

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO - ENA  
ESPECIALIZAÇÃO EM CONTROLE EXTERNO NAS CONCESSÕES DE  
SERVIÇOS PÚBLICOS**

**RODRIGO DUARTE SILVA**

**A MATRIZ DE RISCO NA CONCESSÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE  
PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE FORIANÓPOLIS/SC**

**FLORIANÓPOLIS**

**2013**

**RODRIGO DUARTE SILVA**

**A MATRIZ DE RISCO NA CONCESSÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE  
PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE FORIANÓPOLIS/SC**

Trabalho de Conclusão ao Curso de Especialização em Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos, da Fundação Escola de Governo Ena-Brasil, como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos.

Orientador: Silvio Serafim da Luz Filho,  
Dr.

**FLORIANÓPOLIS**

**2013**



**RODRIGO DUARTE SILVA**

**A MATRIZ DE RISCO NA CONCESSÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE  
PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE FORIANÓPOLIS/SC**

Monografia aprovada como requisito para obtenção do grau de especialista em *Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos* pela Fundação Escola de Governo EnaBrasil.

Orientador: \_\_\_\_\_

Dr. Silvio Serafim da Luz Filho

UFSC

Coordenação Acadêmica \_\_\_\_\_

Claudia Regina Castellano Losso

Fundação Escola de Governo ENABrasil

**Florianópolis, 11 de dezembro de 2013.**



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
DE SANTA  
CATARINA

**GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
FUNDAÇÃO ESCOLA DE GOVERNO – ENA**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
INSTITUTO DE CONTAS – ICON/TCESC**

O Curso de Especialização em “Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos” é uma iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, financiado nos termos da Resolução nº TC 10/2004, sob a Coordenação do Instituto de Contas do TCESC, e desenvolvido pela Escola de Governo Fundação ENA.

**Título da Monografia:** A matriz de risco na concessão do serviço de transporte público no Município de Florianópolis/SC

**Aluno:** Rodrigo Duarte Silva

**Orientador:** Dr. Silvio Serafim da Luz Filho

## RESUMO

SILVA, Rodrigo Duarte. **Definição da matriz de risco na concessão do serviço de transporte público no município de Florianópolis/SC.** 2013. 62 f. Monografia (Especialização em Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos – Área: Concessões – gêneros e suas espécies). Fundação ENA. Programa de Pós graduação em Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos, 2013.

Este trabalho tratou da definição da matriz de risco na concessão do serviço de transporte público no município de Florianópolis/SC e teve por principal finalidade discorrer sobre como se deu esta elaboração e definição no edital de licitação da concessão do serviço de transporte público no município de Florianópolis/SC e qual a sua real importância na esfera da concessão de serviços públicos. Para atender a este objetivo geral, traçaram-se, então, alguns objetivos específicos, como, por exemplo, analisar as licitações públicas e os contratos administrativos, haja vista que como a concessão de serviço público é espécie de contrato administrativo, deverá ser sempre precedida de licitação, nos moldes da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos). Adotou-se a técnica de documentação indireta, pois esta pesquisa se baseou tanto em dados documentais quanto bibliográficos, isto é, foi realizada através de vasta revisão de literatura e de dados colhidos na legislação. Por fim, ressalta-se que o presente estudo não esgotou todas as informações com relação à matéria em apreço, mas constatou que no edital de licitação da concessão do serviço de transporte público no município de Florianópolis/SC não há definição da matriz de risco, o que, aliás, poderá gerar uma série de problemas, como, por exemplo, o desequilíbrio econômico e financeiro contratual, dentre outros.

**Palavras chave:** Matriz de risco. Concessão de serviço público. Transporte público.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>2 DESENVOLVIMENTO</b> .....	9
2.1 A LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – LEI Nº 8.666/1993 .....	9
<b>2.1.1 Licitação pública</b> .....	11
2.1.1.1 Conceito, finalidade e objeto da licitação .....	11
2.1.1.2 Pressupostos da licitação.....	12
2.1.1.3 Obrigatoriedade, dispensa e inexigibilidade da licitação .....	13
2.1.1.4 Modalidades de licitação .....	15
2.1.1.4.1 <i>Concorrência</i> .....	15
2.1.1.4.2 <i>Tomada de preços</i> .....	16
2.1.1.4.3 <i>Convite</i> .....	16
2.1.1.4.4 <i>Concurso</i> .....	17
2.1.1.4.5 <i>Leilão</i> .....	18
2.1.1.4.6 <i>Pregão</i> .....	18
2.2 OS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	19
<b>2.2.1 Conceito de contratos administrativos</b> .....	19
<b>2.2.2 Características dos contratos administrativos</b> .....	22
<b>2.2.3 Modalidades de contratos administrativos</b> .....	24
2.2.3.1 Concessão .....	24
2.2.3.1.1 <i>Concessão de serviço público</i> .....	26
2.2.3.1.2 <i>Parcerias público privadas (PPP)</i> .....	28
<b>2.2.4 Formalização e execução dos contratos administrativos</b> .....	31
2.2.4.1 Formalização dos contratos administrativos.....	31
2.2.4.2 Execução do contrato administrativo.....	32
<b>2.2.5 Inexecução, revisão e rescisão dos contratos administrativos</b> .....	33
2.2.5.1 Inexecução dos contratos administrativos.....	34
2.2.5.2 Revisão dos contratos administrativos .....	35
2.2.5.3 Rescisão dos contratos administrativos .....	36
<b>3 ESTUDO DE CASO: DEFINIÇÃO DA MATRIZ DE RISCO NA CONCESSÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE FORIANÓPOLIS/SC</b>	38
3.1 O MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC.....	38
<b>3.1.1 Características</b> .....	38

3.1.1.1 Etimologia.....	39
3.1.1.2 Demografia.....	41
<b>3.1.2 Geografia.....</b>	<b>42</b>
<b>3.1.3 Economia .....</b>	<b>43</b>
<b>3.1.4 Infraestrutura .....</b>	<b>44</b>
3.1.4.1 Terminais de transporte.....	44
3.1.4.2 Sistema viário.....	45
3.1.4.3 Transporte coletivo municipal.....	46
3.2 O RISCO NAS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS .....	46
3.3 O EDITAL PARA LICITAÇÃO NA CONCESSÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC E A INEXISTÊNCIA DA MATRIZ DE RISCO.....	51
<b>3.3.1 A matriz de risco nas concessões de serviços públicos.....</b>	<b>51</b>
<b>3.3.2 Os problemas decorrentes da inexistência da matriz de risco nas concessões de serviços públicos .....</b>	<b>53</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>54</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>59</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tratará da definição da matriz de risco na concessão do serviço de transporte público no município de Florianópolis/SC, pois tal espécie de contrato administrativo é frequentemente celebrada pela Administração Pública que tem por uma de suas funções, fornecer transporte coletivo aos cidadãos.

Esta é uma atividade prestada pelo Estado que através de seus concessionários visa satisfazer as necessidades essenciais da coletividade e que deverá, então, ser precedida de licitação pública na modalidade concorrência.

Tratar-se-á desta temática, pois além de estar diretamente ligada às necessidades essenciais da coletividade, ou seja, ao interesse público, é, ainda, assunto que tem relevante importância para o desenvolvimento da infraestrutura dos municípios.

O problema da presente pesquisa residirá, portanto, nas seguintes indagações: como foi elaborada e definida a matriz de risco na concessão do serviço de transporte público no município de Florianópolis/SC? Qual a importância da definição da matriz de risco nos contratos de concessão de serviço público?

Por isso, ter-se-á por objetivo geral analisar como se deu a elaboração e definição da matriz de risco na concessão do serviço de transporte público no município de Florianópolis/SC e qual a sua efetiva importância.

Por sua vez, serão objetivos específicos deste trabalho, apresentar no que consiste e quais são algumas das particularidades da licitação pública e dos contratos administrativos, dentre outros.

Utilizar-se-á como procedimentos metodológicos, o método dedutivo e a técnica de documentação indireta e que se baseia na pesquisa realizada em documentos e bibliografias, ou seja, na legislação, em livros, artigos e periódicos que tratem direta e indiretamente da matéria em apreço.

Menciona-se o método dedutivo, pois far-se-á, inicialmente, uma análise geral das premissas, para, por conseguinte, analisarem-se as premissas mais específicas e voltadas à temática apresentada.

Sendo assim, iniciar-se-á tratando da fundamentação teórica e que compreenderá o estudo da Lei de Licitações e Contratos, qual seja, a Lei nº 8.666/1993, da licitação pública e dos contratos administrativos.

Finalmente, demonstrar-se-á o estudo de caso realizado frente ao edital de licitação na concessão do serviço de transporte público no município de Florianópolis/SC e a inexistência da matriz de risco neste respectivo caso.

## 2 DESENVOLVIMENTO

Este capítulo tem por finalidade desenvolver a base teórica deste trabalho. Aqui, demonstraremos os conceitos, as características e demais peculiaridades concernentes aos institutos que estão direta e indiretamente relacionados com o tema proposto deste trabalho, ou seja, “A matriz de risco na concessão de serviço de transporte público no município de Florianópolis/SC”.

Portanto, principiar-se-á tratando da Lei de Licitações e Contratos, qual seja, a Lei nº 8.666/1993, para depois analisaremos os aspectos referentes aos contratos administrativos, haja vista que será neste momento que se examinará o seu conceito, características, formalização e execução, como também a sua inexecução, revisão e rescisão e, ainda, algumas de suas modalidades, dentre elas a concessão, a concessão de serviço público e as parcerias público privadas (PPP).

Para o desenvolvimento deste capítulo, buscamos as informações colhidas tanto na legislação, quanto nos livros que abordam a matéria em apreço.

### 2.1 A LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – LEI Nº 8.666/1993

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e também chamada de Lei de Licitações e Contratos, trata-se de legislação infraconstitucional que foi editada com o escopo de regulamentar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988<sup>1</sup> e institui, conforme a sua própria nomenclatura já indica, algumas normas referentes às licitações e contratos da Administração Pública, dentre outras providências (MENDES, 2004).

Trata-se, pois, de uma lei que dispõe sobre as normas gerais das licitações públicas e dos contratos administrativos concernentes a obras, serviços, publicidade, compras, alienações e locações realizadas no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tal como se pode depreender da redação de seu artigo 1º, *in verbis*:

---

<sup>1</sup> “Art. 37. 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, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]; XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações” (BRASIL, 1988).

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (MENDES, 2004, p. 25-26).

Verifica-se, disso, que se esta legislação regula as licitações públicas e os contratos administrativos firmados com a Administração Pública, dever-se-á observá-la quando houver a concessão de serviço de transporte público.

Afirma-se isso, porque antes de haver a concessão de serviço de transporte público, modalidade de contrato administrativo (conforme se verificará no item 2.2.3 deste trabalho), deverá a Administração Pública proceder licitação pública para assegurar o cumprimento de alguns princípios constitucionais, conforme se pode observar da redação do artigo 3º, *caput*, da Lei nº 8.666/1993 que foi alterado pela Lei nº 12.349/2010 e assim dispõe:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Este artigo menciona alguns princípios básicos fundamentais e constitucionais que veem expressos na redação do artigo 37, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e, ainda, no artigo 5º, *caput*, desta Carta Magna, qual seja, o princípio da isonomia ou igualdade (MENDES, 2004).

É, então, o primeiro dispositivo que versa das licitações públicas e que estabelece algumas regras acerca de seu correto procedimento (MENDES, 2004).

Sendo assim, apresentadas estas breves considerações sobre a Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 8.666/1993 –, e demonstrada a ligação existente entre ela e o objeto central desta pesquisa, realizar-se-á no subtítulo seguinte uma sucinta análise com relação à licitação pública, para que na sequência, abordem-se as particularidades dos contratos administrativos.

### 2.1.1 Licitação pública

Apresentamos aqui algumas considerações acerca da licitação pública. Por isso, realizar-se-á na sequência e, separadamente, uma análise quanto ao seu conceito, finalidade, objeto e pressupostos, como também com relação a sua obrigatoriedade, dispensa, inexigibilidade e, por fim, suas modalidades.

#### 2.1.1.1 Conceito, finalidade e objeto da licitação

Ao examinar o conceito de licitação, verifica-se, inicialmente, que esta pode ser considerada um instrumento colocado à disposição das autoridades públicas e dos órgãos administrativos para que possam celebrar posteriormente alguns contratos administrativos com terceiros interessados (MEDAUAR, 2006).

Trata-se, na verdade, de um procedimento administrativo obrigatório e que é utilizado pela Administração Pública (GASPARINI, 2006), pois compete a esta última escolher as pessoas com quem contratará, eleger a proposta mais vantajosa e dar oportunidade para que terceiros prestem serviços ou ofereçam mercadorias ao Estado (BASTOS, 1994).

Corroborando com este ensinamento, declara Mello (2007) que diferentemente do que ocorre na esfera particular, no âmbito público não se dispõe de ampla liberdade para adquirir, alienar, locar bens e contratar a execução de obras ou serviços, por exemplo. Neste último caso, o Poder Público, para realizar tais atividades, necessita adotar procedimento licitatório em conformidade com a legislação.

Pietro (2007, p. 325) explica que a licitação deve ser compreendida como um procedimento administrativo, pois “[...] está-se fazendo referência a uma série de atos preparatórios do ato final objetivado pela Administração”.

Por isso, define-se a licitação como sendo um:

[...] procedimento administrativo formal, nominado, cuja finalidade é selecionar o melhor contratante para a Administração, contratante, este, que lhe deverá prestar serviços, construir-lhe obras, fornecer-lhe ou adquirir-lhe bens (FIGUEIREDO, 2003, p. 446).

Além disso, importante se faz ressaltar que se trata a licitação de procedimento que antecede, necessariamente, a celebração dos contratos administrativos estabelecidos entre o Estado e entes públicos ou privados

(GASPARINI, 2006), já que a “[...] Administração não pode contratar livremente, porque deve ser atendido o princípio da igualdade de todos para contratar [...]”, e, ainda, o princípio da moralidade administrativa, dentre outros (MEDAUAR, 2006, p. 179).

O princípio da economicidade também não pode ser esquecido no curso do procedimento licitatório, pois para que a Administração Pública selecione a melhor proposta, deverá observar aquela mais vantajosa ao interesse público, ou seja, à coletividade (MEDAUAR, 2006).

Feitas essas considerações a respeito do conceito de licitação, verifica-se, conseqüentemente, que este é um procedimento com dupla finalidade, pois:

[...] visa proporcionar, em primeiro lugar, às pessoas a ela submetidas, a obtenção da proposta mais vantajosa (a que melhor atende, especialmente, em termos financeiros aos interesses da entidade licitante), e, em segundo lugar, dar igual oportunidade aos que desejam contratar com essas pessoas, consoante estabelece o art. 3º da Lei federal n. 8.666/93 [...], (GASPARINI, 2006, p. 471).

Menciona-se, portanto, uma dupla finalidade do procedimento licitatório, porque se tem por objetivo obter o contrato mais vantajoso para a Administração Pública e resguardar os direitos dos possíveis contratantes (MEIRELLES, 2013).

Finalmente, destaca-se com relação ao objeto do certame licitatório, que este pode ser a obra, o serviço, a compra, a alienação, a concessão, a permissão ou a locação que será contratada com terceira pessoa (MEIRELLES, 2013), ou seja, qualquer “[...] atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração [...]” (grifo do autor), (BASTOS, 1994, p. 114).

Sendo assim, apresentados o conceito, a finalidade e também o objeto da licitação, passa-se ao item seguinte que examinará os seus pressupostos.

#### 2.1.1.2 Pressupostos da licitação

Dentre os autores pesquisados para o desenvolvimento deste trabalho, apenas Mello (2007) menciona que alguns pressupostos devem ser observados quando da ocorrência do certame licitatório.

Por isso, destaca-se que na ausência de qualquer um destes pressupostos, tal procedimento não faria qualquer sentido (MELLO, 2007).

Dentre eles, cita-se, então: (a) o pressuposto lógico; (b) o pressuposto

jurídico; e, (c) o pressuposto fático (MELLO, 2007).

O primeiro pressuposto, qual seja, o lógico, é aquele que se refere à pluralidade de objetos e de ofertantes da licitação (MELLO, 2007).

Já o segundo pressuposto e também chamado de pressuposto jurídico, é nas lições de Mello (2007, p. 518):

[...] o de que, em face do caso concreto, a licitação possa se constituir em meio apto, ao menos em tese, para a Administração acudir ao interesse que deve prover.

Posto que a função de tal instituto é servir – e não *desservir* – o interesse público, em casos que tais percebe-se que falece o pressuposto jurídico para sua instauração. Com efeito: a licitação não é um fim em si mesmo; é um *meio* para chegar utilmente a um dado resultado: o travamento de uma certa relação jurídica. Quando nem mesmo em tese pode cumprir tal função, *seria descabido* realizá-la. Embora fosse logicamente possível realizá-la, seria ilógico fazê-lo em face do *interesse jurídico a que se tem que atender*. Diante das situações desta ordem é que se configuram os casos acolhidos na legislação como de “dispensa” de certame licitatório ou os que terão que ser considerados como de “inexigibilidade” dele (grifo do autor).

Finalmente, afirma-se no tocante ao terceiro e último pressuposto da licitação (pressuposto fático), que este está diretamente relacionado com a existência de interessados em disputá-la (MELLO, 2007).

Por este motivo, caso não haja interesse de ninguém em disputar a licitação, não haverá como realizá-la (MELLO, 2007).

Vistos os três pressupostos da licitação, passa-se ao item seguinte que tratará da obrigatoriedade, a dispensa e inexigibilidade do procedimento licitatório.

### 2.1.1.3 Obrigatoriedade, dispensa e inexigibilidade da licitação

Quando se fala em obrigatoriedade da licitação ou obrigação de licitar, está-se referindo ao fato de que este é procedimento administrativo que ocorrerá sempre que se estiver tratando de obras, serviços, compras e alienações realizadas junto à Administração Pública (MEIRELLES, 2013).

Corroborando com o exposto, destaca Pietro (2007, p. 337) que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 “[...] exige licitação para os contratos de **obras, serviços, compras e alienações** (art. 37, XXI), bem como para a **concessão** e a **permissão de serviços públicos** (art. 175<sup>2</sup>)”, (grifo do autor).

<sup>2</sup> “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o

Além disso, importante se faz também ressaltar o disposto no artigo 2º, *caput*, da Lei nº 8.666/1993 que “[...] exige licitação para as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações [...]” (PIETRO, 2007, p. 337), conforme se verifica, *in verbis*:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei (MENDES, 2004, p. 27).

Diante destes iniciais ensinamentos, afirma-se, então, que a licitação será obrigatória sempre que a Administração Pública direta, indireta ou fundacional resolver firmar contrato com outros entes públicos ou privados (MEIRELLES, 2013).

Antes da celebração deste contrato e, conforme exigência constitucional haverá necessidade da existência de certame licitatório para que se resguarde o princípio da isonomia, dentre outros (GASPARINI, 2006).

No entanto, importante se faz salientar que tal obrigatoriedade possui algumas ressalvas, tal como ocorre, por exemplo, nos casos de dispensa e inexigibilidade da licitação (PIETRO, 2007).

A dispensa do certame licitatório é a possibilidade que vem prevista no artigo 17, incisos I e II e no artigo 24, da Lei nº 8.666/1993 (PIETRO, 2007).

Já a inexigibilidade é situação que está disposta no artigo 25, da Lei nº 8.666/1993 (PIETRO, 2007).

No primeiro caso (dispensa da licitação), a lei indica que apesar da possibilidade de haver certame licitatório, não há necessidade e conveniência para a sua realização (BASTOS, 1994).

Por sua vez, no segundo caso (inexigibilidade da licitação), não é possível proceder o certame licitatório (BASTOS, 1994).

Há quem diga, por este motivo, que a licitação dispensada “[...] é aquela que a própria lei declarou-a como tal [...]”, conquanto a licitação inexigível é a que se dá quando “[...] há impossibilidade jurídica de competição entre os contratantes, quer pela natureza específica do negócio, quer pelos objetivos sociais visados pela Administração” (MEIRELLES, 2013, p. 303/309).

Portanto, compreende-se que enquanto na dispensa há a possibilidade de competição que justifique a licitação, mas a lei a faculta; na inexigibilidade não

---

caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado” (BRASIL, 1988).

haverá tal possibilidade, posto que só existe um único objeto e/ou única pessoa, o que inviabiliza o procedimento licitatório (PIETRO, 2007).

Apresentada a diferença entre a obrigatoriedade, a dispensa e a inexigibilidade da licitação, passa-se ao item subsequente que elencará e examinará todas as modalidades licitatórias previstas em lei.

#### 2.1.1.4 Modalidades de licitação

A Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 8.666/1993 elenca dentre as modalidades de licitação, a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão (CARVALHO FILHO, 1999), conforme se pode verificar da redação do seu artigo 22, incisos I a V, *in verbis*:

Art. 22. São modalidades de licitação:

I - concorrência;

II - tomada de preços;

III - convite;

IV - concurso;

V – leilão (MENDES, 2004, p. 69-71).

No entanto, deve-se considerar, ainda, como outra espécie de licitação, o pregão, que vem disposto em legislação própria, qual seja, a Lei nº 10.520/2002 (MELLO, 2007).

Por isso, analisar-se-á na sequência cada uma destas modalidades de licitação separadamente, para que o leitor possa melhor compreender uma a uma.

##### 2.1.1.4.1 Concorrência

A concorrência é a primeira modalidade de licitação prevista na Lei nº 8.666/1993 e vem expressa inicialmente em seu artigo 22, § 1º (MENDES, 2004).

Trata-se, pois, de uma modalidade licitatória “[...] adequada a contratações de grande vulto” e que possui “[...] duas faixas de valor: uma, para obras e serviços de engenharia, e outra para compras e serviços [...]” (CARVALHO FILHO, 1999, p. 196).

Partilha deste entendimento Mello (2007) quando explica que esta referida modalidade é obrigatória quando se está tratando de valores mais elevados.

Afirma-se isso, porque dispõe o artigo 23, inciso I, alínea “c” e inciso II,

alínea “c”, da Lei nº 8.666/1993 que a concorrência ocorrerá para obras e serviços de engenharia acima do valor de um milhão e quinhentos mil reais e, ainda, para compras e serviços em valor acima de seiscentos e cinquenta mil reais (MENDES, 2004).

Além disso, trata-se de uma modalidade de licitação que ocorrerá obrigatoriamente nas alienações imobiliárias, nas concessões de uso, de serviços e obras públicas e no registro de preços; que exigirá publicidade; permitirá a participação de qualquer interessado; e, habilitará este último ao início de seu procedimento (GASPARINI, 2006).

#### 2.1.1.4.2 Tomada de preços

A tomada de preços é a segunda modalidade de licitação prevista na Lei nº 8.666/1993 e vem expressa inicialmente em seu artigo 22, § 2º (MENDES, 2004).

Trata-se, portanto, de modalidade de licitação que está voltada para objetos de menor valor (BASTOS, 1994) e que ocorrerá naqueles casos em que houver a existência de “[...] interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação” (MENDES, 2004, p. 71).

Por este motivo, explica Meirelles (2013, p. 360) que esta:

[...] é a licitação realizada entre interessados previamente registrados, observada a necessária habilitação, convocados com antecedência mínima prevista na lei, por aviso publicado na imprensa oficial e em jornal particular, contendo as informações essenciais da licitação e o local onde pode ser obtido o edital. [...].

A *tomada de preços* é admissível nas contratações de obras, serviços e compras dentro dos limites de valor estabelecidos na lei e corrigidos por ato administrativo competente (grifo do autor).

Portanto, afirma-se que é a licitação que, conforme dispõe o artigo 23, inciso I, alínea “b” e inciso II, alínea “b”, da Lei nº 8.666/1993 se destina para obras e serviços de engenharia até o valor de um milhão e quinhentos mil reais e também para compras e serviços de até seiscentos e cinquenta mil reais (MENDES, 2004).

#### 2.1.1.4.3 Convite

O convite é a terceira modalidade de licitação prevista na Lei nº 8.666/1993

e vem expresso inicialmente em seu artigo 22, § 3º (MENDES, 2004).

Preleciona Figueiredo (2003) que nesta modalidade a Administração Pública escolhe a quantidade de licitantes e somente a eles solicita ofertas.

Trata-se, então, da licitação que ocorre:

[...] entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas (MENDES, 2004, p. 71).

Para Meirelles (2003) trata-se de uma modalidade licitatória mais simples, pois se destina às contratações de pequeno valor e consiste na solicitação escrita a, no mínimo, três interessados do ramo, sejam registrados ou não, para que venham apresentar suas propostas em um prazo mínimo de cinco dias úteis.

Portanto, verifica-se que ocorrerá o convite naqueles casos em que se observar a contratação de obras e serviços até cento e cinquenta mil reais e compras e serviços de até oitenta mil reais (artigo 23, inciso I, alínea “a” e inciso II, alínea “a”, da Lei nº 8.666/1993) (MENDES, 2004).

#### *2.1.1.4.4 Concurso*

O concurso é a quarta modalidade de licitação prevista na Lei nº 8.666/1993 e vem expresso inicialmente no artigo 22, § 4º (MENDES, 2004).

É aquela modalidade que se destina “[...] à escolha de trabalho técnico ou artístico, predominantemente de criação intelectual” e no qual “normalmente, há atribuição de prêmio aos classificados [...]”, seja oferta ou remuneração (MEIRELLES, 2013, p. 362).

Por este motivo, ocorrerá:

[...] entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

Afirma-se, assim, que deve ser precedido de um regulamento próprio que contenha alguns dados indispensáveis, como, por exemplo, a qualificação exigida dos participantes, as diretrizes e forma de apresentação do trabalho e as condições de realização do concurso e os prêmios ofertados aos vencedores (MEDAUAR, 2006).

Diante disso, compreende-se que esta é a modalidade de licitação que se caracteriza pela seleção do objeto licitado, ou seja, que se destina à escolha do melhor trabalho científico, técnico ou artístico e se caracterizará pela instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores (BASTOS, 1994).

#### 2.1.1.4.5 Leilão

O leilão é a quinta e última modalidade de licitação prevista na Lei nº 8.666/1993 e vem expresso inicialmente em seu artigo 22, § 5º e que disciplina, *in verbis*:

[...]. Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação (MENDES, 2004, p. 73).

É, portanto, aquela modalidade licitatória que se destina à venda de bens móveis inservíveis, de produtos apreendidos, de bens fornecidos para penhor e de imóveis que foram adquiridos judicialmente ou através de dação em pagamento (GASPARINI, 2006).

Mello (2007, p. 538) explica, diante do acima exposto, que esta espécie de licitação “[...] é restrita aos casos em que o *valor isolado ou global de avaliação deles não exceder o limite fixado para compras por tomada de preços [...]*”, conforme se verifica na redação do artigo 17, § 6º, da Lei nº 8.666/1993 (grifo do autor).

Desta forma, compreende-se, em suma, que o leilão é a modalidade de licitação que serve para oferecer o direito de compra ao candidato que der maior lance ao bem em questão, motivo pelo qual este lance deverá ser igual ou superior à avaliação a ele fornecida (CARVALHO FILHO, 1999).

#### 2.1.1.4.6 Pregão

O pregão é considerado uma modalidade de licitação que não vem previsto na Lei nº 8.666/1993 (MENDES, 2004).

Trata-se, pois, de modalidade licitatória que está inserida na Lei nº 10.520/2002, apesar da Lei nº 8.666/1993 dispor em seu artigo 22, § 8 que é proibida a criação de outras modalidades de licitação (MENDES, 2004).

Preleciona Mello (2007, p. 540), que apesar do pregão já ter “nascido”

inconstitucional, é aplicado naqueles casos em que houver necessidade de licitar a “[...] aquisição de *bens e serviços comuns qualquer que seja o valor estimado da contratação*, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública”.

Por isso, a Lei nº 10.520/2002 prescreve em seu artigo 1º que:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (BRASIL, 2002a).

Compreende-se, então, que o pregão é espécie de licitação que serve para a aquisição de bens e serviços comuns, não tem fixação de valor e ocorrerá por intermédio de propostas e lances realizados em sessão pública (MEDAUAR, 2006).

Além disso, mister se faz destacar que poderá ser realizado mediante utilização de recursos da tecnologia da informação e chamado de leilão eletrônico (MEDAUAR, 2006).

Examinadas, desta forma, algumas das particularidades concernentes à Lei de Licitações e Contratos, como também com relação à licitação pública, passa-se então ao título seguinte que versará acerca dos contratos administrativos.

## 2.2 OS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Este título tem por principal finalidade examinar o conceito, as características e outras particularidades dos contratos administrativos. Por isso, analisar-se-á cada uma destas particularidades separadamente, para que o leitor possa melhor compreender os institutos que estão diretamente relacionados com o tema proposto para esta pesquisa.

### 2.2.1 Conceito de contratos administrativos

Antes de conceituar os contratos administrativos, importante se faz ressaltar que a expressão contrato indica um acordo de vontade de duas ou mais partes que pactuam livremente para a criação de direitos e/ou obrigações (COELHO, 2004).

Há quem diga, neste sentido, que se trata o contrato de um vínculo produzido entre duas ou mais pessoas que se manifestam conjuntamente e

concordemente (JUSTEN FILHO, 2006) para criar direitos e obrigações recíprocos (MEIRELLES, 2013).

Portanto, deve-se considerar o contrato um:

[...] negócio jurídico bilateral e comutativo, isto é, realizado entre pessoas que se obrigam a prestações mútuas e equivalentes em encargos e vantagens. Como pacto consensual, pressupõe liberdade e capacidade jurídica das partes para se obrigarem validamente; como negócio jurídico, requer objeto lícito e forma prescrita ou não vedada em lei (MEIRELLES, 2013, p. 222).

Registra-se, diante do supracitado, que este contrato por ora definido deve seguir algumas diretrizes constantes do Código Civil Brasileiro, tal como aquela que vem disposta no seu artigo 104<sup>3</sup> que dispõe que a validade de todo negócio jurídico requer agente capaz, bem como objeto lícito, possível, determinado ou determinável e, ainda, forma prescrita ou não defesa em lei (BRASIL, 2002b).

Portanto, discorre Mello (2007) que tal contrato nada mais é do que uma relação jurídica que se forma em virtude de um acordo de vontades. Por isso, as partes contratantes se obrigam reciprocamente a realizar as prestações por elas ajustadas, motivo pelo qual não pode apenas uma destas partes modificar ou extinguir o anteriormente pactuado.

Dito isso, destaca-se, por conseguinte, que o contrato administrativo é aquele “[...] *ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público*” (grifo do autor), (CARVALHO FILHO, 1999, p. 131).

Trata-se, pois, de uma espécie contratual que tem normas reguladoras diferentes das que disciplinam os contratos privados (CARVALHO, 1999) e pode ser compreendido como um acordo firmado na esfera da Administração Pública, que se submete a regime jurídico de Direito Público (COELHO, 2004).

Afirma-se isso, porque tal espécie contratual vem disposta na Lei nº 8.666/1993 e que prescreve em seu artigo 54, *in verbis*:

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

---

<sup>3</sup> Art. 104. A validade do negócio jurídico requer: I - agente capaz; II - objeto lícito, possível, determinado ou determinável; III - forma prescrita ou não defesa em lei (BRASIL, 2002b).

§ 2º Os contratos decorrentes de dispensa ou de inexigibilidade de licitação devem atender aos termos do ato que os autorizou e da respectiva proposta (MENDES, 2004, p. 54).

De acordo com estes ensinamentos trazidos à tona e, ainda, com o disposto na Lei nº 8.666/1993, afirma-se, então, que os contratos administrativos devem ser entendidos como um acordo de vontades que se destina à criação, modificação ou extinção de direitos e obrigações (JUSTEN FILHO, 2006).

Afirma-se, aliás, que pode ser o contrato administrativo definido como um “[...] ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração” (MEIRELLES, 2013, p. 223).

Verifica-se, assim, que tais contratos denominados de administrativos versam acerca de obras, serviços, alienações, concessões, permissões e locações, segundo preceitua o artigo 2º, da Lei nº 8.666/1993 (MEDAUAR, 2006).

No entanto, importante se faz ressaltar que tais contratos se diferenciam daqueles contratos regidos parcialmente pelo direito privado e de outras figuras contratuais recentes, como, por exemplo, os convênios e contratos de gestão (MEDAUAR, 2006).

Bastos (1994, p. 131) que existirão contratos pactuados pela Administração Pública “[...] cujo regime jurídico fundamental, básico, é regulado pelo direito privado”.

Nesta mesma linha de raciocínio, explica Mello (2007) que os contratos de Direito Privado da Administração Pública são, por exemplo, aqueles que tratam da compra e venda de imóvel, da locação de uma casa para instalação de repartição pública, dentre outros.

Sendo assim, registra-se que:

A expressão **contratos da Administração** é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão **contrato administrativo** é reservada para designar tão-somente **os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime de direito público** (grifo do autor), (PIETRO, 2007, p. 233).

Demonstrado, assim, o conceito de contrato, de contrato administrativo e a diferença existente entre este último e a expressão “contratos da Administração”, passa-se então ao próximo item da presente pesquisa e que versará das

características dos contratos administrativos.

### 2.2.2 Características dos contratos administrativos

Quando se analisam quais são as características dos contratos administrativos, Pietro (2007) se manifesta no sentido de que estes devem conter: a) a presença da Administração Pública como Poder Público; b) uma finalidade pública; c) a obediência à forma prescrita na legislação brasileira pátria vigente; d) um procedimento legal; e) a natureza de contrato de adesão; f) a natureza *intuitu personae*; g) a presença de cláusulas exorbitantes; e, h) a mutabilidade.

Por sua vez, relata Carvalho Filho (1999) que além do formalismo acima mencionado no item “c” e da confiança recíproca (acima chamada de natureza *intuitu personae*), deve-se observar, ainda, que os contratos administrativos sejam comutativos e bilaterais.

Há, inclusive, quem aponte como características e/ou peculiaridades dos contratos administrativos, o fato destes referidos contratos poderem ser alterados ou extintos unilateralmente pela Administração Pública (MELLO, 2007).

Coelho (2004, p. 203) corrobora com este posicionamento e esclarece que os contratos administrativos, em decorrência de possuírem algumas cláusulas exorbitantes, têm prerrogativas específicas, como, por exemplo:

- 1) possibilidade de alteração unilateral do contrato e sua rescisão unilateral;
- 2) fiscalização da execução do contrato;
- 3) aplicação de sanções pela inexecução parcial ou total do contrato;
- 4) impossibilidade da exceção do contrato não cumprido (*exceptio non adimpleti contractus*); e
- 5) revisão de tarifas (equilíbrio econômico-financeiro do contrato).

Relata também Cretella Júnior (2002) que os contratos administrativos têm como características o fato de: (1) proverem serviços administrativos; (2) cumprirem necessidades orgânicas; (3) serem celebrados com a Administração Pública; (4) possuírem regime de Direito Público ou Direito Privado, dependendo da situação que se formarem; e, (5) predominar o interesse público.

Além disso, pode-se afirmar que nos contratos administrativos devem conter algumas cláusulas necessárias, como, exemplificadamente, a especificação do objeto, do preço e das condições de pagamento; a determinação de vantagens

mínimas asseguradas à Administração Pública (BASTOS, 1994); os direitos do contratado, dentre outros (FIGUEIREDO, 2003), conforme se pode depreender da redação do artigo 55, *in fine*, da Lei nº 8.666/1993:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

§ 1º (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 2º Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 desta Lei.

§ 3º No ato da liquidação da despesa, os serviços de contabilidade comunicarão, aos órgãos incumbidos da arrecadação e fiscalização de tributos da União, Estado ou Município, as características e os valores pagos, segundo o disposto no art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (MENDES, 2004, p. 158-162).

Sendo assim, demonstradas algumas das características atribuídas aos contratos administrativos, segundo dados colhidos na legislação e em livros que tratam do tema proposto, passa-se ao próximo título que integrará este trabalho e versará acerca de algumas das modalidades de contratos administrativos, conforme se verificará na sequência

### **2.2.3 Modalidades de contratos administrativos**

Dentre as modalidades de contratos administrativos existentes, Medauar (2006) cita algumas mais importantes, como, por exemplo, o contrato de obras públicas, contrato de serviços, contrato de compra, contrato de concessão e de permissão.

Meirelles (2013) elenca, além destes contratos acima mencionados, aqueles chamados contratos de fornecimento, de gerenciamento, de gestão, de programa, parceria e consórcio público.

Por sua vez, Gasparini (2006) explica que vários são os contratos administrativos existentes na legislação brasileira e que se deve citar, dentre os contratos de concessão, a existência do contrato de concessão de uso de bem público e do contrato de concessão de obra pública.

Além dessas espécies de contrato de concessão, destaca-se que há, ainda, a chamada concessão de serviço público (PIETRO, 2007) e também o contrato de parceria público privada (MEIRELLES, 2013).

Portanto, diante da variedade das modalidades de contratos administrativos, examinar-se-á na sequência somente aquelas que estão diretamente ligadas ao foco central deste estudo, quais sejam, a concessão, a concessão de serviço público e as parcerias público privadas.

#### **2.2.3.1 Concessão**

O contrato de concessão é considerado um ajuste em que a Administração Pública delega a um particular a execução remunerada de um serviço ou de uma obra pública ou cede a utilização do uso de bem público, para que este último seja explorado por sua conta e risco, mediante prazo e condições regulamentares e contratuais previamente estabelecidas (MEIRELLES, 2013).

Relata, neste sentido, Bastos (1994, p. 142) que esta é uma modalidade de contrato administrativo que consiste, portanto, no “[...] acordo pelo qual a

Administração delega ao particular a execução de serviço ou obra pública ou lhe cede o uso de um bem público”.

Cretella Júnior (2002, p. 388) explica que a expressão “concessão” tem duas definições diversas. Por isso:

Em seu sentido lato, *concessões* são atos que, em determinados casos concretos, constituem a favor de determinadas pessoas nova condição jurídica ou novo direito subjetivo.

Em sentido técnico, preciso, *concessão* é a transferência, temporária ou resolúvel, por pessoa coletiva de direito público, de poderes que lhe competem, para outra pessoa, singular ou coletiva, pública ou privada, a fim de que esta execute serviços por sua conta e risco, mas no interesse geral (grifo do autor).

Diante destas preliminares considerações, afirma-se, então, que o contrato de concessão leva à ideia de que alguém, desde que seja titular de algum bem, transfere a outrem algumas das faculdades a este relativas (CARVALHO FILHO, 1999).

Trata-se, conforme se verifica, de contrato que se diferencia da permissão, da admissão e da autorização (CRETELLA JÚNIOR, 2002).

Neste sentido, se posiciona, aliás, Blanchet (1995).

Afirma-se isso, porque a concessão, conforme já se destacou, trata-se de contrato administrativo no qual a Administração Pública transfere a outrem a execução de serviço, de obra ou de bem público (COELHO, 2004).

A admissão, por sua vez, é ato administrativo que se vincula ou se predetermina “[...] pela outorga que a Administração faz da fruição de serviço ou do uso de bem público ao particular que se encontra em determinada situação, fixada em lei ou regulamento” (CRETELLA JÚNIOR, 2002, p. 387).

De acordo com lições de Gasparini (2006), trata-se esta admissão de um ato administrativo vinculado em que a Administração Pública dá a oportunidade de o administrado ingressar em estabelecimento governamental, desde que tenha atendido às exigências previstas em lei ou desfrutar de um serviço público.

Já a permissão e a autorização devem ser consideradas como atos administrativos discricionários e pelos quais a autoridade competente dá o direito ao particular, em casos concretos, de exercer ou adquirir direitos (CRETELLA JÚNIOR, 2002).

Por isso, é a permissão um ato “[...] *vinculado ou discricionário, segundo o qual a Administração Pública outorga a alguém, que para isso se interesse, o direito*

*de prestar algum serviço público ou de usar, em caráter privativo, um bem público*” (grifo do autor), (GASPARINI, 2006, p. 85).

Já a autorização é um ato administrativo discricionário em que a Administração Pública outorga a outrem, que se interesse para tal, o direito de realizar certas atividades materiais que sem ela lhe seria vedada (GASPARINI, 2006).

Portanto, será através do contrato de concessão que o Estado possibilitará a outrem o direito de executar serviços e obras públicas ou, ainda, cederá a utilização de bem público (CRETELLA JÚNIOR, 2002).

Diante do exposto, salienta-se, então, que o contrato de concessão poderá ser classificado em três espécies, quais sejam: 1ª) contrato de concessão de serviço público; 2ª) contrato de concessão de serviço público precedido da execução de obra pública; e, 3ª) contrato de concessão de uso de bem público (CARVALHO FILHO, 1999).

Corroborando com este entendimento, declara Pietro (2007) que existem também os chamados contratos de concessão patrocinada e de concessão administrativa, ambos instituídos pela Lei nº 11.079/2004.

Por este motivo, leciona Meirelles (2013) que as parcerias público privadas, além de serem espécies de contrato de concessão, ocorrerão tanto na modalidade patrocinada quanto na administrativa, conforme se verificará na análise a ser realizada nos subtítulos seguintes.

#### *2.2.3.1.1 Concessão de serviço público*

A concessão de serviço público é uma espécie de contrato administrativo em que a Administração Pública (concedente) transfere a outrem (concessionário) o exercício de alguns serviços, para que este último execute em seu nome, por sua conta e risco (FIGUEIREDO, 2003).

Medauar (2006) partilha de entendimento semelhante e explica que tal modalidade contratual ocorre quando o Poder Público transfere a execução de um serviço público para uma pessoa jurídica ou para um consórcio de empresas.

Afirma-se, por isso, que este contrato administrativo ocorrerá mediante licitação (na modalidade concorrência) e será realizado por conta e risco do concessionário, que receberá a sua remuneração através de pagamento efetuado

pelo usuário do serviço (MEDAUAR, 2006).

Portanto, entende Coelho (2004, p. 214) que estes respectivos contratos são aqueles em que:

[...] a Administração Pública transfere aos particulares a execução de serviços públicos, mediante o pagamento de tarifa pelos usuários e sob a fiscalização do Poder Público<sup>4</sup>.

Dada sua relevância, têm disciplina constitucional (arts. 175, 21, XII<sup>5</sup>, e 30, V<sup>6</sup>, da CF) e são regulados pela Lei nº 8.987/95.

Dito isso, assinala-se que apesar de via de regra, a remuneração básica decorrer de tarifa paga pelo usuário do serviço público, pode ocorrer também através de outra forma que decorra da exploração do serviço (PIETRO, 2007).

Como se não bastassem tais informações, importante se faz registrar o conceito do contrato de concessão de serviço público que vem disposto no artigo 2º, inciso II, da Lei nº 8.987/1995, *in verbis*:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...];

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; (BRASIL, 1995).

Diante deste dispositivo, esclarece-se que a concessão de serviço público é um contrato que consiste na transferência da prestação do serviço público pelo Estado para o particular. Ocorrerá, então, mediante concorrência e, ainda, através de formalização de contrato por prazo determinado que será delegado à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que tenham competência para a realização do objeto da concessão (FARIA, 2004).

Apresentado o conceito desta espécie contratual, afirma-se, por conseguinte, que o objeto da concessão poderá ser a prestação de qualquer serviço

<sup>4</sup> “Art. 3º As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários” (BRASIL, 1995).

<sup>5</sup> “Art. 21. Compete à União: [...] XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;” (BRASIL, 1988).

<sup>6</sup> “Art. 30. Compete aos Municípios: [...] V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;” (BRASIL, 1988).

público<sup>7</sup>, já que nada dispõe a Lei nº 8.987/1995 quanto ao assunto (GASPARINI, 2006).

No entanto, frisa-se que “[...] não se caracteriza como concessão de serviço público a prestação de serviço não privativo da Administração Pública por terceiros, ainda que dependente de prévio licenciamento estatal [...]”, tal como ocorre, por exemplo, com lanchonetes, borracharias, dentre outros (GASPARINI, 2006, p. 363).

Feitas estas ponderações e visto, assim, no que consiste o contrato de concessão de serviço público, Justen Filho (2006, p. 509) ensina que este deve ser considerado “[...] um instrumento de implementação de políticas públicas”, pois se trata de uma “[...] manifestação da atividade administrativa contratual do Estado”.

Além disso, não se pode olvidar que é também “[...] um meio para realização de valores constitucionais fundamentais”, já que inserido na redação da própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conforme já mencionado anteriormente (JUSTEN FILHO, 2006).

Diante do exposto, passa-se então ao próximo subtítulo que tratará do conceito e de algumas particularidades das parcerias público privadas (PPP).

#### *2.2.3.1.2 Parcerias público privadas (PPP)*

Quando se trata das parcerias público privadas, importante se faz ressaltar, inicialmente, que estas podem ser consideradas, em princípio, como associações de capitais públicos e privados, conforme sua própria nomenclatura já indica, que possuem natureza contratual e por meio da qual são repartidos tanto o financiamento, quanto os riscos e os resultados de um empreendimento (ZYMLER; ALMEIDA, 2005).

Estas parcerias público privadas foram instituídas pela Lei nº 11.079/2004 e são, inclusive, uma modalidade do contrato de concessão, dispostas no artigo 2º desta mencionada legislação (MELLO, 2007), conforme se verifica, *in verbis*:

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

---

<sup>7</sup> Apesar da legislação nada dispor com relação ao conceito de serviço público, livros que tratam do assunto o conceituam como sendo um “[...] conjunto de atividades que a Administração presta visando o atendimento de necessidades que surgem exatamente em decorrência da vida social, própria do homem, embora também atendam interesses individuais. Trata-se, portanto, fundamentalmente da satisfação de algo que emerge da vida em sociedade” (BASTOS, 1994, p. 158).

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

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

§ 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

I – cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);

II – cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou

III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública (BRASIL, 2004).

Trata-se, portanto, de um contrato de concessão que ocorrerá na modalidade patrocinada ou administrativa, segundo se pode observar da redação do *caput*, do artigo 2º, da Lei nº 11.079/2004 (MEDAUAR, 2006).

A concessão patrocinada, nas lições de Pietro (2007, p. 269) é aquela espécie de concessão de serviço público, que vem prevista na Lei nº 11.079/2004 e deve ser considerada também uma forma de parceria público privada. “Nela se conjugam a tarifa paga pelos usuários e a contraprestação pecuniária do concedente (parceiro público) ao concessionário (parceiro privado).

Justen Filho (2006, p. 553) discorre, em síntese, que é através desta espécie de concessão denominada patrocinada que “[...] a prestação de um serviço público é delegada a um particular, o qual assumirá seu desempenho perante os usuários, de acordo com a disciplina já consagrada para a concessão comum”.

Já a concessão administrativa é aquela que tem por principal finalidade a prestação de serviço em que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, mas pode envolver a execução de obra pública ou fornecimento e instalação de bens. É, assim, modalidade de concessão prevista na Lei nº 11.079/2004 e na qual “[...] a remuneração básica é constituída por contraprestação feita pelo parceiro público ao parceiro privado” (PIETRO, 2007, p. 269).

Para Justen Filho (2006, p. 555) tal espécie de concessão deve ser entendida como “[...] um contrato administrativo por meio do qual um particular assume deveres complexos, relacionados com a prestação de serviços direta ou indiretamente em favor da Administração Pública [...]”, mas desde que haja “[...]”

remuneração total ou parcialmente proveniente dos cofres públicos”.

Dito isso, compreende-se, então, que as parcerias público privadas buscam, conforme a sua própria nomenclatura indica, parcerias entre a Administração Pública e empresários privados (GASPARINI, 2006).

Por este motivo, Gasparini (2006, p. 407) explica que:

Além disso, é sua intenção motivar com regras seguras e melhores atrativos econômicos, inexistentes nas atuais parcerias, a participação dos agentes privados e o aporte de recursos financeiros e tecnológicos de consecução do interesse público que, em termos de eficiência, com raras exceções, carece a Administração Pública. Com as PPPs, a Administração Pública deseja aproveitar a agilidade da atuação privada na execução do objeto da parceria uma vez contratada, pois livre de certas peias burocráticas.

Finalmente, destaca Meirelles (2003) que várias são as regras concernentes às parcerias público privadas inseridas na Lei nº 11.079/2004 e também na Lei nº 8.987/1995. Um exemplo disso se dá, portanto, com relação às cláusulas dos contratos de parcerias público privadas que veem descritas no artigo 23, da Lei nº 8.987/1995<sup>8</sup>.

Desta forma, apresentado o conceito, o objeto e algumas particularidades dos contratos de parceria público privada, passa-se ao item seguinte que analisará como ocorrerá tanto a formalização quanto a execução dos contratos administrativos.

---

<sup>8</sup> Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas: I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão; II - ao modo, forma e condições de prestação do serviço; III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço; IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas; V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações; VI - aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço; VII - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la; VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação; IX - aos casos de extinção da concessão; X - aos bens reversíveis; XI - aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso; XII - às condições para prorrogação do contrato; XIII - à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente; XIV - à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e XV - ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais. Parágrafo único. Os contratos relativos à concessão de serviço público precedido da execução de obra pública deverão, adicionalmente: I - estipular os cronogramas físico-financeiros de execução das obras vinculadas à concessão; e II - exigir garantia do fiel cumprimento, pela concessionária, das obrigações relativas às obras vinculadas à concessão.

## 2.2.4 Formalização e execução dos contratos administrativos

Apresentar-se-á neste subtítulo como ocorrerá a formalização e também a execução dos contratos administrativos, separadamente, para que o leitor possa melhor compreender este assunto e não confunda estas duas etapas, conforme se verificará na sequência.

### 2.2.4.1 Formalização dos contratos administrativos

Os contratos administrativos serão formalizados, segundo regras constantes na Lei de Licitações e Contratos, qual seja, a Lei nº 8.666/1993 e, em especial, observando-se o disposto nos seus artigos 60 a 64 (GASPARINI, 2006).

Para Medauar (2006, p. 218) esta referida formalização se refere “[...] ao modo como os contratos se exteriorizam, se expressam” e deve seguir algumas diretrizes expressas em lei.

Dentre essas diretrizes, importante se faz ressaltar, então, que além de se observarem as normas que regem o contrato administrativo celebrado entre a Administração Pública e outrem, deve-se atentar ao instrumento e conteúdo deste contrato administrativo, bem como às cláusulas essenciais ou necessárias e garantias para a execução do contrato (MEIRELLES, 2013).

Verifica-se, assim, que o contrato administrativo deverá ser formalizado, inicialmente, mediante um instrumento que se destine a comprovar a sua existência (GASPARINI, 2006).

Este instrumento é, via de regra, o “[...] *termo*, em livro próprio da repartição contratante, ou *escritura pública*, nos casos exigidos em lei (os relativos a direitos reais sobre imóveis, p. ex.)” (grifo do autor), (MEIRELLES, 2013, p. 232).

Frisa-se a expressão “via de regra”, pois o contrato verbal é exceção na Administração Pública, haja vista que os negócios administrativos necessitam de comprovação documental e registro nos órgãos de controle interno (MEIRELLES, 2013).

Afirma-se isso, pois “só pode haver *contrato verbal* (não escrito) para pequenas compras de pronto pagamento, feitas em regime de adiantamento, sendo nulo qualquer outro [...]” (grifo do autor), (MEDAUAR, 2006, p. 218).

No entanto, leciona Gasparini (2006, p. 659) que:

A Lei federal das Licitações e Contratos da Administração Pública indica exemplificadamente, no art. 62, como instrumentos de formalização do contrato: o *termo de contrato*, embora aí esteja mencionado *instrumento*, a *carta-contrato*, a *nota de empenho de despesa*, a *autorização de compra* e a *ordem de execução de serviço*. Esses instrumentos, portanto, não são os únicos, mas somente os mais comuns, podendo existir outros, como é o caso da nota fiscal.

Além deste instrumento, o contrato administrativo se formalizará quando verificado o seu conteúdo, que consiste na vontade das partes expressa no momento de sua formalização (MEIRELLES, 2013).

Por conseguinte, registra-se no tocante às cláusulas essenciais ou necessárias, que estas são as cláusulas que definirão o objeto do contrato administrativo, bem como os seus elementos característicos, o regime de execução da obra ou serviço, a modalidade de fornecimento, o preço e condições de pagamento, dentre outros (MEIRELLES, 2013).

Carvalho Filho (1999, p. 152) explica, portanto, que tais cláusulas são as:

[...] indispensáveis à validade do negócio jurídico. As cláusulas que não têm esse condão, e que variam em conformidade com a natureza do contrato, são consideradas *acidentais*.

Deve o contrato conter necessariamente algumas cláusulas, e estas estão relacionadas no art. 55 do Estatuto. Encontram-se na relação, dentre outras, a que defina o objeto e suas características; que indique o regime de execução, bem como o preço e condições de pagamento; que demarque os prazos; que aponte os recursos; que fixe a responsabilidade das partes, etc.

Registra-se, finalmente, que se deverá observar para a formalização do contrato administrativo, algumas garantias, como, exemplificadamente, o caução, o seguro garantia, a fiança bancária, o seguro de pessoas e bens e o compromisso de entrega de material, produto ou equipamento de fabricação ou produção de terceiros estranhos ao contrato (MEIRELLES, 2013).

Por isso, relata Carvalho Filho (1999) que tais garantias servirão para que o contrato seja cumprido, mas desde que haja previsão anterior.

Analisada, assim, como ocorrerá a formalização do contrato administrativo, estuda-se na sequência como se dará a sua execução.

#### 2.2.4.2 Execução do contrato administrativo

A execução do contrato administrativo ocorrerá quando as partes que celebraram tal negócio jurídico, cumprirem as suas cláusulas (MEIRELLES, 2013).

Além disso, tal execução se dará quando houver a realização do objeto do contrato, a constatação da perfeição técnica dos trabalhos, dos prazos contratuais, das condições de pagamento e tudo o que tiver sido estabelecido no ajuste realizado entre a Administração Pública e o contratado (MEIRELLES, 2013).

Por isso, afirma-se que tal execução se refere aos direitos e obrigações das partes, ao acompanhamento da execução do contrato, recebimento de seu objeto e/ou extinção, prorrogação e renovação do contrato, dependendo de cada situação em particular (MEIRELLES, 2013).

A extinção do contrato administrativo se refere à cessação do vínculo obrigacional existente entre as partes, em decorrência do integral cumprimento das cláusulas contratuais, pelo rompimento (rescisão<sup>9</sup> ou anulação<sup>10</sup>), conclusão do objeto, ou término do prazo estipulado (MEIRELLES, 2013).

A prorrogação do contrato administrativo é o prorrogamento de sua vigência além do prazo inicial, com o mesmo contratado e mesmas condições estabelecidas anteriormente e, não pode ser confundida com a prorrogação dos prazos para execução do objeto contratado (MEIRELLES, 2013).

Já, a renovação do contrato administrativo é a inovação total ou parcial do ajuste celebrado entre a Administração Pública e o contratado, desde que se mantenha o objeto inicial (MEIRELLES, 2013).

Gasparini (2006) explica, portanto, que tal execução do contrato administrativo está disposta nos artigos 66 a 76, da Lei nº 8.666/1993 e preocupa-se com uma série de regras dispostas na legislação brasileira pátria vigente.

Sendo assim, como não se tem por finalidade estender demasiadamente esta pesquisa, já que este é assunto bastante extenso, passa-se ao item seguinte que analisará no que consiste a inexecução, revisão e rescisão dos contratos administrativos.

## **2.2.5 Inexecução, revisão e rescisão dos contratos administrativos**

---

<sup>9</sup> A rescisão será tratada adiante no item 2.2.5 deste trabalho e, mais especificamente, no item 2.2.5.3.

<sup>10</sup> A anulação ocorre quando houver ilegalidade na formalização do contrato administrativo ou em uma de suas cláusulas essenciais (MEIRELLES, 2013).

Este último subtítulo apresentará no que consiste a inexecução, a revisão e rescisão dos contratos administrativos, separadamente, para que melhor possa se compreender cada um destes institutos e suas peculiaridades.

#### 2.2.5.1 Inexecução dos contratos administrativos

Haverá a inexecução dos contratos administrativos, quando as partes contratantes, depois de emitirem a sua vontade formadora contratual, deixarem de cumprir as cláusulas que pactuaram, ou seja, não executarem fielmente o contrato e/ou desrespeitarem as normas a que se obrigaram (CARVALHO FILHO, 1999).

Explica, neste sentido, Meirelles (2013, p. 249) que a inexecução eu também chamada de inadimplência do contrato administrativo:

[...] é o descumprimento de suas cláusulas, no todo ou em parte. Pode ocorrer por ação ou omissão, culposa ou sem culpa, de qualquer das partes, caracterizando o retardamento (mora) ou descumprimento integral do ajustado. Qualquer dessas situações pode ensejar responsabilidades para o inadimplente e até mesmo propiciar a rescisão do contrato, como previsto na lei (arts. 77 a 80).

Esta é uma situação que se caracteriza, portanto, pela falta de cumprimento, ou seja, pelo “[...] *descumprimento parcial ou total, do contrato, com ou sem culpa da parte inadimplente*” e que vem “[...] regulada pela Lei federal das Licitações e Contratos da Administração Pública na Seção V do Capítulo III [...]” (grifo do autor), (GASPARINI, 2006, p. 698).

A inexecução com culpa ou também denominada de inexecução culposa é aquela em que uma ou ambas as partes deixam de observar regras contratuais que foram estabelecidas anteriormente culposamente (CARVALHO FILHO, 1999).

Não interesse se agiram com culpa em sentido estrito (ação ou omissão com imprudência, imperícia ou negligência) ou mediante dolo. Caso isso ocorra, “desobedecido o ajuste, considera-se a parte inadimplente de forma culposa” (CARVALHO, 1999, p. 155-156).

Por isso, explica Gasparini (2006) que a inexecução culposa do contrato administrativo, é aquela que decorre de certo comportamento de uma das partes, comportamento que estará eivado, na maioria dos casos, de negligência, imprudência e imperícia.

Meirelles (2013, p. 250) declara, por seu turno, que a inexecução sem culpa ou inadimplência sem culpa:

[...] é a que decorre de atos e fatos estranhos à conduta da parte, retardando ou impedindo totalmente a execução do contrato. Nesse caso, embora ocorra a inadimplência e possa haver rescisão do contrato, *não haverá responsabilidade alguma para os contratantes*, porque aqueles eventos atuam como *causas justificadoras da inexecução do contrato* (grifo do autor).

Discorre, neste sentido, Gasparini (2006) que a inexecução sem culpa é a que se configura pelo descumprimento do ajuste em decorrência de comportamento alheio à vontade da parte, tal como ocorre, por exemplo, nos casos de caso fortuito e força maior.

Portanto, afirma-se que a inexecução sem culpa ocorrerá quando qualquer uma das partes não conseguir cumprir o contrato nas condições em que foi celebrado, em virtude de fatos supervenientes que impediram ou dificultaram a conclusão contratual (CARVALHO FILHO, 1999).

Demonstrado, deste modo, no que consiste a inexecução ou inadimplência do contrato administrativo e quais as suas duas modalidades, passa-se então ao subtítulo seguinte e que analisará o conceito e algumas das particularidades inerentes à revisão dos contratos administrativos.

#### 2.2.5.2 Revisão dos contratos administrativos

A revisão dos contratos administrativos ocorrerá sempre que houver qualquer alteração nas condições de sua execução, seja por interesse da Administração Pública ou em decorrência da superveniência de fatos novos que acabem resultando na inexecuibilidade do ajuste firmado anteriormente (MEIRELLES, 2013).

Partilha deste mesmo entendimento, Carvalho Filho (1999) quando esclarece que esta revisão modifica as condições de execução do contrato administrativo. Por isso, poderá ser uma revisão do preço ajustado, por exemplo, já que cabe à Administração Pública zelar pelo equilíbrio financeiro e contratual.

Meirelles (2013, p. 259) relata, então, que:

A primeira hipótese surge quando o interesse público exige a alteração do projeto ou dos processos técnicos de sua execução, com aumento dos encargos ajustados; a segunda, quando sobrevêm atos do Governo ou fatos materiais imprevisíveis pelas partes que dificultam ou agravam, de modo excepcional, o prosseguimento e a conclusão do objeto do contrato, por obstáculos intransponíveis em condições normais de trabalho ou por encarecimento extraordinário das obras e serviços a cargo do particular contratado, que impõem uma *recomposição dos preços ajustados*, além do reajuste prefixado (grifo do autor).

Independentemente de uma ou outra situação, o que se verifica é que haverá a revisão do contrato administrativo nos dois casos (MEIRELLES, 2013).

Aliás, mister se faz destacar que não se pode confundir revisão com reajuste dos contratos administrativos (MEIRELLES, 2013).

O reajuste do preço, diferentemente da revisão dos contratos administrativos é uma fórmula preventiva que serve para ser utilizada “[...] pelas partes já ao momento do contrato, com vistas a preservar os contratados dos efeitos do regime inflacionário” (CARVALHO FILHO, 1999, p. 150).

Analisado, assim, o conceito e algumas peculiaridades relativas à revisão dos contratos administrativos e demonstrada a diferença existente entre esta e o reajuste, passa-se ao próximo e último subtítulo deste trabalho que tratará da rescisão dos contratos administrativos.

#### 2.2.5.3 Rescisão dos contratos administrativos

A rescisão dos contratos administrativos ocorrerá sempre que se observar o fim da eficácia contratual antes de encerrar-se o término de seu prazo de vigência (MEDAUAR, 2006).

Corroborando com este entendimento, destaca Meirelles (2013, p. 260) que esta rescisão deve ser considerada como sendo:

[...] o desfazimento do contrato durante sua execução por inadimplência de uma das partes, pela superveniência de eventos que impeçam ou tornem inconveniente o prosseguimento do ajuste ou pela ocorrência de fatos que acarretem seu rompimento de pleno direito.

As leis de contratações administrativas geralmente apresentam uma relação de motivos ensejadores da rescisão do contrato, mas essa enumeração não é exaustiva, visto que o regulamento do serviço, o caderno de encargos do órgão interessado e o próprio contrato podem acrescentar outros ao elenco legal. O essencial é que, ressalvada a hipótese de *rescisão por interesse público*, que é implícita, a lei, as normas regulamentares ou o próprio contrato indiquem expressamente os casos permissivos de rompimento do ajuste, fora dos quais este não se justifica (grifo do autor).

Dito isso, afirma-se, então, que a rescisão dos contratos administrativos vem expressa no artigo 79, incisos I a III, da Lei nº 8.666/1993<sup>11</sup> e elenca três dentre suas

---

<sup>11</sup> “Art. 79. A rescisão do contrato poderá ser: I - determinada por ato unilateral e escrito da Administração, nos casos enumerados nos incisos I a XII e XVII do artigo anterior; II - amigável, por acordo entre as partes, reduzida a termo no processo da licitação, desde que haja conveniência para a Administração; III - judicial, nos termos da legislação;” (BRASIL, 1993).

espécies, quais sejam, a rescisão unilateral, a rescisão amigável e a rescisão judicial (PIETRO, 2007).

Meirelles (2013) registra, aliás, que a rescisão unilateral pode ser também chamada de rescisão administrativa, pois efetivada por ato próprio da Administração Pública; que a rescisão amigável é a que se dá por acordo entre as partes contratantes; e, que a rescisão judicial é a que acontecerá por intermédio de decisão judicial.

Ademais, importante se faz ressaltar que para Meirelles (2013, p. 260) há também a existência de outra modalidade de rescisão dos contratos administrativos – rescisão de pleno direito. Esta é a espécie que ocorrerá mediante “[...] *declaração da ocorrência de fato previsto como extintivo do contrato [...]*”, (grifo do autor).

Sendo assim, apresentados, sucintamente, alguns aspectos concernentes à Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993), às licitações públicas e aos contratos administrativos, passa-se ao capítulo seguinte que examinará um estudo de caso sobre a “Definição da matriz de risco na concessão de serviço de transporte público no município de Florianópolis/SC”, foco central desta pesquisa.

### **3 ESTUDO DE CASO: A MATRIZ DE RISCO NA CONCESSÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC**

Neste capítulo apresentamos um estudo de caso que tratará de alguns aspectos concernentes à definição da matriz de risco na concessão do serviço de transporte público no município de Florianópolis/SC.

Por isso, antes de adentrar no assunto supracitado, demonstrar-se-ão algumas informações com relação ao município de Florianópolis, bem como no tocante às particularidades do risco nas concessões de serviços públicos.

Finalmente, tratar-se-á do edital de licitação na concessão do serviço de transporte público no município de Florianópolis/SC e da inexistência da matriz de risco neste caso, como também da importância da matriz de risco nas concessões de serviços públicos e dos problemas decorrentes desta respectiva inexistência.

#### **3.1 O MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC**

O Anexo III, do Edital de Concorrência e Concessão de Serviços Públicos do Transporte Coletivo Urbano de Passageiros do Município de Florianópolis/SC, datado em 20 de setembro de 2013 fornece algumas informações com relação ao Município de Florianópolis que servem para “[...] subsidiar os participantes da licitação na análise do objeto da concorrência e na elaboração de suas propostas” (FLORIANÓPOLIS, 2013, p. 2).

Por isso, realizar-se-á, na sequência, uma breve análise no tocante às características gerais deste respectivo município, bem como sobre a sua geografia, economia e infraestrutura.

##### **3.1.1 Características**

Dentre as variadas características gerais do Município de Florianópolis, abordam-se, nos subtítulos a seguir, a sua etimologia e demografia, para que o leitor compreenda algumas das particularidades e especificidades da capital do Estado de Santa Catarina.

### 3.1.1.1 Etimologia

A região de Florianópolis, atualmente situada no Estado de Santa Catarina, foi habitada, pela primeira vez, pelos índios tupis guaranis que desenvolviam, àquela época, não somente as práticas de agricultura, mas também de pesca e coleta de moluscos para a sua subsistência (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Encontram-se indícios da presença dos índios tupis guaranis tanto nos sambaquis quanto em sítios arqueológicos, cujos registros datam de 4.800 a.C (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Foi no início do século XVI que se observam também “[...] embarcações que demandavam à Bacia do Prata [...]” e que “[...] aportavam na Ilha de Santa Catarina para abastecerem-se de água e víveres” (FLORIANÓPOLIS, 2013, p. 3).

No entanto, foi apenas em, aproximadamente, 1675 que Francisco Dias Velho juntamente com sua família e seus agregados, possibilitou a povoação desta ilha com fundação de Nossa Senhora do Desterro e atualmente conhecida como Florianópolis (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Verifica-se, inclusive, que:

Depois da morte de Dias Velho a Ilha permaneceu abandonada por alguns anos. Mas a necessidade de povoamento da região, para garantia de seu domínio, era uma preocupação dos portugueses. Tinha no povoado de 27 casas. O nome da localidade era Nossa Senhora do Desterro, a elevação à condição de freguesia aconteceu em 1714 e à categoria de vila em 1726. Nessa época, alguns paulistas tiveram autorização para ocupar o estado. Contudo, na Ilha, a preocupação permanecia insignificante (FLORIANÓPOLIS, 2013, p. 3).

Depois de vinte anos esse quadro acima citado se modificou com a vinda dos colonizadores açorianos à Nossa Senhora do Desterro. Por isso, verifica-se que foi a partir desta data que aumentou o fluxo de paulistas e de vicentistas que acabaram ocupando vários pontos do litoral (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Em 1726 Nossa Senhora do Desterro foi elevada à categoria de vila e se desmembrou de Laguna a quem fazia parte até então (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Por sua vez, assinala-se que a ilha de Santa Catarina foi ocupada militarmente a partir do ano de 1737 e quando se passou a observar a construção de fortalezas para a defesa do seu respectivo território (FLORIANÓPOLIS, 2013).

O fato de ter sido ocupada militarmente e de serem erguidas fortalezas em sua região, desencadeou um importante passo na ocupação da ilha, pois foi a partir deste momento que “[...] tiveram prosperidade a agricultura e a indústria

manufatureira de algodão e linho, permanecendo, ainda hoje, resquícios desse passado [...]", principalmente "[...] no que se refere à confecção artesanal de farinha de mandioca e das rendas de bilro" (FLORIANÓPOLIS, 2013, p. 3).

Nesta mesma época, qual seja, em meados do século XVIII, verificava-se também a implantação das chamadas armações para a pesca de baleias, a exemplo da Armação da Piedade localizada em Governador Celso Ramos e da Armação do Pântano do Sul em Florianópolis. O óleo extraído destas baleias era comercializado pela Coroa fora de Santa Catarina, mas não trazia nenhum benefício econômico para a região (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Foi, destarte, no século XIX que Desterro elevou-se à categoria de cidade e quando se tornou Capital da Província de Santa Catarina. Assim, "[...] inaugurou um período de prosperidade, com o investimento de recursos federais" (FLORIANÓPOLIS, 2013, p. 3).

Neste período, projetou-se, então, a melhoria do porto e também a construção de edifícios públicos, dentre outras obras urbanas que geraram a modernização política e a organização das atividades culturais (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Dito isso, afirma-se, ainda, que:

As resistências locais ao novo governo provocaram um distanciamento do governo central e a diminuição dos seus investimentos. A vitória das forças comandadas pelo Marechal Floriano Peixoto determinaram, em 3 de outubro de 1894, a mudança do nome da cidade para Florianópolis, em homenagem ao marechal (FLORIANÓPOLIS, 2013, p. 3).

Destaca-se, inclusive, que o plano da cidade surgiu a partir da Praça 15 de novembro e se estendeu até o pé da colina da catedral. A articulação dos bairros e dos subúrbios se realizou por intermédio de ruas ou avenidas que tinham um longo e sinuoso traçado e se localizavam entre o mar e as encostas dos morros (FLORIANÓPOLIS, 2013).

"Apesar das sensíveis modificações, que construções modernas introduziram, a paisagem urbana guarda ainda muito do aspecto arquitetônico colonial" (FLORIANÓPOLIS, 2013, p. 4).

Por este motivo, destaca-se que a cidade, ao entrar no século XX, passou a sofrer algumas profundas modificações, principalmente em decorrência da construção civil que foi um dos ramos que mais gerou suportes econômicos (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Ressalta-se, aliás, que "a implantação das redes básicas de energia elétrica

e do sistema de fornecimento de água e captação de esgotos somou-se à construção da Ponte Governador Hercílio Luz, como marcos do processo de desenvolvimento urbano” (FLORIANÓPOLIS, 2013, p. 4).

Feitas, portanto, tais considerações com relação à etimologia do Município de Florianópolis/SC, registra-se, finalmente, que:

Florianópolis tem sua economia alicerçada nas atividades do comércio, prestação de serviços, indústria de transformação e turismo. Recentemente a indústria do vestuário e a informática vem se tornando também setores de grande desenvolvimento. Dentre os atrativos turísticos da capital salientam-se hoje, além das magníficas praias, e rústicas trilhas pelo interior da ilha, as pitorescas localidades onde se instalaram as primeiras comunidades de imigrantes açorianos, tais como o Ribeirão da Ilha, a Lagoa da Conceição, Santo Antônio de Lisboa, além do próprio centro histórico da cidade de Florianópolis, o excepcional conjunto de fortalezas oitocentistas, quase todo já restaurado, e sítios arqueológicos pré-históricos, que remontam a 4 mil anos (FLORIANÓPOLIS, 2013, p. 4).

Diante do exposto, passa-se então ao item seguinte que analisará a demografia desta cidade.

### 3.1.1.2 Demografia

Florianópolis é, atualmente, a capital do Estado de Santa Catarina e se destaca por ser a capital brasileira com um dos melhores índices de desenvolvimento humano, de acordo com a metodologia utilizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Este índice de 0,847 indica que Florianópolis é também a terceira cidade brasileira com melhor qualidade de vida, depois de São Caetano do Sul e Águas de São Pedro, cidades localizadas no Estado de São Paulo (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Verifica-se, portanto, que Florianópolis é considerada como uma cidade polo do aglomerado urbano e possui população de 453.261 (quatrocentos e cinquenta e três mil e duzentos e sessenta e um) habitantes, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística no ano de 2013 (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Trata-se, ainda, de cidade que foi criada com a finalidade de “[...] dinamizar as soluções dos problemas urbanos comuns”, através da Lei Complementar n 162/1998 e que é composta por doze distritos que se concentram na ilha (FLORIANÓPOLIS, 2013, p. 4).

Além disso, possui 85 (oitenta e cinco) bairros na ilha e 9 (nove) no

continente, sendo considerados como mais populosos, o Centro, Capoeiras e Trindade (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Apresentada, assim, uma síntese da demografia do Município de Florianópolis, analisa-se no subtítulo seguinte a sua geografia.

### 3.1.2 Geografia

Florianópolis possui uma totalidade de doze limites geográficos, quais sejam, Canasvieiras, Cachoeira do Bom Jesus, Ingleses do Rio Vermelho, São João do Rio Vermelho, Ratoles, Santo Antônio de Lisboa, Sede (Centro), Lagoa da Conceição, Ribeirão da Ilha, Pântano do Sul, Campeche e Barra da Lagoa (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Sobre as suas coordenadas geográficas, ressalta-se que:

Está localizado entre os paralelos de 27°50' de latitude sul e entre os medianos de 48°25' de longitude oeste. Florianópolis, possui em seu cenário natural, praias, promotórios, costões, restingas, manguezais e dunas. Sua morfologia é descontínua, formada por cristais montanhosos que chegam a 532 metros de altitude no morro do Ribeirão da Ilha. Os limites geográficos na parte da ilha são: a leste pelo Oceano Atlântico e algumas ilhas importantes para a reprodução da biodiversidade terrestre, marinha e locais de pesca. O lado oeste da ilha é banhada pelas águas da Baía Sul e Baía Norte. E os da parte continental são: a leste pelas duas baías e oeste com o Município de São José (FLORIANÓPOLIS, 2013, p. 7).

A ilha tem uma forma alongada, estreita e com um comprimento médio de 56 km (cinquenta e seis quilômetros) e largura média de 18 km (dezoito quilômetros), (FLORIANÓPOLIS, 2013).

“Com litoral bastante recortado, possui várias enseadas, pontas, ilhas, baías e lagoas. A ilha está situada de forma paralela ao continente, separadas por um estreito canal” (FLORIANÓPOLIS, 2013, p. 7).

Sobre o seu relevo, destaca-se que Florianópolis é formada por cristas montanhosas e descontínuas, servindo, então, como divisor de águas (FLORIANÓPOLIS, 2013).

As altitudes variam entre 400 (quatrocentos) a 532 (quinhentos e trinta e dois) metros de altitude, sendo o ponto mais alto localizado no morro do Ribeirão, que conta com 532 (quinhentos e trinta e dois) metros de altitude (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Além dessas montanhas, “[...] surgem esparsas planícies, em direção leste e na porção noroeste da ilha”, sendo que “na face leste da ilha, há presença de dunas

formadas pela ação do vento.” (FLORIANÓPOLIS, 2013, p. 7).

Sobre as praias situadas na Ilha, ressalta-se que 100 (cem) foram as catalogadas (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Por fim, destaca-se com relação ao clima, que as estações do ano são bem características, motivo pelo qual tanto o verão quanto o inverno são bem definidos, e outono e primavera muito semelhantes. Por isso, Florianópolis é considerada a quarta capital mais fria do Brasil, depois de Curitiba, Porto Alegre e São Paulo (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Apresentados estes aspectos, passa-se então ao título subsequente que tratará da economia do município de Florianópolis/SC.

### 3.1.3 Economia

Quando se analisa a economia do município de Florianópolis, verifica-se que este se encontra na posição 114 dentre as cidades mais dinâmicas do país e em quinto lugar no Estado de Santa Catarina (FLORIANÓPOLIS, 2013).

O município de Florianópolis se encontra, ainda, em oitavo lugar entre as cidades mais desenvolvidas no *ranking* estadual e em centésimo vigésimo quinto no *ranking* nacional, conforme dados do ano de 2006 (FLORIANÓPOLIS, 2013).

A economia de Florianópolis:

[...] reside principalmente no exercício do comércio e prestação de serviços, além das atividades ligadas à tecnologia, informática e ao turismo. O comércio e a prestação de serviços dominam amplamente a economia local, com uma fatia de 83%, restando 12% às indústrias de transformação e apenas 5% à agropecuária e a pesca. Entre as atividades industriais destaca-se a indústria de cerâmica.

A economia de Florianópolis registrou uma renovação com o crescimento do setor de tecnologia da informação. Atualmente, as empresas desse setor formam o grupo que mais fatura e o segundo que mais paga Imposto sobre Serviços (INSS) no município. Dados do Departamento de Tributos da Secretaria Municipal da Receita do município, o setor de tecnologia da informação faturou em 2007, aproximadamente R\$ 476 milhões e em 2009 faturou cerca de R\$ 840 milhões o que representa uma evolução de 48% em relação a 2006. Para o município, esse crescimento representou R\$ 9,9 milhões em INSS em 2007 e outros R\$ 9,2 milhões em 2006, quando a tecnologia foi a atividade organizada que mais arrecadou o tributo sobre serviços em Florianópolis (FLORIANÓPOLIS, 2013, p. 10).

Afirma-se também que a região sudeste do Estado de Santa Catarina, a que pertence o município de Florianópolis, tem um PIB de R\$ 13,2 bilhões e que corresponde a, aproximadamente, 14% do PIB do Estado (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Florianópolis é considerada, então, “[...] responsável praticamente pela metade do PIB da região, considerando os dados do ano de 2006 divulgados pela FIESC – Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina”, sendo mister destacar que “[...] o PIB da capital catarinense somente é menor que o PIB do Município de Joinville, maior cidade do Estado” (FLORIANÓPOLIS, 2013, p. 10-11).

Registra-se, por fim, que a capital continua sendo um dos principais destinos turísticos do Brasil, motivo pelo qual é muito frequentada por turistas estrangeiros, segundo dados do Santur, que é o órgão de turismo do governo do Estado de Santa Catarina (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Dito isso, passa-se a analisar o próximo e último subtítulo que tratará da infraestrutura, matéria esta que está diretamente ligada ao foco central deste estudo e que refere-se à concessão do serviço de transporte público no município de Florianópolis/SC.

### **3.1.4 Infraestrutura**

Dentre os aspectos da infraestrutura do município de Florianópolis a serem por ora analisados, destaca-se que se realizará uma breve síntese acerca dos terminais de transporte, do sistema viário e do transporte coletivo municipal, conforme se verificará na sequência.

#### **3.1.4.1 Terminais de transporte**

O município de Florianópolis possui nove terminais de transporte em operação (FLORIANÓPOLIS, 2013).

O Terminal Rodoviário Rita Maria é o que opera com linhas intermunicipais, interestaduais, nacionais e internacionais; e, o Terminal Cidade de Florianópolis é o que opera com linhas intermunicipais da Grande Florianópolis (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Além desses dois terminais supracitados, o município de Florianópolis tem mais nove terminais de integração (TI) e que são utilizados pelo Sistema Integrado de Transporte Urbano (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Estes terminais são os seguintes: a) Terminal de Integração Canasvieiras (TICAN); b) Terminal de Integração Capoeiras – TICAP – sem uso; c) Terminal de

Integração Centro – TICEN; d) Terminal de Integração Lagoa da Conceição – TILAG; e) Terminal de Integração Jardim Atlântico – TIJAR – sem uso; f) Terminal de Integração Rio Tavares – TIRIO; g) Terminal de Integração Saco dos Limões – TISAC – sem uso; h) Terminal de Integração Santo Antônio de Lisboa – TISAN; e, i) Terminal de Integração Trindade – TITRI (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Dito isso, passa-se ao subtítulo seguinte que apresentará como funciona o sistema viário do município de Florianópolis/SC.

#### 3.1.4.2 Sistema viário

O município de Florianópolis é cortado, em seu sentido norte-sul, pela Rodovia SC 401 e que liga a cidade às praias (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Por isso, afirma-se que:

O Sistema Viário possui uma forte estrutura radial. O sistema viário utilizado pelo serviço de transporte coletivo segue o sistema viário principal e ainda a estrutura dada pela localização dos seis Terminais de Integração ativos. Na região central, considerando o centro expandido, o atendimento é feito pelos Terminais TICEN (Terminal de Integração Centro), TITRI (Terminal de Integração Trindade) e o TISAC (Terminal de Integração Saco dos Limões), tendo como importantes vias as seguintes: Ponte Gov. Pedro Ivo Campos, Rodovia Gov. Gustavo Richard, Av. Mauro Ramos, Av. Beira Mar Norte, Rodovia Gov. Aderbal Ramos da Silva, Rodovia BR 282, Rodovia SC 401 e Av. Rio Branco. A região norte é área de influência dos Terminais TISAN (Terminal de Integração Santo Antônio) e TICAN (Terminal de Integração Canasvieiras), tendo como principais vias as seguintes: Rodovia SC 401 e Rodovia SC 404 (FLORIANÓPOLIS, 2013, p. 16).

A região leste da cidade possui o Terminal de Integração chamado de TILAG, isto é, Terminal de Integração Lagoa da Conceição e que tem como principais vias a Avenida Afonso Dalambert Neto, a Avenida das Rendeiras, a Rua Vereador Osni Ortiga, a Rua Laurindo Januário da Silveira, a Estrada da Barra da Lagoa, a Rodovia SC 404 e a Rodovia SC 406 (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Os terminais que se localizam no continente, quais sejam, o TIJAR – Terminal de Integração Jardim Atlântico –; e, o TICAP – Terminal Integrado de Capoeiras –, estão desativados e, portanto, não fazem parte da “[...] concessão para administração dos Terminais Urbanos do Municípios” (FLORIANÓPOLIS, 2013, p. 16).

Sendo assim, destaca-se, finalmente, que dentre as principais vias que dão acesso às ligações entre o continente e a ilha são: 1) a Rua Fulvio Aducci; 2) a Rua Santos Saraiva; 3) a Avenida Governador Ivo Silveira; 4) a BR 282; e, 5) a Ponte

Pedro Ivo Campos (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Isto posto, passa-se ao próximo e último subtítulo deste item que tratará brevemente do transporte coletivo municipal.

#### 3.1.4.3 Transporte coletivo municipal

O transporte coletivo do município de Florianópolis/SC é operado, conforme se destacou anteriormente, por um sistema de transporte integrado e que conta com nove terminais de integração, sendo que dois se encontram desativados (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Por isso, afirma-se que o município busca modernizar a prestação de serviços de transporte coletivo urbano no município (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Desta forma, apresentadas algumas particularidades concernentes às características (etimologia e demografia), como também referentes à geografia, economia e infraestrutura de Florianópolis, passa-se ao título seguinte que adentrará mais especificamente na matéria que é foco deste capítulo, qual seja, o risco nas concessões de serviços públicos.

### 3.2 O RISCO NAS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Antes de analisar no que consiste o risco nas concessões de serviços públicos, importante se faz ressaltar que a expressão “risco” indica o perigo ou a possibilidade de perigo e, em sentido jurídico, a possibilidade de se perder ou de ser responsabilizado por prejuízo causado a outrem (CASTRO, 1995).

Castro (1995) explica que destas noções supracitadas, deve-se compreender, então, que o risco apresenta duas concepções distintas, quais sejam, a que lhe atribui um caráter negativo e a que lhe confere um sentido jurídico.

Afirma-se isso, porque o caráter negativo do risco representa o perigo que se verifica na “[...] desutilidade, ou seja, a ser evitado, a menos por aqueles que sejam propensos a risco!” (CASTRO, 1995, p. 263).

Por sua vez, registra-se que a noção jurídica do termo risco está diretamente ligada à ideia de perda, de dano ou prejuízo e a consequente responsabilização. Portanto, quem gera danos responde por eventuais perdas e danos dele decorrentes (CASTRO, 1995).

Desta forma, leciona Castro (1995, p. 263) que:

Já sabemos, assim, que o risco provoca uma “desutilidade” – ou seja, é uma comodidade com sinal invertido – estando a ele associada uma eventualidade negativa (o custo por perda ou dano). Por essa razão, a grande maioria dos indivíduos estará disposta a pagar para livrar-se do risco. Em suma, o risco é uma comodidade que um paga para não ter.

No campo econômico, a conotação negativa do risco serve apenas para explicar a razão por que, em geral, se exige uma compensação pelo risco. A maiores riscos estão, via de regra, associadas mais altas expectativas de retorno. Por isso, a noção econômica de risco é a de contingência, a qualidade de uma coisa ou acontecimento que pode vir a ser ou não ser. Risco é contingência.

Afirma-se, por conseguinte, que dois aspectos do risco devem ser destacados, quais sejam, a noção de futuro e a noção de que se terão várias possibilidades dele decorrentes (CASTRO, 1995).

O risco não existe no passado, pois o passado é certo. Só o futuro é contingente. Assim, frisa-se que os riscos estão sempre além do momento presente e, portanto, “[...] os acontecimentos vindouros se apresentam não só em alternativas polares (ser ou não ser), mas podem, também, ser vistos como contingências [...]” que serão “[...] distribuídas numa gama de possibilidades que, estaticamente, se chama de curva ou distribuição de probabilidades” (CASTRO, 1995, p. 263).

Pode-se dizer, diante do exposto, que quando as pessoas conhecem a natureza de um risco de forma antecedente e verificando a sua regularidade, acabam dominando a distribuição de suas probabilidades (CASTRO, 1995).

Para Frank Knight, um economista da Universidade de Chicago e pioneiro na investigação com relação à natureza do risco, há que se diferenciar este último da incerteza, uma vez que o risco é uma contingência de probabilidades conhecidas, conquanto a incerteza deve ser considerada um termo referente ao imponderável (CASTRO, 1995).

Neste sentido, leciona Moreira (2007) que ao se adentrar em um raciocínio mais específico, verifica-se, então, a classificação de Frank Knight que dissocia os riscos das incertezas. Neste caso, tal economista afirma que enquanto as incertezas são mensuráveis, os riscos são estimados e projetados.

Para ele, “a prévia determinação dos riscos permite a sua quantificação econômica (a apreciação dos custos deles oriundos e do preço a ser pago para a sua prevenção e/ou indenização)”. Por este motivo, “não obstante ser incerta a sua ocorrência, os riscos são determináveis e quantificáveis” (MOREIRA, 2007, p.4).

Outro economista americano, Irving Fischer, assinala que era frequente a

discussão acerca do imponderável. Por isso, ele preferia entender que tanto os fenômenos físicos quanto os econômicos eram “[...] teoricamente previsíveis, ou seja, passíveis de previsão no caso de todos os elementos da conjuntura futura serem controlados com informação disponível” (CASTRO, 1995, p. 264).

Dito isso, afirma-se que para este economista “[...] os riscos remanescentes seriam sempre fruto de algum grau de ignorância do observador sobre algumas variáveis intervenientes no fenômeno futuro objeto de sua previsão” (CASTRO, 1995, p. 264).

Destaca-se, ainda, que a moderna teoria do caos e que está associada à matemática dos fractais, parece ser a razão a Irving Fischer, pois, salvo por interferência de uma forma metafísica, são os fenômenos aparentemente imprevisíveis aqueles que decorrem de fatos, de pequenos detalhes ou de aspectos que foram esquecidos por uma suposta improbabilidade (CASTRO, 1995).

Sendo assim, a noção de risco deve ser entendida, sob o aspecto econômico, como sendo uma contingência de evento futuro e definido por uma distribuição de probabilidades de ocorrência que, aliás, depende de forma estatística e grau de informação do observador (CASTRO, 1995).

Há quem afirme, por sua vez, que o risco “[...] é a possibilidade de o investidor ganhar ou perder dinheiro: a análise do custo benefício do empreendimento e de sua previsibilidade (os resultados podem ser ou não aqueles desejados)” (MOREIRA, 2007).

No entanto, mister se faz salientar que:

A exata definição de risco não é tarefa fácil e há controvérsias na literatura. Uma série de definições podem ser encontradas:

- uma situação onde não existe um conhecimento do resultado final;
- a variação de um possível resultado que existe na natureza em uma determinada situação;
- alta probabilidade de insucesso;
- falta de previsibilidade sobre estrutura, resultado ou consequências de uma decisão ou planejamento;
- o impacto de algo que está em curso sobre os objetivos e metas estabelecidas, medido em termos de consequências ou probabilidade.

A essência do risco, no entanto, é caracterizada por três aspectos fundamentais: o evento, que significa a possível ocorrência de algo que poderia impactar o investimento; a probabilidade, que significa a chance de o evento de risco ocorrer em determinado período de tempo e, por fim, o impacto, que corresponde ao valor financeiro resultante da incidência do risco (NÓBREGA, 2010, p. 1).

Diante mencionado, destaca-se, inclusive, que muitos autores ainda

confundem os conceitos de risco e incerteza, apesar de já se ter falado desta diferenciação (NÓBREGA, 2010).

Nóbrega (2010, p. 1) explica, portanto, que enquanto alguns autores não fazem tal diferenciação, outros entendem que “a caracterização do risco pode se dar em diferentes contextos”, pois “em primeiro lugar, o risco pode ser considerado como uma oportunidade e nesse caso quanto maior o risco, maior será o potencial de retornos ou perdas”.

Como se não bastasse isso, “o risco pode ser também visto como um evento potencialmente negativo que afeta as metas e a *performance* econômica, sendo a melhor saída a redução da probabilidade do evento negativo”. (NÓBREGA, 2010, p. 1).

Feitas estas considerações iniciais acerca da noção de risco, frisa-se, por derradeiro, com relação ao risco na concessão de serviços públicos, que este é um assunto que vem regulado pela própria Lei nº 8.987/1985 (BRASIL, 1985).

Esta legislação prevê, inicialmente, em seu artigo 2º, inciso II, que:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...];

II – concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; (BRASIL, 1995).

Este dispositivo, já citado anteriormente no item 2.2.3.1.1 deste trabalho, é o que conceitua a concessão de serviço público e indica que os riscos da concessão de serviço público correrão por conta dos concessionários (MAFRA FILHO, 2005).

Deve-se observar, neste caso, que a exploração de serviço público ocorrerá por conta e risco exclusivo do concessionário e que é esta assertiva um aspecto do conceito clássico de concessão de serviço público (PEREZ, 2006).

Corroborando com este entendimento, Justen Filho (2004, p. 31) ao explicar que caberá ao concessionário, tanto a prestação do serviço público por conta e risco próprios quanto o “[...] o poder (dever) de organizar os fatores da produção, arcando com as conseqüências de suas escolhas e com os efeitos de suas condutas ao longo do tempo”. Portanto, compreende-se que “o concessionário tem o dever de prestar serviços adequados, com liberdade relativa de escolhas”.

Esta incumbência que a lei previu com relação ao fato de que cabe ao concessionário arcar com os riscos da concessão de serviço público foi assim

regulada, pois nas lições de Justen Filho (2004) não faz sentido atribuir-se tal responsabilidade ao particular, por exemplo.

Moreira (2007, p. 4) esclarece, então, que no tocante aos contratos de concessão de serviço público, verifica-se que “[...] na medida do possível, os riscos devem ter uma expressão numérica e ser encarados como um item dos custos que compõem a proposta do licitante”, pois “a sua nitidez torna-os passíveis de uma melhor avaliação e alocação mais fina”.

Além disso, importante se faz ressaltar que os riscos precisam ser conhecidas e estimados, pois quando se está tratando de uma concessão de serviço público, observa-se que:

[...] as concessões são negócios mui incompletos, pois têm a essência qualificada por elementos naturalmente variáveis: os fatos a serem enfrentados quando de sua execução; o comportamento do poder concedente, concessionário e usuários; a dependência a fatores exógenos; o longo prazo; as variações mercadológicas globais etc (MOREIRA, 2007, p. 4).

Afirma-se, deste modo, que “[...] a definição clássica da concessão de serviço público tinha como um de seus elementos a ideia segundo a qual a concessão seria um contrato [...]”, motivo pelo qual este negócio gera riscos que “[...] seriam suportados exclusivamente pelo concessionário” (PEREZ, 2006, p. 101).

Apesar de haver discussões doutrinárias quanto a esta expressão “por sua conta e risco”, registra-se, no entanto, que a grande maioria dos autores adota, nos dias de hoje, esta corrente (PEREZ, 2006).

Por fim, insta assinalar que estes riscos pertencentes à pessoa do concessionário podem ser classificados em ordinários e extraordinários (PEREZ, 2006).

Ordinários seriam aqueles riscos a que todo empresário está sujeito, já que o mercado passa por variadas flutuações; e, extraordinários aqueles riscos imprevisíveis, inevitáveis e não imputáveis ao contratado (PEREZ, 2006).

Dentre estes riscos extraordinários, cita-se, então, os econômicos e financeiros (PEREZ, 2006), mas que não serão por ora analisados, mas, sim, em outro momento, qual seja, no item 3.3.1 desta pesquisa.

Sendo assim, apresentado no que consiste o risco e quais algumas das suas particularidades, principalmente quando analisado nos casos de concessão de serviço público, passa-se ao próximo e último título deste trabalho e que tratará do edital para licitação na concessão do serviço de transporte público no município de

Florianópolis/SC e a inexistência da matriz de risco.

### 3.3 O EDITAL PARA LICITAÇÃO NA CONCESSÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC E A INEXISTÊNCIA DA MATRIZ DE RISCO

Diante do previsto pelo edital para licitação na concessão do serviço de transporte público no município de Florianópolis, verificamos que não há neste documento uma previsão e definição da matriz de risco.

Por isso, uma vez conceituado e analisado o risco no título anterior, far-se-á agora um exame do que é esta matriz de risco e qual a sua importância nas concessões de serviços públicos, para, finalmente, apresentarem-se os problemas decorrentes da inexistência da matriz de risco.

#### **3.3.1 A matriz de risco nas concessões de serviços públicos**

A matriz de risco pode ser definida como sendo a elaboração que se faz acerca da identificação, definição e alocação de cada risco que pode surgir em decorrência do contrato de concessão de serviço público, como também do seu nível de impacto, probabilidade de ocorrência e forma de mitigação (GARCIA, 2011).

Garcia (2011, p. 4) explica, portanto, que a elaboração da matriz de risco no âmbito das concessões de serviços públicos está diretamente ligada com a alocação dos riscos, pois é através desta alocação que se “[...] antecipa e atribui a cada uma das partes a obrigação de assumir as consequências de ocorrências futuras”.

Como se está tratando, no caso das concessões de serviços públicos, de contrato fixado entre o Poder Público e a concessionária destes respectivos serviços, não se pode esquecer da regra mencionada no item anterior e que se encontra disposta no artigo 2º, inciso II, da Lei nº 8.987/1985 (BRASIL, 1985).

Entretanto, também não se pode esquecer que esta regra é tema debatido pela doutrina, haja vista que há quem defenda a possibilidade deste risco não competir somente à concessionária de serviços públicos, mas também, em determinados casos, a outros sujeitos.

O que importa é compreender, então, que independentemente desta discussão doutrinária, deve-se, em todo contrato administrativo, elaborar-se uma

matriz de risco, para que esta possa definir quais os riscos que poderão resultar deste respectivo negócio jurídico (PEREZ, 2006).

Corroborando com este ensinamento, ressalta Graeff (2011) que a matriz de risco está diretamente ligada com a ideia de alocação de riscos, pois é através dela que se identifica, previne e mitiga os riscos de um determinado projeto.

Por isso, pode-se afirmar que esta matriz de risco está dividida em cinco etapas, quais sejam, “[...] identificação dos riscos; avaliação de risco; alocação de risco; mitigação de risco; e monitoramento/revisão” (GRAEFF, 2011, p. 8).

Graeff (2011, p. 8) explica, aliás, que a matriz de risco pode ser considerado como um importante instrumento que é elaborado:

[...] com base no princípio da alocação ótima de riscos e visa assegurar maior eficiência no processo de contratação pública evitando que o concessionário assumira determinados riscos que podem ser melhores geridos pela Administração Pública e vice-versa. A assunção demasiada de riscos pelo concessionário, por exemplo, é precificada pelo particular, onerando ao Poder Concedente ou ao usuário do serviço. Assim, todos os riscos relevantes devem ser indicados de forma genérica nessa matriz, para orientar a elaboração dos estudos e, no momento da elaboração do contrato de concessão, ter a sua mitigação regulamentada de forma clara e precisa.

Além disso, esclarece Graeff (2011, p. 8) que esta chamada matriz de risco deve ser compreendida como uma ferramenta que apresenta estudos sobre o potencial de geração de receitas de determinado empreendimento, sobre os investimentos, custos e despesas, taxa mínima de atratividade, como também “[...] sobre as formas de financiamento do projeto [...]”.

Tudo isso, frisa-se, deverá ser realizado e projetado para um longo espaço temporal, haja vista que será através dos dados pesquisados que se verificará a viabilidade do projeto, a necessidade de aporte público, a caracterização do modelo como parceria público privada ou concessão comum e o parâmetro de julgamento da licitação pública (GRAEFF, 2011).

Afirma-se, aliás, que a definição da matriz de risco e suas respectivas informações, subsidiarão também e, futuramente, “[...] a formulação das cláusulas do edital de licitação e da minuta do contrato” (GRAEFF, 2011, p. 9).

Dito isso, afirma-se que a matriz de risco compreende uma série de benfeitorias às concessões de serviços públicos, razão pela qual se realizará na sequência uma breve análise no tocante aos problemas que poderão ser gerados em decorrência da sua inexistência, tal como se verificou quando do exame do edital para licitação na concessão do serviço de transporte público no município de

Florianópolis/SC.

### **3.3.2 Os problemas decorrentes da inexistência da matriz de risco nas concessões de serviços públicos**

Verifica-se, inicialmente, que como a matriz de risco tem por escopo alocar os principais riscos a que está sujeita uma concessão de serviços públicos, por exemplo, na sua ausência não se consegue alcançar uma equação econômica financeira nos contratos administrativos desta espécie (GUIMARÃES, 2012).

Guimarães (2012) explica que como a concessão de serviço público é um contrato administrativo que funciona baseado na transferência de determinados riscos à pessoa do concessionário, devem-se traçar estes riscos previamente, para que se consiga lidar com os vários tipos de eventos que podem ocorrer durante o prazo a ela estipulado.

A equação econômica financeira e acima mencionada é aquela que está prevista, aliás, no artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e que assim dispõe, *in verbis*:

Art. 37. 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, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...];

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

A Lei nº 8.987/1985 também trata da equação econômica financeira em seu artigo 9º, § 2º e § 4º. Porém, frisa-se que, neste respectivo caso, o equilíbrio econômico financeiro se refere à política tarifária do serviço público (BRASIL, 1985)

Afirma-se, então, que para se levar em consideração esta equação econômica financeira, necessário se faz que os contratos administrativos tracem a existência de riscos ordinários e previsíveis e, ainda, de riscos extraordinários e imprevisíveis (GUIMARÃES, 2012).

Além disso, devem-se traçar os agravos econômicos que poderão ocorrer no curso da concessão de serviço público, como também as “[...] circunstâncias

externas ao contrato, caracterizáveis como fatos imprevistos e imprevisíveis ao tempo da celebração contratual, hábeis a provocar o desequilíbrio econômico [...]” (GUIMARÃES, 2012, p. 250).

Há quem afirme, ainda, que quando não se elabora uma matriz de risco no âmbito da concessão de serviço público, está-se sujeito a ter que suportar alguns prejuízos que dela decorram (VALGAS, 2006).

Dentre os riscos que deverão ser alocados na elaboração da matriz de risco, não se pode esquecer do reajuste contratual, da recomposição ou revisão de preços, da redução dos encargos do concessionário ou da prorrogação do contrato de concessão de serviço público (VALGAS, 2006).

Para Borges (2005), é demasiadamente importante observar, ainda, a mitigação de risco político, de risco cambial ou outros riscos financeiros, bem como de riscos comerciais ou operacionais.

Frijns (2010, p. 52) explica também que “sistemas capitalizados encontram-se expostos a riscos contábeis, regulatórios, de mercado e de longevidade”.

Há outra espécie de risco que normalmente não se atentam os contratos administrativos e que se refere à sustentabilidade, ou seja, aos “[...] riscos ligados às questões sociais e ambientais [...]” (FUNDOS DE PENSÃO, 2010, p. 43).

Por isso, segue abaixo um exemplo de matriz de risco:

Quadro 1: Exemplo de matriz de riscos de financiamento e de alteração do projeto original

Categoria do Risco	Descrição	Consequência	Medidas mitigadoras	Alocação preferencial
Risco de Financiamento	Risco de que não esteja disponível financiamento, nos montantes e nas condições previstas, quando a dívida e/ou o capital é exigido da entidade privada.	Não haverá recursos para o progresso ou complemento do projeto.	Exigência de que todas as propostas contenham garantias quanto aos compromissos financeiros com condições mínimas e facilmente realizáveis.	Parceiro privado.
Risco de alteração do projeto original	Risco de que o projeto seja alterado pela administração após a assinatura do contrato.	A alteração no projeto pode aumentar em demasia os custos da parte privada.	A administração deve minimizar a chance de mudar as especificações do projeto e, para o caso de mudança, deve incluir cláusulas claras no contrato que garantam a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro inicial.	Parceiro público.

Fonte: PARTNERSHIPS VICTORIA (2001).

Feitas, assim, tais ponderações, destaca-se que a inexistência da

elaboração e definição da matriz de risco em um contrato administrativo de concessão de serviço público pode gerar variados problemas, como, por exemplo, o desequilíbrio financeiro e econômico, a subestimação dos custos operacionais e superavaliação dos resultados finais ou da demanda, alguns riscos concernentes aos pagamentos finais a contratantes e fornecedores, dentre tantos outros (NÓBREGA, 2010).

Nóbrega (2010, p. 3) explica, assim, no tocante à alocação da exposição ao risco que:

[...] temos que considerar os diversos tipos existentes. Evidente que quanto mais complexos forem os projetos ou mais específicos os ativos, mais submissão a diferentes riscos deverá ser considerada. Assim, repartir esses específicos riscos determina uma grande empreitada que certamente demandará esforços econômicos, jurídicos e contábeis para chegar a bom termo.

[...].

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

Os riscos que afetam um projeto específico geralmente são controlados por uma das partes. O risco do preço do serviço, por exemplo, geralmente é controlado pelo governo, se ele pode regulá-lo, caso contrário, deverá ser alocado para a firma. Nesses casos, a atenção deve ser dada a controlar o risco, sendo de menor importância o aspecto de antecipá-lo, reagir a ele ou mesmo absorvê-lo.

No caso de riscos gerais, as coisas são diferentes, porque os vários *stakeholders* não podem influenciar o fator de risco isoladamente. Nesse caso, a melhor opção será antecipar ou absorver o risco.

Outro ponto que merece destaque na alocação de risco são os custos de transação. Nesse caso, fazer uma análise metódica dos riscos envolvidos pode ser uma tarefa difícil e cara. Assim, pode existir uma incompletude ótima que vai atender parâmetros de custo benefício.

Por fim, resta lembrar, conforme Irwin, a alocação de risco deverá se dar de forma a maximizar o valor total do projeto, levando em consideração a habilidade da parte para influenciar, antecipar e absorver os riscos e os custos de transação.

Isto posto, afirma-se, em síntese, que uma série de problemas podem resultar da inexistência da elaboração e definição da matriz de risco em contratos de concessão de serviços públicos, a exemplo do ocorrido em Florianópolis/SC.

Há quem diga, por isso, que a matriz de risco é de suma importância para a segurança jurídica, porque ela prevê, ainda que exemplificadamente, “[...] as soluções que poderão ser adotadas, cabendo às partes, no caso concreto, chegar àquela que promova da melhor forma possível a eficiência do contrato” (PEREIRA, [s.d]).

Sendo assim, apresentados alguns aspectos acerca dos problemas decorrentes da inexistência da matriz de risco nas concessões de serviços públicos, passa-se ao capítulo seguinte que demonstrará a conclusão do acadêmico e também algumas sugestões a serem adotadas nos contratos de concessão de serviço público e, em especial, no município de Florianópolis/SC.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, chega-se à conclusão de que as perguntas formuladas para a problemática levantada nesta pesquisa foram respondidas em sua totalidade durante o desenvolvimento deste trabalho de conclusão de curso.

Afirma-se isso, porque ao rever os objetivos específicos traçados para este trabalho, verifica-se que todos foram alcançados, haja vista que principiou-se fazendo uma breve análise da Lei nº 8.666/1993 e que versa das licitações e contratos administrativos.

Na sequência, analisaram-se, então, o conceito, a finalidade, o objeto e os pressupostos da licitação, bem como a obrigatoriedade, dispensa e inexigibilidade da licitação pública e suas respectivas modalidades, quais sejam, concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão.

Além disso, realizou-se um exame dos contratos administrativos, motivo pelo qual se apresentou o seu conceito e características, bem como algumas de suas modalidades, isto é, a concessão, a concessão de serviço público e as parcerias público privadas (PPP).

Tratou-se, ainda, da formalização e execução dos contratos administrativos e da inexecução, revisão e rescisão destes respectivos contratos, com o fito de que o leitor pudesse compreender tudo o que estava direta e indiretamente ligado ao foco central desta pesquisa.

Foi, no entanto, na etapa denominada de “estudo de caso” onde se verificou a inexistência de elaboração e conseqüente definição da matriz de risco no edital de concessão do serviço de transporte público no município de Florianópolis/SC.

Neste etapa, abordou-se, então, alguns aspectos concernentes ao município de Florianópolis, para que se pudesse adentrar na concepção de risco em seu sentido econômico e também jurídico, já que esta definição jurídica é a que vem expressa no artigo 2º, inciso II, da Lei nº 8.987/1985 e que trata das concessões de serviços públicos na atualidade.

Portanto, foi neste momento da pesquisa que além de se verificar tal inexistência supramencionada, observou-se também a importância da definição da matriz de risco e quais são alguns dos seus problemas, a exemplo do desequilíbrio econômico financeiro com relação ao contrato.

Depois de todo este estudo e de constantes pesquisas realizadas na

legislação, em livros, em artigos e periódicos e uma vez demonstrado um simples exemplo do como funciona a elaboração de uma matriz de risco, compreende-se que os municípios e, em especial, o município de Florianópolis/SC deve se utilizar, nos futuros contratos de concessão de serviço público, deste instrumento, pois é através dele que se reduzem os agravos econômicos que poderão ocorrer no curso da concessão de serviço público.

Como se não bastasse isso, assinala-se, inclusive, que será por intermédio da definição da matriz de risco em um contrato de concessão de serviço público que poderão evitar que circunstâncias externas a este contrato, caracterizáveis como fatos imprevistos e imprevisíveis ao tempo da celebração contratual, provoquem prejuízos e o desequilíbrio econômico financeiro, dentre outros inúmeros problemas que podem surgir em decorrência desta ausência de alocação de riscos.

## REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1994.

BLANCHET, Luiz Alberto. **Concessão e permissão de serviços públicos**. Curitiba: Juruá, 1995.

BORGES, Luiz Ferreira Xavier. Riscos do modelo de parceria público-privada (PPP) e respectiva mitigação. **Revista de Direito Administrativo e LRF – IDAF**, n. 53, v. 5, p. 443-449, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 01 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm)>. Acesso em: 01 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm)>. Acesso em: 01 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002a**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Acesso em: 01 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002b**. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm)>. Acesso em: 01 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm)>. Acesso em: 01 set. 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. rev. ampl. e atual. com a EC nº 19/98 (reforma administrativa) e EC nº 20/98 (reforma d previdência). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

CASTRO, Paulo Rabello de. Risco: natureza, gerenciamento e imputação legal. **Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas**, Revista dos Tribunais, n. 11, v. 3, p. 263-275, 1995.

COELHO, Paulo Magalhães da Costa. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2004.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito administrativo brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. atual. de acordo com a emenda constitucional n.41/03. 5. ed. rev. e ampl. Belo horizonte: Del Rey, 2004.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2003.

FLORIANÓPOLIS. Concorrência. Concessão de serviços públicos de transporte coletivo urbano de passageiros do município. Edital de concorrência nº 607/SMA/DLC/2013: anexo III. **Estado de Santa Catarina**, Prefeitura Municipal de Florianópolis, Secretaria Municipal de Administração, Diretoria de Licitações e Contratos, 2013.

FRIJNS, Jean. Gogantes envelhecidos d Holanda sofrem com a gestão ineficiente dos riscos. **Revista da ABRAPP – ICDD**, Sindapp, n. 371, v. 29, p. 51-55, 2010.

FUNDOS DE PENSÃO. Investidores aumentam a demanda por transparência e gerenciamento de riscos. **Revista da ABRAPP – ICSS**, Sindapp, n. 368, v. 29, p. 40-43, 2010.

GARCIA, Leonardo Lopes. Alocação de riscos, reajuste e revisão tarifária nas concessões de rodovias federais. **Tribunal de Contas da União**, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2433031.PDF>>. Acesso em: 15 out. 2013.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Concessão de serviço público**. São Paulo: Saraiva, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_, Marçal. Algumas considerações acerca das licitações em matéria de concessão de serviços públicos. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 2, n. 7, out./dez. 2004.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. A natureza jurídica da concessão de serviço público. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 4, n. 38, fev. 2005.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. atual. até a emenda constitucional 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22. ed. rev. e atual. até a emenda constitucional 53, de 19.12.2006. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Renato Geraldo. **Lei de licitações e contratos anotada**. 5. ed. ampl. rev. e atual. Curitiba: Zenite, 2004.

MOREIRA, Egon Bockmann. Riscos, incertezas e concessões de serviço público. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, out./dez. 2007.

NÓBREGA, Marcos. Riscos em projetos de infraestrutura. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 8, n. 28, jan./mar. 2010.

PARTNERSHIPS VICTORIA. **Risk allocation and contractual issues**. Department of Treasury and Finance, Melbourne: 2001. Disponível em: <[http://www.partnerships.vic.gov.au/CA25708500035EB6/WebObj/RiskAllocationandContractualIssues1-Entire/\\$File/Risk%20Allocation%20and%20Contractual%20Issues1%20-%20Entire.pdf](http://www.partnerships.vic.gov.au/CA25708500035EB6/WebObj/RiskAllocationandContractualIssues1-Entire/$File/Risk%20Allocation%20and%20Contractual%20Issues1%20-%20Entire.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2013.

PEREIRA, Anna Carolina Migueis. **Alocação de riscos nos contratos de concessão e PPP**: um mecanismo rumo à eficiência na implantação de infraestruturas no Brasil. [s.d]. Disponível em: <[http://www.congressoanapeporto2013.com.br/downloadDoc.php?d=arqTeses&f=TESE\\_68\\_AUTORA\\_Anna\\_Carolina\\_Migueis.pdf](http://www.congressoanapeporto2013.com.br/downloadDoc.php?d=arqTeses&f=TESE_68_AUTORA_Anna_Carolina_Migueis.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2013.

PEREZ, Marcos Augusto. **O risco no contrato de concessão de serviço público**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 20. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

VALGAS, Rodrigo. Concessão de serviço público: a prorrogação do prazo de exploração para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 5, n. 55, jul. 2006.

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.