

**FUNDAÇÃO DE AMPARO À ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO – ENA  
BRASIL  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO *LATO SENSU* EM CONTROLE EXTERNO NAS  
CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

**GILMARA TENFEN WARMLING**

**ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS EM  
PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: O CASO DE CAMPINA VERDE**

**FLORIANÓPOLIS**  
**2013**  
**GILMARA TENFEN WARMLING**

**ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS EM  
PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: O CASO DE CAMPINA VERDE**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Especialização *Lato Sensu* em Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos, da Fundação de Amparo à Escola Nacional de Administração – ENA BRASIL, como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Controle Externo em Concessões de Serviços Públicos.

Orientador: Claudio Reis Gonçalo, Dr

**FLORIANÓPOLIS**

**2013**



**GILMARA TENFEN WARMLING**

**ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS EM  
PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: O CASO DE CAMPINA VERDE**

Monografia aprovada como requisito para obtenção do grau de especialista em *Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos* pela Fundação Escola de Governo EnaBrasil.

Orientador:

Cláudio Reis Gonçalo  
Universidade do Vale do Itajaí – Univali

Coordenação Acadêmica:

---

Claudia Regina Castellano Losso  
Fundação Escola de Governo ENABrasil

**Florianópolis, 22 de agosto de 2013.**

**GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**



**FUNDAÇÃO ESCOLA DE GOVERNO – ENA**

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA  
CATARINA**

**INSTITUTO DE CONTAS – ICON/TCESC**

O Curso de Especialização em “Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos” é uma iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, financiado nos termos da Resolução nº TC 10/2004, sob a Coordenação do Instituto de Contas do TCE/SC, e desenvolvido pela Escola de Governo Fundação ENA.

**Título da Monografia:** Atuação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais em parceria público-privada: o caso de Campina Verde

**Aluna:** Gilmara Tenfen Warmling

**Orientador:** Cláudio Reis Gonçalo

## RESUMO

WARMLING, Gilmara Tenfen. **Atuação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais em parceria público-privada: o caso de Campina Verde**. 2013. 63f. Trabalho de Conclusão (Curso de Especialização *lato sensu* em Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos) – Fundação de Amparo à Escola Nacional de Administração - ENA BRASIL. Convênio com o Tribunal de Contas de Santa Catarina/ Instituto de Contas – ICON, Florianópolis, 2013.

O presente trabalho tem como objetivo investigar como o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no exercício de controle externo, analisou editais de licitação lançados pela Prefeitura Municipal de Campina Verde para contratação de parceria público-privada. A pesquisa realizada trata-se de estudo de caso, com a coleta dos dados por meio de análise documental, além de pesquisa bibliográfica, com o objetivo de trazer os conceitos necessários para compreensão do tema, configurando-se, assim, numa abordagem qualitativa. O tema proposto situa-se no campo do direito administrativo e também no direito constitucional, no que tange aos aspectos relacionados com concessões públicas e parcerias público-privadas. Portanto, o presente trabalho pretende discorrer sobre as questões relativas a parcerias público-privadas, suas diretrizes, vedações, forma de licitação e contratação. Busca descrever como o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

está estruturado para fiscalizar parcerias público-privadas e como foi sua atuação nos Processos nºs 873.703 e 876.343, que analisaram, respectivamente, os editais de Concorrências Públicas nºs 003/2012 e 004/2012, os quais tinham por finalidade a contratação de parceria público-privada pela Prefeitura Municipal de Campina Verde. Com base na situação fática estudada, pretende-se apresentar as irregularidades identificadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, relacionando com a legislação em vigor, em especial a Lei Federal nº 11.079/2004. Os resultados do trabalho visam apresentar situações que devem ser observadas quando do planejamento e da elaboração de edital de licitação de parceria público-privada, para que resultem em contratos bem formulados e bem planejados, trazendo benefícios a Administração Pública e à coletividade.

**Palavras-chave:** Controle Externo. Parcerias Público-Privadas. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Organograma do TCE/MG.....	33
--------------------------------------	----

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

PPP – Parceria Público-Privada

PPPs – Parcerias Público-Privadas

SPE – Sociedade de Propósito Específico

TCE/MG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

## **SUMÁRIO**

## **1 INTRODUÇÃO**

### **2 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**

#### **2.1 Conceito**

#### **2.2 Âmbito de validade da Lei nº 11.019/2004**

#### **2.3 Modalidades de parceria público-privada**

##### **2.3.1 Concessão administrativa**

##### **2.3.2 Concessão patrocinada**

#### **2.4 Vedações**

#### **2.5 Diretrizes**

#### **2.6 Garantias nas parcerias público-privadas**

#### **2.7 Repartição dos riscos dos contratos de parcerias público-privadas**

#### **2.8 Sociedade de propósito específico**

#### **2.9 Licitação**

#### **2.10 Contratos**

#### **2.11 Controle e fiscalização de parcerias público-privadas**

##### **2.11.1 Controle exercido pelos Tribunais de Contas**

### **3 ESTUDO DE CASO**

#### **3.1 Metodologia do Estudo de Caso.....30**

#### **3.2 Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**

##### **3.2.1 Fiscalização de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de parcerias público-privadas pelo TCE/MG**

#### **3.3 Descrição do caso**

##### **3.3.1 Processo nº 873.703**

##### **3.3.2 Processo nº 876.343**

##### **3.3.2.1 Análise efetuada pela Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas 40**

### **4 ANÁLISE DO ESTUDO DE CASO - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS E O CONTROLE EXTERNO SOBRE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**

#### **4.1 Atuação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**

#### **4.2 Situações irregulares identificadas no Processo nº873.703**

#### **4.3 Situações irregulares identificadas no Processo nº 876.343 50**

##### **4.3.1 Irregularidades relativas à fase interna da licitação 52**

<u>4.3.2 Irregularidades relacionadas à tecnologia para tratamento de resíduos sólidos</u>	<b>53</b>
<b><u>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</u></b>	
<b><u>REFERÊNCIAS</u></b>	<b>60</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>63</b>

## **1 INTRODUÇÃO**

O Estado brasileiro, seguindo a tendência mundial, no início da década de 1990 sofreu mudanças na sua forma de atuação, na tentativa de diminuir o seu tamanho e tornar a administração mais gerencial. Para tanto efetuou privatizações, editou leis que transferiam a execução dos serviços públicos para a iniciativa privada, como é o caso da Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.

Com a edição da referida lei, as concessões públicas foram regulamentadas no ordenamento jurídico brasileiro, as quais tinham por objetivo atrair a iniciativa privada para executar os serviços públicos, os quais estavam deficitários. Este contrato administrativo visava justamente melhorar e desenvolver o setor de infraestrutura no Brasil.

As parcerias público-privadas – PPPs, que foram regulamentadas pela Lei nº 11.079/2004, tinham o mesmo objetivo, que é transferir à iniciativa privada a execução dos serviços públicos, a fim de que fossem realizados com mais qualidade e de forma mais eficiente.

Por ter o mesmo objetivo das concessões, as parcerias público-privadas são consideradas como gênero daquela. Guimarães (2012) destaca que as PPPs surgiram como contratos desenvolvimentistas de segunda geração, tendo como temática buscar junto ao setor privado um parceiro que possibilitasse o financiamento de projetos de infraestrutura, que o Estado sozinho estava incapacitado.

A forma de remuneração é, basicamente, a principal diferença das concessões públicas e das parcerias público-privadas. Nas concessões públicas o pagamento da iniciativa privada é efetuado pelos usuários do serviço, por meio de tarifa, em valor suficiente para cobrir os custos da execução. Nas parcerias público-privadas surge a possibilidade de o Poder Público arcar com o valor integral da contraprestação, ou parcialmente, dependendo da modalidade escolhida.

As parcerias público-privadas são contratos administrativos que envolvem valores elevados

(não podem ser inferiores a vinte milhões de reais e prazo extensos (mínimo cinco anos e máximo trinta e cinco). Em razão disso, surge a necessidade de serem bem planejados e bem formulados, devendo observar a lei que regulamentou (Lei nº 11.079/2004), para que atinjam os objetivos, que é trazer eficiência e qualidade aos serviços públicos.

Os Tribunais de Contas do Brasil tem um importante papel para que as parcerias público-privadas alcancem os seus objetivos. Cabe a estes órgãos fiscalizar e controlar estes contratos administrativos, de forma a verificar se na sua implementação e execução estão sendo observados as regras legais, se apresentam vantagens e são economicamente viáveis, se o planejamento para a sua contratação está prevendo todas as possíveis situações que possam afetar a execução contratual e se os editais de licitação estão bem elaborados, pois é partir deles que são formuladas as cláusulas dos contratos

Em Minas Gerais, a competência para fiscalizar e controlar as parcerias público-privadas firmadas no âmbito estadual e municipal é do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG. O Estado de Minas Gerais e o Tribunal de Contas estadual são reconhecidos como referência no que se refere a parcerias público-privadas, o primeiro por ter celebrado contratos deste tipo e o segundo em razão de sua atuação no controle e na fiscalização.

Em razão de ser referência no controle e na fiscalização de parcerias público-privadas, este trabalho tem como objetivo identificar como o TCE/MG, no seu papel de controle externo, efetuou o controle e a fiscalização em caso concreto deste tipo de contrato administrativo, em especial, quais os principais apontamentos feitos quando de sua atuação em dois processos (Processos nºs 873.703 e 876.34) que tramitaram perante o referido Tribunal e que analisaram, respectivamente, os editais de licitação nºs 003/2012 e 004/2012, lançados pela Prefeitura Municipal de Campina Verde para contratação de parceria público-privada.

O problema de pesquisa proposto neste trabalho consiste em responder a seguinte pergunta: quais as irregularidades identificadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais na análise dos editais de Concorrência Pública nºs 003/2012 e 004/2012, que visavam à contratação de parceria público-privada pela Prefeitura Municipal de Campina Verde, e que resultaram no cancelamento de seu regular prosseguimento?

Ao responder este questionamento, pretende-se identificar situações que devem ser evitadas quando da elaboração de editais de concorrência pública para contratação de parcerias público-privadas, as quais devem ser evitadas por todos os entes públicos que pretendem contratar

empresas privadas utilizando este modelo administrativo, não só no Estado de Minas Gerais, mas em todo o território brasileiro.

Para tanto, far-se-á um estudo sobre o tema proposto, que além desta introdução e das considerações finais, que trará os resultados da pesquisa, o presente trabalho será dividido em três capítulos, quais sejam:

No capítulo inicial serão abordadas as questões relativas às parcerias público-privadas, apresentando sua conceituação, modalidades, diretrizes, vedações, bem como questões relativas à licitação e contrato, e por último se abordará sobre o controle desse tipo de contrato que pode ser firmado pela Administração Pública, em especial a fiscalização e o controle exercido pelos Tribunais de Contas.

No segundo capítulo, descrever-se-ão as competências e atribuições do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, apresentando, de forma sucinta, como o órgão está estruturado para efetuar o controle e a fiscalização de parcerias público-privadas. A seguir, descrever-se-ão os Processos n°s 873.703 e 876.34, que tramitaram perante o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e que analisaram, respectivamente, os editais de Concorrências Públicas n°s 003/2012 e 004/2012, os quais tinham por finalidade a contratação de parceria público-privada.

Por fim, no último capítulo analisar-se-á como o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais atuou nos Processos n°s 873.703 e 876.34, quais os apontamentos efetuados e irregularidades identificadas, e a partir disso relacionar com as diretrizes das parcerias público-privadas e demais disposições expressas na Lei n° 11.079/2004, além de normas legais correlatas.

Para a realização do presente trabalho, a pesquisa terá abordagem qualitativa e será do tipo estudo de caso, sendo coletados os dados essenciais após ter acessado os autos dos processos *in loco*, a fim de buscar informações importantes e que interessam ao trabalho de pesquisa. Além disso, realizar-se-á pesquisa bibliográfica, com o objetivo de trazer os conceitos necessários para compreensão do tema.

## **2 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**

As parcerias público-privadas foram instituídas no Brasil pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação no âmbito da administração pública.

A instituição das parcerias público-privadas no âmbito brasileiro se deu em decorrência das reformas ocorridas no país, iniciadas no início da década de 1990, época em que houve mudança na forma de atuação do Estado, não apenas no Brasil, mas na maioria dos países.

Esta mudança ocorreu em razão de o Estado não ter mais condições de satisfazer todas as necessidades da coletividade. Assim, o modelo econômico adotado deixou de ser o do Estado providência ou do bem estar social para ser o do Estado Regulador, mudança que tinha por objetivo diminuir o intervencionismo estatal e aumentar a participação da iniciativa privada na execução dos serviços públicos, e, por consequência, tornar a administração pública mais gerencial e menos burocrática.

A reforma gerencial ocorrida no Brasil no ano de 1995 teve, portanto, a finalidade de aumentar a qualidade dos serviços públicos, reduzir custos, buscando reproduzir aspectos da administração privada (FIGUEIREDO, 2002).

As privatizações ocorridas na década de 1990 e a edição de diversas leis, merecendo destaque a Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos e a Lei nº 9.074/1995, que estabeleceu normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, visavam justamente trazer mais eficiência e mais

qualidade aos serviços públicos, e por consequência diminuir o tamanho do Estado, com a transferência da execução dos serviços públicos para a iniciativa privada.

No entanto, foi com a Reforma Administrativa, consolidada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que o modelo gerencial no Brasil ganhou contornos mais sólidos, com a inclusão da eficiência, como princípio constitucional da Administração Pública, no caput do art. 37 da Constituição Federal, que assim dispõe: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1988).

Seguindo esta tendência, é que foram introduzidas no Brasil as parcerias público-privadas, uma forma de transferência da execução dos serviços públicos à iniciativa privada, a fim de trazer mais qualidade e eficiência, bem como atrair investimentos privados para a realização dos serviços.

As principais características das parcerias público-privadas serão estudadas nos itens a seguir.

## **2.1 Conceito**

A parceria público-privada foi conceituada na Lei nº 11.079/2004, art. 2º, caput, como o “contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa” (BRASIL, 2004).

A Lei nº 11.079/2004 não traz um conceito do que vem ser parceria público-privada. O que se extrai do artigo citado é que a parceria público-privada é uma espécie de concessão pública e se subdivide em duas modalidades. Di Pietro (2010, p. 306), neste sentido, entende que o artigo da lei não contém qualquer conceito, pois apresenta expressões que também precisam ser definidas.

Para Carvalho Filho (2012), a terminologia constante na Lei nº 11.079/2004 ficou confusa. Segundo este autor, a parceria público-privada deveria ser denominada de “contrato de concessão especial de serviços públicos”, para diferenciar da concessão comum ou tradicional. Ressalta também que a expressão “contrato de parceria” é tecnicamente imprópria, sob o argumento que onde há contrato não há parceria.

O citado autor, diante disso, conceitua parceria público-privada como um acordo, que é firmado entre a Administração Pública e pessoa do setor privado, tendo por finalidade a

implantação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obra ou fornecimento de bens, por meio de financiamento do contratado, contraprestação dos riscos e dos ganhos entre os parceiros (CARVALHO FILHO, 2012).

No entanto, a maioria da doutrina trata a parceria público-privada como um contrato administrativo celebrado pelo Poder Público e a iniciativa privada, sendo uma espécie de gênero da concessão comum ou tradicional.

Peixinho (2010, p. 43), a respeito, afirma que “as parcerias público-privadas são espécie de gênero de contrato de concessão. E este, por sua vez, faz parte do gênero mais amplo dos contratos administrativos”. De forma semelhante, Guimarães (2012) aponta que a parceria público-privada é uma modalidade de concessão.

Por ser a parceria público-privada um contrato do gênero concessão pública, é preciso apresentar o conceito desta. A concessão comum ou tradicional é definida na Lei nº 8.987, art. 2º, inciso II, como a delegação da prestação de serviço público, “feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado” (BRASIL, 1995).

Embora possuam estreita relação, as parcerias público-privadas e as concessões comuns não se confundem. Elas possuem diferenças e a principal reside na forma de pagamento ao executor dos serviços. Na concessão comum, a tarifa é paga pelos usuários que utilizam os serviços, sendo que o valor pago é suficiente para cobrir as despesas para sua execução. Nas PPP, é necessário que a Administração Pública complemente o valor arrecadado com a tarifa cobrada dos usuários, ou dependendo da modalidade, o Poder Público é o responsável pelo pagamento de toda a contraprestação.

Zymler e Almeida (2005) destacam que as concessões tradicionais são utilizadas quando se trata de projetos economicamente viáveis, autossustentáveis do ponto de vista financeiro, ou seja, a tarifa paga pelos usuários pela utilização do serviço prestado é suficiente para cobrir as despesas que a iniciativa privada possui para prestar o serviço.

A concessão de serviços públicos, comum ou tradicional, possui diferenças em relação aos contratos administrativos gerais. Nestes as prestações são tomadas diretamente pela Administração Pública, a qual é a responsável exclusiva pelo pagamento dos serviços. Não é possível prever no contrato vias de financiamento. O pagamento pelo Poder Público se dá mediante a medição do

serviço prestado, ou seja, a ênfase do modelo repousa sobre o controle de meios. Nos contratos de concessão, o pagamento do ente privado se dá por meio de arrecadação tarifária, que possui maior autonomia gerencial, pois há transferência de risco, podendo prover os meios de financiamento da prestação do serviço público (GUIMARÃES, 2012).

A parceria público-privada, assim como a concessão comum ou tradicional, não se confunde com os contratos administrativos gerais utilizados pelo Poder Público. Nas PPPs há a transferência ao parceiro privado dos diversos riscos relacionados ao desenvolvimento do projeto.

Ribeiro e Prado (2010) destacam que transferir riscos do contrato cria incentivo ao aumento da eficiência. Diferente do que nos contratos de obras celebrados nos contratos administrativos gerais, nas PPPs a iniciativa privada é que manterá a infraestrutura por anos, e assim, provavelmente, investirá mais na construção para evitar custo com manutenção. Além disso, há a transferência ao parceiro privado da responsabilidade em fazer os contratos (básico e executivo), financiar, operar e manter o serviço, ficando o Poder Público responsável pela fiscalização, focado apenas nos resultados finais.

## **2.2 Âmbito de validade da Lei nº 11.019/2004**

A Lei nº 11.079/2004 estabelece no art. 1º seu âmbito de validade material, pessoal e espacial. A validade material encontra-se no *caput*, em que define que a lei disciplina normas sobre licitações e contratos. Validade pessoal, porque no parágrafo único relaciona os órgãos e entes que serão atingidos pelos efeitos da lei. Validade espacial, pois especifica os entes da Federação as quais a lei se aplica (RIBEIRO; PRADO, 2010).

De acordo com *caput* do art. 1º, a Lei nº 11.079/2004 estabelece normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 2004).

Por estabelecer normas gerais, a Lei de PPPs fixa regras que devem ser observadas por todos os entes do Estado brasileiro quando efetuarem licitação ou contratação desse tipo de contrato administrativo. Por ser uma lei federal, que fixa normas gerais, os estados e municípios podem editar lei sobre o tema, desde que não contrariem os conteúdos da Lei nº 11.079/2004.

Antes mesmo da edição da Lei nº 11.079/2004, alguns estados brasileiros já tinham legislação sobre o tema, como é o caso, por exemplo, do Estado de Minas Gerais (Lei Estadual nº

14.868, de 16 de dezembro de 2003) e o do Estado de Santa Catarina (Lei Estadual nº 12.930, de 04 de fevereiro de 2004).

O parágrafo único dispõe que a lei se aplica aos órgãos da Administração Pública direta, indireta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, as sociedades de economias mistas e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2004).

Na celebração de parcerias público-privadas, de um lado se encontra a Administração Pública, parceiro público, que é o poder concedente, e de outro, o parceiro privado, que é a iniciativa privada, chamada de concessionária, que é quem efetivamente prestará o serviço e/ou obra contratada

## **2.3 Modalidades de parceria público-privada**

As parcerias público-privadas são divididas em duas modalidades, quais sejam: concessão administrativa e concessão patrocinada.

### **2.3.1 Concessão administrativa**

A concessão administrativa é definida na Lei nº 11079/2004, art. 2º, §2º, como 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, 2004).

No entendimento de Di Pietro (2005) o conceito peca pela falta de clareza e assim é preciso recorrer a outros dispositivos trazidos pela lei para esclarecer o real sentido do legislador. Segundo a autora, o objeto principal do contrato de concessão administrativa é a prestação de serviço, constituindo-se num misto de contrato de empreitada e de concessão de serviço público. Acrescenta que é fundamental a contraprestação paga pela Administração Pública, pois inexistente a cobrança de tarifa do usuário.

Guimarães (2012, p. 166) destaca que a concessão administrativa, por um lado estende a

lógica dos contratos de concessão “a atividades juridicamente incompatíveis com o sistema tarifário, e, por outro, disponibiliza a Administração via para o custeio integral do serviço público tarifável por contraprestações públicas”.

Na concessão administrativa o pagamento do parceiro privado é pago exclusivamente pelo parceiro público, que pode ser o usuário direto do serviço executado, quando se referir a serviços administrativos internos do órgão, ou então, o usuário direto pode ser a coletividade, que usufruirá dos serviços prestados pelo parceiro privado, mesmo sendo a tarifa paga integralmente pela Administração Pública.

Para Ribeiro e Prado (2010), as concessões administrativas têm por objetivo viabilizar a aplicação da estrutura econômica das concessões de serviço público a contratos de prestação de serviços que até então podiam ser celebrados sob o manto da Lei nº 8.666/1993, mas que tinham prazo de vigência reduzido, somente 5 (cinco) anos, e que por isso impedia investimentos de grande vulto em infraestrutura para realização dos serviços.

Em relação aos serviços que podem ser contratados, Aragão (2011) destaca que a concessão administrativa possui um rol de atividades amplo, podendo ser relativos aos serviços econômicos nos quais o Estado não pretende cobrar tarifa, e também podem ser objeto os serviços sociais, as atividades preparatórias ou de apoio ao exercício do poder de polícia e as atividades internas da Administração Pública.

### 2.3.2 Concessão patrocinada

O §1º do art. 2º da Lei nº 11.079/2004 conceitua a concessão patrocinada como 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).

Com base no conceito trazido pela lei, Guimarães (2012) conceitua a concessão patrocinada como o contrato administrativo de concessão que pressupõe necessariamente o sistema integrado por contraprestações pecuniárias da Administração. Segundo o autor, configura-se como uma concessão comum ou tradicional de obra ou de serviço público, mas ressalta que adicionada à receita tarifária paga pelos usuários do serviço há a contraprestação pecuniária do parceiro privado ao parceiro privado.

Ribeiro e Prado (2010), no mesmo sentido, destacam que a concessão patrocinada é apenas uma concessão comum de serviço público, que possibilita o pagamento pela Administração de contraprestação pública. Eles entendem que esse pagamento tem, justamente, o objetivo de viabilizar a implementação de projetos de concessão de serviço público, projetos que sem a contraprestação pública não obteriam receitas para realizar os investimentos necessários.

A concessão patrocinada e a concessão comum possuem natureza jurídica semelhante, possuindo diversos pontos em comum, o que permite a primeira a utilizar, de forma subsidiária, as regras da Lei nº 8.987/1995, no que for cabível (art. 3º, §1º, da Lei nº 11.079/2004) (BRASIL, 2004).

Apesar de possuírem pontos em comuns, a concessão patrocinada e a concessão tradicional não se confundem. Di Pietro (2005) destaca que a Lei nº 11.079/2004 traz em seus artigos algumas exigências que as diferenciam, a saber: obrigatoriedade de constituição de sociedade de propósito específico para implementar e gerir o objeto da parceria (art. 9º); possibilidade de serem prestadas, pela Administração Pública, garantias de cumprimento de suas obrigações pecuniárias; compartilhamento de riscos e ganhos econômicos (art. 4º, VI, e art. 5º, III); normas limitadoras de prazo mínimo e máximo do contrato (art. 5º, I); imposição de limites de despesa com contratos de parcerias público-privadas (arts. 22 e 28); possibilidade de aplicação de penalidade à Administração Pública em caso de inadimplemento contratual; normas específicas sobre licitação, derogando parcialmente as normas das Leis nº 8.987/95 e 8.666/93.

A concessão patrocinada é bastante semelhante à concessão administrativa, diferenciando-se, basicamente, quanto à forma de remuneração do parceiro privado, enquanto naquela a remuneração se dá por meio de contraprestação do parceiro público, nesta o parceiro privado é remunerado mediante tarifa paga pelo usuário e por contraprestação do parceiro público.

## **2.4 Vedações**

A Administração Pública, ao celebrar contratos de parceria público-privada, deve observar as vedações estabelecidas na Lei nº 11.079/2004, constantes no §4º, incisos I a III, do art. 2º, quais sejam: o valor do contrato não pode ser inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais); o prazo de duração do contrato não pode ser inferior a 5 (cinco) anos; e não pode ter como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução

de obra pública (BRASIL, 2004).

Estas vedações demonstram que os contratos de parcerias público-privadas envolvem valores elevados e prazos extensos, além do que apresenta características que torna este tipo de contrato diferente dos demais contratos administrativos já existentes, em razão de não poder contratar objeto único.

Em caso de contratação de objeto único, Ribeiro e Prado (2010) ressaltam que nesse caso se aplicam os normativos já existentes, ou seja, a Lei nº 8.666/1993 (Lei de licitações e contratos).

A razão de serem fixados valores e prazos mínimos para contratos de parceria público-privada é pelo fato que se trata de contratos que demandam custos elevados com avaliação, modelagem e estruturação, e somente com valores mais elevados e com prazos maiores possibilitará a amortização dos investimentos (RIBEIRO; PRADO, 2010).

Outra razão para a lei prever estas vedações seria os ganhos de eficiência que decorrem de contratos que possuem valores mais elevados.

Guimarães (2012), neste sentido afirma que modelar ajustes de parcerias público-privadas a partir de contratos de pouco valor financeiro importaria em aumentar os custos. Assim, a fixação de um valor mínimo para os contratos de PPP tem justamente a finalidade de reduzir custos e trazer eficiência e ganhos de produtividade.

## **2.5 Diretrizes**

A Lei nº 11.079/2004 fixou, no art 4º, incisos I a VII, algumas diretrizes que devem ser observadas na contratação de parcerias público-privadas, as quais têm a finalidade de nortear as decisões concretas a serem tomadas pelo gestor, de forma a atingir o fim proposto, funcionando, no entender de Guimarães (2012), como normas delimitadoras.

Segundo Prado e Ribeiro (2010, p. 88), as diretrizes constantes na Lei nº 11.079/2004 “apontam as razões que justificam a celebração de uma PPP”. Carvalho Filho (2012), por sua vez, afirma que em razão da obviedade, as diretrizes não precisariam, sequer, estar expressas na lei.

A diretriz prevista no inciso I refere-se à eficiência no cumprimento das missões do Estado e no emprego dos recursos da sociedade, sendo, talvez, a que melhor traduz a vocação desse modelo de contrato (GUIMARÃES, 2012). As parcerias público-privadas foram instituídas, justamente, com a justificativa de trazer maior eficiência aos serviços públicos, que é buscar os melhores

resultados com o menor custo possível.

O respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução é a diretriz prevista no inciso II do art. 4º (BRASIL, 2004). De acordo com Prado e Ribeiro (2010), esta diretriz visa preservar o equilíbrio da relação tripartite entre o Poder Público, usuários do serviço e o prestador privado, bem como resguardar o princípio da boa-fé contratual.

O inciso III estabelece como diretriz a indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado (BRASIL, 2004). O objetivo desta diretriz é “traçar linha entre as funções exclusivamente estatais e as delegáveis a particulares na celebração de PPP” (PRADO e RIBEIRO, 2010, p. 94-95).

A responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias foi inserida, no inciso IV, como diretriz, a fim de reforçar a ideia de que os contratos e obrigações assumidas pelo Estado não devem ultrapassar a capacidade financeira para pagamento, a fim de não afetar o equilíbrio das contas públicas (CRETELLA NETO, 2005).

No inciso V foi inserida como diretriz a transparência dos procedimentos e das decisões (BRASIL, 2004). O estabelecimento desta diretriz tem por finalidade dar cumprimento ao princípio da publicidade dos atos praticados pela Administração Pública, bem como que os atos administrativos sejam motivados, além de possibilitar o exercício do contraditório às decisões que afetarem direitos dos administrados (RIBEIRO; PRADO, 2010).

Guimarães (2012) acrescenta que o cumprimento desta diretriz, além de manifestação do princípio da publicidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal, serve para o controle social do serviço público e também ao favorecimento dos valores da universalidade e da “vantajosidade”.

A diretriz constante no inciso VI prevê a repartição objetiva de riscos entre as partes (BRASIL, 2004). Esta diretriz tem como objetivo tornar o contrato de parceria público-privada mais econômico e mais eficiente.

A última diretriz prevista no art. 4º diz respeito à sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria (inciso VII) (BRASIL, 2004). Significa dizer que os contratos de parcerias devem ser modelados e ajustados de forma a não produzir prejuízos, e por outro lado visam trazer maior valorização do dinheiro público (GUIMARÃES, 2012).

A observância pela Administração Pública destas diretrizes, ao realizar procedimentos de parceria público-privada, resultará em políticas públicas que trarão benefícios para a sociedade e em

contratos bem formulados e bem implementados, com maior economia e melhor aproveitamento ao dinheiro público.

## **2.6 Garantias nas parcerias público-privadas**

Contratos de grande monta, que envolvem grandes valores, geralmente, são prestadas garantias pelas partes contratantes para garantir o adimplemento contratual em caso de descumprimento, e com as parcerias público-privadas não é diferente. Por ser um contrato em que o parceiro privado realiza investimentos e só após a realização dos investimentos é que terá o retorno dos valores, seja por meio do pagamento integral pelo poder público, no caso da concessão administrativa, seja por meio de pagamento pelos usuários com contrapartida da Administração Pública, como ocorre na concessão patrocinada.

A prestação de garantia ao parceiro privado tem o objetivo dar segurança a este de que irá receber do poder público o pagamento pelos investimentos realizados. Ribeiro e Prado (2010) explicam que o governo brasileiro é visto como mal pagador, e por isso a necessidade de garantias pelo parceiro público, inclusive para que eventuais mudanças de orientação política não afetem os fluxos financeiros dos projetos de parcerias público-privadas.

As garantias que poderão ser prestadas pela Administração Pública como forma de adimplir as obrigações pecuniárias estão previstas nos incisos do art. 8º da Lei nº 11.079/2004.

Portanto, as obrigações assumidas pela Administração Pública podem ser garantidas por meio de vinculação de receitas (inciso I), instituição ou utilização de fundos especiais (inciso II), contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público (inciso III), garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público (inciso IV), garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para esta finalidade (inciso V), e outros mecanismos admitidos em lei (inciso VI) (BRASIL, 2004).

O rol de garantias previstas no art. 8º é meramente exemplificativo, pois o próprio artigo prevê, no inciso VI, que outros mecanismos podem servir de garantia para o cumprimento das obrigações assumidas pela Administração Pública, ressalvando, contudo, que os mecanismos devem ser admitidos pela legislação vigente.

## **2.7 Repartição dos riscos dos contratos de parcerias público-privadas**

Um dos aspectos mais relevantes a ser observado quando da realização de parceria público-privada é o relacionado aos riscos, ou melhor, a distribuição adequada dos possíveis riscos que poderão afetar o contrato, tanto que foi inserido, no art. 4º, inciso VI, como diretriz a ser observada pela Administração Pública quando da implementação e contratação de uma PPP.

A adequada distribuição dos riscos visa tornar o contrato mais eficiente e mais econômico financeiramente, pois cada parte arcará com os riscos que tiver melhores condições de administrá-lo. Na visão de Guimarães (2012, p. 296), “busca-se atribuir os riscos, de acordo com sua natureza, à parte apta a, a custos mais baixos, reduzir as chances de que os prejuízos subjacentes venham a se materializar, ou não sendo isso possível, mitigar os prejuízos resultantes”.

Distribuir os riscos adequada e objetivamente diminui o valor do contrato, tornando-se mais econômico financeiramente, pois conforme ressaltam Ribeiro e Prado (2010, p. 104) “quanto mais confusa a repartição de riscos, mais elevado o preço que o parceiro privado cobrará para a implementação do projeto”. Significa dizer que se a repartição dos riscos não for objetiva, deixará margem a dúvidas, e assim o parceiro privado aumentará o valor da oferta, pois se o risco vier a se concretizar, poderá lhe ser atribuído os custos ocasionados.

Ribeiro (2011) explica que existem dois critérios que devem ser seguidos na decisão sobre a repartição de riscos, os quais ele considera de fundamental importância, por garantir a maximização da eficiência do contrato. São os seguintes: o risco deve ser alocado àquele que a um custo mais baixo pode reduzir as chances do evento indesejável se materializar ou, então aumentar a chance de não ocorrer; e o risco deve ser alocado à parte que terá melhores condições de mitigar os prejuízos resultantes do evento indesejável.

Para evitar que não haja dúvidas quanto à distribuição dos riscos, é preciso que os contratos de parcerias público-privadas sejam bem modelados e bem escritos (RIBEIRO; PRADO, 2010).

Repartir adequadamente os riscos não importa uma divisão igual entre as partes contratantes, e sim à parte que tem melhores condições de administrar o risco acaso ele venha a ocorrer, evitando, assim, que ocorram desequilíbrios nos contratos de parcerias público-privadas.

## **2.8 Sociedade de propósito específico**

A constituição de sociedade propósito específico – SPE é condição obrigatória antes da celebração do contrato de parceria público-privada, nos termos do art. 9º da Lei nº 11.079/2004, tendo como incumbência implantar e gerir o objeto da parceria (BRASIL, 2004).

O objetivo de se exigir a constituição de sociedade específico é trazer maior transparência de gestão, possibilitando verificar a origem dos recursos e se estes são suficientes para realizar os investimentos necessários e previstos no contrato (ALMEIDA, 2011).

O art. 9º, em seus cinco parágrafos, estabeleceu algumas regras que devem ser observadas quando da constituição de sociedade de propósito específico. O §1º trouxe em seu enunciado que somente mediante autorização expressa da Administração Pública, a SPE poderá efetuar a transferência do controle (BRASIL, 2004).

Di Pietro (2005) esclarece que a autorização se faz necessária para que sejam mantidas a mesma capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal para a realização do serviço, a fim de manter todas as cláusulas do contrato em vigor.

A sociedade de propósito específico poderá adotar a forma de companhia aberta, podendo negociar no mercado seus valores mobiliários (§2º do art. 9º), devendo obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas (§3º do art. 9º) (BRASIL, 2004).

Para Ribeiro e Prado (2010) os tipos societários que melhor se coadunam com a SPE são a sociedade limitada e a anônima (aberta ou fechada). Já a adoção de padrões de governança corporativa pela sociedade de propósito específico é uma faculdade, porém os autores ressaltam que a sua adoção pode trazer benefícios, gerando o aumento do valor da empresa, por torná-la mais atrativa aos investidores.

A Administração Pública não poderá ser titular da maioria do capital votante da sociedade de propósito específico (§4º do art. 9º), regra que não é aplicável em caso de inadimplemento de contratos de financiamento em que a aquisição da maioria do capital votante da SPE for por instituição financeira controlada pelo Poder Público (§5º do art. 9º) (BRASIL, 2004).

O objetivo do §5º é promover a reestruturação financeira e garantir a continuidade da prestação dos serviços (RIBEIRO; PRADO, 2010).

## **2.9 Licitação**

Quando a Administração Pública contrata a iniciativa privada para executar obras e serviços públicos, é necessário que realize procedimento licitatório para selecionar a proposta mais

vantajosa, a qual deve fazer em obediência ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Nas parcerias público-privadas a escolha e a contratação do parceiro privado também deve ser realizada mediante licitação pública, a qual deve observar as regras previstas no capítulo V da Lei nº 11.079/2004 (arts. 10 a 13) (BRASIL, 2004).

Para a contratação de PPP a licitação deve ser realizada na modalidade de concorrência (art. 10) (BRASIL, 2004), que é a modalidade prevista na Lei nº 8.666/1993 para a seleção da melhor proposta quando o valor contratual for mais elevado e também por ser a modalidade mais formal.

A exigência de prévia licitação, de acordo com Ribeiro e Prado (2010), justifica-se em razão desta ser o meio tradicional de a Administração Pública brasileira buscar a melhor proposta para o contrato e garantir igualdade de condições entre todos os possíveis contratantes.

O art. 10, em seus incisos, relaciona condicionantes que devem ser observadas para abertura do processo licitatório. No inciso I, alíneas “a” a “c”, é necessário a autorização da autoridade competente, a qual deve estar fundamentada em estudo técnico que demonstre a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação dos motivos que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada, que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais, e que observem os limites e condições da dívida pública e operações de crédito (BRASIL, 2004).

De forma a comprovar a observância de tais condicionantes, é necessário que os estudos contenham as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, em observância as normas gerais para consolidação das contas públicas (§1º do art. 10) (BRASIL, 2004).

A abertura da licitação para contratação de parceria público-privada está condicionada também a elaboração de estimativa de impacto orçamentário-financeiro nos exercício em que vigorar o contrato (inciso II), que as obrigações sejam compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e que estejam previstas na lei orçamentária anual (inciso III), estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para seu cumprimento (inciso IV), e o objeto deve estar previsto no plano plurianual em vigor (inciso V) (BRASIL, 2004).

Há necessidade ainda de a minuta do edital e do contrato serem submetidos à consulta pública (inciso VI) e sempre que o objeto contratual exigir deverá ter licença ambiental prévia (inciso VII) (BRASIL, 2004).

Para definição do valor do investimento, os estudos de engenharia deverão ter nível de detalhamento do anteprojeto, e a definição do preço para a licitação deverá ser calculada com base em valores de mercado considerando o custo global de obras semelhantes no Brasil ou no exterior (§4º do art. 10) (BRASIL, 2004).

O §3º do art. 10 estabelece que dependerá autorização legislativa específica quando a remuneração a ser paga pela Administração Pública for mais do que 70% (setenta por cento) (BRASIL, 2004).

O edital de licitação para contratação de parceria público-privada, conforme estabelece o art. 12, deverá obedecer às regras constantes na Lei nº 11.079/2004 e aos procedimentos previstos na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos, em especial a Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 2004).

O instrumento licitatório conterá a minuta do contrato, podendo prever também a exigência de garantia de proposta do licitante e o emprego dos mecanismos privados de resolução de conflitos, entre os quais, a arbitragem (art. 11, incisos I e II, da Lei nº 11.079/2004) (BRASIL, 2004).

O edital poderá prever ainda a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento (art. 13) (BRASIL, 2004), o que tem por objetivo simplificar o procedimento da licitação e trazer mais celeridade, tornando o processo mais ágil, pois reduz a quantidade de documentos a serem analisados pelo ente contratante ((RIBEIRO; PRADO, 2010), pois, havendo a inversão, primeiro se escolhe a melhor proposta, para então verificar se o licitante está habilitado para contratar com a Administração Pública.

## **2.10 Contratos**

Realizado o certame licitatório e escolhido o parceiro privado, formaliza-se, então, o instrumento contratual, em que estarão descritos todas as cláusulas e condições que deverão ser observadas durante a sua vigência.

Os contratos de parcerias público-privadas são celebrados entre o parceiro público (Administração Pública) e o parceiro privado (concessionário) para execução de serviços e obras públicas, que reverterão, direta ou indiretamente, para os cidadãos, envolvendo valores elevados e prazos longos. Por esta razão, todos os direitos e obrigações das partes envolvidas devem estar

descritos de forma clara e objetiva, de forma a trazer maior segurança jurídica a transação.

Motta (2011) ressalta que contratos bem formulados e bem escritos visam trazer segurança jurídica as avenças formalizadas, possibilitando aos contratos de parcerias público-privadas ultrapassar incômodos e eficazes as mudanças político-administrativas.

As regras relacionadas aos contratos de parcerias público-privadas e os conteúdos que devem estar previstos em suas cláusulas estão especificadas no art. 5º da Lei nº 11.079/2004, que estabelece no caput que estas devem atender, no que couber, ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões Públicas), em que estão relacionadas, nos incisos I a XV, cláusulas essenciais dos contratos de concessões.

Os incisos I a XI do art. 5º estabelecem que as cláusulas dos contratos devem prever prazo de vigência, penalidades aplicáveis às partes, repartição de riscos entre as partes, forma de remuneração e de atualização de valores dos contratos, mecanismos de preservação da atualidade da prestação dos serviços, inadimplência do parceiro público, critérios de avaliação do desempenho do parceiro privado, prestação de garantias suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos, compartilhamento de ganhos econômicos, bens reversíveis, cronogramas para repasse das parcelas do aporte de recursos (BRASIL, 2004).

Nos termos do §2º, incisos I a II, do art. 5º, os contratos poderão prever também cláusulas que definam requisitos e condições em que o parceiro público autorizará a transferência da sociedade de propósito específico para os seus financiadores, possibilidade de emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto em relação às obrigações pecuniárias da Administração Pública, e a legitimidade destes para receber indenizações por extinção antecipada do contrato (BRASIL, 2004).

A possibilidade de os financiadores assumirem o controle da concessionária (sociedade de propósito específico), de acordo com Ribeiro e Prado (2010), foi uma inovação trazida pela Lei nº 11.079/2004, sendo chamado de *step-in-rights*, que são instrumentos consolidados nos países anglo-saxônicos, que tem por objetivo possibilitar que o financiador, juntamente com o poder concedente, atue em prol do interesse público, no sentido de monitorar a situação financeira da concessionária para tentar reestruturá-la financeiramente.

Nos contratos de parcerias público-privadas deverão ser previstos também cláusulas que especifiquem como poderão ser feitas as contraprestações pela Administração Pública, que segundo o art. 6º, incisos I a V, da Lei nº 110.019/2004, podem ser por meio de ordem bancária, cessão de

créditos não tributários, outorga de direitos em face da Administração Pública, outorga de direitos sobre bens públicos dominicais, além de outros meios admitidos em lei (BRASIL, 2004).

Os parágrafos do art. 6º dispõem que os contratos de parcerias público-privadas podem prever também sobre o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculado ao seu desempenho, de acordo com metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no próprio contrato, e também sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis (BRASIL, 2004).

Estes dispositivos traçam a própria essência da parceria público-privada, que é trazer maior eficiência e qualidade aos serviços públicos. Ao prever remuneração variável vinculada ao desempenho, de acordo com metas e padrões de qualidade, instiga o parceiro privado, a prestar serviços melhores e conseqüentemente receberá remuneração maior, como se fosse um prêmio.

Neste sentido, Ribeiro e Prado (2010, p. 193) afirmam que “a previsão legal da variação do valor do pagamento de acordo com a *performance* do parceiro privado – o que torna o incentivo econômico para o cumprimento das metas contratuais”.

Para que haja o pagamento da contraprestação do parceiro público, é obrigatório que seja disponibilizado o serviço objeto do contrato de parceria público-privada (art. 7º da Lei nº 11.079/2004) (BRASIL, 2004).

Ao comentar o artigo em questão, Ribeiro e Prado (2010) entendem que não é necessária a efetiva execução do serviço objeto do contrato, bastando a sua disponibilização, ou seja, que sejam oferecidas as condições necessárias para o serviço ser executado.

O §1º do art. 7º dispõe que o contrato pode prever o pagamento da contraprestação relativa à parcela fruível do serviço. Já o §2º do artigo citado prevê que havendo aporte de recursos pelo parceiro público, as contraprestações devem ser proporcionais as etapas efetivamente executadas pelo parceiro privado (BRASIL, 2004).

Ribeiro e Prado (2010) explicam que estes dispositivos têm a finalidade de permitir a realização de contraprestação parcial, mas ressaltam que a parcela do serviço deve ser efetivamente fruível, e não apenas potencialmente, porque neste caso não traria utilidade econômica ao usuário.

## **2.11 Controle e fiscalização de parcerias público-privadas**

A Administração Pública possui o dever de prestar contas de todos os seus atos, os quais

devem ser efetuados em observância a legislação em vigor e em respeito aos princípios administrativos, norteadores de seus atos e ações.

Zymler e Almeida (2005, p. 315) a respeito, escrevem que “um dos fundamentos da República é o controle exercido sobre os atos dos gestores da coisa pública”, e por esta razão “a Administração Pública deve pautar sua atuação pela observância das determinações constitucionais e legais e submeter-se a um sistema de controle dessa observância”.

As parcerias público-privadas são contratos que tem como objeto a execução de serviços e a realização de obras públicas e/ou o fornecimento e instalação de equipamentos, e uma das partes contratantes sempre é a Administração Pública, que tem a obrigação de pagar o valor integral ou parcial, conforme a modalidade, da contraprestação ao parceiro público, para a realização de objetivos de interesse coletivo.

Por esta razão, os contratos de parcerias público-privadas se submetem a todos os controles e fiscalizações que a Administração Pública se submete. Zymler e Almeida (2005) acrescentam que além da estrutura democrática e republicana que o Brasil possui, estes contratos possuem importante relevância social, econômica e política, que acarreta a necessidade de atuação dos órgãos de controle.

Para Di Pietro (2005), a Lei nº 11.079/2004 não possui normas gerais sobre o controle das PPPs, e que assim, conduz a aplicação das mesmas formas de controle previstas na lei que disciplina as concessões comuns ou tradicionais. Segundo a autora, a Lei nº 11.079/2004 contém algumas normas no capítulo referente a “Disposições Aplicáveis à União” que prevê o controle pelo Congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas, pelo particular, e também pelos Ministérios e Agências Reguladoras. Além disso, a autora ressalta que todos os controles previstos na Constituição Federal não podem ser afastados, quais sejam, controle político, financeiro, administrativo, judicial, bem como o controle popular e o exercido pelo Ministério Público.

De forma semelhante, Fernandes (2008) entende que as parcerias público-privadas devem ser controladas e fiscalizadas, e ressalta que deve ser realizada em todas as fases do processo de contratação, que vai desde a opção pela PPP, pelo exame econômico-financeiro, até a avaliação da eficiência dos serviços executados.

O acompanhamento e a fiscalização das parcerias público-privadas, no entendimento de Modesto (2005), tem o objeto de fazer com que elas atinjam os seus objetivos, que é trazer mais qualidade e eficiência aos serviços públicos, sem, contudo, aumentar o endividamento da máquina

pública.

Todo o controle e fiscalização exercidos nas parcerias público-privadas são importantes para que estas apresentem os melhores resultados com os menores custos para o erário.

No entanto, este trabalho resumir-se-á ao controle e à fiscalização exercidos pelos Tribunais de Contas sobre parcerias público-privadas, o qual será melhor estudado no item a seguir.

### 2.11.1 Controle exercido pelos Tribunais de Contas

Os Tribunais de Contas brasileiros possuem um importante papel na fiscalização e no controle dos atos dos gestores da coisa pública, sendo que suas atribuições estão previstas na Constituição Federal, neste caso, para o Tribunal de Contas da União, e nas respectivas constituições estaduais, em que estão previstas as atribuições dos Tribunais de Contas Estaduais, e nas leis orgânicas dos municípios em que há Tribunal de Contas Municipal, como é o caso dos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro (únicos municípios que possuem Tribunal de Contas Municipal).

O controle efetuado pelos Tribunais de Contas é chamado de controle externo, sendo que no exercício desse controle os referidos Tribunais, que são órgãos autônomos e independentes, atuam como órgãos auxiliares do Poder Legislativo (Senado e Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, conforme o caso), fiscalizando os atos do Executivo, Judiciário e do próprio Legislativo.

Dentre suas atribuições, os Tribunais de Contas devem fiscalizar e controlar os contratos de parcerias público-privadas, ante o fato que estes contratos são celebrados pela Administração Pública, bem como o objeto contratual tem como destinação, direta e/ou indiretamente, a coletividade.

Na Lei nº 11.079/2004, no art. 14, §5º, há previsão de envio ao Tribunal de Contas da União, pelo órgão gestor de parceria público-privada, de relatório de desempenho dos contratos de PPP (BRASIL, 2004). Apesar de estar no capítulo referente a “Disposições Aplicáveis à União” numa interpretação extensiva, no nível estadual e municipal há a obrigação de enviar relatórios aos Tribunais de Contas Estaduais.

A fiscalização e o controle das parcerias público-privadas pelos Tribunais de Contas vai além da análise de relatórios, indo desde sua implementação, ao efetuar a análise do procedimento

licitatório, passando pela análise do procedimento de contratação, e por fim a análise de toda a execução contratual, atuando, portanto, de forma prévia e concomitante.

Na fiscalização das parcerias público-privadas, os Tribunais de Contas analisam aspectos relacionados à legalidade, isto é, verificam se houve o respeito a legislação em vigor, em especial se os preceitos constantes na Lei nº11.079/2004 foram observados pela Administração Pública, bem como se as parcerias público-privadas apresentam vantagens econômicas e financeiras ao Poder Público.

Cada Tribunal de Contas, de acordo com os respectivos regimentos internos e conforme sua estrutura, efetua o controle e a fiscalização de parcerias público-privadas firmadas no âmbito de atribuição.

No capítulo seguinte, descrever-se-á como o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais está estruturado para efetuar a fiscalização e o controle das parcerias público-privadas firmadas no âmbito de sua atribuição, para então analisar como o referido Tribunal efetuou a fiscalização de edital de licitação que tinha por objetivo a contratação de parceria público-privada.

### **3 ESTUDO DE CASO**

Este capítulo tem por objetivo descrever a análise realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG de edital de concorrência pública, que foi formalizado para a contratação de parceria público-privada.

Para tanto, primeiramente, será descrito como a pesquisa foi realizada, quais os procedimentos metodológicos utilizadas, ou seja, qual o tipo de pesquisa que será adotado e os

instrumentos de coleta e análise dos dados, etc.

Na sequência, far-se-á uma apresentação do TCE/MG, descrevendo suas principais atribuições, como está organizado e como está estruturado para efetuar a fiscalização e o controle de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de parcerias público-privadas firmadas no âmbito de sua competência.

Por fim, descrever-se-ão os Processos n<sup>os</sup> 873.703 e 876.34, que tramitaram perante o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e que analisaram, respectivamente, os editais de Concorrências Públicas n<sup>os</sup> 003/2012 e 004/2012, os quais tinham por finalidade a contratação de parceria público-privada.

### **3.1 Metodologia do Estudo de Caso**

Para a realização do presente trabalho, a pesquisa será efetuada em dois aspectos diferentes, quais sejam, revisão bibliográfica e consulta à legislação, além de consulta documental e observação *in loco*.

A pesquisa bibliográfica e a consulta legislação relacionada ao tema objeto de estudo se mostrou necessária para construir o referencial teórico e dar suporte à pesquisa, que possibilitará fazer comparações com os resultados obtidos. Este aspecto tem a finalidade de trazer conceitos sobre parceria público-privada e as principais características relacionadas ao tema.

No segundo aspecto, foram consultados os autos dos Processos n<sup>os</sup> 873.703 e 876.34, que tramitaram perante o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Com o objetivo de efetuar a análise documental dos referidos processos, a pesquisadora efetuou visita à instituição, localizada na capital do Estado de Minas Gerais, no dia 22 de maio do ano em curso, oportunidade em que teve acesso dos referidos processos, e pode coletar os dados necessários para a realização do presente trabalho.

Para ter acesso aos autos dos processos, a pesquisadora contatou com a Coordenadora da Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas, que além de sanar eventuais dúvidas surgidas da análise documental, relatando como ocorreu toda a tramitação dos processos, possibilitou o contato que permitiu o acesso dos autos e sua publicação, conforme autorização anexa.

Assim, dada as características da pesquisa, esta se classifica como estudo de caso, que é

conceituado por Yin (2010) como o estudo empírico que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto real, notadamente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes.

Trata-se, portanto, de estudo de caso descritivo, que tem por objetivo relatar como foi a tramitação dos processos analisados perante o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, relacionando com a fundamentação teórica trazida, para então identificar os aspectos relevantes que possibilitarão apresentar os resultados da pesquisa.

Assim, delineada a pesquisa, esta resultou em uma abordagem qualitativa, possibilitando ao pesquisador apresentar as características mais peculiares do objeto estudado, que segundo Rauen (2002, p. 198) reflete “a especificidade e as relações dos elementos de conteúdo traduzem a significação da mensagem analisada”, ou seja, permite a pesquisadora interpretar e compreender os dados para responder o problema apresentado.

### **3.2 Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais tem sede em Belo Horizonte, capital do Estado de Minas Gerais, localizando-se na Avenida Raja Gabaglia, nº 1315, Bairro Luxemburgo, com jurisdição própria e privativa sobre as matérias e pessoas sujeitas a sua competência.

O TCE/MG foi criado pela Constituição Mineira de 1935, sendo que a atual organização é baseada na Constituição Estadual de 1989. Compõem-se de 07 (sete) Conselheiros, sendo um Conselheiro Presidente, um Vice-Presidente e um Corregedor. Possui 03 (três) Auditores, com previsão legal para até quatro, que substituem os Conselheiros em caso de impedimentos ou ausência destes (MINAS GERAIS, 1989).

É o órgão de controle externo da gestão dos recursos públicos estaduais e municipais, sendo auxiliar do Poder legislativo, compreendendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e abrange os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de atos que gerem receita ou despesa pública.

As principais competências do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais estão previstas no art. 76 da Constituição Estadual e no art. 3º da Lei Complementar nº 102/2008, do Estado de Minas Gerais (Lei Orgânica do TCE/MG), que dispõe sobre a organização do Tribunal

de Contas e dá outras providências, merecendo destaque as seguintes: apreciar as contas prestadas, anualmente, pelo Governador do Estado de Minas Gerais e pelos prefeitos municipais; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos; apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal; fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo estado a municípios, através de convênios, e de subvenções a entidades privadas; fiscalizar os atos de gestão da receita e da despesa pública; fiscalizar os procedimentos licitatórios, de modo especial os editais, as atas de julgamento e os contratos celebrados; fiscalizar contrato, convênio, ajuste ou instrumento congêneres que envolva a concessão, a cessão, a doação ou a permissão de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, de responsabilidade do Estado ou de Município; entre outras (MINAS GERAIS, 1989; MINAS GERAIS, 2008).

A estrutura organizacional do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais é assim integrada: Auditoria, Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, Tribunal Pleno, Câmaras, Presidência, Vice-Presidência, Corregedoria, Ouvidoria, Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo e Serviços Auxiliares, sendo que as competências de cada um estão estabelecidas na Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas tem a missão de guarda da lei e fiscal de sua execução, promovendo a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal, as medidas de interesse da Justiça, da administração e do erário, além de outras atribuições estabelecidas no Regimento Interno. Participa das sessões do Pleno e das Câmaras (MINAS GERAIS, 2008).

O Tribunal Pleno é constituído pela totalidade dos Conselheiros, competindo emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado, deliberar sobre licitações, emitir parecer sobre consultas, deliberar acerca da realização de fiscalizações, decidir sobre denúncia e representação, deliberar sobre prejulgados, dentre outras atribuições (MINAS GERAIS, 2008).

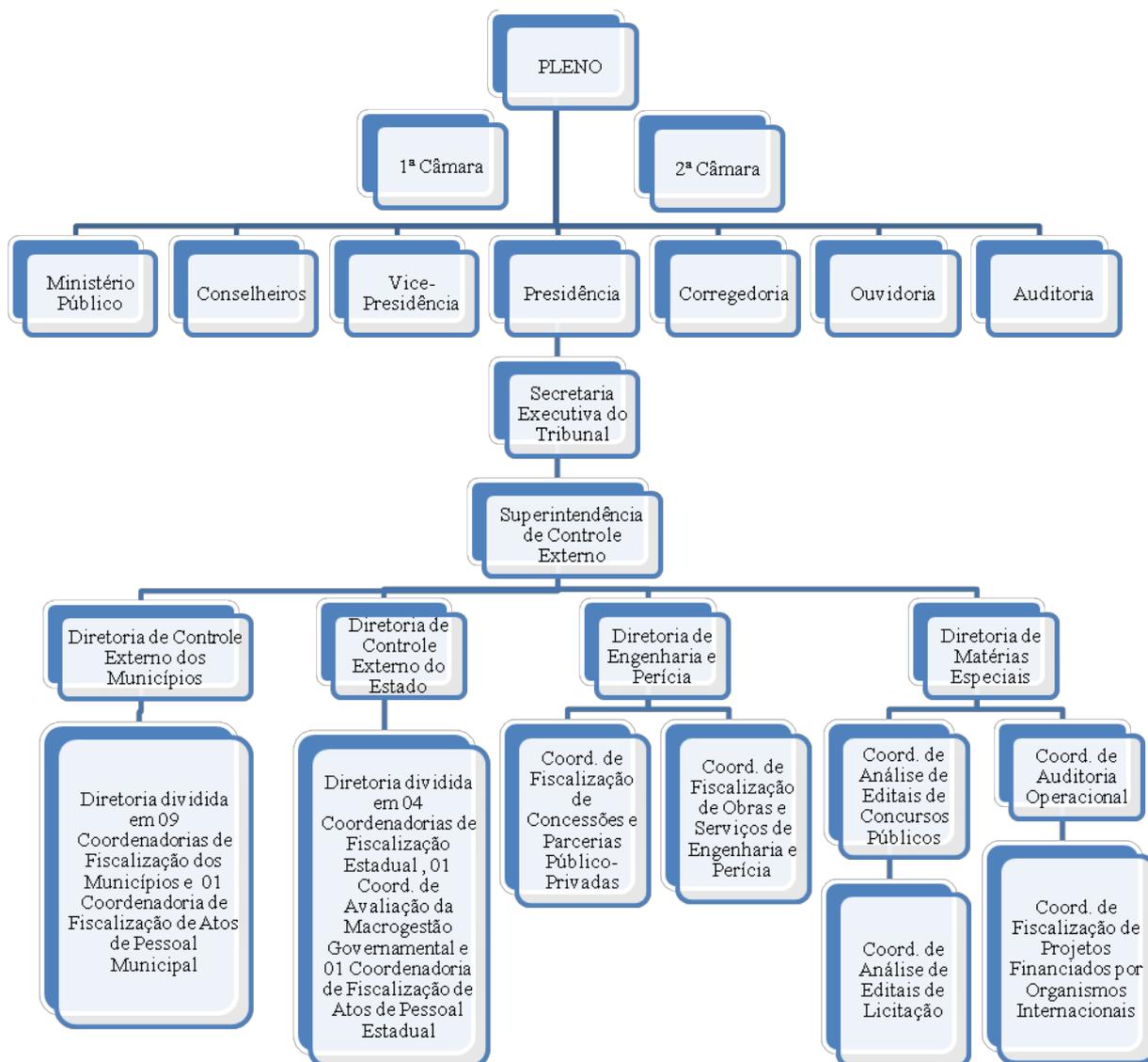
O TCE/MG possui duas Câmaras, as quais são compostas cada uma por três Conselheiros. Integram cada Câmara 02 Auditores. As Câmaras têm competência para emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelos prefeitos municipais, julgar contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens ou valores públicos, deliberar acerca de atos de receita e despesa estaduais e municipais, deliberar sobre licitações, decidir sobre denúncia e representação em matéria de sua competência, além de outras atribuições (MINAS GERAIS, 2008).

Para realização de suas atividades-fim, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais possui uma Superintendência de Controle Externo, composta por 04 (quatro) diretorias, cada qual

subdividida em coordenadorias, com atribuições específicas, conforme definido em Resolução, editada pelo TCE/MG para este fim (MINAS GERAIS, 2008).

O organograma, a seguir, apresenta de forma sintética como o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais está organizado e estruturado para efetuar suas atividades-fim.

Figura 1. Organograma do TCE/MG



Fonte: Adaptado do organograma do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <[http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Organograma/Organograma\\_TCEMG\\_2013\\_12\\_04\\_2013.pdf](http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Organograma/Organograma_TCEMG_2013_12_04_2013.pdf)>. Acesso em: 07 ago 2013.

É de atribuição das coordenadorias a análise técnica das matérias submetidas para apreciação pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que após análise por uma das coordenadorias o processo segue para manifestação de um Conselheiro Relator, designado para

este fim, que apresenta seu voto para julgamento a ser realizado por uma das Câmaras ou pelo Pleno, conforme o caso, após manifestação de um representante Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

### 3.2.1 Fiscalização de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de parcerias público-privadas pelo TCE/MG

Dentre suas competências, o TCE/MG possui a missão de fiscalizar os procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de parcerias público-privadas firmadas no âmbito de sua atribuição, ou seja, firmadas no território mineiro pelo Estado de Minas Gerais e respectivos municípios.

A coordenadoria responsável pela fiscalização de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de parcerias público-privadas é a Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas, integrante da Diretoria de Engenharia e Perícia, a qual está subordinada a Superintendência de Controle Externo.

A Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas é a Unidade Técnica ou Órgão Técnico do TCE/MG específico para efetuar a fiscalização de concessões comuns ou tradicionais e PPPs, com atuação no âmbito do executivo estadual e municipal, atuando nas fases de planejamento, licitação e execução contratual, sendo que suas competências estão previstas na Resolução nº 05/2013, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Dentre as competências estabelecidas na referida Resolução citam-se: fiscalizar as concessões e parcerias público-privadas; auxiliar a Diretoria de Engenharia e Perícia na elaboração do plano anual de fiscalização referente à sua área de atuação; propor normas, manuais e ações referentes à sua área de atuação; realizar fiscalização por meio de acompanhamento, levantamento, monitoramento quanto ao cumprimento das decisões do Tribunal, inspeção, auditoria ou outro procedimento de controle externo previsto no Regimento Interno, relativos à sua área de atuação; examinar os processos de sua competência, instruindo-os com relatórios técnicos conclusivos; examinar os recursos interpostos contra decisões do Tribunal, proferidas em processos de sua competência; oferecer subsídio ao exame de consultas referentes à sua área de atuação, quando solicitado pela unidade competente; requisitar certidões sobre a regularidade jurídica ou fiscal de empresas que contratam com a Administração Pública, bem como sobre a idoneidade das notas

fiscais por elas emitidas, junto aos órgãos ou entidades governamentais competentes; entre outras (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2013).

A Unidade Técnica de Fiscalização de Parcerias Público-Privadas do TCE/MG é composta, atualmente, por uma coordenadora, quatro auditoras de controle externo (nível superior), uma técnica de controle externo (nível médio) e por duas estagiárias.

Em linhas gerais, a fiscalização do TCE/MG, por meio da Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas, visa verificar se os projetos estão alinhados às políticas públicas; garantir a transparência e a competitividade do procedimento licitatório; avaliar as condições de governança e segurança jurídica dos contratos; proceder avaliações periódicas; analisar a validade do modelo em relação aos objetivos pretendidos; realizar monitoramento contínuo, verificar se as condições técnicas, ambientais, legais, financeiras, alocação de riscos foram devidamente conjugadas no modelo econômico adotado (IKEMURA, 2013).

Para subsidiar o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no controle e na fiscalização de procedimentos relativos à contratação de parcerias público-privadas, foi editada a Instrução Normativa nº 06/2011 pelo referido Tribunal, que tem como objetivo delinear as etapas de fiscalização, contemplando a documentação processual mínima, que apresente os registros que fundamentam as tomadas de decisão do ente público e o acompanhamento da execução do contrato de PPP.

A Instrução Normativa nº 06/2011 está assim estruturada: no Capítulo I – “Disposições Preliminares” apresenta conceitos relacionados a parcerias público-privadas. O Capítulo II – “Controle das Parcerias Público-Privadas” é dividido em duas seções, a Seção I tem como título “Fiscalização das Parcerias” e a Seção II foi intitulada de “Contratos Acessórios”. O Capítulo III é destinado as “Disposições Finais” (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2011).

De acordo com o estabelecido na Instrução Normativa, o TCE/MG acompanhará e fiscalizará todos os procedimentos relacionados à contratação de empreendimentos de parcerias público-privadas nas etapas de planejamento, licitação, formalização de contrato e suas alterações, bem como a execução contratual.

A Instrução Normativa nº 06/2011 estabelece os procedimentos que devem ser observados em cada empreendimento de parceria público-privada e quais os documentos que devem ser providenciados em cada etapa, para que ocorra o devido o acompanhamento e a fiscalização pelo

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

### **3.3 Descrição do caso**

Nos itens a seguir será descrita a análise efetuada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais dos editais de Concorrências Públicas n°s 003/2012 e 004/2012, ambos promovidos pela Prefeitura Municipal de Campina Verde/MG, os quais foram analisados, respectivamente, nos Processos n°s 873.703 e 876.343.

Os editais possuem objetivos semelhantes, qual seja, a realização de licitação na modalidade concorrência, para a formalização de contrato de parceria público-privada, destinada ao fornecimento, à instalação, à operação e à gestão, pelo prazo de 30 (trinta) anos, de uma usina de tratamento térmico – através de pirólise em conjunto com plasma – de resíduos sólidos urbanos, industrial, hospitalar e restos de construção civil, para a destinação final dos resíduos municipais, e também para a redução do passivo ambiental do Município de Campina Verde com a reutilização dos resíduos depositados no atual depósito municipal (lixão).

#### **3.3.1 Processo n° 873.703**

O Processo n° 873.703 trata-se de denúncia formulada pela empresa Sanecol Saneamento Ambiental e Ecológico Ltda, a qual noticiou perante o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais a existência de vícios no edital de Concorrência Pública n° 003/2012, promovido pela Prefeitura Municipal de Campina Verde/MG, e requereu a concessão de medida liminar para que fosse suspenso o processo licitatório.

A empresa denunciante, juntamente com a denúncia, anexou cópia do processo licitatório, composto pelo Edital e Anexo I, que corresponde ao Termo de Referência.

No edital de Concorrência Pública n° 003/2012 estão descritos o objeto a ser licitado, o tipo de licitação, condições de participação e credenciamento das empresas interessadas em participar do certame licitatório, condições para habilitação, forma de apresentação dos documentos de habilitação e das propostas, forma de julgamento das propostas, recursos cabíveis, condições de adjudicação e pagamento, penalidades, aceitação do objeto contratual e disposições gerais.

Realizado exame de admissibilidade pelo Conselheiro Presidente do TCE/MG, este determinou a autuação do processo como denúncia, bem como o encaminhamento, após distribuição, ao Conselheiro Relator, que em sua manifestação, determinou o encaminhamento dos autos a Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas para análise, a qual deveria ser efetuada em 04 (quatro) dias, em razão de que a sessão para a abertura das propostas do certame licitatório estaria prevista para ocorrer neste prazo.

A Coordenadoria, então, procedeu a sua análise, concluindo que o edital da Concorrência Pública nº 03/2012, promovida pela Prefeitura Municipal de Campina Verde, não seria passível de retificações ou correções, ante a constatação de falta de fundamentação para o procedimento. Diante disso, o Órgão Técnico entendeu que a licitação não poderia ter prosseguimento, em razão do descumprimento de preceitos básicos da Lei Federal nº 11.079/2004.

O Órgão Técnico do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais chegou a esta conclusão após verificação de que cláusulas e condições essenciais do procedimento licitatório não estavam de acordo com as diretrizes e demais disposições relativas à contratação de parceria público-privadas, estabelecidas na legislação sobre o tema.

Após discorrer sobre as diretrizes a serem observadas nas contratações de PPPs e demais disposições obrigatórias, previstas na Lei nº 11.079/2004, a Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas passou a análise perfunctória do edital de Concorrência Pública nº 003/2012 e identificou a existência de diversas irregularidades, em ofensa à referida lei.

Foi identificado que a ofensa mais gritante à Lei nº 11.079/2004 referia-se ao critério de julgamento adotado, pois a fórmula prevista para julgamento das propostas apresentou critério não previsto em lei, além de não representar critério objetivo de julgamento.

Não houve no edital definição do valor do contrato, o que impossibilitava de se inferir se poderia ser adotada a modalidade de PPP, pois, conforme estabelece o § 4º, inciso I, do art. 2º da Lei nº 11.079/2004, o contrato não pode ser inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais).

Além dessas irregularidades, o Órgão Técnico afirmou que não foram elaborados estudos técnicos que demonstrassem a conveniência e a oportunidade da contratação de parceria público-privada, bem como não foi indicada a repartição de riscos entre as partes, não foram estabelecidos critérios objetivos de avaliação de desempenho do parceiro privado, não houve previsão para compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado, além de não ter havido indicação da obrigatoriedade de Sociedade de Propósito

Específico.

Na sequência, os autos do Processo nº 873.703 retornaram ao Conselheiro Relator, que, com base na análise procedida pela Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas, em decisão monocrática, concedeu a medida liminar pleiteada pela empresa Sanepar Saneamento Ambiental e Ecológico Ltda, e determinou a intimação do Prefeito Municipal de Campina Verde e do Presidente da Comissão Permanente de Licitação do município para que suspendessem a Concorrência Pública nº 003/2012, com imposição de multa para o caso de descumprimento.

Após serem devidamente intimados, o Prefeito Municipal de Campina Verde e o Presidente da Comissão Permanente de Licitação informaram que efetuaram a anulação do processo licitatório que tinha por objetivo a formalização de contrato de parceria público-privada.

Em obediência ao disposto no Regimento Interno do TCE/MG, o Conselheiro Relator encaminhou os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para emissão de parecer, tendo este órgão se manifestado pela extinção do processo sem resolução de mérito, por perda do objeto, bem como pela intimação do Prefeito Municipal e do Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Campina Verde, para que, se deflagrar novo procedimento licitatório com o mesmo objeto que não reincida nas irregularidades apontadas na denúncia e que encaminhe ao TCE/MG o instrumento convocatório e a fase interna do certame licitatório.

Os autos, a seguir, retornaram ao Conselho Relator, que verificou que o Prefeito Municipal de Campina Verde encaminhou ao TCE/MG cópia do edital de Concorrência Pública nº 004/2012, que tinha como objetivo a formalização de contrato de parceria público-privada, o qual fora elaborado em substituição ao edital de Concorrência Pública nº 003/2012, que fora anulado anteriormente.

Em razão disso, o Conselheiro Relator determinou a autuação do documento encaminhado pelo Prefeito Municipal de Campina Verde como Edital de Licitação, com sua distribuição por dependência e ser apensado aos autos do processo ora descrito, passando a serem analisados e decididos simultaneamente.

O processo autuado como Edital de Licitação recebeu o nº 876.343, que será descrito sinteticamente no item a seguir.

### 3.3.2 Processo nº 876.343

O Processo nº 876.343, autuado como Edital de Licitação, foi iniciado quando do envio, pelo Prefeito Municipal de Campina Verde, do edital de Concorrência Pública nº 004/2012, promovida pela Prefeitura Municipal de Campina Verde.

O edital nº 004/2012 foi lançado em substituição ao edital nº 003/2012, que teve seu prosseguimento suspenso por decisão do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, e então anulado pela Prefeitura Municipal de Campina Verde. O objeto e as cláusulas do edital nº 004/2012 são semelhantes ao do edital nº 003/2012.

Em razão da semelhança do objeto licitatório dos editais das Concorrências Públicas nºs 003/2012 e 004/2012, os Processos nº 873.703 e nº 876.343 foram apensados, por determinação do Conselheiro Relator, o qual identificou ainda que para análise do certame licitatório seria necessário o encaminhamento de toda a documentação pertinente, inclusive a relativa à fase interna do procedimento.

O Prefeito Municipal de Campina Verde, em atendimento a intimação recebida do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, apresentou cópia integral do processo licitatório referente à Concorrência Pública nº 004/2012, dentro do prazo concedido de 48 horas.

O Conselheiro Relator, após o envio da cópia integral do processo licitatório pelo Prefeito Municipal de Campina Verde, determinou o envio dos autos a Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas para análise técnica do edital da Concorrência Pública nº 004/2012, dentro de 10 dias, em razão de que a abertura da sessão do certame licitatório aconteceria neste prazo.

Diante da determinação do Conselheiro Relator, a Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas procedeu a análise do edital e anexos, bem como dos documentos relativos à fase interna do procedimento licitatório e verificou que o edital da Concorrência Pública nº 004/2012 apresentava diversas irregularidades, as quais serão descritas no item a seguir, não sendo passível de retificações ou correção, por falta de fundamentação para o procedimento, e portanto, a licitação não poderia ter prosseguimento, pois não bastaria correções pontuais, sendo imprescindível que o procedimento licitatório fosse completamente corrigido.

O Conselheiro Relator, baseado no relatório da Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas, determinou monocraticamente a suspensão da Concorrência Pública nº 004/2012, decisão esta que precisava ser referendada pela Segunda

Câmara do TCE/MG, nos termos previstos no Regimento Interno, a qual foi devidamente efetuada na sequência.

Devidamente intimados para suspender a licitação referente à Concorrência Pública nº 004/2012, o Prefeito Municipal de Campina Verde e o Presidente da Comissão de Licitação informaram que decidiram, novamente, anular o procedimento licitatório.

Na sequência, os autos do Processo nº 876.343, por determinação do Conselheiro Relator, foram encaminhados para emissão de parecer pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, que se manifestou pela extinção do processo sem resolução do mérito, por perda do objeto.

Encaminhados os autos do processo ao Conselheiro Relator, este apresentou proposta de voto perante a Segunda Câmara, no sentido de arquivar os autos dos Processos nºs 873.703 e 876.343, sem resolução de mérito, diante da perda do objeto, e determinar a intimação do Prefeito Municipal de Campina Verde para que, caso seja deflagrado novo procedimento com objeto semelhante que não reincida nas mesmas irregularidades e que encaminhe cópia do procedimento licitatório no prazo de cinco dias após a publicação do aviso de licitação, sob pena de pagamento de multa diária.

O voto do Conselheiro Relator foi aprovado por unanimidade pela Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em sessão realizada para este fim, sendo, então, providenciada a publicação da decisão e, na sequência, o arquivamento de ambos os processos.

### 3.3.2.1 Análise efetuada pela Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas

A Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas analisou a cópia integral do processo licitatório da Concorrência Pública nº 004/2012, que foi encaminhado pelo Prefeito Municipal de Campina Verde, constando de solicitação para a realização de processo licitatório, Lei Autorizativa Municipal nº 1.854/2011, despacho da seção de compras, despacho do prefeito que autoriza a abertura do procedimento, portaria nomeando a comissão permanente de licitação, certidão de autuação de licitação na modalidade concorrência, solicitação de parecer jurídico.

Além desses documentos, foram encaminhados Minuta do Edital de Concorrência nº 004/2012, em que estão descritos o objeto a ser licitado, o tipo de licitação, condições de

participação e credenciamento das empresas interessadas em participar do certame licitatório, condições para habilitação, forma de apresentação dos documentos de habilitação e das propostas de preço e técnica, forma de julgamento das propostas de preço e técnica, recursos cabíveis, condições de adjudicação e pagamento, penalidades, aceitação do objeto contratual e disposições gerais.

Juntamente com os demais documentos foram apresentados os anexos de I a IX, que se referem ao parecer jurídico, despacho que designou data e hora de abertura dos envelopes de habilitação e proposta de preços, edital de Concorrência Pública nº 004/2012 e publicação do aviso das datas de licitação.

Com base na documentação citada, a Unidade Técnica efetuou sua análise, que consistiu no apontamento de questões consideradas relevantes, não só ao atendimento das principais diretrizes e disposições relativas à contratação de PPP, dispostas na Lei Federal nº 11.079/2004, como também a aspectos relacionados ao tratamento dos resíduos sólidos com geração de energia.

O Órgão Técnico, em sua análise, identificou que, apesar de sido efetuadas alterações no edital, permaneceram irregularidades que ensejaram a suspensão da licitação do edital da Concorrência Pública nº 003/2012, quais sejam; critério de julgamento não previsto em lei; ausência da definição do valor do contrato; descumprimento de preceitos legais das PPPs.

Dentre os preceitos legais descumpridos das PPPs, presentes na Lei nº 11.079/2004, foram citados os seguintes: a) não restou demonstrada a compatibilidade entre o prazo do contrato e a amortização dos investimentos (art. 5º, I); b) não foi exigida a prestação de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos pelo parceiro privado (art. 5º, VIII); c) não foi indicada a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária (art. 5º, III), em desacordo também com a diretriz estabelecida no art. 4º, relativa à repartição objetiva de riscos entre as partes; d) não foram estabelecidos critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado (art. 5º, VII); e) não houve previsão para o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado (art. 5º, IX); e não houve a indicação da obrigatoriedade de constituição de uma sociedade de propósito específico – SPE.

Da análise relativa à fase interna do procedimento licitatório, a Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas identificou o não atendimento, pela

Prefeitura Municipal de Campina Verde, ao disposto no art. 10 da Lei nº 10.079/2004, que visa atender as diretrizes estabelecidas no art. 4º do mesmo diploma legal, uma vez que não foram realizados estudos técnicos que justificassem o valor e prazo de vigência do contrato, bem como a sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas do projeto de parceria.

Conforme a Coordenadoria, a realização de estudos técnicos, previsto no art. 10 e seus incisos, fazem-se necessários para demonstrar a conveniência e a oportunidade da contratação (inciso I, alínea “a”), para demonstrar a compatibilidade com as metas fiscais (inciso I, alínea “b”), para demonstrar o impacto no limite de endividamento (inciso I, alínea “c”), e ainda para simular as consequências orçamentárias da celebração da PPP durante a vigência contratual (inciso II).

A Unidade Técnica ressaltou também a necessidade de a minuta do edital e do contrato serem submetidos à consulta pública, de forma antecedente a elaboração do edital definitivo, bem como a necessidade de licença ambiental prévia, conforme exigem os incisos VI e VII do art. 10.

Na sequência, a Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas analisou aspectos relacionados à tecnologia para tratamento de resíduos, destacando que existem diversas opções envolvendo processos térmicos para tratamento de resíduos, além da prevista no edital que é por meio de pirólise em conjunto com plasma.

Por esta razão, a Unidade Técnica entendeu que o processo a ser adotado deveria passar por uma avaliação profunda das técnicas existentes, adequadas à realidade do município e aos ditames legais, e deveria ser compatível com as políticas públicas que propiciem a adesão ao modelo ambientalmente sustentável.

Ressaltou também que é tendência mundial o estabelecimento de políticas públicas para redução, reutilização e reciclagem dos resíduos, tendência que está sedimentada na Lei Federal nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. No entanto, a Unidade Técnica identificou que o edital previu que quanto maior for a quantidade de resíduos entregues na usina, maior será a remuneração da concessionária, o que faz com que a atuação desta seja no sentido inverso da política nacional de resíduos sólidos.

De acordo com a Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas é obrigação legal de o município minimizar os resíduos, o que deve ser considerado nos estudos de viabilidade, pois se trata de risco de demanda, além de possível risco de licenciamento ambiental existente, que devem ser observados pela Administração quando da elaboração de estudos técnicos.

Além disso, a Unidade Técnica apontou em seu relatório que o edital da Concorrência Pública nº 004/2012 previu o pagamento pelo Município de Campina Verde (Poder Concedente) de contraprestação do tratamento de resíduos sólidos urbanos, industrial, hospitalar e restos da construção civil, em afronta a Lei Federal nº 12.305/2010.

Segundo a Unidade Técnica, o Poder Público, com base na referida lei, não é responsável pelo pagamento dos resíduos gerados pela iniciativa privada, e apenas pelas atividades relacionadas aos resíduos sólidos urbanos.

Diante disso, a Coordenadoria entendeu que o Poder Concedente deveria apresentar justificativas para o pagamento de contraprestação relativa ao tratamento e destinação final de resíduos sólidos gerados por particulares, a fim de regularizar o edital analisado.

Por todos os motivos descritos, a Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas concluiu que o edital da Concorrência Pública nº 004/2012 apresentava diversas irregularidades, não apenas ao não atendimento as principais diretrizes e disposições relativas à contratação de PPP, previstas na Lei Federal nº 11.079/2004, como também em relação aos aspectos relacionados ao tratamento dos resíduos sólidos com geração de energia, constantes na Lei Federal nº 12.305/2010.

E diante das irregularidades constatadas, o Órgão Técnico do TCE/MG entendeu que o edital não seria passível de retificações ou correção, por falta de fundamentação para o procedimento, portanto, a licitação não poderia ter prosseguimento, pois não seriam atendidos os princípios da ampla participação e competição do certame licitatório.

## **4 ANÁLISE DO ESTUDO DE CASO - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS E O CONTROLE EXTERNO SOBRE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**

Neste capítulo será efetuada uma análise da atuação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no controle e na fiscalização de parcerias público-privadas. Para tanto, analisar-se-á como foi sua atuação nos Processos n°s 873.703 e 876.34, que analisaram, respectivamente, os editais de Concorrências Públicas n°s 003/2012 e 004/2012, os quais tinham por finalidade a contratação de parceria público-privada.

A análise que será efetuada pretende verificar como se deu a análise técnica da Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas e quais as situações irregulares identificadas ao serem analisados os referidos editais de concorrências públicas, e relacionar com a Lei n° 11.079/2004 e demais questões relativas às parcerias público-privadas, bem como demais questões identificadas que resultaram na decisão do TCE/MG de suspender cautelarmente o regular prosseguimento dos editais.

### **4.1 Atuação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no exercício do controle externo, tem por objetivo evitar que ocorram desperdícios de dinheiro público, improbidades administrativas, conluíus, etc. Sua atuação é pautada na verificação do cumprimento, pelos jurisdicionados, dos preceitos legais (Constituição Federal e demais legislação em vigor), dos princípios da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade). Verifica, portanto, aspectos relativos à legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de atos que gerem receita ou despesa.

Em relação ao controle das parcerias público-privadas, a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais é verificar se há a observância dos preceitos estabelecidos na Constituição Federal, na Lei Federal nº 11.079/2004, na Lei do Estadual mineira nº 14.868/2003 e demais legislação correlata.

No caso relatado neste trabalho, a atuação do TCE/MG foi neste sentido, ou seja, em verificar se o Município de Campina Verde/MG, ao lançar edital de concorrência pública com a finalidade de contratar parceria público-privada, observou se foram respeitados os princípios da Administração Pública, se as diretrizes estabelecidas na Lei 11.079/2004 foram observadas e se as cláusulas essenciais seriam inseridas no contrato a ser firmado com a iniciativa privada.

A atuação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nos Processos nºs 873.703 e 876.34 se resumiu, basicamente, em analisar os editais de Concorrências Públicas nºs 003/2012 e 004/2012 e documentos anexos e verificar se estes estavam de acordo com a legislação vigente, se os preceitos e diretrizes previstos na Lei nº 11.079/2004 foram respeitados, já que se tratavam de editais para contratação de parcerias público-privadas.

Na análise de editais de licitação, os Tribunais de Contas, de forma geral, atuam no sentido de verificar se suas cláusulas estão escritas de forma clara e objetiva, se o procedimento licitatório possibilitará a participação do maior número possível de participantes, além de evitar a formação de conluíus entre concorrentes ou entre estes e o ente público contratante.

Ribeiro (2011), neste sentido, destaca que há duas preocupações que devem ser analisadas na estruturação de qualquer edital de licitação. A primeira é que o edital encoraje a participação do maior número possível de participantes capazes de prestar o serviço adequadamente. A segunda visa maximizar a concorrência entre os participantes capazes de executar o contrato adequadamente, evitando situações que deixem espaço para a ocorrência de ações inibidoras da competição, tais como barreiras de entrada, conluíus e corrupção.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, neste sentido, efetuou sua análise, fazendo apontamentos que não se coadunavam com a legislação e que impediam a ampla participação e competição no certame licitatório.

A seguir, serão descritas as irregularidades que foram identificadas pela Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas nos Processos nº 873.703 e 876.34, que tiveram regular tramitação perante o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

## **4.2 Situações irregulares identificadas no Processo nº873.703**

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, através da Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas, procedeu à análise técnica da denúncia formulada pela empresa Sanecol Saneamento Ambiental e Ecológico Ltda, e para tanto, verificou as cláusulas e condições essenciais previstas no procedimento licitatório (Edital de Concorrência Pública nº 003/2012), a fim de identificar se estavam de acordo com as diretrizes e demais disposições relativas à contratação de parceria público-privada.

Da análise técnica efetuada, foram identificadas diversas irregularidades, que culminaram na suspensão do prosseguimento do processo licitatório lançado pela Prefeitura Municipal de Campina Verde.

As situações irregulares identificadas pela Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas afrontavam a Lei nº 11.079/2004 e se o procedimento licitatório tivesse prosseguido traria prejuízo ao erário, pois não possibilitaria a participação do maior número possível de participantes, entre outras consequências prejudiciais.

A Unidade Técnica identificou diversas situações constantes no edital de Concorrência Pública nº 003/2012 que estavam em desacordo com as diretrizes e demais disposições relativas à contratação de parceria público-privada. As irregularidades apontadas pela análise técnica foram as seguintes:

### **a) Adoção de critério de julgamento não previsto em lei.**

A Lei nº 11.079/2004, no art. 12, estabelece que a licitação poderá adotar como critérios para julgamento das propostas apresentadas pelos participantes do certame o menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública e melhor proposta em razão da combinação do menor valor da contraprestação com o de melhor técnica (BRASIL, 2004).

Pode adotar também os critérios previstos no art. 15, incisos I e V, da Lei de Concessões Públicas (Lei nº 8.987/1995), quais sejam: menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado e melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica (BRASIL, 1995).

No edital de Concorrência Pública nº 003/2012, promovido pela Prefeitura Municipal de Campina Verde, foi definido que a empresa vencedora seria a que ofertasse o maior valor considerando valor de investimento, valores de contraprestação, emissões atmosféricas, resíduos

inertes e tecnologia.

A Unidade Técnica do TCE/MG, ao analisar o edital licitatório identificou que não foram definidos critérios objetivos para julgamento das propostas, pois “o valor dos investimentos será definido pelo próprio proponente e determinará inclusive, o valor do contrato”, em razão de que o poder concedente não indicou um valor mínimo para investimento, além de não possuir parâmetros técnicos para aferir a plausibilidade do valor proposto.

A partir de sua análise, a Unidade Técnica ressaltou que o critério para julgamento deve ser indicado no instrumento licitatório, a fim de possibilitar aos interessados em participar do certame o conhecimento das regras de julgamento, com a ressalva que deve ser objetivo, para evitar que a comissão de licitação conduza o resultado conforme melhor entender, em desrespeitos aos preceitos legais.

Portanto, a não definição de critério objetivo e previsto em lei para julgamento das propostas ofertadas pelas empresas participantes do processo licitatório poderá resultar em valor contratual superior, trazendo, com isso, prejuízo a Administração Pública.

A análise técnica efetuada foi consubstanciada na Lei nº 11.079/2004, e ao identificar a situação irregular a respeito do critério de julgamento, tinha por objetivo preservar o interesse público, tendo em vista que se houvesse o prosseguimento da licitação com tal ilegalidade, a empresa vencedora escolhida poderia não ser a que tivesse apresentado a proposta mais vantajosa para a Administração.

#### **b) Não definição do valor do contrato.**

O edital de licitação não especificou o valor do contrato, estabelecendo apenas que o valor será equivalente a 100% do investimento do parceiro privado a ser executado nos dois primeiros anos do contrato.

Esta ausência de definição impede que se verifique uma das características da parceria público-privada, qual seja, o contrato não pode ser inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), conforme estabelece o art. 2º, §4º, inciso II, da Lei Federal nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004).

A Unidade Técnica do TCE/MG argumentou que em razão de não haver definição do valor contratual, não é possível inferir se poderá ser adotada a modalidade PPP, haja vista que se o valor for menor do que o estabelecido na lei, outra modalidade de contrato deveria ser utilizada.

Somente estando especificado no contrato o valor da obra e serviço a ser prestado pela

iniciativa privada é que poderá se inferir se a parceria público-privada é a modalidade apta a ser utilizada.

**c) Não elaboração de estudos técnicos.**

A Administração Pública que tem a pretensão de contratar parceria público-privada com a iniciativa privada deve, antes de tudo, elaborar estudos técnicos, a fim de identificar se a modalidade escolhida é a mais viável e se trará economia aos cofres públicos em contrapartida aos serviços que serão prestados.

Para Guimarães (2012, p. 311-313), é dever jurídico de a Administração Pública estruturar financeiramente os ajustes do projeto, realizando sem-número de estudos e análises, com o objetivo de assegurar sua sustentabilidade, para que se torne menos suscetível a renegociações indesejadas que venham a causar prejuízos ao parceiro público. Os estudos são indispensáveis para que o projeto alcance maior economia e eficiência, e para que promova a maximização dos ganhos às partes envolvidas, essencialmente aos usuários do serviço.

A Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas, ao analisar o Edital de Concorrência Pública nº 003/2012, identificou que a Prefeitura Municipal de Campina Verde não realizou estudos técnicos para justificar o valor e o prazo de vigência do contrato, para demonstrar a sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas do projeto que se pretendia contratar, bem como para demonstrar a conveniência e a oportunidade da contratação pela modalidade de parceria público-privada.

A análise da Unidade Técnica foi pautada no sentido de preservar o interesse da Administração Pública e da coletividade, pois sem a realização de estudos técnicos que demonstrem a sustentabilidade financeira e as vantagens socioeconômicas do projeto de parceria público-privada tais interesses estariam suscetíveis de serem desrespeitados.

Além disso, a análise observou o cumprimento dos preceitos legais, se foram observadas e respeitadas as diretrizes das parcerias público-privadas constantes na Lei nº 11.079/2004.

**d) Não indicação da repartição de riscos**

A repartição de riscos é diretriz prevista na Lei nº 11.079/2004 e se mostra de fundamental importância sua observância quando da elaboração de contrato de parceria público-privada, pois ao estarem definidos objetivamente quais os riscos cada parte vai assumir se vierem a ocorrer, a chance de o contrato se tornar mais oneroso diminui consideravelmente.

Neste sentido foi a análise efetuada pela Coordenadoria de Fiscalização de concessões e

Parcerias Público-Privadas do TCE/MG, que destacou que a ausência de matriz de riscos, ou sua repartição inadequada, torna o contrato instável, e por consequência, pode se tornar mais oneroso, colocando, inclusive, em risco a adequada prestação do serviço.

No entendimento da Unidade Técnica a matriz em que estejam especificados os riscos e atribuição a cada uma das partes deve integrar a modelagem econômico-financeira do contrato. Tem, portanto, preservar os interesses públicos do contrato de parceria público-privada e por consequência os interesses da coletividade.

**e) Não estabelecimento de critérios objetivos de avaliação de desempenho do parceiro privado.**

As parcerias público-privadas foram introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro com o objetivo de trazer maior eficiência e qualidade aos serviços públicos, e para que atinjam estes objetivos a Lei nº 11.079/2004, no art. 5º, inciso VII, estabeleceu que os contratos de PPP devem prever critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado.

Na análise efetuada, a Unidade Técnica do TCE/MG destacou que o objetivo de estabelecer critérios de avaliação de desempenho é gerar incentivo ao parceiro privado buscar a forma e os meios mais eficientes para a prestação dos serviços.

Ribeiro e Prado (2010) destacam que a previsão dos critérios de avaliação de desempenho agrupa dois elementos, quais sejam, indicadores de *performance* a serem utilizados para definir as obrigações do parceiro privado e mecanismos de monitoramento do cumprimento dos indicadores.

Os autores acrescentam que é preciso estabelecer incentivos econômicos para o cumprimento dos objetivos que deverão ser atendidos pelo parceiro privado, e em caso de não cumprimento o contrato deve prever a possibilidade de o parceiro público efetuar deduções no pagamento da contraprestação (RIBEIRO; PRADO, 2010).

Os critérios para avaliação do desempenho do parceiro privado e os mecanismos de monitoramento e avaliação precisam estar especificados no contrato de forma objetiva, a fim de possibilitar o seu cumprimento, não deixando margem a dúvidas e para que o serviço prestado pelo parceiro privado seja eficiente.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais em sua análise técnica identificou a falta de cláusulas estabelecendo critérios de avaliação de desempenho do parceiro privado, condição que afronta o art. 5º, inciso VII, da Lei nº 11.079/2004, e que se mantida poderia onerar o contrato, trazendo prejuízos para a Administração Pública e para o interesse público.

**f) Não previsão para compartilhamento de ganhos econômicos com a Administração Pública.**

O art. 5º, inciso IX, da Lei nº 11.079/2004 estabelece que no contrato deve constar cláusula que preveja o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos por este utilizados (BRASIL, 2004).

De acordo com a Unidade Técnica que analisou o edital de licitação, o dispositivo em comento tem o objetivo de “guardar uma certa simetria entre os riscos e as recompensas do parceiro privado”.

A previsão de compartilhamentos com o Poder Público dos ganhos gerados pelos financiamentos, de acordo com Ribeiro e Prado (2010), justifica-se pois as experiências tem mostrado que após a fase de construção o parceiro privado possui acesso a condições de financiamento mais vantajosas do que conseguidas inicialmente, e em razão disso permite melhorar os níveis de retorno dos investimentos do projeto.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais ao exigir a inserção de cláusula prevendo o compartilhamento de ganhos econômicos objetiva o cumprimento da Lei nº 11.079/2004 e também para que os interesses da Administração Pública sejam resguardados.

**g) Não indicação da obrigatoriedade de constituição de Sociedade de Propósito Específico.**

A Lei nº 11.79/2004 estabelece no art. 9º que é obrigatória a constituição de Sociedade de Propósito Específico para gerir o objeto da parceria público-privada, a qual deve ser constituída antes da celebração do contrato (BRASIL, 2004).

Não havendo no edital de licitação dispositivo neste sentido, de acordo com a Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas a fiscalização do contrato de parceria ficaria comprometida, em razão de que não seria simples a verificação da origem dos recursos e dos investimentos realizados.

A Unidade Técnica, em sua análise, acrescentou ainda que se for constituída sociedade de propósito específico, a capacidade de fiscalização do cumprimento de algumas regras da Lei nº 11.079/2004 aumentará, entre as quais os limites de financiamento e no que se refere à repartição dos ganhos com a redução do risco de crédito.

A não inserção de cláusula indicando que a constituição de SPE é obrigatória quando da

realização de contrato de parceria público-privada torna o edital de licitação irregular, podendo trazer prejuízos a Administração Pública e a análise do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais foi neste sentido.

#### **4.3 Situações irregulares identificadas no Processo nº 876.343**

No Processo nº 876.343 o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, por meio da Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas analisou o edital de Concorrência Pública nº 004/2012, o qual foi promovido pela Prefeitura Municipal de Campina Verde em substituição ao edital de Concorrência Pública nº 003/2012.

Neste processo a análise efetuada pela Unidade Técnica foi mais ampla do que a análise procedida no Processo nº 873.703. No Processo nº 873.703 o processo foi iniciado em razão de denúncia formulada pela empresa Sanecol Saneamento Ambiental e Ecológica Ltda, a qual anexou apenas o edital licitatório e anexo I, que correspondia ao Termo de Referência, e a atuação do TCE/MG se resumiu em analisar tais documentos.

No Processo nº 876.343, além do edital de Concorrência Pública nº 004/2012, a Unidade Técnica do TCE/MG analisou toda a documentação relativa à licitação, o que possibilitou exarar manifestação acerca da fase interna do procedimento licitatório, e também dos aspectos relacionados à tecnologia para tratamento dos resíduos sólidos.

A análise do Tribunal de Contas no Processo nº 876.343, assim como no Processo nº 873.703, pautou-se em observar se foram respeitados as diretrizes e os demais preceitos legais da Lei nº 11.079/2004, além de verificar se os interesses públicos foram preservados.

A Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas identificou que, mesmo sendo efetuadas retificações pela Prefeitura Municipal de Campina Verde e regularizações das ilegalidades apontadas na análise do edital de Concorrência Pública nº 003/2012, permaneceram irregularidades.

Dentre as irregularidades que permaneceram, a Unidade Técnica identificou a existência de critério de julgamento não previsto em lei; ausência da definição do valor do contrato; descumprimento de preceitos legais das parcerias público-privadas, no que se refere a não demonstração de compatibilidade entre o prazo do contrato e a amortização dos investimentos, a não exigência pelo parceiro privado de garantias de execução suficiente e compatíveis com os ônus

e riscos envolvidos, a não indicação de repartição de riscos entre as partes, ao estabelecimento de critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado, a não previsão para compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado e a não indicação de obrigatoriedade de constituição de sociedade de propósito específico.

Em relação a estas irregularidades deixa-se de apresentar maiores comentários, tendo em vista serem os mesmos aos já descritos no tópico anterior e os fundamentos apresentados pela Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas serem semelhantes aos utilizados na análise do edital de Concorrência Pública nº 003/2012. Ressalta-se que no item anterior, os argumentos de ambas as análises procedidas pela Unidade Técnica foram utilizados para explicar sobre os motivos de tais situações serem irregulares.

As irregularidades identificadas pela Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas relativas à fase interna da licitação e aos aspectos relacionados à tecnologia para tratamento de resíduos serão analisadas a seguir.

#### 4.3.1 Irregularidades relativas à fase interna da licitação

A Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas, no que se refere à fase interna do procedimento licitatório, identificou que os documentos apresentados pela Prefeitura Municipal de Campina Verde não comprovaram o atendimento as regras previstas no art. 10 da Lei nº 11.079/2004.

O citado artigo estabelece em seus incisos e alíneas que a abertura do procedimento licitatório está condicionada a autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico; a elaboração de estimativa de impacto orçamentário-financeiro; a declaração do ordenador da despesa que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias; a estimativa do fluxo dos recursos públicos suficientes; a previsão do objeto no plano plurianual; a submissão da minuta do edital e do contrato à consulta pública; e à licença ambiental prévia (BRASIL, 2004).

Em sua análise, a Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas identificou que os documentos relativos à fase interna do procedimento licitatório

demonstraram que não foram realizados estudos técnicos que justificassem o valor e prazo de vigência do contrato, assim como a sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas do projeto de parceria, que é diretriz essencial para a contratação de parceria público-privada.

Todos os estudos e condicionantes estabelecidos no art. 10 da Lei nº 11.079/2004, no entender da Unidade Técnica, são necessários para demonstrar a conveniência e a oportunidade da contratação e se a modalidade escolhida (parceria público-privada) é a que se mostra mais adequada, e também para desenvolver metodologia que verifique o impacto da contratação nos orçamentos futuros, enquanto o contrato tiver vigência.

Além disso, a Unidade Técnica destacou que a submissão da minuta do edital e do contrato à consulta pública visa maximizar a transparência dos processos de contratação das parcerias público-privadas, a fim de assegurar ampla participação no certame, gerando ampla concorrência, criando, assim, condições para a Administração Pública obter a melhor proposta, e também para possibilitar manifestação dos interessados direta e indiretamente na celebração do contrato.

A Coordenadoria ressaltou que deve haver ampla publicação do edital e de todas as justificativas para a contratação, em respeito à legislação que assim estabelece. Ressaltou também a exigência de licença ambiental prévia para a licitação, a qual tem por finalidade evitar paralisações futuras na execução do projeto por descumprimento das condições ambientais necessárias para sua implementação.

Por fim, a Unidade Técnica afirmou que tais estudos e condicionantes forçam a Administração Pública realizar planejamento sobre como lidar com os impactos futuros do empreendimento antes mesmo de lançar licitação.

A análise da Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas se pautou em observar se houve por parte da Prefeitura Municipal de Campina Verde a observância das regras estabelecidas na Lei nº 11.079/2004, pois sendo efetuados os estudos necessários, o contrato de parceria público-privada resultará em benefícios a sociedade, pois dificilmente haverá imprevistos ou situações que atrasarão a execução do objeto contratual e que poderiam ocasionar aumento nos valores a serem pagos pela Administração Pública.

#### 4.3.2 Irregularidades relacionadas à tecnologia para tratamento de resíduos sólidos

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais na sua análise do edital de Concorrência

Pública nº 004/2012 para contratação de parceria público-privada não se ateve a verificar a observância das cláusulas e condições às regras previstas na Lei nº 11.079/2004. Analisou também os demais aspectos relacionados ao objeto contratual.

Por ter como objeto de contratação questão relativa à destinação final dos resíduos sólidos produzidos no Município de Campina Verde com produção de energia a Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas analisou se as especificações e condições estabelecidas no edital respeitaram as regras previstas na Lei Federal nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

O edital de Concorrência Pública nº 004/2012 definiu que a empresa privada que fosse considerada vencedora da licitação ficaria responsável pelo fornecimento, à instalação, à operação e à gestão, pelo prazo de 30 (trinta) anos, de uma usina de tratamento térmico – através de pirólise em conjunto com plasma – de resíduos sólidos urbanos, industrial, hospitalar e restos de construção civil, para a destinação final dos resíduos municipais, e também para a redução do passivo ambiental do Município de Campina Verde com a reutilização dos resíduos depositados no atual depósito municipal (lixão).

Ao analisar o edital de licitação e as especificações técnicas estabelecidas pelo Poder Concedente, a Unidade Técnica identificou situações que vão de encontro ao que estabelece a política nacional de resíduos sólidos, além de situações que podem trazer prejuízos para a Administração Pública e para a coletividade.

O edital estabeleceu que a tecnologia a ser utilizada para tratar os resíduos sólidos seria usina térmica por meio de pirólise em conjunto com plasma. Contudo, de acordo com a Coordenadoria, existem outras técnicas existentes, sendo que o poder concedente não efetuou qualquer análise ou estudo para identificar se a técnica prevista no edital seria a mais adequada a realidade do município e aos ditames legais.

Além disso, a Unidade Técnica observou que as especificações técnicas estabelecidas no edital não prevêm a redução do lixo produzido no município, pelo contrário, identificou que a empresa privada teria mais retorno financeiro em contrapartida a quantidade de resíduos sólidos entregues na usina para tratamento, indo no sentido inverso da política nacional de resíduos sólidos.

Tal situação contraria a Lei nº 12.305/2010, que prevê o estabelecimento de metas para reciclagem e redução de resíduos sólidos para um prazo de 20 anos (BRASIL, 2010). Por esta razão o município teria por obrigação legal minimizar os resíduos, bem como o edital de

Concorrência Pública nº 004/2012 deveria prever mecanismos de remuneração que tinha por finalidade incentivar a concessionária a atuar no sentido de efetuar educação ambiental e também para incentivar à redução da geração de resíduos sólidos.

C Como forma de atender os objetivos da Lei nº 11.079/2004 e da Lei nº 11.305/2010, a Unidade Técnica destacou que o município concedente deveria ter efetuado estudos, que serviriam para demonstrar, entre as opções tecnológicas para contratação, a relação custo-benefício de cada tecnologia disponível para a recuperação de resíduos sólidos e os impactos ambientais associados, de forma a atrair o maior número de participantes, obtendo o melhor preço a ser pago pela Administração Pública em razão da competitividade gerada.

Sc "A União Regular identificada pela Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas f

foram inseridas no ordenamento jurídico brasileiro com a promulgação da Lei nº 11.079/2004. Este novo tipo de contrato administrativo teve a finalidade de trazer mais qualidade e eficiência aos serviços públicos. Possibilitou a iniciativa privada a escolha da melhor tecnologia e das melhores técnicas, a fim de atingir os melhores resultados e atender os requisitos previstos no contrato firmado com a Administração Pública.

A Lei nº 11.079/2004 estabeleceu as condições que devem ser observadas pela Administração Pública para a contratação de parceria público-privada, definindo duas modalidades: concessão patrocinada e concessão administrativa. Na referida lei estão previstas diretrizes, vedações, procedimentos relacionados à licitação e cláusulas que devem constar no contrato de parceria público-privada, além de outras condições essenciais.

As cláusulas e condições previstas na referida lei tem a finalidade de fazer com que as parcerias atinjam os objetivos, e para que atinjam estes objetivos os tribunais de contas desempenham um importante papel de fiscalização e controle.

Os tribunais de contas, no exercício do controle externo, efetuam a fiscalização das parcerias público-privadas em suas mais diversas fases, quais sejam, planejamento, licitação, contratação e execução contratual, observando o cumprimento dos aspectos relativos à legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade.

Ao analisar estes aspectos os tribunais de contas verificam se atos praticados pela Administração Pública para a contratação de parceria público-privada observaram a Lei nº 11.079/2004, os princípios administrativos e demais legislação correlata, se os meios utilizados pela Administração são os mais adequados para atingir os fins propostos e também se os custos para a realização de determinado projeto são compatíveis com o benefício trazido.

Em relação às parcerias público-privadas firmadas ou que vierem a ser firmadas no Estado de Minas Gerais a competência em fiscalizar e controlar é do Tribunal de Contas estadual, que verificará os aspectos relativos à legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade, observando se trará benefícios à Administração Pública e a coletividade.

A fim de identificar como o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais tem atuado em procedimentos de parceria público-privada, fez-se um estudo de um caso. Para tanto, foram pesquisados os Processos nºs 873.703 e 876.34, que tramitaram perante o TCE/MG e que analisaram, respectivamente, os editais de Concorrências Públicas nºs 003/2012 e 004/2012, ambos promovidos pela Prefeitura Municipal de Campina Verde, os quais tinham por finalidade a

contratação de parceria público-privada.

Os procedimentos para a contratação de parceria público-privada pela Prefeitura Municipal de Campina Verde estavam nas fases de planejamento e licitação, e assim, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais se resumiu em analisar o edital de licitação e os documentos referentes à fase interna, que integravam o procedimento licitatório.

A análise efetuada pelo TCE/MG foi procedida pela Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas, que é o setor competente da instituição para efetuar a análise técnica de procedimentos de parcerias público-privadas, realizar apontamentos e instruir o processo para julgamento pelo Tribunal Pleno ou por uma das duas Câmaras existentes.

No Processo nº 873.703, a análise procedida pela Coordenadoria identificou diversas irregularidades no edital de Concorrência Pública nº 003/2012, que resultaram na suspensão cautelar do prosseguimento do certame licitatório. Dentre as irregularidades identificadas pela Unidade Técnica está o descumprimento de diversos preceitos legais previstos na Lei nº 11.079/2004; não observância das diretrizes previstas para a contratação de parceria público-privada; ausência de critério para julgamento não previsto em lei; ausência de valor contratual; não elaboração de estudos técnicos; não indicação de repartição de riscos entre as partes; não indicação da obrigatoriedade de sociedade de propósito específico; não estabelecimento de critérios objetivos de avaliação de desempenho do parceiro privado; não previsão de compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado.

No Processo nº 876.343, a Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas procedeu à análise do edital de Concorrência Pública nº 004/2012, lançado em substituição ao edital de Concorrência Pública nº 003/2012, identificando que apesar de a Prefeitura Municipal de Campina Verde ter efetuado correções no novo edital, as irregularidades antes identificadas não foram sanadas.

Além das irregularidades que permaneceram, a Unidade Técnica identificou outras, as quais são relacionadas à fase interna do procedimento licitatório e ao objeto contratual. No que se refere à fase interna, foram identificadas como irregulares a ausência de estudos técnicos que demonstrassem a conveniência e a oportunidade da contratação de parceria público-privada, a compatibilidade com as metas fiscais, o impacto no limite de endividamento e as consequências orçamentárias durante a vigência contratual.

Em relação ao objeto contratual, que busca contratar empresa privada para efetuar o tratamento dos resíduos sólidos do município com a produção de energia, a Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas identificou a ausência de estudos técnicos para demonstrar que a tecnologia escolhida seria a mais viável e vantajosa, identificando ainda que as especificações constantes do edital foram contrárias a política nacional de resíduos sólidos.

Toda a análise procedida pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais foi no sentido de evitar o desrespeito à legalidade, ou seja, que as regras previstas na Lei nº 11.079/2004, os princípios que regem a Administração Pública e demais legislação em vigor fosse respeitada. Observou também aspectos relacionados à legitimidade, economicidade e razoabilidade, ao verificar se a contratação de parceria público privada traria benefícios e vantagens para o ente público contratante e para a população do Município de Campina Verde, beneficiários diretos dos serviços que seriam contratados.

Ao serem efetuados diversos apontamentos e identificadas diversas irregularidades na análise dos editais de licitação, e em razão disso, impedindo que o procedimento tivesse prosseguimento, o TCE/MG se mostrou eficiente, pois evitou que a contratação de parceria público-privada pela Prefeitura Municipal de Campina Verde resultasse em prejuízos ao município, à população e ao meio ambiente.

Se houvesse o prosseguimento de procedimento licitatório, da forma que se encontrava, impossibilitaria a participação do maior número de interessados, pois condições estabelecidas no edital impediriam empresas interessadas de participar do certame e assim a empresa vencedora poderia ser a que não ofertasse a proposta mais vantajosa. Acaso tivesse regular prosseguimento, o interesse privado poderia se sobrepor ao interesse público, o que afrontaria princípios da Administração Pública.

Diante do caso estudado, a contribuição aplicada que se pode retirar da experiência da atuação Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nos processos analisados é que os contratos de parcerias público-privadas para resultar em benefícios a Administração Pública e ao interesse público devem ser bem planejados, sendo, para tanto, necessário a realização de estudos técnicos que prevejam as possíveis ocorrências que possam afetar o contrato durante toda a sua vigência.

Ribeiro e Prado (2010) destacam que a parcerias público-privadas tem como razão principal trazer eficiência, que só se justificam com os ganhos globais que são esperados a partir da

concepção contratual, que devem superar os custos ocasionados com sua estruturação. Os autores acrescentam que para fazer esta verificação de eficiência, devem ser realizados estudos qualitativos e quantitativos, os quais devem ser efetuados na seguinte ordem: em primeiro lugar, selecionam-se os projetos considerados prioritários, suas consequências e seus custos; na sequência, faz-se modelagem geral do projeto, trazendo as premissas técnicas, econômico-financeiras e jurídicas; então se verifica a disponibilidade dos recursos para implementar o projeto; faz-se, a seguir, a modelagem técnica, financeira e jurídica do projeto; e, por fim, passa a fase externa, com o lançamento do edital, recebimento das propostas e formalização do contrato.

A fase de implementação de parceria público-privada se mostra de extrema importância para que o contrato produza os resultados esperados. O edital de licitação é resultado do planejamento efetuado e deve ser bem escrito, pois a partir dele que o contrato será formalizado, com as cláusulas que regerão toda a sua vigência.

Para que a parceria público-privada resulte em contratos bem formulados, que reflitam em serviços eficientes e com qualidade, é preciso que todo o procedimento de planejamento e licitatório observe as diretrizes estabelecidas na Lei 11.079/2004. Situações irregulares como as identificadas pela Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas na análise dos editais de Concorrências Públicas nºs 003/2012 e 004/2012 devem ser evitadas por quem pretende efetuar licitação para a contratação de parceria público-privada.

Assim, a Administração Pública que pretender firmar contratos de PPP, na fase interna, antes de lançar edital para contratar empresa privada, precisa realizar estudos técnicos, que demonstre que a opção pela PPP é a mais viável e mais indicada ao objeto que será contratado.

Com a realização de estudos técnicos, os possíveis riscos do contrato serão identificados e poderão ser corretamente divididos entre as partes contratantes, os possíveis impactos ambientais serão descobertos, a verificação de impactos fiscais e financeiros será conhecida, e assim, a possibilidade de afetar o orçamento do ente público será menor.

Situações que possam afetar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e outras situações obrigatórias, constantes na Lei nº 11.079/2004, devem estar previstas no edital de licitação e, posteriormente, no contrato, pois assim, diminuirá a possibilidade de revisão contratual, com a possível elevação do valor inicialmente estabelecido.

Além das situações já elencadas, outros requisitos devem ser observados quando da contratação de parceria público-privada, a fim de alcançar os objetivos pretendidos, a saber, o

estabelecimento de critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado, compartilhamento de ganhos efetivos com a Administração Pública e obrigatoriedade de constituição de sociedade específico.

O objeto do contrato de parceria PPP deve ser viável e sua realização precisa trazer vantagens para o ente público contratante e para a população interessada, tanto que sua definição e as condições estabelecidas devem respeitar a legislação vigente e economicidade.

Planejar e prever as possíveis situações que possam afetar a contratação de parceria público-privada demandará custos e tempo elevados. No entanto, durante a vigência e execução contratual estes custos serão diluídos, pois ao se efetuar o devido planejamento, os contratos trarão melhores resultados e maior economia, ante a pouca probabilidade de revisões que possam aumentar o valor antes fixado.

O caso estudado demonstrou que os editais de Concorrência Pública analisados pelo TCE/MG, por estarem mal elaborados e com diversas irregularidades, resultaram em perda de tempo e em desperdício de dinheiro público, tendo em vista a efetiva atuação do Tribunal de Contas que impediu que tivessem prosseguimento.

Assim, é importante um bom planejamento, pois editais mal elaborados resultarão em políticas públicas ineficientes, além de ocasionar desperdício de dinheiro público e, portanto, em contratos de parcerias público-privadas que não trarão benefícios para a Administração Pública e para o interesse público.

Por fim, a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no controle e na fiscalização de parcerias público-privadas, especificamente, relativo à situação fática investigada, pode servir de consulta a outros tribunais de contas, que, porventura venham analisar processos e editais do tipo, e também para os órgãos e instituições públicas que pretenderem contratar parceria público-privada, pois trazem situações que devem ser observadas por estes para que apresentem resultados eficientes.

## **REFERÊNCIAS**

ALMEIDA, Fernando Dias M. de. Execução dos contratos: aspectos gerais. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; SCHIARATO, Vitor Rhein (Coord.). **Estudos sobre a lei de parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 07 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**: institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <[http://www.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: 26 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**: institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2012.

CRETELLA NETO, José. **Comentários à lei de parcerias público-privadas – PPPs**. Rio de Janeiro: Florense, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Parcerias público-privadas, controle e eficiência. In: **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**. Belo Horizonte, v. 7, n. 76, abr. 2008.

FIGUEIREDO, Claudio Eduardo R. **Administração gerencial e a reforma administrativa no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2002.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **PPP – parceria público-privada**. São Paulo: Saraiva, 2012.

IKEMURA, Maria Aparecida Aiko. **Linhas gerais e resultados da atuação do TCEMG na fiscalização de PPP e das concessões de serviços públicos**. Palestra apresentada no 1º Simpósio Nacional de Auditorias de Parcerias Público-Privadas e Fórum Nacional dos Tribunais de Contas para Fiscalização de PPP, realizado em Belo Horizonte/MG nos dias 15 a 17 de jun. de 2013. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/1SimpósioNacionalAuditoriaPPP/programacao.shtml>>. Acesso em 19 jun. de 2013.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989**. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Constituicao%20Estadual%201989.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008**: Lei orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <[http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Leioorganica/LEI%20ORG%C3%82NICA%20-%20LC%20102-08%20\\_Atualizada%2019-09-2012.pdf](http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Leioorganica/LEI%20ORG%C3%82NICA%20-%20LC%20102-08%20_Atualizada%2019-09-2012.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2013.

MODESTO, Paulo. Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de serviço público, serviços de relevância pública e serviços de exploração econômica para as parcerias público-privadas. In. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**. Belo Horizonte, v. 3, n. 10, jul./set. 2005.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas concessões, permissões e parcerias**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

PEIXINHO, Manoel Messias. As parcerias público-privadas no direito estrangeiro e no Brasil: instrumentos de concretização de políticas públicas e de direitos fundamentais. In: PEIXINHO, Manoel Messias; CANEN, Dóris (Coord.). **Marco regulatório das parcerias público-privadas no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

RAUEN, Fábio José. **Roteiros de investigação científica**. Tubarão: Editora Unisul, 2002.

RIBEIRO, Mauricio Portugal. **Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos**. São Paulo: Atlas, 2011.

\_\_\_\_\_; PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à lei de PPP – parceria público-privada: fundamento econômicos-jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Instrução Normativa nº 06/2011, de 29 de junho de 2011**: Dispõe sobre os procedimentos relativos à contratação de empreendimentos de parcerias público-privadas a serem fiscalizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nas Administrações Públicas estadual e municipais. Disponível em: <[http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Instrucoes%20Normativas/IN\\_2011/IN-06-11\\_1.pdf](http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Instrucoes%20Normativas/IN_2011/IN-06-11_1.pdf)>. Acesso em: 05 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 05/2013, de 20 de março de 2013**: Dispõe sobre a estrutura organizacional e as competências das unidades dos Serviços Auxiliares e da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Resolucoes/2013/R05-13.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 12/2008, de 19 de dezembro de 2008**: Institui o regimento interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Regimentointerno/Reg-Int-12-08%20-%20Atualizado.p>>

df>. Acesso em: 19 jun. 2013.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

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

### **Site consultado**

<[http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Organograma/Organograma\\_TCEMG\\_2013\\_12\\_04\\_2013.pdf](http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Organograma/Organograma_TCEMG_2013_12_04_2013.pdf)>. Acesso em: 07 ago. 2013.

**ANEXO**





FUNDAÇÃO ESCOLA DE GOVERNO – ENA' BRASIL  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

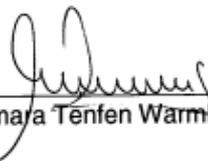
### AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE PESQUISA PARA MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Esta instituição de ensino requer autorização para publicação de pesquisa de monografia de especialização perante o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG.

Excelentíssima Senhora Adriene Andrade, Conselheira Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG, solicito autorização para publicação de pesquisa de monografia de especialização de minha autoria, sob a orientação do Professor Claudio Reis Gonçalves, como requisito para aprovação na Especialização de Controle Externo em Concessões Públicas, oferecida pela Fundação Escola de Governo- ENA Brasil em parceria com o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC.

A monografia em questão cita o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG, e poderá ser publicada em artigos, textos e demais publicações científicas que redigirão a partir da pesquisa da qual trata este pedido de autorização.

O referido trabalho acadêmico tem como objetivo efetuar análise dos Processos nºs 883703 e 876343, que aguardam publicação de Acórdão por esta Corte de Contas, cujo teor é pelo arquivamento por perda de objeto.

  
\_\_\_\_\_  
Gilmaria Ténfen Warmling

Florianópolis(SC), 22 de maio de 2013.

*De ordem da  
Presidência,  
autorizo a realização  
de pesquisa.*

*RAH.*  
  
Claudia Costa de Araújo Fusco  
Superintendente de Controle Externo  
TC 2708-9