

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: ALTERNATIVA PARA A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PARA A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS.

PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ: ALTERNATIVE DANS LA MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DANS RÉALISATION DES DROITS SOCIAUX FONDAMENTAUX.

Gina Vidal Marcílio Pompeu *

Gustavo Brígido Bezerra Cardoso**

RESUMO

A configuração do Estado de Bem Estar Social consagrou a segunda dimensão dos direitos fundamentais, a qual pressupõe atuação marcante do Estado, por meio da implementação de políticas públicas que assegurem o mínimo existencial à sociedade. O Estado, por sua vez, utiliza-se do argumento da reserva do possível para justificar limitações na efetivação de políticas públicas, sob o argumento de suas dificuldades orçamentárias. As parcerias público-privadas têm-se tornado relevante alternativa para suprir a falta de recursos financeiros por parte do Estado, ao passo que possibilita compartilhar com a iniciativa privada riscos, responsabilidades e investimentos em face da concretização de políticas públicas, especialmente de cunho infra-estruturais. Nas últimas décadas, o Estado brasileiro, inspirado em experiências internacionais, a exemplo do Reino Unido, da França e da Alemanha, tem aprimorado as formas de parceria com a iniciativa privada, sob variadas formas de delegação: autorizações, permissões e concessões. As concessões podem ser comuns ou especiais, sendo estas últimas as próprias parcerias público-privadas, regidas, no plano federal, pela Lei n.11.079/2004. Esta lei disciplina nomenclaturas de concessão: administrativa e patrocinada, diferenciando do modelo tradicional albergado pela Lei n.8.987/95, que preceitua as concessões comuns. A metodologia de pesquisa adotada foi bibliográfica, histórica, legislativa e documental. Ao longo do artigo por meio de um panorama conceitual das políticas públicas e principais influências externas para o modelo nacional das parcerias público-privadas, pretende-se avaliar e demonstrar a validade desses instrumentos para a concretização dos direitos fundamentais sociais.

Palavras-chave: Políticas públicas; Parceria Público-Privada; Direitos fundamentais Sociais; Mínimo existencial; Reserva do possível.

* Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2004). Mestre em Direito e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Ceará. Advogada inscrita na OAB-CE sob o nº 6101. Atualmente é Coordenadora e Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza, Mestrado e Doutorado, Consultora jurídica da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, Vice-Presidente Nordeste do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI.

* Doutorando em Direito Constitucional - UNIFOR. Mestre em Políticas Públicas e Sociedade - UECE. Especialista em Direito e Processo Administrativos - UNIFOR. Bacharel em Direito - UFC. Professor Universitário -ESTÁCIO- Ce. Advogado e Consultor Jurídico.

RÉSUMÉ:

L'État Social a consacré la seconde dimension des droits sociaux fondamentaux, ce qui suppose une présence plus active de l'État en mettant en oeuvre des politiques publiques qui puissent assurer le minimum essentiel à la société. L'État, à son tour, se sert du terme de réserve du possible pour justifier ses limitations dans la réalisation des politiques publiques sous l'argument des difficultés budgétaires. Les partenariats public-privé deviennent ainsi une alternative face au manque de ressources financières de la part de l'État. Dans le même temps qu'elle rend possible de partager, avec l'initiative privée, des risques, des responsabilités et encore des investissements dans le domaine des politiques publiques, notamment celles du domaine de l'infrastructure. Dans ces dernières décennies, l'État brésilien, inspiré par des expériences internationales comme au Royaume-Uni, en France et en Allemagne, a perfectionné son modèle de partenariat avec l'initiative privée en se servant de plusieurs formes de délégations, telles que: autorisations, permissions et concessions. Les concessions peuvent être classées comme ordinaires ou spéciales. Ces dernières nommées aussi partenariats public-privé, réglées au niveau fédéral par la Loi 11.079/2004. Cette loi organise de nouvelles définitions de concession: administratives ou sponsorisées, en s'éloignant du modèle venu de la Loi 8.987/95, qui détermine les concessions ordinaires. La méthodologie de recherche adoptée était bibliographique, historique, législative et documentaire. L'article a le but de présenter un panorama conceptuel des politiques publiques, les principales influences extérieures au modèle national des partenariats public-privé et aussi la dialectique entre ces partenariats et la réalisation des droits sociaux fondamentaux.

Mots-clés: politiques publiques; partenariat public-privé; droits sociaux fondamentaux; minimum d'existence; réserve du possible.

Introdução

Parte-se da premissa de que o Estado, a constituição, a economia e o direito devem ser instrumentos de promoção da dignidade humana e da garantia de um patamar mínimo civilizatório que permita a todos o desenvolvimento de suas potencialidades. Contudo, apesar de todo o desenvolvimento tecnológico, ainda observa-se que muitas são as carências da população. A constitucionalização de direitos garante aos cidadãos a exigibilidade judicial, porém, vale ressaltar que, a cada direito social corresponde um valor orçamentário e que a judicialização da política não é a melhor resposta nas democracias.

Nesse contexto, o estudo sobre as parcerias entre o setor público e o setor privado é pertinente à realidade do Século XXI, este que, no processo de mundialização, guiado pela égide dos direitos humanos, busca conciliar o índice de crescimento econômico dos países com o índice de desenvolvimento humano da população desse mesmo país. Como proposição para a efetivação de direitos sociais há de se priorizar escolhas que repercutam em progresso comunitário e coletivo, e nesse diapasão, cumpre afastar a hipótese de corrupção de interesses e desvios de recursos públicos que se revertem, tão somente, em lucro individual.

Diante da problemática entre os direitos, necessidades, e escassez, justifica-se o estudo exposto por meio desse artigo, bem como são legítimos os resultados no final esperados, haja vista que incentivam à promoção de parcerias público-privadas, acompanhadas pela fiscalização e controle social.

Vale lembrar que o termo Parceria Público-Privada (PPP) pode ser utilizado de forma ampla ou estrita. O Conselho de Infraestrutura Pública e Privada¹ do Banco Mundial define PPPs como acordos contratuais de diferentes naturezas, nos quais duas partes dividem direitos e deveres durante a duração do contrato. Em vários países, o significado de PPP abrange o que está regulado no Brasil como concessão e, em outros, está associada a um processo de licitação privatizado, por meio de consultorias.

Desde já, alerta-se que as PPPs são vistas diferentemente em países onde a escolha de aplicações de recursos públicos é decidida em conselhos ou legislativos e onde os desembolsos são feitos por intermédio do poder executivo, exclusivamente. Assim, comparações internacionais devem ser apreciadas com cautela em função do país citado, da legislação e cultura.

Ressalta-se que, por meio desse artigo, visa-se responder às indagações que cercam os temas das parcerias público-privadas (PPP), bem como, investigar o escopo das políticas públicas que buscam concretizar direitos fundamentais sociais. Nessa vertente, ficam identificadas quais as principais influências externas para a configuração brasileira do modelo das PPP.

Almeja-se, por intermédio da pesquisa ora apresentada, a definir o alcance do próprio termo PPP, assim como da expressão Políticas Públicas; nesse viés, pretende-se analisar as transformações pelas quais o Estado tem passado em suas relações com a proteção dos direitos fundamentais sociais, em face da execução de políticas públicas. Propõe-se, por fim, a delimitar a colisão de princípios entre o mínimo existencial e a reserva do possível na dinâmica das relações do Estado com a sociedade, em face da garantia dos direitos fundamentais sociais e da realização de políticas públicas. Nesse contexto, carece delinear o impacto do Estado Regulador em face das relações com a iniciativa privada.

¹*Public Private Infrastructure Advisory Facility.*

A análise realizada adotou a metodologia da pesquisa bibliográfica, histórica, documental e legislativa no âmbito nacional e internacional. Buscou verificar julgados que revelassem as virtudes e vícios oriundos das parcerias entre o setor público e o setor privado. Cumpre lembrar que as escolhas públicas, diante da escassez, fazem todo o diferencial para a elaboração de políticas públicas que tenham o escopo de conciliar o crescimento econômico com o desenvolvimento humano.

1. As políticas públicas e os direitos fundamentais sociais

O Reino Unido é considerado o país pioneiro nesse tipo de investimento, surgindo ao final da década de 1990, que, inicialmente, chamou-se PFI – *Project Finance Initiative*, e, posteriormente, passou a ser chamado PPP – *Public-Private Partnership*. Nessa modalidade de associação público-privada, o setor público mantém a responsabilidade pela provisão de parte dos serviços.

O modelo inglês foi estruturado como uma opção à privatização e ao sistema anterior, que matinha a autoridade governamental como responsável pela propriedade, manutenção e operação de ativos de interesse público. (PASIN; BORGES, 2003, p.176).

Os trabalhos ingleses surgiram a partir de uma célula no âmbito interno do Ministério da Fazenda: uma equipe denominada *TreasuryTask Force* (Força Tarefa do Tesouro), constituída por pessoas qualificadas, provenientes tanto do setor público quanto do setor privado. A *TreasuryTask Force* desenvolveu suas atividades como uma Unidade PPP da Administração Pública, sendo transformada, em 2001, em uma companhia mista na qual participam capitais públicos e privados.²

A experiência das PPPs foi se expandindo para outros países. Na Alemanha, por exemplo, até recentemente, havia pouco interesse nas parcerias público-privadas, à exceção de um pequeno número de projetos de transporte de grande visibilidade. A reforma fiscal, contudo, provocou significativa queda na arrecadação, o que, somado à elevação dos custos de reestruturação, levou o poder público a olhar com mais seriedade para esta opção. Hoje, alguns projetos-piloto já começam a surgir na esfera estadual, especialmente em áreas de educação. (DINIZ, 2004, p.22).

² Unidade PPP Brasil. Estudo apresentado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2003, p. 4

Verifica-se que a experiência das PPPs também foi adotada como instrumento de integração da União Européia. O Banco Europeu de Investimento valeu-se da mesma para a realização do Programa *Trans European Networks* (TENs), lançado pela União Européia para permitir e incentivar a integração e o desenvolvimento da infra-estrutura pan-européia nos setores de transportes, energia e telecomunicações.³

Mesmo antes da aprovação da Lei nº 11.079, em 30 de dezembro de 2004, a legislação brasileira já apresentava traços que demonstravam a sua adaptação à “filosofia PPP”, marcada, dentre outros aspectos, pela redução do papel do Estado na atividade econômica, viabilizada, especialmente, por meio das privatizações, do estímulo à competição nos serviços públicos, e do incremento do perfil regulador ao Estado. Nota-se que o amadurecimento desse modelo de parceria, entre os entes públicos e privados foi marcado pela maior autonomia conferida aos últimos. No Brasil, esse quadro revela, também, a transição de um modelo de Administração Pública burocrática para um modelo gerencial.⁴

Faz-se necessário identificar, no plano constitucional e diante do cenário do título da Ordem Econômica e Financeira, o fundamento para tais formas de parceria. O artigo 175, caput, da Constituição Federal,⁵ prevê a possibilidade de execução de serviços públicos de forma delegada, por meio de concessão ou permissão.

Os serviços públicos podem ser executados de forma indireta, por intermédio da descentralização, que pode ocorrer por outorga ou por delegação. São formas clássicas de delegação a concessão, a permissão e a autorização de serviços públicos. As

³ Unidade PPP Brasil. Estudo apresentado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2003, p. 5.

⁴ A reforma administrativa, encaminhada ao Congresso Nacional em agosto de 1995, caracterizava-se pela transformação da administração pública brasileira de burocrática em gerencial. A administração pública gerencial surgiu na segunda metade do século XX, motivada pela busca de meios capazes de enfrentar a crise fiscal do Estado; como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços que cabiam ao Estado; instrumento de proteção ao patrimônio público; e insatisfação contra a administração pública burocrática. O enfoque gerencial da administração pública manifestou-se Grã-Bretanha (Thatcher 1979) e nos EUA (Reagan 1980). O gerencialismo consiste na administração voltada para resultados, orientada para os anseios do cidadão/usuário.

⁵ “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.”

concessões podem ser comuns ou especiais, sendo estas últimas as Parcerias Público-Privadas.⁶

Vale lembrar que por conta do caráter genérico da Lei e em razão da morosidade do Legislativo federal em aprovar a Lei das PPPs, diversos Estados, antes mesmo da promulgação da Lei nº 11.079/2004, já tinham publicado leis estaduais instituindo as Parcerias Público-Privadas em seus territórios.⁷

A trajetória dos direitos fundamentais se manifesta por meio de gerações ou dimensões; segundo Willis Santiago Guerra Filho (2000), ao invés de “gerações” é melhor se falar em “dimensões” dos direitos fundamentais. Os direitos conquistados não desaparecem, mas assumem outras características, tornam-se presupostos diante das carências do tempo presente.

As três primeiras dimensões dos direitos fundamentais refletem diferentes momentos da relação entre Estado e sociedade. O nascedouro dos direitos fundamentais decorre das limitações da autoridade do Estado, no contexto das revoluções burguesas da transição do século XVII para o século XVIII; logo, a origem dos direitos fundamentais está relacionada à montagem do Estado Liberal. De acordo com Bonavides (2007, p.43), a própria burguesia, inicialmente favorecida pelo ideário liberal, vê-se ameaçada na medida em que o princípio liberal remete ao princípio democrático. Nesse viés, avança-se para a ideia de maior participação política e controle social.

Formaram-se, então, como normas que exigiam uma atuação negativa do Estado (não fazer) em favor da liberdade do indivíduo. As normas que consagraram os primeiros direitos fundamentais eram, portanto, normas negativas, que não exigiam uma atuação positiva do Estado (um fazer), e sim uma atuação negativa, uma abstenção (um não fazer) em favor da liberdade individual. A formação dos direitos fundamentais, portanto, foi contemporânea à origem do constitucionalismo moderno, marcado pelas premissas da separação dos poderes e da soberania popular.

⁶ A concessão comum tem como fundamento legal a Lei n.8987/95 e a concessão especial a Lei n.11.079/04.

⁷ Coube ao estado de Minas Gerais a aprovação da primeira norma legal sobre a matéria. Trata-se da Lei nº 14.868, de 16 de dezembro de 2003.

Segundo Canotilho (1982, p.45), o constitucionalismo moderno legitimou o aparecimento da chamada constituição moderna: “Por constituição moderna entende-se a ordenação sistemática e racional da comunidade política através de um documento escrito no qual se declaram as liberdades e os direitos e se fixam os limites do poder político. [...]”.

Da sua gênese até os dias atuais, os direitos fundamentais passaram por uma significativa evolução nos diferentes ordenamentos constitucionais. As constituições modernas, a partir do século XX, passaram a reconhecer novos direitos como fundamentais aos indivíduos, em face da evolução da própria ideia de constitucionalismo. Com essa evolução, os direitos fundamentais deixaram de ter como proteção unicamente a liberdade do indivíduo (feição negativa), passando a exigir, também, uma atuação positiva do Estado (feição positiva).

O escopo do Estado e a sua relação com a sociedade foi amadurecendo juntamente com as transformações por que passaram os direitos fundamentais. Conforme Gilmar Mendes (2011, p.155), por exemplo, a liberdade sindical e o direito de greve eram considerados pelo Estado Liberal como fatores “desarticuladores” do livre encontro de indivíduos autônomos e sob essa ótica não eram tolerados. A preocupação prioritária era a de manter a propriedade; esta servia de parâmetro e de limite para a identificação dos direitos fundamentais.

No cenário atual, verifica-se a superação dos dilemas acima citados, tem-se como importante questão o aprimoramento das relações entre o Estado e a iniciativa privada, haja vista que constitui alternativa às limitações orçamentárias do Estado em face da implementação de políticas públicas.

Os direitos sociais ganharam dimensão jurídico-constitucional no Brasil a partir da Constituição de 1934, repetindo-se nas subsequentes (1937, 1946, 1967/69 e finalmente na atual, promulgada em 1988). A sistematização constitucional dos direitos sociais ocorreu, em termos globais, com a Constituição Mexicana de 1917 e a Alemã de Weimar de 1919, e estendeu-se após a Primeira Guerra (1914-1918). Herman Heller (1992), no início do Século XX, reverbera a favor da inclusão dos direitos sociais nas constituições. Já no Brasil, a matéria é tratada especialmente por José Afonso da Silva (2006).

2. As parcerias público-privadas como alternativa à promoção de políticas públicas: o mínimo existencial e a reserva do possível

Ingo Sarlet (2004) faz reflexão em torno da problemática que cerca as limitações orçamentárias do Estado. Apresenta o princípio da reserva do possível como válvula de escape do Estado, em detrimento dos direitos fundamentais sociais prestacionais. Diretamente vinculada à característica dos direitos fundamentais sociais às prestações estatais, está a problemática da efetiva disponibilidade do seu objeto. Nota-se a impossibilidade de execução pelo Poder Executivo, seja pela carência de recursos, seja pela inexistência de previsão orçamentária para tal finalidade. Denominou-se de **‘reserva do possível’**, aquilo compreendido tanto pela possibilidade, quanto o poder de disposição por parte do destinatário da norma.

A colisão entre os princípios do mínimo existencial e da reserva do possível marcam a rotina decisória do Estado, no âmbito da implementação de políticas públicas. A sociedade clama pelo mínimo existencial, em face dos mais variados direitos sociais, ao passo que o Estado se resguarda em torno da reserva do possível, cujos contornos buscam justificar eventuais lacunas na atuação estatal.

Este debate (mínimo existencial x reserva do possível) foi intenso no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 45⁸. É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de efetivar políticas públicas (ANDRADE, 1987, p. 207), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.

Cabe assinalar, presente esse contexto - consoante já proclamou esta Suprema Corte - que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política "não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas

⁸ Esta ação – ADPF – só pode ser interposta no Supremo Tribunal Federal (STF), tendo como parâmetro discutir, em sede de controle de constitucionalidade abstrato ou concentrado, eventuais descumprimentos de preceitos fundamentais.

nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado" (RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. CELSO DE MELLO). Não deixo de conferir, no entanto, assentadas tais premissas, significativo relevo ao tema pertinente à "**reserva do possível**" (STEPHEN HOLMES/CASS R. SUNSTEIN, "The CostofRights", 1999, Norton, New York), notadamente em sede de efetivação e implementação (sempre onerosas) dos direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), cujo adimplemento, pelo Poder Público, impõe e exige, deste, prestações estatais positivas concretizadoras de tais prerrogativas individuais e/ou coletivas.

...

A decisão da Suprema Corte adverte que a cláusula da "reserva do possível", ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível, não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais. A conduta governamental negativa pode causar dano irreparável e até aniquilação de direitos constitucionais fundamentais.⁹

Daí a correta ponderação de Ana Paula de Barcellos (2002), para quem deverão ser estabelecidos os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos se deverá investir. O mínimo existencial, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias, é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível.

Vê-se, pois, que os condicionamentos impostos, pela cláusula da "reserva do possível", ao processo de concretização dos direitos de segunda geração ou dimensão – de implantação sempre onerosa -, traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas.

Desnecessário acentuar-se, considerado o encargo governamental de tornar efetiva a aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais, que os elementos componentes do mencionado binômio (razoabilidade da pretensão + disponibilidade financeira do Estado) devem configurar-se de modo afirmativo e em situação de

⁹ Cf. ADFP 45: www.stf.jus.br

cumulativa ocorrência, pois, ausente qualquer desses elementos, descaracterizar-se-á a possibilidade estatal de realização prática de tais direitos.

Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. Faz-se essencial delinear a possibilidade de controle judicial das questões relacionadas à implementação de políticas públicas.

A tal propósito, vale lembrar as observações de Andreas Joachim Krell (2002), quando assevera que o Judiciário só deverá se pronunciar quando provocado diante da inércia do Legislativo ou do Executivo. Pondera para o fato de que a constituição confere ao legislador uma margem substancial de autonomia na definição da forma e medida em que o direito social deve ser assegurado, o chamado 'livre espaço de conformação.

Alerta o mesmo autor que a apreciação dos fatores econômicos para uma tomada de decisão quanto às possibilidades e aos meios de efetivação desses direitos cabe aos governos e parlamentos. O Poder Judiciário não deve intervir em esfera reservada a outro Poder para substituí-lo em juízos de conveniência e oportunidade. Deverá agir apenas diante de violação evidente e arbitrária, pelo legislador, ou pelos chefes do executivo, em afronta à incumbência constitucional.

Sabe-se que a eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais a prestações materiais depende dos recursos públicos disponíveis; normalmente, há uma delegação constitucional para o legislador concretizar o conteúdo desses direitos. A negação de qualquer tipo de obrigação a ser cumprida na base dos Direitos Fundamentais Sociais tem como consequência a renúncia de reconhecê-los como verdadeiros direitos.

O próprio Canotilho (1982, p. 369), no trecho abaixo, analisa as dificuldades em torno da implementação de políticas públicas a partir das limitações orçamentárias do Estado.

[...] ao legislador competente, dentro das reservas orçamentais, dos planos econômicos e financeiros, das condições sociais e econômicas do país, garantir as prestações integradoras dos direitos sociais, econômicos e culturais.

Como importante alternativa às limitações orçamentárias do Estado, tem-se aprimorado as parcerias com a iniciativa privada, a exemplo das PPP. A Lei n.11.079/2004.

As diferentes parcerias celebradas pelo Estado brasileiro com a iniciativa privada viabilizam novas alternativas para a implementação de políticas públicas. Uma importante indagação introdutória viria em torno do significado da expressão política pública. Não se tem um conceito acabado, mas, segundo Saraiva (2006, p.28-29), trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório.

Saraiva (2006, p.28-29) também afirma que se trata de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

A abordagem acima exposta denota a importância da alocação de recursos necessários à promoção do sistema de decisões públicas, demonstrando a dependência do Estado da existência de um patamar orçamentário definido. É marcante a colisão entre os princípios da reserva do possível e do mínimo existencial na rotina de decisões do Estado no tocante à concretização de políticas públicas.

Segundo Osvaldo Canela Junior (2011, p.20), as políticas públicas constituem o mecanismo estatal de satisfação espontânea dos direitos fundamentais. A postura do

Estado em relação à sociedade foi mudando bastante ao longo do tempo, conforme a dialética de forças entre as camadas sociais que disputavam o seu controle político. A partir do momento que se impuseram limites à autoridade do Estado, a partir dos pressupostos filosóficos da soberania popular e da separação dos poderes, foi possível sistematizar a discussão em torno dos direitos fundamentais.

As parcerias público-privadas (PPP)

Deve-se compreender que as PPP pertencem a um quadro geral de descentralização dos serviços públicos. Não se pode confundir titularidade com execução dos serviços públicos. Nem sempre quem executa os serviços públicos é o seu titular. Se os serviços públicos forem executados de forma direta, estarão sendo executados pelos seus próprios titulares. De forma indireta, pode ocorrer a outorga ou a delegação, sendo a outorga necessariamente através de lei. As delegações de serviço público podem ocorrer por concessão, permissão ou autorização. Nos casos de concessão e permissão, efetivam-se por meio de contratos administrativos, necessariamente antecedidos de licitação¹⁰. As concessões de serviço público podem ser comuns ou especiais, sendo as primeiras regidas pela Lei 8987/95 e as segundas regidas pela Lei 11.079/2004. Esta lei trata especificamente das PPP, apresentando dois importantes conceitos de concessão: administrativa e patrocinada¹¹.

O conceito de serviço público (*Di Pietro, 2011, p. 103*) se apresenta como sendo toda atividade material que a lei atribui ao estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.

¹⁰ Nos termos do artigo 175, da Constituição Federal: 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.

¹¹ Lei 11.079/2004: Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa:

§ 1º 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.

§ 2º Concessão administrativa 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.

As Parcerias Público-Privadas fazem parte, portanto, do esforço de desestatização. Desestatizar significa retirar a presença do Estado da atividade econômica, que tanto pode ocorrer por meio das privatizações quanto das delegações. A Lei nº 8031, de 1990, só tratava das privatizações, enquanto a Lei nº 9491, de 1997, que revogou a lei anterior, contemplou tanto as privatizações quanto as delegações.

Faz-se mister compreender que as parcerias ocorrem entre a Administração Pública (Direta e Indireta) e a iniciativa privada. A Administração Direta corresponde à prestação dos serviços públicos diretamente pelo próprio Estado e seus órgãos. Segundo Hely Lopes Meirelles (2005), órgãos públicos são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. Indireto é o serviço prestado por pessoa jurídica criada pelo poder público para exercer tal atividade. Assim, quando a União, os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, prestam serviços públicos por seus próprios meios, diz-se que há atuação da Administração Direta. Se cria autarquias, fundações, sociedades de economia mista ou empresas públicas e lhes repassa serviços públicos, haverá Administração Indireta.

Conforme Maria Sylvia Z. Di Pietro (2011), na composição da Administração Pública, tecnicamente falando, dever-se-iam incluir as empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, constituídas ou não com participação acionária do Estado. Entretanto, segundo o inciso XIX do art. 37 da CF/88, alterado pela EC nº 19/98, somente compõem a Administração Pública Indireta as autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas, e nenhuma outra entidade, valendo essa regra para todos os entes da federação. No âmbito federal, essa enumeração já era vista no Decreto-Lei nº 200/671, recepcionado pela CF/88.

Chama-se centralizada a atividade exercida diretamente pelos entes estatais, ou seja, pela Administração Direta. Descentralizada, por sua vez, é a atividade delegada (por contrato) ou outorgada (por lei) para as entidades da Administração Indireta.

Descentralizar é repassar a execução e a titularidade, ou só a execução de uma pessoa para outra, não havendo hierarquia. Já na desconcentração há somente uma pessoa, que reparte competências entre seus órgãos, despersonalizados, onde há hierarquia.

Existem serviços públicos exclusivos e não-exclusivos. Os serviços públicos exclusivos só apresentam o Estado como titular, podendo ser executados direta ou indiretamente. A execução direta faz com que o Estado acumule a titularidade do serviço e de sua execução. A execução direta efetiva-se, pois, por meio da Administração Direta ou Centralizada, composta pelas pessoas políticas, que são os entes federativos. Deve-se entender o Estado no panorama de uma pessoa federativa. A execução indireta, por sua vez, efetiva-se por meio de outorga ou de delegação. A outorga se materializa mediante lei, como bem prescreve o inciso XIX, do artigo 37, da Constituição Federal.

somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

A delegação pode efetivar-se por meio de concessão ou de permissão, segundo o disposto no *caput* do artigo 175, da Constituição Federal: “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.” As concessões podem ser comuns ou especiais. As concessões comuns são disciplinadas pela Lei nº 8.987/1995.

A partir da Lei nº 8987/1995, as permissões passaram a ser efetivamente contempladas por sua natureza contratual, aplicando-se-lhe as mesmas disposições conferidas às concessões. Deve-se ressaltar que, no caso das permissões, o contrato é de adesão, enquanto nas concessões se têm um contrato administrativo. Pode-se mencionar o texto da própria lei que contempla a discussão em tela:

Art. 40. A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.

Parágrafo único. Aplica-se às permissões o disposto nesta Lei.

Quanto ao inciso XI, do artigo 21, da Constituição Federal, entende-se tratar, por liberar conduta privada propriamente dita, dependendo de manifestação administrativa favorável, do exercício de polícia administrativa, não se tratando de serviço público. Quanto ao inciso XII, do artigo 21, da Constituição Federal, mesmo se tratando de

serviço público, contempla apenas situações emergenciais, valendo-se da autorização enquanto se adapta para estabelecer uma concessão ou uma permissão, como se observa, também, na situação contemplada no artigo 223, da Constituição Federal:

Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

As concessões especiais estão disciplinadas na Lei nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Esta lei apresentou duas modalidades de concessões:

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º 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.

§ 2º Concessão administrativa 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.

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

A concessão patrocinada não foi novidade, visto que já era admitida na Lei nº 8.987/1995, a Lei Geral de Concessões, em seu artigo 11:

Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

Então, já havia a possibilidade de a concessionária obter fontes alternativas, complementares ou acessórias, podendo uma dessas fontes ser exatamente o recebimento de recursos do Poder Público, como prevê a concessão patrocinada.

A Lei nº 11.079/2004 inovou no tocante à concessão administrativa, pois, nesta modalidade, a concessionária presta serviços, direta ou indiretamente, para a própria Administração Pública, e não para os particulares. Existem, ainda, os serviços públicos não-exclusivos do Estado, que podem ou não apresentar o Estado como seu titular.

A legislação federal referente às PPP, Lei 11.079/04, ainda prevê a constituição de uma sociedade de propósito específico (SPE), em seu artigo 9º, antes da celebração do contrato de concessão, bem como a constituição de um Fundo Garantidor da Parcerias (FGP), em seu artigo 16, como forma de estimular o parceiro privado a firmar tais contratos com o Estado.

As PPP necessariamente devem ser precedidas de licitação, na modalidade concorrência, exigindo-se o valor mínimo de R\$20 milhões. A duração do contrato deve ser de no mínimo 5 (cinco) anos e no máximo 35(trinta e cinco) anos. Deve-se destacar também que o perfil da responsabilidade civil do Estado difere das concessões comuns, previstas na Lei 8987/95. Nas PPP, a responsabilidade do Estado é solidária em relação ao parceiro privado, não havendo benefício de ordem, diferentemente das concessões comuns, em que a responsabilidade do Estado é subsidiária.

Conclusão

Ao longo do presente artigo foi possível aprofundar o debate em torno da atuação do Estado como instrumento garantidor dos direitos fundamentais sociais, a partir da promoção de políticas públicas e do aproveitamento das parcerias público-privadas como alternativa às dificuldades orçamentárias do Estado brasileiro.

A abordagem das experiências internacionais serviu de parâmetro para compreender que a tendência às parcerias é de ordem global, a partir do modelo proposto pelos britânicos e adaptado pelos Estados que se propuseram a adotar a mesma vertente, inclusive o Brasil.

O estudo conceitual colaborou para a formação do arcabouço teórico necessário à produção do conhecimento científico, a exemplo da melhor compreensão das expressões Políticas Públicas e Parceria Público-Privada.

Para compreender a dinâmica construção do Estado Social, traçou-se um panorama evolutivo dos direitos fundamentais, observando a transição do perfil de

Estado Liberal para o Estado Social, destacando, também, o aprofundamento das exigências sociais em face da atuação do Estado, especialmente como agente de execução de políticas públicas.

A reflexão em torno da importante dicotomia e colisão entre os princípios do mínimo existencial e da reserva do possível em face da realização de políticas públicas aprofundou a compreensão da importância das diferentes formas de parceria como alternativa ao Estado, em face de suas limitações orçamentárias.

O tema proposto se mantém aberto às discussões, ao passo que se aprimoram os mecanismos de controle interno e externo, a própria legislação brasileira vai sendo aprimorada em diferentes perspectivas, bem como as opções do Estado em face dos diferentes modelos de Administração Pública oscilam ao sabor do perfil político de seus gestores.

Referências

- APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2009.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. As parcerias público-privadas-PPP's no direito positivo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 240, p.105-145, abr./jun. 2005.
- AZEVEDO, Maria Eduarda. **As parcerias públicos-privadas: Instrumento de uma nova Governança**. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2008.
- AZEVEDO, Maria Eduarda. **O enquadramento legal das parcerias público-privadas em Portugal: aspectos jurídico-financeiros**. Lisboa: Ciência e Técnica Fiscal – Centro de Estudos Fiscais, 1900, n.º423, p.107-152, 2009.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2012.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever da proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. *In*: BINENBOJM, Gustavo. **Temas de direito administrativo e constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- BORGES, L. F. X.;NEVES. C. Parceria público-privada: riscos e mitigação de riscos em operações estruturadas de infra-estrutura. **Revista do BNDS**, Rio de Janeiro, v.12, n.23, p.73-118, jun. 2005.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. As “jóias da coroa” como garantia do futuro. **Gazeta Mercantil**, 11 abr. 2005. Disponível em: <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTcod=188013>>. Acesso em: 1 abr. 2006.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *In*: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e da administração pública gerencial**.7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no Estado constitucional**: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. Coimbra: Coimbra Editora, 1982.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 1991.
- CABRAL, Nazaré da Costa. **As parcerias público privadas**. Lisboa: Almedina, 2009. (Coleção cadernos IDEFF, n° 9)
- COUTINHO, Diogo Rosenthal. Parcerias Públicas- Privadas: relatos de algumas experiências internacionais. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Parcerias públicas-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- CRETELLA JUNIOR, José. **Do contrato administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- CRETELLA NETO, José. **Comentários à Lei das Parcerias Públicos- Privadas**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella *et al.* (Coord.).**Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas. 5.ed. São Paulo: Atlas,2011.
- FERREIRA, Luiz Tarcísio Teixeira. Apontamentos sobre aspectos controversos das parcerias público- privadas. **Revista do Advogado**, São Paulo, ano 29, n. 107, p.113-121, dez.2009.

- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor – Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 2000.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.
- KRELL, Andreas Joachim. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha**. Fabris, 2002)
- MACHETE, Pedro. **Estado de Direito democrático e administração partidária**. Coimbra: Almedina, 2007.
- MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MEDAUAR, Odete. O florescimento de novas figuras contratuais. **Revista do Advogado**, São Paulo, v.29, n.107, p.150-154, dez.2009
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MILESKI, Helio Saul. Parcerias público-privadas: fundamentos, aplicação e alcance das leis, elementos definidores, princípios, regras específicas para licitações e contratos, aspectos controvertidos, controle e perspectivas de aplicação da Lei n. 11.079 de 30.12.2004. **Interesse Público**, Sapucaia do Sul-RS, v.5, n.29, p.63-92, jan./fev.2005.
- MODESTO, Paulo. Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos e “serviços de exploração econômica “para as parcerias público privadas. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Arbitragem nos contratos administrativos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n.209, p.81-90, jul./set.1997.
- NUNES, P.; BATISTA, F.; OLIVEIRA, J. **O fundo garantidor das parcerias público-privadas – FGP**. [S.I.]: Escritório Pinheiro Neto Advogados, 24 jan. 2005. (Encarte)
- NUNES, S.P.P. **Em defesa do interesse público, contra o vale-tudo da PPP**. Nota Técnica, Inesc, n.87, abr. 2004.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Arbitragem e as parcerias público-privadas. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2011.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão**. São Paulo: RT, 2008.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito administrativo democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Estado contratual, direito ao desenvolvimento e parceria público-privada. *In*: TALAMINI, Eduardo (Coord.). **Parcerias público-privadas: uma abordagem multidisciplinar**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p.83-119.

PAIVA, M. S. C.; ROCHA, C. A. **Parceria público-privada. O papel do Senado Federal na discussão e aprovação da Lei nº 11.079, de 2004.** Brasília, DF: Consultoria Legislativa do Senado Federal, maio 2005. (Texto para Discussão, n.25).

RIBEIRO, M. P. **Parcerias público-privadas.** Brasília, DF: [s.n.], 2005. (Apresentação).

RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à lei de PPP: parceria público-privada: fundamentos econômico-jurídicos.** São Paulo: Malheiros, 2007.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas públicas.** São Paulo: Publifolha, 2010.

SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabeth. **Políticas públicas: coletânea.** Brasília: ENAP, 2006. 2v.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SEIDMAN, Harold; GILMOUR, Robert. **Politics positions and power: from positive to the regulatory state.** Nova York: Oxford University, 1986.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari et al. **Parcerias público-privadas.** São Paulo: Malheiros, 2005.

TALAMINI, Eduardo et al. **Parcerias público-privadas: Um enfoque Multidisciplinar.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social.** São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Gilberto Soares. A efetividade das parcerias público-privadas (PPPS) em face da necessidade de uma maior confiabilidade para investimentos pelo parceiro privado, em razão dos elevados riscos apresentados para concretização dos projetos. **Revista da ESMAPE**, Recife, t. 2, v.12, n.26, p.73-94, jul./dez. 2007.

SILVA, P. B. Parceria público-privada: desafios e oportunidades. **Revista do TCU**, Brasília, DF, n.104, abr./jun.2005.

SIMÕES, Jorge Abreu. **A iniciativa PPP na saúde: Aspectos de Política, Finança e Gestão.** Coimbra: IDEFF, Faculdade de direito de Lisboa, Almedina, 2010.

SIZA VIEIRA, Pedro. **O Código dos contratos públicos e as parcerias público-privadas, estudos de contratação pública – I.** Coimbra: Coimbra Editora, Centro de Estudos de Direito Público e Regulamentação de Faculdade de Direito de Coimbra, 2008. p.481-517.

SUNDFELD, C. A. O arcabouço normativo das parcerias público-privadas no Brasil. **Revista do TCU**, Brasília, DF, n.104, abr./jun.2005.

SUNDFELD, Carlos Ari. Guia jurídico das Parcerias Público-Privadas. *In:* SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Parcerias público-privadas.** São Paulo: Malheiros, 2011.

WALD, Arnaldo *et al.* **O direito de parceria e a lei de concessões.** São Paulo: Saraiva, 2004.