



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP

Seção: Artigos Científicos

A influência neoliberal sobre o poder legislativo: o caso das parcerias público-privadas

The neoliberal influence on the legislative power: the public-private partnerships case

Ligia Frias e Tamires Cristina da Silva

Resumo: A pesquisa que por ora se apresenta neste artigo analisa a influência da Escola Neoliberal sobre o Poder Legislativo Brasileiro ao longo da reforma administrativa do Estado durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, a qual encabeçou a adição da “eficiência” no art. 37 da Constituição Brasileira de 1988 como princípio, em 1995, e a aprovação da Lei das Parcerias Público-Privadas, em 2004. Assim, é demonstrado o discurso neoliberal forjado em tal lei e os enormes benefícios que ela traz aos parceiros privados, baseado no descumprimento da Constituição Econômica Brasileira, bem como no desrespeito do interesse público e social.

Palavras-chave: Neoliberalismo; reforma administrativa do Estado; princípio da eficiência; parcerias público-privadas; Constituição Econômica de 1988.

Abstract: The research presented in this article analyses the influence of Neoliberal School on the Brazilian Legislative Branch throughout the State administrative reform within the government of former-president Fernando Henrique Cardoso, which headed both the addition of “efficiency” in the article 37 of the Brazilian Constitution of 1988 as a principle, in 1995, and the passing of the Public-Private Partnerships Act, in 2004. Thus, it is demonstrated the neoliberal speech forged in such act and the huge benefits it provides to the private partners, based on the non-compliance of the Brazilian Economic Constitution as well as on the disrespect of the public and social interest.

Keywords: Neoliberalism; State administrative reform; principle of efficiency; public-private partnerships; Brazilian Economic Constitution of 1988.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3n2p413-428>

Artigo submetido em: abril de 2016

Aprovado em: maio de 2016

A INFLUÊNCIA NEOLIBERAL SOBRE O PODER LEGISLATIVO: O CASO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Ligia FRIAS* e Tamires Cristina da SILVA**

Sumário: 1. Considerações iniciais; 2. Os ventos neoliberais e a onda privatista global; 3. O encolhimento do Estado e a reforma administrativa no Brasil; 4. Eficiência pública versus eficiência privada; 5. As parcerias público-privadas; 5.1 Origem e modalidades; 6. Os parceiros privados e seus privilégios; 7. Considerações finais; 8. Referências bibliográficas.

1. Considerações iniciais

A investigação a se apresentar neste artigo concentra-se nas diretrizes da Constituição Econômica de 1988,¹ com o propósito de analisar o tema das Parcerias Público-Privadas, introduzidas no Brasil pela Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, reunidas sob o título VII da Constituição da República de 1988, “Da ordem econômica e financeira”, o qual encerra os artigos 170 a 192.

A expressão “Constituição Econômica” foi pioneiramente desenvolvida pela Escola Fisiocrática francesa do século XVII, como relata o ilustre professor Washington Peluso Albino de Souza em sua *Teoria da Constituição Econômica* (SOUZA, 2002). Trata-se do conjunto de normas constitucionais que juridicizam, em dispositivos compilados ou esparsos, questões determinantes para a política econômica dos países. Luiz Vicente de Vargas Pinto, por sua vez, dá a seguinte definição ao termo:

O conjunto de disposições constitucionais conformadoras da ordem fundamental da economia real, em oposição a qualquer sistema econômico abstrato e puro, traduzindo-se em um instrumento limitador e concretizador de uma política econômica constitucional, operando como um limite e um impulsionador ao legislador, proibido de executar uma política econômica e social de sinal contrário às normas constitucionais (FBDE, 2010, p. 130).

A propósito da função normativa do Estado em sede de política econômica, há enorme dificuldade do Poder Legislativo de países em desenvolvimento para elaborar instrumentos normativos que representem, de fato, os anseios e necessidades de sua população (formada por uma maioria pobre e dependente de políticas públicas). Isso porque eles convivem com o dilema das pressões do receituário neoliberal na produção normativa interna. Infelizmente, o Brasil também compõe esse triste e preocupante quadro. Como denuncia Clark,

mudamos a nossa Carta Magna em prol das “maravilhas econômicas e sociais” a serem propiciadas pelo Estado Mínimo, quando esse saíria de cena, no âmbito econômico e social, para implantação da famigerada globalização, digo, para renovação do pacto colonial em bases pós-modernas. A propaganda foi enganosa. O Estado ficou frágil para desempenhar

* Advogada. Graduada pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Campus Coração Eucarístico). Especialista em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas. Especialista em Direito Público pela FEAD.

** Advogada. Graduada pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pesquisadora da Fundação Brasileira de Direito Econômico.

¹ Ricardo Antônio Lucas Camargo esclarece sobre o termo “Constituição Econômica”: “expressão de origem francesa, amplamente estudada na doutrina alemã, e que designa o conjunto de normas e princípios conformadores de uma determinada ordem jurídico-econômica, podendo se corporificar tanto em um segmento destacado da Constituição (caso da Constituição brasileira de 1988) quanto em normas espalhadas ao longo do texto da Constituição (caso da Lei Fundamental de Bonn de 1949)” (CAMARGO, 2010, p. 493).

as suas múltiplas funções e os horrores da colonização imperialista persistiram, transformaram-se em “tecnocolonialismo” (SOUZA; CLARK, 2008, p. 51).

Sob o espírito da globalização, tanto a Constituição é modificada quanto novas leis são criadas para atender o “ajuste macroeconômico” que marca a era. Exemplo disso é a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, conhecida como a “Lei das Parcerias Público-Privadas”, ou, ainda, “Lei das PPP”. O contexto político e econômico da época revela um complexo jogo de interesses nos antecedentes da aprovação da referida lei. E, não obstante ter sido até então pouco estudada, ela é bastante invocada no quadro das políticas públicas.

Não por acaso, pairam sobre ela perguntas no mínimo embaraçosas: as PPP atendem ao que determina o texto da Constituição da República de 1988, em especial à Constituição Econômica? Asseguram a supremacia do interesse público? São capazes de promover a justiça socioeconômica de que o país precisa? Responder a essas questões é a tarefa a que este trabalho se propõe.

2. Os ventos neoliberais e a onda privatista global

A globalização é uma realidade. Trata-se de uma era em que as relações políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais, em tese, não conhecem fronteiras. Entretanto, as justificativas desse processo histórico são um tanto quanto escorregadias; não convencem. O mundo globalizado parece não caber nas páginas repetitivas dos livros de História oficial.

A virada do Estado Social para o Estado Neoliberal, ocorrida na década de 1970, é um fenômeno que merece análise minuciosa de estudiosos de diversos campos, em especial no que concerne ao seu aspecto econômico, pois é justamente da Economia que partem as explicações mais bem-sucedidas para a desconstrução da figura do Estado enquanto ente provedor do bem-estar social. A intervenção estatal direta e indireta no domínio econômico passou de necessária, nos anos de 1930, para indesejada, 40 anos mais tarde.

Como é amplamente sabido, o fim da Primeira Grande Guerra (1914-1918) revelou os Estados Unidos da América como a maior potência econômica da época, haja vista terem sustentado a reconstrução de uma Europa antes endividada e depois devastada por aquele conflito. Como apontou o historiador Eric Hobsbawm, os EUA, “em 1929, respondiam por mais de 42% da produção mundial total, comparados com apenas pouco menos de 28% das três potências industriais europeias” (HOBSBAWM, 1995, p. 101).

Os “anos felizes”, experimentados pelos estadunidenses até a década de 1920, seriam, contudo, substituídos pelos anos da Grande Depressão. Ocorre que o *boom* econômico fora arrefecido por duas crises: uma especulativa, uma vez que a opção feita pelo governo norte-americano para a expansão da demanda foi a concessão de crédito ao consumidor; e outra superprodutiva, uma vez que o mercado consumidor, interno e externo, não acompanhou o ritmo de crescimento dos setores produtivos, frustrando as expectativas destes.

Vinha à tona a famigerada Crise de 1929, uma verdadeira tragédia econômica que solapou a confiança do sistema capitalista. Naquele momento, estando em xeque a autossuficiência dos mercados, somente o Estado tinha condições de realizar o salvamento da economia. E ele o fez. Em várias partes do mundo, o investimento maciço em obras públicas, o controle sobre preços e produção e a ampliação de direitos trabalhistas inauguraram o Welfare State, ou Estado de Bem-Estar Social moderno.

As práticas estatais altamente intervencionistas celebraram, para resgatar novamente as palavras de Hobsbawm, “uma espécie de casamento não oficial ou ligação permanente com a moderada social-

democracia de movimentos trabalhistas não comunistas” (HOBSBAWM, 1995, p. 111). Tal análise deixa bastante claro o caráter colaboracionista do Estado Social em relação à democracia liberal e ao sistema capitalista, embora com uma roupagem mais “humanística”, por assim dizer.

Mas, se a conclusão a que se chega sobre esse modelo estatal é a de que ele serve aos interesses do capital, por que, então, os entusiastas do liberalismo econômico decretaram a crise do moderno Estado Social e substituíram-no, ainda na década de 1970, por uma espécie de Estado Liberal radical – o chamado Estado Neoliberal? A resposta é indigesta: ao passo que o Estado Serviço avançava na persecução dos direitos sociais de segunda geração, os lucros do empresariado não cresciam como antes.

A única maneira de acalmar os ânimos e voltar a encher os bolsos dos grandes capitalistas foi acirrar o que Milton Santos chamou de “fábrica de perversidades” (SANTOS, 2009, p. 20), ou seja, dar sequência à onda privatista global, reduzindo o tamanho do Estado e transferindo para o setor privado o maior número possível de serviços públicos.

3. O encolhimento do Estado e a reforma administrativa no Brasil

Os anos de 1970 inauguraram, no Brasil, um período marcado por baixo crescimento econômico, inflação e desemprego, o qual se consolidou na década de 1980, a chamada “década perdida”. Em razão desses fatos, não tardaram a surgir teorias que atribuíam ao Estado a responsabilidade pela crise.

Em 1995, quando o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso lançou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o primeiro teve, contudo, a perspicácia de afastar uma possível crise de governabilidade indicando unicamente a existência de uma crise de governança (crise do Estado, crise do modelo burocrático, crise da Constituição de 1988, crise fiscal). A partir de então, as publicações oficiais passaram a propagar a ideia de que o excesso de atribuições do Estado Empresário e suas políticas provocavam a desaceleração da economia.

O Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), instituído em 27 de maio de 1998 e extinto em 1º de janeiro de 1999, contou com uma composição que militou incansavelmente pela inclusão da dita crise de governança e seus desdobramentos na agenda política do país. O então Ministro da pasta, Luiz Carlos Bresser-Pereira, desempenhou pessoalmente um papel determinante na demonização do Estado burocrático e no endeusamento do Estado gerencial:²

O modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público. A reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas (BRASIL, 1995, p. 18).

É notória a conformação do Plano aos preceitos do neoliberalismo. Sob o pretexto de que a ineficiência era a marca do modelo burocrático de Administração Pública, um dos objetivos globais inscritos no documento era “limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias” (BRASIL, 1995). É dizer, o

² Um estudo realizado por Ana Cláudia Niedhardt Capella analisa minuciosamente o processo de formação de uma agenda em sede da Reforma Política de 1995, destacando o ativismo de Bresser-Pereira na teorização da crise de governança àquela altura e na formulação das soluções a partir de modelos de eficiência privada (CAPELLA, 2006).

Estado deveria enxugar sua atuação direta na economia, restringindo-se à prestação de serviços públicos essenciais e à regulação das atividades econômicas.³ Instituiu-se, assim, o Estado gerencial no Brasil.

Para realizar esse e outros objetivos do Plano, seria necessária a implementação de medidas de flexibilização de leis, desregulamentação de setores econômicos estratégicos para o país, ajuste fiscal, desmonopolização de atividades econômicas, além de transferências – para o setor público não estatal – da prestação de serviços competitivos e não exclusivos do Estado. Desnecessário recordar que todas as medidas mencionadas integravam a lista de recomendações do Consenso de Washington de 1989.

O Plano Diretor previa, ainda, a revisão da Constituição da República de 1988. De acordo com os adeptos da reforma, as determinações contidas no Título III da referida Constituição (“Da Organização do Estado”) trouxeram como consequência o encarecimento da máquina pública, decorrente dos gastos com pessoal e com a prestação de serviços públicos, bem como o aumento da ineficiência desses últimos. A redação elaborada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) chegou a definir a Carta Magna como um retrocesso burocrático, ao alegar que ela representou

a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta (BRASIL, 1995, p. 21).

Dentro desse contexto, algumas das medidas previstas pelo Plano foram concretizadas através de emendas constitucionais, como a EC 19, de 4 de junho de 1998, que, entre diversas providências, incluiu a *eficiência* ao rol dos princípios a serem observados pela Administração Pública brasileira (art. 37, *caput*). Ademais, foram sancionadas leis ordinárias, a exemplo da Lei 11.079/2004 (já no primeiro governo Lula), que disciplinou as Parcerias Público-Privadas, como já dito.

Em suma, tanto o princípio da eficiência quanto a Lei das PPP surgiram no quadro jurídico brasileiro com o espírito de “modernização” da Administração Pública, com inspiração no modelo de gestão das empresas privadas. Contudo, é inarredável o fato de que tais inovações normativas estão vinculadas aos ditames do todo constitucional. Faz-se, portanto, necessário identificar se esses dois elementos cumprem, de fato, o compromisso de materializar as disposições da Constituição Cidadã.

Para tanto, no item 4 deste artigo serão confrontadas a eficiência pública, subordinada à supremacia do interesse público, e a eficiência privada, limitada à otimização dos recursos disponíveis. Na sequência, já no item 5, serão comparadas as justificativas apresentadas pelo Projeto de Lei nº 2.546, de 19 de novembro de 2003, e a realidade prática das PPP no país.

4. Eficiência pública *versus* eficiência privada

“A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade,

³ “A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania./ A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995b, p. 12).

publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988). Assim dispõe a primeira parte do *caput* do artigo 37 da Constituição da República de 1988.

O princípio da eficiência aderiu-se ao corpo da Constituição por meio da já referenciada Emenda Constitucional 19/1998. Embora quase duas décadas já tenham se passado desde a sua incorporação expressa ao ordenamento jurídico pátrio, as interpretações desinformadas e tendenciosas a seu respeito não escapam aos olhares mais cuidadosos e preocupados com o cumprimento dos mandamentos constitucionais e a realização da ideologia constitucionalmente adotada.⁴

O problema do referido princípio é elementar e reside em sua conceituação. Dar um significado à palavra “eficiência” parece ser um exercício simples e, de fato, o é, se realizado de forma estanque, isolada. O conceito de “eficiência” para a Economia é um e para o Direito é outro. Mas, como defini-lo e delimitá-lo de forma satisfatória para as duas ciências ao mesmo tempo, dado que a própria Constituição estabelece normas de conteúdo econômico? Esse é um dos maiores desafios postos diante dos economistas e juristas da contemporaneidade.

Ocorre que o princípio da eficiência não é monopólio de uma ou de outra ciência; concerne a ambas e, no caso específico de normas contidas na Constituição Econômica, deve encontrar o ponto de interseção entre elas. Essa necessidade de uma análise conjunta e equilibrada de tal princípio – a partir das perspectivas da Economia e do Direito – fica ainda mais evidente quando se observa a recorrente (e, por vezes, proposital) confusão entre os conceitos de *eficiência privada* e *eficiência pública*.

A *eficiência econômica privada* designa “a relação entre o valor comercial de um produto e o custo unitário de sua produção. Portanto, a eficiência econômica aumenta quando aumenta a relação entre o valor de um produto em relação a seu custo unitário” (SANDRONI, 1999, p.198). Ou seja, ser economicamente eficiente é obter o melhor resultado (ou máximo lucro) empregando-se o mínimo esforço, o que consiste numa lógica plausível para as escolhas individuais, realizadas por um sujeito ou uma empresa.

Por outro lado, a introdução desse termo no art. 37, *caput*, da Constituição da República de 1988, conferiu a ele *status* de princípio constitucional, pelo que passa a ter que responder a preceitos não somente econômicos, mas também político-jurídico-constitucionais. Assim, para ser eficiente, a Administração Pública deve buscar não apenas aquilo que é economicamente certo, mas, sobretudo, aquilo que é juridicamente possível e socialmente justo, a ponto de promover o bem-estar social.

A eficiência pública consiste, pois, em suprir as necessidades da população de maneira universal e ininterrupta, sem se considerar o lucro. O que se pretende é o bem-estar da coletividade, não a geração de riqueza para o prestador do serviço. Aliás, o modelo de Administração Pública inaugurado em 5 de outubro de 1988 esteve, desde então, obrigado a prestar os serviços públicos eficientemente, pelo que tal princípio representa uma redundância. Nas palavras de Jesús Leguina Villa:

Não há dúvida de que a eficácia é um princípio que não se deve subestimar na Administração de um Estado de Direito, pois o que importa aos cidadãos é que os serviços

⁴ Ao tratar o conceito de “ideologia constitucionalmente adotada”, o professor Washington Peluso Albino de Souza ensina que “não se trata do sentido filosófico ou político amplo de ideologia, nem mesmo de cada ideologia política claramente definida, tal como a capitalista, a socialista, a comunista, etc. Independentemente dessa configuração, referimo-nos aos princípios que sejam fundamentais na ordem jurídica considerada, mesmo que isoladamente se identifiquem com algumas daquelas ideologias políticas acima referidas. A ideologia a que nos referimos é aquela definida, no Direito Positivo, pela Constituição vigente em cada época e em cada país” (SOUZA, 2010, p. 493).

públicos sejam prestados adequadamente. Daí o fato de a Constituição o situar no topo dos princípios que devem conduzir a função administrativa dos interesses gerais. Entretanto, a eficácia que a Constituição exige da administração não deve se confundir com a eficiência das organizações privadas nem é, tampouco, um valor absoluto diante dos demais (VILLA, 1995, p. 637).

Contudo, essa “inovação normativa” fez parte de um conjunto de manobras políticas de convencimento e mesmo de familiarização da população brasileira acerca das ditas modernizações pretendidas pelo Plano de Reforma do Aparelho do Estado. O objetivo velado dessa medida foi amainar a opinião pública em relação ao impacto das medidas de reforma, uma vez que, até o momento, todos os governos pós-1990 haviam-se mantido alinhados com a agenda político-econômica forjada pelo Estado gerencial.

É justamente nesse ponto que as tão festejadas Parcerias Público-Privadas revelam seu lado contraditório. Várias disposições da Lei 11.079/2004 são claramente inconstitucionais. Todavia, em nome de sua governabilidade, o então presidente Luís Inácio Lula da Silva deu continuidade às concertações iniciadas por FHC em 1995, cedeu à pressão da bancada empresarial do Congresso Nacional e sancionou a supracitada lei, com base num projeto descontextualizado, mal fundamentado e repleto de lacunas.⁵

Adiante, detalhar-se-ão as inconstitucionalidades, ilegalidades e incoerências da Lei das PPP. Porém, desde já, pode-se afirmar que ela não só é ineficiente do ponto de vista do interesse público, como também configura um ultraje aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública (art. 37) e os serviços públicos (art. 175).

5. As parcerias público-privadas

5.1 Origem e modalidades

As Parcerias Público-Privadas surgiram no Reino Unido, na década de 1980, e abrangiam terceirizações, privatizações, *joint ventures*, *concessions* e outras formas contratuais (COUTINHO, 2007). Já o modelo adotado no Brasil surgiu em 1992, na Inglaterra, durante o governo de John Major (sucessor de Margareth Thatcher), sob o título de Private Finance Initiative (PFI).⁶

Em 19 de novembro de 2003, o Projeto de Lei nº 2.546, que propunha normas sobre as Parcerias Público-Privadas, foi encaminhado, por iniciativa da Presidência da República, ao Congresso Nacional, sob a justificativa de ser “alternativa indispensável para o crescimento econômico em face das enormes carências sociais e econômicas do país a serem supridas mediante a colaboração positiva dos setores público e privado” (BRASIL, 2003), o que deveria permitir investimentos em várias áreas, inclusive em infraestrutura viária e elétrica.

Mas essa exposição de motivos não condiz com a realidade, afinal, nas Parcerias Público-Privadas; a remuneração abrange contribuição do Poder Público. Ora, se há carência de recursos, não se sustenta a

⁵ O projeto de Lei 2.546, de 19 de novembro de 2003, traz argumentos tão rasos e improvados como “tal procedimento [em referência à parceria público-privada], em pouco tempo alcançou grande sucesso em diversos países, como a Inglaterra, Irlanda, Portugal, Espanha e África do Sul, como sistema de contratação pelo Poder Público ante a falta de disponibilidade de recursos financeiros e aproveitamento da eficiência de gestão do setor privado” (BRASIL, 2003, p. 7).

⁶ Diogo Rosenthal Coutinho esclarece: “No cenário britânico há, fundamentalmente, três tipos de projetos na categoria das FPIs. São eles projetos do tipo *free standing*, *joint ventures* (JV) e projetos envolvendo serviços vendidos ao setor público” (COUTINHO, 2007, p.52).

plausibilidade da criação de um instituto que, ao invés de poupar investimentos estatais, demanda o repasse de mais recursos do setor público para o setor privado, agravando a situação. E, a bem da verdade, garantir a lucratividade de concessionários à custa da sangria dos cofres públicos é tão ineficiente quanto imoral.⁷

Em que pese ser contrário à lógica da eficiência – pública e privada – e afrontar princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais, o Projeto de Lei nº 2.546/2003 foi aprovado, dando origem à Lei nº 11.079/2004. A redação sancionada instituiu normas gerais para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas para União, Estados, Distrito Federal e Municípios e aos órgãos da Administração Pública direta e indireta (art. 1º, *caput*), além de estabelecer normas que se aplicam exclusivamente à União (Capítulo VI).

Carlos Ari Sundfeld destaca que a Lei das PPP não é uma lei geral de parcerias, regulamentando apenas duas espécies: concessão patrocinada e concessão administrativa (art. 2º) (SUNDFELD, 2007). O autor esclarece que o termo “Parceria Público-Privada” pode ter um sentido amplo, envolvendo inúmeros vínculos negociais entre o setor público e o setor privado, mas o diploma em questão optou por utilizá-lo em sentido estrito, alcançando tão somente os dois tipos de contrato anteriormente citados.⁸

Na modalidade patrocinada, tem-se a concessão de serviços ou obras públicas, conforme os parâmetros estabelecidos pela chamada Lei de Concessões (Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995). A novidade da Lei das PPP é a exigência de contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, além da tarifa cobrada dos usuários (art. 2º, §1º). Essa contraprestação pode ser de até 70% da remuneração total a ser recebida pelo parceiro privado. Um percentual ainda maior é possível, desde que autorizado por lei (art. 10, §3º).

Já na modalidade administrativa, tem-se um contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública é usuária direta ou indireta (art. 2º, §2º), pelo que se aplica adicionalmente a essas concessões o disposto pelos artigos 21, 23, 25 e 27 a 39, da já referida Lei de Concessões, e pelo art. 31 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Essa definição, fornecida pelo texto da lei, é bastante imprecisa e tem gerado muita discussão entre os juristas, dada a confusão no tocante ao objeto específico desse tipo de concessão.

De fato, ao se analisar mais de perto esta última modalidade, detecta-se um engodo. O recém-citado art. 2º, §2º, estabelece que “concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços em que a

⁷ Celso Antônio Bandeira de Melo, em nota de rodapé, afirma: “Trata-se de instituto controvertido, forjado na Inglaterra, ao tempo da Sra. Thatcher, e acolhido entusiasticamente pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional no cardápio de recomendações aos subdesenvolvidos. A ‘parceria público-privada’, que foi jocundamente auspiciada pelo partido governista – outrora comprometido com os interesses da classe trabalhadora, e hoje ponta de lança das aspirações dos banqueiros –, constitui-se na *crème de la crème* do neoliberalismo, pelo seu apaixonado desvelo na proteção do grande capital e das empresas financeiras. Nem mesmo o Governo anterior, em despeito de sua álaque submissão aos ditames do FMI, ousou patrociná-la, talvez por uma questão de decoro”. Posteriormente o ilustre professor também afirma: “Seguramente, este não é um modo de acudir à carência de recursos públicos; antes, pressupõe que existam disponíveis e implica permissão legal para que sejam despendidos: exatamente a antítese das justificativas apontadas para exaltar este novo instituto” (BANDEIRA DE MELO, 2007, p. 747-749).

⁸ Em sentido amplo, “‘PPPs’ são os múltiplos vínculos negociais de trato continuado estabelecidos entre a Administração Pública e particulares para viabilizar o desenvolvimento, sob a responsabilidade destes, de atividades com algum coeficiente de interesse geral (concessões comuns, patrocinadas e administrativas, concessões e ajustes setoriais, contratos de gestão com OSs, termos de parcerias com OSCIPs etc.). (..) Em sentido estrito, ‘PPPs’ são os vínculos negociais que adotem a forma de concessão patrocinada e de concessão administrativa, tal qual definidas pela Lei Federal 11079/2004. Apenas esses contratos sujeitam-se ao regime citado por essa lei” (SUNDFELD, 2007, p.24).

Administração Pública seja usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (DI PIETRO, 2009, p. 153). Assim, como bem observa Maria Sylvania Zanella Di Pietro, a concessão administrativa constitui, na verdade, “um misto de empreitada e concessão de serviço público” (DI PIETRO, 2009, p. 153).

A partir dessa comparação, nota-se que tal dispositivo não traz consigo nenhuma inovação. Uma vez que a Lei das PPP proíbe a celebração de contrato “que tenha por objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública” (art. 2º, §4º, III), ela força duas hipóteses: 1) concessão de serviço público precedida de execução de obra pública – caso já previsto no art. 2º, III, da Lei 8.987/1995; ou 2) concessão de serviço público precedida de fornecimento e instalação de bens – combinação dos artigos 2º, II, da Lei 8.987/1995 e 6º, III, da Lei 8.666/1993.

Logo, a concessão administrativa não passa de uma ilusão jurídica. Fica evidente o acionamento da máquina pública – nomeadamente o Poder Legislativo – para a produção de uma lei que apenas dá nova roupagem a figuras já existentes no Direito Brasileiro, com vistas a privilegiar uma “nova classe de concessionários”: os parceiros privados. São empresas ou consórcios que realizam as mesmas atividades que os concessionários comuns, mas gozam de um rol muito mais alargado de vantagens financeiras.

Por isso, a disposição do art. 2º, §2º, por si só, choca-se não apenas com o art. 2º, III, da Lei 8.987/1995, mas também com o texto constitucional. Ocorre que tal parágrafo reproduz o conteúdo material de uma norma anterior para dispensar tratamento diferenciado aos concessionários que atuam sob o regime de PPP. Dessa forma, o princípio da isonomia, inscrito no art. 5º, *caput*, da Constituição da República de 1988, vê-se duplamente violado, conforme explica Celso de Mello:

Esse princípio – cuja observância vincula, incondicionalmente, todas as manifestações do Poder Público – deve ser considerado, em sua precípua função de obstar discriminações e de extinguir privilégios (RDA 55/114), sob duplo aspecto: (a) o da igualdade na lei; e (b) o da igualdade perante a lei. A igualdade na lei – que opera numa fase de generalidade puramente abstrata – constitui exigência destinada ao legislador que, no processo de sua formação, nela não poderá incluir fatores de discriminação, responsáveis pela ruptura da ordem isonômica. A igualdade perante a lei, contudo, pressupondo lei já elaborada, traduz imposição destinada aos demais poderes estatais, que, na aplicação da norma legal, não poderão subordiná-la a critérios que ensejem tratamento seletivo ou discriminatório. A eventual inobservância desse postulado pelo legislador imporá ao ato estatal por ele elaborado e produzido a eiva de inconstitucionalidade (BRASIL, 2011, p. 84).

A fundamentação desenvolvida pelo eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) recai com precisão sobre a Lei das PPP e seria suficiente para seu rechaço. Entretanto, há uma diversidade de inconstitucionalidades e ilegalidades ao longo de todo o texto legal, dentre as quais as mais graves passarão a ser apresentadas.

6. Os parceiros privados e seus privilégios

A Lei 11.079/2004 dedica a maior parte de sua redação às garantias prestadas pelo Poder Público nos contratos firmados com parceiros privados, embutindo no ordenamento jurídico brasileiro regras que apontam um determinado grupo – o dos parceiros privados – não como detentor de direitos, mas de privilégios.

Caminhando na contramão da supremacia do interesse público, princípio balizador do Estado Democrático de Direito, essa lei prevê a transferência de recursos públicos a entidades privadas com fins lucrativos. Como resultado, ela colide frontalmente com o objetivo fundamental da República Federativa

do Brasil consagrado no art. 3º, IV, da Carta Magna, qual seja “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988).

Corroborando com essa visão, o administrativista Celso Antônio Bandeira de Melo (BANDEIRA DE MELO, 2007) faz duras críticas às Parcerias Público-Privadas e chama a atenção para os inúmeros benefícios trazidos pela respectiva lei aos parceiros privados, muitos dos quais, segundo o próprio jurista, são flagrantemente inconstitucionais. O primeiro desses benefícios é a previsão de garantia financeira do contrato pelo Poder Público mediante vinculação de receitas. Assim dispõe o art. 8º, I, da lei:

As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante: I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal (BRASIL, 2004).

A menção feita ao art. 167, IV, da Constituição da República, foi uma tentativa do legislador ordinário de incluir os contratos de concessão sob o regime de parceria em alguma das exceções à vedação de vinculação de receitas. Entretanto, nenhuma das remissões desse artigo pode englobar a garantia das obrigações pecuniárias em sede de PPP, nem mesmo as previstas pelo art. 165, §8º, também da Constituição, isto é, a abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito por antecipação de receita.

A abertura de créditos suplementares serve ao reforço de dotações orçamentárias, conforme o art. 41, I, da Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Não é, pois, seu objetivo garantir credores, mas “assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho”, assim como “manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria” (BRASIL, 1964), como se extrai das respectivas alíneas a e b do art. 48 da mesma lei.

A contratação de créditos por antecipação de receitas consiste, por seu turno, numa espécie de crédito especial, conforme a redação do art. 41, II, combinado com o art. 43, §1º, IV, da Lei 4.320/1964. Nessas operações, o Poder Público contrai empréstimos para cobrir despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica. A exemplo dos créditos suplementares, os créditos especiais também devem atender aos objetivos elencados no já citado art. 48, alíneas a e b, da Lei de Finanças Públicas.

Por isso, o próprio Celso Antônio Bandeira de Mello conclui que as Parcerias Público-Privadas não se enquadram nas exceções previstas no artigo 167, IV, da Constituição da República de 1988. Ao prever a garantia dos contratos de PPP por meio de vinculação de receitas, o legislador referiu-se equivocadamente à medida excepcional prevista pelo dispositivo constitucional em questão e acabou por condenar o art. 8º, I, da Lei 11.079/2004 à inconstitucionalidade. Como explica o professor Kiyoshi Harada,

vinculação tem o sentido de preservar o equilíbrio entre o montante do empréstimo público (dívida pública) e o valor da receita antecipada, evitando-se situações de desequilíbrio orçamentário. Por isso, a entidade é obrigada a manter, permanentemente, na lei orçamentária anual dotação específica para garantir obrigações pecuniárias contraídas pelo Poder Público em face deste ou daquele particular. Do contrário, violados restariam os princípios da impessoalidade e da moralidade, insertos no art. 37 da CF e que são de observância impositiva, nos precisos termos do art. 100, *caput*, da Carta Política (HARADA, 2005, p. 309).

Encontra-se igualmente em conflito com a norma fundamental a previsão da Lei 11.079/2004 de prestação de garantia pelo Poder Público mediante instituição ou utilização de fundos especiais (art. 8º, II). Pela redação do art. 71 da Lei 4.320/1964, “constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação” (BRASIL, 1964). Essa lei põe em evidência o objeto dos fundos, no qual não figura a garantia a credores.

Mas as inconstitucionalidades aventadas residem em outro aspecto. Como esses fundos constituem-se de recursos públicos – os quais não podem ser repassados a particulares –, há no art. 8º, II, da Lei das PPP uma clara violação ao art. 100 da Constituição da República, que estabelece que, em casos de inadimplência da Administração Pública, os pagamentos sejam efetuados por precatório e na ordem cronológica de apresentação. Faz-se, pois, oportuna a transcrição desse dispositivo constitucional:

Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, *proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim* (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Conseqüentemente, da garantia mediante instituição ou utilização de fundos especiais decorrem outras inconstitucionalidades. Dada a situação criada pelo art. 8º, II, isto é, o privilégio dos parceiros privados em detrimento dos demais credores da Administração Pública, ele ataca, também, os princípios constitucionais da isonomia (art. 5º), da impessoalidade e moralidade (art. 37). Impressiona o fato de um único dispositivo legal ser capaz de ferir quatro vezes o texto da Constituição.

Ainda sobre garantias, os Fundos Garantidores de Parcerias Público-Privadas (FGP) também apresentam inconformidade com o ordenamento jurídico pátrio. Ocorre que os artigos 16 a 21 da Lei das PPP estabelecem as regras de instituição, capitalização e gestão administrativo-financeira desse fundo. Pode o legislador ordinário ter se valido da recepção da Lei 4.320/1964 pela Constituição de 1988 na qualidade de lei complementar e, neste caso, a inconstitucionalidade por via do art. 165, §9º, II, estaria descartada.

Todavia, é justamente na Lei das Finanças Públicas, em seu art. 21, que o FGP encontra impedimento: “A Lei de Orçamento não consignará auxílio para investimentos que se devam incorporar ao patrimônio das empresas privadas de fins lucrativos”. E o parágrafo único do mesmo artigo vem assegurar que “o disposto neste artigo aplica-se às transferências de capital à conta de fundos especiais ou dotações sob regime excepcional de aplicação” (BRASIL, 1964), o que não deixa qualquer dúvida a respeito da ilegalidade desse tipo de fundo.

Outra questão igualmente controversa quanto ao perfil das relações contratuais nas Parcerias Público-Privadas é a atualização de valores, definida pelo §1º do art. 5º da Lei 11.079/2004. Diz a primeira parte desse parágrafo que “as cláusulas contratuais de atualização automática de valores baseadas em índices e fórmulas matemáticas, quando houver, serão aplicadas sem necessidade de homologação pela Administração Pública” (BRASIL, 2004), relegando a competente homologação à qualidade de uma remota exceção.

Ocorre que os contratos de concessão constituem atos administrativos vinculados, ou seja, definidos por lei e, conseqüentemente, sujeitos ao controle da Administração Pública, mediante a competente homologação. Assim, não pode a Lei das PPP, que “cria” duas modalidades de concessão, isentar seus

contratos desse controle. Além do mais, qualquer atualização de valores contratuais baseia-se em índices ou fórmulas matemáticas, o que no mínimo põe a redação do referido artigo sob suspeita.

Mesmo saindo da esfera econômico-financeira dos contratos, encontram-se desequilíbrios em vários pontos da lei, como no art. 11, inciso III, que admite a utilização de mecanismos privados de resolução de disputas – inclusive a arbitragem – para conflitos relativos a contratos de PPP. Esse dispositivo sempre esteve vinculado à Lei 9.307, de 13 de setembro de 1996, a qual somente neste ano (por alterações introduzidas pela Lei 13.129, de 26 de maio de 2015) passou a admitir a arbitragem em litígios que envolvam a Administração Pública.

Quer isso dizer que a ilegalidade persiste, uma vez que a Lei 11.079/2004 estende, por sua conta, o rol de meios alternativos aplicáveis à Administração. Mas, para além disso, reside também no inciso III do art. 11 uma inconstitucionalidade. Ocorre que essa autorização legislativa põe em xeque o interesse público, porquanto atribui a um árbitro a apreciação de cláusulas de contratos de concessão de serviço público, facultando-lhe a interpretação de questões como “interesse social” e “ordem pública”.

Eros Roberto Grau delinea a noção de serviço público sob a seguinte perspectiva: “atividade indispensável à consecução da coesão social. Mais: o que determina a caracterização de determinada parcela da atividade econômica em sentido amplo como serviço público é a sua vinculação ao interesse social” (GRAU, 2011, p. 126). Não por outro motivo, o inciso I do parágrafo único do art. 175 da Constituição da República de 1988 impõe à lei o tratamento do caráter especial dos contratos de concessão.

Justamente porque incorporam o *modus operandi* do Estado (interesse público) na persecução do bem geral (interesse social), os contratos de concessão – inclusive aqueles sob o regime de parceria público-privada – são definidos unilateralmente pela Administração Pública. Portanto, em respeito ao princípio da legalidade, não há espaço para que um particular – o árbitro – interfira na relação contratual firmada entre poder concedente e concessionário, o que relativiza o próprio interesse público.

As inadequações, ilegalidades e inconstitucionalidades contidas da Lei das Parcerias Público-Privadas poderiam render muito mais páginas do que as que compõem este artigo. Entretanto, a proposta deste trabalho é verificar em que medida a ideologia neoliberal tem influenciado a interpretação da Constituição da República de 1988 e, conseqüentemente, a produção legislativa brasileira. A rápida visita ao texto que regulamenta as Parcerias Público-Privadas serviu, portanto, para ilustrar as afirmações apresentadas.

Desse modo, presentes os elementos considerados suficientes para fundamentar as ideias aqui manifestadas, passa-se, então, à conexão dos temas desenvolvidos – a Constituição Econômica de 1988, o Neoliberalismo, a Reforma do Aparelho Estatal de 1995 –, com vistas a se apurar a influência neoliberal sobre o Poder Legislativo brasileiro.

7. Considerações finais

Antes de responder às perguntas propostas nas Considerações Iniciais deste artigo, é necessário se esclarecer que, como em todo trabalho comprometido com a Ciência Jurídica, não há aqui a pretensão de se concluir o debate sobre as Parcerias Público-Privadas, mas, ao contrário, incentivá-lo e enriquecê-lo.

A Lei das PPP encontra-se em plena vigência, e as parcerias por ela disciplinadas, em plena atividade. Por isso, discutir o tema é não só desejável, mas também indispensável. Após exaustiva consulta ao texto constitucional, à legislação ordinária, à doutrina constitucionalista e administrativista e à jurisprudência

do Supremo Tribunal Federal (STF), foram encontrados posicionamentos tanto favoráveis quanto desfavoráveis à permanência do referido diploma no seio do ordenamento jurídico brasileiro, com base em argumentos os mais diversos.

Nesse sentido, para respaldar as ideias ora desenvolvidas, confrontaram-se a Lei 11.079/2004 e as normas correlatas – constitucionais e infraconstitucionais. O saldo desse exercício foi a verificação de uma série de violações: aos artigos 3º, inciso IV, 5º, 37, 100, 167, inciso IV, 170 e 175, parágrafo único, da Constituição da República, bem como aos artigos 21 e 48, alíneas “a” e “b” da Lei 4.320/1964 e 1º, §1º, da Lei 9.307/1996, além de outros resultados que podem advir de uma análise mais aprofundada da lei.

É prudente esclarecer que as indicações do parágrafo anterior acerca das referidas ilegalidades e inconstitucionalidades são fruto de um olhar acadêmico sobre o tema. Para que se confirmem ou se afastem tais hipóteses, é, portanto, imprescindível que o texto da Lei seja levado à apreciação dos tribunais superiores, uma vez que sua vigência afeta profundamente o paradigma de serviço público consagrado na Constituição da República de 1988. Nesse ponto, cabe lembrar um apontamento do Ministro Celso de Mello:

a possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico não exonera o Poder Público do dever jurídico de respeitar os postulados que emergem do ordenamento constitucional brasileiro. Razões de Estado – que muitas vezes configuram fundamentos políticos destinados a justificar, pragmaticamente, *ex parte principis*, a inaceitável adoção de medidas de caráter normativo – não podem ser invocadas para viabilizar o descumprimento da própria Constituição (BRASIL, 2011, p. 1813).

As palavras do eminente Ministro oferecem o panorama perfeito do processo de elaboração da Lei 11.079/2004, embora sejam muito anteriores à sua aprovação. Na verdade, as Parcerias Público-Privadas apenas puderam tornar-se realidade no Brasil porque a ideologia neoliberal encontrou espaço para crescer na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, graças aos incessantes *lobbies* da bancada empresarial, sobretudo após a Reforma do Aparelho do Estado ocorrida a partir de 1995.

Aliás, a essa altura, interessa alinhar os assuntos até aqui expostos, para se afirmar o seguinte: o Poder Legislativo, no cumprimento do interesse público e persecução do interesse social, vincula-se à ideologia constitucionalmente adotada. É dizer, no processo de produção legislativa, o legislador tem o dever de observar o conjunto ideológico assentado no texto constitucional, em que não há lugar para ideologias políticas ou econômicas puras, mas somente para o diálogo equilibrado entre os princípios.

Mais: no âmbito do Estado Democrático de Direito, não existe “solução legislativa” que esteja à margem dos mandamentos constitucionais. No caso brasileiro, a saída para a escassez de recursos financeiros para o fornecimento de serviços públicos em conformidade com as condições estabelecidas pelo art. 6º, §1º da Lei das Concessões, definitivamente, não se encontra na Cartilha Neoliberal do Consenso de Washington de 1989, no Estado Gerencial ou nas Parcerias Público-Privadas.

A Lei das PPP não demonstra ser um diploma que capacite o Estado a prestar serviços públicos com maior eficiência e qualidade. Ela afronta o texto constitucional ao ignorar princípios basilares do Estado Democrático de Direito, da Ordem Econômica e Financeira e da Administração Pública; inverte o princípio da supremacia do interesse público ao onerar demasiadamente a Administração Pública em termos de garantia dos contratos; obsta a promoção da justiça socioeconômica ao privilegiar um pequeno grupo de empresas ou consórcios.

A realização da verdadeira justiça socioeconômica passa pela utilização de instrumentos de política econômica – incluem-se entre eles as leis – atentos às necessidades de todos. Assim, ela se materializa a partir do momento em que o Estado democratiza a oportunidade de acesso aos serviços públicos essenciais. Nesse quadro, reconhece-se o importante papel desempenhado pelos concessionários e permissionários, o qual, entretanto, está margeado não só pelo interesse público, mas, sobretudo, pelo interesse social.

Infelizmente, não é este o caso das Parcerias Público-Privadas. Inspirada no sedutor discurso neoliberal de eficiência privada, a Lei das PPP tem transformado a concessão de serviço público num meio de sucção de riquezas públicas, pelo que ainda carece ser mais bem investigada pela comunidade acadêmica e pelos competentes órgãos judiciais brasileiros.

8. Referências bibliográficas

AVELÃS NUNES, Antônio José. As aventuras e desventuras do Estado Social. *Revista da Fundação Brasileira de Direito Econômico*, v. 3, 2011.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm> Acesso em: 15 out. 2014.

_____. Congresso Nacional. Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995a. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 fev. 1995a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm> Acesso em: 15 out. 2014.

_____. Congresso Nacional. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 15 out. 2014.

_____. Congresso Nacional. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 maio 1964. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 15 out. 2014.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais 1/92 a 83/14 e pelas emendas de revisão nº 1 a 06/94. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 15 out. 2014.

_____. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995b. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2014.

- _____. Projeto de Lei nº 2.546/2003: Mensagem de Encaminhamento nº 355/2003/MP/MF, anexa ao Projeto de Lei nº 355/2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9A76332FA62F2ABBB0819EBFCA357CB.proposicoesWeb1?codteor=182910&filename=PL+2546/20> Acesso em: 27 set. 2014.
- _____. Supremo Tribunal Federal. RE 205.193. Relator: Min. Celso de Mello, julgamento em 25 de fevereiro de 1997, Primeira Turma, *Diário de Justiça*, de 6 de jun. 1997. In: _____. *A Constituição e o Supremo*. 4. ed. Brasília: Secretaria de Documentação, 2011.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996.
- CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Constituição Econômica*. In: FUNDAÇÃO BRASILEIRA DE DIREITO ECONÔMICO. *Novo Dicionário de Direito Econômico*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2010.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)*. São Carlos: UFSCar, 2006.
- CLARK, Giovanni. O fetiche das leis. In: SOUZA, Washington Peluso Albino; CLARK, Giovanni. *Questões polêmicas de Direito Econômico*. São Paulo: LTr, 2008. p. 47-54.
- COUTINHO, Diogo Rosenthal. Parcerias público-privadas: relatos de algumas experiências internacionais. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Parcerias público-privadas*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 47-81.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- FERRAZ, Luciano. Parcerias público-privadas: sistemática legal e dinâmica de efetivação. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte*, n. 1, 2008.
- FUNDAÇÃO BRASILEIRA DE DIREITO ECONÔMICO (FBDE). *Novo Dicionário de Direito Econômico*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2010.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- HARADA, Kiyoshi. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, Editora NDU, n. 3, mar., p. 308-315, 2005.
- HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- MODESTO, Paulo. Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de “serviços públicos”, “serviços de relevância pública” e “serviços de exploração econômica” para as parcerias público-privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Parcerias público-privadas*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- PINTO, Luiz Vicente de Vargas. *Constituição Econômica*. In: FUNDAÇÃO BRASILEIRA DE DIREITO ECONÔMICO (FBDE). *Novo Dicionário de Direito Econômico*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2010.
- SANDRONI, Paulo. Eficiência. In: SANDRONI, Paulo. *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo: 1999. Círculo do Livro. 649 p.

- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 18. ed. Rio de Janeiro: Record, 2009.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. Normas gerais de Direito Econômico. *Revista de Direito Econômico*, jul.-ago. 1995.
- _____. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Guia jurídico das parcerias público-privadas. In: _____. (org.). *Parcerias público-privadas*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- TEIXEIRA, Marco Antônio de Rezende. Parcerias público-privadas: aspectos histórico-teóricos e experiências práticas. *Revista da Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte*, n. 1, 2008.
- VILLA, Jesús Leguina. A Constituição Espanhola e a fuga do Direito Administrativo. *Revista de Direito Administrativo Aplicado*, n. 6, set. 1995.