

Maria Sylvia Zanella Di Pietro

PARCERIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Concessão, Permissão,
Franquia, Terceirização,
Parceria Público-Privada
e outras Formas

10ª Edição

SÃO PAULO
EDITORA ATLAS S.A. – 2015

© 1996 by Editora Atlas S.A.

1. ed. 1996; 2. ed. 1997; 3. ed. 1999; 4. ed. 2002; 5. ed. 2005;
6. ed. 2008; 7. ed. 2009; 8. ed. 2011; 9. ed. 2012; 10. ed. 2015



Capa: Leonardo Hermano
Composição: Formato Serviços de Editoração Ltda.

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella
Parcerias na administração pública : concessão, permissão, franquia,
terceirização, parceria público-privada e outras formas / Maria Sylvia
Zanella Di Pietro. – 10. ed. – São Paulo : Atlas, 2015.

Bibliografia.
ISBN 978-85-224-9241-1

1. Administração pública – Brasil 2. Parceria – Brasil 3. Privatização –
Brasil I. Título.

96-2052
CDU-351.712(81)

Índice para catálogo sistemático:

1. Brasil : Parcerias : Administração Pública : Direito
administrativo 351.712(81)

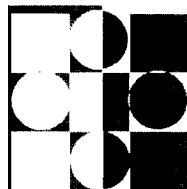
TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – É proibida a reprodução total
ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio. A violação dos
direitos de autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184
do Código Penal.

Depósito legal na Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994,
de 14 de dezembro de 2004.

Impresso no Brasil/*Printed in Brazil*



Editora Atlas S.A.
Rua Conselheiro Nébias, 1384
Campos Elísios
01203 904 São Paulo SP
011 3357 9144
atlas.com.br



SUMÁRIO

Nota à 10ª edição, xv

Nota à 9ª edição, xvii

Nota à 8ª edição, xix

Nota à 7ª edição, xxi

Nota à 6ª edição, xxiii

Nota à 5ª edição, xxv

Introdução, 1

1 DA PRIVATIZAÇÃO, 5

1.1 Noção, 5

1.2 Fundamentos, 8

1.2.1 Crescimento desmesurado do Estado: o Estado Social de Direito, 8

1.2.2 Consequências negativas da instauração do Estado Social de Direito, 12

1.2.3 Estado Democrático de Direito, 14

1.2.4 Estado Subsidiário, 15

1.3 Parceria e gestão associada, 23

2 DIREITO BRASILEIRO, 26

2.1 A Constituição de 1988, 26

2.2 A reforma da Administração Pública, 30

2.3 Alterações preconizadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 33

2.4 Modalidades de parceria em função do tipo de atividade administrativa, 38

- 3 A DESCENTRALIZAÇÃO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, 45
 - 3.1 Descentralização política e administrativa, 45
 - 3.2 Descentralização administrativa, 46
 - 3.2.1 Descentralização territorial ou geográfica, 47
 - 3.2.2 Descentralização por serviços, técnica ou funcional, 48
 - 3.2.3 Descentralização por colaboração, 49
 - 3.3 Evolução das formas de descentralização administrativa, 53
 - 3.3.1 Concessão a empresas privadas, 54
 - 3.3.2 Surgimento das sociedades de economia mista e empresas públicas, 55
 - 3.3.3 Concessão de serviços públicos a empresas estatais, 56
 - 3.3.4 De novo a concessão a empresa privada, 60
 - 3.3.5 Outras formas de delegação de serviços públicos, 61
- 4 CONCESSÃO E PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA, 66
 - 4.1 A questão da terminologia, 66
 - 4.2 O vocábulo *concessão* em sentido amplo, 68
 - 4.3 Modalidades de concessão, 69
 - 4.4 Concessão de serviço público e parcerias público-privadas como formas de privatização, 70
 - 4.5 Normas legais aplicáveis à concessão de serviço público e às parcerias público-privadas, 70
 - 4.6 Competência legislativa, 72
- 5 CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, 77
 - 5.1 Introdução, 77
 - 5.2 Conceito, 77
 - 5.3 Duas ideias antitéticas no contrato de concessão de serviço público, 78
 - 5.3.1 Concessão como forma de gestão de serviço público, 80
 - 5.3.1.1 Aspecto regulamentar da concessão, 80
 - 5.3.1.2 Prerrogativas públicas do concessionário, 81
 - 5.3.1.3 Princípios inerentes à concessão, 81
 - 5.3.1.4 Poderes da administração concedente, 85
 - 5.3.1.5 Reversão, 93
 - 5.3.1.6 Natureza pública dos bens afetados à prestação do serviço, 94
 - 5.3.1.7 Responsabilidade civil regida pelo direito público, 95
 - 5.3.1.8 Efeitos trilaterais da concessão, 97
 - 5.3.2 Concessão de serviço público como contrato, 100
 - 5.3.2.1 Direito ao equilíbrio econômico-financeiro, 100
 - 5.3.2.2 Remuneração do concessionário, 110
 - 5.3.3 Subcontratação, subconcessão, transferência da concessão e transferência do controle acionário, 112

- 5.3.4 O prazo nas concessões e permissões, 116
- 5.3.5 Modalidades de extinção, 118
- 5.4 Da licitação para concessão de serviço público, 121
- 5.5 Desvirtuamento do instituto da concessão, 126
 - 5.5.1 Objetivo de lucro pelo poder concedente, 128
 - 5.5.2 Uso remunerado de faixas de domínio e de bens públicos municipais, 131
- 6 CONCESSÃO DE OBRA PÚBLICA E PERMISSÃO E AUTORIZAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO, 133
 - 6.1 Concessão de obra pública, 133
 - 6.2 Permissão de serviço público, 134
 - 6.3 Autorização de serviço público, 138
 - 6.4 Autorização do serviço de telecomunicações, 141
- 7 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS, 146
 - 7.1 Introdução, 146
 - 7.2 Conceito e modalidades, 148
 - 7.3 Concessão patrocinada, 149
 - 7.3.1 Conceito, 149
 - 7.3.2 Pontos comuns com a concessão de serviço público, 150
 - 7.3.3 Distinção entre concessão de serviço público e concessão patrocinada, 152
 - 7.3.4 Remuneração, 153
 - 7.4 Concessão administrativa, 154
 - 7.5 Traços comuns à concessão patrocinada e à concessão administrativa, 158
 - 7.5.1 Contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, 158
 - 7.5.2 Equilíbrio econômico-financeiro. Repartição de riscos, 159
 - 7.5.3 Compartilhamento de ganhos econômicos, 160
 - 7.5.4 Financiamento por terceiros. Garantias e contragarantias, 160
 - 7.5.5 O Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP), 164
 - 7.5.6 Da sociedade de propósitos específicos, 168
 - 7.5.7 Do órgão gestor das parcerias público-privadas, 169
 - 7.5.8 Do controle, 170
 - 7.5.9 Das penalidades, 171
 - 7.5.10 Do prazo, 173
 - 7.5.11 Providências prévias à licitação, 173
 - 7.5.11.1 Autorização e motivação, 174
 - 7.5.11.2 Observância da Lei de Responsabilidade Fiscal, 175
 - 7.5.11.3 Consulta pública, 176

- 7.5.11.4 Licença ambiental, 177
- 7.5.12 Da licitação, 177
- 8 O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NOS SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS, PERMITIDOS OU AUTORIZADOS, 181
 - 8.1 Características, 181
 - 8.2 Modelo norte-americano, 185
 - 8.2.1 Noções gerais, 185
 - 8.2.2 Função quase-legislativa. Evolução, 186
 - 8.3 Função reguladora das agências no direito brasileiro, 192
 - 8.3.1 Regulação e regulamentação. Re-regulação e desregulação, 192
 - 8.3.2 Função normativa de órgãos administrativos no direito brasileiro, 196
 - 8.3.3 Função reguladora das agências reguladoras, 198
- 9 FRANQUIA, 203
 - 9.1 Da franquia no direito privado, 203
 - 9.2 Do uso da franquia pela Administração Pública, 207
 - 9.3 Contrato de concessão, franquia e terceirização, 211
 - 9.3.1 Franquia como modalidade de concessão, 211
 - 9.3.2 Distinções entre concessão de serviço público e franquia, 213
 - 9.3.3 Da franquia na Administração Direta e Indireta, 215
- 10 TERCEIRIZAÇÃO, 217
 - 10.1 Terceirização como forma de privatizar, 217
 - 10.2 Terceirização do trabalho pela empresa privada, 218
 - 10.3 Terceirização no âmbito da Administração Pública, 225
 - 10.4 Terceirização de serviços públicos, 229
 - 10.4.1 Terceirização na área da saúde, 233
 - 10.4.2 Terceirização na área da educação, 235
- 11 CONVÊNIOS E CONSÓRCIOS PÚBLICOS, 237
 - 11.1 Convênios, 237
 - 11.2 Consórcio público, 246
 - 11.2.1 Considerações gerais, 246
 - 11.2.2 Conceito e natureza jurídica, 249
 - 11.2.3 Constituição, alteração e extinção do consórcio, 252
 - 11.2.4 Contratos de rateio, 255
 - 11.2.5 Contratos de programa e convênios de cooperação, 256
- 12 PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR, 259
 - 12.1 Terceiro setor, 259

- 12.2 Instrumentos de formalização de parcerias, 265
 - 12.3 Contratos de gestão, 265
 - 12.3.1 Dificuldades do tema no direito brasileiro, 266
 - 12.3.2 Direito francês, 266
 - 12.3.3 Direito brasileiro, 271
 - 12.3.3.1 Contratos com a administração direta e indireta, 271
 - 12.3.3.2 Contratos de gestão com organizações sociais, 276
 - 12.3.3.3 Os Serviços Sociais Autônomos como inspiração para as organizações sociais, 282
 - 12.3.3.4 O Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais, 286
 - 12.3.3.5 Conclusões, 288
 - 12.4 Termos de parceria com organizações da sociedade civil de interesse público, 289
 - 12.5 Termos de colaboração e termos de fomento com organizações da sociedade civil, 296
 - 12.5.1 Abrangência da Lei nº 13.019/14, 296
 - 12.5.2 Do termo de colaboração e do termo de fomento, 299
 - 12.5.3 Do chamamento público, 300
 - 12.5.3.1 Providências preliminares, 300
 - 12.5.4 Procedimento do chamamento público, 301
 - 12.5.5 Dispensa e inexigibilidade do chamamento público, 304
 - 12.5.6 Da celebração do termo de colaboração e do termo de fomento, 306
 - 12.5.7 Das vedações, 308
 - 12.5.8 Das contratações realizadas pelas organizações da sociedade civil, 309
 - 12.5.9 Medidas moralizadoras, 310
- 13 DA UTILIZAÇÃO INDEVIDA DA PARCERIA COM O SETOR PRIVADO COMO FORMA DE FUGIR AO REGIME JURÍDICO PUBLICÍSTICO, 313
- 13.1 Fundações de apoio a entidades públicas, 313
 - 13.2 Cooperativas prestadoras de serviços públicos, 323
- 14 DOS RISCOS PARA O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE, 328
- APÊNDICES, 333
- Parecer 1. Impenhorabilidade de bens afetados à prestação de serviço concedido, 335
 - Parecer 2. Autorização legislativa e modalidade de licitação na privatização de empresas estatais concessionárias de serviços públicos, 352
 - Parecer 3. Prestação de garantia na concessão de serviço público, 370
 - Parecer 4. Advocacia Pública. Limites à terceirização, 385
 - Parecer 5. Transporte coletivo. Permissão com fixação de prazo, 405

- Parecer 6. Concessão de serviço público. Natureza jurídica da remuneração paga pelos usuários, 415
- Parecer 7. Uso de faixas de domínio e de bens públicos municipais para instalação de serviços públicos concedidos, 429
- Parecer 8. Compartilhamento de infraestrutura por concessionárias de serviços públicos. Preço justo e razoável. Solução administrativa de conflitos, 453
- Apêndice 9. Lei de portos: autorização, arrendamento e concessão de uso em áreas portuárias, 478
- Apêndice 10. O papel dos tribunais de contas no controle dos contratos administrativos, 494

Bibliografia, 529

Índice remissivo, 535