

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
Pós Graduação em Direito Administrativo

Marcelo Ferreira Gomes

**AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O CONTRATO DE CONCESSÃO
ADMINISTRATIVA DO COMPLEXO PENAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Belo Horizonte

2014

Marcelo Ferreira Gomes

**AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O CONTRATO DE CONCESSÃO
ADMINISTRATIVA DO COMPLEXO PENAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Monografia apresentada a Fundação João Pinheiro de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Pós Graduação em Direito Administrativo.

Orientadora: Maria Isabel Araújo Rodrigues

Belo Horizonte

2014

Marcelo Ferreira Gomes

**AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O CONTRATO DE CONCESSÃO
ADMINISTRATIVA DO COMPLEXO PENAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Monografia apresentada a Fundação João Pinheiro de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Pós Graduação em Direito Administrativo.

Maria Isabel Araújo Rodrigues (Orientadora) – Fundação João Pinheiro

Ana Luiza Gomes de Araújo (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 14 de fevereiro de 2014

Agradeço primeiramente a Deus.

*A Professora Maria Isabel Araújo Rodrigues pela
colaboração neste trabalho e por sua gentileza
inerente e também aos meus pais pelo apoio
incondicional.*

RESUMO

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) surgem no Brasil com o programa de Reforma do Estado desenvolvido a partir do início da década de 90 do século passado. Trata-se de uma nova forma de relacionamento contratual entre o setor público e o privado, que visa fazer frente a um cenário de escassez de recursos públicos destinados à execução de projetos estruturais em áreas essenciais como rodovias, ferrovias, portos, saneamento, presídio, habitação e equipamentos públicos em geral. Neste trabalho, serão verificadas quais competências públicas podem ser delegadas ao particular na Parceria Público-Privada, formalizada para a gestão do sistema penitenciário mineiro, uma vez que este tema suscita atualmente diversas discussões, seja quanto à possibilidade de sucesso das parcerias, seja quanto aos aspectos constitucionais da lei que as instituiu. Destaca-se que o contrato de parceria público-privada, objeto de análise deste trabalho, envolve o primeiro projeto de PPP do país na área de segurança pública, tendo como objetivo a construção e gestão do complexo penal composto por unidades penais no Estado de Minas Gerais.

PALAVRAS CHAVE: Parcerias Público-Privadas; concessão patrocinada; concessão administrativa, contratos administrativos.

ABSTRACT

The Public-Private Partnerships (PPPs) appeared in Brazil with the State Reform program developed from the early 90s in the last century. This is a new form of contractual relationship between the public and private sector, which aims to deal with a scenario of scarce public resources for the implementation of structural projects in key areas such as roads, railways, ports, sanitation, prison, housing and public facilities in general. In this paper, we will verify which public powers may be delegated to the private in public-private partnership, formalized for the management of the mining prison system, since this theme currently raises several discussions, as is the possibility of successful partnerships, about the constitutional aspects of the law that was instituted. It is noteworthy that the contract of public-private partnership, the object of analysis of this work involves the first PPP project in the country in the area of public safety, with the objective of building and managing the criminal complex consisting of the criminal penal units in the State of Minas Gerais.

KEYWORDS: Public-private partnerships; sponsored concession; administrative concession contracts

LISTA DE ABREVIATURAS

Art. Artigo
Nº. Número

LISTA DE SIGLAS

BDMG — Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A
CF — Constituição Federal de 1988
CGP — Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas
CODEMIG — Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais
DER/MG — Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais
GCF — Grupo Coordenador do Fundo
LDB — Lei de Diretrizes e Bases da Educação
PPP — Parceria Público-Privada
SEDE — Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
SEDS — Secretária de Estado de Defesa Social
SEE — Secretaria de Educação de Minas Gerais
SEF — Secretaria de Estado de Fazenda
SEPLAG — Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SETOP — Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas
SPE — Sociedade de Propósito Específica
SUAPI — Subsecretaria de Administração Prisional
WWW — World Wide Web

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 GESTÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO DE MINAS GERAIS.....	12
3 PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA	15
3.1 Contextualização das Parcerias Público-Privadas no Brasil.....	15
3.2 Análise da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004	16
3.2.1 <i>Procedimentos licitatórios nas parcerias público-privadas</i>	19
3.3 Análise da Lei Estadual nº 14.868, de 16 de dezembro de 2003	20
3.4 Conceito de Parceria Público-Privada.....	24
3.4.1 <i>As modalidades de PPP</i>	26
3.4.1.1 <u>Concessão patrocinada</u>	27
3.4.1.2 <u>Concessão administrativa</u>	29
3.4.1.3 <u>Concessão comum</u>	30
4 ANÁLISE DO CONTRATO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA.....	32
4.1 Introdução	32
4.2 Do contrato.....	34
4.2.1 <i>Do objeto e da natureza da concessão administrativa</i>	35
4.2.2 <i>Do prazo da concessão administrativa</i>	36
4.2.3 <i>Do financiamento e da remuneração da concessionária</i>	37
4.2.4 <i>Das obrigações das partes</i>	39
4.2.5 <i>Da fiscalização da concessionária e o gerenciamento da execução do contrato</i>	40
4.2.6 <i>Do caso fortuito e força maior</i>	40
4.2.7 <i>Das garantias e seguros</i>	42
4.2.8 <i>Das sanções e penalidades aplicadas à concessionária</i>	43
4.2.9 <i>Da solução de controversas</i>	44
4.2.10 <i>Da intervenção</i>	45
4.2.11 <i>Da extinção da concessão administrativa</i>	46
5 CONCLUSÃO.....	48
REFERÊNCIAS	50

1 INTRODUÇÃO

Tem-se que a Parceria Público-Privada (PPP) é uma nova modalidade de contrato administrativo, tendo sido regulada pela Lei Federal nº 11.079/2004, sendo este o marco regulatório nacional das PPPs. Por meio dela, foram estabelecidas as diretrizes e condições para a contratação das parcerias público-privadas e criadas as modalidades de concessão patrocinada e concessão administrativa que serão exploradas na seção de número 3.4.1 deste trabalho monográfico.

O Estado de Minas Gerais foi o pioneiro no país a adotar uma legislação sobre parcerias público-privadas, antecipando-se, em um ano, à iniciativa da União com a publicação da Lei Estadual nº 14.868/2003, que expôs as diretrizes do Programa e do Plano Estadual de Parceria Público-Privada, estabeleceu os requisitos e os possíveis objetos desta modalidade de contratação, arrolou os instrumentos de parceria público-privada, as obrigações de cada uma das partes envolvidas, os meios de remuneração e os desdobramentos possíveis para os casos de inadimplemento dos parceiros.

Nesta perspectiva, verifica-se que este instituto surge dentro de uma tendência privatizante observada em alguns Estados, os quais procuram agregar ao serviço público a eficiência e a eficácia da iniciativa privada.

Diante dessa nova proposta de gestão administrativa, pretende-se com este trabalho verificar quais competências públicas podem ser delegadas ao particular na Parceria Público-Privada, formalizada para a gestão do sistema penitenciário mineiro.

Para isso, este estudo irá analisar a legislação e a doutrina acerca da gestão do sistema penitenciário, assim como analisar a legislação e a doutrina referente à PPP, identificando as competências públicas necessárias à gestão do sistema penitenciário, utilizando a Parceria Público-Privada do sistema penitenciário mineiro para fins de exemplificação deste modelo de PPP.

Para tanto, será feito um levantamento documental nas legislações e um levantamento bibliográfico na doutrina referente ao sistema penitenciário mineiro e à PPP; será também realizada uma análise das competências descritas no contrato de PPP formalizado para gestão do sistema penitenciário mineiro.

A presente monografia, em seu segundo capítulo, buscará contextualizar a gestão do sistema penitenciário mineiro.

No terceiro capítulo, será apresentado o conceito de PPP e se fará um levantamento das especificidades legais e das modalidades de concessão patrocinada e administrativa previstas na legislação nacional.

No último capítulo, será destacado o primeiro contrato de PPP no Estado de Minas Gerais em matéria de sistema penitenciário, envolvendo a construção e gestão do complexo penal em construção no município de Ribeirão das Neves.

Por fim, serão apresentadas as conclusões.

2 GESTÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO DE MINAS GERAIS

A busca por uma administração pública gerencial¹ tem marcado, nos últimos anos, a atuação do governo do Estado de Minas Gerais. Os elevados investimentos necessários para suprir o déficit de vagas destinadas ao encarceramento de presos levaram o Estado a implementar o modelo de PPP como forma de aumentar o número de vagas destinadas ao encarceramento prisional.

Considerada área prioritária pelo Governo, dada a importância que tem assumido entre as demandas sociais, a segurança pública se tornou uma das questões de maior complexidade e importância do Estado. Nesse sentido, Cláudio Chaves Beato Filho, assevera que:

Entre as diversas demandas apresentadas pela sociedade, a segurança pública tem sido uma das mais perceptíveis e urgentes. Sua deficiência é um fenômeno em crescente expansão, sentido e concretamente experimentado pelo cidadão. É um problema social que atinge, indistintamente, toda a sociedade, independentemente de religião, raça, estado civil ou sexo, além de custar aos cofres públicos cifras elevadas. (FILHO, 2006, pag. 258).

Assim sendo, a gestão do sistema penitenciário é um tema que vem ganhando destaque nas discussões atuais. Segundo Guimarães (2008), é visível nos últimos anos o crescente trespasse da prestação de serviços essenciais à gestão privada, como vem ocorrendo nos estabelecimentos prisionais, onde atividades suplementares, como alimentação, limpeza, reprodução de documentos e manutenção de prédios são executados por particulares.

A gestão do sistema penitenciário pode ser entendida como um novo modelo de administração pública gerencial, pautada principalmente pela melhoria dos serviços prestados à sociedade e pela redução dos custos desses serviços, bem como pela busca por resultados positivos na execução de serviços prisionais.

¹ Administração Pública Gerencial é aquela construída sobre bases que consideram o Estado uma grande empresa cujos serviços são destinados aos seus clientes, outrora cidadãos; na eficiência dos serviços, na avaliação de desempenho e no controle de resultados, suas principais características. A Administração gerencial seria consequência dos avanços tecnológicos e da nova organização política e econômica mundial, para tornar o Estado capaz de competir com outros países. (MAFRA, Francisco. Administração pública burocrática e gerencial. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, VIII, n. 21, maio 2005).

Sua importância reside no fato de que o desenvolvimento de programas de PPPs que envolvam a construção e gestão de estabelecimentos prisionais possa contribuir para a redução de gastos do Estado com a custódia de presos, bem como para melhoria das unidades prisionais e para qualidade dos serviços prestados aos presos.

Atualmente o órgão responsável pelo gerenciamento do Sistema Prisional em Minas Gerais é a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), que o faz por meio da Subsecretaria de Administração Prisional (SUAPI), com estrutura organizacional determinada pela legislação estadual aplicável (Lei Delegada nº 112, de 25 de janeiro de 2007, Lei Delegada nº 117, de 25 de janeiro de 2007 e Decreto nº 4.459, de 12 de fevereiro de 2007).

A Subsecretaria de Administração Prisional (SUAPI) é responsável por administrar os estabelecimentos prisionais, realizar reformas estruturais e operacionais, construção e ampliação de unidades. Sendo que as novas unidades, já construídas, dispõem de instalações para administração, cozinha, lavanderia, padaria e consultórios dentários, médico, psicológico, jurídico e de assistência social. Possuem também coleta seletiva de lixo, estação de tratamento de esgoto, área verde e câmeras de monitoramento. No entanto, não basta ampliar a capacidade do sistema prisional. A modernização e humanização também são pilares da política desenvolvida por Minas Gerais.²

Cabe aqui destacar que está em andamento a construção de um complexo penitenciário com 3.040 vagas por meio de Parceria Público-Privada (PPP) em Ribeirão das Neves. O projeto é inédito no país, pois o parceiro privado será o responsável pelos recursos de operacionalização e construção do complexo. Já a fiscalização dos serviços prestados e a gestão da segurança são de responsabilidade da SEDS. A primeira das cinco unidades do complexo, com capacidade para 608 presos no regime fechado encontra-se em atividade e já recebeu os primeiros presos para o cumprimento das penas.³

No caso mineiro, conforme disponível no site www.ppp.mg.gov.br⁴ observa-se que foram repassados os seguintes serviços ao parceiro privado: serviços de atenção médica de baixa complexidade interna ao estabelecimento penal; serviços de educação básica e média aos internos; serviços de treinamento profissional e cursos profissionalizantes; serviços de recreação esportiva; serviços de alimentação; assistência jurídica e psicológica; serviços de vigilância interna; serviços de gestão do trabalho de preso.

²MINAS GERAIS. Unidade Parceria Público-Privada - MG – Unidade PPP. Complexo Penal. Disponível em: <<https://www.ppp.mg.gov.br/projetos-ppp/projetos-celebrados/complexo%20penal>> Acesso em: 10 jan. 2014.

³ Idem.

⁴ Idem

Segundo SUNDFELD (2005), no modelo mineiro, o Estado de Minas Gerais manteve a responsabilidade direta pela atividade de segurança armada das muralhas e segurança externa da unidade e suas adjacentes, mantendo-se no exercício da regulação e aplicação de sanções disciplinares na penitenciária, bem como pelo transporte dos sentenciados, além do necessário acompanhamento da gestão do complexo penitenciário.⁵

Nas questões que envolvem a gestão do complexo penitenciário, verifica-se que no modelo mineiro há previsão de nomeação de agentes públicos para os cargos de diretor público de segurança do complexo penal e de subdiretores de segurança para cada unidade do complexo, sendo estes encarregados da coordenação e da edição de medidas de segurança adotadas na atividade penitenciária. O Estado permanece com a plena possibilidade de atuação em situações de crise, confronto ou rebelião, através dos agentes públicos pertencentes.⁶

Com estas considerações iniciais sobre o modelo de PPP voltado para gestão do sistema penitenciário mineiro passar-se-á à contextualização e análise deste instituto.

⁵ Idem

⁶ Idem.

3 PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Segundo (GUIMARÃES, 2005), as parcerias público-privadas (PPPs) não são um tema novo. Modernamente o assunto adquiriu maior visibilidade em decorrência de uma realidade, aparentemente presente em muitos países, que retratam a incapacidade dos Estados no financiamento de infraestruturas públicas.

O tema suscita atualmente diversas discussões, seja quanto à possibilidade de sucesso das parcerias, seja quanto aos aspectos constitucionais da lei que as instituiu, sendo este um dos objetos de análise neste trabalho.

3.1 Contextualizações das Parcerias Público-Privadas no Brasil

A instituição do marco legal que introduziu as PPPs no ordenamento jurídico brasileiro possui fundamentos econômicos e jurídicos que se inserem no amplo programa de reforma do Estado desenvolvido no Brasil a partir do início da década de 90.

Neste contexto, SUNDFELD (2007. p. 15-16) salienta que a idéia do que seria o programa sobre as PPPs, teria se iniciado na década de 90 com o programa de Reforma do Estado, mais precisamente, no período da presidência de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Nesta ocasião, ocorreram privatizações de empresas estatais, a flexibilização do serviços públicos⁷, além da diminuição do monopólio estatal. Todavia, só a partir de 2002, durante o segundo mandato de FHC e, posteriormente, de Luiz Inácio Lula da Silva, é que as PPPs passaram a ganhar força.

No que se refere à reforma do Estado, BRESSER PEREIRA menciona que:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. [...]. (BRESSER, 1995, p. 12)

Segundo Fernando Henrique Cardoso (1998):

⁷ Segundo informações retiradas no **Plano** Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, podemos citar as seguintes propostas de flexibilização dos serviços públicos: a flexibilização da estabilidade dos servidores estatutários, a permissão para contratos emergenciais, a permissão de regimes jurídicos diferenciados, a implementação de uma administração pública de caráter gerencial. (BRESSER, 1995)

(...) o primeiro passo para a reforma do Estado foi dado com o Plano Real, ainda no governo do presidente Itamar Franco, através do qual se reorientou a economia e os gastos públicos; logo depois, foi criado o Fundo Social de Emergência que estabeleceu o controle dos gastos públicos e, em seguida, se adotou a racionalização da gestão incluindo ‘a flexibilização dos monopólios, a concessão de serviços públicos à iniciativa privada e as privatizações’. (CARDOSO, 1998, p. 50)

No Brasil, a primeira lei a ser editada sobre PPP, foi a Lei nº 14.868/2003, do Estado de Minas Gerais, que seria seguido por São Paulo através da Lei nº 11.688/2004, e várias outras⁸.

Com este marco legal, o tema entrou em nova fase, surgindo assim a Lei das PPPs - Lei Federal nº 11.079/2004 - que regulamentou as parcerias público-privadas em âmbito nacional.

3.2 Análise da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004

No plano federal, foi editada a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas, no âmbito da Administração Pública.

A Lei nº 11.079/2004, no art. 1º, dispõe acerca da necessidade de instituir “[...]normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, sendo que esta competência legislativa foi conferida privativamente à União, conforme se verifica do art. 22, inciso XXVII, da CR/88, que assim estabelece:

Art. 22 - Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no Art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do Art. 173, § 1º, III. (Brasil, 2013)

⁸ Como exemplo é possível citar as legislações editadas por: Rio Grande do Sul (Lei nº 12.234/2005), de Goiás (Lei nº 14.910/2004), de Santa Catarina (Lei nº 12.930/2004), da Bahia (Lei 9.290/2004), e do Ceará (Lei 13.557/2004). Logo, totalizavam o número de sete leis estaduais que versavam explicitamente sobre o tema Parcerias Público-Privadas. (SUNDFELD, 2007. p. 135)

Com relação ao preceito constitucional acima, Justen Filho esclarece que a edição de normas gerais busca:

(...) assegurar, por um lado, a manutenção da competência legislativa da União, sem suprimir o poder de cada ente federativo, para dispor sobre determinados ângulos da mesma matéria. Através de fórmula dessa ordem, evita-se a proliferação de regras distintas no âmbito de cada entidade federativa. [...] Os entes federativos podem produzir regras próprias apenas naquilo que não infringir essa espécie de núcleo irredutível produzido pela lei federal. (JUSTEN FILHO, 2010, p. 85)

Neste sentido, César Leandro de Almeida Rabelo, esclarece que norma geral é aquela sem detalhamento, dotada de parâmetros a serem seguidos de forma generalizada. Mas, considerando que não havendo normas gerais prescritas, estar-se-á diante de uma norma de conteúdo jurídico indeterminado, sua delimitação deve estar diretamente relacionada ao prescrito na ordem constitucional em casos omissos. (RABELO, 2013)

Fornecida a noção jurídica de norma geral, dedica-se nesta parte do trabalho à apreciação do disposto no artigo 4º da Lei nº 11.079/2004 que trata das diretrizes a serem seguidas na contratação de PPP:

Art. 4º. Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

- I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;
- V – transparência dos procedimentos e das decisões;
- VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;
- VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria. (BRASIL, 2013)

Para Vanice Lírio do Valle as diretrizes a serem seguidas na contratação de PPPs são padrões de conduta que tem como função garantir a legitimidade e a adequação da contratação, ou seja:

Em verdade, também quando o art. 4º da Lei 11.079/2004 menciona diretrizes aplicáveis à contratação de PPPs, enuncia valores que se revestem de fundamentalidade quando se cogita daquela específica atividade do Estado; traduzindo, em última análise, parâmetros para a aferição da legitimidade de sua opção negocial e dos atos de execução dessa mesma escolha. (VALLE, 2005, p. 39)

Deste modo, verifica-se que a lei em comento estabeleceu diretrizes determinantes para que a contratação das PPPs fosse realizada dentro dos padrões de qualidade e eficiência na prestação de serviços aos usuários e em consonância com os objetivos da parceria.

Neste diapasão, Justen Filho acrescenta que a Administração Pública, quando da contratação de parcerias público-privadas, deve observar parâmetros de resultados com vistas a reduzir gastos e obter o máximo de resultado social e econômico, destacando o seguinte:

Eficiência administrativa não é sinônimo de eficiência econômica, visto que a atividade estatal deverá traduzir valores de diversa ordem, não apenas de cunho econômico e, na hipótese de conflito entre eficiência econômica e certos valores fundamentais, deverá adotar-se a solução que preserve ao máximo todos os valores em conflito, mesmo que tal signifique redução da eficiência econômica. (JUSTEN FILHO, 2010, p. 95-100)

Em seguida, cumpre destacar o disposto no artigo 4º, inciso III, que estabeleceu a indelegabilidade das funções de regulação, de jurisdição, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado. Estas diretrizes são responsáveis por constantes debates doutrinários, quanto a dificuldade em distinguir o serviço público que pode ser delegado ao particular e aquele indelegável por causa de sua natureza de poder de polícia.

Neste sentido, Sundfeld, destaca o seguinte:

No Brasil é tradicional o reconhecimento acerca da indelegabilidade de determinadas funções estatais. As atividades essenciais de produção/aplicação do direito, do monopólio da força e da imposição dos tributos são atingidas pela limitação, como refere a doutrina. São indelegáveis as atividades que manifestam o poder de império do estado. (SUNDFELD, 2007. p. 409)

Sobre este tema, verificou-se que determinadas atividades caracterizadas como “exclusivas do Estado” são passíveis de delegação. É o caso de alguns serviços acessórios, como hotelaria, fornecimento de alimentação, prestação de assistência médica, limpeza, higienização e educação.

Sobre estas atividades Fernando Guimarães acrescenta que:

São atividades que não servem imediatamente ao exercício de atividades comprometidas com funções típicas do Estado, porquanto não se prestam a instrumentá-las. Prover e gerir a lavanderia ou o restaurante de presídios, por exemplo, sob a fiscalização da administração geral de agentes estatais, não toca imediatamente à manifestação de competências administrativas coativas

(nem toca à atividade jurisdicional que caracteriza a execução da pena). Está-se, nesta hipótese, diante de serviços inquestionavelmente transferíveis à gestão privada, como quaisquer outros atos materiais da administração. (GUIMARÃES, 2005, p. 300)

É importante assinalar também que, o referido diploma legal trouxe a inovação da modalidade de concessão administrativa e da modalidade da concorrência, com o fim de proporcionar mais agilidade aos procedimentos licitatórios e ampliar a competição, aproximando a Administração Pública da sua finalidade.

3.2.1 Procedimentos licitatórios nas parcerias público-privadas

A legislação brasileira sobre PPP prevê que a concessão de serviço público deve ser realizada na modalidade patrocinada ou administrativa, na qual a licitação a ser realizada deverá acontecer na modalidade de concorrência, salvo se for enquadrável nos casos de contratação direta.

Cabe esclarecer que os procedimentos licitatórios são regidos pela Lei Federal nº 8.666/93, que estabelece nos termos do art. 22, § 1º, que concorrência é a “[...] modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto”.

O art. 10 da Lei nº 11.079/2004 prevê condições para a realização do certame, *in verbis*;

Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando à abertura do processo licitatório condicionada a:

I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico [...]

II – elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;

III – declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;

IV – estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública;

V – seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;

VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a

identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; e

VII – licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir. [...] (BRASIL, 2013).

Já o inciso II do art. 10 da Lei de PPP, condiciona o certame à elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada.

Sobre este aspecto, José Cretella Neto esclarece que essa estimativa é de difícil realização. Em suas palavras:

Ora, por melhor que seja o estudo e a qualidade da empresa encarregada de elaborá-lo, não pode deixar de ser assinalado que a estimativa estipulada pelo inciso II do art. 10 é mera peça de ficção. Com efeito, uma vez que os contratos de PPP podem perdurar por até 35 anos e, se já será difícil estimar o impacto durante os primeiros anos, que dirá de períodos futuros, mais distantes no tempo. (CRETELLA NETO, 2005, p. 109)

Quanto aos procedimentos licitatórios na lei mineira, verifica-se simplesmente que os instrumentos de parceria público-privada reger-se-ão pelas normas gerais do regime de concessão e permissão de serviços públicos e de licitações e contratos.

Passar-se-á, agora, ao exame da lei mineira de PPP.

3.3 Análise da Lei Estadual nº 14.868, de 16 de dezembro de 2003

Em Minas Gerais, o arcabouço legal para a implantação do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas foi delineado antes mesmo do surgimento da Lei Federal anteriormente referida, por meio da edição das Leis nº 14.868 e nº 14.869, ambas de 16 de dezembro de 2003, e do Decreto nº 43.702, também da mesma data. A primeira instituiu o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas, enquanto a segunda criou o Fundo de Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais. Por sua vez, o Decreto nº 43.702/2003 instalou o Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas e criou a Unidade PPP/MG, conforme passar-se-á a mencionar.¹⁰

¹⁰ MINAS GERAIS. Unidade Parceria Público-Privada - MG – Unidade PPP. Governança em Minas- Estrutura institucional do Governo de Minas Gerais para governança do Programa PPP-MG.

Desta forma, neste referido arcabouço institucional, destaca-se o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGP), vinculado à Governadoria do Estado e presidido pelo Governador do Estado (art. 19, Lei nº 14.868/2003). Sua composição inclui, como membros efetivos, o Advogado-Geral do Estado e os Secretários de Estado de Desenvolvimento Econômico, de Planejamento e Gestão, de Fazenda, de Transporte e Obras Públicas, de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e, como membro eventual, o titular da Secretaria diretamente relacionada com o serviço ou com a atividade objeto do contrato de parceria público-privada.¹¹

Compete ao CGP elaborar o Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas e aprovar editais, contratos de PPP, seus aditamentos e prorrogações. Compete, ainda, ao CGP realizar, permanentemente, a avaliação geral do Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas e apreciar os projetos encaminhados por órgãos ou entidades da administração estadual interessados em celebrar parcerias.¹²

Já no art. 20 da Lei nº 14.868/2003, tem-se outra importante figura institucional que é a Unidade Operacional de Coordenação de Parcerias Público-Privadas (Unidade PPP), que atua como um Centro de Referência de conhecimento sobre conceitos, metodologia e licitação de projetos de PPP em Minas Gerais. A Unidade PPP, vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), tem a função de prestar assessoramento técnico aos entes estatais envolvidos com projetos de PPP e disseminar informações acerca desse novo mecanismo. Além das funções citadas, a Unidade PPP tem a atribuição de assessorar o CGP e recomendar projetos de PPP para a deliberação desse conselho.¹³

Há, ainda, o Fundo de Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais (Fundo PPP), instituído para oferecer sustentação financeira ao programa PPP mineiro. O Fundo PPP é gerido pela SEDE e tem, como agente financeiro, o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A. (BDMG). Ao Grupo Coordenador do Fundo (GCF), composto por representantes da SEDE, do BDMG, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF), compete emitir pareceres sobre a viabilidade e a oportunidade de celebração dos contratos de parcerias público-privadas.¹⁴

Disponível em: <<http://ppp.mg.gov.br/pppemminas/o-programa-ppp/governanca-em-minas>> Acesso em: 02 jan. 2014.

¹¹ Idem.

¹² Idem.

¹³ Idem.

¹⁴ Idem.

Veja-se, também, que o Programa de Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais deverá observar as seguintes diretrizes, conforme prevê o art. 2º da Lei nº 14.868/2003, *in verbis*:

Art. 2 (...)

- I - eficiência na execução das políticas públicas e no emprego dos recursos públicos;
- II - qualidade e continuidade na prestação dos serviços;
- III - universalização do acesso a bens e serviços essenciais;
- IV - respeito aos direitos dos usuários e dos agentes privados responsáveis pelo serviço;
- V - garantia de sustentabilidade econômica da atividade;
- VI - estímulo à competitividade na prestação de serviços;
- VII - responsabilidade fiscal na celebração e execução de contratos;
- VIII - indisponibilidade das funções reguladora, controladora e fiscalizadora do Estado;
- IX - publicidade e clareza na adoção de procedimentos e decisões;
- X - remuneração do contratado vinculada ao seu desempenho;
- XI - participação popular, mediante consulta pública. (MINAS GERAIS, 2013)

No art. 5º da Lei nº 14.868/2003, foram enumeradas as atividades que podem se desenvolver pelo sistema de PPP, tais como: saúde e assistência social, saneamento básico, segurança, sistema penitenciário, defesa e justiça, ciência, pesquisa e tecnologia, agronegócio, especialmente na agricultura irrigada e na agroindustrialização, além de outras áreas públicas de interesse social ou econômico.

Outro aspecto importante diz respeito às vedações referentes à delegação de competências, que foram arroladas no art. 6º da Lei nº 14.868/2003, conforme se verifica abaixo:

Art. 6º - Na celebração de parceria público-privada, é vedada a delegação a ente privado, sem prejuízo de outras vedações previstas em lei, das seguintes competências:

- I - edição de ato jurídico com fundamento em poder de autoridade de natureza pública;
- II - atribuições de natureza política, policial, judicial, normativa e regulatória e as que envolvam poder de polícia;
- III - direção superior de órgãos e entidades públicos, bem como a que envolva o exercício de atribuição indelegável;
- IV - atividade de ensino que envolva processo pedagógico.

§ 1º - Quando a parceria envolver a totalidade das atribuições delegáveis da entidade ou órgão público, a celebração do contrato dependerá de prévia autorização legal para a extinção do órgão ou entidade.

§ 2º - Não se inclui na vedação estabelecida no inciso II deste artigo a delegação de atividades que tenham por objetivo dar suporte técnico ou material às atribuições nele previstas. (MINAS GERAIS, 2013)

Em relação às questões que envolvam processo pedagógico, verifica-se que a concessionária será responsável pela integralidade dos custos do serviço de assistência educacional, assim como profissionalizante, cultural e recreativo. Com relação à prestação de serviços pedagógicos, destaca-se que os serviços serão prestados - por meio de convênios firmados entre a SEDS e a Secretaria de Educação de Minas Gerais (SEE) e os demais órgãos competentes - consoante os requisitos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação em vigor.

Quanto à repartição dos riscos, verifica-se que o art. 14, V, da Lei nº 14.868/2003, prevê que o parceiro privado deve se sujeitar aos riscos do empreendimento, salvo nos casos expressos previstos no contrato e no edital de licitação.

Neste sentido, vale transcrever as palavras de Maurício Portugal Ribeiro e Lucas Navarro Prado:

[...] a expressão ‘repartição de riscos’ não implica compartilhamento de riscos, no sentido de que um mesmo risco tenha que ser dividido entre as partes. Ou seja, é perfeitamente possível que um determinado risco seja alocado inteiramente a uma das partes. Também é possível seu compartilhamento, em qualquer proporção. A Lei de PPP não faz qualquer menção pelo compartilhamento de riscos, até porque se trata de questão eminentemente de eficiência econômica e não axiológica. (2007, p.106)

A legislação mineira sobre PPP, também estabeleceu alguns mecanismos inovadores de redução dos riscos aos parceiros privados, assim como mecanismos de limitação dos ganhos pelos parceiros.

Quanto aos procedimentos licitatórios, a legislação Mineira estabeleceu simplesmente que os instrumentos de parceria público-privada serão regidos pelas normas gerais do regime de concessão e permissão de serviços públicos e de licitações e contratos.

Além do mais, como condição indispensável para a celebração do contrato, deve estar previsto que, ao término da parceria público-privada, a propriedade do bem móvel ou imóvel objeto do contrato caberá à Administração, salvo se de outra forma for pactuado.

Outro ponto de destaque na lei mineira encontra-se registrado no art. 14, onde estão enumeradas as obrigações dos contratados das parcerias público-privadas, conforme se verifica:

Art. 14.
(...)

- I - demonstrar capacidade econômica e financeira para a execução do contrato;
- II - assumir compromisso de resultados definido pela Administração Pública, facultada a escolha dos meios para a execução do contrato, nos limites previstos no instrumento;
- III - submeter-se a controle estatal permanente dos resultados;
- IV - submeter-se à fiscalização da Administração Pública, sendo livre o acesso dos agentes públicos às instalações, informações e documentos relativos ao contrato, incluídos os registros contábeis;
- V - sujeitar-se aos riscos do empreendimento, salvo nos casos expressos previstos no contrato e no edital de licitação;
- VI - incumbir-se de atos delegáveis da desapropriação, quando prevista no contrato e mediante outorga de poderes pelo Poder Público, caso em que será do contratado a responsabilidade pelo pagamento das indenizações cabíveis. (MINAS GERAIS, 2013)

São medidas que visam garantir que o parceiro privado possua condições de cumprir com a execução do contrato e que o serviço público possa ser prestado de forma adequada, durante todo o prazo da concessão.

3.4 Conceito de Parceria Público-Privada

A definição legal do instituto da Parceria Público-Privada encontra-se no art. 2º da Lei Federal nº 11.079/2004 que estabelece: “Parceria Público-Privada é o contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa”.

Tendo em vista esta definição apresentada pela lei federal, Justen Filho assim conceitua o instituto:

Parceria público-privada é um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infra-estrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para a obtenção de recursos no mercado financeiro. (JUSTEN FILHO, 2010).

Para Sundfeld (2005, p. 15-16) as parcerias público-privadas em sentido amplo, compreendem diversas formas de relacionamento entre o Estado e a iniciativa privada, que tem como finalidade promover o desenvolvimento de infraestrutura e de serviços de interesse público. A iniciativa privada entra com a capacidade de investir e de financiar os empreendimentos com sua competência gerencial e operacional, enquanto o setor público assegura a satisfação do interesse público.

Já Talamini citando Oliveira (2005, p. 40), afirma que as PPPs são associações

entre o poder público e a iniciativa privada para viabilizar o desenvolvimento econômico por meio do aporte de suas respectivas vantagens comparativas, envolvendo: complementação de compromissos e objetivos, alocação e divisão de riscos, regulação pelo poder público, e financiamento pela iniciativa privada.

Da mesma forma, tem-se o conceito de Parceria Público-Privada da Lei Estadual nº 14.868/2003, a qual prevê no art. 1º, parágrafo único o seguinte:

Art. 1º

(...)

Parágrafo único. As parcerias público-privadas de que trata esta Lei constituem contratos de colaboração entre o Estado e o particular por meio dos quais, nos termos estabelecidos em cada caso, o ente privado participa da implantação e do desenvolvimento de obra, serviço ou empreendimento público, bem como da exploração e da gestão das atividades deles decorrentes, cabendo-lhe contribuir com recursos financeiros, materiais e humanos e sendo remunerado segundo o seu desempenho na execução das atividades contratadas. (MINAS GERAIS, 2013)

Segundo Botrel, essa definição explicita a natureza contratual das PPPs, bem como destaca que ambos os parceiros, público e privado, deverão colaborar com recursos financeiros. (BOTREL, 2006, p. 43).

Segundo dados do programa de PPP de Minas Gerais, disponíveis no sítio www.ppp.mg.gov.br, as parcerias público-privadas, em sentido amplo, compreendem diversas formas de relacionamento entre o Estado e a iniciativa privada com vistas ao desenvolvimento de infraestrutura e de serviços de interesse público. A iniciativa privada entra com a capacidade de investir e de financiar, com a flexibilidade e com a competência gerencial e operacional, enquanto o setor público assegura a satisfação do interesse público.¹⁵

Em síntese, e pelo exposto, as parcerias público-privadas podem ser entendidas sob uma perspectiva ampla e uma mais restrita. De forma ampla, abrange diversos instrumentos que permitem a colaboração entre o setor público e a iniciativa privada, com vistas ao desenvolvimento de projetos de interesse público. Em sentido restrito, compreende os contratos de concessão administrativa e de concessão patrocinada regidos pela Lei Federal nº 11.079, de 2004.¹⁶

3.4.1 As modalidades de PPP

¹⁵ MINAS GERAIS. Unidade Parceria Público-Privada - MG – Unidade PPP- **Conceito de uma PPP** Disponível em: < <http://www.ppp.mg.gov.br/oqueeppp> > Acesso em: 04 jan. 2014.

¹⁶ Idem.

Conforme exposto na seção anterior, tem-se que as parcerias público-privadas constituem-se em modalidades de contratos administrativos denominadas de Concessões Patrocinadas e Concessões Administrativas, motivo pelo qual é importante destacar o conceito de concessão de serviço público de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Concessão de serviço público é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, assegurando-lhe a remuneração mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço. Esse é o conceito aplicável às concessões disciplinadas pela Lei nº 8.987 e que poderá ser alterado em relação às parcerias público-privadas, porque, nesse caso, a remuneração por tarifa tende a deixar de ser a forma principal ou única de remuneração das empresas concessionárias. (DI PIETRO, 2010, p. 278)

A concessão gera direitos e obrigações para o concedente, para o concessionário e, de certa forma, também para os usuários. Geralmente se concretiza por prazo certo, quase sempre longo, em face da estabilidade que se deve dar ao serviço, visto que este requer consideráveis investimentos sobre os quais o retorno não é possível em curto prazo. Embora mantido o caráter do serviço público, a sua execução pelo concessionário é realizada em seu próprio nome e não em nome da Administração. Os riscos do serviço decorrentes de indenizações provenientes de prejuízos causados a terceiros são assumidos pelo concessionário.¹⁷

Cumprido destacar que a concessão de serviços públicos mereceu atenção constitucional expressa. O art. 175 estatui: “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”.¹⁸

Quanto à natureza jurídica da concessão de serviço público, podemos afirmar que a concessão é uma relação jurídica complexa, composta de um ato regulamentar do Estado que fixa unilateralmente condições de funcionamento, organização e modo de prestação do serviço, isto é, as condições em que será oferecido aos usuários; de um ato-condição, por meio do qual o concessionário voluntariamente se insere debaixo da situação jurídica objetiva estabelecida pelo Poder Público, e de contrato, por via se garante a equação econômico-financeira, resguardando os legítimos objetivos de lucro dos concessionários.¹⁹

¹⁷ MASGÃO, Mário. **Curso de Direito Administrativo**. 5 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 286.

¹⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional São Paulo: Malheiros, 2007. 701p

¹⁹ Idem.

Para o concessionário, a prestação do serviço é um meio através do qual obtém o fim que almeja: o lucro. Reversamente, para o Estado, o lucro que propicia ao concessionário é meio por cuja via busca sua finalidade, que é a boa prestação do serviço.²⁰

Realizada esta breve análise, passa-se ao estudo destas duas modalidades de PPP.

3.4.1.1. Concessão patrocinada

A modalidade concessão patrocinada, conforme prescreve o § 1º do art. 2º da Lei Federal nº 11.079/2004 é:

A concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. (Brasil, 2004). (grifo nosso).

Desta definição, tem-se que na modalidade concessão patrocinada o serviço é prestado diretamente ao público, com cobrança tarifária, complementada por contraprestação *pecuniária* do ente público que compõe a receita do parceiro privado, ou seja, como a tarifa cobrada dos usuários não é suficiente para remunerar o particular, o setor público garante-lhe uma remuneração adicional.

Segundo Mukai, a concessão patrocinada nada mais representa do que a concessão de serviço público ou a precedida de obra pública, previstas na Lei nº 8.987/95, com as únicas diferenças de que não existem o poder concedente e o concessionário, mas sim o parceiro público e o privado, e a contrapartida do Poder Público. (MUKAI, 2006)

Para Marçal Justen Filho, a concessão patrocinada consiste numa concessão de serviço público, subordinada genericamente às regras da Lei nº 8.987/95, em que o poder concedente se responsabiliza parcialmente pela remuneração devida ao concessionário, o que constitui objeto de garantias especiais por parte do Poder Público. (JUSTEN FILHO, 2010, p. 783)

Já Carlos Ari Sundfeld, estabelece que

(...) estando presentes a cobrança de tarifas aos usuários e a contraprestação pecuniária do concedente, estar-se-á diante de uma concessão patrocinada, ainda que o concessionário também receba contraprestação não-pecuniária

²⁰ Idem.

da Administração (as dos incisos III e IV do art. 6º da Lei das PPPs) e outras receitas alternativas. (SUNDFELD, 2005, p. 29).

Enfim, esclarece Warnecke que

(...) essa modalidade de concessão se destaca, ainda, pelo incentivo à ampliação da eficiência e à elevação da qualidade do serviço público prestado. Nessa modalidade, pode-se oferecer ao parceiro privado uma remuneração variável que seja vinculada ao seu bom desempenho na prestação dos serviços e mediante o atingimento de metas e padrões de qualidade pré-definidos.” (WARNECKE, 2005. p. 411)

Dessa forma, tem-se que esta modalidade de concessão é utilizada para permitir a prestação de serviços públicos que não sejam autossustentáveis e que a receita oriunda do recebimento das tarifas seja insuficiente.

Como exemplo deste modelo de concessão patrocinada no Estado de Minas Gerais, é possível citar o Projeto de Parceria Público-Privada da Rodovia MG-050 que teve seu contrato de concessão assinado em 21 de julho de 2007, entre a Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas (SETOP) e a Concessionária da Rodovia MG-050, tendo como intervenientes o Departamento de Estradas de Rodagem (DER/MG) e a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG), conforme concorrência pública realizada em 07 de agosto de 2006 e homologada em 09 de maio de 2007.²¹

A elaboração do edital referente à concessão patrocinada conforme Lei de Parcerias Público-Privadas, visando a Recuperação da Infraestrutura da Rodovia MG-050, foi o primeiro projeto de PPP do país na área de infra-estrutura rodoviária, sendo fruto de um esforço conjunto entre o DER/MG, a SETOP, a Unidade PPP, a Advocacia-Geral do Estado, a CODEMIG e vários outros técnicos de vários órgãos e entidades do estado.²²

Importante destacar que além do regime de cobrança de pedágio aos usuários da rodovia, a concessionária fará jus ao recebimento da contraprestação adicional à tarifa, proporcionalmente ao seu desempenho, uma vez que a contraprestação adicional à tarifa é o valor a ser pago mensalmente pelo Estado à concessionária, nas condições previstas no contrato, para assegurar à concessionária a complementação das receitas necessárias para a prestação do serviço aos usuários da rodovia, atendendo às condições operacionais mínimas

²¹ MINAS GERAIS. Unidade Parceria Público-Privada - MG – Unidade PPP. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/projetos-ppp/projetos-celebrados/mg-050>. Acesso em: 19 set. 2013.

²² Idem.

da rodovia, às intervenções obrigatórias e às atividades de operação e de conservação da rodovia.²³

3.4.1.2 Concessão administrativa

A modalidade concessão administrativa, conforme prescreve o § 2º do art. 2º da Lei Federal nº 11.079/2004 é: “[...] o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”. (Brasil, 2013)

Para Carlos Ari Sunfeld, existem duas espécies de concessões administrativas, a de serviços públicos e a de serviços do Estado:

A concessão administrativa de serviços públicos é aquela em que, tendo por objeto os serviços públicos a que se refere o art. 175 da CF, estes sejam prestados diretamente aos administrados sem a cobrança de qualquer tarifa, remunerando-se o concessionário por contraprestação versada em pecúnia pelo concedente (em conjunto, ou não, com outras receitas alternativas). Neste caso, embora os administrados sejam os beneficiários imediatos das prestações, a Administração Pública será havida como usuária indireta, cabendo a ela os direitos e responsabilidades econômicas que, de outro modo, recairiam sobre eles.

A concessão administrativa de serviços ao Estado é a que tem por objeto os mesmos serviços a que se refere o art. 6º da Lei de Licitações, isto é, o oferecimento de utilidades à própria Administração, que será havida como usuária direta dos serviços e versará a correspondente remuneração. Quanto a esses aspectos a concessão administrativa de serviços ao Estado aproxima-se do contrato administrativo de serviços regido pela Lei de Licitações. (SUNDFELD, 2005, p. 29-30).

Para Justen Filho, a concessão administrativa é um contrato em sentido restrito, de objeto complexo e duração continuada, que impõe a um particular obrigações de dar e fazer, direta ou indiretamente, em favor da Administração Pública, mediante remuneração total ou parcial proveniente dos cofres públicos e objeto de garantias diferenciadas. (FILHO, 2010, p. 785)

Como exemplo deste modelo de concessão administrativa no Estado de Minas Gerais, é possível citar o presente projeto de PPP que visa atender à demanda de preparação para a Copa do Mundo em 2014, no qual a capital mineira se insere como uma das doze cidades-sede do evento mundial, que proporcionará desenvolvimento econômico e social para

²³ Idem.

o Estado.²⁴

O contrato referente ao projeto de PPP Mineirão – assinado em 21 de dezembro de 2010 – foi celebrado entre o Núcleo Gestor das Copas, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e a Concessionária Minas Arena Gestão de Instalação Esportiva S.A., tem por objeto a exploração mediante concessão administrativa, da operação e manutenção, precedidas de obras de reforma, renovação e adequação do complexo do Mineirão (Estádio Governador Magalhães Pinto).²⁵

As principais obrigações da Concessionária envolvem a garantia de condições de acesso, circulação e segurança adequadas às dependências do Complexo do Mineirão, a promoção e supervisão de atividades de conteúdo artístico, musical e esportivo, além de melhoria da visibilidade do gramado, modernização de vestiários, banheiros, assentos estacionamentos e áreas comuns de circulação. É atribuição do poder concedente a fiscalização das condições do contrato, que envolvem as obras e a gestão do Complexo do Mineirão.²⁶

Este projeto de PPP tem como objetivo não apenas proporcionar um estádio apto a receber os jogos da Copa do Mundo de 2014, mas também elevar o nível de serviço e de produtos oferecidos durante os eventos, sempre através de mecanismos de incentivo à uma gestão eficiente e responsável do equipamento público.²⁷

3.4.1.3 Concessão comum

A modalidade tradicional de concessão de serviço público passou a ser denominada de Comum após a criação das chamadas Parcerias Público-Privadas, conforme prescreve o § 3º do art. 2º da Lei Federal nº 11.079/2004:

§ 3º Não constitui Parceria Público-Privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a **Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. (Brasil, 2013) (grifo nosso).

²⁴ MINAS GERAIS. Unidade Parceria Público-Privada - MG – Unidade PPP. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/projetos-ppp/projetos-celebrados/estadio-governador-magalhaes-pinto-mineirao>. Acesso em: 19 set. 2013.

²⁵ Idem.

²⁶ Idem.

²⁷ Idem.

Desta forma, segundo Sundfeld, a concessão comum é aquela em que o concedente não paga contraprestação em pecúnia ao concessionário. A remuneração deste poderá incluir tanto a cobrança de tarifas como outras receitas alternativas (Lei das Concessões nº 8.987/95, art. 11), desde que estas não envolvam pagamento de natureza pecuniária do cedente. Portanto, a concessão comum não se desnatura se a remuneração incluir (ou limitar-se à) contraprestação não-pecuniária feita pela administração, nas modalidades previstas no art. 6, III e IV, da Lei de PPPs. (SUNDFELD, 2005, p. 27).

Marçal Justen Filho apresenta a seguinte definição:

Concessão comum de serviço público é um contrato plurilateral de natureza organizacional e associativa, por meio do qual a prestação de um serviço público é temporariamente delegada pelo Estado a um sujeito privado que assume seu desempenho diretamente em face dos usuários, mas sob controle estatal e da sociedade civil, mediante remuneração extraída do empreendimento. (JUSTEN FILHO, 2010, p. 722)

Desta forma, as concessões de serviços públicos de que trata o art. 175²⁸ da Constituição Federal são um gênero, caracterizam-se por seu objeto e consistem na atribuição, ao concessionário, do encargo de executar serviços públicos (incluí-se aqui, encargo de implantar e manter obras públicas, como rodovias e pontes).

Assim, as PPPs admitem somente as modalidades de Concessão Patrocinada e a Concessão Administrativa; isso significa que a Concessão Comum, a qual tem por objeto os serviços públicos tratados na Lei nº 8.987/95, não serão regidas pela Lei Federal nº 11.079/2004.

Traçado este panorama das legislações sobre PPP, passar-se-á à análise do contrato de concessão administrativa do Complexo Penal de Minas Gerais.

²⁸Constituição Federal de 1988, **Art. 175**. 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. (BRASIL, 2008)

4 ANÁLISE DO CONTRATO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

4.1 Introdução

O contrato de Parceria Público-Privada, objeto de análise deste trabalho, envolve o primeiro projeto do país na área de segurança pública, tendo como objetivo a construção e gestão do complexo penal composto por Unidades Penais no Estado de Minas Gerais.

Conforme informações retidas do sitio eletrônico *www.ppp.mg.gov.br*, o projeto prevê a disponibilização de 3.000 vagas prisionais, divididas em 5 unidades prisionais, sendo três para o regime fechado e duas para o regime aberto. Além disso, é prevista a construção de uma unidade de administração central do Complexo Penal.

Dentre as competências que foram delegadas ao parceiro privado, incluem-se: serviços de atenção médica de baixa complexidade interna ao estabelecimento penal; serviços de educação básica e média aos internos; serviços de treinamento profissional e cursos profissionalizantes; serviços de recreação esportiva; serviços de alimentação; assistência jurídica e psicológicas; serviços de vigilância interna e serviços de gestão do trabalho de preso.²⁹

A remuneração do parceiro privado é vinculada à disponibilidade da vaga prisional e aos indicadores de desempenho dos serviços prestados. Os indicadores compreendem medições das atividades de assistência e apoio ao interno, bem como dos padrões de segurança praticados. Dentre os indicadores que foram definidos estão: o número de fugas; o número de rebeliões e/ou motins; o nível educacional dos internos; a proporção dos internos que trabalham; a quantidade e qualidade dos serviços de saúde prestados; a quantidade e qualidade da assistência jurídica e psicológica aos internos.³⁰

O Poder Público permanece responsável pelas atividades de segurança armada nas muralhas e pela segurança externa de cada Unidade que compõe o Complexo Penal, bem como pela supervisão, controle e monitoramento de todas as atividades. O diretor de segurança também permanece como um agente governamental e tem exclusivamente as responsabilidades de monitorar e supervisionar os padrões de segurança da unidade, além de

²⁹ MINAS GERAIS. Unidade Parceria Público-Privada - MG – Unidade PPP - **Complexo Penal**. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/projetos-ppp/projetos-celebrados/complexo%20penal>> Acesso em: 12 jan. 2014.

³⁰ Idem.

aplicar eventuais sanções administrativas aos internos. O governo do Estado também se responsabiliza por administrar as transferências de internos relacionadas à unidade, vedada expressamente qualquer forma de superlotação.³¹

Ainda sobre as atividades relacionadas à segurança do complexo penal, cuja amplitude abarca parcela expressiva dos serviços envolvidos no funcionamento do presídio, cumpre destacar os ensinamentos de Fernando Vermelha Guimarães, quanto a sua delegabilidade:

É verdade que os serviços de segurança do presídio poderão traduzir invasão da gestão privada em áreas comprometidas com o exercício imediato da coerção - o que acarretaria sua vedação. Até porque tais serviços colaboram diretamente com a manutenção da disciplina do estabelecimento penal - o que envolve dificuldades particulares (eis que sua finalidade vai além da necessidade de convivência harmônica entre as pessoas na prisão, 'devendo concorrer para melhor individualização da pena e proporcionar condições que estimulem as funções éticas e utilitárias da pena par futura reinserção social do condenado').

Mas isso não se passa com todas as atividades que se poderiam qualificar como pertinentes à segurança do presídio. Certamente há parcelas da segurança que podem ser transferidas aos privados sem ofensa a qualquer norma constitucional ou infraconstitucional. São aquelas atividades de mero apoio (técnico) à prestação dos serviços de segurança e vigilância, que não importam usurpação do poder de coerção ou função de tutela do cumprimento da pena. Por exemplo: a execução de monitoramento eletrônico por captação de imagens internas do presídio é atividade que pode ser gerida pela empresa privada. É serviço automatizado, de cunho técnico, mero acessório ao exercício da vigilância e segurança propriamente ditas. (GUIMARÃES, 2005, p. 424)

Logo, verifica-se que as atividades relacionadas a segurança do complexo penal não encontram óbices oponíveis à sua delegação a particulares, uma vez que a Administração Pública em observância aos princípios constitucionais e legais sobre a matéria, manteve resguardada a competência pública em matéria de segurança e nas questões disciplinares.

Outra importante classificação das atividades que podem ser delegáveis ao particular e apresentada por Carlos Ari Sundfeld, é apresentada abaixo:

(...) seria possível traçar uma classificação entre duas categorias de atividades que podem conter-se no escopo da gestão privada de atividades prisionais: (1) a transferência à gestão privada de serviços acessórios apenas imediatamente relacionados à manipulação de competências estatais típicas; (2) a transferência de serviços instrumentais comprometidos com esta.

³¹ Idem

Os primeiros são serviços reflexamente acessórios, como hotelaria, fornecimento de alimentação, prestação de assistência médica³², limpeza, higienização, educação etc. São atividades que não servem imediatamente ao exercício de atividades comprometidas com funções típicas do Estado, porquanto não se prestam a instrumentá-las. Prover e gerir a lavanderia ou o restaurante de presídios, por exemplo, sob a fiscalização da administração geral de agentes estatais, não toca imediatamente à manifestação de competências administrativas coativas (nem toca à atividade jurisdicional que caracteriza a execução da pena). Está-se, nesta hipótese, diante de serviços inquestionavelmente transferíveis à gestão privada, como quaisquer outros atos materiais da administração pública. (SUNDFELD, 2005, p. 419).

Bem por isso, tem-se que as competências que foram trespassadas ao particular são passíveis de delegação, uma vez que as atividades meramente instrumentais e de apoio serão, sempre, plenamente transferíveis.

4.2 Do contrato

O contrato decorreu de licitação realizada na modalidade concorrência internacional do tipo “menor valor da contraprestação a ser paga pelo poder concedente”, nos termos do edital de concorrência nº: 01/2008 – SEDS/MG:

O ESTADO DE MINAS GERAIS, por meio da SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL – SEDS, torna público que fará realizar a LICITAÇÃO acima identificada, sob a modalidade de concorrência internacional, para a seleção de proposta mais vantajosa e contratação de CONCESSÃO ADMINISTRATIVA para a construção e gestão de complexo penal no Estado de Minas Gerais, em conformidade com a Lei Federal nº 11.079/2004, a Lei Estadual nº 14.868/2003 e, subsidiariamente, com a Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações, Lei Federal nº 8.987/95, Lei Federal nº 9.074/95, e demais normas que regem a matéria, regulando-se pelo disposto no presente EDITAL. (ESTADO de Minas Gerais, n.º 01/2008).

Sendo que, para a execução de parcerias público-privadas, a Lei Federal nº 11.079/2004, em seu artigo 9º, introduziu uma importante inovação, pela qual exige a constituição de uma Sociedade de Propósito Específica (SPE) antes da celebração do contrato, que é incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria. Portanto, o Estatuto Social de Constituição da SPE esta em anexo a cada contrato de PPP.³³

³² Exceção se apresenta relativamente aos médicos-psiquiatras. São profissionais que, no âmbito da atividade comendada, atuam influentemente acerca do cumprimento da pena pelo condenado. (SUNDFELD, 2005, p. 419).

³³ MINAS GERAIS. Unidade Parceria Público-Privada - MG – Unidade PPP - Estatuto Social de Constituição da Sociedade de Propósito Específico. Disponível em:

Neste diapasão cumpre destacar o que prevê o art. 3º, parágrafo único, do Estatuto Social da SPE:

Artigo 3º - A Companhia tem por objeto social único e exclusivo as atividades de construção e gestão, sob regime de concessão administrativa, do complexo Penitenciário composto por, no mínimo, 5 Unidades Penais, localizado na região metropolitana de Belo Horizonte, em cumprimento ao Contrato de Concessão Administrativo celebrado entre a Companhia e o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Estado e Defesa Social – SEDS, nos termos do Edital de Concorrência nº: 01/2008 – SEDS.

Parágrafo único – Fica desde já expressamente vedada a prática pela Companhia de quaisquer atos estranhos ao objeto social descrito no artigo 3º acima. (ESTADO de Minas Gerais, Estatuto Social).³⁴

Tal sociedade é incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria, exigência essa já prevista na atual Lei de Concessões, que garante ao Poder Público que o contratado seja empresa especializada e dedicada exclusivamente à prestação dos serviços concedidos, evitando riscos oriundos de outras atividades, além de facilitar o controle e a fiscalização.³⁵

A SPE poderá assumir a forma de Sociedade Anônima, sendo permitida a negociação de suas ações no mercado. De acordo com a lei federal, a SPE deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme será definido em regulamento.³⁶

4.2.1 Do objeto e da natureza do contrato de concessão administrativa

O Objeto do contrato é justamente a concessão administrativa para a construção e gestão do Complexo Penal composto por unidades penais, consoante às diretrizes da Lei Federal nº 11.079/2004 e da Lei Estadual nº 14.868/2003.

Trata-se de prestação de serviços públicos, previstos no art. 2, § 2º, Lei nº 11.079/2004 e art. 5º, § 1º, inciso IV, da Lei nº 14.868/2003, segundo os quais a concessão administrativa de serviços públicos é aquela cujo objeto compreende os serviços a que faz menção o artigo 175 da Constituição da República, prestados pelo concessionário diretamente

<http://www.ppp.mg.gov.br/projetos-ppp/projetos-celebrados/complexo%20penal>> Acesso em: 12 jan. 2014.

³⁴ Idem

³⁵ Conselho Empresarial Brasil-China - Cartilha de Parcerias Público Privadas - PPPs- 2005. Disponível em: <http://www.cebc.org.br/sites/default/files/cartilha_de_parcerias_publico-privadas_-_ppps_-_versao_em_portugues.pdf>. Acesso em: 13 janeiro de 2014

³⁶ Idem.

aos administrados sem a cobrança de tarifa, sendo aquele remunerado pelo poder concedente, mediante contraprestação pecuniária.

Celso Antônio Bandeira de Melo tece as seguintes considerações quanto ao objeto das PPPs:

Como a lei pretende que as parcerias público-privada (PPPs) sejam consideradas modalidades de concessão de serviço público, obviamente seu objeto só pode ser a prestação de um serviço público (ainda que para isto necessite englobar outras atividades); vale dizer: seu objeto será necessariamente a prestação de utilidade ou comodidade material fruível singularmente pelos administrativos. Assim, toda tentativa de efetuar PPPs tendo como objeto alguma atividade que não seja serviço público seria aberrante, resultando em evidente nulidade do contrato. (MELLO. 2007. p.762).

Em termos práticos, a concepção de parceria trazida à baila pela Lei Federal, orientou-se a flexibilizar as modalidades de contratação pública antes existentes. Sobre esse assunto, Fernando Vernalha Guimarães explica que:

As concessões administrativas, portanto, poderão comportar uma gama infindável de arranjos a partir da conjugação de escopos diversos. Assim, e por exemplo, empreendimentos como a construção e administração (de serviços gerais) de estabelecimentos prisionais, que antes encontram-se óbices e constrangimentos jurídicos à sua efetivação ante a incidência da Lei 8.666/1993³⁷, passando a ter viabilidade jurídica de execução sob a modelagem da concessões administrativas. [...] (QUIMARÃES, 2008, p. 397).

Postas estas considerações gerais acerca do modelo de concessão administrativa, cabe prosseguir com a análise do aludido contrato de concessão.

4.2.2 Do prazo da concessão administrativa

O prazo fixado pelo contrato é de 27 anos, sendo possível a sua prorrogação, de forma a assegurar a efetiva e adequada gestão do Complexo Penal pela concessionária, diante de razões de interesse público devidamente fundamentado e respeitando os limites estabelecidos na legislação aplicável.

³⁷ Além de restrições como a contida no art. 7º da Lei nº 8.666/93, que veda a inclusão, no objeto da licitação, da obtenção de recursos para sua execução, a lógica contida naquele diploma é a de evitar (em regra) acumulação de objetos (em um único projeto) que possam ser autonomamente licitados e contratados, preservando-se o alcance da proposta mais vantajosa para cada qual.

Vale ressaltar, segundo os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Melo que: “Só se admite contratos de parceria quando o valor contratual for equivalente a pelo menos 20 milhões de reais e o período de prestação de serviços não inferior a 5 anos, o qual, de resto, não poderá exceder de 35 anos (art. 2º, § 4º, I e II, e Art. 5º, I)”.

Nesse diapasão, vê-se que o contrato de parceria público-privada em análise, esta em adequação com a Lei Federal nº 11.079/2004, que delimita o prazo de trinta e cinco anos, possibilitando eventual prorrogação.

4.2.3 Do financiamento e da remuneração da concessionária

A Concessionária, caso necessite, será responsável pela obtenção, aplicação e gestão dos financiamentos necessários ao normal desenvolvimento da concessão administrativa, de modo que se cumpram, cabal e tempestivamente, todas as obrigações assumidas no contrato.³⁸

No que atina às garantias ofertadas ao financiador do parceiro privado, a lei federal permitiu, no art. 5º, § 2º, I, II, III, que o contrato enseje:³⁹

Art. 5º

[...]

§ 2º Os contratos poderão prever adicionalmente:

I – os requisitos e condições em que o parceiro público autorizará a transferência do controle da sociedade de propósito específico para os seus financiadores, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços, não se aplicando para este efeito o previsto no inciso I do parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

II – a possibilidade de emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto em relação às obrigações pecuniárias da Administração Pública;

III – a legitimidade dos financiadores do projeto para receber indenizações por extinção antecipada do contrato, bem como pagamentos efetuados pelos fundos e empresas estatais garantidores de parcerias público-privadas. (BRASIL, 2013)

³⁸ MINAS GERAIS. Unidade Parceria Público-Privada - MG – Unidade PPP. **Estatuto Social de Constituição da Sociedade de Propósito Específico**. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/projetos-ppp/projetos-celebrados/complexo%20penal>> Acesso em: 12 jan. 2014.

³⁹PÓVOAS, João Guilherme Castelan. **Parceria Público-Privada: Inconstitucionalidade das Garantias Oferecidas pelo Poder Público à Iniciativa Privada**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33716-43876-1-PB.pdf>>. Acessado em 21 de fev. de 2014.

Com relação à remuneração, vale lembrar que, por força do previsto no art. 7º da Lei nº 11.079/2004, nas hipóteses em que houver a construção ou a recuperação de presídios, a remuneração do parceiro privado só será efetuada após a finalização da infraestrutura necessária, quando os serviços (ou, pelo menos, parcela destes) estiverem em plena condição de fruição pela Administração.⁴⁰

Quanto a este dispositivo, Sundfeld salienta que:

Este dispositivo tem função bastante relevante no contexto de uma PPP. Destina-se a evitar o financiamento da execução da infraestrutura pela Administração, reservando-o ao parceiro privado. Com isso, configura-se uma técnica de financiamento de obra diversa daquela inerente aos contratos administrativos gerais regidos pela Lei nº 8.666/1993; aqui, o preço da obra será pago diluidamente ao longo da execução dos serviços. Permitindo-se, assim, à Administração adimplir o preço da construção do presídio embutido e diluído no custo (preço) da prestação dos serviços associados. (SUNDFELD, 2012. p. 424)

Neste sentido o contrato de PPP de Minas Gerais, prevê que a remuneração do parceiro privado é vinculada à disponibilidade da vaga prisional e aos indicadores de desempenho dos serviços prestados. Os indicadores compreendem medições das atividades de assistência e apoio ao interno, bem como dos padrões de segurança praticados.⁴¹

Dentre os indicadores que foram definidos estão: o número de fugas; o número de rebeliões e/ou motins; o nível educacional dos internos; a proporção dos internos que trabalham; a quantidade e qualidade dos serviços de saúde prestados e a quantidade e qualidade da assistência jurídica e psicológica aos internos.⁴²

Quanto aos aludidos indicadores, cabe ressaltar que as atividades relacionadas fazem parte das competências públicas trespassadas à concessionária pelo advento do contrato em comento.

Nos termos do parágrafo único do art. 6º da Lei nº 11.079/2004, o ajuste de PPP poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada a seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e de disponibilidade definidas no contrato. Admitiu a lei a possibilidade de atribuição dos riscos de qualidade e de

⁴⁰ Idem

⁴¹ MINAS GERAIS. Unidade Parceria Público-Privada - MG – Unidade PPP. Complexo Penal. Disponível em: <<https://www.ppp.mg.gov.br/projetos-ppp/projetos-celebrados/complexo%20penal>> Acesso em: 10 jan. 2014.

⁴² Idem

disponibilidade ao concessionário das PPPs. Busca-se o estímulo a ganhos de produtividade à concessão a partir da vinculação de sua remuneração ao desempenho do parceiro privado.

Sobre esse assunto, Sundfeld explica que:

Aplicada ao setor prisional, esta técnica acarreta a possibilidade de que fatores como a disponibilização de certo número de celas, o atingimento de certos parâmetros de excelência nas instalações físicas, o alcance de padrões satisfatórios de alimentação e higiene, a qualidade dos serviços médicos, a redução dos índices de rebelião e fuga, sejam considerados para o fim de quantificação do valor de remuneração a ser pago ao parceiro privado. A aferição-avaliação acerca do desempenho do parceiro privado para fins do controle da remuneração correspondente se pautará em critérios objetivos estipulados no edital e no contrato de PPP, tal como prescrito pelo inciso VII do art. 5º da Lei 11.079/2004. A avaliação se fará, como regra, por entidade independente e admitida como tal pelas partes. (SUNDFELD, 2012. p. 425/425)

Nesse diapasão, cabe ressaltar que o projeto pioneiro de PPP prisional de Minas Gerais teve na composição da contraprestação da Administração ao parceiro privado uma determinada contraprestação pecuniária mensal (destinada a remunerar a construção, a disponibilização e a ocupação das celas), informada por um coeficiente de mensuração de desempenho e de qualidade de disponibilidade; uma parcela anual de desempenho (destinada a remunerar aspectos quantitativos do desempenho operacional do parceiro privado); e uma parcela referente ao parâmetro de excelência (destinada a remunerar a excelência da atuação do parceiro privado relativamente ao trabalho do sentenciado, especialmente também no que toca a aspectos de sua ressocialização).⁴³

4.2.4 Das obrigações das partes

O Capítulo VII do referido contrato de parceria público-privada definiu as obrigações das partes e a responsabilidade perante terceiros.

Sobre este assunto é possível discorrer que as partes comprometem-se reciprocamente a cooperar e a prestar auxílio que razoavelmente lhes possa ser exigido para o bom desenvolvimento da Concessão Administrativa, sendo que cumpre aqui destacar uma das obrigações assumidas pela concessionária, qual seja a responsabilização de eventuais danos causados ao poder concedente.⁴⁴

⁴³ Idem

⁴⁴ Cláusula 17 do Contrato de Concessão do Complexo Penal.

Na cláusula 17, especificamente no item 17.3, g1, o contrato traz que a Concessionária deverá responsabilizar-se, integralmente, por danos eventualmente causados ao poder concedente e/ou a terceiros, decorrentes de culpa ou dolo na execução das obras, atividades e serviços, isentando, assim, o poder concedente de quaisquer reclamações que possam surgir em consequência do contrato, obrigando-se, outrossim, a reparar os danos causados, independentemente de provocação por parte do poder concedente, ainda que tais reclamações sejam resultantes de atos de seus prepostos ou de quaisquer pessoas físicas ou jurídicas empregadas ou ajustadas na execução das obras, atividades e serviços.⁴⁵

Quanto à responsabilização perante terceiros, tem-se que a Concessionária responderá exclusivamente, nos termos da legislação aplicável, por quaisquer prejuízos causados a terceiros, por si ou seus administradores, empregados, prepostos ou prestadores de serviços ou qualquer outra pessoa física ou jurídica a si vinculada, na execução das obras e prestação das atividades e serviços abrangidos pela Concessão Administrativa, sem prejuízo de eventuais direitos que possa exercer perante terceiros, não sendo assumida pelo Poder Concedente qualquer espécie de responsabilidade dessa natureza.⁴⁶

4.2.5 Da fiscalização da concessionária e o gerenciamento da execução do contrato

A fiscalização da Concessão Administrativa, abrangendo todas as obras, serviços e atividades da Concessionária, durante todo o prazo do Contrato, será executada pelo Poder concedente.⁴⁷

A Concessionária facultará ao Poder Concedente, ou a qualquer outra entidade por este credenciada, o livre acesso, em qualquer época, às áreas, instalações e locais referentes à Concessão Administrativa, aos livros e documentos relativos à Concessionária, bem como a livros, registros e documentos relacionados às obras, atividades e serviços abrangidos pela Concessão Administrativa, incluindo estatísticas e registros administrativos e contábeis, e prestará sobre esses, no prazo que lhe for estabelecido, os esclarecimentos que lhe forem formalmente solicitados.⁴⁸

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Cláusula 19 do Contrato de Concessão do Complexo Penal

⁴⁷ Cláusula 21 do Contrato de Concessão do Complexo Penal.

⁴⁸ Idem.

4.2.6 Do caso fortuito e força maior.

No capítulo X do contrato de parceria público-privada, tem-se o conceito de caso fortuito e força maior os quais passar-se-á a analisar, partindo-se da premissa que a nesses casos, estritamente, haverá exoneração das partes contratantes pelo inadimplemento de suas obrigações contratuais.⁴⁹

De acordo com a cláusula 23^a, tem-se explicitado o conceito de caso fortuito e força maior sendo eles:

23.1.1. Caso fortuito é toda situação decorrente de fato alheio à vontade das PARTES, porém proveniente de atos humanos. Constituem nomeadamente caso fortuito: atos de guerra, hostilidades, atos de vandalismo, invasão ou terrorismo e inexecução do CONTRATO por alteração na estrutura político-administrativa do PODER CONCEDENTE que, diretamente, afetem as obras, serviços e atividades compreendidos na CONCESSÃO ADMINISTRATIVA.

23.1.2. Força maior consiste no fato resultante de situações independentes da vontade humana. Constituem nomeadamente força maior: epidemias globais, radiações atômicas, graves inundações, ciclones, tremores de terra e outros cataclismos naturais, que, diretamente, afetem as obras, serviços e atividades compreendidos nesta CONCESSÃO ADMINISTRATIVA. (CONTRATO DE CONCESSÃO DO COMPLEXO PENAL, 2009)

Na ocorrência de caso fortuito ou força maior cujas consequências não sejam cobertas por seguro, ocorrendo caso fortuito ou força maior, as partes acordarão se haverá lugar à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato ou à extinção da concessão administrativa, observado o disposto no capítulo da solução de conflitos.⁵⁰

Outro aspecto importante é que as partes ainda se comprometeram a empregar todas as medidas e ações necessárias a fim de minimizar os efeitos decorrentes dos eventos de força maior ou caso fortuito.⁵¹

Cumprido destacar que a questão relativa à repartição dos riscos entre o contratante e a concessionária, advém da expressa regulamentação da Lei Federal nº 11.079/2004, conforme se verifica abaixo:

Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:

⁴⁹ Cláusula 19 do Contrato de Concessão do Complexo Penal.

⁵⁰ Cláusula 23.4 do Contrato de Concessão do Complexo Penal.

⁵¹ Cláusula 23.6 do Contrato de Concessão do Complexo Penal.

III - a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária; (BRASIL, 2013)

Rafael Carvalho Resende Oliveira, em seu livro *Licitações e Contratos Administrativos*, acrescenta que:

O artigo 5º, III, da Lei 11.079/2004 prevê que a repartição objetiva dos riscos versará, inclusive, sobre caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária. Nesse caso, a repartição objetiva, ao que parece, procura corrigir o problema de interpretação do art. 78, XVII, c/c o art. 79, § 2º, da Lei 8.666/1993. As citadas normas estipulam, nos contratos em geral, o dever de a Administração Pública indenizar o contratado mesmo diante do caso fortuito e da força maior. Fato é que essa previsão legal sempre gerou controvérsia doutrinária quanto à constitucionalidade de impor, abstratamente, ao Poder Público o dever de indenizar, mesmo em hipóteses tradicionais de excludente do nexo causal, tendo em vista o disposto no art. 37, § 6º, da CRFB. Agora, com a possibilidade de repartição de riscos no contrato de PPP, a Administração Pública pode afastar a sua responsabilidade por tais eventos. (OLIVEIRA, 2013 p. 273)

Diante do narrado, é possível inferir que na realização de contratos de parcerias público-privadas a Administração Pública possui discricionariedade para a fixação dos riscos que serão compartilhados com o parceiro privado.⁵²

4.2.7 Das garantias e seguros

Neste capítulo é importante destacar que as garantias de cumprimento das obrigações assumidas pela Administração nos contratos de PPPs encontram-se enumeradas no art. 8º da Lei nº 11.079/2004, *in verbis*:

Art. 8º As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:

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

⁵² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, **Licitações e Contratos Administrativos**. 2ª ed.– ver., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo; Método, 2013.

VI – outros mecanismos admitidos em lei. (BRASIL, 2013)

No que se refere à garantia de execução do contrato, verifica-se que ela servirá para cobrir o ressarcimento de custos e despesas incorridas pelo poder concedente, em face do inadimplemento da concessionária, para levar a efeito obrigações e responsabilidades desta, servirá inclusive para cobrir o pagamento de multas que forem aplicadas à concessionária em razão do Programa de Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais.

Na cláusula 27ª no item 27.4 do referido contrato, tem-se as modalidades de garantias que devem ser observadas durante a execução do contrato de PPP:

27.4. Nos termos do art. 56 da Lei Federal nº 8.666/93, a GARANTIA DE EXECUÇÃO DO CONTRATO referida neste item poderá assumir qualquer das seguintes modalidades:

- a) caução em moeda corrente do país;
- b) caução em títulos da dívida pública, desde que não gravados com cláusulas de inalienabilidade e impenhorabilidade, ou adquiridos compulsoriamente;
- c) seguro-garantia; ou,
- d) fiança bancária.

(CONTRATO DE CONCESSÃO DO COMPLEXO PENAL, 2009)

Cumprе acrescentar que, conforme dispõe o art. 5º, VIII, da Lei nº 11.079/2004, além da prestação de garantias por parte do parceiro público, outras deverão ser apresentadas por parte da concessionária que, além dos seguros exigíveis pela legislação aplicável, deverá assegurar a existência e manutenção, em vigor durante todo o prazo de duração da concessão administração, de apólice de seguro necessária para garantir uma efetiva cobertura dos riscos inerentes à execução das atividades pertinentes à concessão.

4.2.8 Das sanções e penalidades aplicadas à concessionária

De acordo com o disposto no art. 5º, inciso II da Lei nº 11.079/2004, o contrato de PPP deve prever as penalidades aplicáveis tanto à Administração Pública quanto ao Parceiro Privado, no caso de inadimplemento total ou parcial das obrigações pactuadas em contrato pela concessionária, sendo que a concessionária estará sujeita, sem prejuízo das sanções de natureza civil e penal, às seguintes penalidades aplicáveis pelo poder concedente, nos termos do referido contrato, conforme se verifica da cláusula 33, *in verbis*:

33.1.1. Advertência formal, a versar sobre o descumprimento das obrigações assumidas e a determinação da adoção das necessárias medidas de correção;

- 33.1.2. Multa;
- 33.1.3. Caducidade da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA;
- 33.1.4. Suspensão temporária do direito de participação em licitações e impedimento de contratar com a Administração Pública, por prazo definido no art. 6.º, da Lei Estadual nº 13.994/01, de 18.09.01, e no art. 24, do Decreto Estadual nº 43.701, de 15.12.03;
- 33.1.5. Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes desta punição e até que seja promovida sua reabilitação perante a Administração Pública Estadual, que será concedida sempre que a CONCESSIONÁRIA ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes;
- 33.1.5.1 A aplicação da sanção de declaração de inidoneidade é de competência exclusiva do Secretário de Estado de Defesa Social.
(CONTRATO DE CONCESSÃO DO COMPLEXO PENAL, 2009)

A aplicação das penalidades prevista neste contrato e o seu cumprimento não prejudicam a aplicação das penas cominadas para o mesmo fato pela legislação aplicável, nem de outras sanções contratuais previstas.

4.2.9 Da solução de controvérsias

Em conformidade com o art. 13 da Lei Estadual nº 14.868/2003, art. 11, III, da Lei Federal nº 11.079/2004, bem como a Lei Federal nº 9.307/96, as controvérsias e/ou disputas decorrentes do presente contrato ou com este relacionadas, que não puderem ser resolvidas amigavelmente entre as partes e cuja apreciação não seja da competência exclusiva do Poder Judiciário, serão definitivamente dirimidas por meio da arbitragem, conforme cláusulas contratuais:

- 37.1.1. A submissão de qualquer questão à arbitragem não exonera as PARTES do pontual e tempestivo cumprimento das disposições do CONTRATO, e das determinações do PODER CONCEDENTE que no seu âmbito sejam comunicadas e recebidas pela CONCESSIONÁRIA previamente à data de submissão da questão à arbitragem, até que uma decisão final seja obtida relativamente à matéria em causa. [...]
- 37.2 O órgão/entidade responsável pela arbitragem será contratado pelo PODER CONCEDENTE, nos termos da legislação aplicável, somente quando constatada a ocorrência de controvérsia(s) e/ou disputa(s) decorrente(s) do presente CONTRATO ou a ele relacionadas.
- 37.2.1 O órgão/entidade arbitral contratado atuará exclusivamente para a resolução da(s) controvérsia(s) e/ou disputas(s) para a(s) qual(is) for designada, devendo o PODER CONCEDENTE realizar novas contratações para a resolução de futuros conflitos. (CONTRATO DE CONCESSÃO DO COMPLEXO PENAL, 2009).

Cabe ressaltar que Rafael Carvalho Resende Oliveira (OLIVEIRA, 2013, pag. 242), afirma que é importante notar que a arbitragem é uma forma moderna de soluções de lides que atende às exigências de eficiência administrativa (princípio da eficiência), notadamente pela velocidade e tecnicidade da decisão.

Sendo assim, no contexto das PPPs, a arbitragem pode representar um meio de resolução de disputas mais eficiente, pois pode-se recorrer a árbitros mais familiarizados com os projetos e as questões jurídicas por estes suscitadas. A maior vantagem, todavia, é a celeridade.⁵³

Por outro lado, a arbitragem só é cabível para dirimir conflitos relativos a direitos disponíveis. Certos entes públicos argumentam que, dada a prevalência do interesse público sobre o privado nos chamados contratos administrativos, todos os seus direitos oriundos desses contratos seriam indisponíveis. Trata-se de argumento falacioso, pois a maior parte das controvérsias oriundas desses contratos traduzem-se meramente em obrigações pecuniárias que não ameaçam a soberania do Estado.⁵⁴

Por fim, ressalta-se que a arbitragem representa uma forma rápida e eficiente de soluções de conflitos que visam evitar longas discussões nos órgãos jurisdicionais.

4.2.10 Da intervenção

Poderá ocorrer a intervenção do Poder Concedente quando não se justificar a caducidade da Concessão Administrativa e nas seguintes situações, a seu critério e no interesse público, mediante o estabelecido nas seguintes cláusulas:

38.1.1. Paralisação injustificada das atividades, assim entendida a interrupção da execução das obras, da prestação dos serviços e atividades fora das hipóteses previstas neste CONTRATO e sem a apresentação de razões tidas pelo PODER CONCEDENTE como aptas a justificá-la;

38.1.2. Desequilíbrio econômico-financeiro decorrente de má administração que coloque em risco a continuidade da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA;

38.1.3. Inadequações, insuficiências ou deficiências graves e reiteradas dos serviços e atividades prestados e das obras executadas, caracterizadas pelo não atendimento dos parâmetros de desempenho previstos neste

⁵³ MEYER, Corrêa e Enei, José Virgílio Lopes. **A Arbitragem Parcerias Público-Privadas** publicada no Valor Econômico. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/desenvolvimento_em_acao/projeto_ppp/docs/artigos_consultoria_machado_meyer_sobre_ppp.pdf. Acesso em fev. 2014.

⁵⁴ Idem.

CONTRATO, não resolvidas em prazo fixado pelo PODER CONCEDENTE para regularização da situação; [...]

38.1.4. Utilização da infra-estrutura referente à CONCESSÃO ADMINISTRATIVA para fins ilícitos;

38.1.5. Prática reincidente de infrações definidas como graves, nos termos deste CONTRATO;

38.1.6. Em outras hipóteses em que haja risco à continuidade e qualidade ou possam acarretar prejuízo à segurança pública e/ou ao meio ambiente.

38.1.7. Omissão em prestar contas ao PODER CONCEDENTE ou oferecimento de óbice à atividade fiscalizatória que pressuponham a prática de qualquer das ocorrências previstas acima; [...]

(CONTRATO DE CONCESSÃO DO COMPLEXO PENAL, 2009)

Neste ponto, Rafael Carvalho Resende Oliveira, destaca que:

É importante ressaltar que o princípio da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro pode ser invocado tanto pelo particular (contratado) quanto pelo Poder Público (contratante). Assim, por exemplo, na hipótese de aumento de custos contratuais, em virtude de situações não imputadas ao contratado, o Poder Público deverá minorar os valores a serem pagos ao contratado. (OLIVEIRA, 2013, p. 223)

Deste modo, vale ressaltar que o princípio da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato encontra-se consagrado no art. 37, XXI, da CF, que estabelece a necessidade de manutenção das “condições efetivas da proposta” vencedora na licitação ou na contratação direta.⁵⁵

Portanto, é importante visar que o poder concedente estabeleceu regras claras de atuação para realizar intervenções nas atividades econômicas exercidas pelo contratante mediante o descumprimento de alguma cláusula contratual.

4.2.11 Da extinção da concessão administrativa

Segundo os ensinamentos de Rafael Carvalho Resende Oliveira os contratos administrativos normalmente se extinguem pelo decurso do prazo contratual ou pela execução do objeto. Todavia, a extinção do contrato pode ocorrer de forma prematura quando houver impossibilidade de continuidade do ajuste (rescisão culposa ou não), bem como quando constatada ilegalidade na licitação ou no próprio contrato. (OLIVEIRA, 2013, pag. 239)

Anota-se que a Lei mineira em seu art. 12º, III, prevê a possibilidade de os contratos de PPP estabelecerem prazo vinculado à amortização dos investimentos, quando for o caso, e remuneração do contratado pelos serviços oferecidos. Já a Lei Federal nº

⁵⁵ cf. OLIVEIRA, 2013, p. 223.

11.070/2004, em seu art. 5º, I, prevê que o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não será inferior a cinco, nem superior a 35 anos, incluindo eventual prorrogação.⁵⁶

Neste ponto é importante destacar o estabelecido na cláusula 39 do contrato de PPP, que estabelece as causas de extinção do referido contrato:

- 39.1. A CONCESSÃO ADMINISTRATIVA considerar-se-á extinta, observadas as normas legais específicas, quando ocorrer:
 - 39.1.1. Advento do termo contratual;
 - 39.1.2. Encampação;
 - 39.1.3. Caducidade;
 - 39.1.4. Rescisão;
 - 39.1.5. Falência ou extinção da CONCESSIONÁRIA;
 - 39.1.6. Anulação.
- (CONTRATO DE CONCESSÃO DO COMPLEXO PENAL, 2009)⁵⁷

Cumpré destacar que as formas de extinção do contrato de PPP estão previstas na Lei nº 8987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, sendo elas: o advento do termo contratual (quando se verificar o termo do prazo de duração do contrato); encampação (quando houver motivos de interesse público e mediante lei autorizativa específica); caducidade (quando houver a inexecução total ou parcial das obrigações por parte da concessionária); rescisão (quando houver descumprimento das obrigações por parte da concessionária); falência ou extinção da concessionária; e anulação (quando verificada ilegalidade na formalização ou em cláusula do contrato, essencial à prestação do serviço).⁵⁸

⁵⁶MINAS GERAIS. Unidade Parceria Público-Privada - MG – Unidade PPP. Perfil de uma PPP. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/oqueppp/tipos-de-projetos>> Acesso em: 13 jan. 2014.

⁵⁷ Cláusula 39.1 do Contrato de Concessão do Complexo Penal.

⁵⁸BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm>. Acesso em: fev. 2014.

5 CONCLUSÃO

Verificou-se no presente trabalho que o instituto das Parcerias Público-Privadas previstas na Lei Estadual nº 14.868/2003 apresenta correlação com as diretrizes da Lei Federal nº 11.079/2004, ou seja, pode-se dizer que todas as diretrizes estaduais estão em consonância com a Lei Federal, por meio da análise sistemática de ambos os diplomas.

Como consideração final, seria oportuno acrescentar que o desenvolvimento do programa de PPPs que compreendam atividades de suporte ao exercício de funções exclusivas estatais, como os projetos que envolvam a construção de estabelecimentos prisionais associados à gestão decorrente de serviços administrativos gerais, deverá se fazer acompanhar da previsão de cláusulas específicas e regulamentares que prescrevam atribuições suficientes à garantia de um desempenho seguro e satisfatório do objeto pelo parceiro privado, delineando, ainda, um suficiente controle por parte do Poder Público.

Deste modo, deverá a questão merecer ainda a atenção do legislador quanto à instituição de regras específicas que disciplinem aspectos fundamentais inerentes ao exercício destas atividades, como restrições à negociabilidade de ações de empresas titulares dos contratos, formação de profissionais, controle de gestão, dentre outros. Enfim, enquanto se permanece sem um quadro legal específico acerca disso, caberá ao contrato conformar com precisão e suficiência todos estes aspectos.

Após todo o exposto, fica evidente que o conteúdo contratual analisado esta em conformidade com os preceitos legais que regem as PPPs e a doutrina em comento, pois até a presente data o projeto encontra-se em execução e já é possível verificar a aplicabilidade das cláusulas contratuais, uma vez que o Complexo Penal instalado no município de Ribeirão das Neves já se encontra em funcionamento com a custódia dos primeiros presos que foram transferidos para este complexo penal.

Conclui-se então, que é viável a transferência de serviços administrativos aos parceiros privados ainda que inseridos no bojo da manifestação de competências típicas de Estado, sendo que no caso mineiro, foi trespassada ao particular a construção do complexo penal, envolvendo seu aparelhamento estrutural e o subsequente desempenho de um conjunto de serviços inerentes ao seu funcionamento e a prestação de serviços prisionais, como a vigilância e monitoramento dos sentenciados nos termos das respectivas sentenças condenatórias.

Enfim, no que se refere à complexidade estrutural do objeto da concessão administrativa prisional mineira, verifica-se que as competências trespassadas aos parceiros

privados e o subsequente desempenho de um conjunto de serviços inerentemente ao seu funcionamento, conforme se verificou da legislação e da doutrina em análise, não encontram obstáculo dentro do ordenamento jurídico para sua execução por meio de Parcerias Público-Privadas. Portanto, não se depreendeu, neste momento, qualquer afronta ao ordenamento jurídico, que inviabilize a utilização de PPPs na gestão do sistema penitenciário de Minas Gerais nos moldes apresentados.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO SIMÃO CURI, Juliana. Limitação da autonomia privada: Poder de Polícia. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 89, jun 2011. Disponível em: < http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9714&revista_caderno=4>. Acesso em jan 2014.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. 13ª ed., atual. e ampl. Editora Saraiva. 2010. 432p. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. 254 p.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 20.12.2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privada no âmbito da administração pública**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acesso em: 7 nov. 2013.

BRASIL, Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm. Acesso em fev. 2014.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. (1997). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado. p. 12.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1998). “Notas sobre a reforma do Estado”. Novos

Cláusula 17 do Contrato de Concessão do Complexo Penal.

Cláusula 19 do Contrato de Concessão do Complexo Penal.

Cláusula 19 do Contrato de Concessão do Complexo Penal.

Cláusula 21 do Contrato de Concessão do Complexo Penal.

Cláusula 23.4 do Contrato de Concessão do Complexo Penal.

Cláusula 23.6 do Contrato de Concessão do Complexo Penal

Conselho Empresarial Brasil-China - Cartilha de Parcerias Público Privadas - PPPs– 2005. Disponível em: http://www.cebc.org.br/sites/default/files/cartilha_de_parcerias_publico-privadas_-_ppps_-_versao_em_portugues.pdf. Acesso em: 13 janeiro de 2014

CRETELLA NETO, José. **Comentários à lei das parcerias público-privadas - PPP**. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 109.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 22ª ed., São Paulo: Atlas, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 449 p. [downloads/v7_ilse_gomes.pdf](#). Acesso em 12/12/2013.

EDITAL DE LICITAÇÃO CONCORRÊNCIA Nº 01/2008-SEDS/MG. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/projetos-ppp/complexo%20penal/arquivos-para-download-Corpo%20do%20Edital%2001.2008.pdf>. Acesso em: 05 set. 2013

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. 6. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. xxix, 774 p.

FILHO, Cláudio Chaves Beato. **Políticas Públicas de Segurança: Equidade, Eficiência e Accountability**. Disponível em www.crisp.ufmg.br. Acesso em: 18 nov. 2013.

FORTINI, Cristiana. **Contratos administrativos: franquias, concessão, permissão e PPP**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 166 p.

FREITAS, Juarez. Parcerias público-privadas (PPPs): características, regulação e princípios. **Interesse Público**, Sapucaia do Sul, RS, v. 6, n. 29, p. 13-61, jan./fev.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha, **Parceria Público-Privada: Caracterização dos Tipos Legais e Aspectos Nucleares de seu Regime Jurídico**. 2008. 598 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **As Parcerias Público-Privadas e a Transferência de atividades de Suporte ao Poder de Polícia - Em Especial, a Questão dos Contratos de Gestão privada de Serviços em Estabelecimentos Prisionais**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 368-405.

INHAN, Juliana Ferreira. **Parcerias Público-Privadas: da Inteligência do Art. 12, Inciso IV, da Lei nº 11.079, de 30 de Dezembro de 2004, em Face do Princípio da Isonomia**. In: Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/5_1.pdf>. Acesso: em jan. 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. xv, 1330 p.

MAFRA, Francisco. Administração pública burocrática e gerencial. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, VIII, n. 21, maio 2005. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=503>. Acesso em fev 2014.

MASGÃO, Mário. **Curso de Direito Administrativo**. 5 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 286.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional São Paulo: Malheiros, 2006. 1040p.

MILESKI, Hélio Saul. **Parcerias público-privadas: fundamentos, aplicação e alcance da lei, elementos definidores, princípios, regras específicas para licitações e contratos Interesse Público**, Sapucaia do Sul, RS , v. 6, n. 29 , p. 63-92, jan./fev. 2005.

MINAS GERAIS. Contrato de Concessão Administrativa para a Construção do Complexo Penal. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/projetos-ppp/projetos-celebrados/complexo%20penal/arquivos-para-download-1/Contrato%20PPP%20Complexo%20Penal%20330639.54.1338.09.pdf> Acesso em: 04 out. 2013.

MINAS GERAIS. Lei Estadual 14868 de 16 de dezembro de 2003, dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/njmg/dirinjmg.asp>> Acesso em: 21 mai. 2013.

MINAS GERAIS. **Projeto PPP no Sistema Penal**. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/pppemminas/projetos-ppp/complexo%20penal>. Acesso em: 04 nov.. 2013.

MINAS GERAIS. Unidade Parceria Público-Privada - MG – Unidade PPP- **Conceito de uma PPP** Disponível em: < <http://www.ppp.mg.gov.br/oqueppp>> Acesso em: 04 jan. 2014.

MINAS GERAIS. Unidade Parceria Público-Privada - MG – Unidade PPP. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/projetos-ppp/projetos-celebrados/mg-050>. Acesso em: 19 set. 2013.

MINAS GERAIS. Unidade Parceria Público-Privada - MG – Unidade PPP - **Complexo Penal**. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/projetos-ppp/projetos-celebrados/complexo%20penal>> Acesso em: 12 jan. 2014.

MINAS GERAIS. Unidade Parceria Público-Privada - MG – Unidade PPP - **Estatuto Social de Constituição da Sociedade de Propósito Específico**. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/projetos-ppp/projetos-celebrados/complexo%20penal>> Acesso em: 12 jan. 2014.

Nova Gestão Pública e Accountability: O Caso das Organizações Sociais Paulistas. Disponível em :<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/os/03.10.15-DISSERTACAO-HIRO.pdf>.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. A arbitragem e as parcerias público-privadas. Revista de Direito Administrativo, v. 241, Rio de Janeiro: Editora Renovar, jul./set. 2005.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, **Licitações e Contratos Administrativos**. -2ª ed.– ver., atual. e ampl. -Rio de Janeiro: Forense. São Paulo; Método, 2013.

RABELO, César Leandro de Almeida; VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo; SOUZA, Horrana Grieg de Oliveira e. **As parcerias público-privadas no Direito brasileiro: Análise da Lei nº 11.079/2004**. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 16 Mai. 2011. Disponível em: www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-administrativo/184966. Acesso em: 26 dez. 2013.

RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à Lei de PPP Parceria Público-Privada**: fundamentos econômico-jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, I. G. A reforma do Estado Brasileiro nos anos 90: processos e contradições. *Lutas Sociais (PUCSP)* São Paulo, v. 7, p. 81-94, 2001. Disponível em <http://www.pucsp.br/neils/> Acesso em: 03 dez. 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari; DALLARI, Adilson Abreu. **Parcerias público-privadas**. 1.ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 606p.

TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Mônica Spezia. **Parcerias público-privadas**: um enfoque multidisciplinar. *Revista dos Tribunais*, 2005. 496p.

VALLE, Vanice Lírio do. **Parcerias Público-Privadas e Responsabilidade Fiscal**: Uma conciliação possível. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2005.169p.