

Maria Sylvia Zanella
Di Pietro

PARCERIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- Concessão • Permissão • Franquia
- Terceirização • Parceria público-privada

De acordo com:

- **Lei de proteção de dados pessoais** - Lei 13.709/2018
- **Divulgação de tabela com a evolução do valor da tarifa e do preço praticados pelas concessionárias e prestadoras de serviços públicos** - Lei 13.673/2018
- **Alterações na LINDB** - Lei 13.655/2018

12^a
edição

revista e
atualizada

Inclui **MATERIAL
SUPLEMENTAR**

Artigos e pareceres



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 DA PRIVATIZAÇÃO	5
1.1 Noção	5
1.2 Fundamentos	9
1.2.1 Crescimento desmesurado do Estado: o Estado Social de Direito	9
1.2.2 Consequências negativas da instauração do Estado Social de Direito	12
1.2.3 Estado Democrático de Direito	15
1.2.4 Estado Subsidiário	16
1.3 Parceria e gestão associada	26
2 DIREITO BRASILEIRO	29
2.1 A Constituição de 1988	29
2.2 A reforma da Administração Pública	35
2.3 Alterações preconizadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado	37
2.4 Modalidades de parceria em função do tipo de atividade administrativa	44
2.5 Programa de Parcerias de Investimentos – PPI	51
3 A DESCENTRALIZAÇÃO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	53
3.1 Descentralização política e administrativa	53
3.2 Descentralização administrativa	54
3.2.1 Descentralização territorial ou geográfica	56

3.2.2	Descentralização por serviços, técnica ou funcional	56
3.2.3	Descentralização por colaboração	58
3.3	Evolução das formas de descentralização administrativa.....	62
3.3.1	Concessão a empresas privadas.....	63
3.3.2	Surgimento das sociedades de economia mista e empresas públicas	64
3.3.3	Concessão de serviços públicos a empresas estatais	65
3.3.4	De novo a concessão à empresa privada	70
3.3.5	Outras formas de delegação de serviços públicos	71
4	CONCESSÃO E PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA	77
4.1	A questão da terminologia	77
4.2	O vocábulo <i>concessão</i> em sentido amplo.....	79
4.3	Modalidades de concessão.....	80
4.4	Concessão de serviço público e parcerias público-privadas como formas de privatização	81
4.5	Normas legais aplicáveis à concessão de serviço público e às parcerias público-privadas.....	82
4.6	Competência legislativa.....	84
4.7	Medidas de fomento aos projetos de concessões e parcerias público-privadas.....	88
4.7.1	Programa de Parcerias de Investimentos – PPI... ..	88
4.7.2	Fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas	90
5	CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	93
5.1	Introdução.....	93
5.2	Conceito	93
5.3	Duas ideias antitéticas no contrato de concessão de serviço público	95
5.3.1	Concessão como forma de gestão de serviço público	96
5.3.1.1	Aspecto regulamentar da concessão... ..	96
5.3.1.2	Prerrogativas públicas do concessionário	97

5.3.1.3	Princípios inerentes à concessão	98
5.3.1.4	Poderes da administração concedente ...	102
5.3.1.4.1	Poder de controle	102
5.3.1.4.2	Poder sancionatório	105
5.3.1.4.3	Poder de decretar a cadu- cidade	106
5.3.1.4.4	Poder de intervenção	106
5.3.1.4.5	Poder de encampação	108
5.3.1.4.6	Poder de usar compulsoria- mente os recursos humanos e materiais da empresa con- cessionária	108
5.3.1.4.7	Poder de exigir garantia ...	109
5.3.1.5	Reversão	111
5.3.1.6	Natureza pública dos bens afetados à prestação do serviço	112
5.3.1.7	Responsabilidade civil regida pelo direito público	113
5.3.1.8	Efeitos trilaterais da concessão	115
5.3.2	Concessão de serviço público como contrato	119
5.3.2.1	Direito ao equilíbrio econômico-finan- ceiro	119
5.3.2.2	Remuneração do concessionário	130
5.3.3	Subcontratação, subconcessão, transferência da concessão e transferência do controle acionário ...	133
5.3.4	O prazo nas concessões e permissões	138
5.3.5	Da prorrogação e relicitação de contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário	140
5.3.6	Modalidades de extinção	148
5.4	Da licitação para concessão de serviço público	151
5.5	Procedimento de manifestação de interesse	157
5.6	Desvirtuamento do instituto da concessão	160
5.6.1	Objetivo de lucro pelo poder concedente	162
5.6.2	Uso remunerado de faixas de domínio e de bens públicos municipais	166

6	CONCESSÃO DE OBRA PÚBLICA E PERMISSÃO E AUTORIZAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO	171
6.1	Concessão de obra pública	171
6.2	Permissão de serviço público	172
6.3	Autorização de serviço público	177
6.4	Autorização do serviço de telecomunicações.....	180
7	PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	187
7.1	Introdução.....	187
7.2	Conceito e modalidades.....	190
7.3	Concessão patrocinada	191
7.3.1	Conceito	191
7.3.2	Pontos comuns com a concessão de serviço público	192
7.3.3	Distinção entre concessão de serviço público e concessão patrocinada	194
7.3.4	Remuneração.....	195
7.4	Concessão administrativa	196
7.5	Traços comuns à concessão patrocinada e à concessão administrativa	201
7.5.1	Contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado	201
7.5.2	Equilíbrio econômico-financeiro. Repartição de riscos	201
7.5.3	Compartilhamento de ganhos econômicos	203
7.5.4	Financiamento por terceiros. Garantias e contragarantias.....	203
7.5.5	O Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP).....	208
7.5.6	Da sociedade de propósitos específicos	213
7.5.7	Do órgão gestor das parcerias público-privadas...	214
7.5.8	Do controle.....	216
7.5.9	Das penalidades.....	217
7.5.10	Do prazo	219
7.5.11	Providências prévias à licitação	220
7.5.11.1	Autorização e motivação	220

7.5.11.2	Observância da Lei de Responsabilidade Fiscal	221
7.5.11.3	Consulta pública	223
7.5.11.4	Licença ambiental	223
7.5.12	Da licitação	224
8	O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NOS SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS, PERMITIDOS OU AUTORIZADOS....	229
8.1	Características	229
8.2	Modelo norte-americano	233
8.2.1	Noções gerais	233
8.2.2	Função quase-legislativa. Evolução	235
8.3	Função reguladora das agências no direito brasileiro	241
8.3.1	Regulação e regulamentação. Rerregulação e desregulação	241
8.3.2	Função normativa de órgãos administrativos no direito brasileiro	245
8.3.3	Função reguladora das agências reguladoras	248
9	FRANQUIA	255
9.1	Da franquia no direito privado	255
9.2	Do uso da franquia pela Administração Pública	259
9.3	Contrato de concessão, franquia e terceirização	264
9.3.1	Franquia como modalidade de concessão	264
9.3.2	Distinções entre concessão de serviço público e franquia	266
9.3.3	Da franquia na Administração Direta e Indireta	268
10	TERCEIRIZAÇÃO	271
10.1	Terceirização como forma de privatizar	271
10.2	Terceirização do trabalho pela empresa privada	272
10.3	A terceirização sob a forma de contratação de trabalho temporário	274
10.4	Terceirização no âmbito da Administração Pública	277
10.5	Da aplicação da Súmula nº 331, do TST, na Administração Pública	282

10.6	Terceirização de serviços públicos.....	288
10.6.1	Terceirização na área da saúde.....	292
10.6.2	Terceirização na área da educação	295
11	CONVÊNIOS E CONSÓRCIOS PÚBLICOS	297
11.1	Convênios.....	297
11.2	Consórcio público	307
11.2.1	Considerações gerais.....	307
11.2.2	Conceito e natureza jurídica.....	310
11.2.3	Constituição, alteração e extinção do consórcio	313
11.2.4	Contratos de rateio	317
11.2.5	Contratos de programa e convênios de cooperação.....	318
12	PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR	323
12.1	Terceiro setor.....	323
12.2	Instrumentos de formalização de parcerias	330
12.3	Contratos de gestão	331
12.3.1	Dificuldades do tema no direito brasileiro	331
12.3.2	Direito francês	331
12.3.3	Direito brasileiro.....	337
12.3.3.1	Contratos com a Administração direta e indireta.....	337
12.3.3.2	Contratos de gestão com organizações sociais	343
12.3.3.3	Os Serviços Sociais Autônomos como inspiração para as organizações sociais	356
12.3.3.4	Os serviços sociais autônomos criados por Lei.....	360
12.3.3.5	Conclusões.....	364
12.4	Termos de parceria com organizações da sociedade civil de interesse público	365
12.5	Termos de colaboração e termos de fomento com organizações da sociedade civil	372
12.5.1	Abrangência da Lei nº 13.019/2014.....	373
12.5.2	Do termo de colaboração, do termo de fomento e do acordo de cooperação.....	375

12.5.3	Do chamamento público	376
12.5.3.1	Providências preliminares	376
12.5.4	Procedimento do chamamento público	377
12.5.5	Dispensa e inexigibilidade do chamamento público	380
12.5.6	Da celebração do termo de colaboração e do termo de fomento	381
12.5.7	Das vedações	384
12.5.8	Das contratações realizadas pelas organizações da sociedade civil.....	384
12.5.9	Medidas moralizadoras.....	385
13	DA UTILIZAÇÃO INDEVIDA DA PARCERIA COM O SETOR PRIVADO COMO FORMA DE FUGIR AO REGIME JURÍDICO PUBLICÍSTICO	389
13.1	Fundações de apoio a entidades públicas	389
13.2	Cooperativas prestadoras de serviços públicos.....	404
14	DOS RISCOS PARA O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	411
	REFERÊNCIAS	417
	ÍNDICE ALFABÉTICO-REMISSIVO	423