NOVOS ASPECTOS DA CONCESSÃO DE OBRAS E DO SEU FINANCIAMENTO*

ARNOLDO WALD**

A modernização da economia brasileira e a retomada do desenvolvimento pressupõem que a política de concessões e de privatização, já agora complementada pelo projeto de ajuste fiscal, seja efetivamente implantada com a criação dos instrumentos adequados no campo financeiro.

Enquanto, no caso de privatização, foram aprovadas as normas materiais e adjetivas simultaneamente, com a criação de uma sistemática de obtenção de recursos para os Projetos, o mesmo não ocorreu com a legislação sobre concessões, que, além de tardar a ser aprovada, justifica a imediata elaboração de lei sobre a matéria, a fim de evitar um risco de frustração do país, em virtude da falta de recursos adequados para que as empresas concessionárias possam cumprir o papel que delas se espera.

Não há dúvida que o *déficit* de infra-estrutura é tão perigoso quanto o próprio *déficit* público, estando a exigir medidas rápidas, por parte do Governo, para estabelecer a eficiência dos concessionários, que, numa gestão privada e com recursos predominantemente particulares, mas também eventualmente públicos, poderiam realizar obras e serviços de interesse da coletividade, de acordo com a regulamentação e sob a fiscalização do Poder Executivo.

É incontestável que o Brasil precisa investir rápida e maciçamente em infra-estrutura, em energia, em transporte e em comunicações. Por outro lado, o Estado não tem os meios para fazer os investimentos necessários, sem ameaça de chegarmos a hiperinflação, que destrói a própria sociedade. Trata-se, agora, de vencer o círculo vicioso que se formou, com um *déficit* de infra-estrutura agravando o *déficit público* e, conseqüentemente, a falta de recursos para o investimento em setores essenciais dos quais tradicionalmente cuidava o Estado.

Para transformar esse círculo vicioso em círculo virtuoso, a privatização de alguns serviços públicos pode ser a solução adequada, desde que definamos clara-

* Exposição apresentada no Seminário "ALTERNATIVAS PARA O SETOR ELÉTRICO" organizado pela FIESP e outras instituições, em 10.11.93, em São Paulo.

** Advogado em São Paulo. Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro.

mente as premissas e o quadro jurídico e econômico da política que se quer implantar. Já há alguns anos que os Presidentes da República e os Ministros da Fazenda falam, de modo reiterado, na privatização dos serviços públicos e no renascimento da concessão, que interessa à sociedade como um todo, constituindo um instrumento de drenagem de recursos privados para a realização de serviços públicos e uma técnica anti-recessiva, além de preparar a economia brasileira para o seu crescimento, a fim de enfrentar os desafios internacionais que vai encontrar no século XXI.

A apresentação de sucessivos projetos de lei sobre a matéria, no Congresso Nacional, evidencia a imperatividade da criação de um quadro legal adequado. A necessidade de legislação própria e modernizada é reconhecida em todos os países, e até a Inglaterra, cuja tradição jurídica da *common law* é avessa aos diplomas escritos, acaba de aprovar, em 1991 e 1992, leis específicas tratando da concessão de estradas de rodagem e de projetos de transporte ferroviário.

A idéia da concessão é antiga e, no passado, chegou a ser um instrumento importante do nosso desenvolvimento, especialmente nas áreas de gás e eletricidade, transportes ferroviários e telefonia. Torna-se necessário, agora, renová-la com uma regulamentação moderna da concessão de obras, que completa a concessão de serviços. Trata-se de uma técnica fecunda, pois cria a riqueza, fornece ao país obras e equipamentos, sem qualquer ônus para o erário público e, decorrido um prazo relativamente longo (de trinta ou cinqüenta anos), a obra reverte o Estado, basicamente sem qualquer compensação.

Na realidade, a concessão de obra pública é um instrumento de realização de projetos que, utilizando recursos privados, permite a construção de obras e o fornecimento de serviços de interesse da coletividade, mediante um processo de autofinanciamento, pelo qual a exploração da obra garante o pagamento do investimento feito. Assim, os concessionários, que realizaram a obra, recebem do público e, especialmente, dos usuários dos serviços o pagamento que lhes é devido, abrangendo a compensação do investimento feito e o lucro decorrente de sua atuação e dos riscos assumidos. O fato de recair o ônus da obra e do serviço sobre os respectivos usuários, em vez de onerar toda a sociedade sob a forma de impostos, constitui, inclusive, um incontestável progresso na aplicação da justiça social e econômica.

A privatização da realização das obras e da exploração dos serviços alivia o Tesouro Nacional de investimentos e despesas de manutenção, que teria que fazer, e reduz a ação operacional do Estado, permitindo que se dedique, com maior afinco, às suas funções básicas e essenciais e mantenha o seu poder de polícia, com base na regulamentação que lhe cabe baixar. O Estado moderno torna-se, assim, mais eficiente porque mais modesto nas suas ambições e nas funções que exerce. Terminado o prazo da concessão, que deve ser relativamente longo, para compatibilizar a amortização do capital e a capacidade de pagamento dos usuários (trinta a cinqüenta anos), a obra e o serviço revertem ao Estado, que pode optar entre renovar a concessão ou fazer nova licitação.

O sistema moderno da concessão é dinâmico e flexível, em oposição ao tradicional que, numa primeira fase, foi rígido e desapareceu — inclusive em virtude da inflação — e, posteriormente, transformou-se numa operação *cost-plus* ou de rentabilidade garantida com base no investimento, sem qualquer risco empresarial, cor-

respondendo a um verdadeiro cartório que não deve perdurar. Trata-se, agora, de restabelecer, na concessão, o risco empresarial e a eficiência, que geram tanto as tarifas menores, quanto o maior lucro. Por outro lado, a concessão deve ser outorgada, após licitação, de preferência a entidades privadas e eventualmente as estatais, com gestão privada, sob pena de significar uma simples descentralização, sem efeitos sobre o Tesouro Nacional.

No mundo inteiro, a concessão modernizada fez com que o antigo sistema *turn-key* fosse substituído pelo BOT (*Built, Operate Transfer*), com sucesso nos Estados Unidos, na Inglaterra, no Sudeste Asiático e na França. É a concessão de obra que está permitindo a construção do Eurotúnel, de auto-estradas em vários países europeus e na Malásia, no metrô de Bangkok, da nova ponte de Sidney na Austrália, de um trem de alta velocidade na Flórida, de pontes na Inglaterra e em Hong Kong e de projetos de geração de energia na Turquia.

No Brasil, falta legislação adequada e garantidora a respeito da concessão de obra, o que tornou discutíveis as tentativas de concessões realizadas, no passado, no plano ferroviário e rodoviário e complica as atuais, pois, sem lei adequada para garantir um investimento relevante de longo prazo, nenhuma concessão tem êxito.

Recentemente, a concessão de obras foi prevista nos acordos do Brasil com a Argentina e já há algumas leis estaduais na matéria, sendo as dos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo as mais minuciosas e completas. Por outro lado, está em funcionamento, como projeto piloto, um contrato de concessão, em virtude do qual foi finalizada a construção da terceira ponte de Vitória, com desempenho adequado, comprovando que o sistema pode funcionar, no interesse comum do concedente, do concessionário e dos usuários. O Ministério dos Transportes, por sua vez, acaba de publicar editais para a concessão de várias estradas.

Embora a concessão de obras não constitua um remédio milagroso, nem uma panacéia para todos os problemas, pode atender às necessidades brasileiras de desenvolvimento e modernização da infra-estrutura nos casos e condições seguintes:

- obras de alta ou razoável rentabilidade assegurada, que admitam o autofinanciamento;
- garantia de manutenção das tarifas contratualmente fixadas e reajustadas;
- compatibilidade entre essas tarifas e a capacidade financeira do usuário;
- garantia da não modificação das regras de jogo (eventuais tratados de garantia dos investimentos);
- manutenção do risco econômico por conta do concessionário, que é o empresário, mas assunção pelo Estado dos riscos políticos e sociais (eventual compensação pelo Estado de tarifas reduzidas no interesse social);
- possibilidade de agrupar concessões distintas numa mesma licitação, para que os recursos decorrentes de uma delas possa constituir o *funding* da outra.

Por outro lado, a implantação de um regime legal para a concessão de obras permitiria, no momento, a retomada imediata de algumas grandes obras públicas, consideradas inadiáveis pelo próprio Governo, mas para as quais inexistem recursos financeiros suficientes. Uma política de implantação do sistema de concessões tam-

bém evitaria a ameaça de desemprego, nas áreas da construção e das indústrias de bens de capitais, que estão trabalhando com grande capacidade ociosa.

Em todos os países que desenvolveram a concessão, ela se caracterizou como sendo um contrato de cooperação entre os empresários privados e o Estado, exigindo, pois, uma legislação própria para incentivar a captação de recursos e o fortalecimento econômico-financeiro das empresas concessionárias, às quais deve ser assegurado, de acordo com a lei e a nossa tradição legislativa, não só o equilíbrio econômico, mas também o financeiro, referente ao fluxo de caixa, que pressupõe a simultaneidade da entrada e saída dos recursos necessários ao bom desempenho dos serviços e à realização das obras públicas.

Na realidade, as constituições anteriores, especialmente a Emenda Constitucional, nº 1, de 1969, asseguravam o equilíbrio econômico e financeiro das concessionárias (art. 1º), que foi reiterado pela legislação ordinária (Decreto-Lei nº 2.300, art. 55, II, alínea d, e art. 65, II e § 6º da Lei nº 8.666) e a Constituição vigente também foi enfática ao garantir amplamente a manutenção, durante toda a vigência do contrato, das condições inicialmente estabelecidas na proposta (art. 37, inciso XXI).

Tanto a jurisprudência quanto a doutrina universalmente consagrada entendem que o equilíbrio, no contrato administrativo, é dinâmico, podendo o Estado, no uso dos poderes que lhe concedem as chamadas "cláusulas extravagantes", modificar unilateralmente as normas contratuais, desde que faça o pagamento de uma justa indenização. (HELY LOPES MEIRELLES, *Direito Administrativo Brasileiro*, 17ª edição 1992, p. 199), como aliás foi demonstrado em excelente tese do Professor CAIO TÁCITO, que foi pioneiro na sistematização da matéria.

A doutrina, já adotada, no particular, pela jurisprudência, admitiu pois que o contrato administrativo constitui uma verdadeira dívida de valor, na qual o débito deve acompanhar a inflação, impondo-se, pois, que as tarifas possam preservar o seu valor real, considerando-se o poder aquisitivo da moeda. (ARNOLDO WALD, *Estudos e Pareceres de Direito Comercial*, 1ª série, Revista dos Tribunais, pp. 98 e ss.).

As mais recentes leis referentes às concessões contêm previsão de estabilização ou até de redução das tarifas pelo Poder Público, garantindo a modicidade das mesmas ao usuário, desde que fique assegurada "ao concessionário a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato" (art. 14 da Lei Estadual Paulista nº 7.835).

Cabe, pois, à lei que pretende dar a adequada estrutura financeira às concessões, não somente garantir às empresas concessionárias um fluxo de recursos e a criação dos instrumentos necessários para a utilização do mercado de capitais, como ainda torna-se indispensável recuperar a credibilidade do Estado, que não mais pode ser meramente programática. Por este motivo, deve a própria lei criar mecanismos adequados e eficientes para que as concessionárias, que confiaram no Poder Público, não venham a ser vítimas da prepotência e do arbítrio das autoridades, dependendo, para o seu ressarcimento da propositura de ações judiciais que são demoradas e nem sempre asseguram a compensação da totalidade dos prejuízos.

Numa fase em que somos obrigados a reconhecer a situação de relativa insolvência do Estado e a escassez de capitais privados disponíveis a médio e longo prazos,

a luta contra a recessão e a chamada "*estagflação*" (estagnação com inflação) exigem a concepção de novas medidas criativas para a utilização do crédito e do mercado de capitais, a fim de assegurar, com recursos privados atuais, que podem ser internos ou externos, e recursos públicos futuros, a realização imediata das obras e a conseqüente modernização dos serviços, que não mais pode ser adiada.

É dentro desse contexto que, paralelamente com as normas já existentes sobre a privatização, os Projetos referentes às concessões e às licitações e as recentes decisões governamentais referentes ao contrato de gestão, concebeu-se um instrumento próprio para o sistema das empresas concessionárias que é a *debênture de infra-estrutura*, que é objeto de um projeto de lei de autoria do Deputado *MESSIAS GOIS*, atualmente em tramitação no Congresso Nacional.

Trata-se de criar um título de crédito de longo prazo, ao qual, inclusive, poderá ser dado um tratamento fiscal privilegiado, como aconteceu com os *municipal bonds* americanos existentes no setor, e que se destina a financiar as obras de infra-estrutura e a modernização dos serviços públicos já existentes, com a renovação dos seus equipamentos e o fortalecimento econômico-financeiro das empresas, muitas delas tendo sido, no passado, vítimas de uma política de tarifas demagógicas, que abalou a sua estrutura e fez com que perdessem parte substancial do seu capital.

As debêntures de infra-estrutura que poderão ser avalizadas pelo BNDES terão como garantia o próprio contrato de concessão, a receita futura das concessionárias que, assim, poderá ser securitizada, e os bens de uso da concessão, ouvida a autoridade concedente, sempre que couber. Permite-se, assim, uma ampliação da base do crédito que as concessionárias poderão obter, com garantias fidejussórias ou reais e abrangendo nestas bens que, anteriormente, não seriam facilmente suscetíveis de ter essa utilização, sem maiores riscos para os eventuais credores nacionais e estrangeiros, ou seja, os poupadores e instituições especializados que investem no setor.

O projeto de lei prevê, ainda, que, na medida em que existam verbas orçamentárias para realização de determinadas obras ou para investimentos em determinados setores nos orçamentos plurianuais representando recursos já alocados no futuro, mas não utilizáveis no presente, admitir-se-ia a subscrição das debêntures pela União (ou pelos seus agentes financeiros), ou a promessa, pela mesma, de adquiri-la no momento oportuno.

Prevê-se, também, a colocação de debêntures em moeda estrangeira e sua eventual colocação no exterior, com custos menores do que aqueles com os quais costumam arcar no mercado interno.

Existindo débitos importantes da União em favor das concessionárias, em virtude da política de congelamento das tarifas, o projeto de lei aplica o regime já consagrado nas privatizações, permitindo-se a utilização dos créditos correspondentes para pagamento de eventuais débitos que as concessionárias tenham no setor público, moralizando, assim, as relações entre o Estado e o particular e garantindo uma liquidação oportuna e equitativa das dívidas estatais, sem que haja emissão de moeda. Restaura-se, assim, a credibilidade do Poder Público abalada por sucessivos calotes.

Para apuração do valor desses débitos, admite-se tanto a decisão judicial, como a apuração administrativa ou o juízo arbitral, que é um meio moderno e mais rápido

de solução dos conflitos, que a nossa legislação está consagrando, cada vez com mais amplitude, inclusive nas relações internacionais, não havendo motivo para que não possa ser usado normalmente no plano interno.

Para fortalecimento financeiro das concessionárias credoras da União, ou dos Estados, que não puderem compensar os seus créditos com débitos, o Projeto admite que possa haver a emissão de títulos que seriam pagos, no seu vencimento, pela pessoa de Direito Público.

Enquanto na privatização, as moedas utilizadas não têm caráter inflacionário, por ser a União a vendedora dos bens e ensejar-se, assim, uma verdadeira compensação de créditos e débitos, o mesmo não ocorre na concessão, que é uma forma de evitar a estatização futura, mas exige investimentos imediatos e reais em moeda, ou seja, em dinheiro novo.

Para tanto, o Projeto de Lei, na sua versão original, entendeu que parte substancial das ações, que a União e os Estados possuem em sociedades de economia mista não destinadas à privatização, poderá funcionar como moeda de conversão na concessão, desde que mantido o controle da sociedade, inclusive mediante eventual liberação da relação existente, nessas empresas, entre as ações ordinárias e preferenciais, estas sem direito de voto, ou criação de certificados de investimento com direitos exclusivamente patrimoniais e sem interferência na gestão da empresa.

Ocorre aliás, que já existe legislação permitindo que, nas sociedades mistas, haja mais do que dois terços do capital representados por ações preferenciais sem direito de voto, tendo sido recentemente superadas as dúvidas que existiam quanto à vigência do Decreto-lei nº 6.464/44 e sua eventual revogação pela Lei nº 6.404/76. Trata-se, pois, de definir a possibilidade de conversão de ações ordinárias em preferenciais, em tais sociedades, para utilizar essas novas ações sem direito de voto como moeda para as concessionárias, devendo o resultado da venda das ações ser, necessária e exclusivamente, utilizado em investimentos para a modernização da infra-estrutura.

Ainda de acordo com a versão original do projeto de lei, a mudança de proporção entre as ações ordinárias e preferenciais na sociedade de economia mista não ensejará o direito de recesso dos dissidentes, em virtude da existência de interesse público na modificação ora prevista e de não ocorrer qualquer prejuízo para os demais acionistas, em virtude da própria natureza e estrutura da empresa.

Cabe lembrar que situações análogas surgiram no direito estrangeiro, como, por exemplo, na França, onde foram criados os chamados Certificados de Investimento, que correspondem às nossas ações preferenciais, mas não se transformam em ações ordinárias, mesmo no caso de não distribuição de dividendos por mais de três anos.

Admite, também, o projeto de lei, a conversão da dívida externa, nos limites e formas a serem definidos pelo Poder Executivo, em situação análoga à existente em matéria de privatização, sem que haja emissão de papel-moeda, pois a conversão ocorrerá em ações preferenciais de empresas mistas não privatizáveis, devendo o capital investido ser mantido no setor pelo prazo de dez anos, que corresponde ao período de maturação e até de amortização de parte substancial do investimento feito na concessão.

A utilização da conversão da dívida externa em obras públicas ensejaria, em certo sentido, a repetição moderna do milagre da multiplicação dos pães, permitindo, simultaneamente, a utilização dos mesmos recursos do Estado:

- como investimento para obras inadiáveis;
- como pagamento da dívida externa via concessão, pois os recursos oriundos da conversão que forem investidos na infra-estrutura acabarão sendo reembolsados aos credores, em virtude dos pagamentos das tarifas ou pedágios pelos usuários das obras e serviços públicos. Ao contrário, sem a concessão e a utilização da conversão, o Estado jamais reaveria o seu investimento e não teria pago a sua dívida externa. É, pois, um só gasto para liquidar simultaneamente dois débitos, o correspondente ao investimento que irá ser realizado e o decorrente da dívida externa já existente e objeto dos acordos internacionais pelos quais o Brasil se obrigou a pagá-la.

Se houver garantias adequadas de tarifas e de manutenção da concessão no tempo, os bancos estrangeiros, credores do Brasil, poderiam estar interessados na conversão em relação a obras e serviços rentáveis. Cabe-nos, assim, conceber uma fórmula que uniria, no projeto de concessão de obra, os empresários nacionais da construção civil, os industriais de bens de capital, os investidores particulares, via mercado de ações, e os credores estrangeiros, estes na base de uma fórmula de *project financing*.

Cabe salientar que, com maior ou menor sucesso, os bancos estrangeiros realizaram a operação do Eurotúnel, que liga a França à Inglaterra, debaixo do Canal da Mancha, emprestando ou investindo na ordem de cerca de US$ 10 bilhões, e acabaram de financiar um oleoduto na Colômbia, utilizando, *grosso modo*, o sistema do *project financing*.

O financiamento de projetos, que se desenvolveu, em todos os países, a partir da década de 1970, tem as suas peculiaridades, pelo fato de garantir o reembolso dos recursos investidos, com base na obtenção da receita a ser paga pelo usuário final da obra ou do serviço, e foi adotado, inicialmente, em operações com particulares. Nos últimos tempos, há, todavia, uma tendência de utilizar o *project financing* para permitir formas de financiamentos privados de serviços públicos geralmente vinculados à concessão. Na realidade, a concessão e o financiamento privado de projetos de obras e serviços públicos formam um conjunto de técnicas que, separadas, ou cumulativamente, pode permitir investimentos privados importantes e inadiáveis na infra-estrutura, desde que fixadas, com clareza, tarifas adequadas e rentáveis e garantias de prazo para amortização do capital.

Além das garantias necessárias e de uma mudança cultural da Administração em relação ao contrato de concessão, que deve ser considerado como uma forma de parceria e colaboração entre o Estado e a iniciativa privada, seria preciso mobilizar os principais interessados diretos, na realização das obras de infra-estrutura. Caberia aos bancos e às empresas de consultoria a montagem da operação, que pode envolver, além de financiamentos, a venda futura do produto (venda de energia, por exemplo), que já hoje é objeto de securitização, e a criação de mecanismos que induzam o

investimento privado na concessão, desempenhando um papel de promotor análogo àquele que lhes foi atribuído nas privatizações das empresas.

No tocante aos incentivos, cabe lembrar que a França tem concedido financiamentos subsidiados às concessionárias, e os Estados Unidos atribuem uma isenção fiscal ao *bonds* vinculados a projetos de concessão realizados na área da infra-estrutura. Há, assim, a necessidade de redirecionar parte da poupança privada para a exploração dos serviços públicos, como acontece em todos os países, mediante a criação de mecanismos adequados para este fim, que inclusive podem abranger tanto os Fundos Imobiliários, quanto as *venture-capital*, que estão sendo objeto de regulamento pelo Poder Público.

Justifica-se, assim, a transformação facultativa em capital da empresa concessionária de certos débitos do poder público, nos planos interno e externo, e a abertura do capital das concessionárias. Há a possibilidade de colocação das suas ações no país e no exterior — como acontece com as empresas de serviço público da Espanha, do Chile e do México, que estão sendo negociadas na Bolsa de Nova Iorque —, com a conseqüente possibilidade de colocá-los nos fundos imobiliários já referidos, como também se pode cogitar da criação de fundos especializados em ações de concessionárias, que constituiriam um segundo leque de alternativas complementares na busca de recursos.

A conversão facultativa de empréstimos compulsórios em debêntures de infra-estrutura e a emissão de bônus assegurando ao investidor o recebimento do produto do investimento realizado, representado por energia elétrica, constituem outros pontos merecedores do estudo. Já houve a securitização da promessa de venda de eletricidade negociada no BMF, que está sendo objeto de regulamentação em Resolução do Conselho Monetário Nacional, e não há por que não generalizar o uso do bônus de eletricidade, indexado pelo custo da energia elétrica que pode facilitar a colocação dos papéis no mercado, e o pagamento alternativo dos mesmos em energia.

Em relação às obras atualmente paralisadas ou que necessitem de investimento para poderem prosseguir, a concessão de obra mediante licitação também pode ser uma solução que deve ser examinada.

Quanto aos eventuais riscos políticos e sociais e mesmo aos vinculados à manutenção do valor real das tarifas, é possível criar um sistema de garantias e seguro, inclusive no plano internacional, que dê a credibilidade necessária ao novo sistema, mobilizando-se, para tanto, o Banco Mundial ou outras entidades estrangeiras ou internacionais.

Na história da concessão, tivemos a fase da tese, que a admitiu sob gestão exclusivamente privada e com caráter estático. Posteriormente, houve a antítese, a concessão relativamente dinâmica, mas explorada geralmente pelo próprio Estado, através de entidades paraestatais, ou pelos particulares, com garantia de lucro (sistema *cost-plus* ou percentual do investimento realizado). Agora chegamos à síntese, com a distinção entre as obras que, pela sua natureza e reduzida rentabilidade, não devem ser concedidas e as obras e serviços rentáveis, suscetíveis de serem dados em concessão, com gestão e riscos privados e a colaboração, regulamentação e fiscalização do Estado.

Do mesmo modo que a antiga antinomia entre o Ocidente e os países comunistas desapareceu com a derrubada do Muro de Berlim, não há mais hoje a distinção tradicional rígida entre a área pública e privada, entre o direito público e o direito privado. A Constituição consagra o planejamento indicativo do Estado e admite a concessão como forma de exploração dos serviços públicos. Não há mais, no caso, conflitos de interesse entre o concedente e o concessionário, mas um contrato de colaboração e parceria entre ambos realizado de boa-fé para resolver as dificuldades do mundo da incerteza e da descontinuidade em que vivemos.

A concessão é, pois, hoje, um contrato associativo no qual se conjugam os interesses de participantes e usuários. Para renascer, a concessão depende, além de uma legislação clara e inequívoca, destinada a, se possível, ser imutável por algum tempo, de recursos que as autoridades e o mercado devem procurar juntos, no país e no exterior, num esforço de criatividade e compreensão dos interesses em jogo, e de uma verdadeira revolução cultural na relação entre o empresariado e o poder público.

O mundo, da aleatória década de 1990, exige uma mudança básica no direito administrativo que rege as concessões. Ele deve deixar de ser o que era no passado, o direito do comando, da burocracia, do privilégio, do controle e da desconfiança, para transformar-se no direito construtivo da associação, da *partnership* entre o público e o privado, do esforço comum para dar soluções, da confiança recíproca, num clima de liberdade com responsabilidade, mediante garantias mútuas e adequadas que cada uma das partes deve à outra.

Dentro da sistemática do novo direito administrativo, a concessão em geral e, especialmente, a de obras, há de ser um instrumento importante e fecundo para restabelecer o círculo virtuoso da economia brasileira, eliminar o déficit da infra-estrutura, sem ensejar a inflação, e ser um dos catalisadores da aceleração do nosso desenvolvimento, dentro do Estado de Direito.