



Concessão Pública: Um Empreendimento Público Comercial

MAURICIO PRADO*

RESUMO O presente artigo é fruto de esforços voltados para maior compreensão daquela que será a legislação mais amplamente utilizada para a transferência da execução dos serviços públicos à iniciativa privada. Na verdade, este trabalho é uma compilação de artigos publicados, revisados, atualizados e acrescidos de tópicos que se intermedeiam a fim de dar tratamento sistemático à matéria.

Sendo a concessão pública notadamente um dos instrumentos para a parceria público-privada, a promulgação da Lei de Concessões vem exigindo sistemático estudo sobre o assunto. A introdução do *project finance* como modelo de estruturação para a viabilização de projetos de infra-estrutura exige profundo conhecimento da legislação afeta aos serviços públicos.

A apresentação resume-se em comentários de temas por nós considerados como de fundamental importância para a estruturação de projetos sob a configuração de concessão pública.

ABSTRACT *This article is an effort to provide a better understanding of the legislation most widely used in the near future to transfer public utilities into private initiative. In fact, it is a compilation of published articles newly revised, updated and containing related topics added for the sake of consistency.*

Since public concessions are well-known instruments for shaping public-private partnerships, enactment of the Concession Law has required a systematic study of the matter. The introduction of project finance as a model framework for infrastructure projects demands in-depth knowledge of the legislation regulating public services.

The article is a commentary on issues we believe have a crucial bearing on how public concession projects are to be structured.

* Advogado do Departamento de Transportes Urbanos da Área de Projetos de Infra-Estrutura e membro da Comissão de Licitações do BNDES.

1. Introdução

As últimas décadas foram palco de grandes transformações econômicas, marcadas por um acelerado processo de globalização da economia, onde os serviços de infra-estrutura passaram a representar papel preponderante para as sociedades mercantis tornarem-se competitivas e, assim, sobreviverem no mercado internacional.

No plano interno, o desenvolvimento econômico e o bem-estar de uma nação, ora considerado como reflexo do crescimento e consolidação da economia nacional, recebem influência direta da ordem internacional, tendo em vista a globalização da circulação de bens exigir capacitação humana e tecnológica moderna, mas principalmente capacidade, regularidade e qualidade nos serviços básicos como água, luz, gás, saneamento, transporte, portos, ferrovias e telefonia.

A finalidade do Estado de “promover a concretização dos ideais nacionais de paz, segurança e de prosperidade”, entendida esta como sendo, na visão de Victor Cathrein, “o complexo das condições requeridas para que todos os homens, individualmente ou em grupos sociais, possam, na medida do possível, atingir livremente e pela própria atividade a sua felicidade terrena” [ver Maluf (1986, p. 323)], repercute diretamente sobre os *serviços públicos*. Entretanto, os meios para atingir tal objetivo estão diametralmente opostos a uma atuação paternalista, ou seja, a postura tem de ser voltada a proporcionar os meios necessários para a sociedade caminhar por si só.

A concessão pública revela-se num dos meios capazes de viabilizar essa forma de atuação, pois além de se configurar num instrumento voltado para a melhoria dos serviços públicos, capaz de arregimentar capital privado em favor da desoneração dos cofres públicos, otimizando os segmentos empresariais direta e indiretamente avocados, ao mesmo tempo em que propicia uma atuação na ordem econômica e social, bem como um aumento na qualidade de vida da sociedade, tem na sua origem o planejamento, a regulamentação e a fiscalização como pressupostos básicos para o sucesso de sua implementação.

A Lei das Concessões, ainda que com todas as imperfeições que possam ser apontadas, nos mostra toda essa postura moderna de atuação estatal. Há uma intenção clara e precisa de acompanhar a tendência mundial de parceria público-privada, que originou o *project finance*, ao reconhecer e possibilitar o tratamento de determinada parcela dos serviços públicos como autofinan-

ciáveis, ensejando, assim, uma exploração vantajosa para a comunidade, para o Estado e para a classe empresarial.

O *project finance* nasce da transferência da execução do serviço público para a iniciativa privada, como, por exemplo, mediante concessão pública. Esta modalidade de financiamento tomou impulso como forma de viabilizar a parceria público-privada em projetos de infra-estrutura [ver Garcia (1995)], em face das dificuldades quanto à provisão do financiamento via governo, bem como pelo fato de que a simples delegação do serviço público ao particular não resolve o equacionamento de fontes para os projetos de infra-estrutura.

Na verdade, *project finance* é um complexo arcabouço jurídico, econômico e financeiro concebido para dar vida à arte de se dividir riscos. A começar pela separação do risco-empresa do risco-negócio, permitindo “que os patrocinadores dos projetos de infra-estrutura levantem fundos baseados no fluxo de caixa do projeto, sem vinculação com as empresas e instituições que possam estar envolvidas no patrocínio ou investimento. Devido a essa característica, o *project finance* é ideal para projetos que não têm história pregressa de sucesso nem ativos para oferecer como garantias que possam respaldar seu acesso aos mercados financeiros” [Garcia (1995)].

O desafio do presente artigo resume-se em tecer algumas considerações acerca do instrumento primeiro do *project finance*, a concessão de serviços públicos, especialmente sobre aspectos que, no nosso entender, a atual legislação federal coloca como sendo os pilares centrais dessa modelagem de financiamento a projetos de infra-estrutura.

2. O Empreendimento

O crescimento e o desenvolvimento das nações trouxeram consigo uma gama de complexidade às relações em sociedade, de tal forma que a própria concepção de Estado sofreu sensíveis mutações no que concerne à sua atuação. À vista da evolução das teorias acerca das justificativas e finalidades do Estado, hoje se concebe a idéia de lucro na execução do serviço público, entretanto, não desconhecendo e tampouco desmerecendo suas peculiaridades, acompanhada do princípio da modicidade da tarifa.¹

A concessão faz do serviço público um empreendimento; com ela o serviço não perde as características ou razões que o qualificam como público, ao

1 Tarifa módica é aquela cujo valor é compatível com a capacidade de pagamento dos usuários, porém justo para com a adequada remuneração do serviço prestado, em face das peculiaridades do mesmo.

contrário, constitui-se no motivo primeiro da utilização do instituto da concessão, só que prestado sob o viés de um projeto comercial.

A execução do serviço público sob a configuração de negócio não contraria a essência daquele. A divergência é mera aparência, pois todo serviço, seja ele prestado pela Administração, seja pela iniciativa privada, tem seu custo e seus benefícios. Na primeira hipótese, ele é suportado mediante impostos, ou seja, toda sociedade custeia o investimento, manutenção e atualização na forma de tributos. Registra-se que, na maioria das vezes, a execução requer contratação de empresas privadas, no entanto, sem pesar sobre as mesmas qualquer responsabilidade, ou risco, que não atinente à parte técnica, quer dizer, o binômio custo-benefício é indiferente para os empresários, pois o pagamento já está previamente acertado. Na segunda, o processo é invertido. A iniciativa privada tem de ser a primeira a questionar os custos, pois o lucro, neste caso, virá da execução do serviço, e não da obra; o cálculo do valor da tarifa deverá ser compatível com o poder aquisitivo do usuário, caso contrário, haverá inadimplência a ser suportada pelo concessionário.

A regra do jogo é a parceria, porque se ao poder concedente interessa a prestação a bom termo e a todos, ao empresário interessam custos baixos, qualidade e eficiência, não só para a obtenção do lucro, como para a própria sobrevivência do negócio. Esta é a razão de se definir a qualidade como sendo objeto-fim para a Administração e objeto-meio para o concessionário.

A Administração passa a ter sua responsabilidade redobrada, porque estará entrando numa seara que não é seu *habitat*: o mundo empresarial. Fato multiplicador da relevância do planejamento, pois nele haverão de estar inseridos os contornos de uma atividade empresarial. As soluções técnicas para a prestação do serviço não se modificam. Entretanto, a parcela concernente à forma e às condições há de se conformar com os moldes de uma relação comercial extremamente complexa, não por serem os parceiros regidos por normas de ramos distintos do direito, e sim por apresentarem objetos-fim diferentes num serviço de prestação permanente e de prazo contratual longo, custeado diretamente pelos usuários. Além do que, o poder concedente não dispõe da flexibilidade do particular para, se for o caso, distratar e contratar com a agilidade e rapidez que a continuidade do serviço exige.

A imperatividade de continuidade dos serviços públicos, aliada ao longo prazo que uma concessão exige, impõe cláusulas contratuais precisas e minuciosas, com ajustes capazes de permitir segurança e estabilidade na relação jurídica, porém, nunca demasiadamente restritivas a ponto de criar situações de desestímulo, ineficiência ou estagnação do concessionário para

com o negócio, ou tampouco confortáveis a ponto de retirar o risco comercial. Do concessionário deve ser cobrada a melhor atuação possível, mas, principalmente, ele deve ser conduzido para tal mediante estímulos previamente acordados, sempre inseridos num contexto de competitividade.²

3. A Parceria no Empreendimento

Os apontamentos anteriores são as primeiras reflexões da concessão de serviços públicos no âmbito da legislação vigente, despontam como o *norte* de todo e qualquer planejamento de licitação voltado para concessão pública.

Contudo, como mencionado na Introdução do presente estudo, o tratamento almejado para a consecução da prestação dos serviços públicos é o de parceria, intrínseca a todo e qualquer contrato de concessão, pelo qual ela se formaliza. A qualidade e a eficiência no serviço, pelo custo mais reduzido – fim almejado pela Administração –, são verdadeiros requisitos para a consecução da finalidade da iniciativa privada (o lucro), devendo ser minuciosamente regulados pelo contrato.

A Administração busca colocar à disposição da coletividade a pronta e eficiente prestação dos serviços necessários à prosperidade do bem-estar social, ao passo que o empresário, mesmo quando presta serviços públicos, tem por objetivo auferir o produto de sua finalidade imediata. Daí ambos enxergarem a qualidade, eficiência e presteza na execução dos serviços como objetivos a serem alcançados, sendo que para a Administração trata-se de objetivo-fim, enquanto para o particular é objetivo-meio.

A factibilidade da parceria do setor público com o privado reside justamente nesse encontro de objetivos, transformando em mera aparência a divergência entre os ditos setores. Tanto a Administração como a classe empresarial são conscientes de que não podem prescindir da boa e regular operação para, por consequência, obter a consecução de seus objetivos; aquela, pôr em disponibilidade concreta um serviço adequado, enquanto esta pretende fazer com que a exploração do serviço lhe renda lucros.

Assim, para que a parceria seja efetiva, é necessário que tanto a Administração como o particular visualizem, cada qual, o seu papel no empreendimento. A realização dos objetivos comuns depende da congregação de esforços dos dois setores, tal qual no surgimento de uma sociedade, onde o

2 A justificativa para a inserção de competitividade de mercado reside na concepção de que a mesma induz à produtividade, qualidade e eficiência a custos baixos, com reflexos imediatos no preço.

*affectio societatis*³ apresenta-se como requisito essencial à formação da mesma.

Destacamos o fato de que a delegação por contrato de concessão pressupõe a exploração do “negócio” pelo particular, ou seja, não se trata de um contrato comum, onde o preço é ajustado previamente em função do “pacote de serviços” a ser prestado. Decisivamente não estamos diante de *mais* um contrato administrativo de prestação de serviços, e/ou de obra, posto que a unificação num só instrumento dos ajustes relativos à realização da obra e à prestação do serviço público não caracteriza o contrato como sendo de concessão pública, visto que neste há de se pressupor, como regra, dentre outras características, a existência de risco em função da não realização da demanda esperada, enquanto naquele o risco comercial – decorrente apenas da boa operação do serviço – não implica, necessariamente, aumento ou diminuição da demanda contratada.

Dessa forma, a visão de contrato de prestação de serviços não tem espaço para prosperar num empreendimento como a concessão, a ponto de afirmarmos que o sucesso da concessão está diretamente vinculado ao desempenho dos atores, respectivamente, antes, durante e depois do processo licitatório.

O período que antecede a licitação é marcado pelo planejamento e regulamentação, e, portanto, de competência da Administração. Durante o processo licitatório, ambos os lados, público e privado, se equivalem no que concerne à responsabilidade: a Administração pela condução e julgamento criteriosos, enquanto ao particular cabe a formulação de uma proposta técnica, econômica, financeira e operacional capaz de atender aos anseios da comunidade e, ainda assim, lhe proporcionar lucro. E durante a execução do serviço há de prevalecer uma postura cordial e profissional na condução e execução dos ajustes contratados e, principalmente, nas lacunas que eventualmente surjam durante a vigência do contrato.

Em que pese a relevância das duas últimas etapas, é na primeira que se desenharão as regras do negócio. É na fase do planejamento que a Administração irá definir quais os requisitos necessários para que o serviço seja adequado e, mais, ditará as normas e condições da parceria. O edital deverá refletir todo o planejamento realizado e conter regras capazes de colocar a empresa concessionária produtiva, eficiente e, principalmente, integrante de um mercado competitivo.

³ Requisito específico de validade da formação de uma sociedade, onde a denominação *affectio societatis* refere-se à vontade ou intenção de se associar, sob os princípios de boa-fé, a determinadas pessoas para a consecução de determinado fim, suportando para tal as áleas comuns.

A competitividade é essencial para a eficiência e a qualidade do serviço, fim pretendido pelo poder concedente. Ainda que ser parceiro seja comungar esforços para ambos, a Administração não pode deixar de propiciar a competitividade, pois o serviço estará revestido da roupagem de negócio comercial, tornando necessária a introdução de mecanismos capazes de proporcionar altos índices de qualidade e eficiência a preços baixos.⁴

4. O Planejamento

Planejar é atividade inerente a todo e qualquer administrador, ao menos ao bom administrador. Programar, projetar, fazer planos é optar e organizar os meios e procedimentos, no tempo e espaço, para a execução de atos rotineiros ou não, de modo a atingir objetivos predeterminados. Planejamento, nas palavras de Meirelles (1989, p. 634), “é o estudo e estabelecimento das diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental”. Não basta o administrador público atuar, tem que exercer sua função consciente do que tenciona, faz e deve fazer, já que sobre seu desempenho recai o dever de eficiência para com a finalidade pública.

Ao administrador público, e não ao particular, cabe a função de planejar a execução do serviço público. A administração pública tem o planejamento como atribuição incorporada à sua função não só pela concepção do que seja administrar, como por mandamento constitucional, visto ser o que se desprende de diversos dispositivos da nossa Carta Magna, como os exemplificados pelos artigos 174, 182, 194 e 196, onde encontramos referências expressas a planos, políticas e “conjunto integrado de ações”, que nada mais são do que planejamento. As ingerências pontuais, singularizadas, também são merecedoras de planejamento, visto que urgem ser os atos da Administração parte integrante de um todo, verdadeiro conjunto harmônico preordenado, ainda que passíveis de serem singularizados e detentores de autonomia perante uma política maior, porém nunca independentes e desgarrados dos fins setoriais, regionais ou nacionais, porque representam e se justificam pela sua adequação ao interesse público.

A concessão pública, vista como instrumento de uma política voltada para a melhoria dos serviços públicos, capaz de arremeter capital privado em favor da desoneração dos cofres públicos, ao mesmo tempo em que propicia uma atuação na ordem econômica e social, otimizando os segmentos empresariais direta e indiretamente avocados, bem como um aumento na qualidade de vida da sociedade, deve ter a sua utilização em conformidade

⁴ A ameaça de entrada de novos parceiros, novos concessionários, é um dos instrumentos capazes de induzir o mercado à competitividade.

com uma política direcionada para a reestruturação, manutenção e aperfeiçoamento da prestação dos serviços públicos agrupados por setores, tais como o de transporte urbano, de energia elétrica, de saneamento etc.

A competência originária para a execução do serviço público pertence ao Estado; é dever do Estado, ao mesmo tempo em que se revela num dos instrumentos para a consecução do fim acima citado, portanto, sua prestação tem que estar inserida na forma de ação do governo, devendo ser fruto de um planejamento, onde os planejadores tenham como premissa o descobrimento dos meios e mecanismos de operação que permitam ao mesmo tempo [ver Kaplan (1982, p. 119)]: “1) o cumprimento das tarefas e a satisfação das exigências do papel que profissionalmente assumem ou tentam assumir dentro e fora do Estado, isto é, a contribuição efetiva para um planejamento deliberado e racional com vistas ao desenvolvimento e à mudança; 2) a consecução de comunicação, de real entendimento e de acordos concretos com os representantes e componentes das classes e grupos acima indicados;⁵ 3) a contribuição efetiva aos meios de elevação e enriquecimento da consciência, de mobilização e organização autônomas, bem como de participação ativa e direta das maiorias nacionais nos processos e decisões”.

Políticas de privatização dos serviços públicos não se aplicam sem a devida cautela. Nelas não de estar inseridos atos de regulamentação; os direitos dos usuários consumidores, cidadãos por excelência, não de ser preservados em face dos abusos que, eventualmente, venham a ser cometidos em nome da ganância de novos concessionários.

Vale salientar que, na maioria dos serviços públicos, transparece o caráter monopolista da atividade, acentuado pela impossibilidade dos usuários interferirem no preço da tarifa. A liberdade de contratar é tolhida na medida em que o ajuste verifica-se por intermédio de seu representante: o poder concedente.

À vista da argumentação supra, a transferência da execução do serviço público ao particular não pode tão-somente ser fruto da conveniência e oportunidade conferida ao administrador público pelo discricionarismo de seus atos; o ato de conceder ao particular a execução, bem como as condições, requisitos, exigências e forma, tem de ser resultante de um planejamento maior. E, como adiante veremos, o tratamento conferido ao

⁵ O autor refere-se à classe média, massas populares urbanas, massas rurais e grupos mais ou menos organizados, capazes de mobilizar grande número de pessoas, idéias e atos, que, de tal forma, manifestem vocação para a influência cultural, ideológica e política, citando como exemplos a juventude e igrejas da América Latina.

serviço adequado, à política tarifária e aos tipos licitatórios demanda para o administrador público maior responsabilidade para com os atos preparatórios à concessão pública.

A elaboração do edital de concessão pública requer a análise das necessidades e privações a que se sujeita a coletividade, bem como o grau de desenvolvimento presente e esperado para o futuro. O resultado tem que ser fruto de trabalho sério, real e consistente, pois dele irá proceder o grau de qualidade necessário e esperado para a realidade do presente e pretendido para o futuro. Eis então o *serviço adequado*, cuja fixação das bases e diretrizes compete ao administrador público.

A definição do serviço adequado irá determinar o nível qualitativo e quantitativo a que a prestação do serviço terá de atender. Salientamos que representa o mínimo a que o concessionário se obrigará, e por ele será cobrado. Este será o marco inicial da licitação. A partir de então, o administrador público terá condições de licitar a execução do serviço público pelo *menor preço*, visto que o preço, isoladamente, não oferece condições para a avaliação da proposta mais vantajosa para a Administração pública, fim de toda e qualquer licitação.

Todavia, como alertamos anteriormente, a descrição do serviço adequado em edital representará o mínimo pretendido, fato que ensejará na possibilidade de serem apresentadas pelos licitantes propostas outras que melhor atendam técnica, estética e operacionalmente à execução do serviço, e, possivelmente, mais onerosas. Ao poder concedente, por intermédio de seus agentes, cabe a delimitação do quão máximo espera pelos serviços pagar, quer dizer, o preço máximo para a tarifa a ser cobrada dos usuários, segundo seus critérios para a fixação da *tarifa virtual*.⁶

Destarte, para o emprego da concessão pública, é fator preponderante a análise da situação material em que se encontram os serviços públicos, para que não venha a mesma revelar-se num desastre para a coletividade. A partir dos fatos, soluções técnicas devem ser buscadas e, novamente, analisadas. Toda essa fase de preparação é, logicamente, anterior ao lançamento do edital; os termos do edital deverão refletir o produto de um planejamento

6 Adiante faremos exposição mais aprofundada sobre nosso entendimento e classificação relativa à tarifa, diferenciando-a em tarifa virtual e tarifa real. No momento, nos limitamos a dizer que são valores resultantes de metodologias de cálculos que se utilizam de fatores ora extraídos de dados concretos, a fim de valorar o serviço de acordo com a qualidade efetiva das técnicas e meios empregados na prestação do mesmo (tarifa real), ora calcados em dados estimativos, teóricos e abstratos, cujo objetivo é tornar acessível à maior parcela possível de usuários um serviço onde a qualidade seja medida pela razoabilidade de sua eficiência (tarifa virtual).

técnico claro, preciso, eficiente e transparente por parte da Administração, que só existe em razão de sua finalidade precípua, ou seja, promover o bem-estar social, também chamado de prosperidade nacional.

Ainda assim, salienta-se que a todas as observações supramencionadas junta-se a característica empresarial antes comentada. O serviço público quando prestado sob o regime de concessão assume contornos de negócio. O lucro passa a constituir o fim; razão primeira do ingresso da iniciativa privada.

O edital tem de refletir tal postura. Regras que possibilitem dar à relação uma configuração comercial, e assim ser influenciada pelas regras de mercado, passam a ser necessárias. Não pode o Estado, com o intuito de tornar a concessão atrativa e rentável, se valer de mecanismos que diminuam ou aniquilem o risco comercial. Neste caso, se necessário for para a viabilidade comercial do empreendimento, os subsídios deverão sempre incidir sobre os custos fixos, como, por exemplo, desapropriação de bens imóveis, nunca para estabelecer uma garantia de rentabilidade mínima, quer seja por razões de ausência de demanda, quer seja devido à inadimplência de usuários. A falência não pode ser impedida artificialmente, sob pena de se ver a perpetuação do *lucro privado*, *prejuízo público*.

5. Serviço Adequado

O serviço, conceitualmente definido como sendo o bem imaterial resultante da atividade humana, destinado à satisfação das necessidades do homem, tem como corolário o fato de sua prestação pressupor a execução de atos condizentes com as aspirações naturais do interessado. É decorrência lógica extrairmos como primeiro pressuposto, para que um serviço possa ser chamado de adequado, que o mesmo venha a apresentar um mínimo de eficiência.

Os resultados advindos das ações praticadas não de corresponder à satisfação das necessidades inicialmente constatadas, levando a afirmarmos que a eficiência deverá acompanhar a prestação do serviço desde a prática de atos rotineiros à solução, qualitativa e quantitativa, das privações que a motivaram. Em toda prestação de serviço público exige-se a eficiência como uma constante, o que implica a obrigatoriedade, por parte de seu executor, de atualização contínua dos meios e técnicas para a sua prestação.

A necessidade presente é a da coletividade, fator qualificador do serviço e, portanto, outros requisitos impõem-se para a prestação do mesmo, tais como o da continuidade, devido ao princípio de permanência dos serviços públi-

cos; igualdade, conseqüente do princípio da generalidade; tarifas razoáveis, em face do princípio da modicidade; e atendimento, segundo o princípio da cortesia nos serviços públicos.⁷

Destarte, serviço público adequado, na concessão pública, é todo aquele que, visando atender às necessidades da coletividade, as satisfaz, qualitativa e quantitativamente, de forma contínua, eficiente, igualitária e cortês, mediante pagamento de preço razoável pelos usuários.

A conceituação legal, aposta na Lei das Concessões, não diverge da doutrinária, uma vez que discrimina os requisitos indispensáveis, segundo os princípios de direito público, ao atendimento das necessidades da coletividade: regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e preço módico. Ao contrário, ela exige a indicação dos requisitos essenciais a serem observados e fiscalizados pelo poder concedente quando da execução do serviço público – por parte do concessionário ou de quem quer que seja –, bem como respalda, juridicamente, as providências que porventura o mesmo venha a tomar, principalmente as mais extremas como a intervenção e a caducidade.

Por outro lado, a noção de serviço adequado, conceitualmente definido em lei, cumpre papel importante no processo licitatório estabelecido pela nova lei das concessões públicas. A exegese sistemática da citada lei revela um tratamento específico para as licitações de concessão pública, dado que as normas relativas ao serviço adequado, aos tipos de licitação e ao equilíbrio econômico e financeiro deverão ser aplicadas sob um único prisma, ou seja, são partes interdependentes formadoras da sistemática a ser empregada tanto para a escolha do licitante vencedor como para regular a boa execução do contrato. A prévia determinação legal impõe ao administrador público o detalhamento, segundo as diretrizes da lei, dos requisitos inerentes ao serviço licitado para que o mesmo venha a ser considerado adequado, uma vez que, em abolido o tipo *técnica e preço*⁸ (artigo 15), resta ao administrador a inteira responsabilidade de avaliar se a técnica a ser utilizada encontra-se em conformidade com o resultado esperado, de forma que o menor preço não venha a revelar a utilização de técnica, equipamentos e mão-de-obra inapropriados. Além do que, o equilíbrio econômico e financeiro do contrato estará alicerçado justamente nos encargos definidos pelo poder concedente e na técnica e no preço propostos pelo licitante vencedor.

7 Sobre o tema, ver também Meirelles (1989, p. 345) e Cretella Jr. (1962), em seu capítulo intitulado *Serviço Público, onde apresenta um estudo acurado sobre a concepção doutrinária de serviço público*.

8 Tipo licitatório utilizado quando existe a necessidade de se conjugar o interesse econômico com o técnico para a extração da proposta mais vantajosa para a administração.

Logo, a relação entre estes três fatores revela-se de fundamental importância para o bom andamento do contrato e do serviço público.

6. Tipo Licitatório

O novo diploma legal apresenta um modelo de licitação específico para o serviço público a ser prestado mediante o regime de concessão, onde a concepção de serviço adequado, a política tarifária e o tipo licitatório formam o tripé em que a licitação irá se sustentar.

A lei tratou o procedimento licitatório de forma a complementar a legislação pertinente. Todavia, as particularidades do tema florescem quando enfocamos o tratamento dado aos tipos de licitação.⁹ A “melhor técnica”¹⁰ foi excluída dos tipos de licitação permitidos, tendo em vista que o serviço e/ou obra solicitada deverão atender às condições já preestabelecidas do serviço adequado, valendo-se dos limites impostos pelas fronteiras da razoabilidade, e não da busca pelo melhor. Assim, o tipo “melhor técnica”, baseado que está na valorização e priorização da qualidade técnica, conflita com os ideais da lei das concessões de serviço público, a qual tem o escopo de buscar qualidade no atendimento das necessidades da coletividade pelo menor custo.

A licitação de *técnica e preço*, por ser um instrumento hábil na conquista do engajamento dos licitantes, diante da valorização da qualidade guardar determinado grau de racionalidade em face do princípio da modicidade da tarifa, normalmente era a mais indicada para as concessões de serviço público, quando estabelecidas sob a égide da legislação anteriormente existente (lei de licitações). Entretanto, com a normatização do que é – mediante a regulamentação do que necessita ter – o serviço adequado, foi mudada a concepção dos tipos licitatórios, no que concerne à sua função de instrumento para avaliação das propostas, uma vez que o administrador público deverá, previamente às propostas de preço, estabelecer as condições para que o serviço seja considerado serviço adequado, não mais dando espaço para sua utilização.

A realidade é que por se tratar de concessão, precedida ou não de obra, o serviço pretendido pela administração pressupõe ser especializado, onde há

9 *Modo pelo qual a administração irá focar os critérios de julgamento e determinar o fator ou fatores predominantes para a aferição das vantagens da proposta, segundo a preponderância do interesse econômico ou técnico.*

10 *Tipo de licitação utilizado quando o fator predominante para a administração é o técnico, por visar à obra, ao serviço, ao equipamento ou ao material mais adequado aos fins a que se destina o objeto da licitação.*

de se garantir níveis satisfatórios de eficiência, durabilidade, aperfeiçoabilidade, rapidez, rentabilidade, enfim, como já disse o renomado administrativista Hely Lopes Meirelles, *in verbis*: “compatível com os objetivos de determinado empreendimento ou programa administrativo”, que levarão, independentemente do tipo licitatório, a uma análise da técnica a ser utilizada. Isto se deve ao fato de a Lei das Concessões (Lei 8.987/95) ter conceituado o serviço adequado (artigo 6º) ao mesmo tempo em que aboliu a utilização do tipo técnica e preço (artigo 15). Da interpretação conjugada dos dispositivos supra surge a obrigatoriedade do administrador público usar de precisão, quando da determinação do serviço a ser concedido, quanto aos requisitos de qualidade e eficiência para o preenchimento das condições necessárias ao serviço adequado.

7. Tarifa

Falar em tarifa requer uma observação preliminar, ou seja, quando o assunto é serviço público, o mesmo é de competência do Estado e a prestação pelo próprio visa à satisfação do fim social, sem ânimo de lucro; a ele basta o retorno de seus custos e, às vezes, nem isso. Isto porque serviço público assim o é conceituado em função do essencial ser a realização dos fins de interesse público [ver Prado (14.10.95)].

Assim, a fixação da tarifa e os mecanismos legais para prover a relação público/privada de segurança e estabilidade, ou ainda as cláusulas assecuratórias do equilíbrio econômico-financeiro do contrato revelam-se um fator vital para o sucesso das concessões públicas. O contrato de concessão é administrativo, onde o poder público é o poder concedente e, como tal, se contrata com o particular; assim o faz no dever de atingir o interesse público. Nessa condição, o poder concedente é dotado da supremacia da administração;¹¹ contudo, ante a necessidade de conjugar a prevalência do interesse público com o princípio da segurança nas relações jurídicas é que o contrato de concessão tem em seu bojo cláusulas denominadas “de serviço”, logo ao alcance da supremacia da administração, e “cláusulas financeiras”, ou seja, regulatórias do equilíbrio econômico-financeiro. Daí que o avençado há de refletir um equilíbrio entre os serviços prestados e a remuneração pelos mesmos por todo o prazo contratual, sendo, então, o valor da tarifa a expressão econômica dessa balança.

11 *Princípio sobre o qual repousa o Direito Administrativo. Trata-se da desigualdade jurídica entre a administração e os administrados, tendo em vista a prevalência do interesse da comunidade sobre o individual, resultando em privilégios e prerrogativas para o poder público sempre que necessários para a consecução do bem comum.*

O princípio sob o qual a concessão pública deve reger-se é inabalável, decorrendo, então, o porquê da tarifa ser considerada o “coração” da concessão. Ela é a “mola mestra” na engrenagem que faz movimentar, supostamente em harmonia, a conjugação do interesse, e dever, do Estado com a finalidade precípua da empresa privada, o lucro. Dentre os componentes dessa engrenagem chamada concessão pública, não há – e nem haveria como – peça mais importante, quer no que concerne ao conteúdo jurídico, quer para o financeiro, do que a relativa ao preço da retribuição pelo serviço prestado.

Agora, diante da justificação e finalidade do Estado, diante dos motivos da própria existência do Estado, “la concesión no puede ser un medio de ganancia arbitraria a costa del usuario o consumidor, o del Estado; y recíprocamente éstos deben pagar el justo precio del servicio. El examen general de esta cuestión presupone el examen de dos puntos principales: 1º) Poder de concedente en la determinación de tarifas; 2º) Flexibilidad contractual de las tarifas” [Bielsa (1950)].

Pois bem, preceitua o artigo 9º da Lei das Concessões regra própria para a fixação da tarifa a ser cobrada ao usuário pelo concessionário; o valor da proposta do licitante vencedor será aquele que determinará o preço da tarifa. Em outras palavras, o particular, terceiro alheio à Administração pública, é quem fixará o valor da tarifa. Certo que o tema proposto é complexo e merecedor de profundos debates, logo, deixaremos de lado, no presente, sua abordagem quanto parte integrante do tripé (serviço adequado, tarifa e tipo de licitação) em que se sustenta o modelo licitatório apresentado pela citada lei, para nos atermos tão-somente à competência da fixação da tarifa.

Na licitação em que o critério para a escolha da proposta vencedora esteja baseado no tipo “menor preço”, o fato de o valor da tarifa ser determinado pela proposta coloca o particular como único responsável pela aferição inicial do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, já que sobre o mesmo recai o ônus de avaliar qual seria o “justo valor” a ser cobrado aos usuários pelo serviço a ser prestado. Logo, necessário se faz o exame de pelo menos três fatores que nortearão o cálculo do licitante para apresentação de sua proposta financeira: a) custo de equipamentos, insumos e mão-de-obra para o investimento; b) custo da manutenção e operação; e c) margem de lucro.

O prazo da concessão constitui variável incidente em todos os três fatores apresentados e, quanto aos dois primeiros, correto seria dizer que sofrem variação em função da qualidade pretendida para o serviço exigido pelo concedente; quanto ao último, podemos colocar a questão como dependente,

a princípio, da vontade do licitante. Assim, o valor a ser proposto para a tarifa encontra-se diretamente relacionado à escolha do licitante, dentro da margem estipulada em edital, dos meios e formas de que se valerá para a execução do serviço público. Nota-se aí que a tarifa encontrada é produto resultante de cálculo baseado em dados extraídos de um caso concreto.

Por outro lado, temos o poder de fixação da tarifa dos serviços públicos pelo poder concedente lastreado em “diversos fundamentos, siempre de derecho público. Ya se funda ese poder en otro más general, que es el de fiscalización administrativofinanciera, o sea, la atribución natural de regulación del servicio; ya en el poder de policía, etc” [Bielsa (1950, p. 622)]. Destarte, os parâmetros a serem utilizados pelo poder concedente não são os mesmos da iniciativa privada. O fim público não pressupõe o lucro como objetivo, portanto, a metodologia de cálculo do poder público não se baseia somente na melhor qualidade de prestação do serviço *versus* capacidade de pagamento, de forma tal que o ponto de convergência seja aquele que propicie os maiores ganhos financeiros. Ao contrário, o poder público visa prestar o serviço de maneira tal que o número de pessoas atendidas seja o maior possível, sem que para isso tenha de privá-las da qualidade, quer dizer, a curva de custos e benefícios almejada seria aquela onde a prestação se encontrasse em níveis regulares e satisfatórios de eficiência para o atendimento da maior parcela possível de usuários da coletividade.

Do entendimento acima extraímos a conclusão de que a utilização das diferentes metodologias nem sempre redundará em um mesmo valor para a tarifa, bem como que o valor encontrado pela iniciativa privada, ainda que menor, não significa a melhor tarifa; o mesmo podendo-se dizer daquela resultante dos cálculos do poder público, no que concerne à qualidade do serviço. Assim, dizemos que a primeira seria a tarifa real, por ser calculada com dados concretos, efetivamente reais, enquanto a segunda chamamos de tarifa virtual, dado o fato de seu cálculo visar a uma tarifa ideal. E, ainda assim, poderemos vir a ter a *tarifa efetiva*, aquela fixada pelo poder público para, efetivamente, ser cobrada dos usuários; sua eventual discrepância¹² com a tarifa real ou com a tarifa virtual é decorrência do exercício do poder de império¹³ de fixação da tarifa, legalmente legítimo e que em nada interfere no equilíbrio econômico-financeiro estabelecido para relação jurídica.¹⁴

12 Essa discrepância mencionada diz respeito à equivalência da tarifa efetiva à tarifa social, ou seja, evitada de cunho político.

13 Poder de império diz respeito à supremacia da Administração, anteriormente comentada em nota explicativa do presente tópico.

14 Neste caso, o pagamento ao concessionário da diferença entre a tarifa real e a tarifa efetiva será de responsabilidade do poder concedente, configurando o subsídio.

Esta diferenciação é inevitável se tomarmos em consideração o fim almejado por cada uma das partes, agravada pelo fato de a maioria dos serviços públicos possuir demanda cativa, reduzindo consideravelmente o risco do concessionário, consubstanciando-se em fator propiciador, e cômodo, para o emprego da melhor técnica disponível – em geral de custo elevado –, ainda que a capacidade média de pagamento dos usuários em potencial esteja aquém da realidade proposta. O lucro é certo, pois, com tal tarifa, ainda que alta, estará a maioria, no mínimo, obrigada a se utilizar do serviço.

A questão reside em encontrar o valor para a tarifa, ou melhor, a qualidade que proporcione a extensão do gozo dos benefícios à maior parcela possível da sociedade. Certo é que o simples fato de se estabelecer tarifa já pressupõe redução no número de beneficiados. Entretanto, esta redução pode fazer parte de uma política, como, por exemplo, de uma política de transporte, onde interesse reduzir o volume de tráfego de uma rodovia para melhor distribuição e aproveitamento de outras, gerando economia de tempo e dinheiro, bem como indução à utilização de transportes coletivos.

Ao administrador público, e não ao particular, cabe a função de planejar a execução do serviço público. As diretrizes fazem parte do planejamento, dever decorrente do poder de regulamentação e fiscalização, próprios do Estado, já que o mesmo é dotado de poder de polícia e que por natureza é inalienável e intransferível, não podendo o Estado abdicar nem mesmo por autorização legislativa expressa, ou ainda, “la Legislatura no tendría el poder para sancionar válidamente una ley en cuyos términos se limitara o cercenara el derecho del Estado en punto al ejercicio de su poder de policía, que es soberano para fijar, por ejemplo, ‘tarifas razonables en los servicios públicos’. Así lo sostuvo la Suprema Corte de los Estados Unidos en el caso ‘Tranbarge contra Railroad’ (238, U.S., 67)” [Bielsa (1950, p. 623)].

Com efeito, diante da obrigatoriedade constante do artigo 9º da Lei das Concessões,¹⁵ o administrador público tem o dever de calcular a tarifa virtual e fazer dela o preço máximo. Enfatizamos que a lei em apreço não exige que o valor da tarifa seja aquele constante da proposta, e sim determinado *pela* proposta vencedora, ou seja, o preço da tarifa ofertada pelo licitante vencedor deverá guardar determinado grau de racionalidade, cujos parâmetros constarão no edital, para com a tarifa virtual,¹⁶ extraindo-se daí, então, o balizamento para o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

15 *Determinação da tarifa pela proposta vencedora, e, neste caso, o tipo licitatório escolhido para a licitação deverá ser o de “menor preço” ou o da conjugação deste com o de maior lance.*

16 *Tal racionalidade poderá vir a ser estabelecida com a tarifa efetiva, ao invés da tarifa virtual.*

Merece destaque, ainda, que tanto o valor da tarifa virtual quanto o da tarifa real poderão ou não vir a ser o da tarifa efetiva.

8. Os Riscos

O conceito de concessão pública traz em si a idéia de risco. A execução do serviço público pelo particular se faz mediante a assunção dos investimentos e dos riscos inerentes ao negócio; haja vista que, para o particular, serviço público é atividade empresarial. Entretanto, tal é sua relevância para a sociedade que o Estado determina as normas a serem observadas pelo concessionário, regulando a atividade, ou seja, dita as *regras do mercado*.

O serviço público se consubstancia numa utilidade pública por proporcionar comodidade¹⁷ à coletividade, gerando qualidade de vida e, assim, desenvolvimento econômico e social de uma nação. De imediato, gera duas consequências: a) a impossibilidade, na maioria das vezes, de se afastar a sua imprescindibilidade, ocasionando uma demanda cativa, que, por sua vez, faz com que a clientela, o consumidor-usuário, seja quantitativamente determinável e regular; e b) o serviço, quando cobrado, deverá ser valorado de forma que o preço fixado seja capaz de proporcionar a efetiva utilização de quem dele necessita.

A expressiva quantidade, quando não totalidade, de usuários e sua regularidade, em regra, já propiciam a facilidade de ganhos mediante alta produtividade e baixa margem de lucro unitário, sem que necessite qualquer esforço do particular para tal, basta prestar o serviço. O risco da clientela, ou melhor, de existência de mercado é irrisório, chegando às raias da nulidade, justificando a modicidade das tarifas dos serviços públicos.

O serviço público não comunga com a idéia de grandes lucros financeiros por definição, já que sua concepção baseia-se em peculiaridades próprias do interesse público, e o particular, que da prestação do mesmo pretender auferir lucro, haverá de com elas se compatibilizar.

As considerações tecidas delimitam o cenário em que a parceria público-privada se estabelece, com especial destaque para o fato de que o risco é requisito indispensável à concessão. Ao contrário, é pacífico – e salutar – a sua existência como pressuposto para haver o lucro em maior ou menor grau,

17 *Meirelles define serviço de utilidade pública aqueles em que "a Administração, reconhecendo a sua conveniência (não essencialidade, nem necessidade) para os membros da coletividade, presta-os diretamente, ou aquiesce em que sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários ou autorizados), nas condições regulamentadas e sob seu controle, mas por conta e risco dos prestadores, mediante remuneração dos usuários" [Meirelles (1989, p. 290)].*

mas sempre caminhando lado a lado. O primeiro risco a se apresentar no mundo dos negócios é o comercial. O empresário que não souber avaliar e suportar riscos não merece o título. Produção, demanda, qualidade, eficiência, competitividade, agilidade e informação são conceitos e atributos – dentre muitos – que fazem a competência; quem não a tem vai à bancarrota.

Com efeito, ao concessionário cabem os riscos técnicos, comerciais e econômicos. “O risco técnico é o da construção, o comercial é o decorrente da boa operação do serviço e o econômico pressupõe a adequada rentabilidade do empreendimento, nos termos em que foi contratualmente concebido”, enquanto ao concedente incumbem os riscos políticos, sociais e inflacionários. O risco político é o da manutenção do quadro legal e regulamentar existente no momento do contrato; o risco social é o atendimento aos termos contratuais, ainda que, em determinado momento, venha a entrar em conflito com certos interesses sociais legítimos; e o risco inflacionário implica a garantia de reajuste automático e adequado das tarifas mediante mecanismos de indexação [ver Wald (1988, p. 1-14)].

A concessão e tampouco o *project finance* protegem o empresário da falência; o que é público é o serviço, e não o concessionário. Este é cria do mundo empresarial, devendo continuar sujeito às regras de mercado, de modo que a postura do poder concedente, retratada no contrato de concessão, há de ser firme e resoluta no sentido de não vir a salvar o concessionário.

Os riscos atinentes a um projeto estruturado sob a concepção de *project finance* são diversos; no entanto, dois saltam aos olhos: o risco de construção e o risco de operação. A razão é igualmente transparente, já que a mola propulsora da atratividade do investimento é o seu fluxo de caixa, que só se concretiza quando pronto e acabado, e eficientemente operado e administrado.

Os investimentos em serviços públicos de infra-estrutura estão sempre associados a grandes aportes de recursos, gerando dificuldades para a composição das fontes para o projeto. O *project finance* tem sido uma das soluções mais largamente utilizadas nos anos recentes de nossa história mundial. Através dele “os países vêm procurando desenvolver mecanismos de atração de capitais privados para estruturação e viabilização de investimentos em infra-estrutura” [Moreira e Carneiro (1994, p. 29)], calcados sempre na atratividade e rentabilidade do projeto, no que os bancos assumem vital relevância para o sucesso de tais mecanismos. A atuação tem de ser pró-ativa e não esperar que os concessionários batam à sua porta, mas para isso o poder público precisa interagir com os mesmos, quando novamente transparece a importância do planejamento. O resultado final da montagem

da operação por parte do poder público (leia-se edital de licitação) já deve fazer menção e, quando necessário, proporcionar os mecanismos de captação de recursos aceitáveis pelo próprio, de forma a propagar e instrumentalizar a utilização dos mesmos.

9. Direitos Emergentes

O contexto atual em que se encontram os investimentos de infra-estrutura requer mecanismos modernos, arrojados e eficientes para a estruturação e viabilização dos projetos atinentes aos serviços básicos necessários ao desenvolvimento econômico e social.

A legislação atual deu o primeiro passo ao encontro dessa nova modelagem para a execução dos serviços públicos. A possibilidade de garantir os investimentos em serviços públicos mediante cessão dos direitos advindos da exploração dos mesmos constitui-se, principalmente, num dos instrumentos¹⁸ necessários para o *project finance*, dado o fato de este basear-se “nos méritos do projeto e não na credibilidade ou qualidade do crédito dos patrocinadores e investidores principais” [Moreira e Carneiro (1994, p. 33)].

Os direitos emergentes do contrato são todos aqueles concernentes a bens e direitos, que, pela sua natureza ou disposição contratual, não venham a ser revertidos ao poder concedente. A receita e os bens não discriminados como reversíveis são exemplos de direitos emergentes; a primeira por ser a remuneração a que faz jus o concessionário; o segundo por ter sido considerado desnecessário à execução do serviço.

A receita é, sem dúvida alguma, o principal direito emergente do contrato por constituir o fator de atratividade cobijado pelos investidores: a rentabilidade financeira. E, obviamente, essencial para a operação do serviço, tanto que a cessão da receita restringe-se, por lei, à parcela excedente ao custo da operação e manutenção do serviço público.

Em que pese a autonomia para explorar, por exemplo, um imóvel,¹⁹ não deixa de caracterizar uma ingerência na administração dos negócios e na

18 Para a estruturação de um financiamento sob o modelo de *project finance* melhor seria garantir os investidores com a própria concessão. No entanto, a nossa cultura jurídica pública não a permite por distinguir serviço público de atividade econômica, sendo esta a apropriada para a livre transferência da concessão pública, mas sem dúvida a cessão dos direitos emergentes viabiliza o *project finance*.

19 Referimo-nos tão-somente a imóveis, em face de estes serem os bens capazes de propiciar um retorno econômico expressivo, aí considerados todos os direitos de exploração do espaço, inclusive publicitário.

estratégia empresarial da companhia. Além do que, o alcance é limitado quando focado sob a ótica do objeto do serviço, quer dizer, o retorno financeiro será expressivo se a concessionária concentrar esforços na atividade secundária, levando ao desdobramento do objeto social em duas atividades-fim.

O fato de o fluxo de caixa apresentar liquidez e consistência suficientes para uma tranqüila e boa gestão do serviço – tornando possível o interesse de investidores – não basta para a real entrada de capital outro que não o do concessionário. É necessário viabilizar a participação dos investidores mediante a criação de instrumentos capazes de os tornar sócios do empreendimento, mas sem os fazer sócios da concessão. Na verdade, a idéia é prover o mercado de títulos de participação nos riscos financeiros do empreendimento como meio de captação de recursos para a execução física e operacional do projeto.

10. Conclusão

A implantação de uma sólida infra-estrutura é condicionante básica para o desenvolvimento econômico e social. Para tanto, o equacionamento de fontes de recursos e os meios pelos quais dar-se-á a entrada dos mesmos representam parcela considerável da estruturação de qualquer projeto.

A composição de um projeto sob a estrutura do *project finance* necessita primeiro de conhecimento e experiência por parte dos envolvidos no que tange à legislação, quanto à sua solidez e transparência, uma vez que repercuta na estabilidade da relação jurídica e nas negociações necessárias à composição do negócio.

Nossa Lei das Concessões abriu horizontes para a composição da parceria do público com a iniciativa privada, sendo certo, entretanto, que não só o sistema jurídico pátrio proporciona obstáculos à livre negociação na fase de preparação, como também a cultura empresarial nacional agrega dificuldades à compreensão do que seja a exploração comercial do serviço público, até porque não tem tradição em assumir riscos neste setor.

As normas consubstanciadas na Lei das Concessões carecem de efetiva utilização – ainda que limitações legais existam para essa nova atuação –, posto que as eventuais imperfeições somente revelar-se-ão como tal na medida em que se apresentarem governantes e empresários dispostos, cada qual, a atingir seus objetivos dentro do escopo definido pela lei.

Assim, é na estruturação da concessão de um caso concreto que se verificará a importância dos temas contemplados neste trabalho, onde, sem sombra de dúvida, apontamos o planejamento como sendo o de maior relevância, uma vez que nele estarão inseridos todos os questionamentos e alternativas de soluções para os procedimentos anteriores à execução do serviço.

A formatação do modelo de concessão, obrigatoriamente, tem de levar em consideração o conceito de parceria num empreendimento comercial, tornando o projeto atrativo e economicamente viável. Ressalta-se, ainda, a importância da promoção no mercado nacional e internacional, sem a qual os potenciais interessados não terão conhecimento da oportunidade de investimento, comprometendo, assim, a parceria por não apresentar uma adequada composição das fontes de recursos.

Cabe agora, após a edição das regras norteadoras da execução dos serviços públicos mediante concessão pública, aos parceiros do setor público e do privado conscientizarem-se da importância do papel de cada um dentro do escopo de uma concessão pública, para não mais relegarem a segundo plano a indispensável atuação de terceiros para a composição das fontes de recursos, sem o que a partilha dos riscos não se configurará da forma desejável e o desenvolvimento econômico e financeiro não será revertido em benefício de todos, sem que o todo se sacrifique em demasia ou até mesmo em vão.

Referências Bibliográficas

- BIELSA, Rafael. *Estudios de derecho público*. Buenos Aires: Ed. De Palma, 1950, v. 1.
- CRETELLA JR., José. *Direito administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1962.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Editora Atlas, 1990.
- GARCIA, Mário G. P. *O financiamento à infra-estrutura e a retomada do crescimento econômico sustentado*. Rio de Janeiro: BNDES, 1995.
- KAPLAN, Marcos. *Aspectos políticos do planejamento na América Latina: publicação Política X Técnica no Planejamento*. Brasiliense/Unicef, 1982.
- MALUF, Sahid. *Teoria geral do estado*. Editora Sugestões Literárias, 1986.
- MARTINS, Fran. *Curso de direito comercial*. Editora Forense, 1987.

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 14^a ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.
- MOREIRA, Therezinha. O processo de privatização mundial: tendências recentes e perspectivas para o Brasil. *Revista do BNDES*, v. 1, n. 1, p. 97-112, jun. 1994.
- MOREIRA, Therezinha, CARNEIRO, Maria Christina F. A parceria público-privada na infra-estrutura econômica. *Revista do BNDES*. v. 1, n. 2, p. 27-46, dez. 1994.
- PRADO, Mauricio. Lei das Concessões obriga à licitação. *Jornal do Commercio*, Seção Direito & Justiça, edição de 24.06.95.
- _____. Administração está acima das concessões públicas. *Jornal do Commercio*, Seção Direito & Justiça, edição de 31.08.95.
- _____. Lei das Concessões faz administração ter força. *Jornal do Commercio*, Seção Direito & Justiça, edição de 14.10.95.
- _____. A concessão pública sob a ótica dos empresários. *Jornal do Commercio*, Seção Direito & Justiça, edição de 11.01.96.
- WALD, Arnold. Renascimento do instituto da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, v. 171, n. 2, 1988.