



“BARATTO AMMINISTRATIVO”: SUBSIDIARIEDADE, COLABORAÇÃO E ECONOMIA

“BARATTO AMMINISTRATIVO”: SUBSIDIARITY, COLLABORATION AND SAVING

Gabriella Crepaldi

Professora de Direito Administrativo na Universidade de Bérgamo, na Itália e Doutora em Direito Público pela Universidade de Torino, na Itália.

Resumo

A nova regulamentação dos contratos públicos enquadra e aprimora as formas de parcerias da Administração com os particulares e as parcerias sociais no âmbito do princípio da subsidiariedade horizontal: o artigo enfoca as trocas administrativas (*baratto amministrativo*) como a principal manifestação da colaboração do cidadão no desempenho de atividades de interesse geral.

Palavras-chave: Parcerias entre Administração e Particulares - beneficiários, objeto, quantificação. Atividade administrativa e o papel dos particulares. Parceria social no Código dos Contratos Públicos. Subsidiariedade horizontal e parcerias.

Abstract

The new regulation of public contracts regulates and enhances forms of partnerships between public administration and persons (natural persons and legal persons) and social partnership in the context of the horizontal subsidiarity: the article focuses on the administrative exchanges (*baratto amministrativo*) as the main manifestation of the citizen's collaboration in carrying out activities of general interest.

Key-words: Partnerships between Administration and Private - beneficiaries, object, quantification. Administrative activity and private role. The social partnership in the Code of Public Contracts. Horizontal subsidiarity as a saving tool.

¹ Tradução do original em italiano por Adriana da Costa Ricardo Schier e Fernanda Velo Lopes.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS: ATIVIDADE ADMINISTRATIVA E O PAPEL DOS PARTICULARES

A Administração Pública do novo milênio se organiza e atua de acordo com modelos que permitem, e às vezes exigem, uma participação crescente do setor privado. Essa é uma tendência que caracteriza todo tipo de atividade e, portanto, qualquer forma de relacionamento entre a Administração e o indivíduo, seja na qualidade de cidadão, operador econômico ou usuário dos serviços públicos.

Assim, a atividade regulatória da Administração Pública deve ser realizada de acordo com procedimentos que, em conformidade com as exigências do princípio democrático, contemplem um momento de consulta pública, de maneira a sujeitar o texto regulador às considerações daqueles que serão submetidos à sua aplicação.

Uma das intervenções mais recentes² está contida na Lei sobre a Reforma da Administração Pública (Lei 7 de agosto de 2015, nº 124), que embasou o Decreto Legislativo de 26 de agosto de 2016, nº 179. Este Decreto, alterando o Código de Administração Digital (Decreto Legislativo de 7 de março de 2005, nº 82), previu consultas democráticas, com métodos telemáticos, nos processos de tomada de decisão das instituições públicas a fim de melhorar a qualidade dos respectivos atos.³

No setor específico dos contratos públicos, passa-se a confiar as funções de implementação do novo Código dos Contratos Públicos e das Concessões (Decreto Legislativo 18 de abril de 2016, nº 50) à ANAC (Autoridade Nacional Anticorrupção) que adota principalmente diretrizes vinculantes⁴ após ampla consulta à Administração e aos operadores econômicos⁵.

² F. COSTANTINO, item *Open Government*, in Dig. disc. pubbl., Agg. VI, Torino, Utet, 2015, 268.

³ Ver a diretiva do Ministro da Administração para a simplificação do aparelho administrativo nº 2/2017, sobre as diretrizes das consultas públicas na Itália.

⁴ Sobre o "direito flexível" da ANAC, para não se confundir-se com a *soft regulation*, que é desprovida de preceitos, consultar B. BOSCHETTI, "soft law e normatività: un'analisi comparata", em Rivista della regolamentazione dei Mercati, 2016, 32 ss. Sobre o novo sistema regulatório para a implementação de contratos públicos e concessões v. F. MARONE, *Le linee guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nel sistema delle fonti*, em Riv. caimento. dir. pubbl., 2017, 743 ss.; L. TORCHIA, *La regolazione del mercato dei contratti pubblici, na Revisão da Regulamentação dos Mercados*, 2016, 72 ss.; ID., *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: regole, procedimento, processo*, em Giorn. dir. alt., 2016, 605; M. P. CHITI, *Il sistema delle fonti nella nuova disciplina dei contratti pubblici*, id., 2016, 436".

⁵ De acordo com o art. 213, do Código de Contratos Públicos, a ANAC adota diretrizes, anúncios-padrão, contratos-padrão, contratos-modelo e outros instrumentos regulatórios flexíveis, mas exige, para garantir a eficiência, a qualidade da atividade das contratações. Para a emissão das diretrizes, a ANAC está equipada com formas e métodos de consultas, análises e verificação do impacto regulatório, de consolidação das diretrizes em textos únicos integrados, orgânicos e homogêneos por assunto, publicidade adequada, inclusive no Diário Oficial, a fim de garantir a qualidade do regulamento. Observe que o art. 22 prevê que as entidades contratantes publiquem, no seu próprio perfil, os projetos de viabilidade relacionados às principais obras de infraestrutura e arquitetura de relevância social, com

No que diz respeito à atividade da autoridade administrativa, a participação dos interessados através do acesso às informações e mediante o exercício do contraditório assume um papel central na disciplina do procedimento administrativo⁶. Além disso, tem-se a tendência da legislação em orientar as Administrações Públicas para modelos de atividade consensual, em substituição à atuação no modelo tradicional, calcada nas decisões unilaterais das autoridades. O Código, buscando valorizar o consenso⁷, determina a aproximação da Administração aos particulares como pré-requisito para uma relação paritária que permita a definição de um acordo⁸: esse ambiente de participação do particular, inclusive, leva à redução dos litígios.

Finalmente, deve-se considerar que o papel dos particulares mudou consideravelmente também na esfera das atividades públicas destinadas à satisfação dos interesses gerais da comunidade e do território, através da adoção dos mais variados modelos⁹. Isso porque, por um lado, tem-se a conscientização generalizada de

impacto no meio ambiente, na cidade ou na estrutura do território, bem como os resultados da consulta pública, incluindo relatórios de reuniões e debates com as partes interessadas.

⁶ Sobre o tema da participação no procedimento, entre outros, F. SATTA, *Contraddittorio e partecipazione nel procedimento amministrativo*, in Dir. amm., 2010, 299; R. SPASIANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo quale fonte di legittimazione dell'esercizio del potere: un'ipotesi ricostruttiva*, em Dir. amm., 2002, 283; R. CARANTA, L. FERRARIS, S. RODRIQUEZ, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2005, passim; V. FERA, *Il principio del giusto procedimento alla luce della legge 15 del 2005*, em Giust. Amm., 2005, 3; A. CROSETTI, F. FRACCHIA (editado por), *Procedimento amministrativo e partecipazione: problemi, prospettive ed esperienze*, Milano, Giuffrè, 2002, 7 ss.; G. VIRGA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1998, 10 ss.; C.E. GALLO, *La partecipazione al procedimento*, em P. ALBERTI, G. AZZARITI, G. CANAVESIO, C.E. GALLO, G.B. GARRONE, M.A. QUAGLIA (editado por), *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1995, 63.

⁷ Ver R. FERRARA, *L'accordo... e gli accordi di programma. Spunti sulla c.d. amministrazione consensuale. Spunti sulla c.d. amministrazione consensuale*, em Foro it., 2002, III, 136

⁸ Sobre acordos administrativos a bibliografia é ampla: entre elas, ver G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Turim, Giappichelli, 2003; F. G. SCOCA, *Autorità e consenso*, em AA.VV., *Autorità e consenso nell'attività amministrativa*, Atti del XLVII Convegno di Studi, Varenna-Villa Monastero, 20-22 de setembro de 2001, Milão, Giuffrè, 2002, 32; F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo. Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere*, Padova, Cedam, 1998, 103; M. IMMORDINO, *Legge sul procedimento amministrativo, accordi e contratti di diritto pubblico*, em Dir. Amm., 1997, 103; F. LEDDA, *Dell'autorità e del consenso nel diritto dell'amministrazione pubblica*, em Foro Amm. 1997, II, 1273; F. TRIMARCHI BANFI, *L'accordo come forma dell'azione amministrativa*, em Pol. Dir., 1993, 238 e seguintes; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milão, Giuffrè, 1992, 63 ss. Após a reforma da lei sobre o procedimento administrativo pela lei n. 2005 v. F. CANGELLI *Gli strumenti consensuali dell'azione pubblica: accordi tra amministrazioni e accordi con i privati nel mutato quadro dogmatico introdotto dalla legge 15/2005*, em AA.VV., *Territorialità e delocalizzazione del governo locale*, Bolonha, Il Mulino, 2007 475 e segs. ; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Contratti e accordi di diritto pubblico*, em V. CERULLI IRELLI (editado por), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Nápoles, Jovene, 2006, 101 ss. D. SORACE, *Accordi amministrativi e accertamenti con adesione*, em Dir. Pubbl., 2009, 140. Entre os escritos mais recentes v. P. L. PORTALURI, *Sugli accordi di diritto amministrativo*, em Dir. Amm., 2015, 147.

⁹ V. CERULLI IRELLI, item *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, em Enc. juris., vol XII, Roma, Treccani, 2003, 6 que assevera que, na transformação do papel do cidadão, passando da condição de agente passivo para ativo, tem-se a releitura do princípio de soberania popular referido no art. 1, da Constituição.

que o setor público não pode atender, globalmente, a todas as necessidades do cidadão em sua dimensão individual e social. Nesse sentido, a promoção de atividades privadas de interesse público, com um papel complementar em relação à atividade realizada pelo sujeito público, tornou-se indispensável para garantir a satisfação das demandas por serviços ao cidadão, especialmente serviços sociais e, em geral, aqueles sem relevância econômica¹⁰.

O regime cooperativo público-privado também opera no campo dos contratos públicos, onde vem se mostrando bastante virtuoso, ressaltando-se a capacidade de realizar atividades de maneira mais eficiente, seja na construção e gestão de obras ou na prestação de serviços. Nesse contexto, a valorização do papel dos particulares visa promover a inovação dos processos, dispondo de recursos financeiros e de um *know how* que o ator público dificilmente seria capaz de adquirir, notadamente na seara da tecnologia¹¹. Nesse cenário, o uso cada vez mais difundido das parcerias entre o poder público e os particulares é consistente com a transformação do papel da Administração, que se retira das formas de atuação direta na economia para assumir de forma acentuada as funções de organização, regulação e controle¹².

Em questões contratuais, a colaboração com o setor privado adquire também outra forma, menos evidente, na seara dos procedimentos de escolha do contratante. Além dos modos mais tradicionais, o Código de Contratos Públicos confirmou o diálogo competitivo e introduziu a modalidade de parcerias para a inovação. O primeiro é utilizado quando a Administração, devido às assimetrias de informação, não é capaz de definir a solução que melhor atenda às suas próprias necessidades, recorrendo-se ao mercado para obter propostas¹³. O artigo 3, vvv, do Código¹⁴ define diálogo competitivo

¹⁰ G. BONFRESCHI, *Principio di sussidiarietà orizzontale e gestione dei servizi sanitari*, em *Sanità pubbl. e privata*, 2012, fasc. 6, 19; F. NICOLETTI, *Il diritto all'assistenza sociale nella dimensione della sussidiarietà orizzontale*, em *Economia Dir.*, 2007, 605; O. POLLICINO, V. SCARABBA, *I servizi sociali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale in prospettiva comparata*, em *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2007, 802; R. MORZENTI PELLEGRINI, *Sussidiarietà orizzontale e terzo settore*, em *Amm. It.*, 2005, 1631; A. ROMANO TASSONE, *Sussidiarietà «orizzontale» e tutela della salute*, em *Sanità pubblica e privata*, 2003, 639; R.u. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, em *Dir. Pubbl.*, 2002, 5.

¹¹ Assim, no setor de energia, ver G.M. CARUSO, *Pubblico e privato nella vicenda delle infrastrutture energetiche: una singolare interazione fra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, conhecida pelo Tribunal Constitucional, em 17 de junho de 2010, nº 215, em *Regions*, 2011, 967.

¹² S. CASSESE, *Stato e mercato, dopo privatizzazioni e deregulation*, em *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, 382 e segs.

¹³ B. RAGANELLI, *Flessibilità nei rapporti tra pubblico e privato: il dialogo competitivo*, em *Dir. e pratica società*, 2008, fasc. 5, 32; M. CLARICH, *Il dialogo competitivo come forma di collaborazione tra pubblico e privato*, em AA.VV., *Il dialogo competitivo e i possibili riflessi sul partenariato pubblico-privato*, Roma, 2006, 35; A. DAMELE, *Il dialogo competitivo quale nuovo istituto del partenariato pubblico-privato*, em *Economia e dir. del terziario*, 2006, 387.

¹⁴ vvv) «diálogo competitivo», una procedura di affidamento nella quale la stazione appaltante avvia un

como o método de atribuição em que a parte contratante inicia um diálogo com os candidatos habilitados, para desenvolver uma ou mais soluções para satisfazer suas necessidades.¹⁵

Já a parceria para a inovação permite retirar ainda mais proveito do potencial do setor privado. É o instituto a ser utilizado quando as necessidades da Administração Pública não podem ser satisfeitas por meio de soluções já presentes no mercado. Nesse caso, então, as entidades contratantes precisam desenvolver produtos, serviços ou trabalhos inovadores e, de maneira a alcançar soluções, inicia-se um procedimento de longo prazo, dividido em fases para a verificação dos resultados intermediários. O processo é caracterizado por uma forte cooperação entre a Administração Pública e os particulares para a negociação de propostas e ofertas.¹⁶

Com isso, a nova regulamentação da contratação pública transforma o procedimento de seleção e compra em um instrumento de “*crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*”¹⁷.

3. SUBSIDIARIEDADE HORIZONTAL E PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

O princípio da subsidiariedade horizontal sancionado no artigo 118, Parágrafo II, da Constituição Italiana¹⁸, reformado pela Lei Constitucional de 18 de outubro de 2001, nº 3, é a expressão da mudança no relacionamento público-privado, o qual agora é alcançado mediante uma dinâmica em que o sujeito público promove os particulares, de

dialogo con i candidati ammessi a tale procedura, al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità e sulla base della quale o delle quali i candidati selezionati sono invitati a presentare le offerte; qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare a tale procedura;”

¹⁵ Sobre diálogo competitivo se reporta à I. PETRONE, *Il dialogo competitivo*, em www.giustamm.it, 2011, 1; F. SCIANDONE, *Il dialogo competitivo tra diritto comunitario e ordinamento interno*, id., 2008, 1; S. MONZANI, *Le nuove forme di confronto concorrenziale previste dal codice dei contratti: dialogo competitivo e accordo quadro*, em *Ammin. it.*, 2007, 674

¹⁶ A parceria para inovação é regulamentada pelo artigo 65, do Código de Contratos Públicos, e das concessões, que implementam o artigo 31 da Diretiva Europeia 2014/24/UE. Reporta-se à S. FANTINI, *Il partenariato per l'innovazione*, em *Urb. e app.*, 2016, 955 ss.

¹⁷ A estratégia *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* foi objeto da comunicação da Comissão Europeia (COM (2010) 2020), a fim de identificar três prioridades que se inter-relacionam: crescimento inteligente (desenvolvimento de uma economia baseada em conhecimento e inovação); crescimento sustentável (promovendo uma economia mais eficiente em termos de recursos, mais verde e mais competitiva); crescimento inclusivo (promoção de uma economia com alta taxa de emprego que favorece a coesão social e territorial). Para atingir esses objetivos é necessário implementar ações em todos os níveis: europeu, nacional e local.

¹⁸ Entre as primeiras contribuições à norma constitucional introduzida pela reforma da lei de revisão constitucional de 18 de outubro de 2001, nº 3, ver A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, em *Quaderni costituzionali*, 2001, 14; P. DURET, *La sussidiarietà «orizzontale»: le radici e le suggestioni di un concetto*, em *Jus*, 2000, 95; T. FROSINI, *Profili costituzionali della sussidiarietà in senso orizzontale*, em *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2000, 15; L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da welfare state a welfare society*, em *Riv. dir. fin.*, 2000, I, 99 ss.

forma individual ou associada¹⁹, para o exercício de atividades de interesse geral²⁰. Dessa forma, cidadãos, na figura de melhores intérpretes das necessidades da comunidade a que pertencem e do território de referência²¹, passam a participar das atividades que atendem às necessidades públicas de diversas formas.²² A título de ilustração, pode-se admitir que os particulares se responsabilizem pela prestação de serviços que a Administração Pública não tem condições de exercer, mas que, na medida do possível, compromete-se a apoiar, inclusive financeiramente, através de contribuições.

Nesse contexto, são manifestações da subsidiariedade horizontal também as operações de parcerias público-privadas, caracterizadas por uma sinergia particular entre o sujeito público e o privado que, neste caso é um operador econômico. Esta parceria é firmada em relação ao desempenho de atividades economicamente relevantes, como planejamento, construção e gestão de obras públicas ou serviços públicos.

¹⁹ Sobre o tema das organizações cívicas, também no contexto das políticas de coesão territorial, F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, em Dir. Amm., 2014, 45 ss. R. CARANTA, *Le organizzazioni della società civile e il diritto amministrativo (con particolare riferimento all'Unione europea)*, em G. FALCON, B. MARCHETTI (editado por), *Pubblico e privato nell'organizzazione e nell'azione amministrativa. Problemi e prospettive*, Padova, Cedam, 2013, 5 ss.

²⁰ S. GIOVANNINI, *Sussidiarietà orizzontale e amministrazione condivisa*, em Riv. amm., 2011, 5; F. GIGLIONI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nel diritto amministrativo e la sua applicazione*, conhecido pelo Cons. Stato, seção V, 6 de outubro de 2009, nº 6094, em Foro amm. - CdS, 2009, 2909; F. NICOLETTI, *La promozione dell'attività di interesse generale degli enti privati tra sussidiarietà orizzontale e discrezionalità amministrativa*, em Dir. economia, 2007, 767; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *La funzione amministrativa oggi. Tra sussidiarietà orizzontale e nuovi compiti di polizia amministrativa*, em Enti pubblici, 2001, 10.

²¹ Já no Livro Branco sobre governança mencionado na Comunicação Europeia COM (2001) 428, afirma-se que "a sociedade civil desempenha um papel importante, pois expressa as preocupações dos cidadãos e presta serviços em resposta às necessidades de todos" [tradução livre de: "la società civile svolge un ruolo importante, poiché esprime le preoccupazioni dei cittadini e fornisce servizi in risposta alle esigenze di tutti"].

²² Cons. Estado, par., 1º de julho de 2002, nº 1354/2002, em www.giustizia-amministrativa.it. Lê-se nesse parecer que a subsidiariedade horizontal afirma uma visão na qual "o Estado e qualquer outra autoridade pública protegem e realizam o desenvolvimento da sociedade civil a partir de baixo, do respeito e valorização das energias individuais, da maneira como aqueles de que fazem parte interpretam livremente as necessidades coletivas emergentes do 'social' e se comprometem diretamente com a realização daquelas que, com base nesse parâmetro, são percebidas como utilidades coletivas, como necessidades da comunidade da qual fazem parte" [tradução livre de: "lo Stato e ogni altra Autorità pubblica proteggono e realizzano lo sviluppo della società civile partendo dal basso, dal rispetto e dalla valorizzazione delle energie individuali, dal modo in cui coloro che ne fanno parte liberamente interpretano i bisogni collettivi emergenti dal «sociale» e si impegnano direttamente per la realizzazione di quelle che sulla base di tale parametro sono avvertite come utilità collettive, come esigenze proprie della comunità di cui fanno parte"]. Desse modo, também é implementado no princípio da economia estritamente vinculado a essas premissas ideológicas, no sentido de que não parece necessário usar recursos públicos onde indivíduos particulares operam ou são capazes de operar através do uso de formas de autofinanciamento e/ou aumento de recursos decorrentes da contribuição desinteressada dos indivíduos.

²³ Nesse sentido, ver a resolução do Parlamento Europeu de 26 de outubro de 1996, nº 2043.

Também nas parcerias público-privadas a contribuição do privado é subsidiária, ou seja, atua em apoio e suporte ao sujeito público no exercício de atividades em favor da comunidade sem que isso tenha consequências sobre a titularidade da atividade ou sobre a propriedade dos bens em questão. Subsidiariedade implica, de fato, apenas na terceirização do exercício da atividade de interesse público, mantendo-se a titularidade do Estado. O fenômeno, então, não se confunde com a privatização, pois não pressupõe uma redução da esfera pública em favor da iniciativa privada.²³ Ao contrário, a parceria público-privada pressupõe o fenômeno oposto, qual seja, a atribuição de caráter público a certas atividades privadas, uma relação institucional entre sujeitos públicos e privados baseada em um contrato.

Deste modo, a Administração Pública permanece livre para escolher entre o cumprimento direto dos seus deveres institucionais ou o uso dessas ferramentas inovadoras de organização e gestão das atividades públicas, nas quais se reconhece aos particulares um papel fundamental, especialmente em termos de financiamento e gestão.²⁴

As razões para o sucesso de um sistema participativo/cooperativo são variadas: o atendimento do interesse público, o exercício de atividades com *standard* superiores de qualidade, eficiência e eficácia, graças à utilização de modelos organizacionais de direito comum, à disponibilidade de recursos privados, à possibilidade de utilizar conhecimentos e ferramentas, especialmente tecnológicas, que não são de fácil acesso ao setor público.

O novo Código dos Contratos Públicos, implementando as diretrizes traçadas pelas Diretivas Europeias no campo de Contratos Públicos e Concessões (2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE), hoje fornece uma disciplina sistemática e completa da parceria público-privada convencional, nos artigos 180 e ss²⁵., regulamentando expressamente o financiamento do projeto, o arrendamento financeiro e o contrato de disponibilidade. Essas figuras contratuais têm em comum uma disciplina que caracteriza

²³ Nesse sentido, ver a resolução do Parlamento Europeu de 26 de outubro de 1996, nº 2043.

²⁴ A primeira definição de parceria público-privada pode ser encontrada no Livro Verde de 2004 sobre parcerias público-privadas e na legislação da UE sobre contratos públicos e concessões, apresentada pela Comissão Europeia em 30 de abril de 2004 [COM (2004), 327 final], bem como na Decisão Eurostat, de 11 de fevereiro de 2004, «*Treatment of public-private partnerships*». De acordo com esses documentos, a parceria público-privada é uma forma de cooperação entre autoridades públicas e o mundo dos negócios, que visa garantir o financiamento, construção, reforma, gerenciamento ou manutenção de uma infraestrutura ou a prestação de um serviço.

²⁵ Para um comentário sobre a nova disciplina codicista da parceria público-privada, refere-se a S. AMOROSINO, *Il partenariato pubblico privato dalle teorie giuridiche alla realtà del codice dei contratti pubblici (e del decreto correttivo, n. 56/2017)*, em Urb. e app., 2017, 616.

a operação cooperativa e que, em seus traços essenciais, distingue-se por sua capacidade de criar valor ao longo da duração do contrato e gerar os fluxos de caixa necessários para a remuneração do empréstimo; para a atribuição do risco operacional²⁶ (que prevalece ao operador econômico) e pela necessidade de recorrer a procedimentos públicos com o objetivo de escolher o operador privado.

Não há dúvidas de que a valorização dos modelos de parcerias público-privadas, em comparação com o contrato tradicional de obras ou serviços públicos, depende também da necessidade de reequilibrar as finanças públicas, necessidade ainda mais premente em tempos de crise²⁷. A escassez de recursos públicos, cada vez mais agravada, tornou necessária a procura de novas possibilidades de financiamento privado para evitar a paralisação das atividades, limitando contextualmente os riscos econômicos a serem suportados pelas administrações públicas adjudicantes.

Nesse sentido, deve-se notar que uma das vantagens mais importantes da parceria público-privada é de natureza contábil: a estipulação de um contrato de parceria não afeta as restrições impostas na disciplina das despesas públicas, nos saldos patrimoniais e, correlativamente, na extensão dos recursos ao financiamento da dívida²⁸.

²⁶ Esse é o risco associado ao gerenciamento de tarefas ou serviços em face da demanda ou em face da oferta ou de ambos. Considera-se que o operador econômico assume risco operacional em condições normais de operação, ou seja, aquelas em que não sejam identificados eventos imprevisíveis, não seja garantida a recuperação dos investimentos realizados ou os custos incorridos para a gestão dos ativos, obras ou serviços incluídos na concessão. A parte do risco transferido para o operador econômico na parceria público-privada deve acarretar uma exposição real às flutuações do mercado, de modo que qualquer perda potencial estimada sofrida pela concessionária não seja puramente nominal ou desprezível. Sobre esse risco, consultar, G. TAGLIANETTI, *Il partenariato pubblico-privato e il rischio operativo. Dalla tradizionale concessione di costruzione e gestione al project financing*, Nápoles, Esi, 2014, 10 ss.

²⁷ Veja-se L. AZZENA, *Vecchi e nuovi paradigmi per le politiche pubbliche in tempo di crisi: la doppia faccia della sussidiarietà orizzontale*, em Riv. jurou. serviços públicos, 2015, 419 ss.

²⁸ Tem-se tal contexto desde que a operação de parceria público-privada seja corretamente definida em termos de transferência do risco operacional para o operador privado. O Tribunal de Contas, no exercício do controle, pronunciou-se em várias ocasiões sobre a contabilização das operações de parcerias público-privadas no orçamento da instituição e concluiu que, para não incluir o montante referente ao trabalho na dívida do «organismo público»>, é necessário que o mesmo seja efetivamente realizado com capital privado, embora no campo das prestações de contribuições públicas, a natureza substancial da intervenção deva ser cuidadosamente avaliada, especialmente se os recursos públicos investidos forem superiores aos privados (Tribunal de Contas, Seção de Controles da Ligúria, Resolução nº 5/2017 / SRCLIG; Tribunal de Contas, Seção de Contr. Lombardia, Resolução nº 266/2015 / PAR; 18 de setembro de 2012, nº 405 / 2012 / PAR, seção Emilia Romagna, 19 de janeiro de 2012, nº 5/2012 / PAR, todos em www.corteconti.it, seção Apúlia, 30 de junho de 2016, nº 132, no Relatório do Tribunal de Contas, 2016, 3, 137 afirma que o projeto foi concluído como forma de parceria público-privada contratual "é uma ferramenta válida para envolver indivíduos particulares na construção de obras públicas, desde que a obra seja realizada integralmente com capital privado, limitando qualquer contribuição pública a valores insignificantes. Nas práticas operacionais, é possível encontrar contratos em que o investimento público seja alto, excedendo até metade do valor da obra. Trata-se do uso indevido do contrato, também em relação aos parâmetros estabelecidos na Comunidade Europeia em relação às parcerias público-privadas. Nestes casos, o financiamento só pode ser tratado como contabilidade pela instituição..." [tradução livre de: "è un valido strumento di coinvolgimento dei privati per la realizzazione di opere pubbliche, purché

4. A PARCERIA SOCIAL NO CÓDIGO DE CONTRATOS PÚBLICOS

O novo Código de Contratos Públicos, incorporando parcialmente disposições já existentes no sistema, também regulou as formas de parceria social nos artigos 189²⁹ e 190. Segundo o Conselho de Estado, trata-se de “*figura de menor importância econômica, mas com certo impacto social*”.³⁰

As duas disposições regulam, respectivamente, as intervenções de subsidiariedade horizontal e o baratto administrativo, uma modalidade que prevê trocas e compensações entre a Administração Pública e os particulares. Em ambos os casos a intervenção de particulares diz respeito à requalificação, reconstrução, em um sentido amplo, do meio ambiente e dos bens do território disponíveis para a coletividade.

Assim, as intervenções de subsidiariedade horizontal a que se refere o artigo 189 dizem respeito às áreas reservadas ao público urbano e imóveis de origem rural destinados às atividades sociais e culturais coletivas nos bairros (com a exclusão de imóveis para uso escolar e esportivo), transferidos para o poder público nos termos dos acordos e padrões previstos nos instrumentos de planejamento urbanístico³¹. A disposição prevê que os cidadãos residentes nos distritos em que se situam os bens ou áreas sujeitas às convenções mencionadas, podem ser encarregados da gestão e manutenção, em substituição às administrações locais competentes.

Sem prejuízo do fato de que a adjudicação deve ser feita em conformidade com os princípios da não discriminação, transparência e igualdade de tratamento, o Código prevê o estabelecimento de um direito de preferência em favor dos cidadãos territoriais.

Deste modo, os cidadãos residentes, desde que organizados de forma

l'opera venga realizzata integralmente con capitali privati, limitando la eventuale contribuzione pubblica ad importi non significativi. Nelle prassi operative è dato riscontrare contratti nei quali l'intervento pubblico è elevato, superando anche la metà del valore dell'opera. Si tratta di un uso improprio del contratto, anche in relazione ai parametri stabiliti in sede comunitaria in relazione alle partnership pubblico-private. In questi casi il finanziamento non può che essere trattato contabilmente come debito dell'ente...”].

²⁹ A disposição do código incorpora o disposto no art. 4, parágrafos IV ss., Da lei n. 10 de 14 de janeiro de 2013, “*Norme sullo sviluppo degli spazi verdi urbani*” [“Regras para o desenvolvimento de espaços verdes urbanos”].

³⁰ É o que se lê no parecer da Assembléia da Comissão Especial do Conselho de Estado sobre o projeto de Decreto legislativo que contém o novo Código de Contratos Públicos e Concessões (21 de março de 2016, nº 855, em www.giustizia-amministrativa.it).

³¹ Observe que o disposto no art. 189 não revoga, mas complementa, as medidas para aprimorar e aumentar os ativos das áreas verdes urbanas já previstas no art. 43, da lei de 27 de dezembro de 1997, n. 449.

participativa estável³², envolvem-se diretamente nas atividades de reconstrução e aprimoramento dos bens de usos comuns, sociais e culturais: como sujeitos que vivem no território, eles também são os melhores intérpretes das demandas de intervenção contra a deterioração urbana. Disso se aproveita o ente territorial que não terá que se encarregar das atividades de reconstrução (e despesas relacionadas).³³ No entanto, prevê-se que o poder público também poderá oferecer incentivos, inclusive com a redução de tributos.

Uma outra forma de subsidiariedade horizontal se manifesta na possibilidade concedida a grupos de cidadãos organizados de apresentar à autoridade local³⁴ propostas para a rápida realização de obras de interesse local, em conformidade com os regulamentos e o planejamento urbano³⁵. A proposta deve indicar os custos e meios de financiamento e não deve implicar encargos para o ente. Por outro lado, a realização das obras não deve onerar o grupo de cidadãos em termos de encargos fiscais e administrativos (exceto imposto sobre valor agregado - IVA). Em favor deles se prevê, além da total colaboração da autoridade local para o processamento das práticas administrativas necessárias, também a possibilidade de deduzir do imposto uma parte das despesas decorrentes da formulação das propostas e realização das obras³⁶.

As obras realizadas são adquiridas pelo ente competente, a título originário, passando a integrar seu patrimônio indisponível.³⁷ Isso qualifica e garante a vocação do bem para a satisfação dos interesses públicos.

O Código também regula o *baratto amministrativo*, instituição introduzida com o artigo 11, parágrafo II, letra f, dos Decretos Legislativos nº 23 de março de 2011 e, sucessivamente, com o artigo 24 do Decreto-Lei nº 133 de 12 de setembro de 2014 (c.d. decreto Sblocca Italia), convertido em lei em 11 de novembro de 2014, nº 164. Em ambos os casos se têm disposições de natureza fiscal-tributária, relativas às contribuições

³² Requer o estabelecimento de um consórcio do distrito que atinja pelo menos sessenta e seis por cento da propriedade da subdivisão.

³³ Sobre este assunto, refere-se a V. MARCHIANÒ, *Volontariato sociale e principio di sussidiarietà orizzontale - Osservazioni sul parere della corte dei conti, sez. Lombardia, deliberazione 11 maggio 2015, n. 192, in materia di spese a carico dei bilanci comunali*, em <http://www.lexitalia.it>.

³⁴ As autoridades locais podem preparar regulamentos específicos para regular este procedimento.

³⁵ A realização das intervenções que contemplem imóveis sujeitos à proteção histórico-artística ou paisagística-ambiental está sujeita à divulgação prévia da opinião ou autorização exigida pelas leis em vigor, em especial pelo Código do Patrimônio Cultural e da Paisagem, conforme Decreto Legislativo 22, de Janeiro de 2004, n. 42.

³⁶ Quando o federalismo fiscal estiver em funcionamento, a dedução será aplicada ao lucro tributável em relação aos impostos do próprio órgão competente.

³⁷ Nas categorias de bens públicos, consultar M. OLIVI, item *Beni pubblici*, em Enc. dir., Milão, Giuffrè, 2007, vol. II, 501 ss; V. CAPUTI JAMBRENGHI, item *Beni pubblici*, em Encicl. advogado, vol. V, Roma, Treccani, 2004, 1 ss.

locais. Estes dispositivos introduziram subsídios ou isenções no pagamento de impostos locais por serviços prestados à Administração.

A disciplina de referência é agora ditada pelo artigo 190, do Código de Contratos Públicos, que designa os entes territoriais para definir, por meio de uma resolução, os critérios e condições para a implementação de contratos de parceria social, com base em projetos apresentados por cidadãos singulares ou associados³⁸, desde que identificados em relação a uma área territorial específica³⁹.

Esses projetos podem incluir limpeza, manutenção, paisagismo de áreas verdes, praças ou ruas, ou sua valorização através de iniciativas culturais de vários tipos, intervenções de decoração urbana, recuperação e reutilização com fins de interesse geral, áreas e imóveis não utilizados.

Os entes locais também devem definir a extensão das reduções ou isenções de impostos correspondentes ao tipo de atividade realizada pelo indivíduo ou pela associação, a fim de recuperar o valor social da participação dos cidadãos.

A disciplina do *baratto amministrativo*, portanto, encontra-se nos regulamentos locais⁴⁰ que, sem prejuízo do cumprimento dos requisitos e limites estabelecidos pelo artigo 190, podem estabelecer razoáveis diferenças na definição dos elementos objetivos e subjetivos dessa instituição original (conforme será tratado no item seguinte).

Por fim, encerrando o Título sobre parceria público-privada, vem reproduzido no Código de Contratos Públicos o instituto da alienação de bens públicos em troca de obras⁴¹. Deve tratar-se de uma propriedade que não desempenhe mais funções de

³⁸ A apresentação do projeto não dá direito a nenhuma compensação ou reembolso ao proponente; em qualquer caso, o processo de execução do processo deve seguir procedimentos públicos.

³⁹ Para um primeiro comentário, consultar G. MUSOLINO, *Il «baratto amministrativo» nel nuovo codice dei contratti pubblici: le pubbliche amministrazioni alla prova del partenariato civico (commento al d.leg. 18 aprile 2016 n. 50)*, em *Riv. trim. appalti*, 2016, 347 ss.

⁴⁰ Artigo 190, do Código de Contratos Públicos, indevidamente, refere a disciplina do *baratto amministrativo* como um ato da autoridade local identificado na "resolução". Com esse termo, nada mais significa senão uma decisão do órgão local adotada pelo órgão deliberativo, que é o Conselho, de acordo com as regras da colegialidade; isso não é suficiente, no entanto, para acreditar que a resolução possa regular e, portanto, ser uma fonte de lei. Portanto, é aconselhável que o instituto seja objeto de um regulamento real como um ato formal de ordenação de fontes locais (artigo 117, parágrafo VI da Constituição; artigo 7, decreto legislativo de 18 de agosto de 2000 267); isso também considerando o fato de o regulamento adotado localmente nos termos do art. 190 destina-se a complementar os regulamentos fiscais. Nesse sentido, ver Decreto Legislativo de 14 de março de 2011, n. 23, que ao adotar o federalismo fiscal municipal exige que a UMI secundária seja regulada localmente por meio de disposições regulamentares.

⁴¹ Veja-se o art. 53, parágrafos VI e VII, do Código de Contratos Públicos agora revogado (Decreto Legislativo de 12 de abril de 2006, n. 163). Para um exame da provisão, consulte G. MORBIDELLI, *Tipologia ed oggetto dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, em G.F. FERRARI, G. MORBIDELLI, *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Milão, Giuffrè, 2013, 778. O regulamento de 2006 referia-se à provisão para todos os contratos (de obras, serviços, suprimentos); sobre o ponto S. POLIDORI, *Oggetto del contratto, procedura di scelta del contraente e selezione delle offerte*, em S. BACCARINI, G. CHINÉ,

interesse público, conforme avaliação motivada da Administração. Além disso, A Administração deverá ter se comprometido a mantê-la no cronograma trienal de trabalho ou no aviso de pré-informação de serviços e suprimentos.

Podem constituir objeto de transferência também os bens imóveis já incluídos nos programas de descarte, fornecidos antes da publicação do anúncio ou do aviso de venda ou na hipótese em que o procedimento de eliminação tenha apresentado um resultado negativo. Importante ressaltar que os bens de propriedade estatal não podem ser objeto de transferência, salvo se for procedida a desclassificação antecipadamente.⁴²

A disposição legal prevê, ainda, que o edital de convocação de propostas estabelece como remuneração⁴³, total ou parcial, a transferência do bem para o contratante ou se o contratante tiver interesse, a um terceiro por ele indicado, desde que ele possua os requisitos gerais prescritos para participação em contratos públicos (artigo 80, do Código).

O edital de convocação de propostas pode prever também que o início da posse e a transferência da propriedade do imóvel ocorram antes da conclusão das obras, mediante a prévia apresentação de uma garantia adequada por valor igual ao valor do imóvel. A garantia será liberada progressivamente mediante a execução do contrato⁴⁴.

Em última análise, não se compreende a razão pela qual o artigo 191 foi incluído no âmbito da parceria social e, de maneira mais geral, na parcerias público-privadas. De fato, na transferência de obras, não há contribuição privada, em termos de bens ou de recursos. Este aspecto, ao contrário, caracteriza uma operação estranha à disciplina da parceria público-privada, introduzida pelo Código como parte do regulamento das empresas em projetos de interesses público. Trata-se do artigo 193, parágrafo VIII, quando estabelece que os sujeitos particulares interessados na construção de uma infraestrutura possam contribuir com ela através da venda de seus bens imóveis ou se comprometendo a contribuir para as despesas, por meio de um acordo processual

R. PROIETTI (editado por), *Codice dell'appalto pubblico*, Milão, Giuffrè, 2011, 662. O novo regulamento referido no Código de 2016 parece referir-se apenas às obras.

⁴² Nota do tradutor: tal hipótese seria equivalente ao instituto da desafetação de bens públicos no sistema nacional.

⁴³ O valor dos ativos imobiliários a serem transferidos após o procedimento de licitação deve ser determinado com base no valor de mercado determinado pelas agências competentes para o imóvel que está sendo transferido. Sobre a questão da estimativa, ver parecer do Conselho de Estado, 30 de março de 2017, n. 782 (em www.giustizia-amministrativa.it), sobre o projeto de Decreto corretivo do Código de 2016, que considerou o sistema anterior inadequado pois a pessoa competente para estimar as propriedades não foi identificada.

⁴⁴ Sobre os pontos críticos levantados por essa previsão e sobre a necessidade de introduzir cláusulas de cautela adicionais, como o estabelecimento de uma hipoteca do imóvel a favor da Administração Pública, consultar J. D'AURIA, art. G. FERRARI, *Codice dei contratti pubblici, annotato con dottrina, giurisprudenza, Linee guida e delibere Anac e formule*, Roma, Neldiritto, 2017, 2678.

especial⁴⁵.

A escolha de se tratar da disciplina de parceria social dentro da estrutura da parceria público-privada⁴⁶ pode-se justificar em relação à intenção legislativa de aprimorar os perfis de onerosidade⁴⁷ e, conseqüentemente, impor, dessa maneira, os princípios e regras que devem caracterizar os procedimentos de adjudicação de contratos públicos⁴⁸.

As operações de parceria social, na realidade, devem ser consideradas onerosas apenas mediante o acesso a uma ampla noção de onerosidade, como a admissão mesmo quando o indivíduo privado, embora não receba uma compensação⁴⁹, ainda alcance vantagens suscetíveis a uma avaliação econômica. Nesse sentido, a jurisprudência administrativa⁵⁰ já se pronunciou.

Excluído este débil elemento comum entre parceria público-privada e parceria social, as duas operações contratuais têm caracteres muito diferentes, tanto a ponto de levar alguém a criticar a escolha de trazer o segundo de volta à disciplina geral do

⁴⁵ Assim como antes, o art. 193, parágrafo V, dispunha que os órgãos públicos interessados na construção de uma infraestrutura podiam participar, por meio de um contrato de programa, no financiamento da mesma, também através da transferência de propriedades pertencentes à entidade contratante. Para um comparativo entre o disposto no art. 191 e 193, consultar R. DE NICTOLIS, *I nuovi appalti pubblici*, Bolonha, Zanichelli, 2017, 2182.

⁴⁶ F. DI CRISTINA, *Il nuovo codice dei contratti pubblici. Il partenariato pubblico privato quale "archetipo generale"*, em Giorn. dir. am., 2016, 436 e segs.

⁴⁷ De acordo com os artigos 180, parágrafos I e 3, parágrafo I, letra. eee), o contrato de parceria público-privada "é o contrato de interesse pecuniário estipulado por escrito com o qual uma ou mais estações contratantes concedem a um ou mais operadores econômicos por um período determinado de acordo com a duração da amortização do investimento ou do métodos de financiamento fixo, um conjunto de atividades que consistem na criação, transformação, manutenção e gerenciamento operacional de uma obra em troca de sua disponibilidade, exploração econômica ou prestação de um serviço relacionado ao uso da própria obra, com a tomada de riscos de acordo com os métodos identificados no contrato, pelo operador" [tradução livre de: "è il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore".

⁴⁸ Com isso, as administrações públicas devem proceder à elaboração de editais que, de um ponto de vista objetivo, identifiquem os beneficiários admitidos nos serviços de acordo com critérios imparciais, adequados para levar em consideração as situações de dificuldades sociais ou dificuldades econômicas.

⁴⁹ Sobre esse ponto, ver R. CIPPITANI, *La nozione di contratto "a titolo oneroso" negli appalti pubblici*, em Contratti, 2013, 523 ss.

⁵⁰ Cons. Estado, seção V, 3 de outubro de 2017, n. 4614, em *Diritto & Giustizia*, 9 de outubro de 2017, com uma nota de M. ALESIO, sobre serviços tecnicamente complexos, a serem executados gratuitamente em favor da AP. O CdS, apesar de não convencer, permite tal opção! A jurisprudência admite que eles podem participar das licitações para a adjudicação de contratos públicos, inclusive as figuras do chamado "Terceiro setor", que por sua própria natureza não têm fins lucrativos. São operadores que buscam fins sociais ou mutualísticos (entre os mais recentes, ver Cons. Estado, Seção V, 13 de setembro de 2016, nº 3855, no Tribunal Administrativo, 2016, 2114; Cons. Estado, Seção III, 17 de novembro de 2015, nº 5249 e Cons. Estado, Seção III, 27 de julho de 2015, Nº 3685, ambos em www.giustizia-amministrativa.it, Cons. Stato, Seção III, 15 de abril de 2013, Nº 2056, no Tribunal Administrativo - CdS, 2013, 911).

primeiro e, de maneira mais geral, duvidar da conveniência de uma disciplina na parceria social através das regras do Código de Contratos Públicos⁵¹.

Observe-se que sob o perfil subjetivo, a parceria público-privada estabelece uma relação entre a administração pública e as empresas, enquanto a social é voltada para cidadãos privados, que atuem de forma singular ou associada. Do ponto de vista objetivo, a parceria público-privada exige do operador econômico um conjunto de atividades que consistem na realização, transformação, manutenção e gerenciamento operacional de uma obra em troca de sua disponibilidade, ou de sua exploração econômica, ou da prestação de um serviço vinculado à utilização da própria obra, com assunção de risco de acordo com as modalidades identificadas no contrato, pelo operador. A parceria social, por outro lado, de forma mais limitada, diz respeito à prestação de cuidados aos edifícios, no interesse da comunidade local.

No entanto, tanto a parceria público-privada quanto a parceria social ativam uma dinâmica de subsidiariedade horizontal. Desconhecida à essa dinâmica é a venda de imóveis em troca de obras, hipótese na qual se pretende oferecer à Administração pública a possibilidade de obter obras sem gastos. Portanto, como será dito, pode estar vinculado às disposições dos artigos 189 e 190 apenas como uma instituição para racionalizar as despesas (ver tópico abaixo).

5. **BARATTO AMMINISTRATIVO: BENEFICIÁRIOS, SUJEITO, QUANTIFICAÇÃO**

A aplicação da legislação sobre o instituto *baratto amministrativo*, que indica um conjunto de trocas e compensações, gerou incertezas quanto à identificação dos beneficiários, quanto ao objeto e quanto aos métodos de cálculo da redução do imposto local devido.

A tarefa de regulamentar tais especificidades, como antes referido, fica a cargo das autoridades locais.

Em linhas gerais, deve-se considerar que os sujeitos beneficiários de benefícios

⁵¹ A escolha foi criticada por S. VILLAMENA, «Baratto amministrativo»: *prime osservazioni*, em Riv. Giur. Edilizia, 2016, 385 que colocaria o instituto em uma fonte de urbanismo e / ou edificação e por G. FIDONE, *Il partenariato pubblico privato e le concessioni nel nuovo codice dei contratti pubblici: alcune proposte per miglioramento della disciplina vigente*, em AA.VV., *L'attuazione del nuovo codice dei contratti pubblici: problemi, prospettive, verifiche*, em www.italiadecide.it, 2017, 74 onde afirma que a parceria responde a uma lógica completamente estranha à da parceria público-privada; "se você realmente deseja manter-se dentro do Código, esses contratos devem ser incluídos mais corretamente nos" contratos excluídos" [tradução livre de: "se proprio si volessero mantenere all'interno del Codice, tali contratti dovrebbero più correttamente essere inseriti tra i "contratti esclusi".

fiscais podem ser cidadãos que atuem de forma individual ou em associação, necessariamente coincidentes com os sujeitos qualificados para apresentar projetos de remodelação.⁵²

Quanto ao objeto da permuta e, portanto, ao tipo de intervenções negociáveis, parece possível prosseguir com uma bipartição: por um lado, os serviços de limpeza, manutenção, embelezamento ou valorização de áreas verdes, praças ou ruas; por outro lado, as intervenções destinadas à decoração urbana, ou à recuperação e reutilização de espaços com objetivos gerais de interesse em áreas e bens imóveis não utilizados.

A determinação de serviços deve ser realizada com base em uma interpretação estrita: a legislação, de fato, não autoriza a autoridade local a admitir a redução ou a isenção de impostos em relação a qualquer intervenção dos cidadãos para o cuidado de bens de interesse local. A atividade à qual o benefício está conectado deve estar prevista em uma lista previamente determinada de forma taxativamente por lei.

Uma outra limitação deriva da consideração de que o *baratto amministrativo* estabelece uma dinâmica de subsidiariedade horizontal: isso implica a possibilidade de aplicar o benefício fiscal somente em relação ao desempenho dessas atividades de interesse social, cujo desempenho e gestão a autoridade local delega aos cidadãos, de forma individual ou associada.

De outra forma, o órgão territorial enfrentaria uma redução fiscal, que corresponde à aceitação de uma redução no rendimento local, apesar do compromisso contínuo, com desembolsos relacionados, na gestão da atividade no compartilhamento com os particulares.

Os tributos que podem ser negociados em troca de serviços de interesse geral são aqueles "*corrispondenti al tipo di attività realizzata pelo privato o pela associazione ou, in qualunque caso, utile à comunità di referència, con o obiettivo de recuperare o valor social da participação do cidadão*".

A ampla formulação da disposição sugere que a conexão entre a natureza da atividade e as condições de imposição de cada imposto devem ser entendidas de maneira não rígida, sempre com a observância do princípio da razoabilidade.

Portanto, mesmo considerando a variedade limitada de impostos locais, será admitido, por exemplo, que a redução ou isenção do pagamento do TARI (imposto sobre

⁵² Comparada à legislação anterior, já mencionada, desaparece a referência a beneficiários privilegiados, como a "comunidade de cidadãos constituída em formas de associação estáveis e legalmente reconhecidas" [tradução livre de: "*comunità di cittadini costituite in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute*"].

resíduos) possa ser prevista para serviços de limpeza em jardins públicos; o mesmo pode ser dito sobre a TASI (tributo por serviços indivisíveis), uma vez que é um imposto sobre serviços indivisíveis prestados pela autoridade local. Ainda assim, em relação a um projeto de reconstrução de um imóvel, a instituição poderia facilitar a quantificação do IMU (imposto municipal único)⁵³.

O aspecto mais complicado do *baratto amministrativo* é a quantificação da "remuneração" das atividades prestadas por particulares. Na ausência de taxas uniformes para a determinação do valor em todo o território nacional, é provável que as previsões locais sejam diferentes: em qualquer caso, a quantificação deve ser baseada em critérios objetivos e verificáveis e deve ser realizada de acordo com o motivo. A autoridade local deve justificar a decisão, indicando os fatos que considerou relevantes para a avaliação e os critérios que decidiu adotar para fins de quantificação.

Em caso de falta de recursos, ou seja, na hipótese em que o custo da atividade de interesse social seja superior ao valor do imposto não cobrado, não se exclui que possa haver compensações. Os regulamentos locais também devem regular essas situações.

Em conformidade com o princípio da responsabilidade, a correspondência real entre o *quantum* do benefício e o real desempenho dos particulares deve ser assegurada por meio de um sistema de monitoramento que a autoridade local deve necessariamente estabelecer. Trata-se de um aspecto fundamental que as autoridades locais não devem ignorar, pois a descoberta de uma diferença entre os dois valores poderá gerar consequências significativas e responsabilidade em várias frentes.

O particular deve efetivamente realizar a atividade e deve fazê-la na medida em que acordada: quando se mostrar inadimplente, mesmo que parcialmente, deve ser exigido o pagamento da obrigação tributária sem reduções ou com reduções proporcionais⁵⁴. A previsão de uma troca desequilibrada em favor da parte privada ou a falta de controle sobre o desempenho, de modo a garantir a sua medida, pode ser uma fonte de responsabilidade administrativa, neste caso, para o agente público.

A mesma responsabilidade pode ser reconhecida se o ente territorial continuar

⁵³ A seção de auditoria do Tribunal de Contas da Emilia-Romagna (resolução nº 27/2016 / PAR, em www.corteconti.it) interveio na questão da atividade inerente ao imposto, negando que a exigência dos impostos locais pode ser realizado através do "datio in solutum" ex art. 1197 cod. civ. pelo cidadão devedor que é beneficiário do imposto devido à realização de uma das atividades de atendimento ou aprimoramento do território municipal previsto em lei.

⁵⁴ Nesta hipótese, a lógica da subsidiariedade impõe que a entidade pública se encarregue da atividade que porventura tenha permanecido não realizada.

a reconhecer reduções ou isenções relativas às eventuais dívidas tributárias do contribuinte local⁵⁵. O princípio da indisponibilidade e inalienabilidade do crédito tributário, aos quais todas as receitas tributárias⁵⁶ estão sujeitas, também deverá ser observado.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: A SUBSIDIARIEDADE HORIZONTAL COMO INSTRUMENTO DE ECONOMIA

As intervenções na modalidade de subsidiariedade horizontal e o *baratto amministrativo* delineados pelo Código de Contratos e Concessões Públicas representam formas de envolvimento do cidadão na gestão de ativos de interesse público, em termos de atendimento, manutenção, reabilitação, reconstrução ou recuperação de bens da coletividade. Embora em tais institutos a iniciativa para a parceria possa ser tomada pela Administração, mais frequentemente são os membros de uma mesma comunidade que sentem a necessidade de intervir em ativos não utilizados ou degradados, consagrando o modelo de cidadania ativa.

Na legislação italiana, um compartilhamento semelhante entre público e privado já foi encontrado em outras figuras⁵⁷, como nos contratos de superfície⁵⁸, ferramentas para utilização em territórios definidos, com o objetivo de realizar atividades concretas

⁵⁵ No sentido de inaplicabilidade do *baratto amministrativo* aos impostos devidos v. Corte conti, Lombardia, seção controle, 172/2016 / PAR, em www.corteconti.it. Observe que o Tribunal de Contas, Molise, seção (n.12 / 2016 / PAR, em www.corteconti.it), decidiu no sentido da natureza obrigatória das regras sobre procedimentos públicos e, a fortiori, dos princípios de igualdade de tratamento e não discriminação com a afirmação da impossibilidade de compensar as dívidas do contribuinte ao Município com a realização de contratos de obras, obras ou serviços confiados sem licitação. Sobre o grave prejuízo contra o Tesouro no caso de a permuta ser solicitada para isenção ou redução dos impostos devidos v. Tribunal de Contas da Emília-Romanha, seção reg. controle, resolução no. 27/2016 / PAR, cit.

⁵⁶ G. FALSITTA, *Natura e funzione dell'imposta, con speciale riguardo al fondamento della sua «indisponibilità»*, em S. LA ROSA (editado por), *Profili autoritativi e consensuali del diritto tributario*, Milão, Giuffrè, 2008, 45 ss.

⁵⁷ Ver também o instrumento das empresas de transformação urbana, como empresas mistas para cooperação de médio e longo prazo entre público e privado, introduzidas pela lei Bassanini bis (artigo 27, parágrafo 59, de 17 de maio de 1997, nº 127), para o projeto e construção de obras de revitalização urbana, para fins de posterior comercialização, na implementação dos instrumentos de planejamento urbano existentes. Entre os muitos, ver M. PASSALACQUA, *La società di trasformazione urbana quale strumento di valorizzazione territoriale*, em *Urb. E app.*, 2010, 133; G. GUZZO, *Società miste di trasformazione urbana e problemi di inquadramento costituzionale della disciplina*, em *Appalti & Contratti*, 2012, fasc. 5, 5; A. DI LASCIO, *La società di trasformazione urbana quale strumento di urbanistica «consensuale»*, em *Amm. It.*, 2008, 789; G. GUZZARDO, *Urbanistica consensuale e società di trasformazione urbana*, em *Riv. jurou. edificio*, 2007, 3 ss.

⁵⁸ M. PAPALEONI, *Su alcune recenti iniziative di sostegno all'occupazione*, em *Riv. en. dir. lav.*, 2001, 31; A. DE FELICE, *Patti territoriali e contratti di area*, em *Digesto dir. comm., Agg.*, Turin, Utet, 2000, 538; P. LAMBERTUCCI, A. MARESCA, *Contratti di area, flessibilità salariale e occupazione*, em *Dir. E pratica lav.*, 1997, 413.

de recuperação, reabilitação e conversão de produção para grandes áreas industriais abandonadas.

São, basicamente, acordos que envolvem várias instituições⁵⁹ incluindo administrações locais, representantes de trabalhadores e empregadores, bem como outras partes eventualmente interessadas, para a implementação de ações destinadas a acelerar o desenvolvimento e a criação de novos empregos em territórios limitados (artigo 2º, parágrafo 203, letra f, da Lei de 23 de dezembro de 1996, nº 662).⁶⁰

A natureza dos contratos por área é comum aos pactos territoriais⁶¹ que são promovidos e processados por uma ou mais administrações locais com o objetivo principal de desenvolvimento integrado de áreas territoriais. Nestes casos, exige-se a identificação de um complexo de intervenções de vários tipos coordenados. Pode-se citar dentre elas a promoção, a produção e a construção de infraestruturas e respectivo financiamento.

Nos dois casos tem-se manifestações de parceria social, nas quais destacam-se as intervenções de subsidiariedade horizontal e o *baratto amministrativo*.

Por sua vez, na alienação de bens em troca de obras nos termos do art. 191, do Código de Contratos Públicos, pode-se observar uma evolução desses pactos, praticados de maneira diversa no nível municipal, através dos quais a Administração Pública, sem abrir mão da propriedade, confia aos particulares bens não utilizados em troca do compromisso, assumido pelo sujeito privado, de realizar melhorias (por exemplo, destinadas a torná-los utilizáveis pela comunidade), devolvê-los após o tempo

⁵⁹ Sobre acordos entre administrações R. FERRARA, *Gli accordi fra le pubbliche amministrazioni pubbliche*, em M.A. SANDULLI (editado por), *Codice dell'Azione Amministrativa*, Milão, Giuffrè, 2011, 673 ss.; S. VALAGUZZA, *L'accordo di programma: peculiarità del modello, impiego dei principi del codice civile e applicazione del metodo tipologico*, em *Dir. Amm.*, 2010, 395 e seguintes; G. GRECO, *Accordi amministrativi tra procedimento e contratto*, cit; R. FERRARA, título *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, no *Dig. disco. público*, VIII, 1993, 554; ID., *Gli accordi di programma*, Padova, Cedam, 1993, 1 ss.; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milão, Giuffrè, 1992, 10 ss.; S. AMOROSINO, *Accordi organizzativi tra amministrazioni*, Padova, Cedam, 1984, 2 ss.

⁶⁰ Como tal, eles estão sujeitos à regulamentação geral dos acordos nos termos do art. 11 da Lei Geral do Procedimento Administrativo (7 de agosto de 1990, nº 241 e alterações subsequentes). De acordo com a jurisprudência, de fato, os contratos de área são acordos administrativos que substituem a provisão, como os pactos territoriais e os contratos de programa (Tar Campania, Nápoles, seção III, 3 de junho de 2015, nº 3012, em www.giustizia-Administration. Ver também Cassation civ., seção um, 23 de março de 2009, no. 6960, na Resp. civ. e anterior, 2009, 1390).

⁶¹ Sobre pactos territoriais como acordos v. Tar Campania, Nápoles, seção II, 24 de agosto de 2017, n. 1313, www.giustizia-amministrativa.it; como acordos de programação negociados v. Cons. Estado, seção IV, 2 de dezembro de 2014, n. 5957, no Tribunal Administrativo, 2014, 3081; como acordos programáticos v. Cons. Estado, seção V, 27 de dezembro de 2013, n. 6277, na Res. Civ. e anterior, 2014, 1003.

acordado. Para isso, as administrações recorrem a vários instrumentos de direito público, como as concessões de uso ou direito, o arrendamento ou empréstimo, institutos nos quais tem-se um acordo que regula a colaboração e os compromissos mútuos⁶².

O envolvimento dos cidadãos nas atividades de cuidado e gestão de bens públicos territoriais próprios das figuras em apreço não é um fim em si: o objetivo, de fato, vai além da conquista do valor intrinsecamente produzido de maior envolvimento dos cidadãos na gestão de assuntos públicos. O recurso aos instrumentos de subsidiariedade horizontal, de fato, encontra justificativa mais ampla na necessidade do sujeito público de lidar com as atividades em situações, agora crônicas, da falta dos recursos financeiros necessários: esse aspecto emerge claramente da nova disciplina trazida no Código objeto do presente estudo.

O objetivo deste regulamento parece ser precisamente permitir que a autoridade local poupe atividades, promovendo o envolvimento de particulares na realização de atividades relevantes, particulares que serão economicamente incentivados mediante a redução de impostos ou com a compra de bens públicos que eles, ao contrário da Administração, têm condições de explorar economicamente.

Assim, considerando o *baratto amministrativo*, pode-se afirmar que este se reduz a uma troca entre um sujeito privado, que se dedica à realização de intervenções de utilidade pública que são de responsabilidade do sujeito público competente, e um sujeito público, que remunera tais atividades mediante a renúncia a receitas fiscais, deixando-se de se preocupar em encontrar os recursos necessários para viabilizar sua realização. E então, simultaneamente todas as partes obtêm vantagens econômicas: o sujeito privado goza de desconto em impostos, fornecendo atividades em vez de recolher o tributo⁶³; o poder público se desonera da realização dos serviços, não precisando recuperar novos recursos para financiamento de tais atividades.

De igual maneira tem-se a venda de imóveis em troca de obras que, por um lado, têm um objetivo de incentivo ao setor privado e, por outro, permitem que o órgão

⁶² O assunto é encaminhado a M. ROVERSI MONACO, *Il Comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato*, em Riv. jurou. ed., 2016, 541.

⁶³ Sobre a justaposição da permuta administrativa com o estabelecimento do *datio in solutum* (serviço em vez de desempenho), nos termos do art. 1197 do Código Civil (segundo o qual o devedor, se o credor o permitir, pode se livrar da obrigação executando um serviço diferente daquele em dívida), consulte S. VILLAMENA, «Baratto amministrativo»: *prime osservazioni*, cit., 381

realize as obras mesmo na ausência de cobertura financeira. A operação alcança um resultado ideal, na medida em que a Administração remunera com bens que não atendem mais ao interesse público. Com isso, tem-se uma experiência de racionalização do patrimônio imobiliário, fortalecendo-se as parcerias entre a esfera pública e a esfera privada.

REFERÊNCIAS

- A. D'ATENA, **Costituzione e principio di sussidiarietà**, em Quaderni costituzionali, 2001, 14;
- A. CROSETTI, F. FRACCHIA, **Procedimento amministrativo e partecipazione: problemi, prospettive ed esperienze**, Milano, Giuffrè, 2002, 7 ss.;
- A. DAMELE, **Il dialogo competitivo quale nuovo istituto del partenariato pubblico-privato**, em Economia e dir. del terziario, 2006, 387.
- A. DE FELICE, **Patti territoriali e contratti di area**, em Digesto dir. comm., Agg., Turin, Utet, 2000, 538;
- A. DI LASCIO, **La società di trasformazione urbana quale strumento di urbanistica «consensuale»**, em Amm. It., 2008, 789;
- B. BOSCHETTI, “soft law e normatività: un’analisi comparata”, em **Rivista della regolamentazione dei Mercato**, 2016, 32 ss .
- B. RAGANELLI, **Flessibilità nei rapporti tra pubblico e privato: il dialogo competitivo**, em Dir. e pratica società, 2008, fasc. 5, 32;
- C.E. GALLO, La partecipazione al procedimento. In: P. ALBERTI, G. AZZARITI, G. CANAVESIO, C.E. GALLO, G.B. GARRONE, M.A. QUAGLIA (editado por), **Lezioni sul procedimento amministrativo**, Torino, Giappichelli, 1995, 63.
- D. SORACE, **Accordi amministrativi e accertamenti con adesione**, em Dir. Pubbl., 2009, 140.
- E. STICCHI DAMIANI, **Attività amministrativa consensuale e accordi di programma**, Milão, Giuffrè, 1992, 10 ss;
- _____, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milão, Giuffrè, 1992, 63 ss.
- F. CANGELLI Gli strumenti consensuali dell'azione pubblica: accordi tra amministrazioni e accordi con i privati nel mutato quadro dogmatico introdotto dalla legge 15/2005. In: AA.VV., **Territorialità e delocalizzazione del governo locale**, Bolonha, Il Mulino, 2007 475 e segs .;

- F. COSTANTINO, item **Open Government**, in Dig. disc. pubbl., Agg. VI, Torino, Utet, 2015, 268.
- F. DI CRISTINA, **Il nuovo codice dei contratti pubblici. Il partenariato pubblico privato quale “archetipo generale”**, em Giorn. dir. am., 2016, 436 e segs.
- F. FRACCHIA, **L'accordo sostitutivo. Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere**, Padova, Cedam, 1998, 103;
- F. GIGLIONI, **Il principio di sussidiarietà orizzontale nel diritto amministrativo e la sua applicazione, nota a Cons. Stato, seção V, 6 de outubro de 2009, nº 6094**, em Foro Amm. - CdS, 2009, 2909;
- F. G. SCOCA, **Autorità e consenso**. In: AA.VV., **Autorità e consenso nell'attività amministrativa, Atti del XLVII Convegno di Studi, Varenna-Villa Monastero, 20-22 de setembro de 2001**, Milão, Giuffrè, 2002, 32;
- F. LEDDA, **Dell'autorità e del consenso nel diritto dell'amministrazione pubblica**, em Foro Amm. 1997, II, 1273;
- F. MANGANARO, **Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche**, em Dir. Amm., 2014, 45 ss.
- F. MARONE, **Le linee guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nel sistema delle fonti**, em Riv. caimento. dir. pubbl., 2017, 743 ss.;
- F. NICOLETTI, **Il diritto all'assistenza sociale nella dimensione della sussidiarietà orizzontale**, em Economia Dir., 2007, 605;
- _____, **La promozione dell'attività di interesse generale degli enti privati tra sussidiarietà orizzontale e discrezionalità amministrativa**, em Dir. economia, 2007, 767;
- F. SATTA, **Contraddittorio e partecipazione nel procedimento amministrativo**, em Dir. amm., 2010, 299;
- F. SCIANDONE, **Il dialogo competitivo tra diritto comunitario e ordinamento interno**, id., 2008, 1; S.
- F. TRIMARCHI BANFI, **L'accordo come forma dell'azione amministrativa**, em Pol. Dir., 1993, 238 e seguintes;
- G. BONFRESCHI, **Principio di sussidiarietà orizzontale e gestione dei servizi sanitari**, em Sanità pubbl. e privata, 2012, fasc. 6, 19;
- G. CLEMENTE DI SAN LUCA, **La funzione amministrativa oggi. Tra sussidiarietà orizzontale e nuovi compiti di polizia amministrativa**, em Enti pubblici, 2001, 10.
- G. FALSITTA, **Natura e funzione dell'imposta, con speciale riguardo al fondamento della sua «indisponibilità»**. In: S. LA ROSA (editado por), **Profili autoritativi e consensuali del diritto tributario**, Milão, Giuffrè, 2008, 45 ss.

- G. FIDONE, Il partenariato pubblico privato e le concessioni nel nuovo codice dei contratti pubblici: alcune proposte per miglioramento della disciplina vigente. In: AA.VV., **L'attuazione del nuovo codice dei contratti pubblici**: problemi, prospettive, verifiche, Disponível em: <http://www.appaltiecontratti.it/wp-content/uploads/Paper_contratti.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2019.
- G. GRECO, **Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto**, Turim, Giappichelli, 2003;
- G. GUZZARDO, Urbanistica consensuale e società di trasformazione urbana, em **Riv. giur. edilizia**, 2007, 3 ss.
- G. GUZZO, **Società miste di trasformazione urbana e problemi di inquadramento costituzionale della disciplina**, em *Appalti & Contratti*, 2012, fasc. 5, 5;
- G. MORBIDELLI, Tipologia ed oggetto dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. In: G.F. FERRARI, G. MORBIDELLI, **Commentario al Codice dei contratti pubblici**, Milão, Giuffrè, 2013, 778.
- G. MUSOLINO, Il «baratto amministrativo» nel nuovo codice dei contratti pubblici: le pubbliche amministrazioni alla prova del partenariato civico (commento al d.leg. 18 aprile 2016 n. 50), em **Riv. trim. appalti**, 2016, 347 ss.
- G. TAGLIANETTI, **Il partenariato pubblico-privato e il rischio operativo**. Dalla tradizionale concessione di costruzione e gestione al project financing, Nápoles, Esi, 2014, 10 ss.
- G. VIRGA, **La partecipazione al procedimento amministrativo**, Milano, Giuffrè, 1998, 10 ss.;
- G.M. CARUSO, **Pubblico e privato nella vicenda delle infrastrutture energetiche**: una singolare interazione fra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale, nota a Corte cost., 17 giugno 2010, n. 215, em *Regions*, 2011, 967.
- I. PETRONE, Il dialogo competitivo, **Giustamm**. Disponível em: <www.giustamm.it>, 2011, 1. Acesso em: 30 ago. 2019.
- J. D'AURIA, art. G. FERRARI, **Codice dei contratti pubblici, annotato con dottrina, giurisprudenza, Linee guida e delibere Anac e formule**, Roma, Neldiritto, 2017, 2678.
- L. ANTONINI, Il principio di sussidiarietà orizzontale: da welfare state a welfare society, em **Riv. dir. fin.**, 2000, I, 99 ss.
- L. AZZENA, Vecchi e nuovi paradigmi per le politiche pubbliche in tempo di crisi: la doppia faccia della sussidiarietà orizzontale, em **Riv. giur. servizi pubbl**, 2015, 419 ss.
- L. TORCHIA, La regolazione del mercato dei contratti pubblici, em **Rivista della regolazione dei mercati**, 2016, 2016, 72 ss.
- M. CLARICH, Il dialogo competitivo come forma di collaborazione tra pubblico e privato.

- In: AA.VV., **Il dialogo competitivo e i possibili riflessi sul partenariato pubblico-privato**, Roma, 2006, 35;
- M. IMMORDINO, **Legge sul procedimento amministrativo, accordi e contratti di diritto pubblico**, em Dir. Amm., 1997, 103;
- M. OLIVI, item **Beni pubblici**, em Enc. dir., Milão, Giuffrè, 2007, vol. II, 501 ss;
- M. P. CHITI, **Il sistema delle fonti nella nuova disciplina dei contratti pubblici**, id., 2016, 436.
- M. PAPALEONI, Su alcune recenti iniziative di sostegno all'occupazione, em **Riv. en. dir. lav.**, 2001, 31;
- M. PASSALACQUA, **La società di trasformazione urbana quale strumento di valorizzazione territoriale**, em Urb. E app., 2010, 133;
- M. ROVERSI MONACO, Il Comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato, em **Riv. giur. ed.**, 2016, 541.
- MONZANI, **Le nuove forme di confronto concorrenziale previste dal codice dei contratti: dialogo competitivo e accordo quadro**, em Ammin. it., 2007, 674
- O. POLLICINO, V. SCIARABBA, **I servizi sociali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale in prospettiva comparata**, em Dir. pubbl. comparato ed europeo, 2007, 802;
- P. DURET, **La sussidiarietà «orizzontale»: le radici e le suggestioni di un concetto**, em Jus, 2000, 95;
- P. L. PORTALURI, **Sugli accordi di diritto amministrativo**, em Dir. Amm., 2015, 147.
- P. LAMBERTUCCI, A. MARESCA, **Contratti di area, flessibilità salariale e occupazione**, em Dir. e pratica lav., 1997, 413.
- R. CARANTA, Le organizzazioni della società civile e il diritto amministrativo (con particolare riferimento all'Unione europea). In: G. FALCON, B. MARCHETTI (editado por), **Pubblico e privato nell'organizzazione e nell'azione amministrativa. Problemi e prospettive**, Padova, Cedam, 2013, 5 ss.
- R. CARANTA, L. FERRARIS, S. RODRIQUEZ, **La partecipazione al procedimento amministrativo**, Milano, Giuffrè, 2005, passim;
- R. CIPPITANI, **La nozione di contratto "a titolo oneroso" negli appalti pubblici**, em Contratti, 2013, 523 ss.
- R. DE NICTOLIS, **I nuovi appalti pubblici**, Bolonha, Zanichelli, 2017, 2182.
- R. FERRARA, Gli accordi fra le pubbliche amministrazioni pubbliche. In: M.A. SANDULLI (editado por), **Codice dell'Azione Amministrativa**, Milão, Giuffrè, 2011, 673 ss.;

_____, L'accordo...e gli accordi di programma. Spunti sulla c.d. amministrazione consensuale. Spunti sulla c.d. amministrazione consensuale, em Foro it., 2002, III, 136

_____, título Intese, convenzioni e accordi amministrativi, em Dig. disco. público, VIII, 1993, 554; ID., Gli accordi di programma, Padova, Cedam, 1993, 1 ss.;

R. MORZENTI PELLEGRINI, Sussidiarietà orizzontale e terzo settore. In: Amm. It., 2005, 1631; A. ROMANO TASSONE, **Sussidiarietà «orizzontale» e tutela della salute**, em Sanità pubblica e privata, 2003, 639;

R. SPASIANO, **La partecipazione al procedimento amministrativo quale fonte di legittimazione dell'esercizio del potere: un'ipotesi ricostruttiva**, em Dir. amm., 2002, 283;

R.u. RESCIGNO, **Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali**, em Dir. Pubbl., 2002, 5.

S. AMOROSINO, **Accordi organizzativi tra amministrazioni**, Padova, Cedam, 1984, 2 ss.

_____, Il partenariato pubblico privato dalle teorie giuridiche alla realtà del codice dei contratti pubblici (e del decreto correttivo, n. 56/2017), em Urb. e app., 2017, 616.

S. CASSESE, Stato e mercato, dopo privatizzazioni e deregulation, em **Riv. trim. dir. pubbl.**, 1991, 382 e segs.

S. CIVITARESE MATTEUCCI, Contratti e accordi di diritto pubblico. In: V. CERULLI IRELLI (editado por), **La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema**, Nápoles, Jovene, 2006, 101 ss.

S. FANTINI, **Il partenariato per l'innovazione**, em Urb. e app., 2016, 955 ss.

S. GIOVANNINI, Sussidiarietà orizzontale e amministrazione condivisa, em **Riv. amm.**, 2011, 5.

S. POLIDORI, Oggetto del contratto, procedura di scelta del contraente e selezione delle offerte. In: S. BACCARINI, G. CHINÉ, R. PROIETTI (editado por), **Codice dell'appalto pubblico**, Milão, Giuffrè, 2011, 662.

S. VALAGUZZA, **L'accordo di programma: peculiarità del modello, impiego dei principi del codice civile e applicazione del metodo tipologico**, em Dir. Amm., 2010, 395 e seguintes;

S. VILLAMENA, «Baratto amministrativo»: prime osservazioni, em **Riv. Giur. Edilizia**, 2016, 385

T. FROSINI, Profili costituzionali della sussidiarietà in senso orizzontale, em **Riv. giur. Mezzogiorno**, 2000, 15;

V. CAPUTI JAMBRENGHI, item **Beni pubblici**, em Encicl. giur, vol. V, Roma, Treccani, 2004, 1 ss.

V. CERULLI IRELLI, item **Sussidiarietà (diritto amministrativo)**, em Encicl. giur., vol XII, Roma, Treccani, 2003, 6.

V. FERA, **Il principio del giusto procedimento alla luce della legge 15 del 2005**, em Giust. Amm., 2005, 3;

V. MARCHIANÒ, **Volontariato sociale e principio di sussidiarietà orizzontale - Osservazioni sul parere della corte dei conti, sez. Lombardia, deliberazione 11 maggio 2015, n. 192, in materia di spese a carico dei bilanci comunali. Disponível em: <<http://www.lexitalia.it>> Acesso em: 30 ago. 2019.**

Recebido em 15/03/2018

Aprovado em 15/10/2019

Received in 15/03/2018

Approved in 15/10/2019