

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PNAP  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

ADRIANA APARECIDA SILVA DE ALMEIDA

**GERENCIAMENTO DE RISCOS EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: UMA  
ANÁLISE DO CONTRATO DE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DO COMPLEXO  
PENAL DE RIBEIRÃO DAS NEVES.**

Belo Horizonte  
2019

ADRIANA APARECIDA SILVA DE ALMEIDA

**GERENCIAMENTO DE RISCOS EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: UMA ANÁLISE DO CONTRATO DE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DO COMPLEXO PENAL DE RIBEIRÃO DAS NEVES.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública. Orientador: Prof. Me Cleverson Ramon Carvalho Silva

Belo Horizonte  
2019

## FOLHA DE APROVAÇÃO



**Universidade Federal de Minas Gerais  
Faculdade de Ciências Econômicas  
Departamento de Ciências Administrativas  
Curso de Especialização em Gestão Pública**

ATA DA DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO do Senhor(a) **Adriana Aparecida Silva de Almeida**, REGISTRO N° 2017758811. No dia 04/05/2019 às 16:40 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Trabalho de Conclusão de Curso - TCC, indicada pela Coordenação do Curso de Especialização em Gestão Pública, para julgar o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado "**A IMPORTÂNCIA DO GERENCIAMENTO DE RISCOS NOS CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA, EM ESPECIAL O CONTRATO DE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DO COMPLEXO PENAL DE PPP EM RIBEIRÃO DAS NEVES.**", requisito para a obtenção do **Título de Especialista**. Abrindo a sessão, o(a) orientador(a) e Presidente da Comissão, **Cleverson Ramon Carvalho Silva**, após dar conhecimento aos presentes do teor das Normas Regulamentares de apresentação do TCC, passou a palavra ao(à) aluno(a) para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, seguido das respostas do(a) aluno(a). Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do(a) aluno(a) e do público, para avaliação do TCC, que foi considerado:

( ) APROVADO

APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA - PRAZO MÁXIMO DE 7 (SETE) DIAS

( ) NÃO APROVADO

70 pontos (setenta) trabalhos com nota maior ou igual a 60 serão considerados aprovados.

O resultado final foi comunicado publicamente ao(à) aluno(a) pelo(a) orientador(a) e Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o(a) Senhor(a) Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 04/05/2019.

Prof. Cleverson Ramon Carvalho Silva  
(Orientador(a))

Prof(a). Walesson Gomes da Silva

Prof(a). Daniele Oliveira Xavier



Universidade Federal de Minas Gerais  
Faculdade de Ciências Econômicas  
Departamento de Ciências Administrativas  
Curso de Especialização em Gestão Pública

MODIFICAÇÃO EM TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO


Modificações exigidas no TCC do(a) aluno(a) **Adriana Aparecida Silva de Almeida**, número de matrícula 2017758811.

Modificações solicitadas:

Ajustar objetivo de pesquisa  
Complementar o quadro que apresenta as visões

O prazo para entrega do TCC contemplando as alterações determinadas pela comissão é de no máximo 7 dias, sendo o(a) orientador(a) responsável pela correção final.


  
Prof(a). Cleverton Ramon Carvalho Silva  
(Orientador(a))

  
Assinatura do(a) aluno(a): **Adriana Aparecida Silva de Almeida**

Atesto que as alterações exigidas  Foram Cumpridas  
 Não foram cumpridas

Belo Horizonte, 11 de maio de 2019

Professor Orientador

  
Assinatura

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar a Deus que iluminou o meu caminho.

Ao meu marido que me apoiou incondicionalmente nos momentos mais difíceis deste curso de especialização, incentivando-me a seguir em frente.

Ao tutor Alan e ao orientador Prof. Me Cleverson Ramom, sempre prestativos e dedicados.

## Sumário

|  |    |
|--|----|
| 1. Introdução .....  | 8  |
| 2. Contextualização sobre concessões e PPPs .....  | 10 |
| 2.1 - Modalidades de Concessão.....  | 10 |
| 2.2 - PPPs em Minas e os tipos de concessão .....  | 10 |
| 3. Distribuição e gerenciamento dos riscos no setor público e privado. ....                              | 11 |
| 3.1 - Gerenciamento de riscos no setor público e suas particularidades em relação ao setor privado ..... | 11 |
| 3.2 - Gerenciamento de riscos em Parcerias-Público Privadas .....  | 14 |
| 4. Metodologia .....   | 18 |
| 5. Resultados .....  | 21 |
| 5.1 - Características do contrato de PPP do Complexo Penal.....  | 21 |
| 5.2 - Análise do Gerenciamento de Riscos do Contrato de PPP .....  | 24 |
| 5.2.1 – Dos riscos, ganhos e o equilíbrio econômico financeiro .....                                     | 24 |
| 5.2.2 - Análise da alocação dos riscos do contrato de PPP .....  | 28 |
| 6. Considerações Finais .....  | 32 |
| 7. Referências Bibliográficas .....  | 34 |

## **RESUMO**

Os contratos de Parceria Público-privada (PPP), devido a sua longa duração, são expostos a riscos e modificações constantes que reforçam o caráter incompleto inerente à natureza desse tipo de contrato. A gestão desses riscos contribui para a sustentabilidade da parceria, portanto, o objetivo deste artigo é analisar, a partir de um estudo de caso, o gerenciamento de riscos nos contratos de Parceria Público-Privada. Quanto aos aspectos metodológicos, foi realizada uma revisão bibliográfica e uma análise documental do contrato de PPP do Complexo Penal em Ribeirão das Neves, bem como uma análise da repartição de riscos entre o parceiro público e privado. Os principais resultados apontam para um deslocamento da matriz de risco inicialmente pactuada.

### **Palavras-chave**

Gerenciamento de riscos, Alocação de riscos, Contratos de Parcerias Público-Privadas.

### **Abstract**

The Public-Private Partnership (PPP) contracts, because of their long duration, are exposed to risks and constant changes that reinforce the incompleteness inherent in the nature of this type of contract. The management of these risks contributes to the sustainability of the partnership, so the objective of this article is to analyze, from a case study, the risk management in Public-Private Partnership contracts. As for methodological aspects, a bibliographic review and a documentary analysis of the PPP contract of the Criminal Complex in Ribeirão das Neves was carried out, as well as an analysis of the risk sharing between the public and private partner. The main results point to a displacement of the risk matrix initially agreed upon.

### **Keywords**

Risk management; Risk allocation; Public-private Partnership (PPP) contracts.

## 1. Introdução

O sistema prisional brasileiro apresenta, há algum tempo, diversos obstáculos ocasionados pelo crescimento da população carcerária, pela falta de estrutura nos estabelecimentos prisionais e escassez de recursos públicos para investimento e manutenção das unidades prisionais.

Diante desse cenário, surge a necessidade de firmar parcerias junto de empresas privadas para a construção e administração de penitenciárias, como uma possível solução para o desafio enfrentado, sendo Parceria Público-Privada uma modalidade relativamente nova no Brasil.

Segundo informações do Relatório da Comissão de Assuntos Carcerários da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Minas Gerais, ratificadas pela Secretaria de Estado de Administração Prisional, o Estado de Minas Gerais tem a segunda maior população carcerária do país, atrás apenas do Estado de São Paulo. Minas custodia em seus 199 presídios, 73.500 presos. Considerando a falta de vagas para tantos custodiados, surgiu como alternativa a implementação no estado de um Complexo Prisional no formato de parceria público-privada.

No ano de 2008, foi aberto pelo Estado de Minas Gerais o processo licitatório na modalidade concorrência – nº 01/2008 – para seleção de empresa apta à realização das obras de construção e de toda a administração de um Complexo Prisional no município de Ribeirão das Neves.

A empresa vencedora do certame foi a Gestores Prisionais Associados S/A – GPA – sociedade anônima composta por outras cinco empresas consorciadas, quais sejam, a CCI Construções Ltda., a Empresa Tejofran de Saneamento e Serviços Ltda., a Construtora Augusto Velloso S/A, a N. F. Motta Construções e Comércio Ltda. e o Instituto Nacional de Administração Prisional – INAP.

Ao final da licitação, foi firmado o Contrato de Concessão Administrativa SEDS/MG nº 336039.54.1338.09, no qual a empresa vencedora – ora Concessionária – tornou-se responsável pelo desenho arquitetônico, execução das obras e posterior operação do Complexo Penitenciário da Parceria Público-Privada.

O mencionado Complexo é composto, em seu projeto inicial, por cinco unidades prisionais com 608 vagas cada, sendo três do regime fechado e duas do regime semiaberto, além de uma “célula-mãe”, onde seriam centralizados os serviços de produção da alimentação e lavanderia.



Os contratos de Parceria Público-privada (PPP), devido a sua longa duração, são expostos a riscos e modificações constantes. Os riscos são comuns a qualquer empreendimento, e pode ser definido como um evento incerto ou não que, se ocorrer, pode gerar um efeito positivo ou negativo. Por isso ele é algo que deve ser gerenciado a fim de diminuir seus impactos negativos. Além dos riscos inerentes a qualquer negócio, os contratos de PPP apresentam incertezas tais como: riscos de projeto e de construção; riscos políticos (mudança de orientação de governo); riscos regulatórios (mudanças na regulamentação); riscos trabalhistas (pedidos de equiparação salarial entre monitores de segurança e agentes penitenciários), dentre outros.

Como forma de regulamentar o gerenciamento dos riscos em PPPs, foi editada a lei 11.079 de 30 de dezembro de 2004, o que representou uma novidade no regimento dos contratos administrativos quanto ao compartilhamento de riscos. Os artigos 4º e 5º da lei estabelecem que os contratos na modalidade PPP devem conter “a repartição objetiva de riscos” e a “repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária”.

Todos os riscos e responsabilidades inerentes ao período de concessão entre a Concessionária e o Poder Concedente estão listados na matriz de riscos constante no *Anexo 3 – Proposta Econômica* ao Contrato de Concessão em tela.

Diante do exposto, elenca-se como objetivo geral deste artigo analisar, a partir de um estudo de caso, o gerenciamento de riscos nos contratos de Parceria Público-Privada, dando ênfase às técnicas e procedimentos para alocação eficiente de tais riscos. Para tanto, será analisado o contrato de PPP do Complexo Penal em Ribeirão das Neves e a repartição de riscos entre o parceiro público e privado, seus resultados, críticas e/ou reflexos positivos. Já os objetivos específicos deste trabalho referem-se a verificação de possíveis deslocamentos da matriz de risco no contrato de PPP em análise, bem como o apontamento dos ajustes/adequações necessárias à referida matriz.

Para atingir o objetivo proposto, a metodologia adotada foi a pesquisa qualitativa, aliada à pesquisa bibliográfica de diversos autores que abordam o tema gerenciamento de riscos e a análise documental do referido contrato. Foram consideradas também informações obtidas em endereços eletrônicos oficiais de órgãos e entidades estatais, bem como os anexos e termos aditivos do contrato de concessão a ser analisado.

O presente trabalho está dividido da seguinte forma: na revisão de literatura será contextualizado as diferenças entre concessão e PPP, a origem das parcerias público-privadas

no Estado mineiro, suas modalidades e o gerenciamento dos riscos no setor público e privado. Na metodologia, será registrado como foi realizado o levantamento bibliográfico sobre o tema, a organização dos materiais coletados e a análise dos dados. Nos resultados será abordado as características do contrato de PPP do Complexo Penal, bem como a análise da alocação e do gerenciamento de riscos previstos no contrato. Ainda neste contexto serão analisados a matriz de riscos do 9º Termo Aditivo que alterou o curso de entrega das unidades 4 e 5 faltantes no referido Complexo Penal. Nas considerações finais, revela-se algumas conclusões e apontamentos sobre a análise da repartição de riscos entre o público e o privado, destacando a importância do gerenciamento de riscos como mecanismo de busca pela eficiência dos projetos de PPP.

## **2. Contextualização sobre concessões e PPPs**

### **2.1 - Modalidades de Concessão**

A forma de concessão mais tradicional é aquela trazida pela Lei nº 8.987/1995, conhecida como concessão comum. Nesta forma de concessão a contraprestação é garantida pela cobrança de tarifas dos usuários do serviço e não há contrapartida do Estado. Um exemplo dessa forma de concessão é o contrato da companhia Arteris S.A que, desde 2008, administra os 570 Km da Autopista Fernão Dias, rodovia que liga Contagem-MG a Guarulhos-SP e que detém 100% do capital da concessionária.

Já as parcerias público-privadas (PPP) podem ser definidas como sendo acordos complexos, estabelecidos em contratos de longo prazo entre os setores público e privado para que este último possa prover bens e serviços públicos.

### **2.2 - PPPs em Minas e os tipos de concessão**

O Estado de Minas Gerais foi primeiro no país a adotar um marco legal sobre parcerias público-privadas, antes mesmo da edição da lei federal 11.079 de 2004. A Lei Estadual nº 14.868, de 2003, expôs as diretrizes do Programa e do Plano Estadual de PPP, estabeleceu os objetivos e requisitos para esse tipo de modalidade de contratação, definiu as obrigações de cada uma das partes envolvidas e possíveis soluções para os casos de inadimplemento dos parceiros.

Minas Gerais conta com outros projetos de parceria público-privada – além do Complexo Penal de Ribeirão das Neves, objeto desse estudo – como, por exemplo, a gestão do estádio do Mineirão, as Unidades de Atendimento Integrado – UAI, e a recuperação da Rodovia MG-050.

Os contratos de concessão de parceria público-privada comportam duas modalidades: a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

De acordo com a definição de Pereira (2013, p.10), “a concessão patrocinada é aquela em que parte das receitas do concessionário advém da cobrança de tarifa dos usuários e outra parcela provém de contraprestação paga pelo Poder Concedente.” Um exemplo é o caso da rodovia MG-050, em que há a tarifa do pedágio e há também a complementação da remuneração pelo poder público.

A concessão administrativa é aquela em que não há cobrança de tarifa dos usuários pelos serviços prestados. Sendo assim, as receitas ao concessionário vêm integralmente do poder público

O contrato de PPP do Complexo Penal é uma concessão administrativa em que o Parceiro Público remunera mensalmente a Concessionária, não havendo receitas alternativas.

### **3. Distribuição e gerenciamento dos riscos no setor público e privado.**

#### **3.1 - Gerenciamento de riscos no setor público e suas particularidades em relação ao setor privado**

De acordo com o Manual de Gestão de Riscos do TCU (2018, p.11), a iniciativa de implantar a gestão de riscos no setor público é relativamente recente no Brasil. No Reino Unido, por exemplo, iniciou-se nos anos 90 e foi implantada com a finalidade de aumentar o empreendedorismo no setor público. Desde então, vem se consolidando como parte do processo de gestão.

No contexto brasileiro, a gestão de risco ganhou destaque graças ao conceito de eficiência introduzido pelo artigo 37 da Constituição Federal de 1988 - princípios inerentes que regem a administração pública. Assim, a gestão de risco no setor público passa a ser vista como ferramenta gerencial para os agentes públicos no sentido de aumentar a segurança e a eficiência no emprego dos recursos públicos.

Diante do exposto, o primeiro questionamento a ser feito é: a abordagem de risco do setor privado pode ser empregada no setor público? Embora alguns dos riscos no setor privado também possam afetar o setor público, há diferenças que devam ser levadas em conta como as sintetizadas a seguir:

Quadro 1 - diferenças na abordagem de risco do setor privado para o setor público

| <b>Setor privado</b>               | <b>Setor público</b>                            | <b>Diferenças</b>   |
|------------------------------------|---|---|
| Foco principal nos negócios        | Foco nos órgãos e programas (orçamento)         | No setor público o risco é sistêmico, ou seja, depende de várias organizações |
| Objetiva o lucro                   | Objetiva a continuidade dos serviços            | Valor público ao invés de valor para o cliente                                |
| Decisões sobre risco confidenciais | Decisões sobre o risco públicas e transparentes | Exigência de <i>accountability</i> no setor público                           |

Fonte: adaptado de Hood & Rothstein, 2000 *apud* FREITAS, 2002, p.44

Contudo, entende-se que o gerenciamento de riscos no setor público é imprescindível à melhoria do desempenho dos órgãos governamentais, para avaliar prováveis impactos na sua prestação de serviços, formular planos de contingência, otimizar o uso dos recursos públicos, dentre outros feitos.

A avaliação de risco e o processo de gestão podem ser comparados ao típico processo de tomada de decisão de gestão comum em qualquer organização. Para resolver qualquer problema é necessário primeiro reconhecê-lo, compreendê-lo e escolher as opções mais assertivas para a sua resolução.

De acordo com o Department of the Environment and Local Government (2000):

A gestão de risco é um processo inerente a qualquer projeto, no qual se busca identificar e qualificar os riscos relacionados à implantação de empreendimentos, para, então, minimizar os impactos negativos. Efetuadas essas etapas, os riscos devem ser alocados à parte mais apta a gerenciá-los, para conferir ao projeto maior sustentabilidade e fazer com que este logre o sucesso esperado. (DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT AND LOCAL GOVERNMENT, 2000, p.30)

Dessa forma, há o entendimento de que “a gestão de riscos envolve basicamente seis etapas: identificação preliminar de riscos, análise qualitativa, análise quantitativa, alocação, mitigação e monitoramento.” (DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT AND LOCAL GOVERNMENT, 2000 E PARTNERSHIPS VICTORIA, 2001).

Na análise qualitativa, determina-se a relevância de cada risco, de acordo com o grau do seu impacto e da probabilidade da ocorrência.

A análise quantitativa compreende a determinação do valor monetário dos riscos considerados significativos. Essa quantificação facilita a mensuração do impacto para o projeto, caso tais riscos venham a se concretizar, fornecendo uma visão da necessidade de monitoramento e controle dos mesmos.

Os riscos, depois de identificados, avaliados qualitativa e quantitativamente e alocados, devem ser tratados para mitigar os riscos e reduzir a exposição do projeto a efeitos indesejados.

Segundo o PMBOK (2000, p.119), as medidas a serem adotadas são: “(a) evitar o risco: mudança no planejamento do projeto para eliminar o risco; (b) transferência: negociação com uma terceira parte (seguro, garantias, fiança etc.), para que esta assuma as consequências e as responsabilidades associadas ao risco; e (c) aceitação: conservação do planejamento original do projeto, desde que mantida a exequibilidade do empreendimento.”

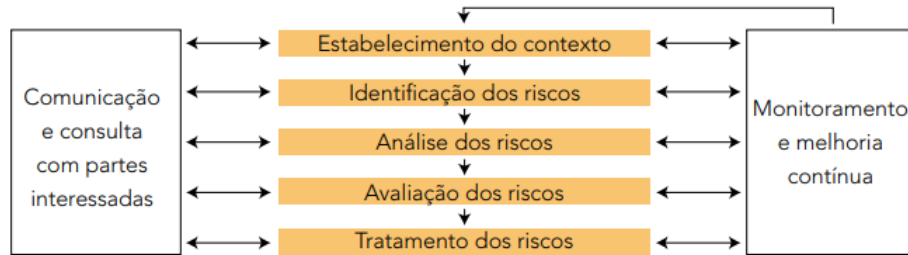
Após assinatura do contrato, torna-se imprescindível o acompanhamento dos riscos, bem como a adoção de medidas mitigadoras para o seu bom gerenciamento.

Dessa maneira, a alocação correta dos riscos do empreendimento é importante para o sucesso da empreitada, uma vez que a distribuição dos problemas potenciais do negócio pode torná-lo mais ou menos eficiente. Para Pereira (2013, p. 18) “quando os riscos são alocados de forma eficiente, a parte responsável pelo evento possui mais condições para evitar sua ocorrência ou mitigar os efeitos danosos do episódio.” Com isso, a tendência é haver maior economicidade e ganho de eficiência no contrato, como pontuam Ribeiro e Prado (2007):

A distribuição de riscos é a principal função de qualquer contrato. Trata-se de antecipar e atribuir a cada uma das partes a obrigação de assumir as consequências e ocorrências futuras. Ao fazê-lo, o contrato gera incentivo para as partes adotarem, por um lado, providências para evitar ocorrências que lhes sejam gravosas (os riscos negativos) ou, pelo menos, estimula-as a agirem com o objetivo de realizar as situações que lhes são benéficas – por exemplo, no caso da parte prestadora de um serviço, a melhoria da qualidade do serviço, para aumento da demanda, e, portanto, das suas receitas operacionais. (RIBEIRO E PRADO, 2007, p.117)

De acordo com o Manual de gestão de riscos do TCU (2018, p.18), para realizar a gestão de riscos de quaisquer objetos, devem ser seguidas as etapas conforme representadas na figura abaixo:

Figura 1: Processo de Gestão de Riscos



Fonte: ISO 31000 – adaptado pelo TCU

A matriz de riscos define o nível de problemas potenciais a partir da combinação das escalas de probabilidade e de impacto. A probabilidade é a chance de o evento ocorrer dentro do prazo previsto para se alcançar o objetivo/resultado. As escalas podem variar de acordo com a definição dos níveis de probabilidade e impacto.

Figura 2: Modelo de Gerenciamento de Risco - Matriz 3 x 3

|       |   | AÇÕES DE GERENCIAMENTO DE RISCO |  |   |
|-------|---|---------------------------------|--|---|
|       |   | IMPACTO                         | Alto                                       | 6<br>Considerável esforço de gerenciamento é necessário |
| Médio | 3<br>Riscos podem ser aceitos com monitoramento |                                 | 5<br>Esforço de gerenciamento é necessário | 7<br>Esforço de gerenciamento exigido                   |
| Baixo | 1<br>Aceitar riscos                             |                                 | 2<br>Aceitar, mas monitorar riscos         | 4<br>Gerenciar e monitorar riscos                       |
|       |   | Baixa                           | Média                                      | Alta  |
|       |   | PROBABILIDADE                   |  |   |

Fonte: Secretaria do Tesouro do Canadá

Em síntese, riscos são fatores que podem influenciar a rentabilidade do projeto ou o sucesso do empreendimento. No caso das concessões e PPPs, é benéfico que se determine como estes fatores serão distribuídos durante toda a vigência do contrato, a fim de se evitar o mal dimensionamento contratual e o aumento excessivo do preço do serviço.

### 3.2 - Gerenciamento de riscos em Parcerias-Público Privadas

Sob a ótica das PPP, é importante verificar a definição de alguns teóricos sobre o que são riscos nas parcerias público-privadas. Para Partnerships Victoria (2001, p.16), “o risco é a

possibilidade da ocorrência de circunstâncias que possam causar diferenças entre os encargos assumidos no projeto e o efetivamente ocorrido quanto ao lucro e à previsão de custos.” Para a Comissão Europeia (2003, p. 53), “o risco é definido como qualquer fator, evento ou influência que ameace a conclusão bem sucedida de um projeto, em termos de prazo, custo ou qualidade.”

Graeff (2011, p.3) afirma em seu artigo que “a ocorrência de um evento desfavorável (risco) pode vir a onerar os encargos contratuais de uma ou de ambas as partes, afetando, por conseguinte, a rentabilidade do projeto, no caso da parte privada, e a eficiência na realização dos objetivos, no caso na parte pública.”

Nas Parcerias Público-privadas existe o compartilhamento dos riscos envolvidos na obra ou no serviço público. Pereira (2006, p. 17), pontua: “com a complexidade dos riscos, seria imprudente que apenas o parceiro privado ou a administração pública assumisse unicamente”. Como já mencionado, essa possibilidade de repartição dos riscos está prevista no art. 4º, inciso VI da Lei nº 11.079/2004.

O referencial teórico<sup>1</sup> sobre o tema aponta os riscos mais comuns nos projetos de PPP, conforme exemplificados a seguir:

Quadro 2 - Tipos de riscos mais comuns e suas definições.

| <b>Risco</b>                      | <b>Definição</b>   |
|-----------------------------------|--|
| Riscos de projeto e de construção | Provenientes de falhas no projeto ou na execução da obra.  |
| Riscos políticos                  | Resultantes da mudança de orientação do governo, das alterações legislativas e/ou possível oposição política ao projeto.   |
| Riscos regulatórios/legais        | Resultantes de mudanças na regulamentação. Probabilidade de nova legislação impactar a estrutura dos custos do projeto.  |
| Riscos macroeconômicos            | Correspondem às flutuações nas taxas de inflação, juros e câmbio (também chamados de riscos financeiros).  |
| Riscos de força maior             | Aqueles relacionados a eventos inesperados, fora do controle das partes como os eventos da natureza (tempestades, furacões, entre outros) ou caso fortuito (guerras, atos de terrorismo etc.). |
| Riscos tecnológicos               | Incerteza sobre as tecnologias utilizadas e obsolescência dos equipamentos   |

Fonte: dados extraídos dos artigos: Bueno e Madeira (2005); Franco e Pamplona (2007)

<sup>1</sup>FRANCO, V. G.; PAMPLONA, J.B. Alocação de Riscos em Parcerias Público-Privadas no Brasil. São Paulo, 2007; BUENO, J. C.; MADEIRA, V. A divisão de riscos nas parcerias público-privadas: um novo paradigma na construção civil. Artigo publicado no *newsletter* Migalhas, 2005

A repartição dos riscos, estabelecida no art. 4º, VI da Lei nº 11.079/2004 é uma inovação que caracteriza as parcerias público-privadas. Com a novidade da partilha de riscos na PPP é possível atrair eventuais os parceiros privados, uma vez que os problemas/ameaças potenciais do projeto são igualmente distribuídos entre as partes, assim como os possíveis prejuízos, não cabendo somente ao concessionário privado, por exemplo, arcar com os mesmos.

Diferentemente do parágrafo acima, nos contratos administrativos regidos pela Lei nº 8.666/93, o risco é de responsabilidade exclusiva da Administração Pública que contrata a obra pública ou prestação de serviço.

Já nas concessões comuns, regidas pela Lei nº 8.987/95, os riscos são prioritariamente do concessionário privado. Somente os riscos por fatos imprevisíveis ou aqueles inerentes ao próprio Estado (aumento de tributos, alteração unilateral do contrato) serão assumidos pelo Poder Público, o que dá direito ao concessionário de solicitar o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Nas parcerias público-privadas o inciso III do art. 5º da Lei nº 11.079 estabelece que serão repartidos os riscos entre as partes, inclusive os decorrentes de caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária. Aragão (2005) define o compartilhamento dos riscos da seguinte forma:

As PPPs se situam exatamente entre esses dois modelos, permitindo uma divisão de riscos entre o Poder Público e o concessionário maior do que a meramente direcionada a fatos imprevisíveis ou de jus imperii. Admite, portanto, uma manutenção da equação econômico-financeira diferente da tradicionalmente aplicável aos contratos administrativos em geral, dita estática e referenciada apenas ao momento inicial do contrato. Em uma manutenção da equação econômico-financeira dinâmica e permanentemente atualizada poderão ser incluídos elementos como previsão de demanda e de variação dos custos ordinários com insumos e pessoal, que não poderiam ser considerados como fatos imprevisíveis para efeito de reequilíbrio de uma equação econômico-financeira estática. (ARAGÃO, 2005, p.40)

É importante salientar que os detalhes da repartição dos riscos nos contratos de parcerias público-privadas não são especificados pela Lei nº 11.079, cabendo tais especificações ao contrato, onde haverá cláusula prevendo a repartição objetiva dos riscos entre as partes (arts. 4º, VI, e 5º, III, Lei nº 11.079/2004). Dessa forma, a referida Lei delega ao contrato a determinação dos riscos que serão compartilhados entre o Estado e o parceiro privado.

De acordo com Cretella Neto (2005, p. 87): “ao conceder o serviço público, a Administração Pública delega a um particular para que este faça com seus próprios meios. No entanto, a segurança financeira do parceiro privado não pode ser desconsiderada pelo poder concedente.” Isto porque a Administração Pública também pretende que a obra pública tenha sucesso.



No entanto, existem autores que criticam a repartição dos riscos apontando para o “excesso de segurança” ou um favorecimento ao parceiro privado, como pontua Mello<sup>2</sup> (2011).

Por outro lado, autores como Poltronieri (2005), a repartição dos riscos equilibra a balança ante as interpretações da teoria do risco que é utilizada na concessão comum.

Pontue-se ainda que estão por conta do concedente os riscos oriundos de suas próprias faltas contratuais.

Por todo exposto, resta dizer que o gerenciamento dos riscos é uma condição *sine qua non* para o sucesso das PPPs, pois minimiza os impactos negativos de qualquer projeto. Acrescenta-se, ainda, a necessidade de monitorar e controlar esses eventos para que não haja descontinuidade na execução do contrato.

E a análise de risco envolve um reconhecimento formal de identificação de todos os riscos materiais, estabelecendo sempre que possível o impacto provável sobre o projeto, o rumo de atuação para lidar com os riscos, a implementação das respostas propostas e o monitoramento de seu sucesso.

Como bem define Pereira (2013):

Se a distribuição dos riscos do empreendimento for feita de forma prévia e detalhada, já definida em matriz de riscos constantes do edital da licitação, os concorrentes e a própria Administração Pública já estarão cientes dos riscos que assumirão e poderão estimar e precificar os valores necessários ao seu gerenciamento nas propostas que ofereçam. (PEREIRA, 2013, p.22)

Por sua vez, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, também denominado equação econômica ou equação financeira, é, nas palavras de Meirelles (2000, p.193), “a relação que as partes estabelecem inicialmente, no ajuste, entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, do serviço ou do fornecimento.” Relação essa que deve ser conservada durante a execução do contrato para a manutenção de sua equação financeira, ou seja, do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Apesar do edital da concessão de PPP mencionar os riscos que devem ser suportados por cada parte, ele não elimina a possibilidade da solicitação de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em caso de ocorrência de algum evento danoso já disciplinado pelo contrato. Isso porque o contrato que orienta a relação entre o público e a iniciativa privada, além de complexo

---

<sup>2</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 29ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011.

e de longa duração, é incompleto por natureza, haja vista a impossibilidade de prever todos os eventos que poderão impactar o acordo ao longo de toda a sua execução. Ou seja, trata-se de um contrato inserido em um contexto de incertezas e de circunstâncias imprevisíveis, o que o torna incompleto.

Segundo Nóbrega (2009, p.11) “(...) contratos de infraestrutura costumam ser complexos, incompletos e de longo prazo. Apresentam algumas características importantes como elevada imprevisibilidade e risco e fortes investimentos iniciais.” Sendo assim, não é possível prever todas as variações que podem ocorrer ao longo de todo o contrato que envolve um espaço de décadas, e comporta um objeto bastante largo. Como elucida Zanchim (2012):

Nos ‘megaprojetos’ não conseguimos aprender com empreendimentos anteriores porque o ‘sistema de elementos’ é extremamente vasto e de difícil compreensão. Além disso, com o passar dos anos, a complexidade aumenta, haja vista a introdução de novas tecnologias, novos interesses, novos desafios etc.(...) Seu prazo é longo, o que traz complicadores de ordem inflacionária e juros. Seus elementos tecnológicos são inovadores, o que aumenta a sujeição a fatores imponderáveis. (ZANCHIM, 2012, p.67)

Reforça-se que um risco pode ser definido como qualquer fator ou evento que possa alterar a execução prevista de um projeto, modificando o prazo, custo ou qualidade do resultado.

De forma similar ao que acontece no gerenciamento de projetos, torna-se necessário a definição de medidas e controles que eliminem ameaças ao correto desempenho dos contratos de PPP. O mapeamento de riscos e o planejamento de ações de monitoramento do contrato assumem importante papel no gerenciamento de riscos.

#### **4. Metodologia**

O método utilizado para elaboração do presente estudo foi, predominantemente, a pesquisa qualitativa, onde foram usadas técnicas de coleta de dados, aliada à pesquisa bibliográfica de diversos autores que abordam o tema. Foram consideradas também as informações obtidas em endereços eletrônicos oficiais de órgãos e entidades estatais, como o site do Governo de Minas Gerais que dispõe sobre o Programa Estadual de PPP e o da Assembleia Legislativa do Estado, bem como o Contrato de Concessão Administrativa estudado, em conjunto com os seus Anexos e Termos Aditivos.

A pesquisa qualitativa facilita o entendimento de um fenômeno específico, já que trabalha com descrições, comparações e interpretações. Além disso, é capaz de identificar e analisar dados

que não podem ser mensurados numericamente. Segundo Creswell (2007, p.186), “a pesquisa qualitativa é fundamentalmente interpretativa”, ou seja, depende da interpretação dos dados coletados pelo pesquisador.

Para Marconi e Lakatos (2007, p.174) “o levantamento de dados de variadas fontes é imprescindível em qualquer pesquisa, seja ela de natureza documental ou não, correspondendo à fase em que se coletam informações prévias sobre o campo de interesse.” Portanto, o levantamento de dados é o primeiro passo da pesquisa, seja ela documental ou bibliográfica.

De acordo com Caldas (1986, p.15), “a pesquisa bibliográfica representa a coleta e armazenagem de dados de entrada para a revisão, processando-se mediante levantamento das publicações existentes sobre o assunto ou problema em estudo, seleção, leitura e fichamento das informações relevantes”. Por isso escolheu-se esse tipo de pesquisa para o presente estudo.

A escolha da pesquisa qualitativa se deu pela natureza investigativa do trabalho, que tem como objetivo buscar o referencial teórico que auxilie na análise e interpretação dos dispositivos legais que versam sobre o compartilhamento e gerenciamento de riscos em contratos de parceria público-privada.

Dessa maneira, a pesquisa consistiu em fazer o levantamento e a organização dos materiais disponíveis nos principais bancos de dados acadêmicos: documentos técnico-científicos, artigos e teses pertinentes ao tema, publicados nos sites Periódicos CAPES, Scielo, Google Acadêmico dentre outros, dando ênfase a importância do gerenciamento de riscos nos projetos de Parcerias Público-Privadas e a alocação eficiente de tais riscos.

Após o levantamento bibliográfico sobre o tema, a coleta e análise dos dados foi realizada por meio do exame e leitura do Contrato de Concessão Administrativa SEDS/MG nº 336039.54.1338.09 e seus aditivos, a luz da teoria sobre gerenciamento de riscos. Tais documentos foram selecionados pois se tratam do registro da relação firmada entre o agente público e privado, onde o risco se manifesta como uma variável a ser analisada.

Quadro 3 – Aditivos ao contrato de Concessão Administrativa de PPP do Complexo Penal e suas respectivas alterações.

| <b>Dispositivo legal</b>         | <b>Descrição</b>  |
|----------------------------------|---|
| 1º Termo Aditivo<br>(13/12/2012) | Altera o cronograma de inauguração das unidades penais  |
| 2º Termo Aditivo<br>(02/08/2013) | Altera o cronograma de inauguração das unidades penais 2, 3, 4 e 5, e cria a Parcela Complementar a ser paga pelo Estado em decorrência dos investimentos adicionais do parceiro privado, reconhecidos pelo Poder Concedente. Além disso, aumenta número de vagas nas unidades. |

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| 3º Termo Aditivo                  | Não foi instruído e aprovado, ou seja, juridicamente não existe, motivo pelo qual não possui qualquer efeito.   |
| 4º Termo Aditivo<br>(29/05/2014)  | Altera o cronograma de inauguração das unidades penais 3, 4 e 5.  |
| 5º Termo Aditivo<br>(30/05/2014)  | Altera a cláusula 16, item 16.2 que determina os momentos de revisão do Sistema de Mensuração de Desempenho da Disponibilidade - SMDD.  |
| 6º Termo Aditivo<br>(18/10/2014)  | Altera o cronograma de inauguração das unidades penais 4, 5 e Célula Mãe.   |
| 7º Termo Aditivo<br>(08/01/2015)  | Altera o disposto no ANEXO IX – Caderno de Encargos da Concessionária, item 3.1.1 – Assistência Jurídica (acordo com a Defensoria Pública)  |
| 8º Termo Aditivo<br>(26/11/2016)  | Cria o Dicionário de Conceitos, o <i>SLA – Service Level Agreement</i> (Acordo de Nível de Serviço), e revisa as fichas do Índice de Desempenho - ID.   |
| 9º Termo Aditivo<br>(01/12/2016)  | Altera o cronograma de inauguração das unidades penais 4 e 5, bem como o da Célula Mãe; realiza revisão dos investimentos adicionais que culminou em parcela de restituição a favor do Estado; aumenta o número de vagas nas unidades 3, 4 e 5, e prorroga a concessão por mais 3 anos. |
| 10º Termo Aditivo<br>(23/12/2017) | Oficializa o aumento de 148 vagas na Unidade 3, conforme os termos do acordo judicial; aplica as tabelas relativas ao Sistema de Mensuração do Desempenho e da Disponibilidade-SMDD, conforme acordo judicial; altera a alínea C, do item 1 da Cláusula Primeira do 9ºTA.               |
| 11º Termo Aditivo<br>(23/12/2017) | Altera o nível de risco dos direitos creditórios, admitindo níveis distintos dos tipos A e B previstos na Resolução 2.682/99 do BACEN, para a reposição ou complementação da Garantia de Execução do Contrato pela Concessionária; Altera o Contrato de Penhor.                         |

Fonte: Dados da pesquisa

Neste contexto, elegeu-se apenas o 9º Termo Aditivo para o presente estudo de caso. Primeiro porque foi nele que o risco de financiamento, definido originariamente como de responsabilidade exclusiva da concessionária, passou a ser compartilhado com o Poder Concedente. Segundo porque foi no 9º TA e no acordo judicial que o Parceiro Privado e o Poder Concedente condicionaram a entrega das Unidades 4 e 5, e da Célula Mãe à captação, pela Concessionária, de recursos no mercado financeiro para viabilizar os investimentos de construção. Exemplos marcantes que apontam a necessidade premente de uma gestão de riscos adequada.

Selecionado os documentos, aplicou-se neste contexto a análise de conteúdo que, na concepção de Bardin (1977, p.38) “significa um conjunto de técnicas de análise que busca obter através de procedimentos sistemáticos e objetivos (...) indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.”. A utilização da análise de conteúdo previu três etapas fundamentais: a pré-análise documental, o estudo do material e o tratamento dos resultados. A análise de conteúdo configura-se, portanto, como uma fase de grande importância na pesquisa documental, pois nessa etapa que os documentos são analisados de forma minuciosa.

Em síntese, a revisão de literatura partiu de aspectos mais genéricos para, sequencialmente, abordar temas e contextos mais específicos, iniciando com a apresentação das modalidades de

concessão de uma parceria público-privada, o gerenciamento dos riscos, até chegarmos ao tema principal deste estudo: análise do contrato de PPP do Complexo Penal e seus resultados, tema que será abordado no próximo item desse estudo.

## **5. Resultados**

O presente item deste artigo está estruturado em duas seções. A primeira delas aborda as características do contrato de PPP do Complexo Penal. A segunda diz respeito à análise do gerenciamento de riscos, esta subdividida em dois tópicos: o primeiro define os riscos e o equilíbrio econômico financeiro do referido contrato, e o segundo e último tópico apresenta uma análise dos demais riscos alocados.

### **5.1 - Características do contrato de PPP do Complexo Penal**

Com o crescimento da população carcerária e escassez de recursos públicos para investimento e manutenção das unidades prisionais, surgiu a necessidade de firmar parcerias junto de empresas privadas para construção e administração de penitenciárias. Assim, o Estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Defesa Social, hoje Secretaria de Estado de Administração Prisional, celebrou contrato de parceria público-privada com a empresa Gestores Prisionais Associados – GPA, para construção e gestão de Complexo Penal em Ribeirão das Neves, em conformidade com os requisitos do contrato e do Edital de Concorrência nº 01/2008 – SEDS-MG.

O Estado de Minas Gerais foi o primeiro no Brasil a legislar sobre as parcerias público-privadas, elaborando a Lei Estadual nº 14.868/2003, antes mesmo da edição da lei federal nº 11.079/2004. Conforme informações obtidas no endereço eletrônico do Portal de Gestão de Conteúdo do Programa de Parceria Público-Privada do Estado de Minas Gerais, a lei mineira estabeleceu os objetivos e requisitos para esse tipo de contratação especial, definiu obrigações para as partes contratantes, meios de remuneração e até possíveis soluções para casos de inadimplemento de quaisquer dos parceiros.

O valor inicialmente estimado do contrato era de R\$ 2.111.476.080 (dois bilhões, cento e onze milhões e quatrocentos e setenta e seis mil e oitenta reais), calculado com base na soma dos valores nominais constantes em valores de 2008, da contraprestação pecuniária mensal,

calculados com base no teto do valor da vaga/dia disponibilizada e ocupada, ao longo do período de concessão administrativa.

Cada unidade penal do Complexo era projetada para abrigar 608 detentos. Com o advento do 2º Termo Aditivo ao contrato, esse número passou de 608 para 672.

A primeira das cinco unidades prisionais entrou em funcionamento em janeiro do ano de 2013 – data limite para entrega prevista no 1º Termo Aditivo do Contrato – e até o presente momento foram construídas apenas três das cinco unidades, estando também pendente a conclusão da célula-mãe.

Com a publicação do 9º Termo Aditivo do Contrato, assinado em novembro de 2016, houve o aumento no número de vagas nas Unidades Penais 3, 4 e 5, além do aumento da vigência do contrato, de 27 para 30 anos, e alteração dos marcos de entrega das obras relativos às Unidades 4 e 5 faltantes.

Quadro 4 – Vagas por Unidade Penal após o 9º Termo Aditivo.

| <b>Unidade Penal</b> | <b>Vagas Previstas</b> | <b>Vagas inauguradas</b> |
|----------------------|------------------------|--------------------------|
| Unidade 1            | 672                    | 672                      |
| Unidade 2            | 672                    | 672                      |
| Unidade 3            | 820                    | 820                      |
| Unidade 4            | 820                    |                          |
| Unidade 5            | 816                    |                          |
| <b>Total</b>         | <b>3.800</b>           | <b>2.164</b>             |

Fonte: 9º Termo Aditivo ao Contrato de PPP do Complexo Penal

Neste contrato configura a modalidade de concessão administrativa, na qual a remuneração do parceiro privado é vinculada à disponibilidade da vaga prisional e aos indicadores de desempenho dos serviços prestados. Quanto maior a eficiência da Concessionária, maior a sua remuneração. No caso dos serviços prestados se mostrarem de baixa qualidade, o parceiro privado receberá uma remuneração proporcional à disponibilidade de vagas e à aferição do período analisado.

Os indicadores compreendem medições do desempenho da Concessionário quanto à prestação de serviços assistenciais ao preso, bem como dos padrões de segurança praticados. Dentre os indicadores estão:

- O número de fugas no bimestre;
- O número de rebeliões e/ou motins;
- O nível educacional dos sentenciados;

- A proporção dos sentenciados que trabalham;
- A quantidade e qualidade dos serviços de saúde prestados no Complexo Penal;
- A quantidade e qualidade da assistência jurídica aos sentenciados.

Neste modelo, as atribuições como serviços de execução penal, sanções disciplinares, escolta externa, intervenções especiais e vigilância das muralhas permanecem sob à responsabilidade do Poder Público que também é responsável pela segurança externa de cada unidade que compõe o Complexo Penal. Cabe também ao governo do Estado a responsabilidade em administrar as transferências de sentenciados relacionadas à unidade, vedada qualquer forma de superlotação.

A execução orçamentária dos pagamentos das contraprestações pecuniárias ocorre por meio da Secretaria de Estado de Fazenda, com recursos do Fundo de Pagamento de Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais e excussão de garantia, após a aferição do desempenho da concessionária e o reconhecimento da despesa pela Secretaria de Estado de Administração Prisional - SEAP, segregando-se, portanto, as responsabilidades e competências institucionais. A definição das contraprestações pecuniárias é condicionada a regras do Mecanismo de Pagamento e do Sistema de Mensuração de Desempenho e da Disponibilidade, cujos indicadores compõem o Coeficiente de Mensuração de Desempenho e de Qualidade de Disponibilidade (COEF) aferido por Verificador Independente.

No pior desempenho da concessionária, o COEF pode acarretar um desconto de até 20% na contraprestação. Esse coeficiente é resultante da ponderação do Índice de Desempenho (ID) e o Sistema de Mensuração da Qualidade da Disponibilidade (SMQD) para cada unidade penal. O ID avalia a operação e gestão, incluindo serviços de ressocialização, assistenciais, de segurança, condições básicas e de monitoramento dos custodiados, entre outros. O SMQD proporciona a medição da disponibilidade e funcionalidade de estruturas físicas e ativos, como padarias, lavanderias, cozinhas, estação de tratamento de esgoto, tubulações de esgoto, celas, ambulatórios, refeitórios, áreas de visitas íntimas, salas de aulas e cultos religiosos, entre diversos outros ambientes.

O valor aproximado da remuneração mensal pago à concessionária pelo Estado de Minas Gerais, por Unidade Penal, sem considerar a parcela negativa (descontos referentes ao desempenho do parceiro privado) é de R\$ 2.653.056,00 (dois milhões, seiscentos e cinquenta e três mil e cinquenta e seis reais).

Quadro 5 – Cálculo do valor da parcela cheia da contraprestação mensal em 2019, sendo:

Parcela cheia = vaga/dia \* nº de dias do mês \* quantidade de vagas

| Valor vaga/dia         | Quantidade dias mês abril | Quantidade de vagas |
|------------------------|---------------------------|---------------------|
| 131,60                 | 30                        | 672                 |
| Valor da parcela cheia |                           | 2.653.056,00        |

Fonte: dados da pesquisa

## 5.2 - Análise do Gerenciamento de Riscos do Contrato de PPP

### 5.2.1 – Dos riscos, ganhos e o equilíbrio econômico financeiro

É no Capítulo X do contrato de concessão que são definidos os riscos, os ganhos e a necessidade ou não de recomposição do equilíbrio econômico financeiro às partes.

Em que pese os riscos, a cláusula 23 estabelece o conceito de “caso fortuito e força maior como eventos imprevisíveis e inevitáveis, alheios às PARTES, e que tenham um impacto direto sobre o desenvolvimento das obras, serviços e atividades.”(MINAS GERAIS, Contrato de Concessão Administrativa SEDS/MG, 2009, p.53). Para elucidar melhor os eventos segue a tabela exemplificando caso fortuito e força maior:

Quadro 6 - Eventos de caso fortuito e força maior

| Evento        | Descrição  | Casos em que se aplica   |
|---------------|--|--|
| Caso fortuito | Toda situação decorrente de fato alheio à vontade das partes, porém <i>proveniente de atos humanos</i> . | Atos de guerra, hostilidades, atos de vandalismo, invasão ou terrorismo e inexecução do contrato por alteração na estrutura político-administrativa do poder concedente. |
| Força maior   | Tato resultante de situações <i>independentes da vontade humana</i>                                      | Epidemias globais, radiações atômicas, graves inundações, ciclones, tremores de terra e outros cataclismos naturais.   |

Fonte: adaptado a partir do Contrato de Concessão Administrativa SEDS/MG, 2009

Como previsto na cláusula 23.3 do contrato em tela, “a parte que tiver o cumprimento de suas obrigações afetado por caso fortuito ou força maior tem o dever de comunicar à outra parte, por escrito, no prazo máximo de 72 horas, contadas da ocorrência do evento.” Nos casos em que não sejam cobertos 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 XIV - Da solução de Conflitos<sup>3</sup>.

<sup>3</sup>Cláusula 36.3.1 do Contrato de Concessão, p.95: “caso a PARTE notificada concorde com a solução apresentada, as PARTES darão por encerrado o conflito ou controvérsia e tomarão as medidas necessárias para implementar a medida acordada.”



No que tange ao compartilhamento dos ganhos, a cláusula 24 prevê que a Concessionária deve compartilhar com o Estado os ganhos econômicos provenientes da redução do risco de crédito dos financiamentos, como *in verbis*:

24.1. A CONCESSIONÁRIA deverá compartilhar com o PODER CONCEDENTE os ganhos econômicos que obtiver, em decorrência da redução do risco de crédito dos financiamentos por ela eventualmente utilizados, especialmente em virtude da renegociação das condições anteriormente estabelecidas ou da quitação antecipada das respectivas obrigações.

24.1.1. O compartilhamento será feito por meio da redução correspondente do valor da CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA MENSAL imediatamente vincenda. (MINAS GERAIS. Contrato de Concessão Administrativa SEDS/MG, 2009 p.55).

Relativamente ao equilíbrio econômico financeiro, vale salientar que, conforme definido por Meirelles (2000, p.193) na revisão literária, “o equilíbrio financeiro é a relação estabelecida pelas partes entre os encargos do contratado e a retribuição da administração pública para a justa remuneração da obra, do serviço ou do fornecimento.” Essa relação encargo-remuneração deve ser mantida durante toda execução do contrato, de modo que o contratado não seja penalizado por uma indevida redução nos lucros normais do empreendimento.

Por isso, a cláusula 25 do contrato de concessão estabelece as premissas contratuais para preservação desse equilíbrio, materializado na justa equivalência entre a prestação de serviços e a remuneração da Concessionária, vedando às partes o enriquecimento imotivado à custa de outra parte.

A tabela a seguir resume as situações previstas à recomposição, bem como as situações vedadas contratualmente:

Quadro 7 - Previsão/vedação de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

| I - Situações previstas para a recomposição   | II - Situações vedadas à recomposição  |
|---|--|
| a) <b>modificação unilateral</b> do CONTRATO, imposta pelo PODER CONCEDENTE;  | a) variações de custo para o adimplemento das obrigações contratuais assumidas pela CONCESSIONÁRIA, inclusive o valor e/ou volume físico dos investimentos de sua responsabilidade, sendo a sua correta avaliação considerada risco exclusivo da CONCESSIONÁRIA; |
| b) ocorrência de <b>caso fortuito ou força maior</b> ;  | b) aumento do custo de empréstimos e financiamentos assumidos pela CONCESSIONÁRIA para realização de investimentos ou custeio das obras, serviços e atividades objeto da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA, em relação ao previsto nas propostas;                         |
| c) ocorrência de <b>eventos excepcionais</b> , causadores de significativas modificações nos mercados financeiro e cambial, que impliquem alterações substanciais nos pressupostos adotados na elaboração do Plano de Negócios. | c) prejuízos decorrentes da negligência, inépcia ou omissão na exploração adequada da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA;  |
| d) <b>alterações legais</b> que tenham impacto significativo e direto sobre os custos pertinentes às  | d) prejuízos decorrentes dos riscos normais à atividade empresarial;   |

|   |  |
|---|--|
| atividades abrangidas pela concessão administrativa, para mais ou para menos;   |  |
| e) as <b>revisões dos índices</b> que compõem o Sistema de Mensuração de Desempenho e da Disponibilidade, promovidas pelo Poder Concedente, que representem alteração de 50% (cinquenta por cento) ou mais dos medidores de desempenho. | e) prejuízos decorrentes da gestão ineficiente dos seus negócios, inclusive aquela caracterizada pelo pagamento de custos operacionais e administrativos incompatíveis com os parâmetros verificados no mercado; |
| f) <b>ocorrência de rebeliões</b> de sentenciados dentro de uma Unidade Penal, que tenham repercussão direta nas despesas da Concessionárias, dentre outras situações previstas no contrato.  | f) prejuízos decorrentes da apropriação de ganhos econômicos advindos diretamente da respectiva eficiência empresarial   |
| g) <b>alterações nas especificações dos projetos e estudos</b> apresentados pela Concessionária, para atendimento aos interesses do Poder Concedente.   | —  |
| h) <b>variação dos custos operacionais</b> ocasionados pela ocorrência de: alterações nos preços públicos; instituição de novos tributos e alterações de alíquotas dos tributos já existentes, a exceção do imposto de renda.           | —  |

Fonte: Adaptado a partir da cláusula 25 do Contrato de Concessão Administrativa SEDS/MG, 2009

Por todo exposto, nota-se que haverá a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro para ambas as partes nas situações previstas em que ocorrer eventos de força maior ou caso fortuito, eventos excepcionais, alterações legais, e demais eventos descritos na coluna I, no Quadro 7 supramencionado.

A recomposição de equilíbrio econômico financeiro também é uma forma de compartilhamento dos riscos e pode ser realizada de comum acordo entre as partes. Pode ocorrer por meio da prorrogação ou redução do prazo de vigência da concessão; da adequação dos índices que compõem o Sistema de Mensuração de Desempenho e da Disponibilidade; da revisão do valor da contraprestação pecuniária cheia; ou da combinação dos meios citados.

Vale lembrar que não são todos os eventos que ensejam a mencionada recomposição. Além dos requisitos elencados no Quadro 7, destaca-se ainda a necessidade de avaliação prévia acerca do pedido de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro como, por exemplo, a existência do Termo Aditivo prévio que já tenha levado à conta do equilíbrio o período ou o evento em discussão. Ainda que verificada a hipótese de direito dessa recomposição, conforme cláusula 26.1 do contrato, “somente será implementada mediante acordo entre as partes, tomando-se como base os efeitos dos fatos que lhe deram causa, descritos em um relatório técnico ou laudo pericial que demonstre o impacto da ocorrência nas projeções do Plano de Negócios apresentado pela Concessionária em sua Proposta Econômica.” (MINAS GERAIS. Contrato de Concessão Administrativa SEDS/MG, 2009 p.59).

Como já mencionado por Pereira (2013, p.22), “se o próprio edital da concessão/PPP já traz os riscos que devem ser suportados por cada parte, a princípio não haveria necessidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em caso de ocorrência de algum dos eventos danosos já disciplinados pelo contrato.” Todavia, como os contratos de PPP são incompletos devido à dificuldade de prever as diversas situações possíveis e de longo prazo, abrem-se precedentes para constantes revisões contratuais.

O contrato estabelece ainda que não haverá a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro para nenhuma das partes descritas na coluna “II” do Quadro 7 acima. Nessas situações a concessionária além de arcar com os prejuízos descritos, não poderá falar em responsabilidade solidária pelos mesmos e nem em manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

Ademais, o contrato de concessão de PPP admite a contratação de planos de seguros para garantir a efetiva cobertura de riscos inerentes ao desenvolvimento de todas as atividades, obras e serviços contemplados no referido contrato, como será discutido no próximo parágrafo.

Como prevê o contrato de concessão administrativa, a cláusula 30.5 obriga o Parceiro Privado a contratar e manter em vigor planos de seguros, sendo eles:

a) seguro do tipo “todos os riscos” para danos materiais cobrindo a perda, destruição ou dano em todos ou em qualquer bem integrante da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA, devendo tal seguro contemplar todas as coberturas compreendidas de acordo com os padrões internacionais; b) seguro de responsabilidade civil, que compreenda todos e quaisquer acidentes de prepostos ou empregados da CONCESSIONÁRIA e de terceiros, cobrindo qualquer prejuízo que venha a ser causado ou esteja relacionado com a execução da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA; c) conforme o caso, observado o disposto na cláusula 27, relativamente à garantia de execução do contrato pela CONCESSIONÁRIA, seguro-garantia do cumprimento das obrigações relativas à CONCESSÃO ADMINISTRATIVA. (MINAS GERAIS. Contrato de Concessão Administrativa SEDS/MG, 2009 p.80).

É obrigação da Concessionária contratar e/ou manter a vigência das apólices de seguro, bem como o pagamento integral da franquia em caso de utilização de qualquer seguro previsto no contrato.

O que se observa após a análise da mencionada cláusula que fixa os planos de seguros desse contrato é que o Poder Público optou por determinar que a Concessionária transferisse quase a totalidade dos riscos inerentes à atividade às seguradoras, por meio de contratos de seguros.

Ponto positivo que merece destaque nessa análise é que a Lei das PPP (Lei 11.079/2004), ao determinar a prestação de garantias reais pelo Poder Concedente, permite minimizar o risco de

inadimplência por parte do parceiro público que pode se dar tanto por motivos de ordem política, como por deficiência do orçamento.

#### 5.2.2 - Análise da alocação dos riscos do contrato de PPP

A partir da análise documental da PPP do Complexo Penal e da matriz de riscos abaixo, foi possível constatar que o contrato busca, em linhas gerais, alocar os riscos de forma muito semelhante ao que foi teoricamente analisado e apresentado no item 3 deste artigo, embora existam alguns pontos críticos que serão discutidos no decorrer deste tópico.

Quadro 8 - Alocação de riscos e responsabilidades entre as partes contratadas

| Risco/Alocação do risco                             | Contratante | Concessionária | Partilhado | Análise das notas de rodapé                                 |
|---|-------------|----------------|------------|---|
| Encampação  | x           |                |            |   |
| Oposição política                                   | x           |                |            |   |
| Disponibilidade dos terrenos                        | x           |                |            |   |
| Estabilidade do Governo                             | x           |                |            |   |
| Nível de suporte público                            | x           |                |            |   |
| Obtenção de aprovações e licenças <sup>4</sup>      |             | x              |            | Concessionária partilha o risco com Estado.                 |
| Mudanças no contrato                                |             |                | x          |   |
| Falta de experiência com a PPP                      |             |                | x          |   |
| Força maior   |             |                | x          |   |
| Mudanças legislativas                               | x           |                |            |   |
| Mudanças tributárias                                | x           |                |            |   |
| Mudanças de projeto tardias <sup>5</sup>            |             |                |            | Alocação do risco depende da origem: se pública ou privada. |
| Risco de valor residual                             | x           |                |            |   |
| Inflação <sup>6</sup>                               |             | x              |            | Risco mitigado pela correção do IPCA.                       |
| Crises de mão-de-obra                               |             | x              |            |   |
| Eventos econômicos relevantes                       |             | x              |            |   |
| Demanda do projeto                                  | x           |                |            |   |
| Risco de organização e coordenação                  |             | x              |            |   |
| Clima   |             | x              |            |   |
| Meio ambiente                                       |             | x              |            |   |
| Disponibilidade de financiamento <sup>7</sup>       |             | x              |            | Concessionária partilha o risco com Estado.                 |
| Custos financeiros mais elevados                    |             | x              |            |   |
| Condições geológicas                                |             | x              |            |   |
| Qualidade da mão-de-obra                            |             | x              |            |   |
| Aumento nos custos de implantação                   |             | x              |            |   |
| Atraso na implantação                               |             | x              |            |   |
| Aumento nos custos de operação                      |             | x              |            |   |
| Disponibilidade de mão-de-obra, insumos e materiais |             | x              |            |   |
| Insolvência de fornecedores                         |             | x              |            |   |
| Erros de projeto                                    |             | x              |            |   |
| Técnicas de engenharia inovadoras (não testadas)    |             | x              |            |   |

Fonte: Matriz de Riscos constante no Anexo 3 – Proposta Econômica ao Contrato de Concessão Administrativa.

<sup>4</sup>A Concessionária não exerce o controle sobre as agências (públicas) responsáveis pela aprovação ou licenciamento dos projetos. Alocação ótima do risco: partilhado.

<sup>5</sup>Alocação do risco depende da origem da mudança, se pública ou privada.

<sup>6</sup>Risco mitigado pela correção monetária do contrato (IPCA). O risco privado se acentua se o índice de correção do contrato (IPCA) não capturar adequadamente a inflação dos custos operacionais.

<sup>7</sup>Embora a responsabilidade pela captação dos recursos seja privada, o Estado também é afetado pela materialização desse risco. Além disso, uma vez que o setor privado não exerce controle sobre os riscos mercadológicos que afetam a disponibilidade de crédito ou sobre as instituições financeiras públicas provedoras de instrumentos de dívida, não é possível transferir esse risco integralmente para a parte privada, ou seja, parte dele é retido pelo Estado.

De um modo geral, foi possível identificar um empenho efetivo por parte do Poder Concedente em transferir os riscos de construção, operação e gestão ao contratado, o que se dá, principalmente, por meio de um sistema que atrela a remuneração (contraprestação pecuniária) ao desempenho da Concessionária na prestação dos serviços. Isso demonstra o importante passo no sentido de utilizar a PPP como ferramenta na busca de eficiência e qualidade na prestação de serviços.

Ao retomar a análise da matriz de riscos apresentada, foi possível constatar que somente os riscos “mudanças no contrato”, “falta de experiência com a PPP” e “força maior” foram oficialmente repartidos entre Poder Concedente e parceiro privado. Nove outros riscos ficaram com o Estado (contratante) e os dezoito riscos restantes foram atribuídos à concessionária.

Apesar do risco de “Obtenção de aprovações e licenças” ter sido alocado para a concessionária, há uma nota de rodapé em que o parceiro privado afirma não exercer “controle sobre as agências (públicas) responsáveis pelo licenciamento dos projetos” e que o risco, neste caso, é partilhado.

Da mesma forma, foi alocado para a concessionária o risco “disponibilidade de financiamento”. Entretanto, o parceiro privado também inseriu na nota de rodapé a observação de que, “embora a responsabilidade pela captação dos recursos seja privada, o Estado também é afetado pela materialização desse risco” e que o mesmo não pode ser transferido integralmente para a parte privada. Neste caso porém, a cláusula 11.1 do contrato esclarece a seguir que a responsabilidade é da concessionária:

11.1 A CONCESSIONÁRIA, caso necessitar, 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 neste CONTRATO. (MINAS GERAIS. Contrato de Concessão Administrativa SEDS/MG, 2009 p.21)

De acordo com Irwin (2006, p.14), “quanto maior é o poder de decisão detido pelo agente privado, mais (racionalmente) o risco pode ser transferido. Portanto, se o parceiro privado tem total poder de decisão quanto à estrutura de financiamento adotada, ele deve ser responsabilizado pelos riscos inerentes à sua decisão.” Como já mencionado, “os riscos devem ser alocados à parte mais apta a gerenciá-los para conferir ao projeto maior sustentabilidade e fazer com que este logre o sucesso esperado.” (DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT AND LOCAL GOVERNMENT, 2000)

Ademais, apesar da discricionariedade para a fixação dos riscos, já que a Lei 11.079/2004 não especifica a repartição objetiva desses riscos, observa-se que o contrato em tela adotou uma

matriz constante no Anexo 3 do contrato sem fazer uma devida revisão de seu conteúdo, haja vista as controvérsias entre o que está marcado com o “x” no quadro apresentado e as notas de rodapé números 4 e 7 supramencionadas.

Ao comparar a matriz do contrato com a matriz de riscos constante no referencial teórico, percebe-se que não foi considerado na primeira o risco tecnológico. Embora não tratada na matriz, sua ausência foi mitigada pela cláusula 15 – DO SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO E DA DISPONIBILIDADE – SMDD do contrato que afirma:

15.1.3. A atualidade será caracterizada pela modernidade dos equipamentos, das instalações e das técnicas de prestação das atividades e serviços, com a absorção dos avanços tecnológicos advindos ao longo do prazo da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA que agreguem valor e representem benefícios aos sentenciados e/ou às atividades de administração penitenciária, nos termos deste CONTRATO. (MINAS GERAIS. Contrato de Concessão Administrativa SEDS/MG, 2009 p.32).

Continuando a análise, o 9º Termo Aditivo ao contrato de concessão, celebrado em novembro de 2016, trouxe à tona uma ambiguidade na redação que impediu a definição clara do marco de entrega das unidades penais 4 e 5 faltantes.

Segue o texto do item 2, Cláusula Primeira, do supracitado termo aditivo *in verbis*:

a) Entrega das Unidades Prisionais 4 e 5, bem como da célula-mãe, obras de finalização do Complexo e desmobilização do canteiro, em até 18 (dezoito) meses **contados da publicação da decisão judicial que homologar o acordo nos autos do processo judicial nº 0893899-85.2015.8.13.0024, ou da liberação do crédito suplementar para as referidas Unidades Prisionais, por parte do BNDES, o que ocorrer por último.** (Grifo nosso)

O acordo judicial mencionado na citação acima foi homologado um dia depois do 9º Termo Aditivo ser publicado, mas, devido ao Estado ter decretado calamidade financeira e não efetuar a recomposição das garantias previstas no contrato, atrelada à dificuldade da concessionária obter o financiamento, não houve o cumprimento do que foi celebrado entre as partes, no que tange à entrega das unidades penais e da célula-mãe. Ao não fixar datas, a construção e inauguração dessas infraestruturas remanescentes vincularam-se a evento futuro e incerto.

Embora os riscos de “disponibilidade de financiamento” e de “atraso na implantação” sejam de responsabilidade do Parceiro Privado, conforme previstos na matriz de risco do contrato, houve uma condicionante no aditivo que contribuiu para o deslocamento de responsabilidades na matriz de riscos para o Estado: condicionaram no 9º Termo Aditivo a entrega das unidades faltantes à captação, pelo Concessionário, de recursos no mercado financeiro. Em suma, o risco foi compartilhado entre os entes público-privado e a administração pública possui como desafio encontrar uma maneira de corrigir os desvios da matriz de riscos.

Além disso, a alínea “f” da cláusula 17.3 é clara quanto às obrigações da concessionária:

São obrigações da CONCESSIONÁRIA, sem prejuízo de outras obrigações estabelecidas neste CONTRATO (...):

f) promover a completa execução das obras e prestação das atividades e serviços, obedecendo rigorosamente o planejamento e/ou programações, as instruções apresentadas pela fiscalização e demais recomendações das normas técnicas e legislação aplicáveis à CONCESSÃO ADMINISTRATIVA. (MINAS GERAIS. Contrato de Concessão Administrativa SEDS/MG, 2009 p.39).

Vale ressaltar que o art. 10 da Lei Geral de Concessões estabelece que “sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico financeiro.” Sendo assim, entende-se que a garantia constitucional ao equilíbrio econômico financeiro visa assegurar não uma distribuição pré-determinada dos riscos nos contratos de concessão e PPP, mas sim a preservação do sistema de repartição de riscos previstos no edital e no contrato. Assim, o deslocamento de responsabilidade na matriz provocada pelo 9º Termo Aditivo altera a distribuição dos riscos do empreendimento, podendo assegurar ao contratado o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro da avença.

A solução mais viável para solucionar este ponto crítico do contrato, seria a confecção e publicação de um termo aditivo ao contrato que corrigisse a redação da alínea “a”, retirando a condicionante “o que ocorrer por último” e definir um novo marco de entrega de obra das unidades 4 e 5 faltantes, a fim garantir a entrega dessas unidades e atualizar o Plano de Negócios do empreendimento, atualmente defasado.

## **6. Considerações Finais**

O uso das Parcerias Público-Privadas (PPP) na provisão de serviços e obras de infraestrutura pública justifica-se pela possibilidade de aumento de eficiência na prestação de serviço que esse arranjo permite, quando comparado à tradicional contratação de obra pública. Essas eficiências se traduzem em menor custo de construção e operação ao longo da vida útil do projeto e em serviços de melhor qualidade, o que faz dessas parcerias um valioso instrumento para o setor público.

Por outro lado, as PPP exigem da Administração Pública habilidade técnica e gerencial superior àquela necessária para a simples aquisição de uma obra pública. Em primeiro lugar, é essencial que o parceiro público seja capaz de identificar e expressar contratualmente, além de monitorar os aspectos qualitativos esperados pelos serviços contratados. Outro desafio é, sem dúvida,



garantir uma alocação de riscos adequada entre os parceiros público e privado, sem a qual os ganhos potenciais de eficiência das PPP não se materializam.

Vale lembrar que, em contratos complexos e de longa duração como são os de PPP, é impossível prever todos os eventos que podem influenciar seu objeto ao longo de toda a sua duração. Por isso é tão difícil elaborar uma matriz de risco tão suficientemente abrangente que afaste a possibilidade de revisão do contrato no curso de sua vigência.

Ainda que não seja possível produzir uma distribuição de todos os riscos que podem impactar no contrato ao longo de sua duração, a distribuição correta dos riscos identificados nos estudos de viabilidade do projeto gera incentivos para que a parte incumbida de gerenciá-lo adote comportamentos para reduzir a probabilidade de ocorrência de eventos danosos e a fomentar a materialização de eventos positivos. O guia PMBOK, por exemplo, sugere que o primeiro passo para elaborar uma matriz de riscos é listar todos os riscos potenciais em uma planilha para estimar sua probabilidade de ocorrência e o impacto que eles podem causar.

Ressalta-se no entanto, que é por meio da repartição objetiva de riscos que as partes podem verificar se o contrato é realmente vantajoso para ambas. Se o Estado não sabe quais os riscos estão sendo transferidos para o setor privado, também não saberá avaliar se a PPP é o caminho mais indicado ou se, ao contrário, o melhor seria realizar os investimentos públicos necessários e prestar o serviço diretamente à população. Da mesma forma, as empresas privadas não conseguem formular propostas atrativas nas licitações se não sabem os riscos que estão aceitando correr. A incerteza na alocação de riscos tem, portanto, um custo, e ele é pago por todos nós, contribuintes.

Relativamente à partilha de riscos do contrato de PPP do Complexo Penal analisado, conclui-se que a grande maioria dos riscos analisados são parte integrante do contrato e que o processo de gestão dos riscos, bem como seu monitoramento e controle, devem ser melhorados, a fim de coibir pontos divergentes e entendimentos truncados do contrato, como àquele instaurado pela falta de clareza da redação do 9º Termo Aditivo.

A incerteza quanto às ações futuras do governo também afeta os projetos de PPP. Primeiro, porque tratam-se de projetos de longo prazo, conseqüentemente, ficam mais tempo expostos às mudanças de orientação do governo, às alterações legislativas e/ou possível oposição política ao projeto. Segundo porque, quando há incapacidade do governo honrar seu compromisso de pagar a Concessionária pelos serviços prestados em dia, o projeto de PPP torna-se mais oneroso

aos cofres públicos, haja vista a previsão contratual para cobrança de multas (2% do valor da contraprestação) e juros da mora pelo atraso no pagamento das contraprestações vencidas.

Como síntese, algumas das principais conclusões subordinadas ao tema da análise de riscos em PPP são que o agente privado lida com o risco de formas distintas, transferindo o risco para terceiros, através de subcontratação ou através de seguros, e que a incerteza nunca poderá ser eliminada por completo de um projeto, isto porque, existirão sempre riscos não previstos, ou simplesmente não identificados, ou riscos que não podem ser estimados.

No que se refere a limitação do estudo realizado foi a dificuldade de encontrar uma literatura específica sobre técnicas de alocação e gerenciamento de riscos para os contratos de PPP. A maioria das publicações sobre o tema baliza seus resultados em estudos e técnicas de gerenciamento de projetos.

Relativamente a estudos futuros, seria interessante desenvolver uma análise comparativa entre a matriz de riscos do contrato de PPP do Complexo Penal de Minas Gerais com as matrizes de outros contratos de PPP vigentes no Estado de Minas Gerais.

Embora estes aspectos tenham sido objeto de reflexão durante a elaboração deste artigo, não puderam ser de alguma forma abordados dada a extensão de informação inerente ao seu desenvolvimento e a dificuldade de sua inclusão neste trabalho.

## 7. Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei n.11.079, de dez. 2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública**. Brasília:2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/111079.htm)> Acesso em: 17 fevereiro 2019.

MINAS GERAIS. **Contrato de Concessão Administrativa SEDS/MG nº 336039.54.1338.09 e Termos Aditivos 1º ao 9º**. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/contrato-penal/page/99?view=page>>. Acesso em 17 fevereiro 2019.

MINAS GERAIS. Lei n. 14.868, de dez 2003. **Dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas**. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Lei&num=14868&ano=2003>>. Acesso em 17 fevereiro 2019.

MINAS GERAIS. **Portal de Gestão de Conteúdo do Programa de Parceria Público-Privada do Estado de Minas Gerais**. 2014. Disponível em:

<<http://www.ppp.mg.gov.br/ajuda/page/43-legislacao-de-ppp-em-minas>>. Acesso em 17 fevereiro 2019.

MINAS GERAIS. **Programa de Parceria Público-Privada do Estado de Minas Gerais: Complexo Penal**. 22 jan. 2014, atual. 22 set. 2015. Disponível em: <<http://ppp.mg.gov.br/sobre/projetos-de-ppp-concluidos/ppp-complexo-penal>> Acesso em: 18 fevereiro 2019.

MINAS GERAIS. **Relatório/Denúncia: Raio X do Sistema Carcerário de Minas Gerais**. Ordem dos Advogados de Minas Gerais. Comissão de Assuntos Carcerários. Belo Horizonte, dezembro de 2018.

PEREIRA, Anna Carolina Migueis. **Alocação de riscos nos contratos de concessão e PPP: um mecanismo rumo à eficiência na implantação de infraestruturas no Brasil**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em <<http://anape.org.br/site/wp-content/uploads/2014/01/TESE-68-AUTORA-Anna-Carolina-Migueis.pdf>> Acesso em: 24 fevereiro de 2019.

RIBEIRO, Mauricio Portugal e PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada Fundamentos Econômicos-Jurídicos**. 1ª Ed, 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

FRANCO, Viviane Gil. PAMPLONA, João Batista. **Alocação de Riscos em Parcerias Público-Privadas no Brasil**. PUC-SP, São Paulo, 30/06/2007. Disponível em: <<https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/449/354>> Acesso em: 25 fevereiro 2019.

IRWIN, T. **Public risk in private infrastructure**. In: Realizing the potential for profitable investment in Africa. High-Level Seminar organized by the IMF institute and the Joint Africa Institute. 2006. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2006/rppia/pdf/irwin.pdf>>. Acesso em: 25 fevereiro 2019.

GRAEFF, Fernando. **Uma análise da alocação de riscos nos contratos para prestação de serviços públicos**. Tribunal de Contas da União (TCU). Brasília-DF, 2011. Disponível em: <<file:///C:/Users/Eduardo/Downloads/2433030.PDF>> Acesso em: 25 fevereiro 2019.

BUENO, Júlio César; MADEIRA, Vitor. **A divisão de riscos nas parcerias público-privadas: um novo paradigma na construção civil**. Artigo publicado no *newsletter* Migalhas, 10 de março de 2005. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI10445,91041-A+divisao+de+riscos+nas+Parcerias+PublicoPrivadas+PPPs+um+novo>> Acesso em 25 fevereiro 2019.

ARAGÃO, Joaquim José Guilherme et al. **Parceria público-privada: procedimento de avaliação qualitativa de riscos como ferramenta para desenho de contratos**. Universidade de Brasília. Brasília-DF, 2005. Disponível em:< [https://www.researchgate.net/profile/FranciscoMartins12/publication/228595458\\_PARCERIA\\_PUBLICO-PRIVADA\\_PROCEDIMENTO\\_DE\\_AVALIACAO\\_QUALITATIVA\\_DE\\_RISCOS\\_COMO\\_FERRAMENTA\\_PARA\\_DESENHO\\_DE\\_CONTRATOS/links/02e7e53ab134e928d7000000/PARCERIA-PUBLICO-PRIVADA-PROCEDIMENTO-DE-AVALIACAO-QUALITATIVA-DE-RISCOS-](https://www.researchgate.net/profile/FranciscoMartins12/publication/228595458_PARCERIA_PUBLICO-PRIVADA_PROCEDIMENTO_DE_AVALIACAO_QUALITATIVA_DE_RISCOS_COMO_FERRAMENTA_PARA_DESENHO_DE_CONTRATOS/links/02e7e53ab134e928d7000000/PARCERIA-PUBLICO-PRIVADA-PROCEDIMENTO-DE-AVALIACAO-QUALITATIVA-DE-RISCOS-)

[COMO-FERRAMENTA-PARA-DESENHO-DE-CONTRATOS.pdf](#)> Acesso em: 26 fevereiro 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Edições 70, Lisboa – Portugal, 1977. Disponível em:<[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4295794/mod\\_resource/content/1/BARDIN%20C%20L.%20%281977%29.%20An%C3%A1lise%20de%20conte%C3%BAdo.%20Lisboa\\_%20edi%C3%A7%C3%B5es%2C%2070%2C%20225..pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4295794/mod_resource/content/1/BARDIN%20C%20L.%20%281977%29.%20An%C3%A1lise%20de%20conte%C3%BAdo.%20Lisboa_%20edi%C3%A7%C3%B5es%2C%2070%2C%20225..pdf)> Acesso em 23/03/2019.

MARCONI, M.A; LAKATOS, E. M: **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6a. Ed, São Paulo, Atlas, 2007. Disponível em: <[https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy\\_of\\_historia-i/historia-ii/china-e-india](https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india)> Acesso em 23/03/2019.

TOSI, Bruna Eloisa. **As parcerias público-privadas no direito administrativo brasileiro**. Universidade de Tuiuti do Paraná – Curitiba, 2016. Disponível em : <<https://tcconline.utp.br/media/tcc/2017/05/AS-PARCELIAS-PUBLICO-PRIVADAS-NO-DIREITO-ADMINISTRATIVO-BRASILEIRO.pdf>> Acesso em 24/03/2019.

VIANA, Maria Silvia. **PPPs: entenda o mecanismo de alocação de risco e sua importância**. Houer Concessões, Engenharia. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <<https://blog.houer.com.br/alocacao-de-risco-de-ppps/>> Acesso em 24/03/2019.

MOREIRA, Walter. **Revisão de literatura e desenvolvimento científico: conceitos e estratégias para confecção**. Janus, Lorena, ano 1, nº 1, 2º semestre de 2004. Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000130&pid=S1516-1846201300050002100025&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000130&pid=S1516-1846201300050002100025&lng=pt)> Acesso em 25/03/2019.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre. Editora: Artmed. 2ª Edição. 2007. Disponível em <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4573912/mod\\_resource/content/1/Creswell.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4573912/mod_resource/content/1/Creswell.pdf)> Acesso em 25/03/2019.

ARAGÃO, Joaquim José Guilherme; MORAIS, Artur Carlos *et al*. **Parceria público-privada: procedimento de avaliação qualitativa de riscos como ferramenta para desenho de contratos**. Universidade de Brasília. Brasília-DF, 2014. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Francisco\\_Martins12/publication/228595458\\_PARCELIAS\\_PUBLICO-PRIVADA\\_PROCEDIMENTO\\_DE\\_AVALIACAO\\_QUALITATIVA\\_DE\\_RISCOS\\_COMO\\_FERRAMENTA\\_PARA\\_DESENHO\\_DE\\_CONTRATOS/links/02e7e53ab134e928d7000000/PARCELIAS\\_PUBLICO-PRIVADA\\_PROCEDIMENTO\\_DE\\_AVALIACAO\\_QUALITATIVA\\_DE\\_RISCOS\\_COMO\\_FERRAMENTA\\_PARA\\_DESENHO\\_DE\\_CONTRATOS.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Francisco_Martins12/publication/228595458_PARCELIAS_PUBLICO-PRIVADA_PROCEDIMENTO_DE_AVALIACAO_QUALITATIVA_DE_RISCOS_COMO_FERRAMENTA_PARA_DESENHO_DE_CONTRATOS/links/02e7e53ab134e928d7000000/PARCELIAS_PUBLICO-PRIVADA_PROCEDIMENTO_DE_AVALIACAO_QUALITATIVA_DE_RISCOS_COMO_FERRAMENTA_PARA_DESENHO_DE_CONTRATOS.pdf)> Acesso em 28/03/2019

COMISSÃO EUROPÉIA. **Diretrizes para parcerias público-privadas bem sucedidas**. Bruxelas, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/download/diretrizes.pdf>> e <[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/guides/PPPguide.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/PPPguide.htm)> Acesso em 28/03/2019

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011.

ZANCHIM, Kleber Luiz. **Contratos de Parceria Público-Privada (PPP): risco e incerteza**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

NÓBREGA, Marcos. **Direito da Infraestrutura**. São Paulo: QuartierLatin, 2011. Pág. 126.

NÓBREGA, Marcos. **Contratos incompletos e infraestrutura: contratos administrativos, concessões de serviços públicos e PPPs**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Salvador-BA, 2009. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Marcos\\_Nobrega2/publication/44709012\\_Contratos\\_in\\_completos\\_e\\_infraestrutura\\_contratos\\_administrativos\\_concessoes\\_de\\_servico\\_publico\\_e\\_PP\\_Ps/links/543fb4940cf21227a11ad1cf.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Marcos_Nobrega2/publication/44709012_Contratos_in_completos_e_infraestrutura_contratos_administrativos_concessoes_de_servico_publico_e_PP_Ps/links/543fb4940cf21227a11ad1cf.pdf)> Acesso em 10/04/2019

FREITAS, Carlos Alberto Sampaio de Freitas. **Gestão de risco: possibilidades de utilização pelo setor público e por entidades de fiscalização superior**. Revista TCU, Brasília, v.33, n.93, jul/set 2002. Disponível em <file:///C:/Users/Eduardo/Downloads/844-Texto%20do%20artigo-1669-1-10-20151015.pdf>> Acesso em 29/04/2019.

MANUAL DE GESTÃO DE RISCOS DO TCU. Brasília, maio de 2018.

Disponível em:

[file:///C:/Users/Eduardo/Downloads/Manual\\_de\\_gestao\\_de\\_riscos%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Eduardo/Downloads/Manual_de_gestao_de_riscos%20(1).pdf)> Acesso em 30/04/2019.

GUIDANCE MATERIAL PARTNERSHIPS VICTORIA: Risk Allocation and Contractual Issues. Department of Treasury and Finance of the State of Victoria. Australia, June-2001. Disponível em: <file:///C:/Users/Eduardo/Downloads/PPP-Australia-Partnerships-Victoria-Risk-Allocation-and-Contractual-Issues.pdf>> Acesso em 30/04/2019.

PINTO, Marcos Barbosa. **Repatrição de Riscos nas Parcerias Público-Privadas**. Revista do BNDES, v.13, n.25, p.155-182, Rio de Janeiro, jun.2006. Disponível em [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/10056/1/RB%2025%20Reparti%C3%A7%C3%A3o%20de%20Riscos%20nas%20Parcerias%20P%C3%ABlico-Privadas\\_P\\_BD.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/10056/1/RB%2025%20Reparti%C3%A7%C3%A3o%20de%20Riscos%20nas%20Parcerias%20P%C3%ABlico-Privadas_P_BD.pdf)> Acesso em 30/04/2019.

Department of the Environment and Local Government (2000). **Risk Assessment: Public Private Partnership** Guidance Note 11. Dublin: Department of the Environment and Local Government, 2000.

POLTRONIERI, Renato. **Parceria público-privada e a atuação administrativa**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.