

Maria Sylvia Zanella  
**Di Pietro**

# PARCERIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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

**11<sup>a</sup>** | revista e  
edição | atualizada



- A EDITORA FORENSE se responsabiliza pelos vícios do produto no que concerne à sua edição (impressão e apresentação a fim de possibilitar ao consumidor bem manuseá-lo e lê-lo). Nem a editora nem o autor assumem qualquer responsabilidade por eventuais danos ou perdas a pessoa ou bens, decorrentes do uso da presente obra.

Todos os direitos reservados. Nos termos da Lei que resguarda os direitos autorais, é proibida a reprodução total ou parcial de qualquer forma ou por qualquer meio, eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, fotocópia e gravação, sem permissão por escrito do autor e do editor.

Impresso no Brasil – *Printed in Brazil*

- Direitos exclusivos para o Brasil na língua portuguesa

Copyright © 2017 by

**EDITORA FORENSE LTDA.**

Uma editora integrante do GEN | Grupo Editorial Nacional

Travessa do Ouvidor, 11 – Térreo e 6º andar – 20040-040 – Rio de Janeiro – RJ

Tel.: (21) 3543-0770 – Fax: (21) 3543-0896

faleconosco@grupogen.com.br | www.grupogen.com.br

- O titular cuja obra seja fraudulentamente reproduzida, divulgada ou de qualquer forma utilizada poderá requerer a apreensão dos exemplares reproduzidos ou a suspensão da divulgação, sem prejuízo da indenização cabível (art. 102 da Lei n. 9.610, de 19.02.1998). Quem vender, expuser à venda, ocultar, adquirir, distribuir, tiver em depósito ou utilizar obra ou fonograma reproduzidos com fraude, com a finalidade de vender, obter ganho, vantagem, proveito, lucro direto ou indireto, para si ou para outrem, será solidariamente responsável com o contrafator, nos termos dos artigos precedentes, respondendo como contrafatores o importador e o distribuidor em caso de reprodução no exterior (art. 104 da Lei n. 9.610/98).

- Esta obra passou a ser publicada pela Editora Forense a partir da 11.ª edição.

- Capa: Danilo Oliveira

- Fechamento desta edição: 05.07.2017

- CIP – Brasil. Catalogação na fonte.  
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

P682p

Pietro, Maria Sylvia Zanella di

Parcerias na administração pública / Maria Sylvia Zanella di Pietro – 11.ed. – Rio de Janeiro : Forense, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-309-7683-5

1. Direito administrativo. I. Título.

17-42997

CDU: 342.9(81)

1102206

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>1 DA PRIVATIZAÇÃO</b> .....	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
<b>2 DIREITO BRASILEIRO</b> .....	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 .....	50
<b>3 A DESCENTRALIZAÇÃO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS</b> .....	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 a empresa privada .....	70
3.3.5	Outras formas de delegação de serviços públicos.....	71
<b>4</b>	<b>CONCESSÃO E PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA .....</b>	<b>77</b>
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
<b>5</b>	<b>CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS .....</b>	<b>89</b>
5.1	Introdução.....	89
5.2	Conceito.....	89
5.3	Duas ideias antitéticas no contrato de concessão de serviço público .....	91
5.3.1	Concessão como forma de gestão de serviço público .....	92
5.3.1.1	Aspecto regulamentar da concessão....	92
5.3.1.2	Prerrogativas públicas do concessionário .....	93
5.3.1.3	Princípios inerentes à concessão.....	94
5.3.1.4	Poderes da administração concedente...	98
5.3.1.4.1	Poder de controle .....	98
5.3.1.4.2	Poder sancionatório.....	101

5.3.1.4.3	Poder de decretar a caducidade .....	102
5.3.1.4.4	Poder de intervenção .....	102
5.3.1.4.5	Poder de encampação .....	104
5.3.1.4.6	Poder de usar compulsoriamente os recursos humanos e materiais da empresa concessionária .....	104
5.3.1.4.7	Poder de exigir garantia ...	105
5.3.1.5	Reversão .....	107
5.3.1.6	Natureza pública dos bens afetados à prestação do serviço .....	108
5.3.1.7	Responsabilidade civil regida pelo direito público .....	109
5.3.1.8	Efeitos trilaterais da concessão .....	111
5.3.2	Concessão de serviço público como contrato .....	115
5.3.2.1	Direito ao equilíbrio econômico-financeiro .....	115
5.3.2.2	Remuneração do concessionário .....	126
5.3.3	Subcontratação, subconcessão, transferência da concessão e transferência do controle acionário....	129
5.3.4	O prazo nas concessões e permissões .....	134
5.3.5	Da prorrogação e relicitação de contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário .....	136
5.3.6	Modalidades de extinção .....	144
5.4	Da licitação para concessão de serviço público .....	147
5.5	Procedimento de manifestação de interesse .....	153
5.6	Desvirtuamento do instituto da concessão .....	156
5.6.1	Objetivo de lucro pelo poder concedente .....	158
5.6.2	Uso remunerado de faixas de domínio e de bens públicos municipais .....	162
<b>6</b>	<b>CONCESSÃO DE OBRA PÚBLICA E PERMISSÃO E AUTORIZAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO .....</b>	<b>165</b>
6.1	Concessão de obra pública .....	165
6.2	Permissão de serviço público .....	166

6.3	Autorização de serviço público .....	171
6.4	Autorização do serviço de telecomunicações.....	175
<b>7</b>	<b>PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....</b>	<b>181</b>
7.1	Introdução.....	181
7.2	Conceito e modalidades.....	184
7.3	Concessão patrocinada .....	185
7.3.1	Conceito .....	185
7.3.2	Pontos comuns com a concessão de serviço público .....	186
7.3.3	Distinção entre concessão de serviço público e concessão patrocinada .....	188
7.3.4	Remuneração.....	189
7.4	Concessão administrativa .....	190
7.5	Traços comuns à concessão patrocinada e à concessão administrativa .....	195
7.5.1	Contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.....	195
7.5.2	Equilíbrio econômico-financeiro. Repartição de riscos .....	195
7.5.3	Compartilhamento de ganhos econômicos .....	197
7.5.4	Financiamento por terceiros. Garantias e contragarantias.....	197
7.5.5	O Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP).....	202
7.5.6	Da sociedade de propósitos específicos .....	206
7.5.7	Do órgão gestor das parcerias público-privadas ....	208
7.5.8	Do controle.....	209
7.5.9	Das penalidades.....	210
7.5.10	Do prazo .....	213
7.5.11	Providências prévias à licitação .....	213
7.5.11.1	Autorização e motivação .....	214
7.5.11.2	Observância da Lei de Responsabilidade Fiscal .....	215
7.5.11.3	Consulta pública .....	216
7.5.11.4	Licença ambiental .....	217
7.5.12	Da licitação.....	217

<b>8</b>	<b>O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NOS SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS, PERMITIDOS OU AUTORIZADOS....</b>	<b>223</b>
8.1	Características .....	223
8.2	Modelo norte-americano .....	227
8.2.1	Noções gerais.....	227
8.2.2	Função quase-legislativa. Evolução .....	229
8.3	Função reguladora das agências no direito brasileiro .....	235
8.3.1	Regulação e regulamentação. Rerregulação e desregulação.....	235
8.3.2	Função normativa de órgãos administrativos no direito brasileiro .....	239
8.3.3	Função reguladora das agências reguladoras ...	242
<b>9</b>	<b>FRANQUIA .....</b>	<b>249</b>
9.1	Da franquia no direito privado.....	249
9.2	Do uso da franquia pela Administração Pública.....	253
9.3	Contrato de concessão, franquia e terceirização.....	258
9.3.1	Franquia como modalidade de concessão.....	258
9.3.2	Distinções entre concessão de serviço público e franquia.....	261
9.3.3	Da franquia na Administração Direta e Indireta ...	262
<b>10</b>	<b>TERCEIRIZAÇÃO.....</b>	<b>265</b>
10.1	Terceirização como forma de privatizar .....	265
10.2	Terceirização do trabalho pela empresa privada.....	266
10.3	A terceirização sob a forma de contratação de trabalho temporário .....	268
10.4	Terceirização no âmbito da administração pública .....	271
10.5	Da aplicação da súmula nº 331, do TST, na administração pública .....	276
10.6	Terceirização de serviços públicos.....	282
10.6.1	Terceirização na área da saúde.....	286
10.6.2	Terceirização na área da educação .....	289
<b>11</b>	<b>CONVÊNIOS E CONSÓRCIOS PÚBLICOS .....</b>	<b>291</b>
11.1	Convênios.....	291

11.2	Consórcio público.....	301
11.2.1	Considerações gerais.....	301
11.2.2	Conceito e natureza jurídica.....	304
11.2.3	Constituição, alteração e extinção do consórcio ....	307
11.2.4	Contratos de rateio .....	311
11.2.5	Contratos de programa e convênios de cooperação.....	312
<b>12</b>	<b>PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR .....</b>	<b>317</b>
12.1	Terceiro setor.....	317
12.2	Instrumentos de formalização de parcerias .....	324
12.3	Contratos de gestão .....	325
12.3.1	Dificuldades do tema no direito brasileiro .....	325
12.3.2	Direito francês .....	325
12.3.3	Direito brasileiro.....	331
12.3.3.1	Contratos com a administração direta e indireta.....	331
12.3.3.2	Contratos de gestão com organizações sociais .....	337
12.3.3.3	Os Serviços Sociais Autônomos como inspiração para as organizações sociais .....	350
12.3.3.4	Os serviços sociais autônomos criados por Lei.....	354
12.3.3.5	Conclusões.....	358
12.4	Termos de parceria com organizações da sociedade civil de interesse público .....	359
12.5	Termos de colaboração e termos de fomento com organizações da sociedade civil .....	366
12.5.1	Abrangência da Lei nº 13.019/2014.....	367
12.5.2	Do termo de colaboração, do termo de fomento e do acordo de cooperação .....	369
12.5.3	Do chamamento público .....	370
12.5.3.1	Providências preliminares .....	370
12.5.4	Procedimento do chamamento público .....	371
12.5.5	Dispensa e inexigibilidade do chamamento público .....	374



12.5.6	Da celebração do termo de colaboração e do termo de fomento .....	375
12.5.7	Das vedações .....	378
12.5.8	Das contratações realizadas pelas organizações da sociedade civil.....	378
12.5.9	Medidas moralizadoras.....	379
<b>13</b>	<b>DA UTILIZAÇÃO INDEVIDA DA PARCERIA COM O SETOR PRIVADO COMO FORMA DE FUGIR AO REGIME JURÍDICO PUBLICÍSTICO .....</b>	<b>383</b>
13.1	Fundações de apoio a entidades públicas .....	383
13.2	Cooperativas prestadoras de serviços públicos.....	398
<b>14</b>	<b>DOS RISCOS PARA O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....</b>	<b>405</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>411</b>
	<b>ÍNDICE ALFABÉTICO-REMISSIVO .....</b>	<b>417</b>