

**XXV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - BRASÍLIA/DF**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

SEBASTIÃO SÉRGIO DA SILVEIRA

ANDRESSA DE OLIVEIRA LANCHOTTI

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 II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Andressa De Oliveira Lanchotti, Sebastião Sérgio Da Silveira – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-150-0

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

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito Administrativo. 3. Gestão Pública. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

A presente coletânea é produto da reunião dos trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública II, do XXV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação e Direito - CONPEDI, realizado na cidade de Brasília, no período de 06 a 08 de julho de 2016.

O resultado que ora apresentamos é fruto do labor de mais de dezenas de pesquisadores, sendo que os trabalhos refletem um pouco da situação atual de nosso direito administrativo e da gestão pública que dele decorre.

Conforme é sabido, o Direito Administrativo brasileiro vem passando por um intenso processo de ressignificação, na busca de novos paradigmas e valores, principalmente como forma de atender aos princípios consagrados na Constituição de 1988.

A gestão pública, sempre muito influenciada por velhos métodos e práticas, também vem sendo colocada à prova, diante das necessidades de busca de eficiência, economicidade e transparência.

Sempre muito resignada, a sociedade brasileira parece não mais se conformar com a situação caótica vivida pelo Estado Brasileiro e vem clamando por reformas e mudanças.

Os trabalhos ora apresentados refletem as inquietações da doutrina e os desafios existentes, principalmente em razão das aspirações de nosso povo, que sedento por melhores serviços públicos, vem exigindo transformações na administração pública.

Considerando tais premissas, os pesquisadores foram divididos em grupos, buscando alguma pertinência temática, com vistas à orientação dos debates que seguiram a apresentação dos trabalhos.

Um dos eixos discutiu temas atuais de licitações e contratos, apontando dificuldades, propostas e as perspectivas do instituto.

Os servidores públicos, foram objeto de outro eixo de discussão, onde foram abordados interessantes temas relativos à greve, regime de previdência, processo disciplinar, nepotismo e responsabilidade.

Serviços públicos e parcerias público privadas foram agregados em outro subgrupo, onde foram apresentados interessantes trabalhos, com ênfase em arbitragem, capital privado, administração penitenciária e sustentabilidade.

Por fim, no último eixo, foram tratados palpitantes temas residuais, como corrupção, bens públicos, compromisso e ato administrativo e responsabilidade dos integrantes de conselhos administrativos de paraestatais.

Convictos da qualidade e atualidades dos trabalhos apresentados, fazemos um convite à leitura e reflexão, na expectativa de que cada um dos textos possa influir no aperfeiçoamento do direito administrativo e da gestão pública em nosso país.

Brasília, julho de 2016.

Profª Dra. Andressa de Oliveira Lanchotti

Professora das Faculdades Milton Campos-FMC, Minas Gerais e Pesquisadora Associada à Faculdade de Direito da UFMG, Minas Gerais.

Prof. Dr. Sebastião Sérgio da Silveira

Professor da Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP e da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo – FDRP/USP.

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: A INSERÇÃO DO CAPITAL PRIVADO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM ATENDIMENTO AO INTERESSE SOCIAL.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS: THE INTEGRATION OF PRIVATE CAPITAL IN PUBLIC ADMINISTRATION IN SERVICE TO SOCIAL INTEREST.

Andrea Silvana Fernandes de Oliveira

Resumo

As Parcerias Público-Privadas são consideradas, pelo Governo Federal, como um instrumento essencial a fim de garantir as ações para o desenvolvimento, com investimentos que necessitem de grandes recursos orçamentários. Este estudo tem como objetivo analisar os benefícios da implementação do instituto das parcerias público-privadas no Brasil, e a inserção do capital privado na Administração Pública em atendimento ao interesse social. O debate suscitado mostra-se pertinente, tendo em vista, a falta de investimentos em serviços públicos no Brasil, abrindo novas vertentes para que o setor privado colabore com a execução de serviços públicos.

Palavras-chave: Contratos administrativos, Serviço público, Parcerias público-privadas

Abstract/Resumen/Résumé

Public-private partnerships are considered by the Federal Government as an essential tool to ensure the actions for development, with investments that require large budgetary resources. This study aims to analyze the benefits of implementing the institute of public-private partnerships in Brazil, and the inclusion of private capital in public administration in compliance with the social interest. The raised debate shows is relevant in view of the lack of investment in public services in Brazil, opening up new dimensions for the private sector to cooperate with the execution of public services.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Contracts administrative, Public service, Public-private partnerships

INTRODUÇÃO

Com o crescimento do Estado, ocorreu uma larga demanda por prestação de serviços públicos que exigem uma grande infraestrutura, recursos tecnológicos avançados e altos investimentos para sua implementação, todavia, em paralelo a essa evolução, o país, com recursos financeiros escassos. Surgiu, assim, a Lei n.º. 11.079, de 30.12.2004, que introduziu a Parceria Público-Privada no Brasil, como uma nova modalidade de contratação para concessão de atividades ao setor privado, antes exercidas exclusivamente pelo Estado, mediante investimento particular e compartilhamento de riscos.

A falta de investimentos em infraestrutura inviabiliza o desenvolvimento econômico do país, empobrece sua população pela escassez de acesso ao trabalho, fonte principal de obtenção de renda que provê a sobrevivência digna das pessoas, bem como, impossibilita a prestação e distribuição de serviços públicos satisfatório, igualitário, e essencial a todos.

Ante a decadente estrutura econômica no Brasil, culminou com uma nova postura do Estado em administrar os serviços públicos essenciais e a iniciativa privada. Conquanto, na tentativa de viabilidade e de harmonizar o equilíbrio estrutural do País, na seara pública e privada, tornou-se necessário uma regulamentação específica, que possibilitasse uma segurança jurídica e um envolvimento duradouro nesse setor.

Assim, o presente trabalho tem como objetivo analisar os benefícios da implementação do instituto das Parcerias Público-Privadas e a inserção do capital privado na Administração Pública em atendimento ao interesse social, analisando as fórmulas de atuação estatal em parceria com a iniciativa privada, enfocando o regime jurídico vigente; e mostrando, de forma crítica, a aplicabilidade da Lei Federal n.º. 11.079/2004.

Para tanto, seguir-se-ão alguns procedimentos metodológicos a fim de conferir caráter científico à pesquisa, que constitui na bibliográfica, pois, serão utilizadas obras analíticas para uma melhor compreensão do tema abordado. A vertente metodológica deste trabalho será de natureza qualitativa, abordando a parceria público-privada frente a necessidade de atender ao interesse social, qual seja, na construção de obras, para a prestação de serviços fundamentais.

O método de abordagem desta pesquisa será o dedutivo, partirá do geral para o específico, iniciando com as definições da parceria público-privada até chegar à análise da Lei Federal n.º. 11.079/2004, no que concerne aos aspectos contratuais, licitatórios e financeiros das Parcerias, dos principais riscos e benefícios que poderão vir a ser encontrados com a implantação de programas de concessões sob a modalidade da parceria público-privada no Brasil.

O tema suscitado mostra-se atual e pertinente, pois dentro do cenário em que se encontra a economia nacional, a falta de investimentos em serviços públicos básicos no Estado Democrático de Direito, e em função do sucesso que a modalidade de concessão sobre a forma de Parceria Público-Privada vem logrando em outros países, também o Brasil editou a sua própria Lei.

1 MODALIDADES DE CONTRATAÇÃO ENTRE O SETOR PÚBLICO E O SETOR PRIVADO

Os contratos estabelecidos entre o setor público e o setor privado possuem um regime jurídico próprio, regulamentado em diversas legislações, cada uma com suas especificidades, estruturados por inúmeras formas e modalidades desenvolvidas de acordo com as mudanças no modelo de Estado.

De modo geral, os contratos administrativos possuem características próprias que lhes distinguem dos negócios jurídicos privados. Porém, nem todos os contratos celebrados pela Administração será necessariamente um contrato administrativo.

A Administração Pública pode celebrar contratos em regimes diferenciados, de caráter público ou privado. Segundo a classificação dada por Maria Sylvia Zanella di Pietro (2015):

[...] existe duas modalidades de contratos da administração: (1) os contratos de direito privado, parcialmente derogados por normas publicistas; e (2) os contratos administrativos, incluindo-se nessa categoria: (2.a) os tipicamente administrativos, como a concessão de serviço público, o contrato de obra pública, a concessão de uso de bem público e os contratos de fornecimento, em geral; e (2.b) os que têm paralelo no direito privado, mas também são regidos pelo direito público, como o empréstimo, o depósito e a empreitada. (DI PIETRO, 2015, p. 245).

Na seara cível, pode-se denominar contrato como todo acordo de vontades firmadas pelas partes, criando entre elas direitos e obrigações recíprocas. Trata-se de uma relação criada de forma consensual, ou seja, por vontade livre das partes. Em contrapartida, “nos contratos firmados entre a Administração Pública e o particular, cabe a este a decisão de aceitar ou não a pactuação com a Administração Pública” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 151). Em não havendo aceitação por parte do particular, não existe contrato.

Explicita FIGUEIREDO (2004, p. 511), que “há corrente doutrinária, que nega a existência do contrato administrativo, porque entende que falta a característica: autonomia de vontades, a igualdade entre as partes e a força obrigatória”. Todavia, a maior parte dos

doutrinadores, admite a existência dessa característica, contudo com a ressalva de que ela características próprias que a distinguem do contrato de direito privado.

[...] o ato plurilateral ajustado pela Administração Pública ou por quem lhe faça às vezes com certo particular, cuja vigência e condições de execução a cargo do particular podem ser instabilizadas pela Administração Pública, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante particular. (GASPARINI, 2012, p. 28).

Assim, entende-se por contrato administrativo, como o ajuste de vontades firmado entre a Administração Pública e o terceiro, regido por regime jurídico de direito público, submetido às modificações de interesse público, assegurados os interesses patrimoniais do contratante.

Os contratos públicos, além das características genéricas atribuídas a teoria geral dos contratos, como consensualidade, ato solene e oneroso apresentam certas peculiaridades que permitem distingui-los das demais espécies contratuais existentes.

Segundo dispõe a autora, NOHARA (2008) de forma clara sobre as características específicas dos contratos públicos, que são:

Participação do Poder Público ou da Administração Pública como parte contratante; a finalidade de consecução do interesse público, que gera a mutabilidade do contrato; a obediência ao procedimento licitatório, à exceção dos casos de contratação direta permitida nas hipóteses da lei, e outras formalidade legais, e; a presença de cláusulas exorbitantes, que colocam a Administração em posição de supremacia (NOHARA, 2008, p. 91).

Com relação a essas características, as cláusulas exorbitantes, é a mais ressaltada na teoria dos contratos administrativos, pois relaciona-se com a possibilidade de a Administração Pública alterar unilateralmente o contrato, já que o direito de modificar ou instabilizar o contrato administrativo descende da indisponibilidade do interesse público.

Enquanto o contrato de direito privado objetiva a simples harmonização de interesses, o contrato administrativo visa à consecução de um fim de interesse público. Assim, quanto ao poder que cabe a Administração Pública de alterar unilateralmente os contratos em que fizer parte, nota-se claramente que nos contratos de concessão de serviços firmados pela Administração, por meio do qual um particular poderá exercer a exploração de determinado serviço público, a Administração não teria disponibilidade de modificá-los perante fatos supervenientes.

Em matéria legal, cumpre analisar como foi tratado no direito brasileiro, onde foi atribuído legislativamente a União dispor sobre as normas concernentes aos contratos

administrativos, disposto no art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal da República do Brasil:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações pública diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art.173, § 1º, II.

A União dispõe apenas sobre as regras gerais aplicadas aos contratos administrativos, e aos outros entes federativos é dado suplementar as normas gerais. A contratação da Administração está, no geral, regulamentada pela Lei nº. 8.666/1993, com alterações, entre outras, das Leis nº. 8.883/94, 9.648/98 e nº. 9.854/99. Os contratos de concessão e permissão de serviços públicos, feitos sempre através de licitação, conforme dispõe o art.175, caput, da Constituição Federal, obedecem ao regime jurídico específico contido nas Leis nº. 8.957/95 e nº. 9.074/95.

A licitação e a contratação de parceria público-privada (PPP) obedecem as regras gerais da Lei nº. 11.079/04, no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aplicando-lhe subsidiariamente a Lei nº. 8.987/95, referente ao regime de concessão e permissão de serviços públicos em geral.

2 DELEGAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

Destaca-se na Constituição Federal de 1988 no seu art. 175 o assunto referente ao serviço público, que possui a seguinte redação:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária;

IV – a obrigação de manter o serviço adequado.

Depreende-se assim do dispositivo citado que o Poder Público é quem possui titularidade para a prestação de serviços públicos, o seu exercício pode ser diretamente ou indiretamente, mediante concessão ou permissão.

Quanto ao entendimento sobre serviço público, o doutrinador MELO (2006) ilustra a distinção entre serviços públicos e poder de polícia:

Enquanto o serviço público visa a ofertar ao administrado uma utilidade, ampliando, assim, o seu desfrute de comodidade, mediante prestações feitas em prol de cada qual, o poder de polícia, inversamente (conquanto para a proteção do interesse de todos), visa a restringir, limitar, condicionar, as possibilidades de sua atuação livre (MELO, 2006, p. 633).

Assim, a noção de serviço público é variável em função do espaço, do tempo e principalmente do papel que a coletividade confere ao Estado. É o ordenamento que outorga à determinada categoria de atividade a qualificação jurídica de serviço público, submetendo-a total ou parcialmente a regime jurídico de Direito Administrativo. O legislador erige as categorias de serviços públicos, conquanto obedeçam aos preceitos constitucionais.

A expressão serviço público admite três critérios para a sua identificação, segundo CARVALHO FILHO (2015):

[...] o *subjetivo ou orgânico* o serviço público é o prestado por órgão público, ou seja, pelo próprio Estado. O critério *formal*, considerado serviço público aquele disciplinado por regime jurídico de direito público, e o critério *material*, compreende que o serviço público é a atividade que tem por finalidade a satisfação de necessidades coletivas. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 325).

Compreende-se, então, que serviço público visa atender as necessidades essenciais e secundárias da coletividade, sendo prestado pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público.

No tocante a delegação de serviço público, depreende-se do art. 175, da Constituição Federal de 1988, que:

Cabe ao Poder Público a titularidade para a prestação de serviços públicos, ficando estabelecido que esta prestação pode ser feita diretamente ou mediante execução indireta, através dos regimes de concessão ou de permissão, em qualquer das circunstâncias, por meio de licitação.

Os regimes de concessão e permissão da prestação de serviços públicos no Brasil, previstos na Constituição de 1988, são regulamentados pela Lei nº 8.987/95, atualizada pelo artigo 22 da Lei nº 9.648/98.

2.1 Concessão de Serviço Público

O Estado tem a seu cargo o exercício da prestação de serviços públicos a serem executados em prol da coletividade, todavia, delega a outro setor a prestação desses serviços, gerando o sistema de descentralização dos serviços públicos.

O doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello (2014) trata sobre o assunto:

Concessão de serviço público é o instituto através do qual o estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que deseja prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço (MELLO, 2014, p. 696).

Segundo a Lei que regulamenta esse modelo de contrato, verifica-se que disciplina duas modalidades de concessão comum de serviços públicos, sendo a concessão simples estampada art. 2º, inc. II, da Lei nº. 8.987/95:

Aquela que ocorre o contrato mediante o qual há delegação da prestação de serviço público, feita pelo Poder Concedente, por licitação, modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcios de empresas que demonstre capacidade para o seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

Já, a concessão de serviço público precedida de execução de obra pública encontra-se no art. 2º, inc. III, da Lei nº. 8.987/95:

É a construção total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo Poder Concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou obra por prazo determinado.

Depreende-se das unidades conceituais que só existirá concessão de serviço público quando o estado considera o serviço em causa como próprio e como privativo do Poder Público. Sendo somente as pessoas de natureza pública suscetíveis de serem titulares dos serviços prestados.

A Lei nº. 8.987/95 retrata taxativamente que a concessão, seja qual for a sua modalidade, será formalizada mediante contrato. Conclui-se, apesar de algumas divergências doutrinárias, como fato indiscutível, a atribuição de contrato administrativo às concessões de serviço público.

A Lei nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, com alterações pela Lei nº. 9.648/98 e Lei nº. 9.791/99 pode ser considerado em nosso ordenamento jurídico como o primeiro diploma

consolidado sobre o Regime de Concessão e Permissão de serviços públicos, previsto no art. 175, da Constituição Federal de 1988.

Vários são os aspectos disciplinados nesta norma infraconstitucional, como os relativos à contratação, especificando-se os encargos do concedente e do concessionário; à licitação; aos usuários; a política tarifária, e, enfim, aqueles que indicam o perfil do instituto. Também foi destinada disciplina para permissões de serviço público.

Os relacionamentos jurídicos firmados entre as partes receberam interpretação adequada aos princípios que regem a formação, execução e extinção dos contratos administrativos, não obstante, por se tratar de vínculo específico firmado entre Poder Público com o particular, com o fim de não se afastar a finalidade buscada pela transação, que é atingir o bem da sociedade.

Um aspecto relevante reside na natureza do objeto a que se destinam todos os contratos de concessão de serviços públicos, que é a prestação de um serviço público, e não podem ser atividades meramente econômicas.

3 PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS

As parcerias público-privadas são modalidades específicas de contratos de concessão, instituídas pela Lei nº. 11.079/2004. Por isso a necessidade de compreender o que abrange os contratos administrativos, bem como o que se depreende dos serviços públicos.

As parcerias público-privadas têm como objetivo atrair para o setor privado, nacional e estrangeiro, basicamente para investimentos em projetos de infraestrutura de grande vulto, necessários ao desenvolvimento do País, cujos recursos envolvidos excedem a capacidade financeira do setor público. (ALEXANDRINO, VICENTE PAULO, 2010, p. 697).

O Estado, na atualidade, fruto de uma evolução sistemática, existe com o objetivo de proporcionar o bem comum, já que a sociedade – o homem – deve ser considerada seu centro de referência. Assumem modernamente as gestões governamentais características e aspectos administrativos, tendentes às melhores práticas de governar, dirigidas a atender princípios, que englobam a responsabilidade corporativa, transparência na prestação de contas e igualdade entre os governados.

Estas iniciativas mostram a busca de novo modelo, marcado pela privatização de bens e terceirização de serviços visando atender as necessidades coletivas, compreendidas em adequadas políticas públicas.

Neste sentido foram editadas algumas leis, no âmbito federal, importante frisar neste trabalho, as Leis de Concessão de Serviços Públicos, e logo depois a Lei instituidora das Parcerias Público Privadas (PPP's).

A lei sobre as Parcerias Público-Privadas trouxe ao cenário nacional um método diferenciado de gestão pública de serviços que procura atrair capitais privados para investimentos de interesse público, como projetos de infraestrutura. Foi introduzida na década de 80 pelo governo neoliberal inglês de Margareth Thatcher e em 1992 foi retomada pelos conservadores da Inglaterra mediante a fórmula do programa governamental *Private Finance Initiative* (Programa de Financiamento Privado). Nesse país, a implementação das parcerias com o setor privado produziu alguns efeitos que favoreceram a utilização desse novo instituto contratual.

Em casos anteriores, aos quais foi empregado esse sistema de parcerias, a necessidade de fixação de regras na legislação, no sentido de evitar eventuais implicações negativas ao interesse público.

3.1 Conceito e Natureza Jurídica

A Parceria Público-Privada (PPP) é um conceito em formação no Brasil, pois este instituto se apresenta como uma nova modalidade de delegação de atividades, geralmente executadas pelo setor público, que passam para a esfera de ação do setor privado.

A definição legal do instituto da parceria público-privada consta no art. 2º, da Lei nº. 11.079/2004: “*é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa*”. Celebrado com pessoa jurídica de direito privado para execução de obras ou serviços públicos.

Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho (2015), vê-se:

Dentro dos objetivos da lei, pode o contrato de concessão especial sob regime de parceria público-privada ser conceituado como o acordo firmado entre a Administração Pública e pessoa do setor privado com o objeto de implantação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do Poder Público e compartilhamento dos riscos e ganhos entre os pactuantes (CARVALHO FILHO, 2015, p. 347).

Assim, não constitui parceria público-privada a concessão comum, ou seja, aquela regida pela Lei nº. 8.957/95, quando o contrato não estabelecer qualquer contraprestação pecuniária do estado ao parceiro privado. Um outro aspecto diferenciador está no fato de que, na concessão comum, o ente privado explora o serviço público concedido por sua conta e risco, enquanto na parceria público-privada, tais riscos são contratualmente repartidos entre a Administração e o parceiro.

Conforme a própria lei, a natureza jurídica desse tipo de acordo é a de contrato administrativo de concessão de serviço público, constitui uma concessão especial. Depreende-se do art. 2º, Lei nº. 11.079/2004, que a parceria público-privada comporta duas modalidades: *concessão patrocinada* é a concessão de obras e serviços públicos quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado; e concessão administrativa que é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Em análise a concessão administrativa, vê-se que há um mero contrato de prestação de serviço, em que a Administração é a usuária direta ou indireta. Na verdade, a concessão administrativa não se refere a um contrato de concessão, porque na concessão comum há uma relação jurídica triangular, estabelecida entre o poder concedente, a concessionária e usuário e na concessão administrativa, ao contrário, há uma relação jurídica apenas entre usuário e o parceiro particular. Inclusive, na concessão comum, a concessionária tem seu investimento amortizado mediante a cobrança de tarifas de seus usuários e na concessão administrativa, o parceiro privado tem seu investimento amortizado mediante a contraprestação pecuniária da própria Administração.

Adotar-se-á a concessão administrativa na construção e administração de obras públicas, como hospitais, presídios públicos e escolas públicas, que não envolve a contraprestação do usuário, apenas do Estado.

A concessão patrocinada será muito utilizada nos setores de prestação de serviços ou construção de obras públicas, em que a concessionária não é suficientemente remunerada pelo usuário, como ocorre com a ampliação de rodovias de baixo movimento.

3.2 Lei nº. 11.079/2004

Em 30 de dezembro de 2004, foi sancionada a Lei Federal nº. 11.079 que disciplinou “normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (art. 1º da Lei).

No entanto, antes da edição desta Lei, diversos Estados, amparados pelo texto do art. 24, §3º, da Constituição Federal, já haviam determinado normas próprias para esse tipo de contratação. Os Estados de Minas Gerais, com a Lei nº. 14.868/03, de Santa Catarina, com a Lei nº. 12.930/04, e de São Paulo, com a Lei nº. 11.688/04 são exemplos de estados que possuem lei estadual com regras específicas sobre o tema.

A legislação brasileira já autorizava, há muito, o negócio jurídico entre setores público e privado em cooperação e parceria na prestação de atividades públicas. A novidade é que a Lei Federal nº. 11.079/04, além de suprir a ausência de um conceito de parcerias público-privadas, delineou um sentido restrito para o termo, limitando as parcerias as modalidades patrocinada e administrativa.

Importante ressaltar que a Lei Federal fornece normas gerais sobre matéria de contratação, licitação e orçamento, aspectos que são regulados por outras normas federais, tais como a Lei nº. 8.666/93 de contratações públicas e licitação, a Lei nº. 8.987/95 das concessões e, ainda, a Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece diversos limites à assunção de encargos pelo Poder Público.

Assim, as normas que regulam as parcerias público-privadas integram um conjunto normativo amplo, sem derrogar regras específicas, e, por isso, não podem ser analisadas de forma isolada.

3.3 Objeto

Segundo o art. 2º, §1º, da Lei nº. 11.079/04, o objeto da concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas, nesse caso a destinatária dos serviços e obras é a coletividade, cabendo aos usuários pagar ao concessionário a respectiva tarifa pela utilização do serviço.

Na concessão administrativa, o objeto é a prestação de serviços, sendo a Administração Pública a usuária direta ou indireta, ainda que seja necessária a execução de obras ou o fornecimento e a instalação de bens (art. 2º, §1º, da Lei nº. 11.079/04).

Deduz-se que o objeto das parcerias público-privada (PPP's) só pode ser a prestação de um serviço público.

3.4 Características e Diretrizes

Os contratos de parceria público-privada, de acordo com José dos Santos Carvalho Filho apresentam três características básicas que as distinguem dos demais contratos administrativos, quais sejam: o financiamento do setor privado, o compartilhamento dos riscos e a pluralidade compensatória (2006).

Quanto ao financiamento do setor privado, como o Poder Público não disponibilizará integralmente de recursos financeiros para os empreendimentos públicos, cabe ao setor privado a fazer investimento no setor da concessão. Em se tratando da característica, que consiste no compartilhamento dos riscos, orientada no art. 5º, inc. II, da Lei nº. 11.079/04, que observa a capacidade do contratado, ou seja, o poder concedente deve solidarizar-se com o parceiro privado no caso da eventual ocorrência de prejuízos ou qualquer déficit.

Com relação a uma forte característica, que é a pluralidade compensatória, fixada como obrigação do Estado em favor do concessionário pela execução da obra ou o serviço, onde é admitida contraprestação pecuniária de espécies diversas.

Esse tipo de contrato possui critérios pré-definidos na sua lei de regência, os quais devem ser observados para que essa modalidade contratual possa alcançar seus fins. O art. 4º da Lei nº. 11.079/04 determina as seguintes diretrizes, que tem o escopo de complementar as já existentes na Constituição Federal, funcionando como parâmetro garantidor e um bom funcionamento das parcerias, seja na elaboração como na aplicação dos contratos, e são: a) eficiência nos cumprimentos das missões de Estado e no emprego dos recursos públicos; b) respeito aos interesses e direitos dos usuários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução; c) indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas o Estado; d) responsabilidade fiscal da celebração e execução dos contratos; e) transparência dos procedimentos e das decisões; f) repartição objetiva de riscos entre as partes; g) sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos.

Resta evidente que no art. 4º, da referida Lei, a presença dos princípios da eficiência, da publicidade, da segurança jurídica e da supremacia do interesse público.

3.5 Cláusulas Contratuais e Vedações

O contrato de parceria público-privada estabelece dois grupos de contratos essenciais, qual seja, o disposto no art. 23 da Lei nº. 8.987/95, que estabelecem as regras para a concessão

comum, e o que se encontra no art. 5º, da Lei nº. 11.079/04, que são as cláusulas essenciais adicionais, que são:

- O prazo de vigência do contrato entre 05 e 35 anos, compatível com a amortização dos investimentos;

- As penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro nos casos de inadimplemento do contrato (nesse caso há também a previsão de penalidades para a Administração Pública);

- As formas de remuneração e atualização dos valores;

- A repartição dos riscos entre as partes, nos casos de fatos imprevisíveis;

- Os mecanismos para preservação da atualidade da prestação dos serviços;

- Indicação dos fatos que caracterizarão a inadimplência pecuniária do parceiro público e como se dará a regularização e, quando for o caso, a forma de acionamento da garantia;

- Os critérios objetivos para avaliação do desempenho do parceiro privado;

- A prestação pelo parceiro privado, das garantias necessárias, observado o limite do art. 56, da Lei 8.66/93, isto é, de até 10% (dez) do valor do contrato, acrescido do valor dos bens entregues pela Administração, quando for o caso, nas concessões patrocinadas (quando há na prestação dos serviços precedência da execução de obra pública, deve-se observar o disposto no art. 18, XV, da Lei nº. 8.987/95, ou seja, o limite do valor da obra);

- O compartilhamento com a Administração dos ganhos econômicos decorrente da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados.

A Lei das Parcerias, também prevê situações que consistem em vedações relativamente a este tipo de contrato, no art. 2º, §4º, da Lei nº. 11.079/04, estas vedações correspondem ao valor, onde é vedada a contratação quando o valor do contrato for inferior a vinte milhões de reais; quanto ao tempo, o contrato não pode ser celebrado por período inferior a cinco anos; e quanto ao objeto, o contrato não pode ter como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e a instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

3.6 Contraprestação e Garantias

A contraprestação pecuniária do poder concedente ao poder concedido é elemento característico nos contratos de parceria público-privada, assim podem ter garantidas as obrigações pecuniárias assumidas pelo Poder Público, na forma da legislação vigente, com um rol exemplificativo no art. 6º, da Lei nº. 11.079/04, como a ordem bancária; a cessão de créditos

não-tributários; a outorga de direitos em face da Administração Pública; a outorga de direitos sobre bens públicos dominicais, ou outras formas admitidas em direito.

Vale salientar que a contraprestação pecuniária, novidade nas parcerias, consiste no financiamento público do investimento realizado pelo parceiro privado, que somente ocorrerá após a prestação do serviço ou a realização da obra pública. A Administração Pública, portanto, assume a responsabilidade de repartir o risco do investimento com o parceiro privado, porém dentro do limite máximo de 1% de sua receita líquida. Isso ocorre como forma de controlar as despesas públicas, no sentido de evitar qualquer ofensa à lei de responsabilidade fiscal.

No parágrafo único, do respectivo art. 6º, é previsto a possibilidade de pagamento ao terceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade estabelecidos em critérios objetivos de avaliação do parceiro privado (art. 5º, inc. VII) definidos no contrato.

Por outro lado, tendo em vista a preocupação em tranquilizar o investidor e evitar que o concessionário sofresse prejuízos ou corresse os riscos diante de eventual inadimplemento por parte do poder concedente, tratou, também, a legislação de especificar sobre as garantias concedidas ao parceiro privado.

No art. 8º, da Lei nº. 11.079/04, estabeleceu uma série de garantias para as obrigações pecuniárias contraídas pelo Estado, como, a vinculação de receitas, observado o disposto vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal; instituição ou utilização de fundos especiais previstos em Lei; contratação de seguro-garantia com companhias seguradoras não controladas pelo Poder Público; garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras não controladas pelo Poder Público; garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade, e outros mecanismos admitidos em Lei.

Importante dispositivo, restritivo à concessão de garantias e transferências voluntárias de recursos prestados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, encontra-se configurado no art. 28 da Lei nº. 11.079/04, ao condicionar o excesso de despesas de caráter continuado no limite de 1 % (um por cento) da Receita Corrente Líquida de exercício anterior ou se os gastos anuais de contratos vigentes em 10 (dez) anos subsequentes superarem a 1 % (um por cento) da Receita Corrente Líquida projetada para há mesma década, caso ocorra inadimplência por parte do Poder Público.

3.7 Pressupostos Contratuais

São pressupostos do contrato de Parceria Público-Privada a prévia licitação e a constituição da sociedade de propósito específico.

No que diz respeito a licitação, em cumprimento ao princípio da impessoalidade e à regra da objetividade do julgamento das propostas, a lei de regência das parcerias público-privadas, impõe a realização prévia de licitação na modalidade concorrência. Isto pressupõe o atendimento aos dispositivos da Lei de Licitações (Lei nº. 8.666/93) e Lei das Concessões (Lei nº. 8.987/95) e suas respectivas alterações. A Lei nº. 11.079/04 dedicou-se, também, a identificar os requisitos e fases do certame considerando especialmente as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº. 101/00).

A licitação das PPP's segue um rito inovador, onde há possibilidades de inversão de fases (disputa de preços antes da qualificação técnica) e o oferecimento de lances verbais na disputa de preço, assim como ocorre na modalidade "pregão".

Exige-se no procedimento licitatório, a submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e seu valor estimado (artigo 10, inc. VI, Lei nº. 11.079/04).

O § 3º, do art. 10, da Lei, ao exigir autorização legislativa específica para as concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública, parece-nos violar o princípio da separação de Poderes (art. 2º, CF/ 88).

A lei, ao dispor sobre o edital das licitações (art. 11) previu, de forma inovadora, o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, nos termos da Lei nº. 9.307, de 23 de setembro de 1996, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato (art. 11, inc. III).

Uma inovação procedimental importante foi a previsão, no art. 12, de que o julgamento possa ser precedido de etapa de qualificação de propostas técnicas, desclassificando-se os licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, os quais não participarão das etapas seguintes.

O instituto se assemelha à pré-qualificação de que trata o art. 114 da Lei nº. 8.666/93, que poderia ser utilizado com algum êxito. Na verdade, o que a nova lei diz é o que já se encontra na Lei de Licitações (art. 30, inc. II). Apenas optou-se por chamar de "proposta técnica" o que tradicionalmente se chamava de "documentação relativa à qualificação técnica".

O inc. II, do mesmo art. 12, ao dispor sobre critérios de julgamento, em adição aos inc. I e V do art. 15 da Lei nº. 8.987/95, prevê o menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração, bem como a combinação deste com o de melhor técnica. Inova a lei ao prever a possibilidade de oferecimento de propostas econômicas escritas, seguidas de lances em "viva voz" (artigo 12, inc. III, alínea *b*), mas abre uma possibilidade para que os licitantes, com o intuito de sanear falhas, complementar insuficiências ou ainda correções de caráter formal no curso do procedimento (artigo 12, inc. IV), e alterar substancialmente suas propostas, conhecedores do conteúdo dos demais participantes, o que poderá afetar a igualdade que se quer no procedimento.

A Lei das Parcerias (art. 13, inc. IV) não prevê a homologação do certame como fase do procedimento. Da proclamação do resultado passa-se, *incontinênti*, para a adjudicação.

O capítulo IV da lei destina-se somente à União, e prevê a criação de órgão gestor de parcerias federais, com competência para definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada; disciplinar os procedimentos para celebração desses contratos; autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital, bem como apreciar os relatórios de execução dos contratos.

Quanto à sociedade de propósito específico esta deverá ser criada antes da celebração do contrato e será incumbida de implanta e administrar o objeto da parceria. Essa sociedade poderá assumir a forma de companhia aberta, sendo vedado a Administração Pública ser titular da maioria do seu capital votante. Inobstante isso, a transferência do seu controle dessa sociedade estará condicionada à autorização expressa do Poder Público, nos termos indicados no contrato e no edital (artigo 9º, Lei nº. 11.079/04).

Como dito, a Administração Pública não pode ser titular da maioria do capital votante desta Sociedade, o que sugere que poderia participar em menor escala. Por outro lado, tal vedação não se aplica se, em caso de inadimplemento de contratos de financiamento a aquisição da maioria do capital votante da sociedade de propósito específico for efetuada por instituição financeira controlada pelo Poder Público.

Pode ocorrer, ainda, a transferência do controle da sociedade de propósito específico, porém, condicionada à autorização expressa da Administração Pública, nos termos do edital e do contrato e desde que o pretendente atenda às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço, além de comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.

No âmbito federal, outros pressupostos são impostos pela Lei de Parcerias, como ocorre com o seu art. 22, ao dispor que “a União somente poderá contratar parceria público-

privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subsequentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios”.

A Lei nº. 11.079/04 possui disposições aplicáveis à União, dispondo sobre aspectos financeiros relativos às parcerias público-privadas. Consoante o art. 16, a União, suas autarquias e fundações públicas foram autorizadas a criar, no limite de 6 bilhões de reais, um Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas destinado a prestar garantia ao pagamento das obrigações contraídas por parceiros públicos federais.

No âmbito federal, o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas tem por finalidade a garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, em virtude das concessões de que trata a Lei Federal n.º 11.079/04. O Fundo Garantidor destina-se à cobertura contratual sobre despesas decorrentes dos contratos de PPP, também poderá ser assumida pela administração direta e indireta de Estados e Municípios, de forma assemelhada ao instituto jurídico federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As parcerias público-privadas envolvem, por um lado, a utilização de recursos privados para que o Estado alcance seus objetivos e, por outro, possibilita ao setor privado que realize negócios em atividades no seu ramo principal, exclusivamente, com o setor público. Pois, embora o Estado procure oferecer os serviços necessários à população, nem sempre possui uma situação econômica e financeira que permite a realização dos mesmos.

Nascem, então, instrumentos apropriados para que o Estado realize tais obras e serviços, tendo em vista a capacidade de pagamento, nível de endividamento, relacionamento com a comunidade, assim antes essas circunstâncias aparecem alternativas como a concessão, permissão, inclusive as parcerias público-privadas.

A aplicação dos mecanismos das parcerias público-privadas no Brasil deve ser aplicada em cada caso de forma detalhada e cuidadosa, tendo em vista este instituto passar um processo de adaptação no país. Será, então, a capacidade de geração de receita de cada investimento a ser realizado pelo Poder Público que determinará a modalidade preferencial para o financiamento do projeto.

Esses tipos de contrato administrativo tornam-se interessante, por vários fatores, um deles são fatores econômicos, onde os traços gerais de experiências europeias, gerando um modelo baseado em redução de custos administrativos, distribuição de riscos eficiente entre o Poder Público e iniciativa privada, e um sistema de remuneração atrelado a variantes de desempenho do parceiro privado, outro fator importante, é que as parcerias público-privadas mostraram-se menos suscetíveis a atrasos no cumprimento de seus objetivos. Com isso, ao invés, de mera terceirização de um serviço ou de uma obra, opera-se a transferência de um empreendimento completo ao parceiro privado, para que este financie a construção da infraestrutura necessária e possa explorá-la posteriormente.

As parcerias público-privadas propicia a ampliação da participação do setor privado no mercado de obras e serviços públicos, abrindo novas vertentes para que o setor privado colabore com a execução de serviços públicos. Setores como os presídios e a saúde pública podem agora receber a participação dos privados sob essa específica modelagem. E a iniciativa privada, por razões historicamente conhecidas e demonstradas, tem capacidade e habilidade para desempenhar obras e serviços a um custo muito menor do que o Estado.

Apesar das inúmeras vantagens estabelecidas por esse tipo de contrato, certas Administrações ainda resistem à ideia, sendo grande parte desses casos a resistência de inspiração puramente ideológica. Contudo, trata-se apenas de um sistema de contrato, que servirá principalmente para viabilizar projetos que são considerados inviáveis enquanto concessão no modelo tradicional ou aqueles em que o Poder Público não tem como realizar a exploração direta.

Em se tratando da oferta de serviços à sociedade, a possibilidade do parcelamento do investimento a ser realizado pelo Poder Público ao longo de até 35 (trinta e cinco) anos, aliada à alternativa de vinculação da remuneração ao cumprimento de metas de desempenho, são uma das vantagens mais imediatas das parcerias público-privadas. Outro ponto a ser destacado é a possibilidade de controle efetivo dos serviços pelo setor público. Esse controle permite ao Estado dentre outras ações diminuir a remuneração do parceiro de acordo com os valores percebidos quanto à qualidade dos serviços prestados.

Ademais, a sociedade só poderá mensurar se o objetivo primordial das Parcerias Público Privadas, que é a antecipação do bem-estar da sociedade, foi atingido satisfatoriamente após ter sido decorrido um prazo superior a cinco anos. Esta característica em particular gera diversas consequências em praticamente todas as áreas sob a influência e atuação do Estado e será uma questão essencial para a continuidade do uso das parcerias público-privadas de uma forma proveitosa para ambas as partes e, principalmente, para a sociedade.

Enfim, cabe a Administração Pública criar condições favoráveis e eficazes para a implementação, controle e o acompanhamento dos projetos para que as parcerias público-privadas possam representar uma forma eficiente de gestão do patrimônio público.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; Vicente Paulo. **Direito administrativo descomplicado**. 18 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010.

ALVARENGA, José Eduardo. **Parcerias Público – Privadas: breves comentários**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito da Bahia, n°2, maio – jun – jul, 2005. Acesso em 28 de fev. de 2016.

AMORIM, Hélio. **Licitações para concessões de serviços públicos: exigência de elementos do projeto básico**. Disponível em: <<http://www.fepac.org/arquivos/licitações>>. Acesso em: 16 jan. 2010.

BARRETO, Alex Muniz. **Direito administrativo positivo**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL, Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 13 abr. 1990.

BRASIL, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 22 jun. 1993.

BRASIL, Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 14 fev. 1995.

BRASIL, Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 08 jul. 1995.

BRASIL, Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 31 dez. 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015.

CRETELLA NETO, José. **Comentários à lei das parcerias público-privadas – PPP's**. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

DELGADO, José Augusto. **Reflexões sobre a concessão de serviço público**. Revista CEJ/RN, Natal, RN, v. 7, n. 8, p. 15-65, jun. 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas**. 6 ed. rev. e amp. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Reflexões sobre as PPP's**. Carta forense, 2005. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/v1/index>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica**. 6ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

_____. **Parcerias público privadas**. 1ª ed. 2015. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Contratos administrativos**. Revista eletrônica do Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 17, janeiro/fevereiro/março, 2009. Acesso em: 15 de jan. 2010.

MAZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 2ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2004.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 18 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39 Ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 5 ed. São Paulo, Atlas, 2008.

TAVARES, Chistiane Mathieson. **Parcerias Público Privadas – Uma alternativa aos instrumentos de financiamentos disponíveis**. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/desenvolvimento_em_acao/projeto_ppp/docs/artigo_ppp_monografia_christiane.pdf>. Acesso em: 18 março 2016.