

Gestão de riscos na prestação de serviços públicos: a experiência mineira na implementação das Parcerias Público-Privadas*

Licurgo Mourão
Gélzio Viana Filho

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas (PPPs). Prestação de serviços públicos. Administração Pública.

Sumário: 1 Introdução – 2 A reforma do Estado e as PPPs – 3 As leis das PPPs e o modelo adotado em Minas Gerais – 4 O projeto do complexo penitenciário de Minas Gerais – 5 Arranjos e garantias – 6 O tratamento jurídico-contábil dos riscos e garantias nos contratos de PPP – 7 O controle das Parcerias Público-Privadas – 8 Considerações finais – Referências

Pessoas racionais decidem na margem.

(N. Gregory Mankiw)

1 Introdução

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) vêm sendo implementadas em nosso País no momento em que o setor público brasileiro se depara com uma questão básica da economia, qual seja, a impossibilidade de realizar investimentos em infraestrutura, dada a escassez de recursos financeiros.

Grande parte das receitas públicas é destinada ao pagamento de despesas de custeio da máquina estatal, em especial a folha de pagamentos e os serviços de terceiros, além de outros gastos determinados pela Constituição Federal em áreas consideradas prioritárias como segurança, previdência, saúde e educação, entre outras. Sobram aos entes públicos poucos recursos para investimentos em infraestrutura, assim consideradas como despesas de capital. Em regra, as despesas correntes com custeio e pessoal, embora tenham observado forte expansão, estão sob controle, ao se considerar os parâmetros definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No entanto, a necessidade de deslocar um volume significativo de recursos para o pagamento dos encargos da dívida (interna e externa) e para a obtenção de superávits primários impede os entes federados de realizar maiores investimentos necessários em suas respectivas esferas de atuação.

Em sua essência, as PPPs representam contratos administrativos de concessão de obras ou serviços públicos que poderão ser firmados com os órgãos da Administração Pública direta, os fundos especiais, as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. As PPPs compreendem infraestruturas desenvolvidas e implementadas pelo parceiro privado, sendo ofertados os serviços desses complexos ao Poder Público e à sociedade, mediante remuneração. Ou seja, em uma imprópria comparação, apenas para fins didáticos, as PPPs funcionam como uma espécie de *leasing* no qual, ao final do contrato, a infraestrutura criada é transferida ao Estado.

Para alguns críticos, as PPPs representam uma nova fórmula redentora, apresentada pelas elites políticas e empresariais brasileiras, cujos sócios privados participam com pelo menos 30% de recursos próprios, previstos em projetos aprovados por um comitê gestor, enquanto o governo contribui com parcela majoritária de 70%, a título de ressarcimento do investimento feito pelo parceiro privado. Nesse caso, as PPPs podem ser comparadas a um “negócio sem riscos”, em que o governo correria todos os riscos, sendo que ao setor privado caberia o resultado positivo. Em geral, os críticos utilizam o exemplo português, no que se refere à concessão de rodovias naquele país, para sustentarem essas teses, assim considerando o malogro daquela experiência.

A utilização das PPPs, no caso brasileiro, justifica-se na medida em que a história recente do endividamento interno e externo do País ainda nos traz forte aversão a essa forma de financiamento, aliado ao fato de que o aumento da carga tributária, definitivamente, também traria fortes implicações políticas quanto ao seu já elevado patamar. Além do mais, o arrocho fiscal e o cumprimento das metas fiscais com o FMI têm impedido o incremento necessário dos investimentos públicos a cada ano.

Os órgãos de controle externo da administração pública, entre eles o Tribunal de Contas da União, preveem questionamentos de agentes privados contra o fundo garantidor de obras públicas, criado pela legislação das Parcerias Público-Privadas (PPPs), uma vez que demandas judiciais poderão ser manejadas por empresas que tenham créditos a receber da União. É que, embora importante para reduzir o risco para os agentes privados, conforme o entendimento de alguns juristas de escol, ocorrerá a quebra da isonomia quanto à oportunidade de recebimentos dos créditos devidos. Com o estabelecimento do fundo garantidor, estabelece-se também um “credor VIP”, com o fundo, distinto dos demais credores, cujo destino é a *via crucis* dos precatórios. Entretanto, sem o instrumento de garantia criado pela lei, não haveria certeza de pagamento em prazos razoáveis, desestimulando a atração de investimentos privados.

Outro aspecto polêmico é que para a implantação do novo modelo há enorme dificuldade metodológica para se estabelecer critérios

de aferição de performance dos agentes privados, cabendo às agências reguladoras e aos Tribunais de Contas estarem preparados para analisar e controlar a operacionalização das PPPs. Hodiernamente, em regra, encontram-se desaparelhados, pois ainda não existe uma cultura regulatória estabelecida de forma perene e eficaz, sujeita que está aos humores das forças políticas então em evidência.

Nesse contexto, reforça-se a atualidade do estudo do chamado Estado Regulador, uma vez que a gestão temerária de recursos públicos, sem o domínio das ferramentas e conceitos introduzidos pelo novo Direito Administrativo — impactado pelo florescer do princípio constitucional da eficiência administrativa —, impõe sérios prejuízos ao erário, concitando-nos ao desenvolvimento de mecanismos que permitam entender e melhor aplicar esta novel exigência legal, face a princípios constitucionais proeminentes.

2 A reforma do Estado e as PPPs

Diz Greco: "Definir com exatidão o que é o liberalismo não constitui tarefa das mais fáceis. Não à toa que, no início do verbete 'liberalismo' constante do Dicionário de Política, organizado dentre outros pelo filósofo italiano e estudioso do liberalismo Norberto Bobbio e publicado pela Universidade de Brasília, Nicola Matteucci assevera: I. UMA DEFINIÇÃO DIFÍCIL. – A definição de Liberalismo como fenômeno histórico oferece dificuldades específicas, a menos que queiramos cair numa história paralela dos diversos Liberalismos (G. De Ruggiero, M. Cranston) ou descobrir um liberalismo 'ecumênico' (T. P. Neill), que não têm muito a ver com a história."¹

A história do liberalismo está intimamente ligada à história da democracia e, nesse sentido, é difícil discernir comumente sobre o que existe de liberal e o que existe de democrático nas atuais democracias liberais. A este respeito, observa Prats I Catalá:

[...] todos os novos instrumentos conceituais e princípios incorporados pelo Direito Administrativo continuam cativos da advocacia, funcionalizados à revisão judicial de atos administrativos e empenhados mais do que nunca no projeto antidiscricionário, donde se percebe a fidelidade aos padrões de legitimidade ainda do Estado liberal, de controle das arbitrariedades e abusos de poder, indiferente às novas funções assumidas desde o advento do Estado Social de Direito.²

Por sua vez, analisando o neoliberalismo como um aspecto intimamente ligado ao fenômeno da globalização, Paul Singer observa, de forma correta, que aquele:

[...] não tem muito de "neo". Ele é o velho liberalismo, como seus próprios porta-vozes mais importantes, FRIEDMAN e outros, acentuam. Eles não gostam de ser chamados de neoliberais e se consideram, como de fato o são, herdeiros e porta-vozes do mesmo liberalismo formulado pelos clássicos da Economia Política, como Adam Smith, Ricardo e tantos outros. Essas ideias nunca desapareceram, por inteiro, do panorama, mas ficaram extremamente enfraquecidas na época da grande crise dos anos 30 e depois da II Guerra Mundial.³

O Estado brasileiro vivenciou, após a crise que se manifestou, de forma mais evidente, a partir da década de 80, um movimento reformista em razão das inflexões de fatores políticos, fiscais e administrativos que pressionavam por uma nova forma de atuação estatal que escoimasse de suas práticas a atuação ainda clientelista. Registre-se que a Constituição de 1988 contribuiu de forma decisiva para este modelo, em razão do estabelecimento de uma administração voltada para critérios rígidos, centralizadores e hierárquicos, com o intuito de suprir as deficiências do antigo modelo.

Entretanto, a despeito do resultado que se esperava, foram criados privilégios que evidenciaram aspectos negativos atinentes ao corporativismo e ao patrimonialismo, impactados, entre outros, pela estabilidade absoluta dos servidores públicos, inclusive a financeira, e, por outro lado, pela diminuição da autonomia da administração indireta. Em razão disso, surgiu o entendimento segundo o qual a descentralização administrativa e o advento da democracia seriam as causas da atuação pública carente de eficiência.

De fato, a reforma do Estado brasileiro, visando a minorar os efeitos entendidos danosos advindos do processo constituinte de 1988, materializou-se com a edição da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, a qual visava à implantação do modelo gerencial na Administração Pública. Assim sendo, permitiu a referida emenda alçar ao *status* constitucional um princípio insito à administração pública consentânea com os anseios maiores da sociedade, qual seja, o princípio da eficiência.

Uma das maneiras estabelecidas para alcançar tal desiderato foi aquela prevista no art. 37, §8º, da Carta Magna, acrescentado pela

Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, operacionalizando o princípio da eficiência da atividade pública, através do contrato de gestão, *in verbis*:

§8º – A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I – o prazo de duração do contrato;

II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, e obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III – a remuneração do pessoal.

Também na esteira da operacionalização do novel princípio, agora com *status* constitucional, inicia-se a hodierna aplicação do modelo gerencial que privilegia a independência e autonomia na gestão, alinhado ao interesse público, sem se prender aos entraves burocráticos, o que se constata também com a promulgação das Leis nºs 9.637, de 15.05.98, e 9.649, de 26.05.98, que regulamentam e qualificam respectivamente as Organizações Sociais e Agências Executivas.

O condutor da última reforma da Administração Pública brasileira é a concepção segundo a qual ao Estado cabe promover o desenvolvimento e as atividades econômicas e, da mesma forma, regulá-los por meio dos poderes administrativos, atuando o setor privado sob o controle incidente do Estado e, até mesmo, sofrendo os efeitos de sua concorrência.

Como se sabe, um dos impactos mais polêmicos decorrentes da implantação do modelo gerencial de administração pública foi a quebra de monopólios em áreas nas quais historicamente o Estado atuava em regime de exclusividade, com quedas crescentes de produtividade e, por outro lado, a ocorrência de despesas de custeio cada vez mais em montantes elevados. Sendo assim, adotou-se a estratégia de diversificar a prestação de serviços públicos antes a cargo das entidades estatais, além daqueles serviços tradicionalmente designados como não exclusivos do Estado, tais como os referentes à educação, saúde, pesquisas tecnológicas e científicas.

Também resultado dessa mudança de paradigmas está o surgimento de novas formas organizacionais, dotadas de um controle realizado pela sociedade e também pelo Poder Estatal, cujo desiderato é potencializar a eficiência dos serviços públicos.

Há de se ressaltar que as bases para a moderna administração pública brasileira encontram seus fundamentos na teoria do *managerialism*, inicialmente adotada pela Inglaterra e pelos EUA, no sentido da eficiência governamental e corte de custos, como forma de superação do modelo burocrático weberiano. Nesse sentido, a burocracia, antes estabelecida como fundamento teórico visando à profissionalização da administração, passou a servir, não raro, como meio de atendimento e de interesses de grupos capitalistas e políticos dominantes, que a utilizavam de acordo com suas necessidades momentâneas, impactado ainda pelos crescentes déficits públicos, pelo aumento exponencial do conhecimento de casos de corrupção, a promover a deterioração da qualidade na prestação dos serviços pelo Estado.

O fenômeno da globalização também precipitou a necessidade de mudanças do modelo administrativo,⁴ em razão da necessidade de novos e crescentes ganhos de produtividade, advindos do contingenciamento da capacidade de investimento do Estado. Sendo assim, a redefinição do papel estatal se constituiu no principal item da agenda modernizadora dos países ocidentais e orientais, em um fenômeno que ficou conhecido como *business style*, a exemplo de mudanças antes empreendidas em diversos outros países do mundo que estimularam a implantação da reforma administrativa, em contraponto ao modelo burocrático, inspirado na gestão privada.

A denominada administração gerencial, portanto estabelece paradigmas para uma atuação mais eficiente do Estado, visando ao alcance de resultados mais qualitativos para o cidadão, propiciando uma maior equalização entre os recursos colocados à disposição da Administração Pública e os serviços por ela prestados.

Claro que um novo paradigma, a jogar luzes sobre práticas arraigadas e, muitas vezes, obscurantistas, não é estabelecido sem que venha a sofrer fortes resistências e ferrenhas contestações que objetivam muito mais desqualificar as intenções que norteiam a proposta que discutir a essência e viabilidade das novas práticas nelas contidas. Nesse sentido, já nos alertava Bresser-Pereira quanto às resistências enfrentadas quando da implantação de novos paradigmas, conforme já afirmamos,⁵ *in verbis*:

O fortalecimento do Estado e das suas instituições encontra fortes resistências em razão de se buscar lançar luzes sobre sentimentos e comportamentos arraigados que grassam no serviço público. Nesse sentido, encontram-se mudanças que viabilizaram a reforma administrativa e a implantação de um modelo evoluído em relação ao modelo burocrático. Eis o testemunho de Luiz Carlos Bresser-Pereira,⁶ *in verbis*: Eu já tinha algumas poucas ideias da nova

administração pública (que eu chamaria um pouco adiante de “gerencial”) através da leitura do livro de Osborne e Gaebler, Reinventando o Governo. Mas precisava conhecer muito mais a respeito. Para isto viajei para a Inglaterra logo no início do governo e comecei a tomar conhecimento da bibliografia que recentemente havia se desenvolvido, principalmente naquele país, a respeito do assunto, sob o título geral de Nova Gestão Pública.

O resultado foi elaborar, ainda no primeiro semestre de 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a emenda constitucional da reforma administrativa, tomando como base as experiências recentes em países da OCDE, principalmente o Reino Unido, onde se implantava a segunda grande reforma administrativa da história do capitalismo: depois da reforma burocrática do século passado, a reforma gerencial do final deste século. As novas ideias estavam em plena formação; surgia no Reino Unido uma nova disciplina, a *new public management*, que, embora influenciada por ideias neoliberais, de fato não podia ser confundida com as ideias da direita; muitos países social-democratas estavam na Europa envolvidos no processo de reforma e de implantação de novas práticas administrativas. *O Brasil tinha a oportunidade de participar desse grande movimento de reforma, e constituir-se no primeiro país em desenvolvimento a fazê-lo. Quando as ideias foram inicialmente apresentadas, em janeiro de 1995, a resistência a elas foi muito grande. Tratei, entretanto, de enfrentar essa resistência da forma mais direta e aberta possível, usando a mídia como instrumento de comunicação.* O tema era novo e complexo para a opinião pública, e a imprensa tinha dificuldades em dar ao debate uma visão completa e fidedigna. Não obstante, a imprensa serviu como um maravilhoso instrumento para o debate das ideias. Minha estratégia principal era a de atacar a administração pública burocrática, ao mesmo tempo que defendia as carreiras de Estado e o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado. Dessa forma confundia meus críticos, que afirmavam que eu agia contra os administradores públicos ou burocratas, quando eu procurava fortalecê-los, torná-los mais autônomos e responsáveis. Em pouco tempo, um tema que não estava na agenda do país assumiu o caráter de um grande debate nacional. Os apoios políticos e intelectuais não tardaram, e afinal quando a reforma constitucional foi promulgada, em abril de 1998, formara-se um quase-consenso sobre a importância para o país da reforma, agora fortemente apoiada pela opinião pública, pelas elites formadoras de opinião, e em particular pelos administradores públicos. (grifos nossos)

Nesse sentido, a crítica de André Borges de Carvalho⁷ conclui que todas as alterações normativas e na prática administrativa em busca de uma maior eficiência estatal advindas do denominado modelo gerencial seriam para seguir as prescrições do Banco Mundial, aludidas no relatório *World Development Report* de 1997.

Entretanto, não se pode olvidar que as bases sob as quais se fundam as práticas gerenciais voltadas para a administração pública vêm se desenvolvendo ao redor do mundo, em busca de agregar aos pressupostos vetustos da atuação estatal, fulcrados nos postulados da honestidade, lisura e impessoalidade, as prescrições atinentes a uma administração mais heterorreferente que estabelece para si metas e resultados para promover um crescente incremento na qualidade na eficiência e na efetividade da prestação de serviços públicos, orientada à satisfação do cidadão, em vez de as suas próprias necessidades.

Sendo assim, a flexibilização de procedimentos, a autonomia gerencial, a gestão por metas e a utilização de mecanismos de mercado passam a fazer parte das práticas administrativas estatais mais orientadas a resultados, suplantando aquela administração burocratizada, centralizada e rígida, na qual a hierarquia, baseada em poderes definidos *ex ante* por um estatuto, configura-se, como define Flávio Goulart,⁸ numa *ad hoc*racia, na qual as competências e seus respectivos poderes são estipulados, remanejados e extintos segundo as tarefas a serem desempenhadas e conforme a natureza do problema a resolver.

As tensões para a implantação do novo modelo, notadamente no Estado de Minas Gerais, também se fizeram presentes, mesmo diante da necessidade de restabelecer o processo de desenvolvimento econômico por meio das PPPs. De fato, as mudanças de paradigmas envolvem uma ferrenha oposição até a implementação completa do modelo e sua aceitação, conforme já anotamos ao analisarmos as lições advindas da implementação do choque de gestão no Estado de Minas Gerais, capitaneada por Antonic Anastasia, *verbis*:

O ideal de um aparato público funcionando com plena eficiência, apresentando resultados positivos e, por consequência, sendo reconhecido como adequado pela respectiva comunidade é a meta de todo administrador bem intencionado. [...] Todavia, entre a intenção e a realidade existe um grande espaço, onde se inserem frustrações e fracassos. Assim, qualquer iniciativa orquestrada de reforma da Administração Pública deve sopesar, de forma muito objetiva, todos os elementos que se vinculam ao que se propõe, sob pena de mais uma desilusão, somando-se à série histórica de reformas institucionais não exitosas tentadas em nosso país. [...] Ao conceber o programa de Governo, o ora Governador do Estado, então candidato, contou com o concurso de um grupo de técnicos de diversas áreas do conhecimento e com vasta experiência no trato da coisa pública, sob nossa coordenação. Das reuniões deste grupo com o então candidato percebeu-se, em todos os segmentos, que havia um sério problema de gestão na Administração Pública, ou seja, não somente enfrentávamos uma crise fiscal, como também a *forma de funcionamento do Estado*

*estava obsoleta e bolorenta, sem condição de responder às necessidades da população, em todos os setores relevantes. Destarte, percebeu-se que de nada valeria recuperar a capacidade de investimento do Poder Público se não se modificasse o seu modus operandi, sob pena de continuarmos com indicadores deficientes nas políticas públicas estaduais.*⁹ (grifos nossos)

Claro que a atual fase do Estado brasileiro caracterizada pelo equilíbrio fiscal e pela estabilidade das contas públicas deverá potencializar a participação dos segmentos produtivos na economia real, notadamente ante a vultosa previsão de inversões e investimentos em equipamentos de infraestrutura em razão dos eventos esportivos de escala mundial a serem realizados no país nos anos de 2014 e 2016, cabendo às autoridades públicas garantir a estabilidade das regulações e o sucesso dessas parcerias, por meio da desburocratização dos processos e do estabelecimento de garantias seguras, seja do ponto de vista jurídico, seja do ponto de vista de sua capacidade de solvência, evitando-se tanto quanto possível dissensos quando da avaliação e fiscalização dos contratos eventualmente firmados.

Verifica-se, sobretudo, a importância da promoção de estudos acerca da doutrina administrativista brasileira sobre essas novas formas de parcerias, em razão de seus desdobramentos jurídicos, contábeis, econômicos e políticos nas finanças públicas, proporcionando mecanismos de avaliação das PPPs a serem conferidos aos cidadãos mantenedores.

3 As leis das PPPs e o modelo adotado em Minas Gerais

A Lei nº 11.079/04 que institui as PPPs inicialmente foi alardeada como a panaceia frente à falta de recursos públicos para investimentos em obras de infraestrutura, como a construção de rodovias, portos, ferrovias e presídios. Entretanto, imediatamente à sua edição, uma profusão de artigos e obras de juristas de escol apontavam graves falhas de formulação e, até mesmo, o flagrante conflito ante a princípios constitucionais proeminentes, notadamente quanto à repartição de riscos entre o Poder Público e o parceiro privado.

Um dos pontos mais criticados da então novel lei dizia respeito ao incentivo à viabilização de investimentos conjuntos do setor produtivo e dos governos através da garantia, por parte do parceiro estatal, de um retorno mínimo para empreendimentos que provavelmente não atraíam o interesse da iniciativa privada, tornando o negócio, segundo seus críticos, em um regime de capitalismo sem risco.

Entre os pontos que mais suscitaram críticas por parte de juristas de escol está aquele que inova a prioridade quanto ao pagamento de obras e serviços tocados mediante parcerias — a chamada cláusula de precedência, por muitos tida como flagrantemente inconstitucional, muito pelo fato de tal previsão normativa ter sido defendida pelos fundos de pensão e pelas empreiteiras, potenciais parceiros nas PPPs. De fato, não economiza adjetivos o jurista Kiyoshi Harada, *verbis*:

[...] Enquanto credores por decisões judiciais transitadas em julgado ficam desprotegidos e desamparados, morrendo aos milhares na fila de precatórios judiciais, os futuros e eventuais credores por PPPs são garantidos com a bagatela de R\$6 bilhões. Por isso, essa medida legislativa é antiética e imoral, faltando-lhe o necessário respaldo da legitimidade, que transcende a esfera da mera legalidade.

[...] É absolutamente inconstitucional o inciso I do art. 8º da Lei nº 11.079/04, que permite a vinculação de receitas públicas para garantia das obrigações pecuniárias genéricas contraídas pelo Poder Público perante os particulares. Isso é uma verdadeira inversão da ordem pública, que afronta os princípios da moralidade e da impessoalidade, insertos no art. 37 da CF, de observância impositiva na forma do seu art. 100, *caput*. Ironicamente, este art. 8º atenta, como vimos, contra o art. 167, IV, da CF, que ele próprio manda observar em seu inciso I, *in fine*.¹⁰

Diante das vicissitudes da norma das PPPs, fato concreto é que a modelagem jurídica proposta não logrou o êxito inicial que nela se depositava, uma vez que tinha sido considerada inicialmente como uma espécie de “última esperança” de serem realizados no Brasil os investimentos em infraestrutura necessários ao seu crescimento. São portanto incipientes na União, Estados e Municípios os investimentos financiados por meio dessa modelagem jurídica, ante os obstáculos tidos por intransponíveis. Nesse sentido, mais uma vez, é a lição de Kiyoshi Harada, *verbis*:

Enfim, a participação da União, das autarquias e das fundações públicas nesse FGP, ou a utilização de fundos especiais que deveriam ter sido extintos, contraria em bloco os dispositivos constitucionais pertinentes à Administração Pública e à matéria financeira.

Atenta contra os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade e da publicidade (art. 37 da CF); dribla o art. 165, §9º, II, da CF e o art. 36 do ADCT; infringe o art. 167, IV, da CF; contraria o princípio da quantificação dos créditos orçamentários, inserto no art. 167, VII; violenta o princípio da fixação prévia das despesas, previsto no art. 167, II. Ademais, esvazia, em parte, o conteúdo dos arts. 70 e 71 da CF, que cometem ao Congresso Nacional a importantíssima missão de fiscalizar e controlar os gastos públicos, ferindo de morte o princípio da legitimidade que deve presidir o controle sob o prisma da legalidade e da economicidade da execução orçamentária e financeira.¹¹

Em razão da forma de registro adotada na legislação, há também uma forte preocupação quanto à geração de despesas de longo prazo, com a criação de risco potencial ao equilíbrio fiscal ao longo dos exercícios. De modo a minorar estes efeitos, foi estabelecido um limite global de despesas previstas com a contratação de PPPs pela União, calculado sobre sua receita corrente líquida. Segundo o art. 22 da Lei nº 11.079/04, a União ficará impedida de celebrar futuras PPPs quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por ela tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício. Também ficará impedida de contratar novas PPPs se as despesas federais anuais vigentes delas decorrentes excederem, nos 10 (dez) anos subsequentes, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

Mesmo com todos os cuidados que cercam a implementação das PPPs, para que não haja a implementação desregrada dessas parcerias, a lei cria uma série de vedações, entre as quais são proibidas: a) a contratação de valores inferiores a 20 milhões; b) a contratação por prazo inferior a cinco anos; c) a contratação que tenha por objeto único o fornecimento de mão de obra, fornecimento e instalação de equipamentos, ou execução de obra pública.

A despeito desses pretensos cuidados, não nos parece suficiente a modelagem legal de modo a minorar as críticas acerca do instituto. Nesse sentido, de modo contundente, conclui Kiyoshi Harada, *verbis*:

As PPPs, como reguladas na lei sob comento, atentam contra o princípio da livre iniciativa e, ao mesmo tempo, permitem o desmonte da administração pública, estabelecendo uma perigosa simbiose entre os interesses público e privado, criando um terreno fértil à proliferação de práticas corruptivas.

Ambos os incisos legais examinados (I e II do art. 8º da Lei nº 11.079/04) são manifestamente inconstitucionais. Violam, em bloco, os princípios da administração pública insertos no art. 37 da CF, bem como os princípios de Direito Financeiro apontados.¹²

Por outro lado, apesar das dificuldades legais expostas, o fato é que, em Minas Gerais, as PPPs também se tornaram alternativas à recuperação da capacidade de investimento do Estado, tanto que Minas Gerais atualmente vem sendo considerada o grande laboratório nacional quanto à modelagem das PPPs, em face da profusão de projetos que preveem essa forma de financiamento.

Em Minas Gerais, a Lei nº 14.868, de 16.12.03, estabeleceu as diretrizes e a metodologia para o desenvolvimento dessa nova forma de contratação estatal, ao estabelecer o Programa estadual de PPPs, congregando, como não poderia deixar de ser, os esforços públicos e privados.

Assim sendo, foram inseridas na estrutura pública mineira duas novas unidades, quais sejam: o Conselho Gestor de PPP (CGPPP) órgão colegiado presidido pelo Governador, e a Unidade Operacional de Coordenação de PPP (Unidade PPP), no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), cujas competências estão regulamentadas nos Decretos nºs 43.702 e 44.757, de 16.12.03 e 17.3.08, respectivamente.

Inovação ainda da legislação estadual mineira foi a instituição do Plano de PPP, de responsabilidade anual do Chefe do Poder Executivo, tendo por finalidade reunir todos os projetos de Parcerias Público-Privadas selecionados pelo CGPPP. Ainda, estabelece o art. 3º da Lei nº 14.868/03, que "as ações de governo relativas ao Programa de PPP serão estabelecidas no Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas, a ser elaborado nos termos do art. 7º desta Lei". Dessa forma, o art. 7º disciplinou o Plano de PPP, cuja aprovação depende da realização prévia de consulta pública.

Por fim, o art. 9º estabelece caber ao CGPPP, sem prejuízo do acompanhamento da execução de cada projeto, executar permanentemente avaliação geral do Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas.

Fica evidente que, antes mesmo de contar com os benefícios a serem gerados pelas PPPs, Minas teve que desenvolver todo um arcabouço para possibilitar o controle e a avaliação dessas parcerias. Isso significa que, ao serem avaliadas as relações de custo-

benefício das PPPs, é necessário também levar em conta os dispêndios que esses aparatos criados geram para assegurar a efetividade das parcerias.

Ao longo da vigência da lei, iniciou o Estado de Minas Gerais a execução de seis projetos,¹³ quais sejam: Complexo de Penitenciárias de Minas Gerais, MG 050, Campus BH da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG), Lotes Rodoviários, Unidade de Atendimento Integrado (UAI) e Aeroporto Regional da Zona da Mata. Em razão do montante alocado e dos reflexos imediatos na qualidade de vida da população, destacou-se para efeitos de uma análise mais detida, o Complexo de Penitenciárias de Minas Gerais, projeto inovador entre os entes federativos, que quicá tornar-se-á *standard* para todos os projetos que venham a ser implementados posteriormente, visando a equacionar o problema da falência do sistema prisional brasileiro.

4 O projeto do complexo penitenciário de Minas Gerais

Inspirada no modelo britânico *Design-Build-Operate-Transfer* (DBOT), através do qual a empresa vencedora da licitação cria o projeto arquitetônico, constrói a infraestrutura e operacionaliza o complexo carcerário, a PPP do sistema prisional mineiro, com a previsão para 3.040 vagas carcerárias, é considerada um projeto inovador no Brasil, sendo referência para outros estados brasileiros.

Na PPP do sistema prisional o vencedor do certame será responsável pela gestão administrativa do complexo, além de ocupar-se com os projetos de ressocialização do encarcerado, desenvolvendo atividades diferenciadas e criando ambiente adequado à reintegração dos presos à sociedade, através de cursos profissionalizantes, bem como atividades educativas, artísticas e culturais.

O Poder Público, por sua vez, arcará com a remuneração do investimento feito pela sociedade de propósito específico (SPE) e continuará responsável pelas regras disciplinares, segurança externa dos prédios e muralhas, além do transporte de sentenciados e do acompanhamento da gestão do complexo, uma vez que essa missão constitucional do Estado não poderá ser transferida ao particular. Além disso, o Poder Executivo acompanhará a execução das penas, junto com o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública.

Verifica-se que nesse modelo de PPP o Estado permanece com certas atribuições que lhe são típicas, tendo em vista que não podem ser delegadas ao parceiro privado, além de outras atribuições e riscos que lhe são imputados contratualmente.

Na lição de Benjamin Zymler e Guilherme de La Roque, a forma de repartição dos riscos é relevante para o triunfo das PPPs. Os autores ensinam que esses riscos podem ser resumidamente explicitados a seguir, *verbis*:

a) risco político, englobando tanto o risco soberano quanto o denominado "fato príncipe"; b) risco ambiental, que especialmente no setor de infraestrutura assume grande relevância; c) risco regulatório, envolvendo não só as regras positivas como também a forma com que elas são interpretadas e aplicadas; d) risco contratual, devendo ser levada na devida conta e complexidade das avenças que serão celebradas no âmbito da PPP; e) risco de inadimplemento decorrente de erros de projeto ou de execução, especialmente no que concerne à avaliação prévia da viabilidade econômico-financeira da parceria, ou da eventual imposição por parte do poder público de alterações contratuais unilaterais.¹⁴

O Manual de Procedimentos Contábeis Específicos da STN¹⁵ agrupa os riscos dos contratos de PPP em cinco modalidades, quais sejam, os riscos da demanda, de construção, de disponibilidade, cambial e operacional.

Acerca da repartição contratual dos riscos entre o parceiro público e o privado nas PPPs, Carlos Ari Sundfeld nos brinda com sua lapidar lição ao responder à indagação a seguir, *verbis*:

Há critérios legais para divisão de riscos entre os parceiros público e privado? Não. A lei remeteu o assunto ao contrato de concessão (art. III). Não existe uma divisão natural dos riscos. Tudo tem a ver com a viabilidade econômica, bem como a equação formada pelos encargos e remuneração do concessionário. Assim, é perfeitamente possível que, em uma concessão rodoviária patrocinada, o risco de demanda seja total ou parcialmente assumido por qualquer das partes a depender do contrato. A circunstância de a Lei de Concessões definir a concessão de serviço público como aquela em que o concessionário atua "por sua conta e risco" (art. 2º, II) não importa devam ser atribuídos ao concessionário "todos os riscos". Aliás, a própria existência da "revisão" aí está para prová-lo (Lei de Concessões, arts. 18, VIII, 23, IV, e art. 29, V). Assim, a alocação de riscos é, sim, matéria contratual.¹⁶

No que se refere ao risco da demanda, esse ocorre sempre que o parceiro público garanta um mínimo de remuneração ao parceiro privado, ainda que não haja a efetiva prestação do serviço contratado. Um fator que é redutor desse risco na PPP do sistema prisional é verificado nos Anexos X e XI do edital de licitação da parceria, de forma que a remuneração ao parceiro privado deverá observar os mecanismos e avaliação para medir o grau de atendimento na gestão do presídio. Assim, a remuneração é graduada à medida que for satisfatória a prestação do serviço, caso contrário, pode haver redução no pagamento.

Como fator inibidor do risco de eventual inadimplemento por parte do parceiro público, o edital da PPP do sistema prisional previu o arranjo de garantias a fim de assegurar a continuidade do fluxo de pagamento das parcelas de remuneração ao parceiro privado. Sobre os arranjos de garantias ofertadas pelo parceiro público ao particular nas PPPs e, em especial as oferecidas na PPP do sistema prisional mineiro, o assunto será abordado adiante com mais detalhes.

Em se tratando dos riscos ambientais, o edital da PPP do sistema prisional tratou dessas diretrizes, devendo ser garantido o atendimento à legislação específica aos cuidados com o meio ambiente, além do cumprimento às legislações federal, estadual e municipal que tratam da matéria.

Verifica-se que a PPP do sistema prisional procurou cercar as diversas variáveis desse modelo ousado e inovador, que busca melhores formas de gestão dos complexos prisionais e reintegrar os encarcerados ao convívio social, reduzindo a reincidência de ações criminosas, com a consequente redução dos gastos públicos futuros no tratamento dessas ocorrências.

Antes da PPP penitenciária, o Governo do Estado de Minas Gerais tinha investido, de 2003 a 2009, R\$251 milhões na construção e ampliação de complexos prisionais, aumentando de 5.381 para 24.574 vagas.¹⁷ O custo mensal por cada encarcerado correspondia a cerca R\$1.800 (mil e oitocentos reais).¹⁸

Conforme observado no relatório contábil do Governo do Estado de Minas Gerais, o contrato firmado da PPP do complexo prisional em 2009, totalizou, fora as garantias, R\$2.166 bilhões¹⁹ durante o prazo de concessão.

A SPE investirá cerca de 190 milhões na construção de complexos carcerários para o atendimento de 3.040 novas vagas,²⁰ cujo valor a ser pago vaga/dia atingirá R\$74,63.²¹ Dessa forma, estima-se que o Estado pagará, por mês, cerca de R\$2.200 por cada encarcerado. Ou seja, de acordo com os números informados, o Estado pagará mensalmente, durante 27 anos, R\$400 a mais, por cada preso a ser atendido pela PPP.

Portanto, em termos comparativos, o Estado estaria pagando à SPE os mesmos R\$1.800 que custearia no modelo tradicional por cada encarcerado, além de ter que arcar, a mais, por cada preso, com R\$400,00 mensais, como ressarcimento ao parceiro privado pelo investimento e pelos serviços prestados. Com isso, a importância a ser paga pelo governo anualmente, considerando os valores descritos, totalizaria cerca de R\$78,22 milhões. Os números obtidos nos dois modelos podem ser comparados, em síntese, na tabela a seguir:

Sistema prisional mineiro	Vagas criadas de 2003 a 2009	Vagas criadas pela PPP
Vagas criadas	19.193	3.040
Investimentos	R\$251 milhões	R\$190 milhões
Investimento por vaga criada	R\$13.078	R\$62.500
Valor mensal gasto pelo Estado por cada preso	R\$1.800	R\$2.200

Valor anual gasto pelo Estado por 3.040 vagas	R\$65 milhões	R\$78,22 milhões
--	---------------	---------------------

Fonte: Dados extraídos dos sítios: <www.agenciaminas.mg.gov.br>, <www.ppp.mg.gov.br> e <www.seds.mg.gov.br>.

Notadamente, o valor a ser investido por vaga criada pela PPP é consideravelmente maior que o valor até então investido no modelo tradicional de sistema prisional. Com isso, espera-se que haja maior qualidade e eficiência da infraestrutura a ser implementada. E como meio de proporcionar estímulo à eficiência na gestão da PPP pelo particular, foi previsto no edital de licitação um prêmio por excelência nos resultados.

A despeito do investimento feito pelo Estado por vaga criada ser bem menor no modelo tradicional, poderia ser considerado mais eficaz que o modelo de PPP no que se refere à quantidade de vagas criadas. Contudo, é inegável que o sistema carcerário brasileiro sempre foi deficitário, tanto no que diz respeito à demanda de vagas quanto à recuperação do encarcerado para o retorno ao convívio social. Baseando-se nos números demonstrados na tabela anterior, o fluxo de caixa a valores presentes que o Estado hipoteticamente apresentaria ao realizar, com recursos próprios, o mesmo valor de investimento que será realizado via PPP do sistema prisional, bem como as despesas de caráter continuado decorrentes desse investimento, pode ser exemplificado no GRÁF. 1 abaixo:

GRÁFICO 1 – Fluxo de caixa do governo com investimento próprio

Ou seja, o mesmo investimento inicial de R\$190 milhões, caso fosse realizado com recursos públicos, somado às despesas continuadas de R\$65 milhões anuais ao longo do fluxo de caixa do governo, a valores presentes, representariam um desembolso de R\$1,95 bilhão pelo Estado.

Por outro lado, caso esse mesmo valor de investimento inicial seja realizado pela PPP do sistema prisional, e ainda considerando o valor de remuneração a ser pago pelo Poder Público contratado no processo licitatório, o fluxo de caixa do governo, a valor presente, ocorreria de forma semelhante à exposta no GRÁF. 2 abaixo:

GRÁFICO 2 – Fluxo de caixa do governo com investimento feito pela PPP

O que se depreende dos fluxos demonstrados nos GRÁF. 1 e 2 é que o investimento feito pela PPP pode ser subentendido como uma receita do Estado calculada ao custo de oportunidade.

No caso do GRÁF. 2, o valor a ser desembolsado pelo Estado ficaria em torno de R\$78,22 milhões ao ano que, somados ao longo do período contratualizado, alcançaria o montante total de R\$2,112 bilhões. Sendo abatido desse total o valor da receita calculada pelo custo da oportunidade do valor investido pela SPE (R\$190 milhões), fica demonstrado que, ao final do fluxo de caixa do governo a valores presentes, o dispêndio seria de R\$1,92 bilhão.

O GRÁF. 3, por sua vez, demonstra em exemplo de fluxo de caixa sob a ótica da SPE, que teria que arcar com os investimentos e com a operacionalização do empreendimento, recebendo, por isso, a remuneração do Poder Público na medida em que os serviços prestados sejam efetivados, conforme se demonstra:

GRÁFICO 3 – Fluxo de caixa do parceiro privado na PPP

O fluxo de caixa hipotético apresentado no GRÁF. 3, a valores presentes, demonstra que os recebimentos da SPE, ao final, totalizariam R\$2,112 bilhões. Já o fluxo de pagamentos do particular, ao final do projeto, a valores presentes, ficaria em torno de 1,95 bilhão, gerando um retorno do investimento total, a valores presentes, de 162 milhões ao longo do período.

Nesses exemplos, a recuperação pelo particular do valor inicialmente investido ocorreria entre 14 e 15 anos, em função da diferença entre o valor a ser recebido do Poder Público e o custo (conforme valores obtidos no sistema prisional tradicional) para se manter 3.040 encarcerados. Assim, no período restante, até completar os 27 anos, o parceiro privado colheria os frutos do investimento realizado.

A remuneração da SPE, nesses exemplos hipotéticos de fluxos, ocorre em valores lineares. Entretanto, a remuneração a ser paga pelo Poder Público dependerá do cumprimento das metas e da avaliação da eficiência do empreendimento, podendo até não haver remuneração dependendo do desempenho obtido, conforme observado anteriormente.

Em suma, o que se espera nesse modelo de parceria é a redução dos custos concomitante ao aumento da qualidade da gestão dos serviços públicos prestados, além da ampliação do sistema prisional, adotando-se, também, tecnologias mais modernas.

Todavia, tomando por base os modelos demonstrados, poder-se-ia questionar se o projeto seria mesmo atrativo ao Estado, uma vez que esse terá ainda que arcar com parte dos custos com a segurança do complexo penal, já que esse seu papel constitucional não poderá ser transferido ao particular. Além do mais, no que se refere à relação custo-benefício das PPPs, a ser avaliada pelo Estado, conforme observado anteriormente, aos gastos despendidos com essas parcerias devem ser também acrescentadas as despesas originadas pelos organismos constituídos para monitorar, regulamentar, avaliar e controlar a atuação e desempenho das PPPs.

A despeito desses pontos controversos, o que se espera é que a implementação desta PPP se justifique, sobretudo, em função da maior eficiência que essas infraestruturas propiciariam, não apenas na possibilidade de antecipar investimentos, conforme se corrobora nos estudos de Barbosa de Brito e Silveira, *verbis*:

É verdade que uma das vantagens de se instituir uma parceria que inclua o aporte de capital privado é a possibilidade de antecipar um benefício econômico e social que só seria possível no longo prazo (MERNA; SMITH, 1994). Isso, no entanto, está invariavelmente associado a um comprometimento de receitas futuras. É por essa razão que o uso da PPP deve ser motivado por razões de *eficiência* na prestação do serviço e no uso dos recursos públicos, e não pela aparente solução do problema do financiamento. Há um extenso arcabouço teórico que orienta a discussão acerca das razões pelas quais a prestação de serviços públicos por meio de contratos de parceria com o setor privado pode ser, em alguns casos, mais eficiente que a contratação tradicional de obra e serviços públicos.²²

Outro aspecto positivo ao Estado quanto às PPPs, além do fato de que as infraestruturas seriam melhores desenvolvidas ac atendimento das demandas da sociedade, é que a remuneração feita pelo Poder Público ao particular, em função do investimento, seria diluída em um prazo mais extenso.

Há ainda outro ponto importante que poderia justificar ao Estado a escolha do investimento via PPP, relacionado ao custo de oportunidade dos recursos captados para realização dos projetos. Nesse sentido, percebe-se que nos modelos de fluxo ora apresentados não foram consideradas as eventuais despesas com empréstimos obtidos pelo poder público ou pelo particular para realizar os investimentos. Ou seja, na aquisição via PPPs o Estado não teria que arcar com os serviços da dívida para realizar o investimento, pois os encargos com casuais empréstimos seriam suportados pelo parceiro privado, que ficaria com o ônus da captação de recursos para satisfazer os investimentos pretendidos. Além do mais, o Estado também poderia dispor de recursos não desembolsados, quando o investimento for feito via PPP, para serem aplicados em outras políticas públicas.

Todavia, poderia surgir um complicador, no que alude aos encargos de empréstimos contraídos pelo parceiro privado, já que o parceiro público indiretamente teria que arcar com essa despesa, que estaria embutida na remuneração a ser paga pelo governo, pois o equilíbrio econômico-financeiro do contrato deverá ser resguardado.

Nesse caso, sabe-se que o custo de capitais captados no mercado tem perceptíveis taxas mais elevadas que os encargos dos empréstimos obtidos através da contratação de créditos públicos. Nesse caso, percebe-se que nas PPPs o parceiro público tem possibilitado ao parceiro privado a obtenção de empréstimos em condições semelhantes às entidades públicas, reduzindo-se os custos do particular e, conseqüentemente, proporcionando o abatimento no valor da remuneração a ser contratualizada.

Sob a ótica do parceiro privado, resta saber o que tornaria então atrativo o modelo de PPP, tendo em vista que, nos fluxos de caixa hipotéticos, o retorno demonstrado é relativamente pequeno ao ser diluído no longo prazo. Além disso, os valores investidos na infraestrutura pelo parceiro privado são perceptivelmente maiores, o que poderia gerar maiores custos de manutenção ao investidor.

A despeito dessas questões, pode ser deduzido que o modelo seria atrativo ao parceiro privado em razão de que os custos nos fluxos de caixa hipotéticos ora apresentados foram extraídos do modelo tradicional. Dessa forma, deve ser ressaltado que os custos da SPE não seriam necessariamente os mesmos que o setor público teria para manter igual quantidade de encarcerados.

Sabe-se que há no setor privado sistemas de gestão de custos mais eficientes que o setor público — que ainda não desenvolveu

sistemas adequados que atendam plenamente às realidades estatais — e tal fator suscitaria perspectivas mais bem vistas pelo particular do que o retorno apresentado nos fluxos hipoteticamente demonstrados.

Também deve ser observado, sobretudo, conforme já foi mencionado, que grande parte dos custos, entre os quais os relativos a segurança, seriam suportados pelo poder público. Esse fator derradeiro, por si só, corrobora a redução de custos do parceiro privado comparado aos apurados no modelo tradicional.

Percebe-se também que o modelo tem grande atratividade ao parceiro privado pelo baixíssimo grau de risco de inadimplência, pois a Lei das PPPs prevê o estabelecimento de garantias que teriam por finalidade precípua impedir que governos futuros descumpram os contratos. Sabe-se que em qualquer negócio a provisão para perdas com inadimplência devem ser consideradas. Essas estimativas de prejuízos poderiam despertar menores interesses de investidores.

Na PPP do sistema prisional mineiro, essas garantias foram estabelecidas a partir de penhor ofertado em garantia de R\$410 milhões e apólice de seguro garantia no valor de R\$106 milhões.²³ Percebe-se que as referidas garantias ofertadas são suficientes para abonar a remuneração ao parceiro privado, por cerca de sete anos de contrato.

Apesar dos arranjos de garantias serem o ponto nodal para o sucesso das PPPs, esses também alçam as maiores polêmicas entre alguns juristas avessos a esse tipo de concessão de serviços públicos.

5 Arranjos e garantias

Certamente, uma das principais características das PPPs é o arranjo de garantias, cuja finalidade é assegurar que, em razão de sua eventual inadimplência, os compromissos do parceiro público sejam cumpridos ao parceiro privado, resguardando dessa forma a continuidade dos serviços públicos.

Além disso, as garantias devem ser implementadas com o objetivo de diminuir os riscos ao parceiro privado para atrair os investimentos para a administração pública. Todavia, não é concebível que as garantias sejam utilizadas para pagamento do parceiro privado que descumprir os termos contratuais.

O Fundo de Parcerias Público-Privadas (FPP) criado em Minas Gerais pela Lei nº 14.869/03, com natureza contábil, ou seja, sem personalidade jurídica, demonstra-se ineficiente em razão de seus percalços, principalmente no que se refere à indisponibilidade dos bens e receitas públicos a ele atribuídos.

Luiz Tarcísio Teixeira Ferreira não vê sentido constitucional em se vincular receitas ou utilizar de fundos especiais como garantias ao parceiro privado em razão das obrigações pecuniárias do parceiro público, conforme se depreende a seguir, *verbis*:

Primeiramente porque a possibilidade da vinculação da receita de impostos para a prestação de garantias nas operações de crédito por antecipação da receita orçamentária (ARO'S) tem caráter excepcional, vale dizer, é operação que apenas se admite entre as próprias pessoas públicas: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e unicamente em razão de operações de crédito, previstas no art. 40 da Lei nº 4.320/64. Depois, porque (i) se trata de pessoas políticas que funcionam como garantidoras umas das outras nas operações de crédito interno e externo e (ii) como arrecadam tributos em que os demais têm participação, ou (iii) devem realizar transferências constitucionais em favor dos garantidos, então podem reter o produto desses tributos ou dessas transferências para saldar a dívida garantida. É claramente uma questão de equilíbrio interno das contas públicas (...) Essa *ratio* do preceito do art. 40 da Lei Complementar nº 101/00. Depois porque o processo de execução da Fazenda Pública é o previsto no art. 100 da Carta de 1988, goste-se dela ou não, processo que ao fim e ao cabo incluirá a expedição de ofício requisitório, para inclusão no orçamento de pessoa pública em questão, das verbas necessárias ao pagamento devido.²⁴

Nesse mesmo sentido, Fernão Justen de Oliveira ensina que, *verbis*:

A sistemática brasileira revela um aspecto da fragilidade da disciplina jurídica pátria, no tocante à execução compulsória de sentenças condenatórias contra a Fazenda Pública. A Constituição previu, no art. 100, uma solução destinada a impedir que a execução compulsória, por via jurisdicional, comprometesse a disciplina orçamentária dos gastos públicos. Por isso, criou-se um regime de pagamento por meio de precatório, em que o montante da dívida líquida e certa da Fazenda Pública deve ser incluído no orçamento do exercício seguinte.

Os defeitos produzidos na aplicação prática desse mecanismo geraram a ausência de certeza quanto à efetiva

satisfação das dívidas da Fazenda Pública, como é sabido, a grade maioria das pessoas de direito público não honra as condenações judiciais que elas são impostas, sem que tal tenha merecido, até o presente, uma solução satisfatória por parte do Direito ou dos poderes constituídos.

O instituto da PPP não poderá ser efetivamente implementado enquanto o parceiro público não merecer a confiança dos investidores privados. Logo, a sistemática de garantias diferenciadas, orientadas a impedir que um eventual crédito decorrente de um contrato de PPP se submetesse puramente ao regime de precatórios, tornou-se uma característica essencial e diferenciada do direito brasileiro sobre garantias.²⁵

Por outro lado, Sundfeld²⁶ orienta que a Lei nº 11.079/04 sustenta a licitude dessas garantias arroladas no art. 8º da lei federal das PPPs e suplanta eventual ineficiência das normas precedentes.

Verificando a proeminência do arranjo de garantias, Benjamim Zymler e Guilherme Henrique de La Roque Almeida ensinam que:

[...] o incremento das garantias oferecidas pela Administração Pública contribui de forma significativa para que o agente privado aceite receber sua remuneração somente após a disponibilização do objeto da parceria. Essa postergação dos pagamentos enseja a diminuição do risco de desperdício dos escassos recursos públicos, [...] Essa característica das PPP adquire ainda maior relevo por permitir que o Estado promova o oferecimento de serviços públicos em geral ainda que não possua, no momento, recursos financeiros e operacionais próprios disponíveis e suficientes para tal. Assim sendo, essas parcerias são um instrumento adequado a uma época de contingenciamento orçamentário, como a atual.²⁷

As garantias ofertadas pelo governo ao particular nas parcerias firmadas, além de serem componentes de custos a serem ponderados nos contratos firmados com as PPPs, podem conduzir ao desfazimento *a posteriori* de bens e direitos públicos, em caso de suceder eventual inadimplemento do governo.

6 O tratamento jurídico-contábil dos riscos e garantias nos contratos de PPP

As demonstrações contábeis dos parceiros públicos devem evidenciar os direitos e obrigações derivados dos contratos de PPPs, em particular, os fatos que decorrem do compartilhamento dos riscos inerentes aos projetos de PPP e às garantias ofertadas pelo Poder Público.

Nesse mesmo sentido, dispõem os arts. 7º e 11 da Portaria nº 614/06 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), *verbis*:

Art. 7 Os entes públicos deverão provisionar e constar em seus balanços, na forma deste artigo, os valores dos riscos assumidos em decorrência de garantias concedidas ao parceiro privado ou em seu benefício.

Art. 11 As garantias de pagamento concedidas por fundos ou empresas garantidoras, conforme disposto nos incisos II e V do art. 8º, da Lei nº 11.079, de 2004, poderão ser registradas como conta redutora das obrigações pecuniárias contraídas pelo parceiro público em contratos de PPP, até o limite do patrimônio líquido da empresa ou fundo garantidor e desde que os ativos estejam segregados contabilmente e avaliados pelo valor de mercado.

§1º A constituição de fundo garantidor de PPP por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios será registrada como investimento, observados os mesmos procedimentos estabelecidos para o registro de participações societárias.

No que se refere à classificação contábil dos riscos assumidos pelo parceiro público em razão da PPP, o Manual Procedimentos Contábeis Específicos da STN²⁸ assim orienta, *verbis*:

A transferência de riscos para o parceiro privado é aspecto caracterizador da PPP, em oposição aos contratos tradicionais de obra e serviço (Lei nº 8.666/1993), que mantêm na Administração Pública grande parte dos mesmos, e aos contratos de concessão (Lei nº 8.987/1995), que transferem integralmente os riscos ao concessionário e aos usuários.

[...]

A Lei nº 11.079/2004 estabeleceu conjunto de obrigações no que se refere à assunção de riscos pelo parceiro público, podendo ser destacado:

- i) o inciso VI do art. 4º – determina que a contratação de PPP observe a diretriz da repartição objetiva de riscos entre as partes; e
- ii) o inciso III do art. 5º – determina que as cláusulas contratuais prevejam a repartição de riscos entre as partes.

Para se conceituar a provisão, faz-se necessário definir “contingências passivas”, consistindo esta em uma possível obrigação presente cuja existência será confirmada somente pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros, que não estejam totalmente sob o controle da entidade; ou uma obrigação presente que surge de eventos passados, mas que não é reconhecida porque é improvável que a entidade tenha de liquidá-la; ou o valor da obrigação não pode ser mensurado com suficiente segurança. Segundo a NPC 22, do IBRACON, *de maneira geral, todas as provisões são contingentes porque são incertas em relação ao tempo ou ao valor.*

*Ainda de acordo com a NPC, uma provisão deve ser reconhecida quando uma entidade tem uma obrigação legal ou não formalizada presente como consequência de um evento passado; é provável que recursos sejam exigidos para liquidar a obrigação; e o montante da obrigação possa ser estimado com suficiente segurança.*²⁹

A Lei das PPPs, por sua vez, estabelece que devem ser observadas as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como as demais normas de direito financeiro quanto aos compromissos assumidos nas parcerias.

Isso significa que as despesas procedentes desses ajustes não podem transpor a fronteira orçamentária para o exercício, ao mesmo passo que devem ser cumpridos os limites da dívida pública e condições para operações de crédito, consoante dispõem os arts. 29 e 30 da LRF.

A Portaria nº 614/06 da STN, por sua vez, dispondo sobre o tratamento contábil a ser dado às PPPs, teve por fins estabelecer que, na contabilização dos fatos decorrentes das parcerias firmadas, deve prevalecer a essência sobre a forma desses instrumentos contratuais. Ou seja, se por um lado a PPP é um meio de se conseguir recursos para investimentos em períodos em que o endividamento público chega ao limite, por outro lado, os riscos assumidos em contratos firmados em PPP podem se refletir em passivos contingentes constituídos, além de serem, em sua essência, endividamentos assumidos contratualmente pelas parcerias firmadas.

Portanto, sempre que se identificar com segurança fatores de riscos que potencialmente possam configurar em descumprimento contratual por parte do Poder Público, as obrigações decorrentes desse potencial inadimplemento devem ser evidenciadas, tendo em vista que podem deflagrar a dedução de bens ou receitas públicas ofertados em garantia. Destarte, esses passivos devem ser considerados na verificação do cumprimento dos artigos 29 e 30 da LRF. Nesse sentido, o Manual de Procedimentos Contábeis Específicos da STN assim orienta, *verbis*:

[...] se a PPP for considerada uma operação de crédito, ela deverá seguir os procedimentos estabelecidos na resolução nº 43/2001 do Senado Federal. Se gerar impactos sobre a dívida consolidada líquida, deverá respeitar os limites máximos para dívida estabelecidos na Resolução nº 40 do Senado Federal.³⁰

7 O controle das Parcerias Público-Privadas

Tem-se observado mudanças no posicionamento dos mecanismos de fiscalização e controle quanto à verificação dos serviços públicos prestados. Há preocupação crescente em se constatar que esses serviços, além de estarem sendo prestados, tenham a qualidade necessária à satisfação do interesse público. Nota-se, portanto, a importância da vinculação do pagamento da remuneração pelo parceiro público das PPPs ao cumprimento das metas de desempenho do parceiro privado pactuadas nos termos contratuais.

Os organismos de controle devem estar preparados para essa demanda, tendo em vista que uma das preocupações relativas às PPPs refere-se à desconfiança generalizada de que esses órgãos não teriam condições suficientes para fiscalizar os recursos públicos confiados ao particular para efetivação de políticas públicas. A dúvida se abaliza em razão de que o parceiro privado das PPPs situa-se fora da estrutura da administração pública. Sendo assim, poderia haver eventual esquivas ao controle institucional. Ademais, por vezes foram constatadas a ineficiências nos controles interno e externo também quando da fiscalização de órgãos e entidades da própria Administração Pública.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes³¹ demonstra que no emprego das verbas públicas são princípios cogentes a liquidez dos cofres públicos, a vedação de realização de pagamentos abreviando-se a data do vencimento e a impessoalidade na aplicação dos recursos públicos, devendo os pagamentos dos contratos atentar aos prazos dispostos nos arts. 5º, §3º, e 40, XIV, "a", da Lei nº 8.666/93, configurando crime (art. 92, *in fine*, da Lei nº 8.666/93) e ato de improbidade (art. 11, II, da Lei nº 8.429/92) o pagamento de despesas sem a observância da cronologia do vencimento. A figura dos precatórios se baseia nesses fundamentos.

O professor Jacoby também chama atenção à expectativa que os operantes do Direito têm quanto à atuação dos órgãos de controle, na aceção de que esses tenham a percepção adequada acerca das PPPs e não se contraponham a seus desígnios. A sociedade está amadurecendo seu discernimento de qual seria a função dos órgãos de controle, quando suas perspectivas de economicidade, eficiência, eficácia da gestão pública são malogradas, não se contentando apenas com o atendimento da legalidade na aplicação dos recursos, mas primando também pela efetivação de seus direitos. Nesse ponto, o que se aparenta é que os órgãos de controle se propõem tão somente a checar a ação dos organismos de regulação e monitoramento instituídos para os projetos de PPP, tal como aqueles organizados sob a figura de agência.

8 Considerações finais

O modelo de PPP do sistema prisional apresentado pelo Estado de Minas Gerais envolve toda uma gama de complexidade no que diz respeito ao planejamento, ao desenvolvimento da infraestrutura, bem como à avaliação, monitoramento e controle pelo governo, além do estabelecimento de normatizações claras e transparentes acerca do teor dos acordos firmados e da instituição dos meios adequados à verificação e mensuração do cumprimento dos objetivos propostos.

Em geral, pode-se inferir que o modelo das PPPs terá melhores oportunidades de sucesso em atmosfera pública solidificada e suficientemente estruturada, que possibilite a integral efetivação do interesse público. Nessa aceção, Maria das Graças Almeida Pamplona argumenta, *verbis*:

À luz dos ensinamentos da Teoria Geral, deve-se levar em conta um dado decisivo que é a realidade sociológica dos diferentes povos envolvidos com a experiência das PPPs. Esse fator é o que existe de mais importante, desconhecê-lo significa aventurar-se em um caminho sombrio que poderá levaro Brasil a um dos maiores fiascos internacionais, porque os parâmetros que serão decisivos para o sucesso, ou eventual fracasso, das PPPs não estão no Direito, mas na Sociologia. Saber que um povo tem por premissa cultural cumprir seus compromissos, por exemplo, é fator importantíssimo para o processo de atrair investidores. A solidez das instituições públicas, também é importantíssima, porque investimentos vultosos não podem ser feitos sem garantia de que o compromisso será honrado.³²

Certamente a deficiência do controle institucional fica mais evidente à medida que os crescentes anseios por *accountability* e transparência da administração pública, pilares da LRF, fortalecem o controle social, com o alento da figura do cidadão cliente, que busca pela efetivação de seus direitos. Em decorrência desses fatores, vários atos de improbidade relacionados à má gestão dos recursos públicos vêm sendo denunciados pela sociedade.

Entende-se ser possível a existência de vício de inconstitucionalidade na lei das PPPs, vez que garantias adicionais de pagamento criadas, inclusive por meio de fundo específico, administrado pelo setor privado e com ativos públicos, submete-se ao regime publicista, cabendo privilégios ao pagamento tão somente no caso de créditos de natureza alimentícia e naqueles definidos em lei como de pequeno valor.

Com a edição da Lei nº 11.079/04, inovou o legislador ao prever em seu artigo 16 a instituição de Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP), no qual a União, suas autarquias e fundações públicas ficam autorizadas a participar, no limite global de R\$6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais). Sua finalidade é prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais em virtude das parcerias de que trata esta Lei.

Tendo natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos investidores, e sujeito a direitos e obrigações próprios, o patrimônio do Fundo será formado pelo aporte de bens e direitos realizado pelos sócios, por meio da integralização de capital e pelos rendimentos obtidos com sua administração. Os bens e direitos transferidos ao Fundo serão avaliados por empresa especializada, que deverá apresentar laudo fundamentado, com indicação dos critérios de avaliação adotados e instruído com os documentos relativos aos bens avaliados.

O FGP responderá por suas obrigações com os bens e direitos integrantes de seu patrimônio, não respondendo os cotistas por

qualquer obrigação do Fundo, salvo pela integralização das cotas que subscreverem. Claro está, portanto, que os credores de tal fundo assumem posição privilegiada frente aos demais credores do Estado submetidos ao regime geral dos precatórios estabelecido pelo artigo 100 da Constituição Federal de 1988.

Dada a complexidade da matéria e os aspectos teóricos que, ainda de forma incipiente, são debatidos no Brasil, faz-se necessário melhor descortinar os aspectos jurídicos do instituto, por meio da análise de suas formas de financiamento e da materialização de um modelo legal de avaliação que permita inferir se são ou não danosas à atuação da máquina estatal e ao erário.

Referências

AGÊNCIA MINAS DE NOTÍCIA *Aécio Neves assina o contrato da primeira PPP penitenciária*. Disponível em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticias/governador/26292-aecio-neves-assina-contrato-da-primeira-ppp-penitenciaria>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicolla; PASQUINO, Gianfranco (Org.) *Dicionário de política*. Tradução de Carmen C. Varriale. 11. ed. Brasília: Ed. UnB, 1998. p. 686, *apud* GRECO, Patrick Danza. A lei de responsabilidade fiscal e o cadafalso neoliberal. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=263>. Acesso em: 12 maio 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988*. 3. ed. Brasília: Senado Federal; Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8429.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 jun. 2010.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101/00, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. São Paulo: Atlas, 2000.

BRASIL. *Lei Federal nº 4.320/64, de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 16. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

BRASIL. Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública. Disponível em: <http://www.sintunesp.org.br/refuniv/Lei%2011079-04_30-12-04%20-%20PPP.htm>. Acesso em: 20 jun. 2010.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*: aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: procedimentos contábeis específicos. 2. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2009.

BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. Parcerias público privadas: compreendendo o modelo brasileiro. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n. 1937, 2005.

CARVALHO, André Borges de. As vicissitudes da reforma gerencial no Brasil: uma abordagem analítica. *Revista Jurídica Administração Municipal*, Salvador, ano IV, n. 2, p. 8, fev. 1999.

FERREIRA, Luiz Tarcísio Teixeira. *Parcerias público-privadas*: aspectos constitucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

GASPARINI, Diogenes *et al.* *Parcerias público-privadas*. São Paulo: MP Ed., 2006.

GOULART, Flávio A. de Andrade; CUNHA, Rosani Evangelista da. Da burocracia à *ad hoc* cracia. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 50, n. 3, p. 57-72, jul./set. 1999 *apud* BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do Estado*: entre eficiência e democratização. Barueri, SP: Manole, 2003.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses *PPP – Parceria Público-Privada* uma visão de controle. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/dga/sedoc/PPP%20Parcerias.doc>>. Acesso em: 15 maio 2008.

MINAS GERAIS. *PPP sistema penitenciário*. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/eventos/outros-eventos/downloads-workshop-unidades-setoriais/Riscos%20Complexo%20Penal.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. *Relatório contábil de 2009*. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/demonstracoes_contabeis/relatorios_contabeis/relatoriocontabil2009.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2010.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social *Sistema prisional*. Disponível em: <http://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=341&Itemid=165>. Acesso em: 20 jun. 2010.

MINAS GERAIS. *Tecnologia no sistema prisional*. Disponível em: <http://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=348&Itemid=71>. Acesso em: 20 jun. 2010.

MINAS GERAIS. Unidade de Parcerias Público-Privadas *PPP em Minas*. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/pppemminas>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

MOURÃO, Licurgo; ELIAS, Gustavo Terra; FERREIRA, Diogo Ribeiro. A imprescindibilidade da assinatura eletrônica, da assinatura mecânica e da certificação digital para a Administração Pública Brasileira. *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, Belo Horizonte, ano 8, v. 95, p. 37-45, nov. 2009. Disponível em: <http://www.ediforum.com.br/sist/conteudo/lista_conteudo.asp?FIDT_CONTEUDO=63697>. Acesso em: 20 dez. 2009.

OLIVEIRA, Fernão Justen de. *Parceria público-privada: aspecto de direito público econômico* (Lei nº 11.079/2004). Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PAMPLONA, Maria das Graças Almeida. O controle das parcerias público-privadas: um novo desafio *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, Belo Horizonte, ano 6, n. 51, p. 6880-6890, mar. 2006.

PRATS I CATALÁ, Joan. Direito e gerenciamento nas administrações públicas *Revista do Serviço Público*, ano 47, v. 120, n. 2, p. 27-28, maio/ago. 1996 *apud* BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri, SP: Manole, 2003.

SINGER, Paul. O papel do Estado e as políticas neoliberais. In: GADELHA, Regina Maria A. Fonseca (Org.). *Globalização, metropolização e políticas neoliberais*. São Paulo: Educ, 1997.

SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Parcerias público-privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari. O arcabouço normativo das parcerias público-privadas no Brasil. *Revista do Tribunal de Contas da União*, ano 36, n. 104, p. 53-61, abr./jun. 2005.

VILHENA, Renata *et al.* *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006 *apud* MOURÃO, Licurgo; ELIAS, Gustavo Terra; FERREIRA, Diogo Ribeiro. A imprescindibilidade da assinatura eletrônica, da assinatura mecânica e da certificação digital para a Administração Pública Brasileira. *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, Belo Horizonte, ano 8, n. 95, p. 37-45, nov. 2009. Disponível em: <http://www.ediforum.com.br/sist/conteudo/lista_conteudo.asp?FIDT_CONTEUDO=63697>. Acesso em: 20 dez. 2009.

WEBER, Max. *Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política da burocracia e da natureza dos partidos*. Petrópolis: Vozes, 1993.

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque *O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

* Este texto faz parte da seguinte obra: SILVEIRA, Raquel Dias da; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.) *Estudos dirigidos de gestão pública na América Latina*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. v. 1, 393 p.

¹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicolla; PASQUINO, Gianfranco (Org.) *Dicionário de política*. Tradução de Carmen C. Varriale. 11. ed. Brasília: Ed. UnB, 1998. p. 686, *apud* GRECO, Patrick Danza. *A lei de responsabilidade fiscal e o cadafalso neoliberal*. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=263>. Acesso em: 12 maio 2011.

² PRATS I CATALÁ, Joan. Direito e gerenciamento nas administrações públicas *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, v. 120, n. 2, p. 27-28, maio/ago. 1996 *apud* BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri, SP: Manole, 2003. p. 145.

³ SINGER, Paul. O papel do Estado e as políticas neoliberais. In: GADELHA, Regina Maria A. Fonseca (Org.). *Globalização, metropolização e políticas neoliberais*. São Paulo: Educ, 1997. p. 124-125.

⁴ WEBER, Max. *Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política da burocracia e da natureza dos partidos*. Petrópolis: Vozes, 1993. p. 41-70.

⁵ MOURÃO, Licurgo; ELIAS, Gustavo Terra; FERREIRA, Diogo Ribeiro. A imprescindibilidade da assinatura eletrônica, da assinatura

mecânica e da certificação digital para a Administração Pública Brasileira. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 8, v. 95, p. 37-45, nov. 2009. Disponível em: <http://www.ediforum.com.br/sist/conteudo/lista_conteudo.asp?FIDT_CONTEUDO=63697>. Acesso em: 20 dez. 2009.

⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Do Estado patrimonial ao gerencial*. p. 22-23. Disponível em: <http://www.gp.usp.br/files/gespub_estado.pdf>. Acesso em: 22 set. 2009.

⁷ CARVALHO, André Borges de. As vicissitudes da reforma gerencial no Brasil: uma abordagem analítica. *Revista Jurídica Administração Municipal*, Salvador, ano IV, n. 2, p. 8, fev. 1999.

⁸ GOULART, Flávio A. de Andrade; CUNHA, Rosani Evangelista da. Da burocracia à hocracia. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 50, n. 3, p. 57-72, jul./set. 1999 apud BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri, SP: Manole, 2003. p. 145.

⁹ VILHENA, Renata et al. *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006 apud MOURÃO, Licurgo; ELIAS, Gustavo Terra; FERREIRA, Diogo Ribeiro. A imprescindibilidade da assinatura eletrônica, da assinatura mecânica e da certificação digital para a Administração Pública Brasileira. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 8, n. 95, p. 37-45, nov. 2009. Disponível em: <http://www.ediforum.com.br/sist/conteudo/lista_conteudo.asp?FIDT_CONTEUDO=63697>. Acesso em: 20 dez. 2009.

¹⁰ GASPARINI, Diogenes et al. *Parcerias público-privadas*. São Paulo: MP Ed., 2006. p. 212, 218.

¹¹ GASPARINI, op. cit., p. 222.

¹² GASPARINI, op. cit., p. 222.

¹³ MINAS GERAIS. Unidade de Parcerias Público-Privadas *PPP em Minas*. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/pppemminas>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

¹⁴ ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. *O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 269-270.

¹⁵ BRASIL. Ministério da Fazenda. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público: aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: procedimentos contábeis específicos*. 2. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2009. p. 28-29.

¹⁶ SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Parcerias público-privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 39.

¹⁷ MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social. *Sistema prisional*. Disponível em: <http://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=341&Itemid=165>. Acesso em: 20 jun. 2010.

¹⁸ MINAS GERAIS. *Tecnologia no sistema prisional*. Disponível em: <http://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=348&Itemid=71>. Acesso em: 20 jun. 2010.

¹⁹ MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. *Relatório contábil de 2009*. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/demonstracoes_contabeis/relatorios_contabeis/relatoriocontabil2009.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2010.

²⁰ AGÊNCIA MINAS DE NOTÍCIAS. *Aécio Neves assina o contrato da primeira PPP penitenciária*. Disponível em: <<http://www.agencia Minas.mg.gov.br/noticias/governador/26292-aecio-neves-assina-contrato-da-primeira-ppp-penitenciaria>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

²¹ MINAS GERAIS. Unidade de Parcerias Público-Privadas. *PPP Penitenciária*. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/eventos/outros-eventos/downloads-workshop-unidades-setoriais/Riscos%20Complexo%20Penal.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

²² BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. Parcerias público privadas: compreendendo o modelo brasileiro. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n. 1937, 2005.

²³ MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. *Relatório contábil de 2009*. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/demonstracoes_contabeis/relatorios_contabeis/relatoriocontabil2009.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2010.

- [24](#) FERREIRA, Luiz Tarcísio Teixeira. *Parcerias público-privadas: aspectos constitucionais*. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 173-174.
- [25](#) OLIVEIRA, Fernão Justen de. *Parceria público-privada: aspecto de direito público econômico* (Lei nº 11.079/2004). Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 193.
- [26](#) SUNDFELD, Carlos Ari. O arcabouço normativo das parcerias público-privadas no Brasil *Revista do Tribunal de Contas da União*, ano 36, n. 104, p. 53-61, abr./jun. 2005.
- [27](#) ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque *O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 269-270.
- [28](#) BRASIL. Ministério da Fazenda, *op. cit.*, p. 36.
- [29](#) BRASIL. Ministério da Fazenda, *op. cit.*, p. 36.
- [30](#) BRASIL. Ministério da Fazenda, *op. cit.*, p. 29.
- [31](#) JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses *PPP – Parceria Público-Privada uma visão de controle*. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/dga/sedoc/PPP%20Parcerias.doc>>. Acesso em: 15 maio 2008.
- [32](#) PAMPLONA, Maria das Graças Almeida. O controle das parcerias público-privadas: um novo desafio *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 6, n. 51, p. 6880-6890, mar. 2006.
-

Como citar este conteúdo na versão digital:

Conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico publicado em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

MOURÃO, Licurgo; VIANA FILHO, Gélzio. Gestão de riscos na prestação de serviços públicos: a experiência mineira na implementação das Parcerias Público-Privadas. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 10, n. 114, jun. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=73568>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

Como citar este conteúdo na versão impressa:

Conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico publicado em periódico impresso deve ser citado da seguinte forma:

MOURÃO, Licurgo; VIANA FILHO, Gélzio. Gestão de riscos na prestação de serviços públicos: a experiência mineira na implementação das Parcerias Público-Privadas. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 10, n. 114, p. 41-57, jun. 2011.
