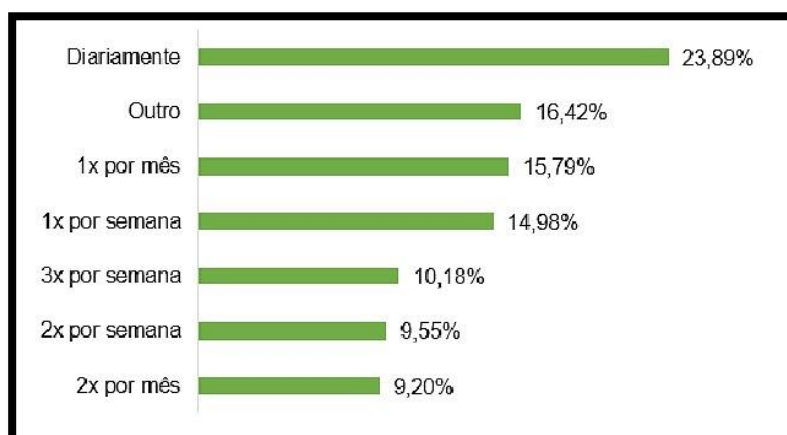
**Figura 21: Análise dos motivos de viagens pelas rodovias estudadas**



Fonte: IMTRAFF (2021, p. 93).

Há uma prevalência de viagens diárias nos trechos estudados, compondo 23,89%, conforme mostra a Figura 22, o que mostra a possibilidade de utilização de cidades satélites às principais como local de dormitório e o fluxo diário para fins de trabalho às grandes cidades, como o caso de Palmas e Araguaína.

**Figura 22: Frequência de viagens**



Fonte: IMTRAFF (2021, p. 94).

Quanto à adesão a pedágios, os estudos da IMTRAFF (2021, p. 99) abordaram a questão e, para tanto, “[...] foram criados modelos Logit para as rodovias em questão. Os modelos Logit são utilizados para verificar aceitação do pedágio e qual a tarifa ótima [...]”.

A adesão, bem como a tarifa ótima, conforme padrões e métodos utilizados no estudo, podem ser vistos na Figura 23 abaixo. O estudo utilizou como variáveis os seguintes campos: tempo adicional pela rota não pedagiada, condição da rota de desvio, preço do pedágio e serviço da via não pedagiada. O resultado pode ser visto e medido com uma adesão unificada de 78% e uma tarifa ótima média de R\$ 6,90 reais.

**Figura 23: Adesão às tarifas de pedágio e tarifa ótima**

Rodovia	Adesão Declarada	Adesão Logit	Adesão Total	Tarifa Ótima
TO-010	60%	17%	77%	R\$5,70
TO-050	61%	21%	82%	R\$7,10
TO-080	54%	27%	81%	R\$5,10
TO-222	44%	34%	78%	R\$5,10
<b>Unificado</b>	<b>54%</b>	<b>23%</b>	<b>77%</b>	<b>R\$6,90</b>

Fonte: IMTRAFF (2021, p. 100).

O estudo, para viabilizar as concessões, em uma análise próxima ao que seria o VfM, separou as concessões em lotes, permitindo uma rentabilidade econômica ao concessionado.

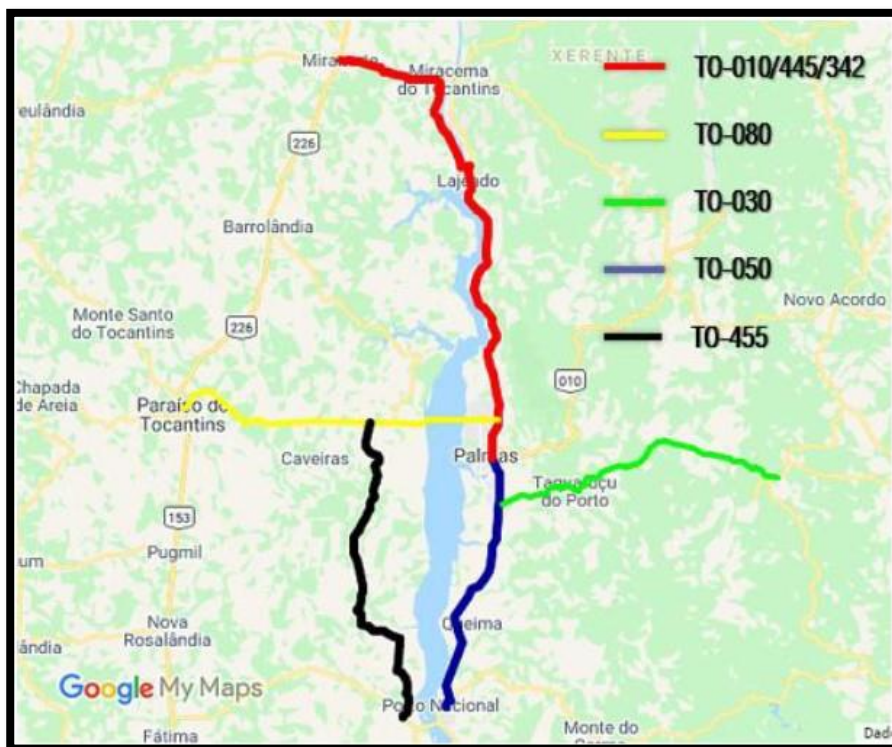
### 9.1. Análise econômica do lote 01 – entorno urbano de Palmas

O primeiro lote (Lote 1) refere-se ao entorno urbano da Capital Palmas, visto na Figura 24, incluindo-se as rodovias: (a) TO-010/445/342, Palmas/Miracema/Miranorte; (b) TO-080, Palmas/Paraíso do Tocantins; (c) TO-030, Palmas/Taquaruçu/Santa Tereza; (d) TO-050, Palmas/Porto Nacional; (d) TO-455, Entroncamento TO-255/TO080, em um total de 379,40 Km de rodovias. O estudo apontou a região com vasto potencial multimodal, dada a proximidade com a ferrovia Norte-Sul, bem como com o terminal ferroviário de distribuição de combustíveis em Porto Nacional. Soma-se a isso a presença do aeroporto em Palmas, com o fluxo de passageiros no local e



cargas, bem como a possibilidade futura da hidrovia para escoamento da produção (IMTRAFF, 2021).

**Figura 24: Lote 01 de sugestão de concessão: entorno urbano de Palmas**



Fonte: IMTRAFF (2021, p. 118).

A receita estimada para o Lote 01, também chamado de “Lote Palmas” no estudo, pode ser vista na Figura 25 abaixo, mensalmente. Ressalta-se que o estudo projeta em até 30 anos a concessão, tanto em seu valor total quanto residual. Para o Lote 01 (Lote Palmas), a receita estimada com as tarifas como ótimas para o estudo, bem como projeção populacional e fluxo de veículos na região, chegam ao total de R\$ 2,7 bilhões de reais nos cenários projetados.

**Figura 25: Estimativa de receita das concessões**

ANO	TAXA	LOTE PALMAS	LOTE ARAGUAÍNA	TOTAL
		RECEITA	RECEITA	RECEITA
0 = 2023	2,36%	R\$ 68.538.459,00	R\$ 31.796.062,50	R\$ 100.334.521,50
2024	2,36%	R\$ 70.155.336,00	R\$ 32.546.575,50	R\$ 102.701.911,50
2025	0,75%	R\$ 70.681.702,50	R\$ 32.790.870,00	R\$ 103.472.572,50
2026	1,50%	R\$ 71.741.991,00	R\$ 33.281.977,50	R\$ 105.023.968,50
2027	2,25%	R\$ 73.356.349,50	R\$ 34.029.972,00	R\$ 107.386.321,50
2028	3,00%	R\$ 75.557.518,50	R\$ 35.049.964,50	R\$ 110.607.483,00
2029	2,25%	R\$ 77.257.506,00	R\$ 35.838.255,00	R\$ 113.095.761,00
2030	1,50%	R\$ 78.416.016,00	R\$ 36.374.695,50	R\$ 114.790.711,50
2031	0,75%	R\$ 79.005.345,00	R\$ 36.646.693,50	R\$ 115.652.038,50
2032	0,00%	R\$ 79.005.345,00	R\$ 36.646.693,50	R\$ 115.652.038,50
2033	0,75%	R\$ 79.597.192,50	R\$ 36.921.210,00	R\$ 116.518.402,50
2034	1,50%	R\$ 80.790.961,50	R\$ 37.475.280,00	R\$ 118.266.241,50
2035	2,25%	R\$ 82.609.318,50	R\$ 38.318.977,50	R\$ 120.928.296,00
2036	3,00%	R\$ 85.087.522,50	R\$ 39.467.413,50	R\$ 124.554.936,00
2037	2,25%	R\$ 87.001.582,50	R\$ 40.356.444,00	R\$ 127.358.026,50
2038	1,50%	R\$ 88.306.165,50	R\$ 40.960.884,00	R\$ 129.267.049,50
2039	0,75%	R\$ 88.968.531,00	R\$ 41.268.141,00	R\$ 130.236.672,00
2040	0,00%	R\$ 88.968.531,00	R\$ 41.268.141,00	R\$ 130.236.672,00
2041	0,75%	R\$ 89.635.933,50	R\$ 41.577.916,50	R\$ 131.213.850,00
2042	1,50%	R\$ 90.980.812,50	R\$ 42.202.504,50	R\$ 133.183.317,00
2043	2,25%	R\$ 93.028.353,00	R\$ 43.151.979,00	R\$ 136.180.332,00
2044	3,00%	R\$ 95.818.851,00	R\$ 44.446.488,00	R\$ 140.265.339,00
2045	2,25%	R\$ 97.974.687,00	R\$ 45.446.332,50	R\$ 143.421.019,50
2046	1,50%	R\$ 99.445.491,00	R\$ 46.128.846,00	R\$ 145.574.337,00
2047	0,75%	R\$ 100.190.967,00	R\$ 46.473.880,50	R\$ 146.664.847,50
2048	0,00%	R\$ 100.190.967,00	R\$ 46.473.880,50	R\$ 146.664.847,50
2049	0,75%	R\$ 100.941.480,00	R\$ 46.821.433,50	R\$ 147.762.913,50
2050	1,50%	R\$ 102.455.098,50	R\$ 47.524.095,00	R\$ 149.979.193,50
2051	2,25%	R\$ 104.759.526,00	R\$ 48.594.457,50	R\$ 153.353.983,50
2052	3,00%	R\$ 107.902.614,00	R\$ 50.052.669,00	R\$ 157.955.283,00
2053	2,25%	R\$ 110.330.448,00	R\$ 51.178.438,50	R\$ 161.508.886,50
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 2.718.700.602,00</b>	<b>R\$ 1.261.111.171,50</b>	<b>R\$ 3.979.811.773,50</b>

Fonte: IMTRAFF (2021, p. 150).

Conforme pode ser visto ainda na Figura 26, a variação, a depender, pode oscilar na ordem de 70%, sendo 62% para mais e 8% para menos. Com esse cenário é possível estimar os riscos envolvidos nos contratos a serem celebrados para as concessões.

**Figura 26: Variação das receitas em cenários projetados para as concessões**

CENÁRIO ANALISADO	ARRECADAÇÃO 30 ANOS			% VARIAÇÃO
	LOTE - PALMAS	LOTE - ARAGUAÍNA	TOTAL	
CENÁRIO ESPERADO	R\$ 2.718.700.602,00	R\$ 1.261.111.171,50	R\$ 3.979.811.773,50	0%
CENÁRIO ESPERADO +	R\$ 3.803.358.108,00	R\$ 1.886.454.721,50	R\$ 5.689.812.829,50	43%
CENÁRIO OTIMISTA	R\$ 3.080.745.051,00	R\$ 1.429.314.231,00	R\$ 4.510.059.282,00	13%
CENÁRIO OTIMISTA +	R\$ 4.309.951.864,50	R\$ 2.137.896.724,50	R\$ 6.447.848.589,00	62%
CENÁRIO PESSIMISTA	R\$ 2.495.992.165,50	R\$ 1.157.955.930,00	R\$ 3.653.948.095,50	-8%
CENÁRIO PESSIMISTA +	R\$ 3.491.791.954,50	R\$ 1.731.861.636,00	R\$ 5.223.653.590,50	31%

Fonte: IMTRAFF (2021, p. 152).

O total das rodovias para o Lote 01 (Lote Palmas) é de 379,40 Km de rodovias, um percentual que equivale a 20,93% da malha rodoviária estadual do Tocantins analisadas pela CNT, sendo parte da integração à sua principal Cidade, Palmas. São rodovias estratégicas que ligam diversos modais (aéreo e ferroviário) e detêm possibilidade de ligação a mais um modal no futuro, o hidroviário. Os custos para simples recuperação desses trechos, em uma estimativa comparada aos custos levantados pela CNT (2021), conforme visto na Figura 3, seria de cerca de R\$ 234 milhões de reais (proporcional). Esse custo excederia o disponível no orçamento de 2023 para obras em rodovias no Estado.

Há de se dizer que os custos não incluem ainda possibilidade de duplicação ou melhoria nas rodovias, sendo previsto, com estimativa comparada aos custos levantados pela CNT (2021), um custo anual de manutenção apenas deste lote de rodovias em cerca de R\$ 82 milhões de reais, projetando-se em algo em torno de R\$ 2,4 bilhões os custos atrelados, sem se considerar inflação e outros fatores, o acumulado em 30 anos. Fica evidente a inviabilidade de manutenção de rodovias apenas com o aporte do Estado, e mostra-se economicamente viável a mitigação dos custos do Estado com uma concessão na modalidade PPP, ao se reduzir os custos estatais, repartir os gastos com o usuário e tornar o serviço prestado de maior qualidade.

Considerando-se o cenário esperado do estudo autorizado pelo Estado (2021), e os cálculos realizados em estimativa baseada na CNT (2021), ter-se ia, em um cenário de 30 anos, a arrecadação pela concessionária de algo em torno de R\$ 2,7 bilhões de reais, e os custos de recuperação/manutenção, com recuperação no primeiro ano e posteriormente a cada 10 anos (vida útil estimada do pavimento) e

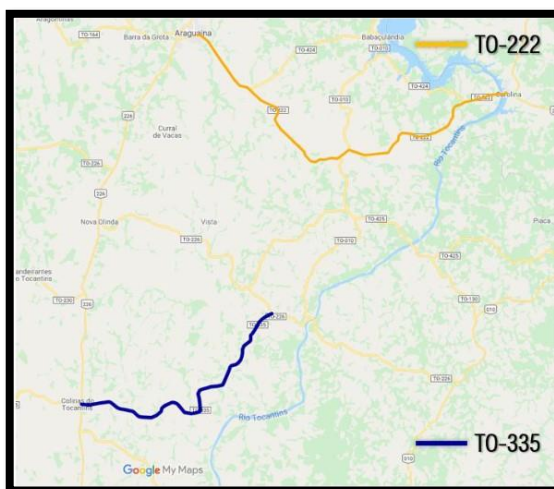
manutenção anual, de algo em torno de R\$ 3,16 Bilhões de reais. O residual da diferença é de cerca de R\$ 446 milhões de reais os custos de responsabilidade do Estado na PPP, algo em torno de R\$ 14,8 milhões de reais a cada ano, representando cerca de 18,06% dos gastos do que seria a manutenção dessas rodovias apenas pelo Estado. Isso representa uma economia anual aos cofres públicos de cerca de R\$ 67,5 milhões de reais/ano, ou, em relação às rodovias do Lote Palmas, de 81,94%. Consideradas variáveis não analisadas, a economia nos trechos permite notar algo próximo ao que preleciona Colares (2011) em termos de redução de custos com as PPPs, em geral acima de 40%.

Na Tabela 1 (anexo) é demonstrado o cenário de Investimento Gradual, ao longo dos 30 anos de contrato. Foi nesse cenário que no Ano “0”, inicial da concessão, o valor estimado para a recuperação será de 234 milhões de reais, referente ao valor proporcional do estudo (CNT 2021). É considerado, também, que haverá recuperação dos trechos estudados nos anos 10, 20 e 30, e nesses anos o valor de recuperação será proporcionalmente de 50% do valor estimado no Ano “0”, dessa forma, um valor de 140 milhões de reais. Ainda foi levado em conta que nos anos intermediários, 01 a 09, 11 a 19 e 21 a 29, o custo de manutenção será gradual, de 8 milhões de reais no Ano “01”, referente a 10% do custo de manutenção anual (proporcional) descrito pela CNT (2021), no Ano “02” de 20%, e assim sucessivamente até o final da concessão.

Nesse cenário, é estimado um superávit de R\$ 1,01 bilhões de reais, no prazo de 30 anos. Esse valor gera atratividade para que haja concorrência na aquisição da PPP, bem como poderia gerar a possibilidade de se pensar na duplicação de trechos com maior demanda, melhorando a segurança viária e aceitabilidade do usuário.

## **9.2. Análise econômica do lote 02 – Araguaína e Colinas do Tocantins**

O segundo lote (Lote 2) refere-se à região norte do Estado, e a sua ligação com o estado do Maranhão e cidades como Araguaína e Colinas do Tocantins, em um total de 167 Km de rodovias, como visto na Figura 27. O estudo apontou a região com potencial de crescimento e como rota alternativa para fluxo de cargas com a construção de uma ponte ligando Tocantins e o Maranhão na cidade de Filadélfia. Na cidade de Araguaína, é citado o modal ferroviário, bem como o potencial hidroviário na divisa com Maranhão (IMTRAFF, 2021).

**Figura 27: Lote 02 de sugestão de concessão: Araguaína e Colinas do Tocantins**

Fonte: IMTRAFF (2021, p. 121).

A receita estimada para o Lote 02, também chamado de “Lote Araguaína” no estudo, pode ser vista na Figura 26 acima, mensalmente e em seu valor acumulado. Ressalta-se que o estudo projeta em até 30 anos a concessão, tanto em seu valor total quanto residual. Para o Lote 02 (Lote Araguaína), a receita estimada com as tarifas como ótimas para o estudo, bem como projeção populacional e fluxo de veículos na região, chega ao total de R\$ 1,27 bilhões de reais nos cenários projetados.

Conforme pode ser visto ainda na Figura, a variação, a depender do cenário, pode oscilar na ordem de 70%, sendo 62% para mais e 8% para menos, sendo possível, com tais cenários, estimar os riscos envolvidos nos contratos a serem celebrados para as concessões.

O total das rodovias analisadas para o Lote 02 (Lote Araguaína) é de 167 Km de rodovias, um percentual que equivale a 9,21% da malha rodoviária estadual do Tocantins analisadas pela CNT, sendo estratégica para a região Norte do Estado. São rodovias estratégicas que ligam diversos modais e podem servir de via alternativa de fluxo de cargas. Os custos para simples recuperação desses trechos, em uma estimativa comparada aos custos levantados pela CNT (2021), conforme visto na Figura 3, seria de cerca de R\$ 103 milhões de reais (proporcional).

Frisa-se, novamente, que esses custos não incluem possibilidade de duplicação ou melhoria nas rodovias, sendo previsto, com estimativa comparada aos custos levantados pela CNT (2021), um custo anual de manutenção apenas desse lote de rodovias em cerca de R\$ 36 milhões de reais. Projeta-se em algo em torno de

R\$ 1,08 bilhões os custos atrelados, sem considerar inflação e outros fatores, o acumulado em 30 anos. Ainda que menores os custos em relação ao Lote 01, é possível verificar mais uma vez as limitações do Estado, dado orçamento cada vez menor, em suprir as demandas crescentes ao longo do tempo.

Evidencia-se a possibilidade das concessões previstas na PPPs para o caso, reduzindo-se os custos estatais, repartindo os gastos com o usuário e tornando o serviço prestado de maior qualidade.

Considerando-se o cenário intermediário do estudo autorizado pelo Estado (2021), e os cálculos realizados em estimativa baseada na CNT (2021), na Figura 3, ter-se-ia, em um cenário de 30 anos, a arrecadação pela concessionária de R\$ 1,27 Bilhão de reais, e os custos de recuperação/manutenção – com recuperação no primeiro ano e posteriormente a cada 10 anos (vida útil do pavimento), e manutenção anual, de algo em torno de R\$ 1,39 Bilhão de reais, sendo o residual da diferença, de cerca de R\$ 132 milhões de reais. Os custos atrelados ao Estado na PPP ao longo dos 30 anos, para o equilíbrio financeiro, girariam em torno de R\$ 4,4 milhões de reais a cada ano, o que representa 12,15% do que o Estado gastaria se arcasse por conta própria com a manutenção das rodovias. Ou seja, uma economia anual de R\$ 31,8 milhões de reais/ano, ou, em relação às rodovias do Lote Araguaína, de 87,85%. Consideradas variáveis não analisadas, a economia nos trechos permite notar algo próximo ao que preleciona Colares (2011) em termos de redução de custos com as PPPs, em geral acima de 40%.

Da mesma forma do que a análise do Lote 01, mostra-se extremamente vantajoso economicamente o Lote 02 para o Estado, considerando-se ainda a necessidade de lucro da concessionária para os trechos escolhidos. Lembra-se de que se utilizou o cenário mediano, podendo variar em percentuais de acréscimo de quase 68%, a depender dos cenários previstos na Figura 26.

Na Tabela 1 (anexo), é demonstrado o cenário de Investimento Gradual, ao longo dos 30 anos de contrato. Foi nesse cenário que no Ano “0”, inicial da concessão, o valor estimado para a recuperação será de 103 milhões de reais, referente ao valor proporcional do estudo (CNT 2021). É considerado, ainda, que haverá recuperação dos trechos estudados nos anos 10, 20 e 30, e nesses anos o valor de recuperação será proporcionalmente de 50 % do valor estimado no Ano “0”, dessa forma, um valor de 51 milhões de reais. Também foi considerado que nos anos intermediários, 01 a 09, 11 a 19 e 21 a 29, o custo de manutenção será gradual, de 3,6 milhões de reais

no Ano “01”, referente a 10 % do custo de manutenção anual (proporcional) descrito pela CNT (2021), no Ano “02”, de 20%, e assim sucessivamente até o final da concessão.

Nesse panorama, é estimado um superávit de R\$ 512 milhões de reais, no prazo de 30 anos. Esse valor gera atratividade para que haja concorrência na aquisição da PPP, bem como poderia gerar a possibilidade de se pensar na duplicação de trechos com maior demanda, melhorando a segurança viária e aceitabilidade do usuário.

## 10. Conclusão

Com o aumento da extensão das rodovias pavimentadas, houve melhoria significativa na qualidade de vida da população tocantinense, com a facilidade de acesso a serviços básicos e a oportunidades de trabalho em outras regiões do Estado. Além disso, a infraestrutura viária pavimentada contribuiu para o aumento da produtividade e da competitividade dos produtos agrícolas, além de impulsionar o desenvolvimento do turismo.

No entanto, ainda há muito a ser feito em termos de infraestrutura viária pavimentada no Tocantins. Existem regiões que ainda não têm acesso adequado a estradas pavimentadas, o que limita o desenvolvimento econômico e social dessas áreas. Por isso, é fundamental que o poder público continue investindo na construção e pavimentação de novas rodovias, visando a garantir uma infraestrutura viária eficiente e sustentável para o Estado. Porém, para que isso se torne realidade, o mais breve possível, é imprescindível que a iniciativa privada, por meio de Parceria-Público Privada, faça investimentos, direcionando o gestor público estadual para a implantação de novas rodovias pavimentadas e conclusão da malha viária estadual.

Não diferente do restante do mundo, e da experiência iniciada no Brasil principalmente a partir da década de 1990, o Tocantins, a partir da Lei estadual 3.666/2020, buscou uma superação de suas limitações orçamentárias mediante um programa de desestatização do Estado. Na referida lei, criou-se, mediante uma estrutura governamental, em específico a Secretaria de Parcerias e Investimentos (SPI), uma política de governo voltada para a busca de um Estado Regulador, no que se conhece como *New Public Management*.

A guinada estatal resultou na busca por formas de parcerias com entes privados também na reestruturação da malha rodoviária tocantinense, mais especificamente em trechos considerados estratégicos para o Estado, como os elencados na Lei estadual 3.684/2020.

As dificuldades orçamentárias e a precariedade das rodovias estaduais tocantinenses, bem como o reflexo deletério no crescimento econômico do Estado, que conforme a CNT (2021) podem chegar a prejuízos na ordem de R\$ 131 milhões, impactam os produtos produzidos e consumidos no estado em 48%, levando à busca por soluções no âmbito da Administração Pública do Tocantins.



Dentre as soluções, analisou-se o *Estudo de tráfego: análise de viabilidade de concessão de rodovias estaduais do sistema viário tocantinense*, documento datado de setembro de 2020, autorizado pela Ageto, no âmbito da Secretaria de Parcerias e Investimentos do Tocantins (SPI). Neste estudo foi possível verificar, mediante um conjunto de rodovias separados em dois lotes – entorno urbano da Capital Palmas e Região de Araguaína e Colinas do Tocantins – a viabilidade da concessão na modalidade da Lei de PPPs, bem como a economia que pode ser gerada com as parcerias.

Tendo como base a estimativa da CNT (2021) para recuperação da malha rodoviária estadual do Tocantins, estimada em R\$ 1.122.349.549,85 reais, os custos estimados para manutenção dessas vias anualmente, de R\$ 393.966.196,52 reais, e o orçamento disponível para tal fim pelo governo Estadual, constatou-se uma impossibilidade de recuperação de toda a malha rodoviária apenas com recursos do próprio Estado, uma vez que o valor disponível para sua conservação e manutenção é da ordem de R\$ 106 milhões de reais (LOA, 2023).

Todos os estudos realizados neste trabalho foram com base no Cenário de 2021 descrito pelos estudos anteriores, porém na Tabela 2 (anexo), com base na análise dos contratos assinados pelo Estado em 2022, para a manutenção da malha viária, o Custo Médio por km Estadual (2022) é de R\$ 405 mil reais (Diário Oficial do Estado, 2022). O estudo CNT (2022) considera que o valor estimado por Km é de 308 mil reais, dessa forma é possível afirmar que, para os trechos considerados nesse trabalho, o Custo Estadual é de R\$ 56 milhões de reais por ano, ou seja, 31 % maior do que o custo estimado por km CNT (2022), mesmo que a efetividade dos serviços realizados pelo Estado não sejam alcançados, uma vez que, ao analisarmos a estimativa de vias recuperáveis descrita pelo estudo CNT (2021) e CNT (2022), há um crescimento na necessidade de vias a serem recuperadas a cada ano.

Em uma análise dos lotes objeto de estudo autorizado pela AGETO, observando volume de tráfego nas rodovias, taxaço estimada como ótima e arrecadação média prevista ao largo de 30 anos, foi possível prever a viabilidade do uso da concessão na modalidade da Lei das PPPs para os dois lotes. Em ambos, houve uma economia estatal estimada em mais de 80% com manutenção das rodovias, o que coadunou com os estudos realizados acerca das vantagens da utilização de tal modalidade de concessões.

O que se observa, dados as análises realizadas, é a viabilidade econômica das concessões, sendo as PPPs, para o caso, a melhor das opções, em prazos que podem chegar até 35 anos. Os riscos podem ser mitigados e balanceados entre o parceiro privado e o Estado, e a compensação de recursos para o equilíbrio financeiro ser feita por aportes dos cofres públicos em percentuais extremamente reduzidos, dada a taxação das rodovias em comento.

A resposta ao problema da pesquisa inicialmente lançado, sobre a viabilidade socioeconômica da utilização das PPPs nas rodovias estaduais tocantinenses, diante dos estudos realizados, mostra-se, de forma indutiva, como positiva. Isso porque as concessões da modalidade são uma força sustentável economicamente, pois reduz os custos estatais na manutenção de rodovias, bem como proporciona ao estado do Tocantins melhoria de condições de logística em seu principal modal, além de redução dos custos agregados à qualidade das vias e, conseqüentemente, em qualidade de vida para o cidadão tocantinense.

## 10. Referências

ALVES, Ana Paula G. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS LICITAÇÕES E O ATUAL PROCESSO DE. In: **REGEM**, v. I. p. 40-60, 2020.

AMORIM, Weverthon Coelho Pereira. **Logística de transporte no agronegócio do Tocantins**: análise dos sistemas rodoviário e ferroviário. 2019. 33 f. TCC (Graduação) - Curso de Tecnologia em Logística, Universidade Federal do Tocantins, Araguaína, 2019.

ARAÚJO, J. Da nova gestão pública à nova governação pública: pressões emergentes da fragmentação das estruturas da administração pública. In: Silvestre, H.; ARAÚJO, J. (org.). **Compendio em Administração Pública**. Lisboa: Escolar, 2012.

BELSITO, Bruno Gazzaneo; VIANA, Felipe Benedito. O limite de comprometimento da Receita Corrente Líquida em contratos de parceria público-privada. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 39, p. [123]-159, jun. 2013.

BILHIM, J. **Teoria Organizacional**: Estruturas e pessoas. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais e Políticas, 2013.

BINENBOJM, Gustavo. As parcerias público-privadas (PPPs) e a Constituição. In: **Revista de Direito Administrativo**. 241. ed. Rio de Janeiro, 2005.

BORGES, Luiz Ferreira Xavier; PASIN, Jorge Antonio Bozoti. Parcerias Público Privadas. In: **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, p.173-196, dez. 2003.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2023

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. (1997). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. 1997. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB\\_Seges\\_Mare\\_caderno08.PDF](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno08.PDF). Acesso em: 1 jan. 2023.

BRITO, B. M. B. de; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista Do Serviço Público**, 56(1), p. 7-21. <https://doi.org/10.21874/rsp.v56i1.2014>

CARDOSO, G.; MARQUES, S. Parcerias público privadas (PPP): uma década da Lei 11.079/04—uma análise crítica—modernização da administração pública em face da reforma do Estado. **Publica Direito**. online. 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos>. Acesso em: 1 jan. 2023.

CARVALHO, Guilherme Lacerda. **Estudo sobre as condições estruturais das rodovias para o transporte de cargas no Estado do Tocantins**. 2017. 22 f. TCC

(Graduação) - Curso de Tecnologia em Logística, Universidade Federal do Tocantins, Araguaína, 2017.

CASAGRANDA, Sidinei. Licitações – Evolução Histórica no Brasil. **Analista de Licitações**, 2020. Disponível em: <https://analistadelicitacoes.com.br/historia-das-licitacoes-no-brasil/>. Acesso em: 1 jan. 2022

COLARES, L. G. **Concessão Administrativa**: gerenciando a manutenção de rodovias por parâmetro de desempenho. Tribunal de Contas da União. Instituto Serzedello Corrêa. Brasília, 2011.

CNT. Confederação Nacional do Transporte. **Painel de Consulta Dinâmica aos Resultados da Pesquisa CNT de Rodovias**. Brasília: Confederação Nacional do Transporte, 2021. Disponível em: [www.cnt.gov.br](http://www.cnt.gov.br). Acesso em: 2 jan. 2023.

CNT. Confederação Nacional do Transporte. **Pesquisa CNT de rodovias 2022**. Brasília: Confederação Nacional do Transporte, 2022. Disponível em: [www.cnt.gov.br](http://www.cnt.gov.br). Acesso em: 2 jan. 2023.

COMBAT, Flávio Alves. Hegemonia e dominação: as possibilidades de reinterpretção de conceitos gramscianos a partir da Abordagem da Regulação. **V COLÓQUIO INTERNACIONAL MARX E ENGELS DA UNICAMP**, 2007.

CORREIA, M. V. C. **O Conselho Nacional de Saúde e os rumos da política de saúde brasileira**: mecanismo de controle social frente às condicionalidades dos organismos financeiros internacionais. Tese de doutorado, Universidade Federal de Pernambuco, 2005.

CPDOC. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Parcerias Público-Privadas (PPP)**. Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

DEGASPERI, G. A.; TERRA, L. A. A.; Vantagens e desvantagens da Gestão Concessionada na Operação de Rodovias: Estudo do caso brasileiro. In: **Espacios**. V. 36, n. 22, 2015. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a15v36n22/15362208.html>. Acesso em: 2 jan. 2023.

DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos**: as ações do Estado na produção econômica. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: Concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DIAS, Osório Carvalho. **Parcerias Público-Privadas como Instrumento de Implementação de Políticas Públicas**. 2014. 335 f. 2014. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado)-Curso de Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília.

DNIT. **Custos Médios Gerenciais**. Brasília: Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte, 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentos-dnit/custo-medio-gerencial/copy\\_of\\_ANEXOIXCUSTOMDIOGERENCIALJULHO2017.pdf](https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentos-dnit/custo-medio-gerencial/copy_of_ANEXOIXCUSTOMDIOGERENCIALJULHO2017.pdf). Acesso em: 2 jan. 2023.

FRANCO NETO, Belizário. Potencial do Tocantins para implantação de plataforma logística. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 9, n. 1, p. 522-531, 2023.

GOMES, Gustavo Pereira. **Diferenciação tarifária como mecanismo de incentivo ao investimento em rodovias**. Tese de Doutorado. 2021. Disponível em <https://www.revistaespacios.com/a15v36n22/15362208.html>. Acesso em: 1 jan. 2023.

GONZAGA, Fabio Costa. Desenvolvimento Territorial no Tocantins. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 8, n. 1, p. 215-222, 2020.  
HARRIS, Stephen. Public private partnerships: delivering better infrastructure services. **Infraestructura**, p. 77, 2004.

GUIMARÃES, F. V. Alocação de riscos na PPP. Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004. Marçal Justen Filho e Rafael Wallbach Schwind (coords.). São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2015. p. 233-256.

HODGE, Graeme. **The Risky Business of Public-Private Partnerships**. Australian Journal of Public Administration, 63, 4, pp. 37-49, 2004

IMTRAFF (Brasil). **Estudo de tráfego**: Análise de Viabilidade de Concessão de Rodovias Estaduais do Sistema Viário de Tocantins. Palmas, 2020.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MATOS, A. A; NUNES, A. M. O modelo de gestão hospitalar em parceria público privada nos sistemas de saúde: implementação e desempenho em Portugal. In: **Revista de Gestão e Sistemas de Saúde**, v. 8, n. 2, p. 271-281. 2019.

MENDES, Alesi Teixeira et al. Análise de Pavimento: Estudo de Um Trecho Crítico na Rodovia TO-255. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 10, p. 74475-74485, 2020.

MORADO NASCIMENTO, D.; FREITAS, D. M. Ampliação do conceito de PPP para compreender seu papel no processo de neoliberalização. In: **XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. São Paulo: Anpur, 2017.

MOREIRA NETO, D.F.M. **Parcerias Público-Privadas e Responsabilidade Fiscal: uma conciliação possível** (Prefácio). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

MOREIRA, Egon Bockmann; SOARES JÚNIOR, Lauro Antônio Nogueira. Regulação econômica e democracia: a questão das agências administrativas independentes. In: BINENBOJM, Gustavo (Coord.). **Agências reguladoras e democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

NAKAMURA, A. L. S. As parcerias público-privadas e a infraestrutura no Brasil. In: **Rev. Direito Adm.** V. 278, n. 2. Rio de Janeiro. Maio/ago. 2019

NESTOR, Silpon; MAHBOOBI, Ladan. A privatização de serviços públicos: a experiência da OCDE. In: PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kiichiro. **A privatização no Brasil: o caso dos serviços públicos de utilidade pública**. São Paulo: BNDES, 2000.

NUNES, Danillo Silva; DE MELO, Welma Ferreira; BRACARENSE, Lílian dos Santos Fontes Pereira. Implicações socioeconômicas da rodovia BR-153 e os reflexos no desenvolvimento urbano no Tocantins. **Humanidades & Inovação**, v. 7, n. 14, p. 47-61, 2020.

NUNES, Edson de Oliveira et al. **Agências reguladoras e reforma do estado no Brasil: inovações e continuidade no sistema político institucional**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money**. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 2008.

OECD. Organization For Economic Co-Operation And Development. **Public governance on public-private partnership**, may/2012.

OLIVEIRA, Vitor Hugo Pereira de. **Análise de alternativas intermodais para escoar a produção de soja dos Estados do Pará e Tocantins**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Naval da Universidade Federal do Pará, Belém, 2021.

PULHEZ, M. M. **O arranjo gerencial: Estado, empresas de engenharia e arquitetos nos cotidianos de gestão política habitacional em São Paulo**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2014.

REZENDE, C. A. P. O Modelo de Gestão do SUS e as Ameaças do Projeto Neoliberal. In M. I. S. Bravo et al. (org.). **Política de saúde na atual conjuntura: modelos de gestão e agenda para a saúde** (p. 25-29). Rede Sirius. 2008.

SASSO, Reila Cabral. **A constitucionalidade e a conveniência da concessão administrativa criada pela Lei nº 11.079/2004 para a máxima efetivação do direito fundamental à saúde**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

SAVAS, E. **Privatization and Public-Private Partnerships** (2ª Edição). Washinton: CQ Press. 2000.

SIMÕES, Carlos Rafael Menin. **Avaliação da evolução do esquema de alocação de risco nas concessões rodoviárias federais considerando boas práticas internacionais e nacionais**. 2019. Disponível em: file:///C:/Users/GAB-SUB-BPCHOQUE/Downloads/Avaliacao%20da%20evolucao%20do%20esquema.pdf. Acesso em: 1 jan. 2023.

SOARES, Ricardo Pereira; CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva. **Das concessões rodoviárias às parcerias público-privadas: preocupação com o valor do pedágio**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2006.

SOUZA, J. C. D. Privatização e contratualização da Saúde Pública em Uberlândia: as unidades de atendimento integrado e o Hospital e maternidade municipal. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, v.2. p. 497-515. 2013.

SOUZA, Gabriela Maia de. DIREITO DE CONTRATOS: PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE AS LICITAÇÕES COMUNS E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPS). **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 8, n. 4, p. 1196-1223, 2022

STREECK, W. The politics of public debt: Neoliberalism, capitalista development and the Restructuing of the state. **German Economic Review**, v.15, n.1, p. 143-165, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. O arcabouço normativo das parcerias público-privadas no Brasil. **Revista do TCU**, n. 104, p. 53-61, 2005.

TELES, Elistenia da Fonseca Bezerra; DE MORAIS, Fernando. Os grandes empreendimentos em áreas cársticas na Amazônia legal brasileira: o caso do estado do Tocantins. **Acta Geográfica**, v. 13, n. 33, p. 20-41, 2019.

THAMER, Rogério; LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 4, p. 819-846, 2015.

TOCANTINS. Agência de Transportes, Obras e Infraestrutura. **Denominação de rodovias** [Palmas]: Ageto, 2023. Disponível em: <https://www.to.gov.br/ageto/denominacao-de-rodovias/g47ivfox5l8>. Acesso em: 2 jan. 2023.

TOCANTINS. Anexos da Lei nº 4.078, de 27 de dezembro de 2022. **LOA 2023** Palmas, 2023. Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/314889>. Acesso em: 1 jan. 2023.

TOCANTINS. **Lei nº 3.666, de 13 de maio de 2020**. Institui o Programa de Parcerias e Investimentos do Estado do Tocantins – PPI, e adota outras providências. Palmas, 2020. Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/36662020>. Acesso em: 2 jan. 2023.

TOCANTINS. **Lei nº 3.666, de 13 de maio de 2020.** Autoriza a concessão das rodovias estaduais que especifica. Palmas, 2020b. Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/36662020>. Acesso em: jan. 2023.

VIEIRA, André Fernando Silva. **A importância da Br-153 para a logística e distribuição da produção do Estado do Tocantins.** 2022. 23 f. TCC (Graduação) - Curso de Logística, Universidade Federal do Tocantins, Araguaína, 2022.



## ANEXOS

## ANEXO A – Tabela 1

TABELA 01

ANO	SERVIÇO	VALOR CNT 2021 1813 Km	VALOR PROPORCIONAL 546,40 Km (2021)	VALOR CNT 2022 1867 Km	VALOR PROPORCIONAL (2022) 546,40 Km	Lote 01 CNT 2021 379,40 Km	INVESTIMENTO GRADUAL LOTE 01	Lote 02 CNT 2021 167,00 Km	INVESTIMENTO GRADUAL LOTE 02
00	RECUPERAÇÃO	R\$ 1.122.349.549,85	R\$ 338.252.506,36	R\$ 1.758.136.765,66	R\$ 514.539.865,43	R\$ 234.870.060,24	R\$ 234.870.060,24	R\$ 103.382.446,13	R\$ 103.382.446,13
01	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 8.244.389,13	R\$ 36.289.219,43	R\$ 3.628.921,94
02	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 16.488.778,26	R\$ 36.289.219,43	R\$ 7.257.843,89
03	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 24.733.167,40	R\$ 36.289.219,43	R\$ 10.886.765,83
04	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 32.977.556,53	R\$ 36.289.219,43	R\$ 14.515.687,77
05	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 41.221.945,66	R\$ 36.289.219,43	R\$ 18.144.609,71
06	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 49.466.334,79	R\$ 36.289.219,43	R\$ 21.773.531,66
07	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 57.710.723,92	R\$ 36.289.219,43	R\$ 25.402.453,60
08	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 65.955.113,05	R\$ 36.289.219,43	R\$ 29.031.375,54
09	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 74.199.502,19	R\$ 36.289.219,43	R\$ 32.660.297,48
10	RECUPERAÇÃO	R\$ 1.122.349.549,85	R\$ 338.252.506,36	R\$ 1.758.136.765,66	R\$ 514.539.865,43	R\$ 234.870.060,24	R\$ 117.435.030,12	R\$ 103.382.446,13	R\$ 51.691.223,06
11	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 8.244.389,13	R\$ 36.289.219,43	R\$ 3.628.921,94
12	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 16.488.778,26	R\$ 36.289.219,43	R\$ 7.257.843,89
13	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 24.733.167,40	R\$ 36.289.219,43	R\$ 10.886.765,83
14	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 32.977.556,53	R\$ 36.289.219,43	R\$ 14.515.687,77
15	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 41.221.945,66	R\$ 36.289.219,43	R\$ 18.144.609,71
16	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 49.466.334,79	R\$ 36.289.219,43	R\$ 21.773.531,66
17	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 57.710.723,92	R\$ 36.289.219,43	R\$ 25.402.453,60
18	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 65.955.113,05	R\$ 36.289.219,43	R\$ 29.031.375,54
19	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 74.199.502,19	R\$ 36.289.219,43	R\$ 32.660.297,48
20	RECUPERAÇÃO	R\$ 1.122.349.549,85	R\$ 338.252.506,36	R\$ 1.758.136.765,66	R\$ 514.539.865,43	R\$ 234.870.060,24	R\$ 117.435.030,12	R\$ 103.382.446,13	R\$ 51.691.223,06
21	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 8.244.389,13	R\$ 36.289.219,43	R\$ 3.628.921,94
22	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 16.488.778,26	R\$ 36.289.219,43	R\$ 7.257.843,89
23	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 24.733.167,40	R\$ 36.289.219,43	R\$ 10.886.765,83
24	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 32.977.556,53	R\$ 36.289.219,43	R\$ 14.515.687,77
25	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 41.221.945,66	R\$ 36.289.219,43	R\$ 18.144.609,71
26	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 49.466.334,79	R\$ 36.289.219,43	R\$ 21.773.531,66
27	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 57.710.723,92	R\$ 36.289.219,43	R\$ 25.402.453,60
28	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 65.955.113,05	R\$ 36.289.219,43	R\$ 29.031.375,54
29	MANUTENÇÃO	R\$ 393.966.196,52	R\$ 118.733.110,74	R\$ 378.709.781,94	R\$ 110.833.971,53	R\$ 82.443.891,32	R\$ 74.199.502,19	R\$ 36.289.219,43	R\$ 32.660.297,48
30	RECUPERAÇÃO	R\$ 1.122.349.549,85	R\$ 338.252.506,36	R\$ 1.758.136.765,66	R\$ 514.539.865,43	R\$ 234.870.060,24	R\$ 117.435.030,12	R\$ 103.382.446,13	R\$ 51.691.223,06
		R\$ 14.004.135.955,59	R\$ 4.558.804.015,54	R\$ 17.257.711.175,02	R\$ 5.050.676.693,11	R\$ 3.165.465.306,54	R\$ 1.700.167.683,39	R\$ 1.393.338.709,00	R\$ 748.360.577,56
					<b>DÉFICIT / SUPERÁVIT</b>	<b>-R\$ 446.764.704,54</b>	R\$ 1.018.532.918,61	<b>-R\$ 132.227.537,50</b>	R\$ 512.750.593,94
					Gasto Ano Estado	-R\$ 14.892.156,82		-R\$ 4.407.584,58	
		Arrecadação (Lote 01)	R\$ 2.718.700.602,00						
		Arrecadação (Lote 02)	R\$ 1.261.111.171,50						
					Somente Manutenção	R\$ 2.473.316.739,54		R\$ 1.088.676.582,77	

## ANEXO B – Tabela 2

TABELA 02 - CONSERVAÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA 2022

ITEM	RODOVIA	TRECHO	EXTENSÃO (KM)	EXTENSÃO POR CONTRATO (KM)	VALOR TOTAL DA PROPOSTA	R\$ / Por Km
01	TO-415	NAZARÉ/SANTA TEREZINHA/PALMEIRAS	31,20	31,20	R\$ 11.914.463,24	R\$ 381.873,82
02	TO-070	DUERÉ/FORMOSO	61,00	174,20	R\$ 71.546.778,47	R\$ 410.716,29
	TO-373	ALVORADA/ARAGUAÇU-DIVISA TO-GO	113,20			
03	TO-164	CARMOLÂNDIA/XAMBIOÁ	86,00	253,70	R\$ 121.332.808,51	R\$ 478.253,09
	TO-230	ENTRE. BR 153 (BANDEIRANTE)/ARAPOEMA	81,00			
	TO-335	COLINAS/COUTO MAGALHÃES	84,50			
	TO-239	PRESIDENTE KENNEDY/ENTR. BR 153	2,20			
04	TO-126	MAURILÂNDIA/ITAGUATINS	32,00	90,70	R\$ 57.058.716,96	R\$ 629.092,80
	TO-010	ENTR. TO-404 (ARAGUATINS) ENTR. TO-416 (RIACHINHO)	41,70			
	TO-210	TOCANTINÓPOLIS/ENTR. BR-230	17,00			
05	TO-010	ENTR. BR-153 (WANDERLÂNDIA) / ENTR. TO-416 (RIACHINHO)	54,90	124,20	R\$ 72.317.395,15	R\$ 582.265,66
	TO-164	ENTR. TO 335/BERNARDO SAYÃO/POVOADO DEZENOVE	69,30			
06	TO-030	TAQUARUÇU/SANTA TEREZA DO TOCANTINS	43,80	172,90	R\$ 61.963.167,36	R\$ 358.375,75
	TO-020	PALMAS/APARECIDA DO RIO NEGRO	65,90			
	TO-020	APARECIDA DO RIO NEGRO/NOVO ACORDO	39,40			
	TO-247	SANTA TEREZA DO TOCANTINS/LAGOA DO TOCANTINS	23,80			
07	TO-164	COLMÉIA/ITAPORÃ DO TOCANTINS	23,40	356,50	R\$ 94.593.742,80	R\$ 265.340,09
	TO-336	GUARAI/COUTO MAGALHÃES	100,20			
	TO-080	PARAISO DO TOCANTINS/CASEARA	182,50			
	TO-348	ENTR. TO-342/ARAGUACEMA	50,40			
08	TO-420	ENTR. BR-153/PIRAQUÊ/ENTR. BR-153	38,20	38,20	R\$ 18.603.399,84	R\$ 487.000,00
	TO-010	PALMAS/LAJEADO	55,00	359,40	R\$ 142.522.098,75	R\$ 396.555,64
09	TO-050	PALMAS/PORTO NACIONAL/SILVANÓPOLIS	106,00			
	TO-348	ENTR. TO-080 (LUZIMANGUES)/BARROLÂNDIA	63,00			
	TO-374	ENTR. TO-080 (MARIANÓPOLIS)/ENTR. TO-255 (LAGOA DA CONFUSÃO)	117,00			
	TO-342	MIRACEMA/MIRANORTE	18,40			
10	TO-010	ENTR. BR-235 (PEDRO AFONSO)/SANTA MARIA	53,95	53,95	R\$ 18.534.179,35	R\$ 343.543,64
<b>TOTAL</b>			<b>1654,95</b>		<b>R\$ 670.386.750,43</b>	<b>R\$ 405.079,76</b>
<b>MÉDIA POR KM</b>						
<b>ITEM</b>	<b>RESUMO AGETO 2022</b>				<b>CUSTO</b>	
01	CUSTO AGETO KM 2022				R\$ 405.079,76	
02	CUSTO AGETO KM 2022 ANUAL (Proporcional-546,40 Km)				R\$ 221.335.581,40	
03	CUSTO AGETO EM 30 ANOS				R\$ 6.640.067.441,95	
04	CUSTO AGETO MENSAL 2022				R\$ 18.444.631,78	
<b>ITEM</b>	<b>RESUMO CNT 2022</b>				<b>CUSTO</b>	
05	CUSTO CNT POR KM 2022				R\$ 308.118,39	
06	CUSTO CNT KM 2022 ANUAL (Proporcional-546,40 Km)				R\$ 168.355.889,77	
07	CUSTO CNT EM 30 ANOS 2022				R\$ 5.050.676.693,11	
08	CUSTO CNT MENSAL 2022				R\$ 14.029.657,48	

### **Missão**

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

### **Visão**

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável