



Revista Jurídica



Tatuapé

EDIÇÃO I **2022**

CONCISA ANÁLISE HISTÓRICO-JURÍDICA DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS ATÉ OS IDOS DE 2014: REMÉDIO OU VENENO?

A BRIEF HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS OF PUBLIC- PRIVATE PARTNERSHIPS UP TO 2014: MEDICINE OR POISON?

Rayane Dornelas Sukar

Mestre em Direito Tributário pela PUC-SP. Especialista em Direito Tributário pelo IBET. Especialista em Direito Administrativo pela UFPE. Professora assistente do mestrado e da graduação em Direito da PUC-SP e da Especialização em Direito Tributário da COGEAE-PUC-SP. Pesquisadora do Projeto Repertório Analítico de Jurisprudência do TIT - NEF-FGV/SP. Membro da Comissão de direito tributário da OAB/SP na 101ª Subseção do Tatuapé no triênio 2022/2024. Advogada. rayane.dornelas@fogacamurphy.com.br. <http://lattes.cnpq.br/0674016694169113>.

Resumo: O principal objetivo neste estudo é analisar a contextualização histórica do Direito de Infraestrutura no país e suas alternativas para concretização de obras essenciais ao desenvolvimento da economia brasileira até os idos de 2014. Verifica-se, para tanto, o nascimento do regime de Parceria Público-Privada (PPP) como uma opção para superar a defasagem que os modelos habituais de contrato administrativos, em especial as concessões, empregam à gestão de obras públicas e à necessidade social. Examina-se como o ordenamento jurídico impõe padrões e ritos tanto à Administração Pública quanto à iniciativa privada, na tentativa de minimizar os erros e evitar perdas de capital e oneração extra, com o intuito de as PPP serem utilizadas na medida certa, com equilíbrio, a fim de ser remédio para a doente infraestrutura brasileira.

Palavras-chave: Copa do Mundo; PPP; Administração Pública.

Abstract: The main objective of this study is the analysis of the historical context of the Infrastructure Law at Brazilian Law Order, and its choices to make key constructions a reality for Brazilian economy development until 2014. Also, it is intended to examine how Public-Private Partnership was created as an alternative to other kinds of law models and public administrative contracts commonly used and already outdated - in particular, the concession model - that were applied by Brazilian Government. Finally, it is analysed the legal gears to establish enough patterns and procedures to the Public Administration and the private initiatives, as an attempt to reduce e to balance mistakes and capital losses with the intention that PPP be used as medicine to heal the Brazilian infrastructure illness.

Keywords: World Cup; PPP; Public Administration

INTRODUÇÃO

Em 2022, realiza-se a Copa do Mundo. Com o evento quadrienal, além das memórias afetivas de patriotismo, resgata-se o histórico da Seleção, as conquistas e os tropeços que

marcaram a trajetória do país pentacampeão no futebol. Dentro dessa retrospectiva, inevitável relembrar a Copa do Mundo 2014, que aconteceu no país, sendo experimentada, de perto, por milhões de brasileiros, os quais acompanharam o torneio desde sua concepção organizacional, passando pelo avanço das obras até o apito final, com a vitória da Alemanha em campo.

Portanto, diferente das Copas que ocorrem em outros continentes, houve apreensão e expectativa também fora das quatro linhas, acerca do cumprimento das promessas para que o evento se realizasse em solo tupiniquim. Desse modo, as Parcerias Público-Privadas (PPP) ocuparam as manchetes e os noticiários durante boa parte dos anos que antecederam o mundial no Brasil.

Na esfera da Administração Pública, as PPPs seriam – como, de fato, foram as responsáveis por viabilizar a realização das grandes obras de infraestrutura que dariam “vida” aos projetos que envolveram a Copa do Mundo, atendendo, supostamente, as necessidades dos organizadores e dos espectadores.

Os anseios sobre esse instrumento cresceram, uma vez que o Brasil tem registrado, historicamente, falta de infraestrutura adequada para desenvolvimento e crescimento econômico, sendo motivo de críticas de grandes corporações que buscam investimento no país. Desse modo, acreditou-se que as Parcerias Público-Privadas poderiam ser a alternativa saudável a essa defasagem, a ponto de deixar o Brasil estruturado para receber o Mundial de 2014.

O risco da obra, a finalidade do projeto e os ganhos obtidos precisaram ser analisados com maior cuidado para definir como e por qual razão a Parceria Público-Privada poderia oferecer a melhor opção ao caso concreto, pois a PPP se apresenta por meio da iniciativa privada, convocada pelo Estado para que supra uma lacuna dentro do planejamento estratégico da Administração Pública.

Em outras palavras, o Estado não se encontrava em condições de exercer determinada atividade da qual era titular e, em razão disso, repassou-a ao ente privado, que se encarregou da feitura da obra e da sua respectiva exploração.

Nestes termos, afirma-se que a Parceria Público Privada foi, e ainda é, um aspecto de privatização. Contudo, a característica especial da PPP está no financiamento da obra. Os recursos, as verbas para realização, são empregados pela Administração Pública, sendo esse o modelo adotado pelo país por meio da Lei n. 11.079/2004, que regula esse modelo especial de concessão no Brasil.

Assim, o que se pretende com o presente estudo é observar a engrenagem das Parcerias Público-Privadas no Brasil, enxergando os pontos positivos e negativos a partir da

contextualização histórica e da verificação de dispositivos legais que guiam os procedimentos das PPPs, procurando, assim, alternativas viáveis aos entraves apresentados pelo atual modelo.

1 BREVE CONTEXTO HISTÓRICO: DA ESTATIZAÇÃO À PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Infraestrutura é a base para o desenvolvimento do Estado. É por meio dela que as necessidades básicas da população são atendidas. Sem investimento na infraestrutura, não é possível trilhar um caminho de crescimento econômico e social.

Como exemplos, citam-se a infraestrutura energética a qual viabiliza a produção, a organização e a transmissão de energia e de combustível; a infraestrutura de logística, responsável por propiciar o transporte de cargas, pessoas e matérias primas; a infraestrutura social, a qual proporciona a realização de serviços públicos essenciais ao desenvolvimento da sociedade, como *campus* universitários, hospitais, entre outros.

Na visão de Yescombe (2007, p. 1 apud NÓBREGA, 2011, p. 55), a infraestrutura é o conjunto de:

[...] estruturas necessárias para o funcionamento da economia e da sociedade, não consistindo em um fim em si mesmo, mas em instrumentos para dar suporte ao desenvolvimento econômico e social de uma determinada região. Essa infraestrutura pode ser econômica e social, sendo exemplos do primeiro caso as infraestruturas de água, esgotos, eletricidade, entre tantas. As sociais, por sua vez, são representadas por hospitais, rodovias, presídios, bibliotecas.

Historicamente, em breve análise, o período pós Primeira Guerra Mundial provocou grandes transformações na vida europeia. Além dos soldados combatentes, a população civil também sofreu com as consequências do conflito.

A economia dos países que participaram da Guerra sofreu grandes alterações, uma vez que, com a destruição de diversas estruturas produtivas e com os elevados gastos de guerra, verificou-se, em muitas nações, a escassez dos alimentos e o aumento dos preços nos produtos de primeira necessidade. Os governos impuseram severas medidas de racionamento, visando controlar a fome que se espalhava, especialmente nas regiões próximas às zonas de combate.

Desde o final do século XIX, a produção industrial dos Estados Unidos da América vinha se expandindo e ampliando seu campo de ação econômica em diferentes partes do mundo. A eclosão da referida Guerra estimulou, ainda mais, o crescimento de material bélico e do mercado agroindustrial norte-americano, pois os EUA forneciam os seus produtos aos países envolvidos no conflito.

Porém, em decorrência da superprodução norte-americana mesmo após o conflito, sobrelevando a oferta em relação à demanda, em 29 de outubro de 1929, houve a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque (BONAVIDES, 2004).

Com o comércio internacional reduzido, o Brasil foi prejudicado com isso. A nação brasileira vivia o período da República Oligárquica, República “café-com-leite” ou Primeira República (1889 a 1930), cuja raiz econômica, predominantemente, estava fincada na agricultura exportadora, principalmente a cafeeira.

Os cafeicultores – que exportavam, principalmente, para os EUA – perderam o maior cliente em decorrência da crise. Entretanto, importa consignar que, sob o ponto de vista de infraestrutura, analisa-se o período da Primeira República como o momento da história brasileira em que a ação incisiva do Estado, em defender o setor exportador cafeeiro, provocou efeitos negativos sobre diversos setores da economia.

Vale ressaltar, todavia, que a cafeicultura era a atividade econômica mais dinâmica, pelo valor de sua exportação e por toda a importação que custeava, sendo o café que movia o sistema de transporte, que implantava estradas, ferrovias e portos, especialmente para servi-lo. Também a partir do capital da indústria do café, eram criadas indústrias, urbanizadas cidades, e a vida social na região sudeste era modernizada. Nesse contexto, Warren Dean (1991, p. 14) acrescenta que:

As primeiras fábricas eram acionadas por motores a vapor, alimentados por carvão de lenha ou carvão importado, mas a produção subsequente das máquinas despendia da instalação de sistemas urbanos de energia elétrica. [...]. As usinas que proporcionavam a maior cota de energia, as de São Paulo e Sorocaba, foram construídas por empresas europeias e norte-americanas, cuja esperança de lucro se fundava, pelo menos indiretamente, no café, isto é, no crescimento urbano funcionalmente dependente do comércio do café. A maior dessas infusões de capital foi a de São Paulo Tramway, Light and Power Company, incorporada em 1899 com 10 milhões de dólares de capital e destinada a organizar um sistema de bondes elétricos.

Ainda a respeito da modernização e da expansão do sistema de energia elétrica, Edgard Carone (1988, p. 78) assevera:

Antes, as formas utilizadas para gerar força são das mais complexas às mais rudimentares: usam-se o vapor, a água, o gás, a eletricidade e o petróleo. A utilização depende de fatores ocasionais existentes: é comum, no interior, a própria indústria ter sua usina particular, a óleo ou a energia hidráulica, e ainda servir a cidade. Destas iniciativas é que surgirão algumas companhias de eletricidade, que depois de 1928 serão absorvidas pelas alemãs e americanas.

Assim, a crise da economia agroexportadora afetou desde o lavrador enxadeiro ao operário fabril, do financista portuário ao banqueiro e ao empresário fabril, passando pelas companhias elétricas (RIBEIRO, 1985).

Diante do caos mundial instaurado, a solução plausível passou a ser o dirigismo econômico (DI PIETRO, 2002). Nos Estados Unidos, o governo adotou um conjunto de medidas para superar a crise, conhecido como o *New Deal* (Novo Acordo), que conseguiu controlar, relativamente, a crise econômica nos Estados Unidos.

No Brasil, paralelamente, em 1930, a ascensão de Getúlio Vargas à presidência fez parte de uma manobra para evitar que o então presidente eleito, Júlio Prestes, assumisse o cargo. O período conhecido como a Era Vargas perdurou até 1945, ocasionando significativas transformações político-sociais e de infraestrutura, enquanto também ocorria a Segunda Guerra Mundial.

Dentro do país, a diversificação da produção agrícola foi incentivada. No tocante ao ramo industrial, o governo adotou medidas extrafiscais, como a elevação das alíquotas dos impostos de importação e a diminuição dos impostos sobre a indústria nacional. Sobre isso, Thomas Skidmore (1996, p. 67) observa:

Os empresários particulares eram estimulados a prosseguir com seus próprios esforços, enquanto que o governo federal ampliava sua autoridade para dirigir a economia por dois modos principais: a ‘manipulação de incentivos’, tais como os impostos, controles de câmbio, cotas de importação, controles de crédito e exigências salariais; e a intervenção direta, através de investimentos públicos, em setores como ferrovias, navegação, serviços públicos, e indústrias básicas, como o petróleo e o aço.

Além disso, o governo no período do Estado Novo passou a intervir na economia, fundando empresas estatais. Neste período, foi criada a Vale do Rio Doce (1942), a Companhia Siderúrgica Nacional (1941), a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Nacional de Álcalis (1943) e a Companhia de Aços Especiais Itabira (1944), apenas para citar algumas. Grande parte dos serviços públicos foi estatizada ou já nasceu sob a forma estatal (GREMAUD, 2007).

O Estado Novo consagrou o modelo de concentração regulatória. O advento da Segunda Guerra Mundial e os entraves em relação ao suprimento de bens essenciais incentivaram Getúlio Vargas a criar a Comissão de Abastecimento, por meio do Decreto n. 1.607, de 16 de setembro de 1939. Como era característico da gestão de Vargas, o Superintendente possuía poderes para requisitar informações de empresas, Estados e Municípios e para tomar as medidas que julgasse cabíveis para evitar o descontrole dos preços (AGUILLAR, 2006).

Convém salientar, ainda, que, na época de franco nacionalismo, a questão de satisfação das necessidades básicas, como, por exemplo, a energia elétrica, era, inclusive, questão de

segurança nacional, visto que alguns serviços públicos eram desempenhados por empresas estrangeiras em regime, praticamente, de monopólio. Por isso, a Constituição de 1934, em seu artigo 137, prescreveu, pela primeira vez na história constitucional brasileira, o tema da concessão. O referido artigo também se fez presente na Constituição do Estado Novo.

Com o fim do Estado Novo e da Segunda Guerra Mundial houve um saldo inflacionário elevado. Com o intuito de mitigar a inflação, o presidente Eurico Dutra abandonou o nacionalismo econômico da Era Vargas e permitiu o ingresso de empresas estrangeiras ao país.

Com relação à infraestrutura, um aspecto marcante de seu governo foi o aproveitamento hidrelétrico da usina de Paulo Afonso, na Bahia, expandindo as possibilidades de industrialização do Nordeste. Contudo, o impacto das despesas com grandes obras públicas e o financiamento para a produção do café e do algodão contribuíram para aumentar o desequilíbrio orçamentário (AWAZU, 2015).

Outrossim, no governo Dutra, foram criadas as condições para a construção de refinarias e a criação da Frota Nacional de Petroleiros. Pelo Decreto n. 28.661/1950, foi instituída a Comissão de Industrialização de Xisto Betuminoso e, pelo Decreto n. 28.840/1950, declarou-se a plataforma submarina como parte do território nacional.

O ano de 1951 foi marcado pelo retorno de Vargas ao poder. Sobre este momento histórico, Leff (1977, p. 9) aponta que as intervenções estatais em energia elétrica ganham grande ênfase:

A incapacidade das concessionárias privadas de ampliar adequadamente o suprimento de energia elétrica levou à paulatina estatização do setor, que culminou com a proposta da criação da Eletrobrás, simultaneamente *holding* e órgão de financiamento das empresas estaduais de energia elétrica, que se multiplicaram a partir dos anos cinquenta.

Quanto ao petróleo, Vargas aprovou a Lei n. 2.004/1953, com amparo no art. 146 da Constituição da República de 1946, que estabeleceu o monopólio do petróleo e criou o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), o qual tinha a função de orientar e fiscalizar o setor petrolífero. Fundou-se, inclusive, a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobrás) com a missão de executar a política do petróleo.

Em 1954, Vargas se suicidou e o período de seu governo foi finalizado com seus substitutos, dentre eles Café Filho. Em 1955 foram realizadas novas eleições presidenciais e os vencedores foram Juscelino Kubitschek de Oliveira (JK) para presidente e João Goulart para vice-presidente.

O lema de JK era fazer o Brasil crescer cinquenta anos em cinco. Sua administração estava baseada em um programa que priorizava as obras de infraestrutura e o estímulo à

industrialização, engajando-se na construção da nova capital do país: Brasília. Voltando-se os olhos para a região Nordeste, com o intuito de desenvolvê-la, JK criou a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). O grande número de obras realizadas se fez às custas de empréstimos e investimentos estrangeiros. Com isso, todavia, a dívida externa e a inflação aumentaram.

O sucessor, Jânio Quadros, angariou a presidência da República em 1961, com ambicioso plano anti-inflacionário, promovendo a reforma no sistema cambial, simplificando as diversas taxas e desvalorizando o cruzeiro em cem por cento. O então presidente prometeu reduzir o déficit fiscal. Com as reformas, Quadros conseguiu obter, junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), o empréstimo de dois milhões de dólares (AGUILLAR, 2006). Entretanto, isso não conteve a inflação, pois ela continuava alta e a dívida externa só aumentava.

Com a renúncia de Quadros, assumiu o vice-presidente João Goulart. Mesmo em meio ao turbilhão político de resistência em que sua posse se encontrava, ele adotou o plano de estabilização econômica, denominado Plano Trienal, organizado por Celso Furtado – Ministro do Planejamento –, que exigia a renegociação da dívida externa, incrementando as exportações e estabilizando a moeda.

Com base no Decreto n. 1.106, de 30 de maio de 1962, Goulart promoveu a nacionalização de diversas companhias concessionárias de serviços públicos. Aos concessionários, em grande parte estrangeiros, pagou-se apenas dez por cento da indenização à vista, com a exigência de que setenta e cinco por cento do valor pago fosse reinvestido no país (AGUILLAR, 2006).

Pouco tempo antes de ser deposto, João Goulart desapropriou, em favor da Petrobrás, por meio do Decreto 53.701/1964, as ações de propriedade de todos os acionistas das companhias permissionárias do refino do petróleo. Porém, o ato desapropriatório foi revogado pelo governo militar.

Em 1964, a direção das forças armadas assumiu o controle político do governo e passou a decidir, efetivamente, quem ocuparia o cargo de Presidente da República. Nesse regime ditatorial, que perdurou até 1985, cinco generais sucederam a presidência. Boris Fausto (2001, p. 513) comenta sobre este período:

As diferenças entre o regime representativo, vigente entre 1945 e 1964, e o regime militar são claras. Quem manda agora não são os políticos profissionais, nem o Congresso é uma instância decisória importante. Mandam a alta cúpula militar, os órgãos de informação e repressão, a burocracia técnica do Estado.

Mesmo assim, o período pós 1964 não marca, em matéria de regulação da economia, ruptura com as tendências dos períodos que o precederam (AGUILLAR, 2006). Em apertada síntese, no que tange à infraestrutura no Regime Militar, verifica-se que, no ramo de energia, houve o aumento da produção nacional do petróleo, a construção de grandes usinas hidroelétricas (Itaipu e Tucuruí), a criação do Proálcool (Programa Nacional do Álcool), que visava substituir, progressivamente, o petróleo importado, como fonte de combustível e a instalação da usina nuclear em Angra dos Reis.

Sobre o aspecto dos transportes, analisa-se o crescimento da rede rodoviária, com a construção de estradas que integram as diferentes regiões do país, a modernização da indústria naval e o desenvolvimento do setor aeronáutico, destacando-se a EMBRAER (Empresa Brasileira de Aeronáutica).

A transição do Regime Militar para a democracia, contudo, trouxe como herança a elevada inflação e a clara percepção de que o Estado não mais poderia acompanhar, sozinho, o ritmo da economia nem mesmo o investimento em infraestrutura e a expansão de serviços públicos. Nesse sentido, só havia uma alternativa: mudar, enxugando a máquina estatal (NÓBREGA, 2011).

O “Estado Empresário” ou o “Estado Investidor” tinham de dar lugar, no Brasil, ao “Estado Prestador de Serviços” (DI PIETRO, 2002). A década de 80 foi decisiva para a política neoliberal no cenário da globalização e, neste contexto, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a qual tinha como a sua maior missão a proteção da democracia e a proteção dos direitos fundamentais.

Em 1994, houve a implantação do Plano Real, criado pelo Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (FHC), com o intuito de acabar com a inflação e de estabilizar a economia, obtendo êxito sobre a inflação e desconstruindo o relacionamento instável que o Brasil, historicamente, instituiu com o setor privado, em especial com o capital externo, mediante o fenômeno chamado de privatização – momento anterior à criação das Parcerias Público-Privadas.

Na privatização (desestatização), os organismos do Estado se transformam, total ou parcialmente, em empresas de capital privado, permitindo que tais pessoas atuem visando à obtenção do lucro – o que antes não objetivo da empresa estatal –, porém, teoricamente, proporcionando melhor serviço, com maior liberdade, tendo suas linhas de atuação, decisão e gestão, sendo, ainda, teoricamente controladas por agências reguladoras do segmento em que atuam.

Com o aval e o respaldo de quem já havia salvado o Brasil da crise do Governo Collor, FHC foi eleito presidente e elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, que concebe uma distinção fundamental entre as tarefas de regulação normativa e a regulação operacional em quatro setores: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado (NÓBREGA, 2011, p. 31).

Registra-se que o Plano Diretor elaborado aponta um supostos retrocessos burocráticos em virtude das disposições programáticas contidas na Constituição de 1988, quais seriam: (i) perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos; (ii) instituição da obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados membros e dos Municípios; (iii) atribuição de normas de funcionamento às fundações e às autarquias públicas idênticas às que regem a administração direta.

Neste sentido, com vistas a reequilibrar esses pontos, no governo de Fernando Henrique Cardoso, momento em que ocorreu o ápice das privatizações dos serviços públicos brasileiros, entre 1995 e 1996, foram privatizadas 19 empresas, com arrecadação de cerca de cinco bilhões de dólares. A partir de 1997, o processo de desestatização passou a incluir empresas de grande envergadura, tais como: a Companhia Vale do Rio Doce, a Eletrobrás e a Telebrás. Além delas, uma parte da Petrobrás, que teve seu capital aberto, mas foi preservado o controle da União, também foi privatizada. No cômputo geral, 125 entidades (77 federais; 55 estaduais) tiveram o capital negociado, gerando mais de 105 bilhões de dólares aos cofres públicos (AGUILLAR, 2006).

Convém ressaltar que a progressiva privatização dos serviços públicos e de atividades econômicas sensíveis ao interesse público, que se verificou a partir do início da década de 1990, por meio da desconcentração regulatória operacional, deu margem ao desenvolvimento das agências reguladoras, no âmbito federal, estadual e municipal (AGUILLAR, 2006).

Porém, com o advento da crise asiática das bolsas de valores, os investimentos foram reduzidos; o Real, então forte, foi desvalorizado e, em 2000 e 2001, houve o que se chamou de racionamento de energia elétrica, afetando, diretamente, os setores de infraestrutura e da indústria. Como consequências, inflação e a desigualdade social aumentaram.

Em 2022, o ex-metalúrgico Luís Inácio Lula da Silva venceu as eleições presidenciais. Concernente à infraestrutura, foram criados o programa “Minha Casa Minha Vida” e o “Programa de Aceleração do Crescimento” (PAC), sendo este executado mediante criação das Parcerias Público-Privadas, ainda em 2004, inspiradas no modelo britânico da *Golden Rule* (ou “Regra de Ouro”, em português) criado no início da década de 1990. Assim, o Programa de

Aceleração de Crescimento era o modelo, a ideia; já o instrumento para concretização do planejamento programático infraestrutural eram as Parcerias Público-Privadas.

O modelo vingou, o país cresceu o Produto Interno Bruto (PIB) em 4%, somando os oito anos do Governo Lula, e, diante da crise econômica mundial de 2008, a economia parecia sair ilesa, o que garantiu estabilidade na reta final do segundo mandato do ex-metalúrgico e a eleição de sua sucessora, do mesmo Partido dos Trabalhadores e com a mesma linha de ação econômica, Dilma Rousseff.

Mas os incentivos fiscais concedidos à indústria e o aporte de verbas públicas para controlar os efeitos da crise bateram à porta. O endividamento do país trouxe consequências, como o aumento da inflação, do desemprego, da alta do dólar, elevando o risco-país.

A despeito da falta de popularidade, Dilma Rousseff foi reeleita, dando prosseguimento ao Governo do PT. Em 2015, ela assumiu novo mandato. Contudo, os seus desmandos políticos e a insatisfação pela política econômica geraram o processo de *impeachment*, culminando com a sua retirada precoce da presidência.

Porém, ao mesmo tempo em que precisava estancar esses efeitos negativos, o Governo Dilma tentava manter o crescimento no setor de infraestrutura, especialmente desenvolvidas para a realização da Copa do Mundo de 2014.

Entretanto, algumas obras não foram concluídas ou não estiveram prontas dentro do prazo, gerando contratos de longa duração e valores elevados, tendo em vista a baixa essencialidade e o ínfimo aproveitamento de grande parte dos aparelhos construídos (SCHIRIATO, 2015).

Portanto, mais uma vez na história, o Estado brasileiro não conseguiu equilibrar a dosagem, e o que deveria ser um remédio eficaz para manter o país em um ritmo continuado de desenvolvimento, infelizmente se tornou veneno, acentuando distorções políticas e administrativas que refletiram e, ainda, refletem, de modo direto, na qualidade de vida da população – em especial, das camadas mais pobres.

2 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

O contrato pode ser definido como “uma forma de composição pacífica de interesses e que faz lei entre as partes” (MELLO, 2009, p. 608).

No tocante aos contratos administrativos, a relação contratual é estabelecida entre o Estado-Administração e terceiros, regulado por direito público, sujeitando-se as suas regras e

princípios, e cuja atividade visa ao interesse público. Nesse sentido também conceitua, José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 177):

Pode-se conceituar contrato administrativo como o ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público.

Di Pietro (2015) acrescenta que o contrato administrativo é celebrado entre a Administração e as pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de bens públicos, e se subdivide em contratos de direito internacional e de direito administrativo.

Os contratos administrativos são regulados, essencialmente, pela Lei n. 8.666/93 que, por condensar as normas e princípios fundamentais sobre o tema em comento e sobre licitações, tornou-se conhecida como Estatuto dos Contratos e Licitações Públicas.

Especificamente quanto aos eventos recentes realizados no país, a Lei n. 12.462/2011 instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, promovendo alteração de regras do citado Estatuto concernentes à contratação e à licitação pública, em face de o Brasil ter sido escolhido para sediar a Copa das Confederações (2013), a Copa do Mundo (2014) e as Olimpíadas (2016).

Com relação às características dos contratos administrativos, adota-se a seguinte classificação: presença da Administração Pública como Poder Público; finalidade pública; obediência à forma prescrita em lei; procedimento legal; natureza de contrato de adesão; natureza *intuitu personae*; presença de cláusulas exorbitantes; mutabilidade. Filia-se a esta divisão Maria Sylvia Zanella de Di Pietro (2015).

A presença da Administração Pública como Poder Público nos contratos administrativos significa dizer que o Estado possui uma série de prerrogativas que garantem a sua posição de supremacia sobre o particular. Esta posição ocorre graças às cláusulas exorbitantes ou de privilégios ou de prerrogativas.

Tais cláusulas, muitas delas agasalhadas pela Lei n. 8.666/93, são a exigência de garantia, a alteração e a rescisão unilaterais por parte do Estado, a fiscalização, a aplicação de penalidades, a anulação, a retomada do objeto e as restrições ao uso da *exceptio non adimpleti contractus*.

Observa-se, entretanto, que, nos contratos de parcerias público-privadas (concessão patrocinada e concessão administrativa), a prestação de garantia deixa de ser ônus apenas do contratado, porque é prevista também para o parceiro público. Em razão disso, perde-se a natureza de cláusula exorbitante (DI PIETRO, 2015).

No tocante à alteração unilateral, verifica-se que isso está intrinsecamente relacionado ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, visto que, durante a sua execução, podem ocorrer “imprevistos” que imponham a necessidade de ajustes entre o encargo assumido pelo contratado e a prestação pecuniária assegurada pela Administração Pública.

Ademais, a manutenção do referido equilíbrio é consequência inexorável da mutabilidade do contrato administrativo. Sobre isso Toshio Mukai (2006, p. 138) ensina que:

Essa expressão [equilíbrio econômico-financeiro] não significa que as condições iniciais da proposta sejam imutáveis, mas sim que o contratado tem o direito de ver sempre mantidas as condições que efetivamente estiverem sendo por ele suportadas; se as condições iniciais da proposta se alterarem por força de maiores ônus que venham a ser impostos ao contratado, por ato da Administração ou não, as condições referidas terão que se adaptar a essa nova situação. A isto se denomina de princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

No momento em que o contrato é celebrado, a previsão de equilíbrio contratual nem sempre é acurada, uma vez que os contratos administrativos envolvem muitos riscos decorrentes de suas circunstâncias, como a longa duração, o volume dos gastos públicos, a natureza da atividade, entre outros.

Portanto, é característica do próprio contrato administrativo ser dinâmico e incorrer em desvios, favorecendo à Administração ou ao contratado. Na tentativa de abolir o maior percentual de insegurança gerada em torno desta espécie de contrato, criou-se a teoria do equilíbrio econômico do contrato administrativo. (DI PIETRO, 2015).

Por esta teoria, identifica-se, além da força maior, áleas ou riscos que o particular enfrenta quando contrata com a Administração (DI PIETRO, 2015). Salienta-se que, nos contratos de parceria público-privada (concessão patrocinada e concessão administrativa), é prevista a repartição dos riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária, conforme prevê o artigo 5º, inciso III, da Lei n. 11.079/2004.

A fiscalização é uma prerrogativa do Poder Público, prevista no artigo 58, inciso III e disciplinada no artigo 67, ambos do Estatuto. A inexecução total ou parcial do contrato concede à Administração a prerrogativa de aplicar penalidades.

No direito administrativo, diferentemente do que ocorre no direito privado, o particular não pode interromper a execução do contrato quando o Estado o descumprir, em razão dos princípios da continuidade do serviço público e da supremacia do interesse público.

Sendo assim, o particular deve, em regra, requerer, administrativa ou judicialmente, a rescisão do contrato e o pagamento das perdas e danos, dando continuidade à sua execução, até

que se obtenha ordem de autoridade competente para paralisá-lo. Por isso, fala-se em restrições ao uso da *exceptio non adimpleti contratos* (DI PIETRO, 2015).

Em respeito ao princípio da legalidade, os contratos celebrados pela Administração Pública devem respeitar as normas estabelecidas quanto ao aspecto formal do contrato. Merecem destaque os seguintes: instrumento, solenidades, cláusulas essenciais, garantias.

No que tange aos instrumentos, como regra geral, os contratos devem ser escritos, havendo um termo que materialize a sua celebração.

Quanto às solenidades, têm-se: o arquivamento (com a ressalva dos contratos relativos a direitos reais sobre imóveis, formalizados por instrumentos públicos em consonância com a lei civil) dos contratos em ordem cronológica e o registro de seus extratos, conforme o artigo 60 da Lei n. 8.666/93; a publicação do contrato celebrado, de forma resumida, em órgão oficial de imprensa, para que produzam seus efeitos (condição de eficácia).

As cláusulas essenciais ao contrato administrativo são aquelas indispensáveis à sua confecção e à validade do negócio jurídico. Elas estão previstas no artigo 55 da Lei n. 8.666/93 e podem ser divididas em regulares e financeiras. Estas, quando se trata de estabelecer o equilíbrio econômico-financeiro. Aquelas se referem, por exemplo, ao objeto, à forma, à execução, à rescisão, entre outras (CARVALHO FILHO, 2015).

Com relação ao rito, a lei determina procedimentos obrigatórios para a celebração de contratos, variando de uma modalidade para outra. A Constituição da República contém exigências quanto ao procedimento. O artigo 37, inciso XXI, exige licitação para os contratos de obras, serviços, compras e alienações; já o artigo 175 da CR/88, exige licitação para a concessão de serviços públicos. A mesma exigência é feita em leis ordinárias, dentre elas a Lei n. 8.666/93 (DI PIETRO, 2015).

No tocante à natureza *intuitu personae*, os contratos para os quais a lei exige licitação são firmados com a característica de que apenas a pessoa com a qual foi firmado o contrato, execute-o.

Diante do exposto, importa consignar que este estudo se delimitará a analisar, apenas, a modalidade de contratos administrativos de concessão patrocinada e de concessão administrativa, uma vez que essas espécies de concessão estão relacionadas ao tema central deste trabalho: parceria público-privada (PPP).

No tocante à natureza da concessão, adota-se, neste trabalho, o entendimento de que tem natureza contratual. Nesse sentido, também, posicionam-se Celso Antônio Bandeira de Mello (2009), Edimir Netto de Araújo (2010) e Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, p. 337):

Colocamo-nos entre os que atribuem à concessão a natureza de contrato administrativo. [...] É verdade que enquanto, em alguns casos, todas as condições decorrem do próprio ato de concessão, em outros, algumas das condições já constam de ordenamento jurídico previamente estabelecido, vinculando as partes contratantes. Mas isto não retira à concessão a natureza contratual, da mesma forma que não perdem essa natureza os contratos de adesão em geral, pois a outorga do objeto do contrato (serviço público, obra pública ou uso privado) somente se efetuará mediante manifestação expressa de ambas as partes, implicando, o consentimento do concessionário, aceitação das condições previamente estabelecidas pelo Poder Público.

Historicamente, percebe-se que a concessão de serviço público foi a primeira forma que o Poder Público utilizou para transferir a terceiros a execução de serviços públicos (DI PIETRO, 2015).

Desta forma, conceitua-se concessão, em conformidade com a Lei n. 8.987/95, como sendo um contrato administrativo por meio do qual a Administração delega a outrem, por prazo determinado, a execução de um serviço público para que o execute em seu nome próprio, por sua conta e risco, tendo a sua remuneração assegurada por meio de tarifa paga, em regra, pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço. Filia-se a este entendimento Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 696):

Concessão de serviço público é o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita 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.

Com relação à concessão patrocinada e à concessão administrativa, examina-se que esta é o contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública exerce o papel de usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens, sendo gerida pela Lei n. 11.079/2004 e por dispositivos esparsos na Lei n. 8.987/95 e na Lei n. 9.074/95.

Por outro lado, a concessão patrocinada é o contrato de concessão de serviços ou de obras públicas de que trata a Lei n. 8.987/95, que envolve, adicionalmente, a tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. É pautada pela Lei n. 11.079/2004, com aplicação subsidiária da Lei n. 8.987/95 e legislação correlata.

Por fim, destaca-se que, em face do § 3º do art. 2º da Lei n. 8.987/95, quando não envolver essa contraprestação, na concessão patrocinada, não será PPP.

3 PARCERIA PÚBLICO –PRIVADA (PPP)

Ao falar o termo “parceria”, em sentido lato, remonta-se à ideia de acordo, ajuste, colaboração. Nesta óptica, a PPP seria um acordo entre o setor público (Administração) e o setor privado.

Nesta senda, convém apontar as palavras de Laubadère (1956, p. 23 apud MEDAUAR, 2015, p. 48) a respeito do contrato, sobretudo o contrato administrativo, como parceria:

O contrato aparece como um colaborador, mais ou menos direto segundo o caso, do serviço público; o contrato administrativo aparece assim como um sistema de colaboração entre a Administração e seu contratado [...] Talvez esta concepção da posição de contratado da administração e do contratado administrativo, sistema de colaboração, seja o resultado de uma verdadeira transformação nas ideias.

Interessante é o fato de que, consoante comenta Medauar (2015), parece que Laubadère, nos anos cinquenta, teria previsto a expressiva expansão do uso de figuras contratuais na gestão pública ao utilizar o termo “colaboração” que, atualmente, é sinônimo de parceria, para caracterizar tipo de contrato, como as PPPs, nas quais “o público e o privado aportam recursos financeiros e assumem riscos, visando à realização de empreendimentos de elevado custo, o que expressa colaboração mais acentuada do que nos contratos administrativos clássicos”. (MEDAUAR, 2015, p. 48).

No Brasil, as PPPs possuem características marcantes, são elas: transferência, para o setor privado, de investimentos que, tradicionalmente, têm sido executados ou financiados pelo setor público, com ênfase na prestação de serviços; e a transferência de risco do setor público para o setor privado (NÓBREGA, 2011).

Registra-se que as práticas mais comuns para caracterizar operações de PPP são as concessões de serviços públicos, nos moldes da Lei n. 11.074/2011 e nas operações de *leasing*.

3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA CRIAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

A Lei n. 8.666/93 nasceu em momento de profundas instabilidades política e econômica, as quais levaram o diploma legal a optar, juridicamente, pela tutela do interesse público, mantendo o controle dos passos adotados pelos agentes da Administração.

Em outro cenário, no de desestatização, foi criada a Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, a qual disciplinou os institutos da concessão e da permissão da prestação de serviços

públicos pela iniciativa privada, mantendo, para o Estado, a titularidade dos serviços, segundo determina a Constituição da República de 1988, em seus artigos 21 e 175.

Por isso, inicialmente, as PPPs se confundiam, pelo fato de não ter contornos claros, com o modelo de concessão clássico estabelecido pela Lei n. 8.987/95. Destarte, exigia-se a edição de uma nova legislação que pudesse viabilizar novos arranjos contratuais mais interessantes para a Administração Pública que, até então, não eram juridicamente possíveis. Fazia-se necessária uma lei que, ao mesmo tempo, dialogasse com a Lei de Concessão e que compusesse o campo jurídico das parcerias público-privadas. (DAL POZZO; JATENTE, 2015).

A primeira lei editada sobre o tema PPP foi a do Estado de Minas Gerais (Lei n. 14.868, de 16 de dezembro de 2003), e depois a de São Paulo (Lei n. 11.688, de 19 de maio de 2004). Mas o marco legislativo das PPPs só ocorreu com a edição da lei federal, Lei n. 11.079/2004, uma vez que introduziu, no ordenamento jurídico brasileiro, novos conceitos sobre parcerias.

Fundamentalmente, esta lei inovou ao criar dois novos contratos. De um lado, promoveu as condições jurídicas para que a iniciativa privada assumisse o compromisso de investir na implementação e na operação de infraestrutura pública. Essa infraestrutura, na verdade, não seria relativa apenas aos serviços oferecidos aos usuários (*uti singuli*), como se dava nos termos da Lei 8.987/1995, mas também aos concernentes à oferta de serviços para a própria Administração.

Nesses casos, em que não há usuários e, por conseguinte, tampouco tarifa a ser cobrada, a remuneração seria realizada, diretamente, por pagamentos da Administração Pública. Tem-se, nesses moldes, a concessão administrativa, segundo estabelece o art. 2^a, § 2^o, da referida Lei (DAL POZZO; JATENTE, 2015).

A Lei das PPPs, também, aperfeiçoou o regime das concessões remuneradas pela combinação entre a tarifa cobrada dos usuários e o adicional de tarifa pago pela Administração, possibilidade já prevista na Lei de Concessões, com a diferença de que, por meio desse diploma legal, permite-se a instituição de subsídios para complementar o sistema remuneratório da concessionária (art.11).

Esse sopesamento de direitos e de deveres são necessários, pois os contratos de infraestrutura apresentam características importantes, tais como: elevada imprevisibilidade e altos risco, e fortes investimentos iniciais.

3.2 BREVE ABORDAGEM A RESPEITO DA ALOCAÇÃO DOS RISCOS NA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

A grande inovação da Lei n. 11.079/2004 foi a determinação expressa de que, nos contratos de PPPs, deve haver alocação e repartição explícita dos riscos entre o Poder Público e o contratado. Isto está previsto no artigo 4º, inciso IV, que dispõe sobre a repartição objetiva dos riscos entre as partes, e no artigo 5º, que reza que a referida repartição deve figurar entre as cláusulas necessárias nos contratos de parceria público-privada.

O processo de identificação e alocação dos riscos consiste em uma das principais tarefas na modelagem de uma parceria público-privada e nos contratos de infraestrutura. Nos dizeres de Marcos Nóbrega (2011, p. 126):

A essência do risco [...] é caracterizada por três aspectos fundamentais: o evento, que significa a possível ocorrência de algo que poderia impactar o investimento; a probabilidade, que significa a chance do evento risco ocorrer em determinado período de tempo e, por fim, o impacto, que corresponde ao valor financeiro resultante da incidência do risco.

[...] A caracterização do risco pode se dar em diferentes contextos. Em primeiro lugar, o risco pode ser considerado como uma oportunidade e, nesse caso, quanto maior o risco, maior será o potencial de retornos ou perdas. O risco pode ser também visto como um evento potencialmente negativo que afeta as metas e a performance econômica, sendo a melhor saída a redução da probabilidade do evento negativo.

A alocação de riscos identificados, por conseguinte, repartirá, entre as partes, o dever de suportá-los, determinando-os à parte que tem maior capacidade de controlar a sua ocorrência ou de administrar a materialização de suas consequências (DAL POZZO; JATENTE, 2015).

Sendo assim, a repartição objetiva dos riscos nos contratos de PPP produz uma série de decorrências. Dentre elas está o dever de o Estado examinar e definir, já na fase interna da licitação da PPP, a forma mais adequada de repartição dos riscos, considerando as particularidades do objeto a ser licitado e do futuro contrato a ser firmado.

Tal definição integra a própria apuração do cabimento da utilização da PPP para determinada contratação e o exame do denominado *value for money* (CARDOSO, 2015).

Registre-se, oportunamente, a observação feita por Fernão Justen de Oliveira (2007, p. 155, grifos no original):

É por intermédio da investigação do *value for money* (sinônimo da ‘melhor utilização dos fundos públicos’) que se obtém a dimensão das vantagens socioeconômicas a serem alcançadas por meio de um contrato de PPP. Essas vantagens relacionam-se diretamente com a eficiência econômica perseguida pela instituição para parceria público-privada; em outras palavras, envolvem a obtenção da melhor relação custo-benefício possível.

Outrossim, a definição da matriz de riscos da futura PPP igualmente produz efeitos no estabelecimento dos requisitos para elaboração das propostas e de habilitação dos licitantes. Depois, é essencial que o edital da licitação da PPP defina, de modo objetivo e explícito, a

alocação dos riscos estabelecida na fase interna do certame. Não sendo, assim, viável que os licitantes não partam das mesmas condições de execução do contrato e distribuição de responsabilidades para elaboração de suas propostas (CARDOSO, 2015).

Importa consignar, ainda, que a lei, expressamente, prescreve que a repartição dos riscos seja objetiva. Em outras palavras, dentro do possível, a alocação dos riscos deve ser feita se definindo, nitidamente, a quem caberá cada risco e procurando contemplar todos os riscos atinentes ao contrato que será firmado.

Convém trazer à baila, ainda que sucintamente, o exame feito por Marcos Nóbrega (2011, p. 135, grifos no original) a respeito da teoria de Timothy Irwin sobre as categorias de riscos:

Segundo Irwin, os riscos podem ser divididos em quatro categorias: se são específicos para um determinado projeto ou se são gerais ou se afetam o valor total do projeto ou se seus efeitos se distribuem entre os vários parceiros (*stakeholders*).

Dessa forma, compreende-se que um dos pilares fundamentais para o sucesso e para viabilidade de qualquer empreendimento de infraestrutura são a correta identificação e alocação dos riscos. Destarte, após dez anos da edição da Lei n. 11.079/2004, percebe-se que os principais projetos de PPP vêm explicitando, de forma objetiva, a matriz de riscos a ser observada pelos contratantes na realização do contrato.

Diante disso, na perspectiva da alocação de riscos de construções regimentadas pelas PPPs desenvolvidas para realizar obras de infraestrutura para a Copa do Mundo de 2014, percebe-se que três dos cinco projetos (Arena Mineirão, Arena Castelão e Arena das Dunas) que obtiveram melhor desempenho em termos de cumprimento do prazo de implantação e dos custos de provisão, foram aqueles em que o Poder Concedente atribuiu 100% da carga dos riscos de construção (prazo e custos) ao parceiro privado (REIS, 2017).

De modo contrário, nos projetos da Arena Fonte Nova e da Arena de Pernambuco, que resultaram no pior desempenho nesses dois indicadores, comparando-os aos três projetos de PPPs retro mencionados, os Entes Públicos assumiram maior carga de riscos, em relação aos entes privados, implicando negativamente os cofres públicos da Bahia e de Pernambucano, respectivamente, em função do grande uso de verba públicas adicionais não previstas inicialmente. No mesmo sentido, a equivocada alocação de riscos, nesses dois casos, contribuiu para a minimização do *Value for Money* dos projetos de PPP de ambas as Administrações Públicas, contribuindo, inclusive, para o aumento do risco da demanda (REIS, 2017).

Infere-se, portanto, que as PPPs podem ser o remédio para as celeumas de infraestrutura brasileira, desde que usadas em doses corretas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi analisado acerca do tema, tecem-se algumas inferências do exposto, sem, no entanto, haver pretensão de esgotá-las.

Até os idos de 2014, pode-se observar que, em uma democracia que com menos de três décadas de existência, o Brasil caminhava para a reconstrução ideológica, abandonando o maniqueísmo político Direita-Esquerda e centralizando o Estado em um parâmetro de eficiência que se coadunava com as necessidades do povo.

Dentro desse perfil, a Parceria Público-Privada já fincou raízes dentro da Administração Pública nacional, afinal, a PPP é, como se viu no presente estudo, um instrumento, utilizado pelos entes republicanos (em especial, nas esferas federal e estadual), para atender às demandas sociais de infraestrutura.

Historicamente, como se examinou, o país transitou por diferentes formas de poder, não apenas no que tange a princípios individuais, mas também na gestão da coisa pública. Dessa forma, o Brasil passou da estatização à privatização e, a partir dessa dicotomia, encontrou, até os anos de 2014, o “meio-termo”, importando a ideia da Parceria Público-Privada do modelo desenvolvido pela Inglaterra e adaptando aos padrões nacionais.

Tem-se, igualmente, a noção de que a própria Parceria Público-Privada é uma espécie de privatização, em que a Administração coloca, nas mãos da iniciativa privada, possibilidade de exploração de determinado serviço. Em menor proporção, ainda que não haja exploração econômica, há o emprego direto de mão-de-obra e de recursos privados na construção da obra pública, embora com capital financiado pelo Estado.

Entretanto, vê-se que é necessário, para a realização de contratos de Parceria Público-Privada, o chamado equilíbrio financeiro, por meio de um acordo que preveja os riscos que cada uma das partes pode suportar.

Vale ressaltar, ainda, que o Estado leva supostas vantagens contratuais sobre a iniciativa privada, visto que se trata de dinheiro público investido para realização de obra pública de infraestrutura, possibilitando que a Administração Pública atue como negociadora, permitindo-lhe o uso de um fator discricionário para a confecção do contrato de PPP.

A principal ressalva é que essa variável discricionária se torna uma brecha para institucionalizar a corrupção, pois, infelizmente, alguns administradores públicos se aproveitam dessa possibilidade para lesar os cofres estatais em benefício próprio.

Portanto, sabendo que as características de modelos usuais nas décadas de 1980 e 1990 já foram superados e que, de fato, as PPPs se apresentam como a melhor alternativa para contemplar o setor de infraestrutura nacional, diminuindo a defasagem em que este se encontra, diante das demandas econômicas e sociais para o desenvolvimento da pátria, como ocorreu durante a Copa do Mundo de 2014. Porém, as PPPs precisam ser feitas dentro da legalidade, sem desvios de verbas públicas, pois, se isto não acontecer, será um veneno para a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Fernando Herren. *Direito econômico: Do direito nacional ao direito supranacional*. São Paulo: Atlas, 2006.

AWAZU, Luis Alberto Fischer. Evolução histórica da intervenção no domínio econômico do Estado brasileiro: A terceira República (1945 – 1964), *Série histórica*. Disponível em: <http://direitodainfraestrutura.com.br/serie-historica-parte-iii/>. Acesso em: 17 dez. 2022.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

CARDOSO, André Guskow. Ainda a questão da alocação e repartição de riscos nas parcerias público-privadas. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). *Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 257- 281.

CARONE, Edgard. *A República Velha: instituições e classes sociais*. Rio de Janeiro: Bertrand, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DAL POZZO, Augusto Neves; JATENTE, Pedro. Os principais atrativos das parcerias público-privada para o desenvolvimento de infraestrutura pública e a necessidade de planejamento adequado para a sua implantação. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach

(Coord.). *Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 51- 72.

DEAN, Warren. *A industrialização de São Paulo: 1880 – 1945*. Rio de Janeiro: Bertrand, 1991.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessões, permissões, franquia, terceirização e outras formas*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 9. ed. São Paulo: Edusp, 2001.

GREMAUD, Amaury Patrick. *Economia brasileira contemporânea*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LEFF, Nathaniel. *Política econômica e desenvolvimento no Brasil: 1947 – 1964*. São Paulo: Perspectiva, 1977.

MEDAUAR, Odete. Público-privado. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). *Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 43- 50.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MUKAI, Toshio. Do reequilíbrio econômico-financeiro da proposta. *Interesse Público*. Porto Alegre, ano 8, n. 36, p. 137-142, mar./abr. 2006.

NÓBREGA, Marcos. *Direito da infraestrutura*. São Paulo: Quartier latin, 2011.

OLIVEIRA, Fernão Justen de. *Parceria público-privada: aspectos de direito público econômico*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

RIBEIRO, Darcy. *Aos trancos e barrancos*. Rio de Janeiro: Guanabara dois, 1985.

Reis, Cláudio José Oliveira dos. *Parcerias público-privadas (PPP) na provisão de arenas esportivas para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. Bahia, 2017.

SCHIRATO, Vitor Rhein. As parcerias público-privadas e políticas públicas de infraestrutura. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). *Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 73-97.

SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: De Getúlio a Castelo*. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.