

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

EDITH MARIA BARBOSA RAMOS

RENATA ALBUQUERQUE LIMA

MARIA TEREZA FONSECA DIAS

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadoras: Edith Maria Barbosa Ramos, Maria Tereza Fonseca Dias, Renata Albuquerque Lima – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-294-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Administrativo. 3. Gestão Pública. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

Os artigos publicados foram apresentados no Grupo de Trabalho de Direito Administrativo e Gestão Pública I, durante o XXV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado em Curitiba-PR, entre os dias 07 a 10 de dezembro de 2016, em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA.

Os trabalhos apresentados abriram caminho para importantes discussões relacionadas aos campos temáticos do GT, em que os participantes (professores, pós-graduandos, agentes públicos e profissionais da área jurídica) puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração o momento político, social e econômico vivido pela sociedade brasileira, em torno da temática central do evento – CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito. Referida temática apresenta os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica terão que enfrentar, bem como as abordagens tratadas em importante encontro, possibilitando o aprendizado consistente dos setores socioestatais e de mercado.

Na presente coletânea encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, tendo sido apresentados no GT 19 (dezenove) artigos de boa qualidade, selecionados por meio de avaliação por pares.

Os trabalhos ora publicados foram divididos em três eixos temáticos: sistemas de controle da Administração Pública; terceirização na Administração Pública; transparência, parcerias e princípios do Direito Administrativo.

No tocante aos diversos sistemas de controle da administração pública, 9 (nove) artigos enfrentaram temas que trataram de questões ligadas 1) ao controle administrativo - tais como a invalidação do ato administrativo e sua modulação temporal (de Clarissa Sampaio Silva e Ivson Antônio de Souza Meireles); os recursos administrativos disciplinares militares e a admissibilidade do seu efeito suspensivo (Jordan Espíndola dos Santos); controle interno das prestações de contas das OSCs (Maria Tereza Fonseca Dias e Luísa Pires Monteiro de Castro); controle interno para o enfrentamento do combate a corrupção (Anna Carolina de Oliveira Azevedo e Rômulo Magalhães Fernandes); 2) ao controle externo realizado pelas Cortes de Contas. A atuação do TCU foi apresentada como parâmetro utilizado na fiscalização e controle dos contratos administrativos (William Paiva Marques Júnior). E o

trabalho que trata do anunciado cancelamento da Súmula 347 do TCU tratou dos atuais questionamentos do STF acerca do exercício da competência daquela Corte de apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público, pois extrapola os parâmetros adotados pela Constituição vigente (Allan Alexandre Mendes Gonçalves, João Rezende Almeida Oliveira); 3) aos controles extraorgânicos – tais como o controle social da atividade regulatória da ANVISA na reforma administrativa gerencial (Marcela Pinto Ribeiro e Paulo Roberto Lassi de Oliveira) e o controle da administração pública por meio da resolução extrajudicial dos conflitos em face da Administração Pública gerencial (Lara Caxico Martins e Marlene Kempfer). 4) a relação entre os instrumentos de controle, como na discussão proposta por Victor Roberto Corrêa de Souza e Taís Loureiro Santos ao tratarem, no trabalho sobre “Autoridades independentes e poder hierárquico”, das dificuldades existentes nas relações entre as autoridades administrativas e judiciais brasileiras, identificando como funciona o sistema brasileiro de controle judicial da Administração Pública, sob a perspectiva dos direitos fundamentais.

O próprio volume de trabalhos apresentados nesta temática demonstra a sua importância e a relevância que os sistemas de controle representam para a consolidação do paradigma do Estado democrático de direito, no sentido de conciliar as tensões entre a legitimidade da gestão pública e as esferas socioestatais.

Com relação ao eixo temático da terceirização no âmbito da Administração Pública, foram apresentados os trabalhos de Fernanda Maria Afonso Carneiro, Vinícius Alves Scherch, e Alana Fagundes Valério, todos eles, em certa medida, discutindo as vantagens, desvantagens, ameaças, limites e vedações a sua utilização, seja pela própria administração, seja por intermédio de parceiras, como as organizações sociais. Assim, o ente estatal, com intuito de reduzir custos e proporcionar a prestação de serviços especializados à sociedade civil, utiliza-se deste instrumento de gestão em que atividades acessórias (também denominadas atividades-meio) são repassadas a outras empresas ou entidades privadas sem fins lucrativos através de contratos e ajustes cujo objetivo seja a prestação de serviços especializados. Dessa forma, o Estado passa a se dedicar às atividades principais (atividades- fim), desobrigando-se da execução direta das atividades secundárias. Os trabalhos demonstram, por outro lado, a precarização das relações de trabalho causadas pela terceirização, colocando em cheque os limites para a utilização do instrumento. Por ser tema utilizado frequentemente pela Administração Pública, o tema merece atenção especial dos estudiosos do Direito Administrativo e da gestão pública.

Em terceiro momento, destaca-se o eixo princípios do Direito Administrativo, com um conjunto de 7 (sete) artigos que abordaram diferentes aspectos da temática, quais sejam: 1) o

princípio da transparência administrativa referenciado com pressuposto da governança (Marcos Feitosa Lima e Marília Mendonça Morais Sant Anna) e como instrumento de fiscalização dos gastos públicos (Fernanda Dayane dos Santos Queiroz e Edith Maria Barbosa Ramos); 2) o princípio da eficiência seja aplicado aos processo de compras governamentais, a partir da teoria do pragmatismo (Gilmar Brunizio e Cassio Rodrigues Barreiros), seja na discussão da autonomia administrativa da Defensoria Pública da União, como condição para a eficiência do serviço de prestação de acesso à justiça (Emanuel Adilson Gomes Marques e Adriana Silva Maillart) ou, ainda, no melhor aproveitamento dos recursos públicos disponíveis, com a utilização adequada de convênios, consórcios administrativos e contratos de gestão (Flávia Ramos Maia Costa) e nas parcerias público-privada (Maria Marconiete Fernandes Pereira); e, por fim, 3) o princípio da isonomia na extinção do vínculo do servidor público celetista com a administração pública direta em face da aposentadoria espontânea e a garantia da estabilidade. Diante da pluralidade e diversidade do arcabouço normativo e jurisprudencial utilizado, percebeu-se a profundidade das pesquisas e a responsabilidade das investigações, proporcionando uma análise sistemática e verticalizada das temáticas selecionadas.

Agradecemos a todos os pesquisadores da presente obra pela sua inestimável colaboração e desejamos a todos ótima e proveitosa leitura!

Profa. Dra. Edith Maria Barbosa Ramos - UFMA

Profa. Dra. Maria Tereza Fonseca Dias - UFMG / FUMEC

Profa. Dra. Renata Albuquerque Lima - UVA

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: UM INSTRUMENTO NO DIREITO ADMINISTRATIVO CONTRATUAL

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS: AN INSTRUMENT IN ADMINISTRATIVE LAW CONTRACT

Maria Marconiete Fernandes Pereira ¹

Resumo

O presente trabalho busca analisar a instrumentalidade do contrato administrativo de concessão das parcerias público-privadas e a influência nas transformações no Direito Administrativo contemporâneo. Aborda-se as reformas administrativas brasileiras que contribuíram nessa construção de mudanças jurídicas no âmbito dos contratos administrativos. A seguir, demonstra a proposta da Lei de Parceria Público-Privada que exige um esforço dos instrumentos principiológico do Direito Administrativo sobre a estruturação contratual e a procedimentalização operacional. Por fim, discute a interação entre público e privado os quais constroem finalidades convergentes em parcerias público-privadas, tendo como centro dessa convergência o contrato, para tanto utiliza-se a metodologia dedutiva.

Palavras-chave: Direito administrativo, Contrato, Parceria público-privada

Abstract/Resumen/Résumé

This study aims to analyze the instrumentality of the administrative contract of public-private partnerships and influence on changes in contemporary Administrative Law. Approaches to the Brazilian administrative reforms that contributed in this building legal changes in administrative contracts. The following shows the proposal of the Public-Private Partnership Act which requires an effort of principiológico instruments of Administrative Law on contractual structuring and operational proceduralizing. Finally, this study discusses the interaction between the public and private sectors which build converged purposes in public-private partnerships, with the center of this convergence the contract, therefore we use the deductive method.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administrative law, Contract, Public-private partnership

¹ Doutora em Direito Público/UFPE. Mestre em Ciências Jurídicas/UFPB. Auditora de Contas Pública/CGE-PB. Professora de Graduação e Pós-Graduação da UNIPÊ – Centro Universitário de João Pessoa.

INTRODUÇÃO

A concepção do pensamento do direito administrativo brasileiro torna-se fundamental para entendimento do processo em construção de formulação de novos redesenhos, inseridos no âmbito da atuação administrativista, proporcionados pelas concessões de parceria público-privada (PPP). No centro dessas transformações é inegável o papel singular do contrato administrativo, pois segundo Gustavo Binenbojm (2016, p. 34), o direito administrativo como nenhuma outra disciplina tem experimentado transformações radicais em seus alicerces teóricos, pelo menos desde a segunda década do pós-guerra.

A construtividade desse pensamento será elaborada a partir de uma estrutura, que apresenta uma evolução das ideias e dos institutos jurídicos decorrentes, impulsionadores da formação do direito administrativo no Brasil. Para tanto, realizar-se-á uma digressão às reformas administrativas brasileiras, que influenciaram e impulsionaram mudanças estruturais dos contratos administrativos para abarcar as demandas em infraestrutura pela lógica jurídica legislativa.

A análise será abarcada de elementos que influenciaram mudanças, de maneira crítica, que direcionou a instituição das parcerias público-privadas, por estas razões, a argumentação trará a influência das rupturas da ordem econômica constitucional, com o papel da iniciativa privada nos negócios jurídicos de serviços de concessões especiais, e a instrumentalização da interpretação jurídica com seus institutos econômicos para fins de realizar uma releitura do contrato administrativo.

A importância do tema de parceria público-privada abrange a atuação no âmbito do Direito Administrativo contemporâneo, para tanto, a metodologia utilizada será a dedutiva de pesquisa, discorrendo sobre as repercussões deste instituto no âmbito contratual. Acrescente-se a relevância do estudo quando se visualiza a materialização constitucional da atividade econômica fundada na valorização da iniciativa privada.

Nesse propósito, a ênfase recairá sobre o contrato administrativo, especificamente das concessões de parceria público-privada e seu impacto na (des) construção do Direito Administrativo contemporâneo.

1. O DIREITO ADMINISTRATIVO E O CONTRATO

Um dos primeiros aspectos relevantes nesse processo de configuração do Direito Administrativo como influenciador das definições político-ideológicas do papel do Estado e de suas transformações se consubstancia no sistema jurídico, que exerce o papel de filtro das mudanças com impactos nesse Direito.

A mutabilidade do Direito Administrativo desencadeia mudanças operacionais, no bojo da Administração Pública, em seu papel instrumental de atendimento dessas necessidades operacionais corrente e de custeio. Acrescente-se a isso, os instrumentos de concessão comum de serviços públicos de perfil empresarial com mecanismos relacional entre Estado e Mercado, como também o avanço dessa relação configurada em parcerias, de uma lógica de negócios econômicos e da utilização cada vez mais frequente de instrumentos privatísticos de ação (MARINS, 2005, p. 305).

Por assim dizer, o Direito Administrativo brasileiro, em suas fontes formadoras, sofre influências das doutrinas alienígenas, norte-americana e francesa, além do impacto da internacionalização da globalização em matéria de contratos públicos.

A concepção americana toma-se como exemplo a formatação do modelo das *Regulatory Agencies* ocorridas na segunda metade da década de oitenta do século passado, em virtude do processo de desestatização, quando havia uma perspectiva de serem instrumentos independentes regulatórios de setores estratégicos como energia, gás, telecomunicações, aviação, etc (CAVALCANTI, 2013). Vale ressaltar que, no período republicano brasileiro, o direito administrativo sofreu influências do direito norte-americano, em relação ao sistema de unidade de jurisdição e à necessidade de submissão da Administração Pública ao controle pelo Poder Judiciário.

Na concepção francesa, houve uma predominante influência em relação às teorias e aos princípios formadores do direito administrativo brasileiro, principalmente no conceito de serviços públicos, a teoria dos atos administrativos, responsabilidade civil do Estado, a submissão ao princípio da legalidade e a pacificação da ideia do poder exorbitante conferido a Administração Pública, em sua atuação, além da teoria dos contratos administrativos em relação as teorias da imprevisão, fato do príncipe e do fato da Administração (DI PIETRO, 2006).

O Brasil optou pela positivação desses institutos diferentemente da formação francesa, com isso, a funcionalidade da Administração Pública tornou-se formalista e burocrática,

principalmente a formação estrutural e relações Estado-administrado do contrato administrativo em suas *enumerus* cláusulas, numa perspectiva de completude contratual.

Não se pode desconsiderar que, no período imperial, a doutrina administrativista tinha um papel descritivo, uma vez que despontava a formação embrionária do Estado. A Constituição de 1824 considerada liberal permitia instrumentos possíveis de intervenção na área econômica (CAVALCANTI, 2013). Importante apontar que havia uma organização no âmbito da Administração Pública e que existia uma conscientização de um direito administrativo distinto do direito comum, isto é, havia regras com prerrogativas além do civil, o qual era “visto como um complexo de leis”(DI PIETRO, 2006).

Posteriormente, mudanças estatais foram acrescentadas através da Revolução de 1930, em que o Estado atuava diretamente como agente econômico e social. Nesse período, as inovações administrativas instituíram as autarquias, as sociedades de economia mista e empresas públicas, além de acrescentar a fundação pública que impulsionaram o Direito Administrativo brasileiro, já que o Estado assume atividades econômicas, ampliando os serviços públicos nas áreas de saúde, educação e de assistência social. A propósito, convém pontuar a intervenção estatal por meio das empresas estatais, em substituição a participação da iniciativa privada em setores essenciais ao desenvolvimento.

Fazendo um corte constitucional, a Constituição de 1988 consagra uma compreensão do princípio da legalidade com a promoção de valores e princípios norteadores do ordenamento jurídico, repercutindo no Direito Administrativo (DI PIETRO, 2006). A incorporação conceitual do direito administrativo as considerações constitucionais promoveram ainda mais a percepção do princípio da legalidade, colocando como fins finalísticos de legitimidade da ação administrativa do Estado a submissão à moralidade administrativa, a par dos princípios da impessoalidade, publicidade (TÁCITO, 1998) e de eficiência.

Nessa perspectiva, a Carta Magna cuidou de promover alterações capazes de absorver uma nova realidade, político-econômico-social, conferindo ao contrato um papel central em termos de prestação de serviços por delegação. Registre-se, ainda, a política de privatização de serviços públicos e o estreitamento das relações entre Administração-administrado.

Enfatize-se que a Constituição Federal disciplina que toda a contratação deverá ser mediante licitação pública, assegurando igualdade de condições a todos os concorrentes, observando o equilíbrio econômico da proposta, e que em termos de concessão, o contrato atenderá a sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão, além de garantir os direitos dos usuários (BRASIL, 1988).

Tais *status* constitucional conferido ao contrato instiga a atuação da iniciativa privada em prestação de serviços públicos, enquanto o Estado passa a atuar quando imperativo ao interesse nacional, além do papel de fomentador, coordenador, fiscalizador das atividades exercidas pelos particulares. Com efeito, o Estado se retrai no papel de prestador de serviços para atender as necessidades da sociedade, em consequência do Estado regulador que contribui com a participação ascendente da iniciativa privada em negócios públicos essenciais ao desenvolvimento dos setores de infraestrutura.

Vale registrar que, ainda se verifica dificuldades de conciliar uma ordem econômica fundada na valorização da livre iniciativa com o fim de assegurar existência digna, pois o ponto de equilíbrio, neste caso, encontra-se entre o mercado e a atuação do Estado. Cabe ressaltar que a vida prática da ordem econômica cada vez mais se materializa por meio da participação privada em diversos modos de prestação de serviços públicos, principalmente pelo instituto contratual. Cumpre versar, no primeiro instante, a restauração dos particulares na economia e, no segundo momento, o afastamento da vertente autoritária conferida ao direito administrativo (TÁCITO, 1998).

Identifica-se um ambiente complexo que interrelaciona uma racionalidade de decisões de atores e fenômenos que contribuem a buscar um caminho para se reinventar o atendimento das demandas da sociedade. Nisso despontam-se as parcerias, sem contudo, sem afastar do Direito Administrativo a ideia de poder público, como condição necessária e não apenas como uma solução excepcional (ESTORNINHO, 2003, p. 30) para execução de atos de gestão em suas atividades de concessões e em suas relações com os particulares.

A argumentação pode ser extraída da influência do constitucionalismo democrático que se confere por meio de mutações, formatando uma nova compreensão sobre a legitimidade da organização e da operacionalização da Administração Pública (BINENBOJM, 2016, p. 38). Como anotou Luís Roberto Barroso (2005, p. 30) que isto se dar em decorrência da constitucionalização do direito administrativo pela existência de normas constitucionais disciplinando a Administração Pública, além da influência dos princípios constitucionais sobre as categorias do direito administrativo.

Essa concepção distancia cada vez mais daquele direito administrativo, em suas relações contratuais de norma desigual entre o administrado e a Administração. Ademais, a reconstrução do papel do Estado indubitavelmente encontra-se relacionada aos mecanismos de mercado, produto da influência da globalização. “Mercado considerado mecanismo de alocação eficiente de recursos por excelência” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 51). Essas contingências

afetam a estrutura dos contratos influenciando a sua normatização, além de provocar uma revisão de normas administrativas contratuais diante das atividades de negócios públicos.

A aproximação dos agentes privados e da Administração por meio de negócios, com mecanismos de mercado, tendo como liame o contrato administrativo, especialmente de concessões especiais de parceria público-privado, revela uma relação estreita entre o público e o particular, como parceiros. Demonstra-se que as principais tarefas administrativas serão cada vez mais realizadas através de meios jurídico-privados, pois as concessões se difundem como “um expediente de economia administrativa” (COLLAÇO, 1914, p. 14).

O desdobramento relacional recai sobre um direito contratual que desafia o poder de criação legislativo administrativo, com abordagens que capturam especificidade pública, em suas prerrogativas relativizadas, e privadas de compartilhamentos de riscos, inclusive referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária. Com efeito, o direito escrito é chamado à correção desse quadro de abordagens, de um lado pela imaginação de fórmulas novas, que a técnica jurídica sugira, de outro pela retificação de caminhos trazidos do centro empresarial (FAGUNDES, 2013).

Entre os meios constitucionais de se recorrer, o Estado para ajustamento dessas situações busca nas reformas administrativas de textos infraconstitucionais e constitucionais o suporte necessário do direito positivo.

2. AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS: um caminho de mudanças no direito administrativo contratual

A teorização central do direito administrativo contratual passa inexoravelmente pelas reformas administrativas do Governo brasileiro, no desenvolvimento do conhecimento jurídico com influências empresariais. De um modo geral, “a teorização do direito que está ocorrendo, e que provavelmente se espalhará, é a teorização do direito positiva e normativa sobre os efeitos dos *standards* e normas jurídicas sobre comportamento e outros fenômenos reais, ou seja, sobre as consequências do direito” (ULEN, 2014, p. 80).

Com relação às reformas administrativistas brasileiras para o estudo do direito administrativo contratual foram paulatinamente desenvolvidas em conformidade com os acontecimentos, que influenciaram a história do Estado e a atuação da Administração Pública com a perspectiva de dotá-las teologicamente de capacidade institucional de eficiência e de resultados nas prestações de serviços.

No entanto, as reformas administrativo-jurídicas não podem ser consideradas o padrão de transformação de todo o sistema, pois segundo Seabra Fagundes:

[...] a norma legal não pode, por si só, corrigir imperfeições, ou amoldar o comportamento humano e social segundo critérios ideais. Dela não se pode esperar o milagre de suprir todas as insuficiências de setores, nos quais os defeitos decorrem, quase sempre, antes das condições sociológicas de cada povo, da sua deseducação, do seu temperamento coletivo e de precedentes históricos, do que, simplesmente, da inexistência ou imperfeição de regras escritas de conduta (2013, p.90)

As reformas do Governo de Getúlio, a partir da década de trinta, acentuaram as intervenções direta do Estado nas relações econômicas, ou seja, havia um direcionamento da presença estatal na prestação dos serviços públicos e nas demais atividades econômicas. Sendo que a assunção do regime autoritário acarretou vazão à delegação de serviços por concessões com exclusividade. Acentuando que a criação de institutos e autarquias se tornaram a via do Estado numa alternativa em atender as demandas da sociedade. Com o intuito de empreender a modernidade administrativa, o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público tornou-se instrumento para implementar as reformas de reorganização da administração pública e para suprimir o modelo patrimonialista de gestão.

No período da administração pública patrimonialista, o aparelho do Estado não fazia uma distinção entre o público e o privado, não pensava de forma coletiva e não procurava prestar serviços à população, isto é, a finalidade das ações não era o atendimento das necessidades sociais e nem o desenvolvimento estatal, além do mais não existiam carreiras organizadas no serviço público.

A reforma de 1967, promovida pelo Governo de JK, volta-se à política econômica promovendo a instituição da profissionalização da Administração Pública. A iniciação da reforma trouxe como destaque o Decreto-Lei n. 200 de 25 de fevereiro de 1967, o qual promoveu a descentralização em planos de níveis de direção e de execução através de convênios e mediante contratos e/ou concessões no âmbito privado, significando “um primeiro momento da administração gerencial no Brasil” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 8).

O contraponto da administração gerencial se volta em relação à administração pública burocrática, a qual, a burocrática, contemplou dois momentos: a do período de 1930-1945, modelo clássico, e a do período de 1956-1961. O primeiro período refere-se ao Governo de Vargas com ênfase na reforma dos meios e o autoritarismo, com uma centralização exacerbada

da Administração Pública, e no segundo período a partir do Governo de JK, com a administração para o desenvolvimento (PALUDO, 2013).

A reforma prevista no Decreto-Lei n. 200/67 não resultou em êxito total a Administração Pública brasileira, uma vez que necessitava de instrumentos gerenciais para fortalecimento das atividades estatais. Na concepção de Luciano Martins (1985, p.80), o referido decreto causou um tipo de “feudalização do Estado” ao proporcionar a descentralização provida de autonomia, por sua vez, ocasionou uma existência própria e autônoma, mas também conflitantes entre os entes integradores, aliada a uma vinculação de cunho empresarial nas rotinas administrativas.

Explana Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 156) que o “decreto-lei em exame, desde o seu ponto de partida, ressentia-se tanto de impropriedades terminológicas quanto de falhas em seus propósitos sistematizadores”. Embora todas as incongruências, o normativo atravessava a Era da ditadura militar, sendo restituído por Luiz Carlos Bresser-Pereira trinta anos depois com a chamada Reforma Gerencial (BERCOVICI, 2010), que trouxe o diferencial com estratégias para um novo Estado direcionado ao cidadão e a busca de resultados de gestão.

A característica central da reforma gerencial foi o “problema do controle”(REZENDE, 2004, p.16) ao buscar alteração na estrutura burocrática, mas direcionada ao parâmetro de controle, uma vez que se contrapôs à descentralização enfatizada pelo Decreto-Lei n. 200/67. Essa contraposição permitiu incentivos que resultaram em ganhos de eficiência, segundo a dissertação de Eli Diniz (2000, p. 93) “do ponto de vista político, a consequência foi a primazia da idéia da ineficiência do Estado, crescentemente percebido como fonte de irracionalidades, desperdício, corrupção e distorções de toda ordem”.

Com efeito, cabe trazer à baila o influxo do princípio democrático sobre a conformação tanto das estruturas como da própria atividade administrativa, com reconhecimento dos direitos fundamentais nas atividades administrativas. Sendo que a estrutura da Reforma do Estado impulsionou uma configuração policêntrica das ações administrativas fundamentadas pelo princípio da eficiência (BINENBOJM, 2008), além de materializar a criação do Programa Nacional de Desestatização, Lei n. 8.031, de 12 de abril de 1990.

Vale reconhecer a natureza impactante da globalização e soma-se a privatização que trouxeram a dissolução da fronteira entre direito público e direito privado, que cruza em diagonal entre o direito nacional e o direito internacional, e, instigando a dissolução das fronteiras horizontais entre as diferentes ordens jurídicas administrativas nacionais (SCHILL, 2015, p. 20).

A natureza globalizante confere oportunidades desafiantes aos Estados e a sociedade. Nessa perspectiva encontra-se o papel do Estado, não importa a sua localização, sob os efeitos de ventos ideológicos globais, contudo alguns Estados possuem a ideia de ter reforçado o seu papel nessa era global (GARCIA, 2013). Na concepção de Stephan W. Schill (2015, 21), a globalização promove a inserção do direito administrativo na seara jurídica transnacional. Com efeito, em decorrência do direito comunitário de contratos públicos no âmbito das directivas europeias, além da influência mundial de organismos internacionais, como o Banco Mundial, de políticas para promoção de negócios públicos que visem estratégias de mercado e o afastamento do Estado da assunção direta da prestação de serviços públicos.

Ademais, a política de estabilização e o equilíbrio fiscal ganharam força em decorrência, principalmente, dos organismos internacionais não-estatais, requerendo uma nova agenda mundial. Diante dessa nova agenda, o alcance, a amplitude e o ritmo de mudanças provocaram um deslumbre universal, tais quais acarretaram uma revolução global (KETTLE, 2013). Essas alterações ocasionaram uma mutação na cultura da gestão pública a qual tinha como finalidade induzir ao caminho da descentralização, haja vista, a principal intenção consistia no aumento da *performance* através dos princípios de *cost less and work better* (REZENDE, 2004).

Enfatize-se que as reformas administrativas brasileiras ainda necessitam de ajustamentos para que se efetivamente tornem-se em resultados. A explicação se exterioriza com os gargalos de infraestruturas de serviços públicos, cuja proposta por meio das concessões confronta o arcabouço formalístico do Direito Administrativo sob a “perspectiva de modelos *one size fits all* (um modelo para todos os tamanhos), em medidas incompatíveis com a diversidade que caracteriza a administração pública”(REZENDE, 2004, p. 35).

Primeiro pela a instituição do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, com a proposta de delegação de prestação de serviços públicos a particulares para execução ou gestão de serviço público, por sua conta e risco e remuneração pelos usuários, com a proposta de “viabilizar a realização de investimentos significativos para promover a disponibilização de bens e serviços à sociedade” (MONTEIRO, 2010, p. 175). No entanto, essa perspectiva não logrou o êxito esperado pelo Estado, uma vez que serviços em infraestrutura demandam altos investimentos financeiros.

Segundo, o que se verificava uma lacuna cada vez mais de investimentos em infraestrutura pública, que necessitavam de serviços e/ou obras, principalmente em grandes projetos. Porém, o Estado não tinha condições orçamentárias e financeiras suficientes para supri-las, além, agora, da observância dos limites da dívida pública em decorrência da Lei de

Responsabilidade Pública. Nessa perspectiva se institui a Parceria Público-Privada, Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, designada de mecanismos associados a determinados tipos contratuais, de estruturas mais flexíveis, em que demanda atividades à disposição da sociedade com a possibilidade de cobrança ou não de tarifas diretamente aos usuários e mais a contraprestação da Administração, como também de atividades colocadas à própria Administração Pública em que a Administração se configura como usuária.

Todavia, conforme pontuado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006, p. 76), o retorno do instituto da concessão pela parceria público-privada ocorre na mesma inspiração das privatizações, razão pela qual a considera como uma de suas modalidades. Em posição discordante, Benjamin Zymler (2005, p. 263) afirma que “não poderia ser compreendida como privatização, pois os bens construídos ou produzidos pelos parceiros serão, ao término do prazo contratual, revertidos ao Estado, em sentido estrito”. Vale considerar que o auge das privatizações ocorreu na década de oitenta e na década de noventa com repercussões financeiras, mas também legislativa, além de repercutir na teoria dos contratos.

Merece destaque o pensamento de Mirjam Bult-Spiering e Geert Dewulf (2006, p. 3) sobre as significativas diferenças entre a forma de PPPs e a de privatizações:

Nas PPPs, as partes públicas e privada (atores) dividem custos, receitas e responsabilidades. Privatização representa a transferência de atividades e responsabilidades ao setor privado, com ambos os custos e as receitas nas mãos desse setor. [...] A diferença entre PPPs e privatização pode ser visualizada em um aspecto público-privado: PPP é uma estrutura organizacional, de alguma forma, inserida entre o público e o privado.

Nesse mesmo sentido, Roger Wettenhall (2005) argumenta que as parcerias público-privadas se apresenta como o novo *slogan* messiânico dos Governos e podem assumir o papel de “privatização”, numa variante mais *light* do que ocorreu na década de oitenta e noventa.

3. AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

A proposta da Lei de Parceria Público-Privada exige um esforço dos instrumentos principiológico do Direito Administrativo sobre a estruturação contratual e a procedimentalização operacional. Isso se deve à transformação institucional em reconhecer a importância do mercado de serviços públicos das concessões, as quais conferem uma trilogia

de atores, usuários, iniciativa privada e Administração Pública, com objetivos comuns: ganhos de eficiência e melhores aplicações de recursos por menores custos.

A interação do Estado e da iniciativa privada, através de parcerias, não busca necessariamente a redefinição fronteira entre o público e o privado com a configuração de ceder territórios tipicamente publicistas para o particular. Nessa seara, a ideia defendida por Alice Gonzalez Borges (1997, p.8) consiste em que a redução da intervenção estatal na economia, com a onda privatizante, cede espaço às formas de parceria com a iniciativa privada. Entretanto, o Estado assume um papel ativo para instituir novos regulamentos que venham garantir a segurança jurídica de direitos contratuais, mas também não significa o relaxamento do controle, formalmente, sobre as instituições privadas (STARR, 1998). Observa-se que a privatização tem o objetivo central na redução do papel do Estado na prestação de serviços públicos, permitindo uma maior participação de particulares, visando atrair investimentos em setores economicamente deficientes.

O mercado é um poder do sistema econômico no processo de atividades públicas para atender à demanda de infraestruturas públicas, uma vez que o papel do Estado evoluiu de tradicional fonte de prestação de serviços públicos. Nesse sentido, segundo Francisco Cavalcanti (1997), a globalização tem o ponto fundamental para alcançar além da abertura de mercados de bens, serviços, telecomunicações e o abrandamento das fronteiras, pois provoca alterações nos atores da atividade econômica se cotejados com posturas tradicionais.

Todavia, a fonte jurídica é levada em direção a novos tipos de governança, às vezes, “governança sem governo”(GARCIA, 2013, p. 909), pelo menos sem a participação ou presença direta dos governos em suas capacidades tradicionais, estimulando novas instituições.

A interação do Estado e da iniciativa privada, através de parcerias, não busca necessariamente a redefinição fronteira entre o público e o privado com a configuração de ceder territórios tipicamente publicistas para o particular. Nessa seara, a ideia defendida por Alice Gonzalez Borges (1997, p.8) consiste em que a redução da intervenção estatal na economia, com a onda privatizante, cede espaço às formas de parceria com a iniciativa privada.

Entretanto, o Estado assume um papel ativo para instituir novos regulamentos que venham garantir a segurança jurídica de direitos contratuais, mas também não significa o relaxamento do controle, formalmente, sobre as instituições privadas (STARR, 1998).

No contexto jurídico brasileiro, as PPPs surgiram caracterizadas de um novo impulso legislativo para alavancar o desenvolvimento em áreas de investimentos sustentáveis que necessitavam de operação e de gestão típicas do setor empresarial. O escopo principal normativo enfatizou a participação empresarial como fator preponderante para investimentos

em setores como rodovias, saúde, transporte, aeroportos, portos, irrigação-agricultura, presídios, estádios para eventos esportivos, esgotamento sanitário, serviços administrativos e entre outros. Ademais, os recursos decorrentes seriam advindos do setor privado, conseqüentemente, podendo haver melhor gerenciamento da aplicação desses recursos.

Cabe ressaltar que a Lei das PPPs não inova, propriamente, em nosso ordenamento jurídico, dado que amplia a figura da concessão como uma evolução do instituto, possibilitando ao Estado criar uma forma de crédito e financiamento de projetos, que não poderiam ser realizados por falta de recursos públicos, além de possibilitar transferência de tecnologias (CRETELLA NETO, 2012).

As PPPs ganham projeção com as recomendações dos organismos internacionais que embutem a conotação de cooperação entre o público e o privado para impulsionarem os serviços públicos, além de enfatizarem os dispêndios e os riscos do negócio recaíam sobre o parceiro privado.

No âmbito brasileiro, mesmo dispondo de legislação própria de concessões, as modalidades de parcerias público-privadas são modeladas com tipologias especiais, administrativa e patrocinada, com o intuito de diferenciá-las das comuns. A Lei n. 11.079, 30 de dezembro de 2004 estabelece alternativas institucionais de tipos contratuais através do instituto da concessão, que destaca dois tipos:

Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado;

Concessão Administrativa: 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).

O normativo estipula o cumprimento de valores contratuais que não sejam inferiores a R\$ 20 milhões cujo prazo de vigência não ultrapasse 35 (trinta e cinco) anos e, no mínimo, 5 (cinco) anos. Observa-se que cada tipo de concessão, patrocinada e administrativa, se coaduna com características próprias. Contudo, as identificações com outros institutos jurídicos permanecem na ordem jurídica brasileira.

Em relação à concessão patrocinada, identifica-se um adicional tarifário do público ao privado, além de enfatizar os serviços autossustentáveis a serem executados. Aliadas a essas ênfases de cunhos positivos, existe o compartilhamento de riscos e ganhos entre os parceiros

público e privado, que demonstra uma inovação na estrutura contratual administrativa brasileira, já que a utilização da terminologia “concessão” denota um jogo de linguagem que confere uma legitimidade legislativa ao instituto jurídico PPP.

O normativo de concessão da parceria público-privada administrativa institucionaliza um contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação, sendo aplicada adicionalmente Lei n. 8.987/95 e Lei n. 9.074/95, desde que a contraprestação não se configure a participação do usuário-cidadão.

O parceiro público assume a responsabilidade de assegurar o pagamento dos serviços, independente de quem os utiliza, justificando o objeto do empreendimento que, geralmente, não é autossustentável do ponto de vista de investimentos com retornos financeiros da exploração por tarifas.

Cabe destacar que a contraprestação pecuniária é admissível como forma de tarifação da prestação de serviços adotadas nas PPPs, pois, caso não haja contraprestação do parceiro público ao parceiro privado, a Lei n. 11.079/2004 dispõe que não constitui parceria público privada, e sim concessão comum. O enfoque basilar da técnica da concessão, em relação ao modelo das PPPs, não se reduz ao poder público ou usuário que suportam o encargo da receita do concessionário, mas à forma de estruturação dos ajustes, cuja percepção financeira inerente ao objeto deve propiciar o financiamento de obras e serviços advindos de investimentos privados, recuperados ao longo do tempo pela exploração do negócio (GUIMARÃES, 2013).

As empresas participantes de empreendimentos públicos, como as PPPs, não se limitam às nacionais, mas abrangem os investidores multitransfronteiriços, uma vez que se criou um mercado de oportunidades com conceitos multifuncionais em serviços públicos. Diante dessas mudanças, identifica-se a transformação tecnológica das comunicações pelos efeitos do poder da globalização contemporânea que foram eliminados pelo tempo e o espaço entre os fatores de interação (GIDDENS, 1991).

As empresas podem se interagir diretamente com outras ao redor do mundo em tempo real, nacionais e internacionais, para participarem deste novo mercado. Diante disso, constatam-se os fluxos de pessoas, informações, capital, ideologias, serviços e de empresas estão modelando o mundo (GARCIA, 2013), pois o cenário mundial mudou e há uma necessidade de *expertise* para abarcar as novas demandas, como os de PPPs, que provocaram mudanças na estrutura de um Direito Administrativo que a cada dia se torna multifuncional, desafiando a lógica do formalismo tradicional em decorrência dessas inserções.

A evolução jurídica não se limita ao centro da estrutura organizacional do sistema o qual está inserido, mas também na atuação sobre sua estrutura, conforme afirma Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1998, p. 26), que “[...] desejavelmente os legisladores, mas, necessariamente, os aplicadores do Direito deverão desenvolver uma ampla percepção dos fenômenos econômicos sociais, políticos e, em certos aspectos, até os tecnológicos, para cumprirem satisfatoriamente suas tarefas e servirem ao aperfeiçoamento da Ciência”.

As multiformes de necessidades em serviços públicos de infraestruturas estão aliadas à capacidade de investimentos e de alocação eficiente, além de proporcionar reestruturas de institutos com nova roupagem, produzindo articulações jurídicas para moldar a contemporaneidade de um Estado global. A operacionalização de uma Administração Pública normatizada reflete a um Direito dogmático que paulatinamente se confronta com a realidade do ser e do fazer. Dessa feita, a escolha política desse Estado provoca um processo de (des)construção do Direito Administrativo, o qual acolhe uma instrumentalidade para acomodar novas funções advindas de institutos jurídicos baseados em desempenho de eficiência, resultados e produtividade, voltados a uma economia de mercado.

Os interesses interagem, segundo Odete Medauar (2003, p. 192), com “concepção da Administração detentora do monopólio do interesse público, emerge entendimento de que a Administração deve compartilhar tal atribuição com a sociedade”. Nessa linha de pensamento, a interação entre o público e o privado constroem finalidades convergentes em parcerias público-privadas.

A concepção de arranjos financeiros, para investimentos em infraestruturas públicas, avança pelas PPPs, porém não poderiam comprometer o equilíbrio das contas públicas, por isso, havia a necessidade de um parceiro investidor, visto que a privatização deixou rastros de mecanismos do mercado em setores de serviços públicos. Portanto, uma das razões da captação do melhor dos atores, público e privado, seria a busca de investimentos, já que o instituto de PPP abrange obras de grande porte e melhoria de gestão visando eficiência, haja vista o setor privado proporcionaria um empreendedorismo em termos de oferecer serviços de qualidade.

Dessa forma, o contrato administrativo insere-se como o ponto central da operacionalidade da Administração Pública com características formais próprias do seu campo de atuação com disciplinamentos dessas atividades a serem executadas, bem como acordadas dentro do arcabouço intrínseco de um sistema jurídico específico. Cabe trazer a colocação de Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (1981, p. 138-140) que, ao hermeneuta do Direito Administrativo, a essência do estudo do contrato administrativo compreende o “deve ser avaliado como é, na sua dimensão jurídica e de efeitos, nas projeções de finalidade”, por mais

complexas que sejam as teorias ou escolas para “explicar a origem, a formação, a natureza dos contratos administrativos, sobretudo os regimes a que estão submetidos”, mesmo assim, não “exclui o interesse público e a finalidade de serviço”.

No entanto, a teoria do contrato administrativo nos moldes tradicionais não mais se sustenta, pois:

- i) Não esclarece adequadamente a essência *estrutural* da figura do contrato, ao vislumbrar, de modo indevido, dentro da relação contratual, elementos próprios de situação jurídica objetiva que lhe é estranha;
- ii) Induz ao comprometimento da essência *funcional* do contrato, ligada à pacificação decorrente do respeito à confiança que se origina do acordo consensualmente estabelecido; e,
- iii) Tanto pela perspectiva estrutural, como pela perspectiva funcional, relaciona-se cada vez mais imperfeitamente com a complexidade crescente do fenômeno convencional da Administração. (ALMEIDA, 2012, p. 318)

Identifica-se a tendência necessária à fuga do direito administrativo para o direito privado em que os instrumentos do direito privado estão presentes na Administração Pública (ESTORNINHO, 2009), cuja participação privada configura uma realidade. Isso reflete na procedimentalização de contratação pública. De todo modo, reconhece-se a evolução do quadro jurídico do contrato administrativo em que a acentuação ideológica da formalidade se sobressai numa difícil missão de abarcar todos os eventos ensejadores de PPPs, tutelando interesses lastreados em uma segurança jurídica normativa.

Por isso, o direito administrativo contemporâneo experimenta uma (des) construção em andamento, diante das vicissitudes de mudanças estruturais abordadas pelas concessões de parcerias público-privadas, de maneira a afetar as fontes jurídicas dos contratos administrativos

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Administração Pública brasileira foi marcada pelas influências das reformas do Estado, das repercussões das privatizações e da estabilidade moeda, que proporcionaram uma via alternativa de buscar instrumentos para suprir as deficiências de obras e serviços estruturantes, uma vez que se identificaram falhas nos arranjos de serviços públicos em termos de desempenho.

A abordagem de PPPs configurada pelo instituto de concessão, desencadeou similaridade com a privatização, uma vez que os modos e áreas de delegação ao privado foram

os mesmos anteriormente abrangidos. Por isso, as parcerias público-privadas podem ser consideradas como versões “mais suaves” do mesmo processo idealizador da privatização, seja com o diferencial de consequências sociais menos dramáticas e mais aceitável perante a sociedade.

Além disso, existe uma “espécie de meio-termo entre as posições de linha dura pela nacionalização no polo esquerdo e a privatização no polo direito do aspecto privado-público” (WETTENHAL, 2005, p. 12). Em razão disso, as parcerias público-privadas captam um pouco de ambas as posições com um revestimento empresarial, por parte do setor público e do setor privado, enquanto as posições das décadas passadas, como de privatização, tinham uma base de desfazimento de ativos sem divisas de efeitos sociais.

Nesse sentido, a passagem das transformações do Direito Administrativo em suas relações acentua os regimes de contratações públicas, numa maneira de funcionalidade e de reconhecidamente pelo ambiente de relações marcadas de uma linguagem renovada em seu sentido do normativo contratual

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Contrato Administrativo*. São Paulo: Quartier, 2012.

BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, jan. 2015. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618/44695>>. Acesso em: 10 set. 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v240.2005.43618>.

BERCOVICI, Gilberto. O Direito Constitucional passa, o Direito Administrativo permanece: a persistência da estrutura administrativa de 1967. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vlademir (orgs.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

BINENBOJM, Gustavo. *Poder de Polícia, Ordenação, Regulação*. Transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do Direito Administrativo Ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. 2. ed. São Paulo: Renovar, 2008.

BORGES, Alice Gonzalez. O ressurgimento das concessões de serviços públicos e a eclosão de novas formas de contratos administrativos. In: QUADROS, Cerdônio. *Nova Dimensão – Direito Administrativo – Repertório de Estudos doutrinários e jurisprudenciais*. v. 1. São Paulo: NDJ, 1997.

BRASIL. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial*

[da] União, Brasília, 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 24 jun. 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial [da] União, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 jun. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Revista de Cultura Política – Lua Nova*, São Paulo, v, 45, p. 49-95, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 47 (1) jan.-abr, 1996. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/>>. Acesso em: 24 jul. 2016.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Reflexões sobre o Papel do Estado frente à Atividade Econômica. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 20, 1997.

CAVALCANTI, Francisco. Da Limitação das Parcerias Público-Privadas ao modelo de concessões: equívocos do legislador brasileiro. In: CAVALCANTI, Bruno; CORREA, Andry Matilla (Coords.). *Estudios Latinoamericanos sobre Concesiones Y PPP*. Salamanca/São Paulo: Ratio Legis Librería Jurídica, 2013.

COLLAÇO, José Maria Tello de Magalhães. *Concessão de Serviços Públicos – Sua natureza jurídica*. Coimbra, 1914.

CRETELLA NETO, José; CRETELLA Júnior, José. Contrato de Parceria Público-Privada. Observações sobre esta nova modalidade contratual da Administração Pública. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, jul./dez., 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 Anos de Direito Administrativo Brasileiro. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 5, jan./fev./mar., 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-5-JANEIRO-2006-MARIA%20SYLVIA%20ZANELLA.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 5. ed. São Paulo: Atlas S.A. 2006.

DINIZ, Eli. Globalização, Estado e Trajetórias Nacionais: dilemas do desenvolvimento e o futuro do Brasil. In: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (org.). *Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2000.

ESTORNINHO, Maria João. *A Fuga para o Direito Privado*. Contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública. Coimbra: Almedina, 2009.

FAGUNDES, Seabra. Reformas essenciais ao aperfeiçoamento das instituições políticas brasileiras. *Revista de Direito Administrativo - RDA*, Rio de Janeiro, Edição Especial, p. 87-109, dez., 2013.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Contratos Administrativos*. São Paulo: Saraiva, 1981.

GARCIA, Frank J. Introduction: Globalization, Power, States, and the Role of Law. *Boston College Law Review*, Boston, v. 54, Issue 3, Rev. 903, 2013, p. 909. Disponível em: <<http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3310&context=bclr>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. Tradução: Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *PPP – Parceria Público-Privada*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

KETTL, Donald F. Global Reinvention: basic issues, questions ahead. *Global Forum on Reinventing Government*, jan. 1999. Disponível em: <<http://www.brookings.edu/research/papers/1999/01/14governance-kettl>>. Acesso em: 26. jul. 2016.

MARINS, Vinícius. Transformações no Direito Administrativo Contemporâneo: reflexos sobre a contratualidade pública nos ordenamentos jurídicos italiano e brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito de Minas Gerais*. Belo Horizonte, n. 47, p. 303-340, 2005.

MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MONTEIRO, Vera. *Concessão*. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Transferências de Atividades Estatais a Entes da Sociedade. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro, v. 51, 1998.

PALUDO, Augustinho. *Administração Pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 3. ed., 2013.

REZENDE, Flávio da Cunha. *Por que falham as reformas administrativas?*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SCHILL, Stephan W. Abordagens jurídicas transnacionais sobre direito administrativo: a conceituação dos contratos públicos na globalização. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 268, p. 13-53, jan./abr., 2015.

STARR, Paul. The Meaning of Privatization. *Yale Law and Policy Review* 6, 1988.

TÁCITO, Caio. Transformações do Direito Administrativo. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, out./dez., p.27-34, 1998.

WETTENHALL, Roger. The public-private interface: surveying the history. In: HODGE, Graeme; GREVE, Carsten (eds.) *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*. Northampton, USA: Edward Elgar Publishing, 2005.

ZYMLER, Benjamin. As licitações no âmbito das parcerias público-privadas. In: TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Mônica Spezia (Coord.). *Parcerias Público-Privadas: um enfoque multidisciplinar*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.