Sumário

Abreviaturas xix

Nota à 2ª edição xxi

Prefácio xxiii

Introdução 1

Primeira Parte
A Organização Administrativa e o Estado Democrático de Direito

Capítulo I - As Transformações do Estado e a Organização Administrativa Moderna 7

1.1. Estado Liberal, Estado Social e o Estado Democrático de Direito: a eclosão do Estado Subsidiário 7
1.2. Direito Administrativo Comunitário e a organização administrativa 11
1.3. A constitucionalização do Direito Administrativo: da Administração unitária e imperativa à Administração policêntrica e consensual 14
1.4. "A fuga para o direito privado" e as parcerias entre o Poder Público e os particulares: a pluralidade de regimes jurídicos 18
1.5. Federação e o princípio da separação de poderes: o exercício da função administrativa 20
1.6. As atividades administrativas e os direitos fundamentais 24
1.7. Desconcentração e descentralização administrativa 27
1.8. A organização administrativa em setores: 1º Setor - Estado, 2º Setor - Mercado e 3º Setor - Sociedade civil 29

Segunda Parte (1º Setor)
Administração Pública Direta E Indireta

Capítulo II - Administração Pública 35

2.1. Administração Pública e seus sentidos: subjetivo e objetivo 35
2.2. Administração Pública e Governo 36
2.3. A distinção entre Administração Pública Direta e Indireta 37

Capítulo III - Órgãos Públicos 39

3.1. Conceito e a Teoria do órgão público 39
3.2. Criação e extinção 41
3.3. Capacidade processual ou judiciária excepcional 42
3.4. Capacidade contratual e o contrato de gestão 44

BDJur
http://bdjur.stj.gov.br

3.5. Classificações 46

Capítulo IV - Administração Pública Indireta 51

4.1. Entidades da Administração Pública Indireta 51
4.2. Características comuns das Entidades administrativas 52
4.2.1. Reserva legal 53
4.2.2. Controle ou vinculação 54

Capítulo V - Autarquias 57

5.1. Conceito 57
5.2. Criação 57
5.3. Objeto: atividade típica de Estado 57
5.4. Regime de pessoal 58
5.5. Patrimônio: natureza dos bens 60
5.6. Atos e contratos 62
5.7. Foro processual 62
5.8. Responsabilidade civil 63
5.9. Prerrogativas especiais 64
5.10. Classificações 64
5.11. Agências executivas e agências reguladoras 66
5.12. Associação Pública 68

Capítulo VI - Agências Reguladoras 71

6.1. Origem e evolução das agências reguladoras nos Estados Unidos 71
6.1.1. *New Deal* e o boom das agências reguladoras 72
6.1.2. Críticas e desconfianças em relação às agências reguladoras: reforço dos controles judicial, presidencial e parlamentar 74
6.1.3. O poder normativo das agências reguladoras americanas: o *rulemaking* 76
6.1.4. Modalidades de agências administrativas americanas 76
6.1.5. Lei do Procedimento Administrativo Federal de 1946 *(Federal Administrative Procedure Act – APA)*: regulamentos *(rules)* e atos administrativos *(orders)*77
6.2. Origem e fontes normativas das agências reguladoras no Brasil 81
6.3. Atividade regulatória: sentido 84
6.4. Modalidades de Agências Reguladoras 88
6.5. Regime jurídico especial 89
6.6. Função normativa e a deslegalização 91
6.7. Autonomia administrativa 103
6.7.1. Estabilidade reforçada dos dirigentes 103
6.7.2. Impossibilidade de recurso hierárquico impróprio 104
6.8. Autonomia financeira e as taxas regulatórias 107
6.9. O risco da Teoria da Captura e a legitimidade das agências reguladoras 109

Capítulo VII - Empresas Estatais: Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista 115

7.1. Conceito 115
7.2. Diferenças entre empresas públicas e sociedades de economia mista 117
7.2.1. Composição 117

BDJur
http://bdjur.stj.gov.br

7.2.2. Forma societária 118
7.2.3. Foro competente para julgamento dos litígios 119
7.3. Criação 120
7.4. Objeto: serviços públicos e atividades econômicas 121
7.5. Regime de pessoal 124
7.6. Patrimônio: natureza dos bens 126
7.6.1. Penhora 127
7.6.2. Usucapião 129
7.7. Atos, licitação e contratos 130
7.7.1. Licitação: atividade-fim x atividade-meio 131
7.7.2. A licitação na Petrobrás 132
7.7.3. Arbitragem nos contratos das estatais 134
7.8. Responsabilidade civil 136
7.9. Controle do Tribunal de Contas 137
7.10. Imunidade tributária 139
7.11. Falência 139

Capítulo VIII - Fundações Estatais 141

8.1. Natureza jurídica: fundações estatais de direito público e fundações estatais de direito privado 141
8.2. Conceito 143
8.3. Criação 144
8.4. Objeto: atividades sociais 144
8.5. Regime de pessoal 146
8.6. Patrimônio: natureza dos bens 147
8.7. Atos e contratos 147
8.8. Foro processual 148
8.9. Responsabilidade civil 148
8.10. Prerrogativas especiais 148
8.11. Controle 149

Capítulo IX - Consórcios Públicos 151

9.1. Introdução 151
9.2. Os consórcios públicos antes da Lei nº 11.107/05 152
9.3. Discussão sobre a constitucionalidade da Lei n º 11.107/05 – competência legislativa da União para legislar sobre normas gerais? 155
9.4. Os consórcios públicos após a Lei nº 11.107/05 e suas "novidades" 159
9.4.1. Contratualização do consórcio 159
9.4.2. Partícipes 159
9.4.3. Personalidade jurídica 160
9.4.4. Necessidade de autorização legislativa 160
9.5. O procedimento legal para formalização do consórcio 160
9.6. Contrato de rateio 161
9.7. Contrato de programa 162
9.8. Associação Pública 163
9.8.1. Natureza jurídica: autarquia interfederativa 163
9.8.2. Criação 167
9.8.3. Objeto 169
9.8.4. Regime de pessoal 169

BDJur
http://bdjur.stj.gov.br

9.8.5. Patrimônio: natureza dos bens 170
9.8.6. Atos e contratos 171
9.8.7. Foro processual 172
9.8.8. Responsabilidade civil 173
9.9. Pessoa jurídica de direito privado 173
9.9.1. Natureza jurídica: fundação estatal de direito privado interfederativa 174
9.9.2. Criação 175
9.9.3. Objeto 176
9.9.4. Regime de pessoal 176
9.9.5. Patrimônio: natureza dos bens 177
9.9.6. Atos e contratos 177
9.9.7. Foro processual 177
9.9.8. Responsabilidade civil 178
9.10. Alterações legislativas promovidas pela Lei dos Consórcios Públicos 178
9.10.1. Licitação (Lei nº 8666/93) 178
9.10.2. Improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92) 180

Terceira Parte (2º Setor): Concessionários de Serviços Públicos

Capítulo X - Serviços Públicos 185

10.1. A expressão "serviço público" e sua evolução 185
10.1.1. O serviço público na França: origem do instituto 185
10.1.2. As *public utilities* e o sistema da *Common Law* 187
10.1.3. Os "serviços de interesse econômico geral" ou "serviços universais" na União Europeia 188
10.1.4. A crise permanente do serviço público e suas tendências 190
10.1.5. O serviço público no direito brasileiro 191
10.2. Princípios 194
10.2.1. Princípio da continuidade 195
10.2.2. Princípio da igualdade ou uniformidade ou neutralidade 198
10.2.3. Princípio da mutabilidade ou atualidade 198
10.2.4. Princípio da generalidade ou universalidade 199
10.2.5. Princípio da modicidade 199
10.3. Classificação 200
10.3.1. *Uti universi e uti singuli* 200
10.3.2. Federais, estaduais, distritais, municipais e comuns 203
10.3.3. Administrativos, comerciais (ou industriais) e sociais 204
10.3.4. Essenciais e não essenciais 206
10.3.5. Próprios e impróprios (virtuais) 207
10.3.6. Inerentes e por opção legislativa 207

Capítulo XI - Concessão Comum de Serviços Públicos 209

11.1. Conceito, fontes normativas e modalidades 209
11.2. Concessão de serviço público e autorização legislativa: controvérsias 211
11.3. Concessão X permissão de serviço público 212
11.4. Remuneração do concessionário: tarifa e receitas alternativas 217
11.5. Licitação: peculiaridades 219
11.5.1. Modalidades de licitação 219

BDJur
http://bdjur.stj.gov.br

11.5.2. Tipos de licitação 220
11.5.3. Contratação direta: dispensa e inexigibilidade 220
11.6. Contrato de concessão: características e prazo 221
11.6.1. Cláusulas essenciais 222
11.6.2. Prazo 222
11.6.3. Prorrogação 224
11.6.4. Subcontratação, subconcessão e transferência da concessão ou do controle acionário 225
11.7. Encargos do Poder Concedente e da Concessionária 227
11.8. Direitos e obrigações dos usuários 228
11.9. Serviço público e o CDC 229
11.10. Interrupção do serviço público por inadimplemento do usuário 237
11.11. Gratuidade do serviço público e o contrato de concessão: limites e possibilidades 240
11.12. Extinção da concessão 246
11.13. Inaplicabilidade da *exceptio non adimpleti contractus* 249
11.14. Arbitragem 252
11.15. Reversão dos bens 254
11.16. Responsabilidade civil 255
11.17. Autorização de serviço público: polêmicas 259

Capítulo XII - Concessão Especial de Serviços Públicos: as Parcerias Público-Privadas (PPPs) 265

12.1. Origem e justificativas para implementação das PPPs 265
12.2. Competência legislativa 267
12.3. PPPs: sentidos amplo e restrito da expressão 268
12.4. Modalidades de PPPs (PPP Patrocinada e PPP administrativa) e suas diferenças .. 269
12.4.1. Remuneração 269
12.4.2. Objeto do contrato 270
12.5. Quadro comparativo (PPP patrocinada x PPP administrativa), exemplos e a questão relativa à indelegabilidade do poder de polícia 272
12.6. Concessões comuns e PPPs: diferenças 275
12.6.1. Remuneração 275
12.6.2. Repartição de riscos 277
12.6.3. Requisitos específicos para as PPPs 279
12.6.4 Quadro comparativo (Concessões comuns e PPPs) 285
12.7. O enquadramento jurídico das PPPs 286
12.8. Sociedade de Propósito Específico (SPE) 286
12.9. Licitação e contratos: peculiaridades 288
12.10. Garantias diferenciadas e a constitucionalidade do FGP 289
12.11. PPPs e os consórcios públicos 291
12.12. Responsabilidade civil nas PPPs 293

Quarta Parte (3º Setor): As Entidades Públicas Não-Estatais

Capítulo XIII - O Terceiro Setor 297

13.1. Fundamentos para o surgimento do Terceiro Setor 297
13.2. Significado da expressão "Terceiro Setor" e suas características gerais 299

BDJur
http://bdjur.stj.gov.br

13.3. As qualificações jurídicas no Terceiro Setor 300
13.3.1. Serviços Sociais Autônomos (Sistema S) 300
13.3.2. Organizações Sociais (OS) 301
13.3.3. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) 303
13.3.4. Fundações de Apoio 304
13.3.5. Quadro comparativo: OS X OSCIPs 307
13.4. Aspectos relevantes e controvertidos no Terceiro Setor 308
13.4.1. Foro processual competente para as causas do Terceiro Setor 309
13.4.2. Controle pelo Tribunal de Contas e controle social 310
13.4.3. Regime de pessoal 310
13.4.4. Patrimônio 312
13.4.5. Licitação e contratos 313
13.4.6. Responsabilidade civil 320
13.4.7. Imunidade tributária 325

Quinta Parte: Conclusões

Capítulo XIV - Conclusão e Proposições Finais 331

Referências Bibliográficas 333

Apêndice – Comentários ao Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública, Entidades Paraestatais e Entidades de Colaboração 343

1. Composição da Comissão de juristas 343
2. Normas gerais sobre organização administrativa: limites e possibilidades 343
3. Proposta de uma nova organização administrativa: Administração Pública, entidades paraestatais e entidades de colaboração 344
3.1 Entidades estatais 345
3.1.1. Criação, organização, funcionamento e extinção dos órgãos 345
3.1.2. Subsidiárias das entidades estatais 345
3.1.3. Autarquias 345
3.1.4. Empresas estatais 347
3.1.5. Fundações estatais: natureza jurídica 348
3.1.6. Consórcios públicos 350
3.1.7. Regime jurídico das entidades estatais de direito privado 350
3.1.8. Contrato de autonomia 352
3.1.9. Planejamento, articulação e controle das entidades estatais 354
3.2. Entidades paraestatais 356
3.2.1. Paraestatais: polissemia da expressão 356
3.2.2. Corporações profissionais 357
3.2.3. Serviços sociais autônomos 360
3.3. Entidades de colaboração 360
3.3.1. Contrato público de colaboração e o chamamento público 360
3.3.2. Fomento e controle das entidades de colaboração 362

BDJur
http://bdjur.stj.gov.br

3.3.3. Seleção de pessoal por entidades de colaboração 362

Anexo – Texto Integral do Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública, Entidades Paraestatais e Entidades de Colaboração 365

1. Apresentação..... 365
2. Exposição De Motivos 366

Minuta do Anteprojeto de Lei Orgânica..... 385

BDJur
http://bdjur.stj.gov.br