

O Direito à Indenização na Caducidade: Investigando as Entrelinhas da Recuperação Patrimonial no Serviço Público

The Right to Indemnity in Caducity: Investigating Patrimonial Recovery in Public Service

Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho¹

RESUMO:

Embora o fenômeno da caducidade se apresente no ordenamento jurídico pátrio como instrumento punitivo de extinção unilateral da concessão, contemporaneamente a modalidade ostenta um caráter de excepcionalidade se analisada sob o manto principiológico da continuidade do serviço público. Após a verificação na seara administrativa da inexecução total ou parcial do contrato, juntamente com as medidas emergenciais da assunção do serviço e da ocupação das instalações, surge também a possibilidade da indenização pelos danos causados como decorrência natural do encerramento da parceria público-privada. Ultrapassando a literalidade normativa do sistema de recuperação patrimonial, é factível que em situações bastante específicas o ressarcimento se apresente como medida plenamente viável, resguardando a hipossuficiência do empregador e o equilíbrio do contrato. Diante da quantidade inexpressiva de estudos pontuais sobre essa etapa significativa da caducidade, aliado às constantes investidas estatais na busca por aliados econômicos, surge a necessidade de reflexões mais aprofundadas sobre a temática, oferecendo maior segurança jurídica à relação instaurada.

Palavras-Chave: Caducidade. Extinção Unilateral. Direito à Indenização. Serviço Público. Lei nº 8.987/95.

¹ Analista Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJ/CE). Mestrando em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). MBA em Gestão Pública pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Especialista em Direito e Processo Constitucionais, em Direito e Processo Administrativos e em Direito Processual Penal pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Membro e Sócio Fundador do Instituto Cearense de Direito Administrativo (ICDA). E-mail: marco.praxedes@tjce.jus.br

ABSTRACT:

Although the caducity phenomenon is present in Brazil's legal order as a punitive instrument of unilateral termination of the concession, currently this modality have an exceptional nature if analyzed under the principle of continuity of public service. After verifying in the administrative area the total or partial non-performance of the contract, along with the emergency measures of the assumption of the service and occupation of the facilities, there is also the possibility of indemnity for damages caused as a natural consequence of the closure of the public-private partnership. Surpassing the normative literalness of the patrimonial recovery system, it is feasible that in very specific situations the compensation is presented as a fully viable measure, protecting the hypothesis of the employer and the balance of the contract. Before the insignificant amount of specific studies on this significant stage of caducity, and the constant state onrushes in the search for economic allies, comes the need for more in-depth reflections on this topic, providing greater legal certainty to the established relationship.

Keywords: Caducity. Unilateral Termination. Right to Indemnity. Public Service. Law nº 8.987/95.

1 INTRODUÇÃO

A temática da indenização sempre despertou preocupação do legislador originário e derivado, produzindo calorosos debates em simpósios acadêmicos e literaturas especializadas, gerando abordagens controvertidas na jurisprudência da primeira e segunda instância, em praticamente todas as searas da ciência jurídica. No ambiente intrínseco das concessões e permissões de serviços públicos não foi muito diferente, sendo possível encontrar ao longo do estatuto concessionário diversas passagens normativas fazendo referência as mais variadas formas de reembolso patrimonial dos atores envolvidos na avença.

São visivelmente identificáveis os anúncios de natureza indenizatória nas seguintes esferas: no contrato administrativo de concessão arrolada como uma cláusula essencial; na lista dos encargos do poder concedente; no processo de intervenção do poder concedente na concessionária com a finali-

dade de assegurar a adequação na prestação do serviço, o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes; na extinção da concessão pelo advento do termo contratual; na extinção da concessão pela reversão; na extinção da concessão pela encampação; na extinção da concessão pela caducidade; nas concessões outorgadas anteriormente à entrada em vigor do estatuto.

Ingressando na seara específica das modalidades de extinção unilateral da concessão, rotuladas pela doutrina como anormais principalmente em razão do rompimento antecipado do lapso temporal previamente estabelecido, é possível verificar que a indenização devida à parceira da iniciativa privada não se apresenta de maneira uniforme em todas as espécies desta natureza, embora apareça como um desdobramento lógico deste campo². Dentre elas, a análise da recuperação patrimonial embasada na caducidade ganha especial relevância, pois é a única das hipóteses anômalas de interrupção em que o desembolso financeiro ocorre somente em momento posterior à quebra contratual, desde que todos os prejuízos sejam efetivamente comprovados em processo administrativo de inadimplência.

Segundo os usos mais contemporâneos da legislação concessionária, é necessário ultrapassar as tradicionais fronteiras normativas da indenização na caducidade, limitada somente às parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, sendo descontado o valor das multas contratuais e o montante dos prejuízos causados. Invocando a melhor técnica concessionária, os critérios objetivos de ressarcimento patrimonial não devem ser apreciados de forma contida e isolada, indiferentes ao ordenamento jurídico pátrio e ao universo fático corrente, mas em paralelo com as diretrizes constitucionais, resguardando suprema harmonia com os princípios setoriais e plena vigilância com a jurisprudência consolidada dos tribunais superiores.

Este estudo se inicia com breves considerações em torno dos procedimentos fomentadores do sistema indenizatório na caducidade, tais como a abertura do processo administrativo de inadimplência, a possibilidade de correção das falhas e transgressões pela empresa concessionária, e a formali-

2 A interrupção unilateral pelo órgão concedente é considerada uma das principais cláusulas exorbitantes dos contratos administrativos. Também denominadas de cláusulas de privilégio, essas prerrogativas conferidas à administração pública ressaltam a famigerada supremacia do interesse estatal em detrimento do benefício privado. Nesse caso, a exorbitância do direito comum serve para conferir o equilíbrio econômico-financeiro ao contrato firmado, agindo em benefício do interesse coletivo.

zação da interrupção da avença por meio de decreto emitido pelo chefe do poder concedente. Depois, são inspecionadas as entrelinhas do complexo indenizatório propriamente dito, entre elas o caráter dispensável do ressarcimento prévio, o manuseio da estrutura indenizatória da reversão e, principalmente, as subespécies de ressarcimento. Explorando o último tópico, adentrando na seara nuclear do vigente estudo, foram realizadas análises críticas em todas as subespécies de recuperação patrimonial, em especial a expropriação dos bens, os lucros cessantes, os danos emergentes e os bens não reversíveis. Mais adiante, com a finalidade de organizar todos os pontos-chave do raciocínio discutido, foi elaborada uma figura do sistema indenizatório na caducidade, reunindo em seis atos diferentes os principais tópicos teorizados nesta sondagem. Por fim, restou evidenciado que, apesar da escassa doutrina que se aventurou em debater sobre o controvertido assunto ao se posicionar contrária, é possível vislumbrar que mesmo sendo inadimplente, o concessionário terá direito à indenização em situações muito pontuais, desde que analisadas de acordo com a situação fática, sob o fundamento de que ao poder público é vedado o enriquecimento sem causa.

2 PROCEDIMENTOS FOMENTADORES DO SISTEMA INDENIZATÓRIO NA CADUCIDADE

Antes de alcançar a etapa indenizatória da caducidade propriamente dita, analisando as entrelinhas de sua disposição normativa, se faz imperioso explorar brevemente os últimos momentos procedimentais que lhe antecede, a fim de ultrapassar a investigação corpórea da recuperação patrimonial de forma isolada e alcançar todo o contexto ordenado pelo estatuto das concessões. Assim, sendo fidedigna a proposta deste estudo em canalizar os esforços acadêmicos exclusivamente no ambiente indenizatório da caducidade enquanto modalidade de interrupção unilateral do contrato, assunto pouco explorado pela literatura especializada, é possível encontrar três momentos significativos que servem de preparação: processo administrativo de inadimplência; correção das falhas e transgressões; decreto.

2.1 Processo administrativo de inadimplência

Para a decretação da extinção unilateral da concessão pelo instituto da caducidade se torna obrigatório a instauração de um *processo administrativo de inadimplência*, no qual serão apuradas todas as irregularidades do contrato firmado, garantindo o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 38, § 2º da Lei nº 8.987/95). A necessidade prévia do procedimento formal configura, na verdade, um pré-requisito legal, indispensável na verificação da inadimplência do concessionário diante das denúncias do poder concedente. Nesses termos, a retomada regular do serviço público utilizando a caducidade de justificativa nuclear ocorrerá estritamente no ambiente administrativo, sendo totalmente desnecessária qualquer mediação advinda da esfera jurisdicional, o que não impede sua utilização em caso de violação de direitos.

O preceito normativo está em perfeita sintonia com o princípio constitucional do devido processo legal, em que as garantias do contraditório e da ampla defesa aparecem como ferramentas indispensáveis para a elaboração de uma decisão administrativa justa, íntegra e proba (art. 5º, LIV da Constituição Federal de 1988). A fim de reforçar esse entendimento, afastando qualquer dúvida sobre a aplicação da garantia constitucional na esfera não jurisdicional, a famigerada Lei do Processo Administrativo Federal também arrolou expressamente em seus escritos essas premissas básicas (art. 2º da Lei nº 9.784/99).

Importante ressaltar que o preceito *due process of law*, rotulado como superprincípio de status fundamental, deve ser interpretado no sentido mais abrangente possível, englobando todos os meios legalmente admissíveis que de qualquer maneira facilitem a defesa do parceiro privado. Dentre eles podemos citar a inafastabilidade da apreciação jurisdicional, a vedação do juízo ou tribunal de exceção, o direito de ser processado e condenado pela autoridade competente, a obstrução à utilização das provas obtidas por meios ilícitos, a garantia da presunção de inocência, dentre outros a nível constitucional, sendo possível também citar a indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão, comunicação, apresentação de alegações finais, produção de provas, interposição de recursos, nos processos dos quais possam resultar sanções e nas situações de litígio, dentre outros a nível infraconstitucional³. Oportuno também o alerta sobre a necessidade

3 Refletindo sobre a essencialidade de um devido processo legal na esfera administrativa, tivemos a oportunidade de defender, em trabalho específico, a revisão ou cancelamento imediato da Súmula Vinculante nº 5 do Supremo

da obediência aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade durante a análise do caso fático, tanto no momento da incidência das sanções contratuais, como no momento de configuração da decretação da caducidade.

O espírito da norma ao exigir a instauração do instrumento administrativo prévio não significa apenas fornecer a outra parte chance para conhecer as denúncias e, logicamente, se defender das acusações, mas principalmente tentar reparar os vícios apontados nos autos, retificando os argumentos ventilados como defeituosos. Nessa mesma linha, o próprio estatuto das concessões concedeu a possibilidade da concessionária, dentro de um prazo considerado razoável, antes da instalação do processo administrativo, de tentar corrigir as transgressões da relação, na procura de manter o serviço contínuo e ininterrupto.

Outra significativa reflexão gravita em torno da expectativa do poder concedente, ao invés de instaurar de imediato um processo administrativo de inadimplência, inaugurar uma *sindicância* a fim de analisar previamente as irregularidades. Embora não haja qualquer previsão na legislação concessionária nesse sentido, nada impede que o grupo de agentes públicos responsáveis pelo exame da situação fática opte pela abertura desse instrumento sumário na busca pela autoria e existência de anomalias. Além de possuir um caráter preventivo, evitando a formação de procedimentos desnecessários, a viabilidade da sindicância na caducidade está em perfeita sintonia com o princípio da continuidade do serviço público, zelando pela sua prestação ininterrupta. Oportuno ressaltar que nesse ambiente preliminar de investigação de denúncias não há espaço para o contraditório e a ampla defesa, constituindo um momento exclusivo do poder concedente.

2.2 Correção das falhas e transgressões

Atenção redobrada para um importante dispositivo no estatuto das concessões dispondo sobre a valiosa oportunidade que é concedida aos parceiros da iniciativa privada, antes da instauração do processo administrativo de inadimplência, de efetuarem a *correção das falhas e transgressões* apontadas (art. 38, § 3º da Lei nº 8.987/95). Restou consignado que não deverá ser

Tribunal Federal, exatamente por ferir o aludido instituto constitucional (MORAES FILHO, 2011).

formalizado o devido processo administrativo visando à apuração do inadimplemento antes do comunicado à empresa concessionária, minuciosamente, o descumprimento das seguintes pendências de origem legal ou contratual: serviço inadequado ou deficiente; inadimplemento obrigacional; paralisação do serviço; perda das condições econômicas, técnicas ou operacionais; descumprimento das penalidades; falta de regularização do serviço; ausência de regularidade documental^{4 5}. No mesmo ato de notificação, responsável pela identificação das irregularidades encontradas na prestação do serviço público à população, será concedido um prazo razoável à concessionária para a correção das falhas e transgressões assinaladas visando ao regular enquadramento nos termos contratuais.

Não se trata, portanto, de uma faculdade conferida ao poder concedente, mas de uma obrigação testificada ao órgão público em remeter o comunicado à empresa concessionária abordando de maneira detalhada todos os equívocos inventariados ao longo da prestação da atividade de interesse coletivo. Investigando sob outro ângulo, também é possível inferir que estamos tratando de um legítimo direito conferido ao parceiro da iniciativa privada de ser regularmente cientificado antes da instauração do processo administrativo, a fim de realizar as correções das irregularidades contratuais apontadas. Em suma, a conduta de abrir primeiro um espaço para a manifestação do concessionário representa uma típica atividade de natureza vinculada, não deixando para os gestores públicos responsáveis pela condução da lide administrativa qualquer margem de discricionariedade. Portanto, mesmo em situações nas quais aparentemente não seria possível nenhum tipo de

4 A título de comparação, merece ser trazida à baila a redação do art. 79, I da Lei nº 8.666/93 que institui normas para licitações e contratos administrativos. No capítulo que trata dos contratos, o dispositivo relata que a rescisão da avença poderá ser determinada por ato unilateral e escrito da administração nos seguintes casos: não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos; cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos; lentidão do seu cumprimento, levando a administração a comprovar a impossibilidade da conclusão da obra, do serviço ou do fornecimento, nos prazos estipulados; atraso injustificado no início da obra, serviço ou fornecimento; dentre outros.

5 Segundo Diógenes Gasparini (2008, p. 402), seria possível buscar a tutela jurisdicional nas situações de extinção da concessão pela caducidade embasada nas causas não expressamente arroladas em lei, regulamento ou regulamento. Muito embora esta válida reflexão se encaixe harmonicamente no princípio constitucional da inafastabilidade da apreciação jurisdicional em caso de lesão ou ameaça a direito, não parece viável que o magistrado, como regra, à luz da situação fática, ultrapasse os limites legais estabelecidos no estatuto a fim de encerrar prematuramente a execução do serviço público. Como a discussão sobre a temática do ativismo judicial é extremamente complexa e controversa, prevalece o entendimento de que sua utilização seja possível somente em casos excepcionais, desde que comprovada que aquela deficiência legislativa ou a péssima utilização dos instrumentos políticos foi capaz de abalar certos direitos e princípios fundamentais.

defesa, em virtude da gravidade dos fatos levantados pela equipe competente, o intervalo para a reparação das imperfeições deve ser necessariamente concedido⁶. Caso esta fase de vocação obrigatória e de índole reparatória seja omitida ou maculada, além de caracterizar burla ao procedimento legal, também ofende ao preceito constitucional do contraditório e da ampla defesa, podendo a empresa privada buscar o devido controle externo através da tutela jurisdicional do poder estatal.

Andou mal o legislador derivado ao transferir para o intérprete da norma a estipulação do referido lapso temporal destinado à manifestação da concessionária. Esquadrinhando o estatuto concessionário sob dois ângulos diferentes, um específico e outro genérico, é possível vislumbrar uma resposta objetiva, clara e oportuna. Quanto ao primeiro, vale invocar o prazo estipulado no art. 38, § 1º, VII da Lei nº 8.987/95, única das sete hipóteses de caducidade a mencionar um período numérico. Quanto ao segundo, vale invocar o prazo do art. 44 da Lei nº 8.987/95, trazendo um ciclo numérico para as concessionárias que tiverem obras atrasadas, na data da publicação do estatuto, apresentem plano efetivo de conclusão. Assim, parece razoável o lapso temporal de 180 (cento e oitenta) dias para a elaboração das respostas.

Depois da concretização da notificação, dentro do prazo estabelecido, sendo constatada a remediação da situação-problema, estará descaracterizada a irregularidade, devendo a questão incômoda ser arquivada em definitivo; não sendo resolvido o cenário-adverso, a deficiência ainda permanece atrelada ao serviço, havendo a necessidade de instauração da ritualística processual administrativa. Em suma, não basta apenas informar, é necessário aguardar a manifestação tempestiva da parte interessada e investigar se aqueles obstáculos inicialmente ventilados foram devidamente remediados. Ainda é possível verificar que a instauração do procedimento administrativo de inadimplência surge nesse contexto não como um sinônimo de penalidade antecipada, mas apenas como uma etapa burocrática e necessária para uma análise pormenorizada dos fatos obtidos, abrindo espaço para o contraditório e a ampla defesa das partes envolvidas.

É fundamental esclarecer que essa nova chance disponibilizada à concessionária, de correção das falhas e transgressões, não pode ser encarada como uma exceção, mas como uma regra geral, aplicável para todos aqueles

6 Em sentido contrário, entendendo que a oportunidade da correção só poderia ser concedida se o desacerto fosse de natureza que permita o saneamento (ARAGÃO, 2013, p. 628).

motivos que sirvam de fundamento para a caducidade. Embora haja cristalina menção de que essa possibilidade se aplique somente às sete clássicas hipóteses expressamente arroladas do art. 38, § 1º da Lei nº 8.987/95, a inteligência do estatuto se inclina no sentido de que ela também seja utilizada nas outras duas possibilidades veladamente dispostas ao longo da legislação, trazendo à baila a situação da transferência da concessão ou do controle societário da concessionária ocorrer sem prévia anuência do poder concedente (art. 27 da Lei nº 8.987/95) e quando as partes, de comum acordo, estipularem livremente outras modalidades supletivas de extinção para aquela relação público-privada em especial, desde que arroladas nas cláusulas contratuais do ajuste formalmente estabelecido (art. 23, IX da Lei nº 8.987/95)⁷. Assim, explorando sistematicamente o estatuto concessionário, buscando uma percepção mais contemporânea da norma, a oportunidade de retificação foi outorgada, na verdade, para todas aquelas hipóteses legais que possam levar à interrupção da concessão do serviço coletivo pelo instituto da caducidade⁸.

2.3 Decreto

Esclarece também a lei geral das concessões que a caducidade somente deverá ser declarada por meio de *decreto*, expedido formalmente por ato do poder concedente, após ter sido comprovada a inadimplência da concessionária através da instauração do processo administrativo próprio, garantindo às partes o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 38, § 4º da Lei nº 8.987/95). Nesse sentido, após ter sido aberto o devido processo administrativo, reservada a garantia das partes envolvidas de contra-argumentarem os questionamentos levados aos autos pelo órgão concedente, se restar verificado a existência concreta do inadimplemento, a caducidade será anuncia-

7 Nesse sentido, entendendo o rol sendo exemplificativo, *numerus apertus* (JUSTEN FILHO, 1997). Em sentido contrário, entendendo o rol sendo taxativo, *numerus clausus* (WALD; MORAES; WALD, 2004).

8 A título de ilustração, merece ser trazida à baila a redação do art. 14 da Lei nº 12.767/12, que dispõe sobre a extinção das concessões de serviços públicos de energia elétrica. No capítulo que trata da intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica, o dispositivo relata que caso o plano de recuperação e correção das falhas e transgressões seja indeferido pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) ou não seja apresentado no prazo de 60 (sessenta) dias, o poder concedente poderá adotar, dentre outras, as seguintes medidas: declaração de caducidade, nos termos do art. 38 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Após a extinção da concessão, o poder concedente prestará temporariamente o serviço incorporado, por meio de órgão ou entidade da administração pública federal, até que novo concessionário seja contratado por licitação nas modalidades leilão ou concorrência.

da, colocando fim aquela avença estabelecida na delegação da execução do serviço público.

Como de praxe da administração pública, o decreto que anunciar a proclamação da extinção da concessão pela caducidade deverá ser assinado e expedido pela chefia do poder executivo da unidade federativa ao qual aquele serviço público delegado se encontrava originalmente vinculado. Logo, se a atividade transferida é de competência federal, a peça interruptiva somente terá validade se rubricada e promulgada pela chefia do executivo federal, já se a atividade descocada é de competência estadual, a peça interruptiva somente terá validade se rubricada e promulgada pela chefia do executivo estadual. Nesses termos, é de fácil percepção que a medida de extinção da parceria estabelecida não ocorre de maneira automática e mecânica, sendo necessário um pronunciamento solene e formal do poder concedente oficializando a interrupção da avença.

Diferentemente do rito da encampação, considerada a espécie mais agressiva e hostil de interrupção de concessão, para a decretação da caducidade não há a necessidade da edição de uma lei ordinária, prévia e específica, com o objetivo de autorizar a execução do fenômeno extintivo. Assim, a retomada da atividade pública pelo poder concedente ocorre sem a participação de qualquer uma das casas legislativas, sendo o trâmite da caducidade exclusiva do ambiente administrativo, a critério do gestor público. Não andou nada bem o legislador ao considerar desnecessária a participação dos legítimos representantes do povo na decisão final de extinguir unilateralmente a relação contratual. Embora o fenômeno da caducidade seja menos agressivo que outras modalidades interruptivas, a exemplo da conturbada encampação, também proporciona enormes prejuízos à parceria privada, havendo desgaste para todos os envolvidos, sendo a concessionária indubitavelmente atingida pela rescisão abrupta.

Concentrar a decisão da interrupção unicamente nas mãos do poder concedente, embora legítima, não parece uma boa estratégia normativa. A ideia de revisão dos atos por outro órgão hierarquicamente superior, principalmente se este possuir formação colegiada, sempre foi muito bem vista em todas as ramificações da ciência jurídica, sendo algumas vezes necessária, em face da gravidade da medida. Nesse sentido, parecendo estimular a existência de etapas revisionais, o art. 57 da Lei nº 9.784/99 estipula a possibilidade da análise do recurso administrativo tramitar por até três instâncias

administrativas, salvo disposição legal diversa. Em face da repercussão da caducidade, teria o legislador caminhado melhor se o ato extintivo pudesse ser alvo de confirmação, dando corpo à decisão escolhida.

Como desdobramento lógico dessa ausência de instâncias reflexivas, o órgão concedente deve se valer de redobrada atenção no momento de utilizar a medida extrema, cercando-se do maior zelo e cuidado possível, exarando sua deliberação com muita cautela, prudência e responsabilidade. A inexistência da reunião de desejos faz do poder concedente o único responsável pela análise do caso fático e a utilização da caducidade, não podendo dividir essa atribuição com nenhum outro órgão estatal. Seguindo idêntico modelo empregado na encampação, a técnica da caducidade também opera efeito *ex nunc*, ou seja, não retroativos, produzindo seus impactos somente daquele momento em diante, não alcançando os fatos pretéritos, sendo todos os atos anteriores à sua decretação considerados plenamente válidos.

3 SISTEMA INDENIZATÓRIO NA CADUCIDADE

Entre as inúmeras características que cercam a decretação de extinção da concessão pelo fenômeno da caducidade, a análise singular do procedimento indenizatório merece atenção diferenciada, em virtude das inúmeras peculiaridades que cercam sua aplicação. Nas entrelinhas do contexto normativo, abordando de forma didática e organizada as temáticas que cercam a reparação patrimonial, foi possível dividir sua reflexão em três diferentes vertentes: ressarcimento prévio dispensável; manuseio da estrutura indenizatória da reversão; subespécies de ressarcimento.

3.1 Ressarcimento prévio dispensável

Embora seja originária de um ato administrativo unilateral do poder concedente extinguindo a relação contratual, a indenização no ambiente da caducidade ganha feições bastante peculiares se comparadas ao fenômeno da encampação. Assevera o estatuto das concessões que a expedição do decreto que anunciar solenemente a caducidade ocorrerá independentemente

do pagamento de qualquer indenização prévia, devendo o valor da reparação ser calculado no decurso do processo administrativo de inadimplência (art. 38, § 4º da Lei nº 8.987/95). Nesses termos, ao contrário da encampação na qual a indenização ocorre de forma preliminar, antes da formalização da rescisão, na caducidade a reparação patrimonial acontece de maneira subsequente, após a consumação da extinção.

Vale realçar a inteligência da estrutura indenizatória edificada pela legislação. Restou consignado que não haverá qualquer tipo de ressarcimento patrimonial de maneira antecipada ou concomitante com a interrupção contratual, devendo todos os eventuais prejuízos serem desembolsados somente após a decretação formal da caducidade, na etapa final do litígio administrativo. A proposta do legislador em oferecer maior celeridade procedimental nessa modalidade de extinção deve ser encarada com formato imperativo, não possuindo o poder concedente a faculdade, mas a obrigação de, inicialmente, encerrar a parceria de iniciativa público-privada para, depois, iniciar o regime de restituição dos prejuízos, alcançando uma fração numérica compensatória. Agindo dessa forma, o gestor estatal caminha em perfeita sintonia com as bases principiológicas setoriais do direito administrativo, conferindo nítida preferência aos interesses da administração pública, em cessar rapidamente a execução do serviço, em detrimento dos interesses da iniciativa privada, em manter a prestação da atividade defeituosa. A violação dessa proposta normativa origina ilegalidade procedimental.

Também em sintonia com a redação da garantia fundamental da razoável duração do processo administrativo e do princípio constitucional da eficiência na administração pública, Marçal Justen Filho (1997, p. 361) discorre sobre a necessidade do poder concedente em laborar presteza na tramitação do ressarcimento patrimonial, evitando condutas veladas dos gestores a fim de retardar e burocratizar o rastreamento do valor indenizatório devido.

A caducidade retrata situação não adequada relativamente aos serviços públicos. Daí a necessidade de intervenção estatal, para impor a normalidade. Frustrar-se-ia tal objetivo se o Estado não pudesse iniciar sua atividade de imediato, necessitando aguardar a avaliação dos bens e o pagamento da indenização. Isso não significa, porém, direito de o Estado recusar-se a pagar indenização. Nem poderá submeter o concessionário a delongas arbitrárias e abusivas. O valor dos bens será apurado no

mais breve espaço de tempo, em procedimento administrativo sujeito ao princípio do contraditório. Quando fixado esse valor, o Estado deverá liquidar a indenização, sem demora.

É interessante observar que a preocupação do legislador com a indenização dos prejuízos causados ao parceiro concessionário em ambas as modalidades viabiliza uma garantia mínima de ressarcimento pelos danos gerados em face da interrupção repentina. Todavia, enquanto na encampação a indenização apresenta uma natureza de validade do instituto, na caducidade ela possui uma natureza de eficácia do fenômeno. Por esse motivo, não é nenhum exagero afirmar que a decretação da modalidade da caducidade independe de reparação, sendo o valor do prejuízo estornado somente em momento posterior, no final do ciclo processual.

Outra reflexão bastante oportuna decorre do fato de que na caducidade a inexecução total ou parcial do contrato sempre ocorrerá em virtude da conduta comissiva ou omissiva da concessionária. Mesmo que a origem da inadimplência tenha surgido a partir de uma exigência oriunda do poder concedente, o responsável final pelo não cumprimento da avença é perpetuamente do parceiro da iniciativa privada, arcando com todos os ônus das sanções legais e contratuais admissíveis. Seria inútil empregar como estratégia de defesa a tentativa de afastar a responsabilidade da empresa concessionária invocando sua ausência primitiva de culpa, transferindo completamente o encargo ao órgão público. A medula embrionária da motivação da indenização na caducidade não está na apuração da imputação da culpa pelo rompimento da avença, mas simplesmente no descumprimento contratual, independentemente do grau de rompimento. Nesses termos, podemos inferir que mesmo não tendo o parceiro privado auxiliado isoladamente para a ocorrência do desajuste da atividade, ainda assim será rotulado como culpado pela extinção unilateral do contrato administrativo.

3.2 Manuseio da estrutura indenizatória da reversão

Suplementando a matéria, a norma concessionária ainda vem afirmando que o processo indenizatório da caducidade deverá ocorrer nos moldes do instituto responsável pela reversão, como também de acordo com o previsto

em contrato administrativo firmado, descontado os valores das multas contratuais e o montante dos danos causados pela empresa parceira (art. 38, § 5º da Lei nº 8.987/95). A caducidade se valeu do mesmo recurso normativo utilizado na modalidade encampação, na qual a trajetória disciplinar do ressarcimento dos danos ocorridos também foi totalmente remetida ao universo da reversão. Embasado nessas evidências, podemos afirmar com segurança que existe um núcleo positivo comum à caducidade, à encampação e à reversão, no tocante à temática da indenização dos prejuízos causados à concessionária, sempre respeitando, é óbvio, às singelas, porém importantes, peculiaridades de cada modalidade de extinção.

O pilar ordinário da reparação nas formas de extinção unilateral está na obrigatoriedade da indenização das parcelas dos investimentos vinculados aos bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido. A principal diferença da caducidade está no fato de que o montante destinado ao ressarcimento patrimonial da concessionária deverá sofrer certos descontos, principalmente no que diz respeito ao valor das sanções pecuniárias contratuais e ao valor dos prejuízos causados pela sua inadimplência. Andou bem o legislador ao deixar expressamente consignado a ocorrência da redução do montante da indenização, protegendo o direito constitucional de propriedade, em especial, aos investidos no serviço público, vedando a expropriação de bens, créditos e direitos. Desmistificando o assunto, Diógenes Gasparini (2008, p. 402) discorre sobre a necessidade da realização de abatimento no momento da avaliação, deduzindo as penalidades aplicadas pelo órgão concedente ao parceiro da iniciativa privada.

Como a caducidade só pode ocorrer durante o transcurso da concessão de serviço público, resta evidente que se os investimentos vinculados aos bens reversíveis ainda não foram totalmente amortizados ou depreciados, devem os valores correspondentes ser apurados e indenizados. Esses valores, devidamente apurados, serão pagos após a decretação, deduzidos o montante das multas regularmente aplicadas e os prejuízos efetivamente avaliados, conforme disciplinado pelo § 4º do art. 38 da Lei federal n. 8.987/95.

Em suma, o estatuto das concessões não condicionou a viabilidade da

caducidade a uma indenização posterior, mas somente a uma obrigatoriedade da apuração do valor dos possíveis danos operados na relação contratual. Assim, após o levantamento de toda a quantia do dano causado à concessionária, subtraído da cifra oriunda do seu inadimplemento contratual, é possível que não existam dígitos a serem ressarcidos. A busca pela fração numérica da indenização na caducidade é algo que deve ser necessariamente apurado, porém, sem condicionar a efetivação da interrupção contratual e a concretização da reparação pecuniária.

Após ultrapassadas todas as etapas investigatórias, restando verificada a ocorrência de prejuízo material, a indenização deverá se operacionalizar de forma justa, retratando o valor que de fato sobreveio apurado, além de ser pago, como regra, em dinheiro, através de moeda corrente nacional. Caso exista multa imposta à concessionária oriunda das sanções contratuais praticadas, as boas práticas da governança corporativa aplicada à gestão pública recomendam que o poder estatal busque se utilizar, primeiro, da compensação com eventuais créditos que a empresa privada possua com o órgão concedente.

3.3 Subespécies de ressarcimento

Quanto às demais facetas da análise dos prejuízos, em especial a expropriação dos bens, lucros cessantes, danos emergentes e bens não reversíveis, a discussão se torna ainda mais acalorada do que na encampação, tendo em vista que nenhuma das quatro subespécies de recomposição patrimonial está expressamente arrolada na legislação concessionária. Embora a doutrina administrativista não tenha se debruçado exaustivamente sobre o assunto, é possível encontrar algumas vozes defendendo a impossibilidade que a reparação dos prejuízos causados à concessionária ultrapasse a fronteira dos bens não amortizados, utilizando a presença de culpa do contratado como fundamento (FIGUEIREDO, 2008, p. 114; GASPARINI, 2008, p. 402; MELLO, 1999, p. 536; PESTANA, 2014, p. 466). Com a máxima vênia, não parece ser o raciocínio mais coerente a ser adotado nesse relevante momento. Mesmo sendo o concessionário o principal responsável pela inexecução total ou parcial das obrigações impostas, não há dúvidas de que a extinção pela caducidade origina enormes transtornos para todos os envolvidos, inclusive para o particular. Padece o órgão concedente, envolvido em uma série de medidas urgentes e

corrosivas, comuns às modalidades de extinção, a fim de regularizar a atividade, padece a empresa privada, assistindo de camarote seus projetos serem dissipados pela interrupção repentina e unilateral da avença, padece o usuário do serviço, molestado pela descontinuidade na prestação da atividade de utilidade pública. Devido à generalização do prejuízo, se mostra necessário que cada situação seja analisada de maneira pontual.

No tocante à *expropriação dos bens*, muito embora a caducidade interrompa de maneira antecipada e unilateral o contrato de concessão, impossibilitando uma recuperação integral de todos os investimentos privados realizados no serviço público, o órgão concedente não pode figurar como garantidor obrigatório desses prejuízos. O argumento central dessa completa ausência de responsabilidade habita, novamente, no requisito culpabilidade, traço marcante dessa modalidade de extinção de concessão, sendo o parceiro da iniciativa privada o único responsável pela inexecução total ou parcial do contrato administrativo.

No tocante aos *lucros cessantes*, ou seja, aquela estimativa que o concessionário deixou de lucrar, os raros administrativistas que se aventuraram a dissertar sobre a temática entendem não ser possível cultivar essa semente indenizatória no ambiente da caducidade (ARAGÃO, 2013, p. 628). Tratamento bastante diferenciado quando comparado à extinção unilateral da concessão pela modalidade hostil da encampação. Muito embora ambas as espécie não tenham incorporado ao estatuto a previsão expressa da recuperação patrimonial pelos lucros cessantes, transmitindo a falsa ideia de que a omissão normativa representaria uma negação, a melhor técnica concessionária indica uma reflexão mais pormenorizada das características de cada modalidade extintiva, ultrapassando a modesta interpretação literal. Na seara da encampação, tanto a doutrina quanto a jurisprudência majoritariamente entendem ser possível a indenização pelos lucros cessantes, raciocínio alcançado pela junção dos seguintes quesitos: a obrigação de reparar o dano em caso de prejuízo; a ofensa à equação-financeira do contrato firmado; o fator surpresa da interrupção por motivo de interesse público. Já no ambiente da caducidade, o fato da rescisão estar motivada na inadimplência do concessionário apresenta um peso diferenciado. Parece realmente contraditório pensar em indenizar o parceiro privado pelas vantagens que deixou de ganhar quando ele próprio foi exclusivamente o responsável pela quebra contratual, assumindo individualmente o risco pela sua inoperância laboral.

No tocante aos *danos emergentes*, ou seja, aquele montante que o concessionário de fato perdeu, também entendem os escassos doutrinadores que exploram o assunto de forma mais singularizada que não seria motivo para qualquer espécie de ressarcimento patrimonial. O motivo basilar apresentado gira novamente em torno do fator culpabilidade, sendo também um equívoco pensar em indenizar a concessionária nas ações praticadas exclusivamente pelo seu corpo dirigente dando origem a inexecução das cláusulas contratuais. Nesse sentido, dissertando sobre a impossibilidade indenizatória pelos lucros cessantes e danos emergentes, Justen Filho (1997, p. 362) comenta que

o ex-concessionário não terá direito a perceber indenização por outras perdas e danos. Os lucros cessantes e danos emergentes não serão objeto de recomposição, sob pressuposto de que a extinção do contrato pode ser imputada a evento relacionado com a atuação do concessionário.

Todavia, atenção redobrada na utilização prática do termo *exclusivamente* empregado alhures, pois não aparece de forma acidental e também não funciona como simples adorno textual. Parece que estaria implícita a redação que prevê a caducidade, dando a entender que a ausência de indenização pelos lucros cessantes ou danos emergentes somente ocorreria se as causas da inexecução total ou parcial do contrato fossem atribuídas exclusivamente ao parceiro privado. Assim, caso restasse demonstrado no processo administrativo que de alguma forma o poder concedente teria algum envolvimento na inadimplência, poderia o órgão estatal ser responsabilizado financeiramente nos limites da sua culpabilidade.

No tocante aos *bens não reversíveis*, através da leitura inversa do texto normativo e da literatura especializada majoritária, que descrevem a possibilidade da recuperação patrimonial caminhar somente até a fronteira dos bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido, é fácil concluir que não seria viável alcançar esse patamar. Novamente invocando o aspecto culpabilidade, de fato, não compete ao poder concedente arcar com eventuais prejuízos do parceiro privado relacionados aos investimentos patrimoniais realizados com a finalidade de garantir a execução de serviços públicos. No entanto, mesmo após o encerramento da parceria, ainda que totalmente desobrigado de qualquer espécie de manifesta-

ção reparatória, nada impede que o órgão concedente realize uma avaliação detalhada na infraestrutura edificada e, sendo do interesse de ambos, haja de comum acordo uma negociação em torno desse maquinário adquirido e construído, amparando a continuidade do serviço público.

Por derradeiro, importante ainda ressaltar que a decretação da caducidade não resultará para o órgão concedente qualquer espécie de responsabilidade em relação aos encargos, ônus, obrigações ou compromissos com terceiros ou com empregados da parceira concessionária (art. 38, § 6º da Lei nº 8.987/95). Analisando a dupla face da norma, por um lado, houve a previsão estatutária da total irresponsabilidade civil do poder concedente, por outra, ocorreu a reafirmação da completa responsabilidade patrimonial da empresa concessionária com os encargos assumidos. Logo, a relação de responsabilidade patrimonial entre a parceira da iniciativa público-privada e os terceiros ou empregados possui natureza contratual, só podendo esses encargos indenizatórios serem atribuídos à própria concessionária, utilizando como embasamento a legislação civil atualmente em vigor no país. Obrigação esta que não deve ser confundida com a tradicional responsabilidade civil das concessionárias enquanto peças estatais responsáveis pela execução do serviço público, respondendo de maneira objetiva pelos prejuízos, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição Federal de 1988.

Apesar da opção estatutária pela integral ausência de responsabilidade civil do poder concedente, esses dispositivos não devem ser analisados de forma isolada, mas em conjunto com outros ditames normativos e, principalmente, com alguns entendimentos pontuais já reiteradamente analisados pelos tribunais superiores. Na seara da indenização, um dos mais significativos é sem dúvida alguma a Súmula nº 331, IV do Tribunal Superior do Trabalho (TST), na qual restou consignado a responsabilidade subsidiária da administração pública pelas obrigações trabalhistas das pessoas jurídicas contratadas⁹. Na visão da Justiça obreira, o órgão público estatal se torna responsável

9 Súmula nº 331 do TST: CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE. I – A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974). II – A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988). III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta. IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial. V – Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV,

subsidiário por culpa *in eligendo*, ou culpa *in vigilando* ao lado da reclamada empregadora pelas dívidas trabalhistas contraídas sob o argumento central de que a mão de obra serviu à administração pública. Assim, também parece ser perfeitamente viável a incidência do entendimento sumular nas concessões de serviços públicos, fazendo o poder concedente responder, em caráter acessório, todas as responsabilidades trabalhistas contraídas pelos empregados, resguardando o hipossuficiente de possível inadimplência do empregador.

4 DELINEAMENTO GRÁFICO DO SISTEMA INDENIZATÓRIO NA CADUCIDADE

Após o encerramento da investigação pormenorizada sobre a primeira e a segunda etapa indenizatória do fenômeno da caducidade, abordando inicialmente tanto os momentos formais que a antecedem quanto posteriormente as entrelinhas do procedimento de ressarcimento patrimonial, se mostra bastante oportuno um gráfico a fim de demonstrar com mais clareza e didática a sequência dos atos ventilados.

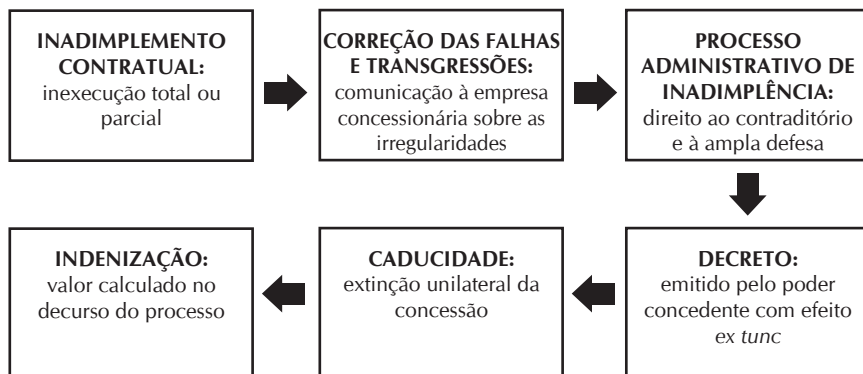


Figura 1: Delineamento gráfico do sistema indenizatório na caducidade
Fonte: Elaborado pelo autor.

caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.

5 CONCLUSÃO

Restou demonstrado neste trabalho de cunho investigativo que o sistema indenizatório da modalidade de extinção da concessão intitulada caducidade é repleto de peculiaridades. Além dos procedimentos formais que antecedem a etapa da recuperação patrimonial, tais como a instauração de processo administrativo de inadimplência, a oferta de lapso temporal razoável para o parceiro público-privado corrigir as falhas e transgressões, e a formalização da interrupção através de decreto emitido pelo órgão concedente, existem ainda diversas particularidades atinentes ao complexo indenizatório propriamente dito, circunstâncias que até este momento não foram devidamente exploradas pela literatura especializada. A presente inquirição objetivou suprir essa lacuna, oferecendo novos cenários à temática específica.

Foi possível verificar que as principais singularidades não estão localizadas no ponto da dispensabilidade de ressarcimento prévio ou no item do manuseio da estrutura indenizatória da reversão, mas nas inúmeras subespécies de ressarcimento, muito embora não estejam arroladas de maneira explícita no estatuto concessionário. Na maior parte dos métodos observados, quais sejam, lucros cessantes, danos emergentes e bens não reversíveis, foram encontradas situações pontuais nas quais seria praticável a indenização ao concessionário, ultrapassando o simbólico ressarcimento das parcelas dos investimentos vinculados aos bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, estrutura cedida pela reversão, descontado o valor das multas contratuais e o montante dos prejuízos causados. Até a situação da irresponsabilidade dos encargos, ônus, obrigações ou compromissos com terceiros ou com empregados da parceira concessionária sofreu relativização em decorrência da análise textual em sincronia com a jurisprudência consolidada do tribunal superior obreiro.

Também ficou constatado que a grande justificativa pela inviabilização genérica da indenização à concessionária reside no fato de a empresa assumir uma postura culposa no desfecho do ajuste, responsável medular pelo inadimplemento das obrigações relativas à exploração do serviço público transferido. No entanto, inferiu-se ainda que essa invocação não pode ser encarada com feições cerradas e absolutas, devendo sofrer relativa mitigação quando analisadas com situações práticas especiais. Em suma, não se trata de

uma interpretação *ultra legem*, mas apenas uma forma setorial e estratégica de examinar o complexo indenizatório no ambiente específico das concessões de serviços públicos, oferecendo maior segurança jurídica à relação, atraindo novos investidores na execução da atividade de interesse coletivo.

REFERÊNCIAS

AMARAL, A. C. C. **Concessão de serviço público**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

ARAGÃO, A. S. **Direito dos serviços públicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAÚJO, E. N. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BLANCHET, L. A. **Concessão de serviços públicos: estado, iniciativa privada e desenvolvimento sustentável**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2013.

CARVALHO, C. E. V. **Regulação de serviços públicos na perspectiva da Constituição econômica brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

DAL POZZO, A. N. **Aspectos fundamentais do serviço público no direito brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FIGUEIREDO, L. V. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

FORTINI, C. **Contratos administrativos: franquias, concessões, permissão e PPP**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FREIRE, A. L. **Manutenção e retirada dos contratos administrativos inválidos**. São Paulo: Malheiros, 2008.

FREITAS, J. **Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FURTADO, L. R. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GROTTI, D. A. M. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.

GUIMARÃES, F. V. **Concessão de serviço público**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

HARB, K. H. **A revisão na concessão comum de serviço público**. São Paulo: Malheiros, 2012.

JUSTEN FILHO, M. **Concessões de serviços públicos: comentários às Leis nº 8.987 e 9.074, de 1995**. São Paulo: Dialética, 1997.

_____. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MEDAUAR, O. **A processualidade no direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MONTEIRO, V. **Concessão**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORAES FILHO, M. A. P. Súmula vinculante nº 5 do Supremo Tribunal Federal e o sistema processual administrativo punitivo. In: NOHARA, I. P.; MORAES FILHO, M. A. P. (Org.). **Processo administrativo**: temas polêmicos da Lei nº 9.784/99. São Paulo: Atlas, 2011.

MOREIRA, E. B. **Direito das concessões de serviço público**: inteligência da Lei 8.987/1995 (parte geral). São Paulo: Malheiros: 2010.

MOREIRA NETO, D. F. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOTTA, C. P. C. **Eficácia nas concessões, permissões e parcerias**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

MUKAI, T. **Concessões, permissões e privatizações de serviços públicos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

OLIVEIRA, J. C. **Concessões e permissões de serviços públicos**. São Paulo: Edipro, 1997.

OLIVEIRA, R. C. R. **Administração pública, concessões e terceiro setor**. 3. ed. São Paulo: Método, 2015.

PESTANA, M. **Direito administrativo brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PIRES, L. M. F. **O estado social e democrático e o serviço público**: um breve ensaio sobre liberdade, igualdade e fraternidade. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ROCHA, C. L. A. **Estudos sobre concessão e permissão de serviço público no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1996.

SANTOS, J. A. A. **Contratos administrativos**: formação e controle interno da execução com particularidades dos contratos de prestação de serviços terceirizados e contratos de obras e serviços de engenharia. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SCARTEZZINI, A. M. G. F. **O princípio da continuidade do serviço público**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, E. J. **Concessão e permissão no serviço público**. Leme: JH Mizuno, 2004.

SOUTO, M. J. V. **Desestatização: privatização, concessões, terceirizações e regulação**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

VALIM, R.; OLIVEIRA, J. R. P.; DAL POZZO, A. N. (Coord.). **Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

WALD, A.; MORAES, L. R.; WALD, A. M. **O direito de parceria e a lei de concessões**: análise das Leis nº. 8.987/95 e 9.074/95 e legislação subsequente. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.