

Repartição de riscos nas parcerias público-privadas: uma análise de concessões administrativas em Alagoas

Rafael Diego Jaires da Silva⁽¹⁾

Data de submissão: 12/12/2020. Data de aprovação: 29/4/2021.

Resumo – Este artigo busca investigar a eficiência na repartição de riscos existentes nas parcerias público-privadas na modalidade administrativa como uma inovação para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e analisa sua viabilidade conforme as cláusulas de dois contratos de concessão administrativa em Alagoas, firmados pela Companhia de Saneamento de Alagoas – Casal, a saber: o de implantação, manutenção e operação do sistema de esgotamento sanitário da parte alta da cidade de Maceió, e o de construção, operação e manutenção do novo sistema adutor do Agreste. Nesse sentido, é feita uma breve exposição conceitual da parceria público-privada, do seu marco regulatório e de seus modelos, com apresentação de detalhes da concessão administrativa como um híbrido da concessão comum e da empreitada. Para tanto, apresentam-se as cláusulas essenciais previstas na Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, especialmente o compartilhamento com a Administração Pública dos ganhos econômicos e repartição de riscos, mostrando suas vantagens para ambos os parceiros, especialmente pelo êxito na execução de obra e prestação de serviço público, atratividade financeira para investimento por parceiros privados e desoneração do Estado. Por fim, conclui-se com a consecução bem-sucedida do exemplo alagoano de concessão administrativa, com garantia de equilíbrio econômico e repartição de riscos.

Palavras-chave: Alagoas. Casal. Concessão Administrativa. Parcerias Público-Privadas. Repartição de Riscos.

Risk sharing in public-private partnerships: an analysis of administrative concessions in Alagoas

Abstract – This paper seeks to investigate the efficiency in the risks sharing existing at public-private partnerships in the administrative modality, as an innovation to maintain the economic-financial balance, and analyzes its feasibility according to the clauses of two administrative concession contracts in Alagoas, signed by the Companhia de Saneamento de Alagoas – Casal, namely: the implementation, maintenance and operation of the sewage system in the upper part of the city of Maceió, and the construction, operation and maintenance of the new Agreste water system. In this sense, a brief conceptual presentation of the public-private partnership, its regulatory framework and its models is made, presenting details of the administrative concession as a hybrid of the common concession and the contract. For this purpose, the essential clauses provided for in law number 11.079 / 2004, especially the sharing with the Public Administration of economic gains and risk sharing, showing its advantages for both partners, especially for the success in the execution of the work and provision of public service, financial attractiveness for investment by private partners and exemption from the State. Finally, it concludes with the successful achievement of the Alagoas example of administrative concession, with guarantee of economic balance and risk sharing.

Keywords: Alagoas. Casal. Administrative Concession. Public-Private Partnerships. Risk Sharing.

¹ Mestrando em Administração Pública (UFAL), bacharel em Direito (UFAL). [*rafael.jaires@gmail.com](mailto:rafael.jaires@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7294-1609>.

Introdução

Com o advento da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, foram instituídas normas para que a Administração Pública pudesse licitar e contratar mediante parceria público-privada como forma de concessão patrocinada ou administrativa, podendo, desse modo, dedicar mais atenção a outros setores, enquanto caberia ao parceiro privado atrair capitais e condições mais vantajosas de custo com maiores facilidades, bem como oferecimento de serviços adicionais e com melhor qualidade na execução de determinada prestação pública. Desse modo, a referida inovação trouxe mudança à concessão comum, prevista pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, acrescentando o ônus de o parceiro público arcar com contraprestação pecuniária ao parceiro privado, bem como repartir os riscos do empreendimento.

Ocorre que outra característica relacionada ao contrato em comento é o seu longo prazo de vigência que, conforme art. 5º, I, da Lei nº 11.079/2004, não pode ser inferior a 5 (cinco) nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação. Desse modo, o legislador incluiu, no inciso III do artigo supramencionado, a exigência de cláusulas especiais quanto aos riscos suportados que, nesse caso, deverão ser repartidos objetivamente pelas partes, abrangendo os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária, com a alocação dos riscos ao parceiro mais adequado a recebê-lo (BRASIL, 2019a).

Dentro desse contexto, encaixam-se os contratos de parceria público-privada, na modalidade administrativa, para implantação, manutenção e operação do sistema de esgotamento sanitário da parte alta da cidade de Maceió, e o de construção, operação e manutenção do novo sistema adutor do Agreste, que correspondem a duas contratações oriundas de licitações específicas de concorrência nacional para operacionalizar setores determinados do estado de Alagoas, conforme as duas abrangências da área correspondente. No primeiro, a Companhia de Saneamento de Alagoas – Casal, por meio do Contrato nº 079/2014-CASAL, contratou como parceira a empresa Saneamento Alta Maceió S/A – SANAMA; no segundo, foi contratada a empresa Águas do Agreste S/A – CAB, por meio do Contrato nº 090/2012-CASAL, ambas pelo prazo de 30 (trinta) anos, cabendo prorrogação de até 35 (trinta e cinco) anos.

Assim, é imperioso analisar a viabilidade das referidas contratações para as partes que a compõem, conforme melhor interesse público, e entender se realmente as limitações estatais e as possibilidades dos parceiros privados elevam a Parceria Público-Privada – PPP como alternativa viável para prestação de determinados serviços públicos, especialmente os de água e esgotamento sanitário. Não obstante, por se tratar de processo relativamente recente de reforma gerencial do Estado, ambos os parceiros precisam cercar-se de zelo para manutenção do equilíbrio econômico e evitar desproporcionalidades que culminariam em desnecessárias judicializações, com prejuízo aos usuários dos serviços públicos. Desse modo, algumas perguntas precisam ser respondidas, como: quais os marcos normativos regulatórios para a parceria público-privada? Quais as suas especificidades em relação à concessão comum? Como garantir o equilíbrio econômico-financeiro na PPP? Quais são os riscos na contratação por concessão administrativa e como eles são compartilhados pelos parceiros público e privado? Como os exemplos de concessão administrativa em Alagoas podem evidenciar o desenlace contratual para a consecução exitosa da repartição de riscos?

Saliente-se que aqui não se analisará os pormenores jurídicos da parceria público-privada, como detalhes da sua origem ou minuciosidade das normas que a regula, bem como se evitará viés ideológico em sua abordagem; No entanto, objetiva-se neste trabalho analisar se a distribuição de riscos entre os parceiros público e privado é inovação suficiente para gerar eficiência e estabilidade contratual à implementação de projetos de interesse público, e observar se as cláusulas do contrato de concessão administrativa para implantação, manutenção e operação do sistema de esgotamento sanitário da parte alta da cidade de Maceió e o de

construção, operação e manutenção do novo sistema adutor do Agreste expressam a viabilidade do equilíbrio econômico-financeiro entre as partes contratantes.

Desse modo, o presente artigo está organizado em sete partes: a primeira é a introdução, composta pelo tema, justificativa, objetivos e apresentação do trabalho; a segunda apresenta objetivamente a conceituação de parceria público-privada, seus marcos normativos regulatórios e as características que a diferenciam das concessões comuns; a terceira trata do equilíbrio econômico-financeiro e repartição de riscos no contrato de concessão administrativa; a quarta apresenta as vantagens da parceria público-privada na modalidade administrativa e possibilitadas pela repartição dos riscos e fornecimento de garantia pública; a quinta expõe os métodos utilizados na presente pesquisa; a sexta discorre sobre os contratos de concessão administrativa em Alagoas firmados pela Casal, expondo suas particularidades, dados de contraprestação mensal, garantia e compartilhamento de risco; e, por fim, a sétima refere-se à conclusão do que foi pesquisado/estudado.

A parceria público-privada como uma concessão administrativa

Não se pode falar de parceria público-privada sem se falar de concessão, visto que aquela se refere a uma especificidade desta. Perlustre-se ainda que as concessões decorrem de previsão constitucional, conforme o art. 175 da Carta Magna, e são reguladas pela Lei nº 8.987/1995, que disciplina detalhes na coexistência da esfera pública e privada na prestação de um bem ou serviço, com contratos fundamentados nas premissas de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e baixas tarifas, com a coordenação, fiscalização e regulação dos interesses expressos nos processos de competência das agências reguladoras (ABREU; SILVA, 2010; MELLO, 2015).

Saliente-se que a concessão administrativa diz respeito à contratação, direta ou indireta, pela Administração Pública, principal usuária, na fruição de uma prestação de serviço, seja instalação, seja fornecimento de bens, seja execução de obras (ALEXANDRINO; PAULO, 2016; DI PIETRO, 2020; MAZZA, 2019). Desse modo, na parceria público-privada – PPP em sentido estrito, há um contrato administrativo de concessão em que o setor público delega ao setor privado a responsabilidade pela execução e operação de determinadas obras ou serviços, cuja amortização e remuneração é viabilizada pela cobrança de tarifas dos usuários e de subsídio público ou é integralmente paga pela Administração Pública, além do compartilhamento de riscos da atividade executada pelo Estado (BORGES; SÁ, 2017; CARVALHO, 2020).

Assim, a PPP foi criada e disciplinada pela Lei nº 11.079/2004, com modalidades definidas pelo art. 2º, a saber: patrocinada ou administrativa. A primeira, nos termos do § 1º do art. 2º, refere-se à concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987/1995, quando envolver adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Por outro lado, o § 2º do mesmo artigo conceitua concessão administrativa como sendo 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. Para ambas, conforme art. 2º, § 4º, é vedada a celebração de contrato cujo valor seja inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). (BRASIL, 2019a).

Cabe salientar que, para esta última modalidade de parceria público-privada, a saber, a concessão administrativa, Mello (2015) tece severas críticas por considerá-la mero contrato de prestação de serviços. Para o referido doutrinador, o pagamento pela Administração Pública para a implantação de bens e execução de obras, mormente quando há necessidade de frequência e quantidade vital para o atendimento dos serviços, não se pode dar puramente por meio de tarifas. Assim, o autor entende tratar-se de verdadeira remuneração contratual como qualquer outra, o que descaracteriza a parceria, nessa modalidade, como uma concessão contratual. Por outro lado, embora se veja semelhança conceitual do referido instituto com o contrato de serviço sob a forma de empreitada, disciplinada pelo art. 6º, VIII, e art. 10, da Lei

nº 8.666, de 21 de junho de 1993, é possível entender que se trata de uma contratação singular, porém híbrida:

Diante disso, pode-se dizer que os dispositivos citados, da Lei nº 11.079, desmentem, de certa forma, a ideia que se quis passar com a regra do artigo 2º, §2º, de que se trataria de contrato de prestação de serviço.

Na realidade, a interpretação sistemática da lei permite concluir que a concessão administrativa tanto pode ter, eventualmente, por objeto a execução material da atividade (aproximando-se da empreitada), como a gestão de serviço público (como na concessão de serviço público comum e na concessão patrocinada), que é o real objetivo do legislador. (DI PIETRO, 2009, p. 153).

Dessarte, percebe-se que há quem questione a inovação trazida pela Lei nº 11.079/2004 como uma medida que simplesmente facilita a contratação por meio de mais vantagens e garantias em comparação ao regime geral dos contratos, bem como há o entendimento de se tratar de um instrumento jurídico singular, normatizado por uma regulamentação específica, diferenciada, que não se iguala à empreitada, especialmente pela vedação legal à exclusiva utilização de mão de obra por meio desse aparato, mas permite a terceirização de serviços públicos (DI PIETRO, 2009). De todo modo, não se pode confundir tal parceria com a soma de esforços com a iniciativa privada para a consecução de serviços públicos. Como diz Aragão (2005), além da existência de uma compreensão ampla do conceito de parceria público-privada, não se pode olvidar seu conceito restritivo, decorrente da posituação em nosso ordenamento jurídico.

Na verdade, o que tem impulsionado a parceria público-privada é o fato de a mesma permitir que o Estado focalize sua atuação em áreas que o setor privado não vislumbra atratividade para atuar e, com isso, possibilitar o atendimento dos interesses da sociedade em geral, cujo sucesso pode se dar por causa de dois pontos fundamentais: a) eficiência de gestão do setor privado; e b) falta de disponibilidade de recurso financeiro, especialmente em países ainda em desenvolvimento (CARVALHO FILHO, 2018). Portanto, cabe ao ente público promover práticas que atendam às necessidades coletivas com eficiência e efetividade:

Compreende-se que é necessária a promoção de práticas que priorizem o interesse coletivo, o aumento da eficiência e da eficácia dos serviços públicos, a efetividade das políticas públicas e uma maior responsabilização dos gestores perante a sociedade, buscando, dessa maneira, avançar em direção ao alcance do interesse público e do bem-estar social (SILVA *et al.*, 2020, p. 332).

Por causa disso, há uma expansão da chamada PPP, com diversificação de fórmulas, mas visam à transferência para particulares a execução de serviços de incumbência do Poder Público com a repartição dos encargos financeiros e riscos inerentes à atividade (MADAUAR, 2018). É o caso de parcerias entre governo e entidade privadas em diversos ambientes, a saber: infraestrutura de carregamento de veículos elétricos (WANG; KE, 2018); biossegurança (MATO-AMBOAGE; PITCHFORD; TOUZA, 2019); Iniciativa de Finanças Públicas – IFP (MCQUAID, 2019); purificação de água e tratamento de esgoto (YANG; CHEN; XU, 2020); estação de tratamento de esgoto (MA; DU; WANG, 2018); construção e manutenção de rodovias (SCHMEITS; KHWAJA, 2018); infraestrutura de transporte de carga (ITTMANN, 2017); transporte ferroviário urbano (CHANG; PHANG, 2017); modernização de aeroportos (DA SILVEIRA, 2018); serviços funerários (DU *et al.*, 2019); e infraestrutura de irrigação (LI *et al.*, 2019).

O que se pretende destacar aqui não é a existência ou a inexistência de maior eficiência do gestor privado quando comparado ao público, ou se há insuficiência de recurso financeiro para a prestação dos serviços pelo órgão estatal, mas se a referida parceria apresenta vantagens para ambas as partes e se a repartição de riscos figura como criatividade salutar, oferecendo vantagens na perspectiva pública, bem como na dos investidores privados quanto à participação dos procedimentos licitatórios de concessão.

Do equilíbrio econômico-financeiro e repartição de riscos no contrato de concessão administrativa

Apesar da inexistência de taxatividade legal quanto ao equilíbrio econômico-financeiro às partes para a contratação da PPP na modalidade administrativa, conforme exposição de Guerra (2015), tal paridade decorre de inferência constitucional, prevista no art. 37, XXI, da Carta Magna, quando ela afirma que:

Art. 37, 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, 2019b)

Ademais, Di Pietro (2009), não prescindindo o preceito constitucional, aduz ser o equilíbrio econômico-financeiro corolário dos princípios da equidade, razoabilidade, continuidade e indisponibilidade do interesse público, garantido mediante aplicação de técnicas como a prevista no art. 5º, III, da lei nº 11.079/2004: “III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;” (BRASIL, 2019a). Dentro desse contexto, também não se pode olvidar da instituição pelo estado alagoano do Programa de Parceria Público-Privada de Alagoas – Programa PPP/AL por meio da Lei Estadual nº 6.972, de 7 de agosto de 2008, que, conforme o art. 3º, IV, incluiu o dever de o contrato seguir, entre outros, o princípio da repartição objetiva dos riscos entre as partes (ALAGOAS, 2019).

Aí reside uma das importantes características inerentes à Parceria Público-Privada: definição em contrato do compartilhamento objetivo dos riscos, que trata da solidarização do ente concedente com o parceiro privado diante de eventual ocorrência de prejuízos e carências por causa de fatos ordinários ou extraordinários, sendo estes referentes a caso fortuito, fato do príncipe e álea econômica extraordinária, conforme art. 5º, III, da Lei nº 11.079/2004 (MELLO, 2015; MEIRELLES, 2016; CARVALHO FILHO, 2018; OLIVEIRA, 2017).

Ocorre que o rol do inciso supramencionado é exemplificativo, podendo caber no contrato de concessão administrativa a inclusão de riscos que possam incidir sobre a execução do objeto, permitindo a repartição pela Administração Pública com o parceiro privado qualquer ameaça oriunda de álea extraordinária. É nesse sentido que França (2011) compreende a alocação dos riscos àquele parceiro mais adequado a recebê-lo, conforme sua capacidade de absorção, sem refletir nas obrigações assumidas no momento da contratação. Ademais, a autora entende que alguns riscos têm alocação própria: como o risco decorrente da álea negocial ou empresarial ao parceiro privado, ou o risco decorrente do fato da Administração ao parceiro público, com a ressalva de não haver óbice à transferência ao privado, desde que ofertada garantia pelo Estado por quaisquer prejuízos resultantes.

De toda forma, não se prescindem os riscos que precisam ser avaliados para o ente privado, haja vista que este não deixará de se preocupar quanto à rentabilidade do investimento, pois, conforme ponderado, ainda que o ente público busque ressarcir a concessionária por seus custos de operação, a receita poderia não cobrir adequadamente as despesas despendidas a depender dos riscos suportados. Ademais, não se olvida a necessidade de compreensão dos dados do contrato de concessão para entender a viabilidade operacional. Portanto, considerando tal possibilidade de análise prévia dos riscos pelo parceiro privado, conforme já previsto em edital de licitação, não há descompasso com o princípio do equilíbrio econômico-financeiro firmado no art. 37, XXI, da Constituição Federal (OLIVEIRA, 2017).

Nesse aspecto, Brito e Silveira (2014) relacionam ao parceiro privado os riscos associados a projeto, construção do empreendimento, manutenção, operação e prestação de serviço, riscos financeiros e demais riscos comerciais; quanto ao poder público concedente, vinculam os riscos

atinentes a planejamento, desapropriação, licenciamento ambiental prévio e mudança geral da legislação, salientando que os riscos de força maior e caso fortuito podem ser compartilhados com a concessionária. Não é diferente do posicionamento de Mello (2015), que separa a álea ordinária, correspondente a qualquer empreendimento, da álea extraordinária, oriunda do fato do príncipe. Para o primeiro, naturalmente, os riscos são assumidos pelo privado; quanto ao segundo, pelo público. O compartilhamento dos riscos, dessa forma, é frequentemente encontrado na literatura como o fator mais importante que influencia na distribuição dos lucros dos projetos de PPP (DU; WU; ZHU, 2018).

Não obstante, a inovação da PPP nesse aspecto diz respeito à possibilidade de sujeição ao concessionário dos riscos decorrentes da álea que seria específica do ente concedente, ou seja, conforme taxatividade do art. 5º, III, da Lei nº 11.079/2004, os “referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária” (BRASIL, 2019a). De todo modo, reforça-se a exortação de Di Pietro (2009) e Baltar Neto e Torres (2020) quanto ao fato de o oferecimento pelo poder público de garantias ao financiador do projeto, conforme previsto no art. 5º, § 2º, da lei citada, reduzir o risco do empreendimento e, conseqüentemente, possibilitar o aumento dos ganhos econômicos pelo parceiro privado, que também podem ser compartilhados com o poder público. Desse modo, não há como descartar a possibilidade de vantagens para ambos os parceiros, como veremos a seguir.

Vantagens da parceria público-privada na modalidade administrativa e possibilitadas pela repartição dos riscos

A repartição dos riscos, como visto supra, se apresenta como um dever que objetiva a garantia do equilíbrio econômico-financeiro entre as partes. A partir disso, pode se extrair vantagens decorrentes desse princípio regulador da estabilidade contratual, seja para o ente público ou seja para o ente privado, evitando surpresas onerosas às partes. Desse modo, os proveitos podem ser estendidos primeiramente a toda sociedade mediante a percepção de uma maior eficiência na execução de obra ou prestação de serviço público, pela celeridade na contratação e pelo custeio da execução do que necessita ser implementado, mas também podem apresentar atratividade financeira para parceiros privados quererem estabelecer tal vínculo com a Administração Pública que lhe prestará garantia especial e reforçada, bem como uma alternativa para desoneração do Estado.

Em relação às vantagens para o parceiro privado, pode ser feita referência à necessidade de a Administração Pública proceder à estipulação de garantia pecuniária às empresas que sirvam como seguro da capacidade de financiamento e de efetivação para gerir a concessão, haja vista a participação solidária do parceiro público facilitar a queda dos custos na concessão de empréstimos com financeiras, o que também beneficia o Estado, visto que os ganhos obtidos deverão ser compartilhados com o poder público (ALEXANDRINO; PAULO, 2016; CARVALHO, 2020; DI PIETRO, 2020).

Não obstante, quando a área não gera grande atividade para o setor privado, os riscos são atribuídos a ambas as partes, visando sempre à garantia da eficiência, qualidade e continuidade dos serviços, e com contraprestação proporcional ao desempenho da empresa. Tudo isso desonera o Estado da atuação direta quanto à construção e à manutenção do serviço objeto da concessão administrativa, permitindo a melhoria dos gargalos de infraestrutura, gerando aumento de segurança, redução dos riscos de acidentes e até, a depender do caso, o impulsionamento do turismo.

Porém, é imperioso salientar que tal repartição dos riscos também é salutar para o concedente, visto que o contrato das PPPs é longo, cujo tempo se estende de 5 (cinco) a 35 (trinta e cinco) anos, conforme art. 5º, I, de sua legislação, e, somado a isso, os valores são vultuosos, conforme a exigência do art. 2º, § 4º, I, quanto ao valor contratual ser igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), fazendo com que haja todo possível cuidado

quanto ao enfrentamento dos riscos, especialmente pelo fato de o contrato envolver quantia acentuada de valores provenientes de recursos públicos.

Como uma vantagem para ambos os parceiros, bem como para toda a sociedade, pode-se encaixar à lista uma participação mais benéfica dos parceiros privados nas contratações via PPP, visto que, segundo Justen Filho (1997, p. 146, *apud* GUERRA, 2015, p. 315), a alternativa da distribuição dos riscos contribui para os licitantes poderem apresentar as melhores propostas no momento da licitação, haja vista não terem que diminuí-la para adequação de projeções impossíveis quanto a supostos riscos que sequer têm certeza se enfrentarão. Ademais, apesar de as PPPs não prescindirem a restrição fiscal de financiamento público e, portanto, exigirem cuidado para não se acentuar crises fiscais, Brito e Silveira (2014) entendem ser um instrumento que apresenta vantagem econômica e social, pois antecipa benefício que só seria possível a longo prazo, haja vista o aporte de capital privado associado ao comprometimento de receitas futuras.

Por isso, a maior vantagem para o governo é não precisar desembolsar todo o valor do projeto, gastando com investimento, operação e manutenção, de uma única vez, visto que a PPP possibilita liquidar o contrato com o parceiro privado ao longo do tempo, sendo o serviço menos custoso e mais eficiente. Ademais, há benefício dessa forma de contratar por permitir a adequada alocação de recursos, riscos e recompensas que atendam às necessidades públicas conforme conhecimento de cada um dos parceiros (VELLUTINI, 2014; PICCHIAI; ANGELO, 2017).

Desse modo, essa vantagem e todas aquelas que são apresentadas no Quadro 1 têm contribuído com o sucesso e crescimento das contratações por PPP.

Quadro 1 – Vantagens para o Setor Público e para o Estado na utilização da PPP

Vantagens da utilização da PPP	
Setor Privado	Estado
Fluxo estável de receitas por um longo período dependendo de seu desempenho.	Menor necessidade de investimentos diretos.
Garantias sólidas prestadas pelo Governo.	Redução de seus gastos com custeio (despesas referentes à manutenção das atividades dos órgãos do Governo, permitindo o aumento do investimento público).
Maior facilidade de obtenção de financiamento dada a estrutura de PPP.	Melhor qualidade no serviço.
Divisão de riscos com o Estado, visto que, antes, a maioria era absorvida somente por eles mesmos.	

Fonte: Adaptado de Picchiali e Angelo (2017).

Não é de se estranhar, portanto, que os gestores têm observado a execução de serviços públicos de interesse do Estado por meio de parceria público-privada um caminho viável e exitoso, considerando a repartição dos riscos ser medida inovadora suficiente para garantir maior equilíbrio econômico-financeiro e, por isso, viabilizar investimentos de grande porte, e, como benefício ao ente público, conseguir, em maior prazo para pagamento, a consecução de uma obra ou serviço público de relevância com eficiência na utilização dos recursos públicos e na execução do objeto. Corroborando tal assertiva, temos os dados informados em audiência pública pela Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (2019), mostrando a evolução bem-sucedida da PPPs nos últimos três anos quanto ao tema saneamento: 2017 – 1 edital; 2018 – 2 editais; e 2019 – 10 editais. Por isso, Alagoas tem

andado nessa seara e investindo nesse modelo de contratação, conforme adiante será demonstrado.

Materiais e métodos

A pesquisa descreve a eficiência na repartição de riscos existentes nas parcerias público-privadas, na modalidade administrativa, como uma inovação para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. Assim, analisa sua viabilidade conforme as cláusulas de dois contratos de concessão administrativa em Alagoas, firmados pela Companhia de Saneamento de Alagoas – Casal. Com isso, o presente estudo pode ser classificado como exploratório, nos termos de Lakatos e Marconi (2017), por pretender desenvolver hipóteses, aumentar a familiaridade com o fato estudado e esclarecer conceitos.

Diante disso, foi estudado o contrato de implantação, manutenção e operação do sistema de esgotamento sanitário da parte alta da cidade de Maceió (Contrato nº 079/2014-CASAL), em que se contratou como parceira a empresa Saneamento Alta Maceió S/A – SANAMA; e o contrato de construção, operação e manutenção do novo sistema adutor do Agreste (Contrato nº 090/2012-CASAL), em que foi contratada a empresa Águas do Agreste S/A – CAB.

A abordagem utilizada para a realização da pesquisa em conteúdo foi qualitativa, pois teve seu foco na análise da viabilidade da Parceria Público-Privada para prestação de determinados serviços públicos, especialmente os de água e esgotamento sanitário, analisando a persistência do argumento de limitações estatais e possibilidades de parceiros privados na perspectiva da Casal. Saliente-se que, para o alcance dos objetivos aqui traçados, utilizou-se como técnica de pesquisa a revisão bibliográfica e a pesquisa documental.

Para tanto, além das coletas de dados decorrentes dos contratos supramencionados, realizou-se uma revisão da literatura para justificação teórica com base em autores de relevância no âmbito do Direito Administrativo que abordam conceitos relacionados ao tema discutido, como Mello (2015); Alexandrino e Paulo (2016); Meirelles (2016); Borges e Sá (2017); Oliveira (2017); Madauar (2018); Mazza (2019); Baltar Neto e Torres (2020); Carvalho (2020); e Di Pietro (2020); e em artigos extraídos da base de dados da Web of Science, em idioma inglês, publicados no período de 2016 a 2021, de acesso aberto, acessados por meio da *string* TS=("Public Private Partnerships" ou "Public-Private Partnerships") e "Risk Sharing", bem como em outros estudos disponibilizados na internet relevantes ao tema.

Quanto à amostra, conforme lições de Prando (2018), esta corresponde a qualquer parte de uma população que facilita a coleta de dados, deixando-os organizados, e seleciona elementos relevantes para a pesquisa. Salienta existir dois tipos de amostras: a probabilística, com base em elementos estatísticos, categorizada como aleatória simples ou estratificada ou por conglomerado; e a não probabilística, classificada por conveniência e por julgamento e por quotas. Neste artigo, foi selecionada uma amostra não probabilística por julgamento, correspondendo ao que o pesquisador considerou como representativo.

Assim, a análise realizada, conforme Lakatos e Marconi (2017), pode ser realizada no nível da interpretação, da explicação e da especificação para conseguir respostas às suas perguntas, relacionando os dados obtidos com as hipóteses formuladas. Desse modo, os dados obtidos se submeteram à análise interpretativa, com exposição do resumo da conclusão relevante e exposição das limitações e recomendações. Para tanto, por meio dos contratos de parceria público-privada, na modalidade administrativa da Companhia de Saneamento de Alagoas, buscou-se responder se se trata de opção eficiente, considerando a repartição dos riscos na contratação por concessão administrativa em comento.

Resultados e Discussões

Em análise dos contratos de concessão administrativa em Alagoas, verifica-se que houve, em 1º de junho de 2012, a primeira assinatura no estado de Alagoas desse modelo contratual,

objetivando a construção, gestão, operação e manutenção do Novo Sistema Adutor do Agreste, planejado para iniciar no município de Traipu/AL e terminar no município de Arapiraca/AL, bem como recuperar, operar e manter o Sistema Coletivo do Agreste existente na área da PPP. Ademais, o êxito dessa contratação foi ratificado pelos dados disponibilizados no estudo do Canal do Sertão, elaborado pela Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas (ALAGOAS, 2017), por considerar que a referida PPP, inaugurada em 2014, tem garantido o abastecimento de água para 400.000 (quatrocentas mil) pessoas e com operação em 10 (dez) cidades do estado e tem o seu sucesso comparado ao do Canal de Navarra – Espanha. A Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto, por outro lado, informa o atendimento a 279.026 (duzentas e setenta e nove mil e vinte e seis) pessoas pela nova adutora do Agreste.

De todo modo, em seguida, a Casal realizou mais uma concorrência nacional, dessa vez para manutenção e operação do sistema de esgotamento sanitário da parte alta de Maceió, por parceria público-privada, com assinatura contratual pela empresa SANAMA – Saneamento Alta Maceió S/A em 11 de dezembro de 2014 que, em consonância com as informações prestadas pela Secretaria de Estado e Infraestrutura de Alagoas – SEINFRA, em 7 de agosto de 2017, já estaria produzindo frutos, encontrando-se 96% (noventa e seis por cento) concluída e tratando em torno de 1.300 m³/h, ou seja, mais de um milhão de litros de água a cada hora. Quanto aos demais dados, na Tabela 1, podem ser observadas as características gerais dos contratos de concessões analisados e referidos no presente estudo.

Tabela 1 – Características gerais dos contratos de concessão administrativa de Alagoas

Concessionária	Municípios atendidos	População atendida	Valor do Contrato
CAB	10	279.026	R\$ 1.066.138.709,00
SANEMA	01	270.000	R\$ 289.543.736,12
Total	11	549.026	R\$ 1.355.682.445,12

Fonte: Produção do próprio autor, com informações extraídas de SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA DE ALAGOAS (2019).

Não obstante o sucesso decorrente da operacionalização das parcerias em comento, deve ser ressaltada a importância da garantia fornecida pelo órgão público para possibilitar o êxito contratual. Ocorre que, na concessão administrativa, a sua fase inicial não conta com contraprestação da Administração Pública, conforme preceitua o art. 7º da Lei nº 11.079/2004, e, por isso, persiste uma maior concentração de riscos financeiros. Somado a isso, Carvalho Filho (2018) ressalta que, havendo a divisão do serviço em etapas, é lícito que a Administração Pública pague apenas por aquilo que se pode aproveitar, ou seja, com fulcro no art. 7º, § 2º, limita-se a custear a parte executada e disponibilizada, não fornecendo o valor pleno da contraprestação mensal ao parceiro concessionário. Isso é o que se observa no Contrato de Concessão nº 079/2014, entre Casal e SANAMA, visto que o pagamento não é integral desde o início de vigência contratual:

16.3.1. Para os primeiros 5 (cinco) anos de vigência do **CONTRATO** o valor da **CONTRAPRESTAÇÃO** será calculado e pago considerando o percentual de 75% (setenta e cinco por cento) dos preços unitários integrantes da CLÁUSULA 16ª (CF, CV e CS) e constantes do **DOC. VI, PLANO DE NEGÓCIOS**;

16.3.2. Para o 6º (sexto) ano de vigência até ao final do **CONTRATO** o valor da **CONTRAPRESTAÇÃO** será calculado e pago considerando o percentual de 100% (cem por cento) dos preços unitários integrantes da CLÁUSULA 16ª e constantes do **DOC. VI, PLANO DE NEGÓCIOS**; (CASAL, 2014, p. 35)

Nota-se, pelas cláusulas acima apontadas, que a concessionária SANAMA somente faria jus à percepção de 100% (cem por cento) da contraprestação mensal pela execução do serviço a partir do 6º (sexto) ano de vigência do contrato. Já em relação ao contrato de concessão administrativa anterior, o de nº 90/2012 – CASAL, referente à PPP entre a CAB e a Casal, a

cláusula 5ª, do prazo da concessão, regulamenta a gestão compartilhada dos serviços pelo prazo de 90 (noventa) dias, precedida da expedição da ordem de serviço, e conclui que: “5.6.3 Durante o período de **GESTÃO COMPARTILHADA**, a **CONCESSIONÁRIA** não fará jus à percepção da **CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA**”. Ademais, o mesmo instrumento contratual enfatiza uma evolução de valores até o pagamento da contraprestação pecuniária mensal plena em 4 (quatro) etapas:

9.2 A **CONCESSIONÁRIA** somente fará jus à **CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA** após a assumir plenamente a execução dos **SERVIÇOS**, obedecendo os seguintes critérios e prazos contidos no Anexo VI:

9.3 Nos 03 (três) primeiros meses de operação compartilhada, do sistema atual, a **CONCEDENTE** não pagará **CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA** à **CONCESSIONÁRIA**.

9.4 Do 4º (quarto) ao 12º (décimo segundo) mês do Contrato a **CONCEDENTE** pagará à **CONCESSIONÁRIA** **CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA MENSAL** relativa a 22% (vinte e dois por cento) da **CONTRAPRESTAÇÃO PLENA**, o que corresponde a R\$ 678.323,00 (seiscentos e setenta e oito mil, trezentos e vinte e três reais).

9.5 Do 13º (décimo terceiro) ao 24º (vigésimo quarto) mês do Contrato a **CONCEDENTE** pagará à **CONCESSIONÁRIA** **CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA MENSAL** relativa a 65% (sessenta e cinco por cento) do valor a **CONTRAPRESTAÇÃO PLENA**, o que corresponde a R\$ 2.004.136,00 (dois milhões, quatro mil, cento e trinta e seis reais).

9.6 A partir do 25º (vigésimo quinto) mês do Contrato a **CONCEDENTE** pagará à **CONCESSIONÁRIA** **CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA MENSAL PLENA**, que corresponde a R\$ 3.083.286,00 (três milhões, oitenta e três mil, duzentos e oitenta e seis reais). (CASAL, 2012, p. 9)

Por causa disso, Guimarães (2016) alerta quanto à possibilidade de um financiamento com custos mais elevados durante a fase preparatória, haja vista os agentes financiadores vislumbrarem maiores riscos na fase inicial decorrentes na dúvida do potencial do projeto para geração de receita. Entretanto, se os projetos de concessão não exigirem altos investimentos na fase inicial, consequentemente, haverá uma desoneração do custo financeiro e a possibilidade de participação de empresas de menores portes na condição de concessionárias na parceria público-privada. Por isso, a garantia pelo parceiro concedente é imprescindível para o sucesso da PPP, conforme nota-se no exemplo alagoano no Quadro 2 que, não obstante a contraprestação não seja plena desde o início da vigência contratual, é prevista expressamente no contrato a garantia pública.

Quadro 2 – Contraprestação, Garantia e Reajuste nas PPPs de Água e Esgotamento Sanitário em Alagoas

Contratos de Concessão Administrativa em Alagoas – Água e Esgotamento Sanitário		
Partes	CASAL – CAB	CASAL – SANAMA
Garantia Pública	Cessão fiduciária de recebíveis	Cessão fiduciária de recebíveis
Contraprestação Pública	Do 1º a 3º mês: sem contraprestação pecuniária; Do 4º ao 12º mês: 22% do valor da contraprestação mensal plena; Do 13º ao 24º mês: 65% do valor da contraprestação mensal plena; A partir do 24º mês: contraprestação mensal plena	Nos 5 (cinco) primeiros anos: 75% da contraprestação mensal plena; A partir do 6º (sexto) ano: 100% da contraprestação mensal plena
Reajuste	IPCA	IPCA

Fonte: Produção do próprio autor, conforme dados extraídos de (CASAL, 2012, 2014).

Aliás, é o próprio oferecimento de garantias que possibilita ao ente público o compartilhamento dos ganhos econômicos pela redução dos riscos do empreendimento,

conforme previsto na legislação e ratificados no contrato da concessão. Assim, constata-se também no contrato com a concessionária CAB para o novo sistema adutor do Agreste:

16.6.1 Nos termos do art. 5º, inciso IX, da Lei Federal nº 11.079/04, a **CONCESSIONÁRIA** deverá compartilhar com o **CONCEDENTE**, os ganhos econômicos que obtiver, em decorrência do risco de crédito dos financiamentos tomados, especialmente em virtude da renegociação das condições anteriormente contratadas ou da quitação antecipada das obrigações. (CASAL, 2012, p. 21)

Semelhantermente, o contrato com a concessionária SANAMA para o esgotamento sanitário da parte alta de Maceió assim dispõe:

20.1. Nos termos do art. 5º, inciso IX, da Lei Federal nº 11.079/04, a **CONCESSIONÁRIA** deverá compartilhar com a **CASAL**, em partes iguais, caso haja renegociação de seu passivo, os ganhos econômicos que obtiver em decorrência da redução do risco de crédito dos financiamentos tomados, especialmente em virtude da renegociação das condições anteriormente contratadas ou da quitação antecipada das obrigações. (CASAL, 2014, p. 29)

Relevante salientar sobre os riscos suportados pelas partes. Conforme já falado alhures, a PPP se destaca por inserir entre as cláusulas essenciais a repartição de riscos, incluindo aquelas próprias à álea extraordinária. Assim, há os riscos exclusivos do concessionário, os exclusivos do ente concedente e os compartilhados entre as partes, de acordo com o estipulado no instrumento contratual. Desse modo, as concessões administrativas de água e esgotamento sanitário alagoanas cumprem com a referida especificação. No contrato Casal (2014) com a parceira SANAMA, por exemplo, põe-se como regra a responsabilidade do privado, explicitando que todos os riscos são de integral e exclusiva responsabilidade da concessionária, excetuando os que constam expressamente ao contrário no contrato. Diante disso, conforme mais detalhado no Quadro 3, relacionam-se 10 (dez) situações que são consideradas como riscos do ente concedente e 2 (duas) situações consideradas como riscos compartilhados por ser de força maior e caso fortuito.

Quadro 3 – Riscos no contrato de concessão administrativa com a empresa SANAMA para o esgotamento sanitário da parte alta de Maceió

Riscos no contrato de concessão administrativa nº 79/2014 – CASAL e SANAMA		
Ônus do risco	Descrição	Cláusula
Concessionária	Todos os riscos, salvo disposição contrária em contrato.	24.1
Concedente	Modificação unilateral do contrato imposta pela CASAL, desde que, como resultado direta dessa modificação, configure-se álea econômica extraordinária e extracontratual.	24.3., a)
	Acontecimento externo ao contrato, estranho à vontade das partes, imprevisível e inevitável, causando onerosidade excessiva, devidamente comprovado à concessionária.	24.3., b)
	Risco de geologia.	24.3., c)
	Atrasos ou inviabilidade de ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário em razão da descoberta de sítios arqueológicos.	24.3., d)
	Exigência da CASAL de substituição de bens ou equipamentos.	24.3., e)
	Regularização de eventual passivo ambiental relacionado a ativo da CASAL que passará a ser operado pela concessionária.	24.3., f)
	Custos de desapropriação ou constituição de servidão dos imóveis e áreas necessários à ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário.	24.3., g)
	Descumprimento das obrigações contratuais atribuídas à CASAL.	24.3., h)
	Ausência de complementação da contraprestação.	24.3., i)
	Eventos considerados de força maior ou caso fortuito, quando a sua cobertura não for segurável por instituições seguradoras bem conceituadas.	24.3., j)

Compartilhado (caso fortuito ou de força maior)	Nenhuma das partes será considerada inadimplente se o cumprimento de obrigações tiver sido impedido por qualquer caso de CASO FORTUITO OU FORÇA MAIOR verificado depois da data de formalização deste contrato.	24.4., a)
	Sem prejuízo do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, salvo se a CASAL fornecer outras instruções por escrito, a concessionária continuará cumprindo suas obrigações decorrentes do contrato, na medida do razoavelmente possível e procurará, por todos os meios disponíveis, cumprir aquelas obrigações não impedidas pelo evento de CASO FORTUITO OU DE FORÇA MAIOR, cabendo à CASAL da mesma forma cumprir as suas obrigações não impedidas pelo evento CASO FORTUITO OU DE FORÇA MAIOR.	24.4., b)

Fonte: Produção do próprio autor, conforme dados extraídos de CASAL (2014, p. 33-36).

Quanto ao contrato de concessão administrativa da empresa CAB, não é diferente. Embora as cláusulas não estejam tão explícitas como o contrato mais recente da Casal exposto acima, há que se considerar que os contratos de PPP são de difícil elaboração e que, com o passar do tempo, os órgãos gestores passam a aprimorar a expertise para sua confecção. Na verdade, é necessário que, dada a dimensão da parceria público-privada, tanto em valores como em tempo e em todo o envolvimento dos riscos entre as partes, que este se revista de uma complexidade no sentido de esboçar cada detalhe atendido pela previsibilidade para garantir maior segurança jurídica. Tal pensamento é reiterado por ARAGÃO *et al.* (2009), que afirmam que, quanto maior a complexidade do contrato, maior a possibilidade deste ser incompleto e a necessidade de criar cláusulas mais detalhadas, que minimizem, tanto quanto possível, as incertezas do ambiente em que acontecem as relações, conferindo ao acordo mais estabilidade. Não se implica aqui que haja qualquer tipo de nulidade contratual do contrato com a parceira CAB, mas apenas é verificável que, no contrato mais antigo, não existe cláusula taxativa com o nome “riscos”, mas sua abordagem se encontra diluída no teor contratual.

Com isso, o Contrato de Concessão Administrativa nº 90/2012 da Casal (2012, p. 21), para operação e manutenção do novo sistema adutor do Agreste alagoano, inclui como motivo para revisão do contrato, na cláusula 16, a situação de caso fortuito ou força maior. A seguir, também afirma que os riscos assumidos pela concessionária não ensejarão a revisão do contrato, sendo estes: “a) a não obtenção de retorno econômico previsto na proposta comercial; b) a constatação superveniente de erros ou omissões em sua proposta comercial; e c) ineficiências ou perdas econômicas decorrentes de falhas na organização dos serviços realizados pela concessionária”.

Desse modo, no exemplo de parceria público privada de esgotamento sanitário da parte alta da cidade de Maceió, bem como no de construção, operação e manutenção do novo sistema adutor do Agreste alagoano, há evidente repartição dos riscos àquele parceiro mais adequado a recebê-lo, de acordo com as condições de cada um deles e sem refletir nas obrigações assumidas no momento da contratação. Essa é a vantagem defendida por alguns gestores, conforme afirmam Demirag *et al.* (2012), pelo fato de o setor público se beneficiar pela transferência do risco para o setor privado, com a expectativa de que este melhore o gerenciamento dos riscos alocados a si e porque, estando o capital em risco, haverá a devida diligência e preocupação com o desempenho para o resultado final, fazendo com que somente projetos viáveis sigam em frente.

Considerações finais

Este trabalho fez uma análise quanto à eficiência na repartição de riscos existentes nas parcerias público-privadas na modalidade administrativa, observando as vantagens da inovação para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro entre o parceiro concedente e o concessionário e observando a divisão de responsabilidade entre o público e o privado, conforme o disposto nas cláusulas de 2 (dois) contratos de concessão administrativa em

Alagoas, a saber: o de implantação, manutenção e operação do sistema de esgotamento sanitário da parte alta da cidade de Maceió, e o de construção, operação e manutenção do novo sistema adutor do Agreste alagoano.

Desse modo, viu-se que o modelo de concessão administrativa, bem como a patrocinada, fundamenta-se nas premissas de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e baixas tarifas, exigindo também valor de contrato de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), ou mais, e uma duração contratual entre 5 (cinco) e 35 (trinta e cinco) anos, sendo uma alternativa para possibilitar o atendimento dos interesses da sociedade, observando os princípios da equidade, razoabilidade, continuidade e indisponibilidade do interesse público em face das dificuldades orçamentárias estatais para custeio imediato das pretensões desejadas.

Além disso, uma das essenciais inovações diz respeito à repartição dos riscos de álea extraordinária ao parceiro privado, mormente em situação de força maior e caso fortuito, o que era inviável na concessão comum. Não obstante, o contrato de PPP não prescinde a garantia do equilíbrio econômico-financeiro, com segurança também ao financiador do projeto, conforme previsto no art. 5º, § 2º, da Lei nº 11.079/2004, culminando na redução do risco do empreendimento e, conseqüentemente, na possibilidade de aumentar os ganhos econômicos pelo parceiro privado para posterior compartilhamento com o poder público, também previsto contratualmente. Ademais, a referida lei viabilizou a consolidação das parcerias público-privadas com a adequada alocação de riscos prevista contratualmente para o sucesso do empreendimento, mantendo a preocupação com a responsabilidade fiscal, compartilhamento de riscos, garantia ao parceiro privado, bem como a eficiência na execução da obra ou prestação de serviço público, a celeridade na contratação e melhor alternativa de custeio da execução do que necessita ser implementado.

Portanto, conforme visto alhures, a concessão administrativa como modalidade da parceria público-privada é alternativa eficaz, visto que é instrumento que apresenta vantagem econômica e social por antecipar benefício que só seria possível a longo prazo. Ademais, permite ao Estado focalizar sua atuação em áreas em que o setor privado não vê atratividade para atuar e possibilita o atendimento dos interesses da sociedade em geral, visto que a comunidade toma proveito com a garantia do recebimento dos serviços públicos e com a oportunidade de redução das tarifas, desde que cumpridos os ditames normativos e com uma efetiva fiscalização das agências regulatórias.

Pelo exposto, a análise dos textos apresentados leva-nos a concluir que o crescimento das contratações via PPP tem se dado por vários motivos, entre os quais a redução de ocorrências indesejáveis pela alocação do risco à parte que tenha mais capacidade de controlar e evitar circunstâncias indesejadas e com capacidade gerencial de lidar com potenciais riscos de danos, bem como a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, a viabilização de investimentos de grande porte, o favorecimento de maior prazo para pagamento, a consecução de obra ou serviço público de relevância e a maior eficiência na utilização dos recursos públicos e na execução do objeto.

Como visto, os contratos de concessão administrativa alagoanos firmados para construção, manutenção e operação do Novo Sistema Adutor do Agreste alagoano, bem como do sistema de esgotamento sanitário da parte alta de Maceió são exemplos do crescimento do interesse dos gestores na contratação da parceria pública-privada em face dos seus benefícios e viabilidade de acesso dos serviços eficientes, repartição de riscos e ganhos econômicos, com aporte de capital privado associado ao comprometimento de receitas futuras. Desse modo, no primeiro contrato, mais de 279.026 (duzentas e setenta e nove mil e vinte e seis) pessoas foram atendidas e, quanto à segunda concessão, em 96% (noventa e seis por cento) de conclusão, 270.000 (duzentas e setenta mil) pessoas foram atendidas e mais de um milhão de litros de água são tratados a cada hora.

Assim, em vista dos argumentos apresentados, viu-se que os contratos de concessão alagoanos referidos neste artigo corroboraram com a ideia exitosa relacionada às parcerias público-privadas. Para ambos os contratos, houve pagamento de contraprestação proporcional àquilo que se podia aproveitar, conforme as etapas do serviço parcialmente disponibilizadas, com fulcro no art. 7º, § 2º, da Lei nº 11.079/2004, e compartilhamento dos riscos de álea extraordinária, considerados como situações de caso fortuito e força maior, ponderando sempre pelo equilíbrio econômico-financeiro.

Não obstante, considerando a restrição do estudo de caso realizado neste artigo, os resultados podem ser limitados e precisam ser cuidadosamente examinados antes de aplicados em futuras implementações de PPP. Por fim, como sugestão para estudos futuros, poder-se-á colher os resultados do funcionamento da PPP de esgotamento sanitário da parte alta de Maceió quando esta estiver em pleno funcionamento, bem como uma relação entre custo e benefício, considerando os valores dispendidos pelo órgão público e a eficiência dos serviços prestados à coletividade após a conclusão da obra demandada.

Referências

ABREU, B. V. de; SILVA, T. C. Novos paradigmas para a administração pública: análise de processos de concessão e parceria público-privada em rodovias brasileiras. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 1, n. 2, p. 175–197, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4003>. Acesso em: 15 nov. 2019.

ALAGOAS. **Estudo sobre o canal do sertão/Alagoas**. 2017. Disponível em: <http://dados.al.gov.br/dataset/39e70e25-4d9c-4680-b9e8-d709de9f0f94/resource/b2ffd9f1-6bc0-4923-b4cd-625eb4d8ad5f/download/estudosobreocanaladosertaoalagoano.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2019.

ALAGOAS. **Lei nº 6.972, de 07 de agosto de 2008**. Dispõe sobre o programa de parceria público-privada - programa PPP/AL, e dá outras providências. Alagoas: Assembleia Legislativa, [2019]. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=117756>. Acesso em: 4 nov. 2019.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

ARAGÃO, A. S. de. As parcerias público-privadas - PPP'S no Direito positivo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, v. 240, p. 105-146, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v240.2005.43621>. Acesso em: 5 dez. 2019.

ARAGÃO, J. J. G. de; MORAIS, A. C. de; DIAS, F. A. de O. P.; MARTINS, F. G. D.; HOLANDA, J. F.; PORFÍRIO, M.; CÂMARA, M. T. **Parceria Público-Privada: Procedimento de Avaliação Qualitativa de Riscos como Ferramenta para Desenho de Contratos**. 2009. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/parceria-publico-privada-procedimento-de-avaliacao-qualitativa-de-riscos-como-ferramenta-para-desenho-de-contratos.htm>. Acesso em: 9 dez. 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO. **Audiência Pública acerca das Parcerias Público Privadas, Concessões Públicas e Fundos de Investimento em Infraestrutura**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pl-3453-08-parcerias-publico-privadas>

privadas/documentos/audiencias-publicas/PercySoaresNetoABCON.pdf. Acesso em: 8 dez. 2019.

BALTAR NETO, F. F.; TORRES, R. C. L. de. **Direito administrativo**. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

BORGES, C.; SÁ, A. **Manual de Direito Administrativo Facilitado**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

BRASIL. **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, [2021a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 2 mar. 2021.

BRASIL. **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. Brasília, DF: Presidência da República, [2021b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm. Acesso em: 2 mar. 2021.

BRASIL. **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. Brasília, DF: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República,, [2019b]. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRITO, B. M. B. de; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 1, p. 7-21, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v56i1.214>. Acesso em: 6 dez. 2019.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CARVALHO, M. **Manual de Direito Administrativo**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

CASAL. **Contrato de Concessão Administrativa Nº 090/2012 – CASAL**. 2012. Disponível em: <https://www.casal.al.gov.br/tipo-de-arquivo/cab>. Acesso em: 4 dez. 2019.

CASAL. **Contrato de Concessão Administrativa Nº 079/2014 – CASAL**. 2014. Disponível em: <https://www.casal.al.gov.br/tipo-de-arquivo/sanama>. Acesso em: 4 dez. 2019.

CHANG, Z.; PHANG, S.-Y. Urban rail transit PPPs: Lessons from East Asian cities. **Transportation Research Part A-Policy and Practice**, Oxford, Inglaterra, v. 105, p. 106-122, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.tra.2017.08.015>. Acesso em: 2 mar. 2021.

DA SILVEIRA, P. B. Hybrid governance structure between public company and private partners: the case of Infraero in the Brazilian airline sector. **Revista Direito GV**, São Paulo, v.

14, n. 2, p. 537-556, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172201822>. Acesso em: 2 mar. 2021.

DEMIRAG, I.; KHADAROO, I.; STAPLETON, P.; STEVENSON, C. The diffusion of risks in public private partnership contracts. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 25, n. 8, p. 1317-1339, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/09513571211275498>. Acesso em: 9 dez. 2019.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e parceria público-privada. São Paulo: Atlas, 2009.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DU, J.; WU, H.; ZHU, L. Influencing Factors on Profit Distribution of Public-Private Partnership Projects: Private Sector's Perspective. **Advances in Civil Engineering**, Londres, v. 2018, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1155/2018/2143173>. Acesso em: 2 mar. 2021.

DU, Y.; FANG, J.; KE, Y.; PHILBIN, S. P.; ZHANG, J. Developing a Revenue Sharing Method for an Operational Transfer-Operate-Transfer Project. **Sustainability**, Basileia, Suíça, v. 11, n. 22, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su11226436>. Acesso em: 2 mar. 2021.

FRANÇA, M. A. de C. **Parcerias público-privadas**: repartição objetiva de riscos. 2011. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.2.2011.tde-14052012-162009>. Acesso em: 7 dez. 2019.

GUERRA, S. Equilíbrio Econômico-Financeiro e Taxa Interna de Retorno nas Parcerias Público-Privadas. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. **Parcerias Público-Privadas – Reflexões Sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 309-327.

GUIMARÃES, F. V. **Concessões e Parcerias Público-Privadas – Guia para o Gestor Público**. Brasília, 2016. Disponível em: https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Concessoes_e_Parcerias_Publico_Privado_2017.pdf. Acesso em: 6 dez. 2019.

ITTMANN, H. W. Private-public partnerships: A mechanism for freight transport infrastructure delivery? **Journal of Transport and Supply Chain Management**, Cidade do Cabo, África do Sul, v. 11, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.4102/jtscm.v11i0.262>. Acesso em: 2 mar. 2021.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LI, Y.; HU, J.; DI, W.; ZHANG, L.; SUMAN, D. O.; ZHU, H. Success Factors of Irrigation Projects Based on A “Public-Private Partnership” Model in A Mountainous Area: A Case Study in the Nujiang River Valley, China. **Sustainability**, Basileia, Suíça, v. 11, n. 23, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su11236799>. Acesso em: 2 mar. 2021.

MA, G.; DU, Q.; WANG, K. A Concession Period and Price Determination Model for PPP Projects: Based on Real Options and Risk Allocation. **Sustainability**, Basileia, Suíça, v. 10, n. 3, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su10030706>. Acesso em: 2 mar. 2021.

MADAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MATO-AMBOAGE, R.; PITCHFORD, J. W.; TOUZA, J. Public-Private Partnerships for Biosecurity: An Opportunity for Risk Sharing. **Journal of Agricultural Economics**, Hoboken, Estados Unidos, v. 70, n. 3, p. 771-788, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1477-9552.12315>. Acesso em: 2 mar. 2021.

MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MCQUAID, R. Factors and "illusions" influencing the choice of PFI-type public private partnerships. **World Journal of Entrepreneurship Management and Sustainable Development**, Yorkshire, Inglaterra, v. 15, n. 3, SI, p. 222-238, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/WJEMSD-07-2018-0066>. Acesso em: 2 mar. 2021.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Método, 2017.

PICCHIAI, D.; ANGELO, J. A. A. Parcerias Público-Privadas no Campo de atuação das MPEs. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Micro e Pequenas Empresas**, v. 2, p. 69-95, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.editoraenterprising.net/index.php/regmpe/article/view/145>. Acesso em: 7 dez. 2019.

PRANDO, L. **Projeto de pesquisa de marketing**. São Paulo: Senac, 2018.

SCHMEITS, C.; KHWAJA, N. P. E. Visualization for Decision Support on North Texas Projects. **International Journal of Transportation**, Daejeon, Coreia do Sul, v. 6, n. 1, p. 29-46, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.14257/ijt.2018.6.1.03>. Acesso em: 2 mar. 2021.

SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA DE ALAGOAS. **Nova ETE do Benedito Bentes vai ser entregue em setembro de 2019**. Publicado em: 7 ago. 2019. Disponível em: <http://www.infraestrutura.al.gov.br/noticia/item/1826-nova-ete-do-benedito-bentes-vai-ser-entregue-em-setembro-de-2019>. Acesso em: 7 dez. 2019.

SILVA, A. G. F. da; SILVA, J. J. da; BARRETO, L. K. da S.; FELIX JÚNIOR, L. A.; DORNELAS, C. S. M. A gestão pública e suas práticas: um estudo sobre a relação público-privada no município de Caraúbas – PB. **Revista Sítio Novo**, v. 4, n. 3, p. 314-335, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.47236/2594-7036.2020.v4.i3.314-335p>. Acesso em: 3 mar. 2021.

VELLUTINI, R. Parcerias Público-Privadas no Brasil. **Cadernos FGV Projetos**, 2014. Disponível em: https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/parcerias_publico_privadas_no_brasil.

pdf. Acesso em: 7 dez. 2019.

WANG, K.; KE, Y. Public-Private Partnerships in the Electric Vehicle Charging Infrastructure in China: An Illustrative Case Study. **Advances in Civil Engineering**, Londres, v. 2018, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1155/2018/9061647>. Acesso em: 2 mar. 2021.

YANG, M.; CHEN, H.; XU, Y. Stakeholder-Associated Risks and Their Interactions in PPP Projects: Social Network Analysis of a Water Purification and Sewage Treatment Project in China. **Advances in Civil Engineering**, Londres, v. 2020, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1155/2020/8897196>. Acesso em: 2 mar. 2021.