

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS  
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE DIREITO

KARINNA DA COSTA SABINO HOLANDA

**O NEO DIREITO PRIVADO ADMINISTRATIVO ANTE A ATUAÇÃO DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM O SETOR PRIVADO**

MANAUS – AM

2018

KARINNA DA COSTA SABINO HOLANDA

**O NEO DIREITO PRIVADO ADMINISTRATIVO ANTE A ATUAÇÃO DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM O SETOR PRIVADO**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Escola Superior de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Amazonas (ESO/UEA) como pré-requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dra. Gláucia Maria de Araújo Ribeiro.

MANAUS – AM

2018

### **Ficha Catalográfica**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
**Sistema Integrado de Bibliotecas da Universidade do Estado do Amazonas.**

H722n

Holanda, Karinna da Costa Sabino

O Neo Direito Privado Administrativo ante a atuação da Administração Pública com o setor Privado. / Karinna da Costa Sabino Holanda. Manaus : [s.n.], 2018.  
47 f.: il.; 7 cm.

TCC - Graduação em Direito - Bacharelado -  
Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2018.  
Inclui bibliografia  
Orientador: Ribeiro, Gláucia Maria de Araújo

1. Direito Administrativo. 2. Direito Privado. 3. Modelo Gerencial. I. Ribeiro, Gláucia Maria de Araújo (Orient.). II. Universidade do Estado do Amazonas. III. O Neo Direito Privado Administrativo ante a atuação da Administração Pública com o setor Privado.



UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS  
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE DIREITO  
TERMO DE APROVAÇÃO

Karina da Costa Sabino Holanda

O NEO DIREITO PRIVADO ADMINISTRATIVO ANTE A ATUAÇÃO DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM O SETOR PRIVADO.

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Graduação em Direito, Escola Superior de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Amazonas, pela seguinte banca examinadora:

Orientador (a): Prof. Dra. Gláucia Maria de Araújo Ribeiro

Membro 2: Prof. Me. Tais Batista Fernandes Braga

Membro 3: Prof. Me. Neuton Alves de Lima

Manaus, 29 de Novembro de 2018.

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de tecer meu primeiro agradecimento ao meu amado e único Deus, o Todo-Poderoso, Jesus, razão de todas as minhas conquistas e vitórias, sem Ele eu nada seria, pois em seu Livro escreveu todos os dias da minha vida e tem cumprido cabalmente tudo que planejou para mim. Deus me abençoou para que eu tivesse êxito nos meus estudos e pudesse passar no meu 1º Exame da Ordem, ainda quando eu estava no 9º período da Faculdade. Toda honra e toda Glória somente a Ti, Senhor!

Seguidamente eu gostaria de dedicar essa conquista a vários amigos e familiares que acompanharam cada trajetória e torceram, vibraram e fizeram parte em algum momento nesta caminhada. São eles: Meu querido pai Mizael Sabino por toda dedicação e incentivo, paciência em compartilhar suas experiências jurídicas. Nunca irei esquecer o que ele me disse uma vez: Se fosse preciso, venderia até seus sapatos para eu estudar. Graças a Deus que não foi preciso, mas permanece toda a minha gratidão pelo amor e apoio incondicional!

Minha querida mãe Auxiliadora Sabino, que muito, muito mesmo me ajudou, posso dizer que ela renunciou toda a sua vida quando recebeu de Deus a missão de ser mãe. Muito me apoiou, muito orou por mim e milhares de outras coisas que só uma verdadeira mãe é capaz de fazer por um filho. Sinto-me muito especial por ser sua filha mãe. Gratidão eterna. Te amo mãezinha!

Ao meu filho Arthur Victor, minha herança, meu galardão na Terra. Desde que nasceu transformou minha vida. Mesmo quando eu precisava estudar, ele sentava no meu colo e mesmo sem entender, dizia: “mamãe, quero estudar também!”. Meu eterno amor! Te Amo!

Ao querido esposo Juan Holanda que foi o instrumento de Deus para que eu me inscrevesse no vestibular da Uea, segurou minha mão, estudou comigo e juntos conquistamos essa vitória! Gratidão eterna!

Louvo a Deus pelos meus irmãos, Alexandre e Karolina, que sempre me incentivaram nessa caminhada. Colaboraram direta e indiretamente em muitos detalhes que eles nem imaginam o quanto estavam sendo bons para mim. Gratidão eterna!

Minha querida, inspiradora, apaixonada pelo que faz, Doutora (com “D” maiúsculo mesmo! ) Professora Glauca, você muito me inspira, muito nos faz rir enquanto leciona, nos faz acreditar que somos capazes, eu a admiro muito! De um carisma tremendo, amável e dedicada. Não a escolhi como orientadora à toa, escolhi sabendo exatamente quem queria ter ao meu lado. Gratidão eterna!

Aos meus queridíssimos Professores Neuton Lima e Taís Braga por aceitarem com imensa alegria o convite de participarem da minha Banca de avaliação do TCC. Não os escolhi à toa, são dois amigos e profissionais pra ninguém botar defeito. São brilhantes naquilo que fazem e com certeza muito me inspiram. A vocês meus sinceros agradecimentos!

Meus agradecimentos também se estendem a minha cunhada, Priscila, Minhas amigas Amanda Pontes, Katiane Almeida, Lana Girão, Leina, Jennifer Pereira e Andrew Brito que muito me apoiaram nessa caminhada e aos meus colegas de classe como um todo.

À querida Professora Alice Sobral, que me proporcionou tamanha experiência no Direito Penal, seu carisma e jeito de ser com certeza somaram bastante na vida acadêmica, profissional e pessoal. Minha sincera gratidão!

Aos profissionais da UEA, Coordenador do Curso de Direito Professor Ricardo, Siglia Matos, Meiry Moura e Larissa Lima, muito estiverem dispostos a me atender nas mais diversas demandas e Dona Zildes Soares, amiga que fiz na UEA. Muito obrigada!

À escola Alberto Makaren, na pessoa da Gestora Glaice Moreira, uma profissional brilhante, humana e de extrema humildade que muito me apoiou, que muito me compreendeu e sempre esteve disposta a ajudar. Minha sincera gratidão!

A todos, o meu muito obrigada!

*“Porque eu bem sei os pensamentos que tenho a vosso respeito, diz o Senhor; pensamentos de paz, e não de mal, para vos dar o fim que esperais.” (Jeremias 29:11)*

## RESUMO

Trata-se de uma análise da evolução do Direito Administrativo brasileiro com enfoque no atual modelo administrativo Gerencial que permitiu maior abertura à “tendência” cada vez mais crescente da utilização de instrumentos advindos do Direito Privado. O tema em si é de grande relevância, pois são de interesse coletivo as decisões emanadas pelo Estado, no que se refere às parcerias com o ente privado para a consecução de serviços públicos, tendo em vista que o Estado não tem capacidade de realizar todas as demandas, das quais é responsável. A abordagem escolhida é a historiográfica, doutrinária e jurídica, com fins de especificar o histórico desta evolução, conceitos e delimitações conhecidos pacificamente pela doutrina e leis que giram em torno dos institutos em questão. O resultado deste estudo mostrou que há diversas hipóteses em que a Administração pode atuar junto ao regime de direito privado, pois utiliza tanto institutos próprios do direito público, como institutos próprios do direito privado, devido à própria construção do direito administrativo que se deu pela transposição direta de institutos do direito civil, intensificado pela fase Gerencial que a Administração pública vivencia atualmente e ao processo de difusão do direito administrativo. É fundamental compreender a evolução do Direito Administrativo e notar que a visão autoritária que dividia e separava o público do privado não é mais enrijecida, ao contrário, é ventilada conforme a necessidade da Administração pública pelos institutos do Direito privado.

**Palavras-chave:** Direito administrativo. Direito Privado. Modelo Gerencial.

## ABSTRACT

It is an analysis of the evolution of the Brazilian Administrative Law with focus on the current managerial administrative model that allowed greater openness to the increasing tendency of the use of instruments derived from Private Law. The issue itself is of great relevance, since it is of collective interest the decisions emanated by the State, regarding the partnerships with the private entity for the achievement of public services, since the State does not have the capacity to carry out all the which he is responsible. The approach chosen is the historiographical, doctrinal and juridical, in order to specify the history of this evolution, concepts and delimitations known peacefully by the doctrine and laws that revolve around the institutes in question. The result of this study showed that there are several hypotheses in which the Administration can act with the regime of private law, since it uses both institutes of public law and institutes proper to private law, due to the very construction of the administrative law that was given by the transposition direct from institutes of civil law, intensified by the managerial phase that the public administration currently lives and the process of diffusion of administrative law. It is fundamental to understand the evolution of Administrative Law and to note that the authoritarian view that divided and separated the public from the private is no longer stiffened, rather it is ventilated according to the need of the Public Administration by the private law institutes.

**Keywords:** Administrative Law. Private right. Trend.

## LISTA DE QUADROS

<u>Quadro 1 – Alterações nos valores correspondentes às modalidades de licitação</u>	25
<u>Quadro 2 – Administração indireta e suas principais características</u>	27
<u>Quadro 3 – Estatais e principais características</u>	31
<u>Quadro 4 – Diferenças entre OS e OSCIP</u>	35

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- ABDET** – Academia Brasileira de Direito do Estado
- ADPF** – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
- AI** – Atos Institucionais
- ANL** – Aliança Nacional Libertadora
- CERAF** – Comissão Central da Reforma Administrativa Federal
- CPI** – Comissão Parlamentar de Inquérito
- CRFB** – Constituição da República Federativa do Brasil
- DASP** – Departamento Administrativo do Serviço Público
- DL** – Decreto-Lei
- ERA** – Escritório da Reforma Administrativa
- LRF** – Lei de Responsabilidade Fiscal
- OS** – Organização Social
- OSCIP** – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
- PPP** – Parceria Público-Privada
- SEST** – Secretaria de Controle de Empresas Estatais
- UNE** – União Nacional dos Estudantes

## SUMÁRIO

<b><u>INTRODUÇÃO</u></b>	<b>12</b>
<b><u>1. A ORIGEM E EVOLUÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO NO BRASIL</u></b>	<b>13</b>
<u>1.1. O DIREITO ADMINISTRATIVO NO PERÍODO COLONIAL</u>	13
<u>1.2. O DIREITO ADMINISTRATIVO NO PERÍODO IMPERIAL</u>	14
<u>1.3. O DIREITO ADMINISTRATIVO NO PERÍODO REPUBLICANO</u>	15
<b><u>1.3.1. República Velha (1889 – 1930)</u></b>	<b>15</b>
<b><u>1.3.2. Era Vargas (1930-1945)</u></b>	<b>16</b>
<b><u>1.3.3. República Populista (1945-1964)</u></b>	<b>17</b>
<b><u>1.3.4. Período ditatorial a partir de 1964</u></b>	<b>17</b>
<b><u>1.3.5. Nova República</u></b>	<b>20</b>
<b><u>2. A TRANSFORMAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO ANTE A PERSPECTIVA SOCIAL NA ATIVIDADE EMPRESARIAL</u></b>	<b>21</b>
<u>2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA</u>	21
<u>2.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA</u>	22
<u>2.3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL</u>	23
<b><u>2.3.1. Terceirização Administrativa</u></b>	<b>24</b>
<b><u>2.3.2. Decreto-lei nº 200/67</u></b>	<b>25</b>
<u>2.4. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA</u>	26
<b><u>2.4.1. Autarquias</u></b>	<b>28</b>
<b><u>2.4.2. Fundações Públicas</u></b>	<b>28</b>
<b><u>2.4.3. Empresas Estatais</u></b>	<b>29</b>
<b><u>3. OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS ADVINDOS SOB A ÓTICA DO DIREITO PRIVADO ADMINISTRATIVO NACIONAL</u></b>	<b>32</b>
<u>3.1. AS TRANSFORMAÇÕES E TENDÊNCIAS DO DIREITO PRIVADO ADMINISTRATIVO NACIONAL</u>	32
<u>3.2. INSTRUMENTOS JURÍDICOS DESTA NOVA FEIÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO</u>	33
<b><u>3.2.1. Organizações Sociais – OS</u></b>	<b>34</b>
<b><u>3.2.2. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP</u></b>	<b>35</b>
<b><u>3.2.3. Parceria Público Privada– PPP</u></b>	<b>35</b>
<b><u>3.2.4. Lei das cooperativas (Lei nº 5.764/71)</u></b>	<b>36</b>

<u>3.3. OS PRÓS E CONTRAS DESTA NOVA FEIÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO</u>	
<u>BRASILEIRO</u>	38
<u>CONSIDERAÇÕES FINAIS</u>	40
<u>REFERÊNCIAS</u>	42

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa objetivou trazer mais informações acerca da tendência que o direito administrativo tem tomado frente ao direito privado, bem como da evolução que passou até chegar ao que é hoje, um Direito que horas se apropria de instrumentos do direito privado para estabelecer suas relações, horas permanece como é, ramo do direito público.

Para alcance desse fim, o trabalho foi dividido em três pontos principais: sendo a primeira parte encarregada de apresentar a origem e evolução do direito Administrativo no Brasil, verificando sua existência em cada fase histórica do País. A começar, pela fase chamada Monárquica, em que o Brasil ainda era uma colônia, administrada por Portugal. Onde o rei de Portugal, D. João III, havia adotado um sistema de Administração territorial chamado de Capitânicas hereditárias, apesar de não ter dado certo, pois o território era extenso, pôde-se observar uma prévia administração indireta. Sucedendo posteriormente, a fase do Império, com a Constituição de 1824, seguindo da fase da República até os dias atuais.

O segundo ponto principal visou relatar a transformação do direito Administrativo e sua perspectiva social com a atividade empresarial advinda por meio das Estatais, abrangendo todos os tipos de gestão que a Administração pública brasileira viveu, portanto, desde a Administração Patrimonialista, a burocrática, até chegar a Gerencial que vigora nos dias atuais.

Por última abordagem, será a de historiar sobre os instrumentos jurídicos sob a ótica do direito Privado Administrativo, bem como as transformações e tendências do direito Privado Administrativo Nacional, devido a grandes mudanças ocorridas no final do século XX, sendo as privatizações dos serviços de entes públicos, além das associações entre o Estado e a iniciativa privada. Além das cooperativas (Lei nº 5.764, de 16 de Dezembro de 1971), das Parcerias Público-Privadas – PPP (Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004), das Organizações Sociais – OS (Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP (Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999).

Para isso, a pesquisa se firmou no método dedutivo, baseando-se também na construção doutrinária, jurisprudencial e normativa, apoiados por artigos e revistas jurídicas para que haja a efetiva análise quanto à origem, evolução, autonomia e transformação do direito Administrativo Público, a ponto de possibilitar batizá-lo de Neo direito Privado Administrativo, devido à intensa atuação da Administração Pública ante o setor Privado.

## 1. A ORIGEM E EVOLUÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO NO BRASIL

Antes de adentrar na evolução do Direito Administrativo brasileiro, cabe ressaltar que sua origem se deu através das ideias liberais-democráticas difundidas pela Revolução Francesa, que proporcionou o clima necessário à elaboração de um Direito Administrativo como um corpo de regras disciplinadoras das estruturas administrativas, dos serviços públicos, das relações do Poder com os administrados e com os seus próprios agentes públicos, que fosse de observância obrigatória para todos<sup>1</sup>.

O direito administrativo desenvolveu-se fundamentado em duas ideias diferentes, uma que regia a proteção aos direitos individuais perante o Estado e a outra que satisfazia o interesse público. Nas palavras de Di Pietro<sup>2</sup> (2013), advém daí a bipolaridade do direito administrativo: liberdade do cidadão e autoridade da Administração Pública; restrições e prerrogativas.

No Brasil, o pensamento jurídico em sede de direito administrativo, tomou como ponto de partida a independência do país e caracterizou-se, seguindo o padrão da época, pela forte influência francesa<sup>3</sup>.

Atualmente, fala-se muito em “privatização do direito administrativo” ou em “fuga para o direito privado”. Não se tratam de tendências exclusivas do direito brasileiro, mas de praticamente todos os países que seguiram o sistema europeu continental<sup>4</sup>.

### 1.1. O DIREITO ADMINISTRATIVO NO PERÍODO COLONIAL

Quando Portugal “descobriu” o Brasil, por volta de 1500, passou-se a vigorar as ordenações do Reino, compreendendo as Afonsinas que eram integrantes de um corpo de lei elaborado pelos reis de Portugal, entre o século XV e XVII. Seguidamente, em 1521, as ordenações Manuelinas e em 1613, instaurou-se as ordenações Filipinas, que permaneceram após a Independência do Brasil. Tendo sido deixadas de lado, apenas, com a incorporação de novos códigos.

<sup>1</sup>ARAÚJO, Edmir Netto. O direito administrativo e sua história. In: **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**. São Paulo, vol. 97, pp. 147-166, 2000. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67460/70070>>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

<sup>2</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Privado Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 12.

<sup>3</sup>CAVALCANTI, Francisco Queiroz Bezerra. Contexto Histórico do Direito Administrativo Brasileiro e os Atos Administrativos. In: **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**. Recife, vol. 84, pp. 339-394, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/356/300>>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

<sup>4</sup>DI PIETRO, op. cit., p. 8.

No que concerne ao sistema político, pode-se citar as capitânicas hereditárias, que eram divisões das terras brasileiras que partiam do litoral até o Tratado de Tordesilhas, sendo inalienáveis, porém transmissíveis por herança. Seu regimento era dotado de dois documentos que eram: a Carta de Doação, responsável por legalizar a doação feita pelo rei aos colonos e a Carta de Aforamento que nela eram descritos os direitos, os foros e os tributos que seriam pagos ao rei.

As cartas forais tratavam ainda da distribuição de tributos e para que tais tributos chegassem ao seu destino final que seria ou ao governador ou ao rei era necessária a existência de um papel fundamental para a efetividade desse recolhimento e repasse de arrecadações financeiras, realizado pelos oficiais. Nesse momento histórico, as funções administrativas e judiciárias eram exercidas pelo ouvidor, uma das maiores autoridades, abaixo apenas do capitão, sendo nomeados pelos próprios donatários.

Nota-se, desta forma, que com a transmissão de leis e formas de organização próprias de Portugal, foi possível dar origem a um rudimentar sistema que com o transcorrer dos anos passou a ser reconhecido como administração pública de fato.

## 1.2. O DIREITO ADMINISTRATIVO NO PERÍODO IMPERIAL

O Brasil Império se deu em 1822, com a proclamação da independência e perdurou até 1889 com a instauração da República. Os Estados Unidos, na época, eram a favor da autonomia do continente americano, pois vivenciavam uma doutrina chamada Monroe<sup>5</sup>, que pregava “América para os americanos”, desta forma, mostraram-se totalmente a favor da emancipação política do Brasil. Diferentemente da Coroa Portuguesa que só reconheceu a independência do Brasil por meio da intervenção da Inglaterra.

A carta de 1824 vigorou durante todo o período imperial. Esta legislação estabeleceu a Monarquia constitucional, com governo centralizado, sistema representativo, com senado e câmara dos deputados, sem falar que o direito de votar e se eleger era vinculado à posição social e ao patrimônio financeiro, que acabava por excluir a maior parte da população.

---

<sup>5</sup>A Doutrina Monroe possuía o lema “A América para os americanos” e estava baseada em três princípios: o continente americano não pode ser objeto de uma recolonização; é inadmissível a intervenção de qualquer país europeu nos negócios internos ou externos de países americanos; os Estados Unidos, em troca, se absterão de intervir nos negócios pertinentes aos países europeus. Washington passa então a apoiar movimentos de independência que aconteciam com frequência na região, no intuito de atrair as novas repúblicas para a sua órbita. In: BERNARDES, Luana. Doutrina Monroe. **Portal R7**. Seção Todo Estudo, sem data. Disponível em: <<https://www.todoestudo.com.br/historia/doutrina-monroe>>. Acesso em: 05 de setembro de 2018.

Neste período, as funções do Estado eram divididas em quatro poderes: Legislativo, Executivo, Judiciário e o quarto poder chamado Moderador, que cabia ao imperador. Sendo a Administração pública regida praticamente pelo direito privado, conforme influência advinda da França. Nas palavras de Ribeiro<sup>6</sup>(2018):

Adotou-se nesta, a figura do contencioso administrativo, baseado na independência dos poderes, com a existência de Tribunais Administrativos integrantes do próprio poder Executivo. É importante salientar que os atos administrativos na Constituição imperial não estavam excluídos do controle jurisdicional, desde que o Estado o praticasse desprovido da condição de ente público, nas relações jurídicas em que agia sob a égide do Direito Privado.

Assim, o modelo de Administração Pública no período imperial se caracterizava por ser centralizador, representando as províncias meras unidades administrativas, aspecto esse que, embora criticado por alguns, foi sem dúvida, responsável pela preservação da unidade do Brasil como país, apesar de algumas revoltas ocorridas como a Farroupilha, movimentos em Pernambuco, dentre outros<sup>7</sup>.

### 1.3. O DIREITO ADMINISTRATIVO NO PERÍODO REPUBLICANO

A República, em seu nascedouro, representou um momento de rompimento: com o modelo de Estado unitário, pretendendo-se ver criada uma federação, espelhada no modelo americano, sem a existência de um “Poder moderador”; com a ideia de dualidade de jurisdição; com a pretensão de surgimento de uma administração mais democrática, embora, no início, algo mais real que efetivo<sup>8</sup>.

O período republicano no Brasil teve início com a Proclamação da República por Marechal Deodoro da Fonseca e foi dividido em cinco fases: República Velha, Era Vargas, República Populista, Ditadura Militar e Nova República.

#### 1.3.1. República Velha (1889 – 1930)

Durante a República Velha, foi promulgada a primeira Constituição, a qual trouxe inúmeras mudanças, como: abolição do poder Moderador, os senadores deixaram de ter cargos vitalícios, o sistema de governo passou a ser o presidencialista, o Presidente da

---

<sup>6</sup>RIBEIRO, Gláucia Maria de Araújo. **O Sistema Único de Saúde ante as perspectivas da terceirização administrativa**. Rio de Janeiro, UERJ, 2018. 261f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Instituto de Medicina Social, 2018, p. 32.

<sup>7</sup>CAVALCANTI, op. cit., p. 370.

<sup>8</sup>RIBEIRO, op. cit.

República passou a ser o chefe do Executivo e as províncias passaram a ser denominadas de estados, inclusive com maior autonomia dentro da federação.

Segundo Meirelle, Aleixo e Burle Filho<sup>9</sup> (2011), “o Brasil adotou, desde a instauração de sua primeira República (1891), o sistema da jurisdição única, ou seja, o do controle administrativo pela Justiça comum”. Cabe mencionar que os governos deste período estavam ligados ao setor agrário, mantendo-se no poder de forma alternada, realizando a famosa política do “café com leite”. Inclusive, foi a Revolução de 1930 que deu causa a ruptura desse sistema, marcando o fim da República Velha.

### **1.3.2. Era Vargas (1930-1945)**

Vargas governou durante 15 anos ininterruptos e nesse ínterim realizou mudanças tanto sociais quanto econômicas. Seu governo teve ainda, como marco inicial, a Revolução de 1930, onde expulsou do poder a oligarquia cafeeira. Essa fase pode ser dividida em três momentos: Governo Provisório (1930-1934), Governo Constitucional (1934-1937) e Estado Novo (1937-1945).

O Governo Provisório buscou reorganizar a vida política do país. Para isso, o presidente Getúlio Vargas deu início ao processo de centralização do poder, eliminando os órgãos legislativos, passando dessa forma aos tenentes os principais cargos do governo, até mesmo como medida para anular a ação dos antigos coronéis e suas influências.

Tal medida resultou em clima de tensão entre as velhas oligarquias e os militares interventores, levando o povo paulistano a lutar contra o governo Getúlio Vargas, de tal modo que se exigiu a realização de eleições para a elaboração de uma Assembleia Constituinte, fato que resultou na Revolução Constitucionalista de 1932.

Desta feita, o presidente convocou eleições para a Constituinte. A carta de 1934 deu maiores poderes ao poder executivo, adotou medidas democráticas e criou as primeiras legislações trabalhistas. Sem falar da conquista ao voto secreto e o voto feminino, passando a garantir mais um mandato de Vargas no poder.

Já o segundo mandato de Vargas, chamado de Governo Constitucional, teve como fundamentos políticos o fascismo<sup>10</sup>e o democrático, representado pela Aliança Nacional

---

<sup>9</sup>MEIRELLE, Hely Lopes; ALEIXO, Délsio Balestero; BURLE FILHO; José Emmanuel. Direito Administrativo Brasileiro. 37<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 58.

<sup>10</sup>Fascismo é um movimento político, econômico, social, que se desenvolveu em alguns países europeus no período após a Primeira Guerra Mundial, principalmente naqueles que enfrentaram graves crises econômicas, como Itália e Alemanha. Entre as principais características desse sistema, estão a concentração do poder nas mãos de um único líder, o uso de violência e o imperialismo. SOUZA, Isabela. Fascismo: 5 pontos para entender

Libertadora (ANL), sendo ainda favorável à reforma agrária, a luta contra o imperialismo e a revolução por meio da luta de classes.

No ano de 1937, vigorou o chamado Estado Novo, período conhecido na história pela ditadura no Brasil, que tinha como pano de fundo o pretexto da exigência de um plano comunista para a tomada do poder, chamado Plano Cohen. Vargas impôs ao país uma nova Constituição de tendência fascista, conhecida como “Polaca”.

### **1.3.3. República Populista (1945-1964)**

Com a saída de Getúlio, assumiu como presidente o general Eurico Gaspar Dutra. Neste ínterim, houve a criação da quinta constituição brasileira pela Assembleia Constituinte, que estabeleceu os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

No ano de 1950, Getúlio retorna ao Poder através das eleições presidenciais, recebendo apoio dos empresários, forças armadas, grupos políticos no Congresso, da União Nacional dos estudantes e da sociedade, ao passo que contrariamente, a oposição crescia e se voltava contra o governo. Encerrando, portanto, na exigência, por parte de 27 generais, da renúncia de Vargas.

As mudanças principais da administração pública brasileira, também conhecida como reforma do aparelho estatal, foram identificadas a partir de três reformas, ocorridas por volta dos anos 30, tendo início por meio do Governo Vargas, terminando com a queda do Estado Novo, regime autoritário, deste mesmo governo. Vargas se suicidou em 24 de Agosto de 1954.

Juscelino Kubitschek assume a presidência em janeiro de 1955 com a promessa de realizar “cinquenta anos em cinco”. A reação à política de JK veio com a eleição do populista Jânio Quadros, que renunciou ao mandato no ano seguinte. Na época, especulou-se que a renúncia foi uma estratégia usada pelo presidente para conseguir que o Congresso lhe oferecesse poderes totais. Mas ao contrário do que Jânio esperava, o Congresso aceitou prontamente sua saída.

### **1.3.4. Período ditatorial a partir de 1964**

Esse período compreendido entre 1964 a 1985, período da ditadura militar, foi caracterizado pela restrição aos direitos fundamentais e pela imposição dos Atos Institucionais, que funcionavam como forma de doutrinar acerca do regime militar e da

Segurança Nacional. Tal período ainda ensejou em ausência de democracia, bem como na supressão dos direitos constitucionais, perseguição política, censura e repressão aos que era contra o regime militar.

Na primeira fase da ditadura militar quatro Atos Institucionais marcaram esse período e consistiram na cassação de mandatos, suspensão de direitos políticos, demissão do serviço público, aposentadoria compulsória, intervenção de sindicatos e prisão de milhares de brasileiros. Segundo Flávia Lages de Castro<sup>11</sup> (2011), “os atos institucionais estariam, a partir desse momento, acima do poder legislador de uma Constituição e, assim, estiveram por duas décadas a partir do AI-1, por força das armas”.

Acontecia que os próprios militares se legitimavam por meio dos Atos Institucionais e afirmavam que tal legitimidade não partia do congresso Nacional, pois para eles o Congresso que recebia do AI-1 a sua legitimação.

Mezarobba<sup>12</sup>(2010) afirma que, no momento da instituição do AI-1, foram suspensas por seis meses as garantias constitucionais de vitaliciedade e estabilidade, permitindo, assim, “mediante investigação sumária”, que fossem demitidos ou dispensados servidores civis ou militares. Estima-se que inicialmente 10 mil funcionários públicos foram afastados e 5 mil investigações, envolvendo mais de 40 mil pessoas.

Em seu art. 10, o ato também autorizava a suspensão dos direitos políticos e a cassação de mandato político. Além disso, era possível a suspensão de direitos políticos pelo prazo de dez anos e a cassação de mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, excluída a apreciação judicial desses atos.

O AI-2 tinha tanto autonomia quanto liberdade para emendar a Constituição sem a participação de qualquer representante do povo, mesmo que causasse inúmeros problemas. Por tal razão, o governo passou a intervir nessa justiça: aumentou o número de membros do Supremo Tribunal Federal (STF) de onze para dezesseis, sendo que os cinco novos eram escolhidos dentro dos interesses militares; passou para o domínio do Tribunal Militar o julgamento de crimes “contra a segurança nacional”; e, por fim, o Judiciário já não tinha competência para julgar os atos praticados “em nome da Revolução”, ensina Castro<sup>13</sup>(2011).

---

<sup>11</sup>CASTRO, Flávia Lages de. **História do Direito Geral e Brasil**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 528.

<sup>12</sup>MEZAROBBA, Glenda. Entre reparações, meias verdades e impunidade: o difícil rompimento com o legado da ditadura no Brasil. In: **SUR – Revista internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, vol. 07, nº 13, pp. 7-25, dez. de 2010, p. 8. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/entre-repara%C3%A7%C3%B5es-meias-verdades-e-impunidade-o-dif%C3%ADcil-rompimento-com-o-legado-da-ditadura>>. Acesso em: 19 de agosto de 2018.

<sup>13</sup>CASTRO, F., op. cit., pp. 535-537.

Ademais, o Presidente passou a fazer cassações e determinar Estado de Sítio, além de intervirem na independência dos estados ao possibilitar a intervenção do Governo Federal. Assim, o Executivo controlava o Judiciário, bem como também cassava mandatos legislativos.

Já o Ato Institucional-3, por sua vez, deu poderes para que as Assembleias Legislativas dos Estados, além de nomearem os governadores de Estado como já acontecia, passassem a indicar os prefeitos das capitais e de cidades classificadas como de “segurança nacional”, aponta Mezarobba<sup>14</sup>(2010).

O Ato Institucional-4 foi responsável pela convocação do Congresso Nacional para votar a Constituição, tendo em vista a falta de sistematização decorrente da dilapidação da Constituição de 1946 pelos três primeiros Atos Institucionais, dispõe Castro<sup>15</sup>(2011).

Desta feita, surgiu a Constituição 1967, cujo projeto fora apresentado pelo Executivo ao Congresso e que, apesar da proposição de várias emendas, permaneceu incólume ao procedimento legislativo, resultando basicamente nas mesmas disposições da Constituição de 1946, extraídos os pontos democráticos e adicionados os Atos Institucionais, demonstra Castro<sup>16</sup>(2011).

Já na segunda fase da ditadura militar, através dos Atos Institucionais e toda a repercussão negativa do regime militar, insurgiu o forte crescimento de oposição a tal regime, que tiveram como participação a União Nacional dos Estudantes (UNE), trabalhadores por meio de greves, antigos líderes políticos e membros da Igreja Católica.

Deste modo, o regime militar deu início a uma nova fase de repressão, por meio do AI-5, o qual, pela severidade das medidas, representou a normatização de todos os meios que a ditadura militar imaginava serem válidos para expurgar o inimigo inteiro, tudo em conformidade com a doutrina da Segurança Nacional.

Assim, a democracia que tinha resistido graças à sobrevivência do Congresso Nacional, com o AI-5 teve seu completo falecimento, visto que a Presidência da República passava a deter poderes para fechar o Parlamento brasileiro no momento em que imaginasse ser oportuno. Ao término de 1969, o poder repressivo já se encontrava plenamente em funcionamento. Era como uma espécie de poder paralelo em relação ao Estado, pois os agentes públicos poderiam utilizar até métodos de execuções e torturas, à luz do AI-5.

---

<sup>14</sup>MEZAROBBA, op. cit., p. 8.

<sup>15</sup>CASTRO, F., op. cit., p. 542.

<sup>16</sup>CASTRO, F., op. cit., p. 542.

Por tudo, verifica-se que o AI-5 possibilitou ao regime um substrato normativo, ainda que desconexo com qualquer noção mínima de direitos fundamentais, para que se reprimisse qualquer possibilidade de alguém se colocasse contra os ideais da doutrina da Segurança Nacional.

A fase final da Ditadura Militar se deu em 1974, com Ernesto Geisel, e ficou caracterizada pela lenta abertura política brasileira que durou até o fim da ditadura. Houve ainda a revogação do AI-5 e a chamada “abertura política” que se iniciou no governo do General Presidente Ernesto Geisel (1974-1979). Tal abertura veio acompanhada do abrandamento do aparelho repressor e, com isso, houve a oportunidade de pessoas que haviam sido expulsas ou exiladas retornarem para o país. Além do gradativo retorno das garantias individuais, equivalentes ao projeto inicial de transição democrática brasileira, o que se acentuou e perdurou até a Constituição de 1988.

### **1.3.5. Nova República**

A Nova República é o período logo após o governo militar, sendo caracterizado pela democratização política e pela estabilização econômica. No ano de 1984, os brasileiros, por meio de manifestações em um movimento chamado “Diretas já”, pediram eleições diretas para presidente, porém tal pedido não foi aprovado pela Câmara dos Deputados e assim o colégio eleitoral elegeu o deputado Tancredo Neves para concorrer contra Paulo Maluf.

Tancredo, apesar de vencer as eleições, não chegou a tomar posse, pois faleceu. Desta feita, seu vice, José Sarney assume e durante seu governo é promulgada a Constituição de 1988. Assim, é instituído o Estado democrático e a república presidencialista.

No ano de 1989, Fernando Collor de Mello é eleito para presidente, mas após dois anos de governo, o Congresso Nacional instaura uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) cujas conclusões levam ao pedido de impeachment, mas antes Collor veio a renunciar.

Seguidamente à renúncia de Collor, o vice-presidente Itamar Franco assume. Durante sua administração é implantado o Plano Real. Tal projeto foi executado pela equipe do ministro, na época, da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, o qual, foi eleito presidente no ano de 1994, sendo ainda reeleito em 1998.

## 2. A TRANSFORMAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO ANTE A PERSPECTIVA SOCIAL NA ATIVIDADE EMPRESARIAL

A Administração pública brasileira ao longo da história vivenciou três principais modelos de gestão: patrimonial, burocrática e gerencial. Sendo que, a Gestão Patrimonial vigorou até a independência do Brasil, assumindo a partir de então a Gestão Burocrática que passou por sua primeira reforma administrativa durante o governo de Getúlio Vargas que vislumbrou como um marco desse momento a criação do DASP – Departamento Administrativo de Serviço Público.

No decorrer ainda do regime militar, mais precisamente no governo de Castelo Branco, em 1967, houve a segunda Reforma administrativa, nesse ínterim, tal reforma trouxe o Decreto-Lei 200/67 e a criação da Administração indireta. Daí a próxima e última reforma ocorreu no ano de 1995, durante o mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC, instituindo o Plano Diretor, conhecido como PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, e culminando na passagem da Reforma Burocrática para a Gerencial.

### 2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA

O modelo administrativo inicialmente implantado no Brasil foi o patrimonialista que de igual maneira foi largamente difundido nos Estados absolutistas europeus no século XVIII. Tal modelo configura na extensão daquilo que era do governante e o patrimônio público confunde-se com o patrimônio do soberano. Resultado disso fora uma administração formada por funcionários indicados com base na amizade, lealdade e que atendiam aos interesses pessoais dos mesmos. Nas palavras de Faoro (1993)<sup>17</sup>:

O patrimonialismo gera autocracia, especialmente a autocracia autoritária. Isso porque “o poder central, cercado pelo quadro administrativo, comanda a economia, as forças militares, o aparelhamento burocrático, que dele depende pelo recrutamento e pelas retribuições, condicionando ao seu comando os indivíduos, imantados pelo dever de lealdade ao soberano”. Tal sistema se confunde com a história do Brasil, com origem ibérica. O poder público detém a riqueza, a propriedade e os bens particulares, “como se não pertencessem aos particulares, mas a eles estivessem revogavelmente confiados”.

---

<sup>17</sup>FAORO, Raymundo. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. In: **Revista USP**. São Paulo, n° 17, pp. 14-29, 1993, p. 16. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25950/27681>>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

No Brasil, o modelo patrimonialista se estendeu até a década de trinta, porém chegou a coexistir, mesmo que em menor medida, junto aos modelos seguintes de gestão tomada pela Administração Pública.

## 2.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA

Através da transferência de poder para a burguesia, combateu-se a corrupção e o nepotismo característicos do modelo absolutista, além da retirada do governante o controle da máquina estatal. Desta feita, implementou-se o modelo administrativo burocrático, que tinha como marcas principais a impessoalidade, o formalismo, a hierarquia funcional, a profissionalização do servidor, o plano de carreira pública e a noção de poder racional legal. Ao contrário do antigo modelo absolutista, a ideia desse novo modelo era evitar ao máximo a corrupção, por isso, os controles eram rígidos em todos os processos, inclusive o atendimento à população.

Inicialmente a administração burocrática conseguiu atingir sua meta de conter os abusos patrimonialistas, porém a máquina administrativa voltou-se para si mesma e deixou de lado a sua principal função, a de servir à sociedade. Assim, de um lado o modelo burocrático controlava a corrupção e de outro era ineficiente e incapaz de atender adequadamente aos cidadãos. A esse respeito, é bastante pertinente a redação de Luiz Carlos Bresser Pereira<sup>18</sup> (1996):

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Assim, com a mudança do Estado Liberal dos séculos XVIII e XIX para o Estado Social do século XX, verificou-se que além de ineficiente, o modelo burocrático utilizado no Brasil não era capaz de coibir totalmente os abusos e a corrupção como se esperava. Desta feita, entra em crise a administração pública burocrática, que tem início no governo militar.

---

<sup>18</sup>PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *In: Revista do Serviço Público*. São Paulo, ano 47, vol. 120, nº 1, pp. 9-40, jan./abr. de 1996, p. 4. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>>. Acesso em: 18 de julho de 2018.

### 2.3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

O surgimento da Administração Gerencial teve como objetivo reconstruir a administração pública. Tal processo se deu de forma gradativa, primeiramente houve substituição da administração burocrática, seguidamente, após sua conclusão, surgiu o anseio de modernizar o Estado com fim de aumentar sua competitividade ante a globalização econômica. Por fim, ocorre a implementação completa da administração pública gerencial, que voltava-se ao controle dos resultados e excelência no atendimento ao cidadão.

Pode-se considerar que a primeira reforma administrativa se deu através da criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, no ano de 1936, que teve como princípios norteadores a centralização e a hierarquização.

Como consequência do tipo de Administração gerencial, que teve ênfase na qualidade e efetividade dos serviços públicos, percebe-se alguns resultados, tais como: objetivo bem definido para o administrador público, autonomia para o administrador na gestão de recursos públicos e o controle sobre os resultados. Faz-se necessário dizer que o fundamento básico do modelo gerencial é a separação entre a política e administração, dessa forma afirma-se que houve como consequência uma desconsideração política nesse modelo.

Por meio do Plano Diretor, uma série de medidas foi tomada no âmbito do Estado. A meta era substituir a antiga administração formal ou burocrática, por uma administração pública gerencial. Esse modelo baseou-se em conceitos modernos da administração e numa eficiência descentralizada para que assim conseguisse alcançar o cidadão de forma eficaz. Tal redefinição do Estado não envolve mais, portanto, a sua responsabilidade direta pelo desenvolvimento econômico e social do país, mas sim pelo fortalecimento de seu papel como promotor e regulador desse desenvolvimento.

As atividades de produção de bens e serviços foram transferidas pelo Decreto-Lei 200/1967 às autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como a instituição da racionalidade administrativa, planejamento, orçamento, descentralização e controle de resultados como princípios.

As características constantes no modelo Gerencial muito se identificam com as técnicas empregadas pelas empresas privadas, em especial o caráter competitivo e a contenção de gastos, além da eficiência e qualidade dos serviços. Tendo como pilares duas características consideradas revolucionárias, são elas: maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e o deslocamento dos procedimentos meios para os resultados.

Faz-se necessário dizer que por mais que a administração gerencial tenha efetuado um grande avanço dentro da administração pública, ainda permaneceu com algumas características da gestão passada como, por exemplo, a permanência da burocracia e a impregnação do patrimonialismo. Nas palavras de Ribeiro<sup>19</sup>(2018):

A revolução gerencial iniciada com o Decreto-Lei n.200/67 editado pelo governo militar não logra êxito. Um dos fatores primordiais para o insucesso foi a ausência de legitimidade de poder. A falta de segurança jurídica e a concentração de poder político e econômico nas mãos de uma elite que fragiliza a credibilidade do Estado tanto interna quanto junto à comunidade estrangeira, haja vista a concentração econômica advinda da concentração política.

Desse modo, a Reforma Gerencial deu o primeiro passo rumo a uma administração mais célere, eficiente e justa, mas não deixou algumas características das antigas formas de gestão.

### **2.3.1. Terceirização Administrativa**

A origem da terceirização aponta para o momento da Segunda guerra mundial, pois nesta ocasião os Estados Unidos aliaram-se com países europeus para combaterem as forças Nazistas e também ao Japão. Desde então, a demanda por suprimento de armas era intensa, e com isto, precisou-se aprimorar o produto e as técnicas de produção. Nas palavras de Rubens Ferreira de Castro<sup>20</sup>(2000):

Antes da II Guerra Mundial existiam atividades prestadas por terceiros, porém não poderíamos conceituá-las como terceirização, pois somente a partir deste marco histórico é que temos a terceirização interferindo na sociedade e na economia, autorizando seu estudo pelo Direito Social, valendo lembrar que mesmo este também sofre grande aprimoramento a partir de então.

No Brasil, os primeiros indícios do que é hoje a terceirização se deu por volta de 1950, através de grandes empresas multinacionais que adentraram o país com o intuito de sustentar o interesse de preservar a essência de seus negócios.

Já com relação ao emprego da terceirização pela Administração Pública se deu por meio do Decreto-Lei nº 200/67, o instrumento que forneceu a principal base jurídica desse instituto, com previsão em seu art. 10, §7º:

Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a administração procurará desobrigar-se da realização material das tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante

<sup>19</sup>RIBEIRO, op. cit., p. 114.

<sup>20</sup>CASTRO, Rubens Ferreira de. **A terceirização no Direito do Trabalho**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 75.

contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os cargos da execução.

Apesar disto, até meados de 2018, a terceirização, só era permitida para atividades-meio. Em decisão recente, na ADPF 324/DF de 29/08/2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que é lícita a terceirização de todas as etapas do processo produtivo, seja meio ou fim. A tese levantada e firmada foi no sentido de que “é lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante”<sup>21</sup>.

Assim, se já se vislumbrava de forma significativa a atuação do setor privado através da terceirização, quando apenas se permitia a realização de atividade-meio, isso foi reforçado com a recente decisão do STF de permitir a terceirização de todas as etapas do processo produtivo. É cabível nesta oportunidade – já que para terceirizar antes se efetua a licitação – ressaltar a alteração legislativa do art. 120 da Lei 8.666/93, pelo Decreto nº 9.412/2018, que veio no sentido de atualizar os valores das modalidades de licitação. Conforme o quadro abaixo:

**Quadro 1 – Alterações nos valores correspondentes às modalidades de licitação**

<b>Antes do Decreto nº 9.412/2018</b>	<b>Após o Decreto nº 9.412/2018</b>
<p><b>I – para obras e serviços de engenharia:</b>  a) na modalidade convite – até R\$ 150 mil;  b) na modalidade tomada de preços – entre R\$ 150 mil e R\$ 1,5 milhão;  c) na modalidade concorrência – acima de R\$ 1,5 milhão.</p>	<p><b>I – para obras e serviços de engenharia:</b>  a) na modalidade convite – até R\$ 330 mil;  b) na modalidade tomada de preços – até R\$ 3,3 milhões;  c) na modalidade concorrência – acima de R\$ 3,3 milhões.</p>
<p><b>II – para compras e serviços não incluídos no inciso I:</b>  a) na modalidade convite – até R\$ 80 mil;  b) na modalidade tomada de preços – entre R\$ 80 mil até R\$ 650 mil;  c) na modalidade concorrência – acima de R\$ 650 mil.</p>	<p><b>II – para compras e serviços não incluídos no inciso I:</b>  a) na modalidade convite – até R\$ 176 mil;  b) na modalidade tomada de preços – até R\$ 1,43 milhão;  c) na modalidade concorrência – acima de R\$ 1,43 milhão.</p>

Fonte:BRASIL, 2018.

### 2.3.2. Decreto-lei nº 200/67

Oriundo da ditadura militar, o Decreto-Lei nº 200/67 é uma das maiores referências

<sup>21</sup>Tal decisão se deu ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 324 e o Recurso Extraordinário (RE) 958252, com repercussão geral reconhecida. In: BRASIL. STF. **STF decide que é lícita a terceirização em todas as atividades empresariais.** 30 de agosto de 2018. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=388429>>. Acesso em: 13 de outubro de 2018.

de consolidação legislativa sobre organização e reforma administrativa. Quando da sua implementação, necessitou de três importantes atuações: ERA (Escritório da Reforma Administrativa), CERAF (Comissão Central da Reforma Administrativa Federal) e Coordenadores da Reforma Administrativa.

O escritório da reforma administrativa (ERA) foi criado pelo Decreto nº 61.383/67 com o objetivo de orientar e coordenar a implantação da reforma. Já a Comissão Central da Reforma Administrativa Federal (CERAF) fora criada para acompanhar os trabalhos de reforma e por fim, os Coordenadores da Reforma Administrativa para promover e acelerar cada ministério. Segundo Wahrlich<sup>22</sup> (1974):

Essa fase de implantação de Reforma Administrativa de 1967 caracterizou-se predominantemente, por um lado, por um esforço de descentralização de atribuições e racionalização de rotinas, que chegou a ser chamada de operação desemperramento.

Algumas características marcantes no Decreto-Lei n. 200/67 são: a instituição dos princípios do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Já com relação à estrutura da administração divide em Indireta e Direta. Quanto aos recursos humanos, expandiu o sistema de mérito e estabeleceu diretrizes para a elaboração de plano de classificação de cargos etc.

Por fim, ressalta-se que a reforma proposta pelo Decreto-Lei nº 200/67 não foi completamente implementada, pois nesse período duas situações cooperaram para isso: a crise do regime militar e a crise econômica mundial.

#### 2.4. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA

A Administração Indireta foi estabelecida pelo Decreto-lei nº 200/67<sup>23</sup> e compreende entidades de personalidade jurídica própria como autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. Importante ressaltar que, com o advento da Lei

---

<sup>22</sup>WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. Reforma Administrativa federal brasileira: passado e presente. *In: Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 8, nº 2, pp. 27-76, 1974, p. 50. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/5965/4625>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

<sup>23</sup>Segundo Pereira (1996): “A reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. O decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática”. *In: PEREIRA*, op. cit., pp. 12-13.

11.107/2005, o Consórcio passou a integrar essa estrutura.

A Administração Pública Indireta, por meio da descentralização, veio trazer diversos benefícios, tais como: a criação de serviços especializados na execução de atividades descentralizadas e a melhoria da qualidade e efetividade dos serviços realizados.

A descentralização, segundo Maria do Carmo Guimarães<sup>24</sup> (2002), é também concebida como estratégia para o estabelecimento de modalidades de parcerias com os setores sociais, assim como de transferência, para o setor privado, da execução de tarefas antes consideradas de competência exclusiva do setor público. Tal concepção se dá pela busca de rejeitar práticas paternalistas de Estado, através da democratização da gestão pública e da eliminação de intermediações burocráticas, proporcionando novas possibilidades institucionais de participação da população na prestação de serviços.

Algumas características são imprescindíveis para se qualificar uma Administração Indireta, além de que todas elas têm capacidade específica para melhorar a execução de determinados serviços, no auxílio do poder público:

**Quadro 2 – Administração indireta e suas principais características**

ENTIDADES	CARACTERÍSTICAS:
AUTARQUIAS	Pessoas jurídicas de direito público que desenvolvem atividade típica de Estado. Criadas por lei. Possuem patrimônio próprio (normalmente transferido pelo ente da Administração Direta), com autonomia financeira. Atuam sem nenhum interesse econômico ou comercial, mas tão somente na busca do interesse coletivo.
FUNDAÇÕES PÚBLICAS	Pessoas jurídicas compostas por patrimônio personalizado que presta atividade não lucrativa e atípica de poder público, mas de interesse coletivo, como educação, cultura, pesquisa e outros, sempre merecedoras de amparo Estatal.
EMPRESAS PÚBLICAS	Engloba as sociedades de economia mista e as empresas públicas que possuem o Estado como controlador acionário. Sua personalidade é de Direito Privado, porém, submete-se em diversas situações a regras e princípios de direito público.
SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA	Capital misto (parte público e privada), devendo a maioria do capital votante estar nas mãos do poder público. Com relação a sua forma societária, é sociedade anônima (S/A).
CONSÓRCIO PÚBLICO COM PERSONALIDADE JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO	Segundo o art 3º da Lei 11.107/05, o Consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.

FONTE: ANDRÉ, 2015.

<sup>24</sup>GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. In: **Organizações & Sociedades**. Salvador, vol. 9, nº 23, pp. 1-17, abril de 2002, p. 3. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/osoc/v9n23/03.pdf>>. Acesso em: 08 de outubro de 2018.

### **2.4.1. Autarquias**

As autarquias têm previsão no artigo 5º, inciso I, do Decreto-lei nº 200/67, com personalidade jurídica, patrimônio e receita própria. Compõem a Administração Indireta e são criadas por lei com execução em uma atividade específica, sujeitando-se à fiscalização do Estado. Sua organização interna ocorre através de decretos que emanam do poder Executivo, de portarias, regimentos ou regulamentos internos.

Por serem consideradas entidades públicas praticam atos administrativos típicos e atípicos, executa licitações e celebra contratos administrativos. Além disso, apresentam responsabilidade objetiva, ou seja, respondem por qualquer dano que seus agentes causarem a terceiros, com amparo no art. 37, § 6º da CRFB.

Com relação ao sistema financeiro aplicado à autarquia são públicos e, portanto, se submete à Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/00. Já com relação aos seus funcionários, estes são considerados servidores públicos, podendo ser estatutário, titulares de cargos públicos ou ocupantes de empregos públicos, conforme a Emenda Constitucional nº 19/98.

No tocante a essa descentralização, que visa à transferência de competências e de funções entre unidades, esferas de governo ou órgãos, é justificada em função da busca por maior eficácia na gestão pública, eliminação de intermediações burocráticas e possibilidade de proximidade com o cidadão proporcionando maior conhecimento de demandas sociais.

Desta forma, a descentralização é apontada como facilitadora da relação usuário/Estado, além de simplificadora e desburocratizadora, permitindo a realização de demandas mais adaptadas às suas especificidades.

### **2.4.2. Fundações Públicas**

A figura da fundação tem previsão no art. 37, XIX, da Carta Magna, que assim dispõe: “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e fundação, cabendo a lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação”.

Tal instituto tem origem no direito privado. Porém, o Estado se utilizou desse conceito para criar as fundações públicas. Nas palavras de Carvalho<sup>25</sup> (2016):

---

<sup>25</sup>CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 3ª Edição. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2016, p. 188.

Se o instituidor da fundação for um particular, o qual realiza destaque de seu patrimônio para a criação da entidade, essa fundação será privada e, nesse caso, submete-se às normas de direito civil, integralmente, não fazendo parte da estrutura da administração pública Indireta (...).

Por sua vez, quando a Fundação é formada pela destinação de um patrimônio público à criação de uma nova pessoa jurídica, então, se está diante de uma fundação pública, que depende de lei específica para sua criação, tem finalidade pública e integra a Administração Indireta do ente instituidor.

Nesse diapasão, as Fundações Públicas de Direito Privado apresentam um regime jurídico híbrido de Direito Privado derogado de normas de Direito público. Portanto, devem fazer licitação, sofrerão fiscalização pelo Tribunal de contas, os empregados públicos não gozam de estabilidade, não têm prazo em dobro nem duplo grau de jurisdição, dentre outros.

### 2.4.3. Empresas Estatais

As empresas Estatais compreendem as empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias, também denominadas de coligadas, que foram criadas para exercer a exploração de atividades econômicas. Segundo a definição proposta pelo Decreto-lei nº 200/67, as empresas estatais são:

Art. 5º *Omissis*

II – Empresa pública – a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

Já a Lei 13.303/16<sup>26</sup>, que disciplina o Estatuto jurídico da Empresa Pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias no âmbito na União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, define separadamente cada uma delas, conforme art 3º e 4º do referido dispositivo legal, como sendo:

Art 3º Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União.

Art 4º Sociedade de economia mista é entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cuja ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta.

---

<sup>26</sup>BRASIL. Presidência da República. **Lei 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm)>. Acesso em: 09 de novembro de 2018.

Necessário ressaltar que mesmo o nome “Empresa” venha compor o nome “Empresas Estatais”, não é correto associar a sua finalidade à obtenção do lucro, pois apesar de ser possível o lucro como consequência de determinada atividade não pode ser o objetivo principal.

Outro fator importante é que a Lei das Estatais também disciplina as licitações e contratos no que se refere às empresas públicas e sociedades de economia mista, independente se for prestadora de serviços públicos ou exploradora de atividade econômica. Consequentemente, não se utiliza a Lei 8.666/93 – que trata de licitações – e sim a lei 13.303/16, salvo quando se tratar de comercialização, prestação ou execução, de forma direta de produtos, serviços ou obras específicas que serão dispensadas de licitação.

No Brasil, uma das primeiras estatais foi o Banco do Brasil, criado em 1808 pela Coroa Portuguesa, sendo que a maior participação do Estado, por meio destas entidades econômicas se deu de forma maior no Governo de Getúlio Vargas, devido à reforma administrativa e ao processo de industrialização.

Segundo Silva<sup>27</sup> (2006) os anos 80 foram marcados pela preocupação em conter o crescimento do número de empresas estatais, desta forma teve papel fundamental o Controle Central da Secretaria de Controle das Empresas Estatais – SEST – como instrumento de combate à inflação pela ação que poderia exercer junto às empresas estatais.

A partir de 2017, o Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>28</sup> celebrou acordo de cooperação com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) para garantir ainda mais o acompanhamento das Estatais. Tais atividades consistem na fiscalização e aplicação da lei, principalmente em relação ao cumprimento da função social de interesse coletivo das empresas. Nas palavras de Gobetti<sup>29</sup> (2010):

(...) apesar de algumas semelhanças, o papel desempenhado pelas estatais no cenário econômico não é o mesmo da década de 1970, pois nos últimos 10 anos, o número de empresas estatais diminuiu, mas uma série de novas rotinas e práticas de

---

<sup>27</sup>SILVA, Waldeck Miqulino da. **Considerações sobre o Controle Externo das Sociedades de Economia Mista e seus fins econômicos**. Brasília, TCU, 2006. 15f. Artigo (Especialização em Direito Público e Controle Externo) – Instituto Serzedello Corrêa, 2006, p. 5. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0ADBFF6D167>>. Acesso em: 08 de novembro de 2018.

<sup>28</sup>FERNANDES, Murilo Jacoby. Empresas têm pouco mais de um mês para se adequar à Lei de Responsabilidade das Estatais. **Resumo DOU**. Brasília, 28 de maio de 2018. Disponível em: <<https://www.resumodou.com.br/empresas-tem-pouco-mais-de-um-mes-para-se-adequar-a-lei-de-responsabilidade-das-estatais/>>. Acesso em: 08 de novembro de 2018.

<sup>29</sup>GOBETTI, Sérgio Wulff. Estatais e ajuste fiscal: uma análise da contribuição das empresas federais para o equilíbrio macroeconômico. *In: Economia e Sociedades*. Campinas, vol. 19, nº 1, pp. 29-58, abril de 2010, p. 3. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-06182010000100002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182010000100002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 09 de novembro de 2018.

governança de empresas de capital aberto foi adotada. Enquanto no passado as estatais já foram utilizadas até mesmo para fins de controle de preços, em anos recentes algumas delas inclusive lucraram muito com o crescimento dos preços, como no caso do Petróleo produzido pela Petrobrás.

Segundo informações oficiais do TCU, a FGV já mapeou 443 estatais no País, nas três esferas de governo: 151 da União, 232 nos Estados e no Distrito Federal e 60 nos municípios. Segue o quadro com as principais características das Estatais:

**Quadro 3 – Estatais e principais características**

<b>CAPITAL</b>	
EMPRESA PÚBLICA	Capital 100% público, ou seja, sem a participação de populares. Ressalte-se que podem participar do capital de uma empresa pública os entes da administração indireta, ainda que possuam personalidade de direito privado, como, por exemplo, outras empresas estatais ou, até mesmo sociedades de economia mista. Ainda assim seu capital será integralmente público, somente não se admitindo o investimentos de particulares na formação do capital.
SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA	Capital misto, parte público e parte privado, devendo a maioria do capital votante estar nas mãos do poder público.
<b>FORMA SOCIETÁRIA</b>	
EMPRESA PÚBLICA	Pode qualquer forma societária admitida em direito, sendo possível a criação destas entidades, inclusive, na forma de sociedade unipessoal.
SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA	Tem forma definida em lei: sociedade anônima

FONTE: CARVALHO, op. cit., p. 196.

### 3. OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS ADVINDOS SOB A ÓTICA DO DIREITO PRIVADO ADMINISTRATIVO NACIONAL

#### 3.1. AS TRANSFORMAÇÕES E TENDÊNCIAS DO DIREITO PRIVADO ADMINISTRATIVO NACIONAL

O direito administrativo é ramo do Direito Público. E sendo este, criado a partir do Direito privado, é que compreendemos que na verdade, o direito administrativo nunca foi tão público assim, que quero dizer é que sempre carregou aspectos do direito privado, até mesmo devido a sua própria gênese. Nas palavras de Bernardo Guimarães<sup>30</sup> (2011):

O Direito Privado emprestou sistematicamente às soluções encontradas naquele ramo jurídico, característica especialmente acentuada na Alemanha. Ainda que em campos restritos (responsabilidade, métodos de organização, relação com funcionários, efeitos da boa-fé, etc) não foram raras as vezes que o Direito Administrativo se abeberou diretamente na fonte do Direito Privado para definir as questões que lhe eram postas.

Observa-se que, atualmente, na fase em que a Administração pública vive, o modelo Gerencial de Gestão, é que surgiu maior abertura para o velho e ao mesmo tempo novo Direito Privado Administrativo. Por que, conforme já foi dito: o direito administrativo teve como base o direito privado e nunca perdeu ou deixou de lado alguns institutos pertencentes ao direito privado. Daí surgem no mínimo dois questionamentos: qual seria a nomenclatura mais apropriada para se mencionar ?Direito Privado Administrativo ou Direito Administrativo Privado?

Cabe mencionar nesta oportunidade que o conceito de “Direito Privado Administrativo” tem sido atribuído a dois teóricos, cujos pontos de partida podem ser considerados diferentes, mas que ainda sim alcançaram um desfecho semelhante: H. J. Wolff e Wolfgang Siebert. Segundo Coxo<sup>31</sup> (2013):

<sup>30</sup>GUIMARÃES, Bernardo Strobel. **O exercício da função administrativa e o direito privado**. São Paulo, USP, 2011. 219f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2011, p. 48. Disponível em: <[http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26032012-111633/publico/Bernardo\\_Strobel\\_Guimaraes\\_DO.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26032012-111633/publico/Bernardo_Strobel_Guimaraes_DO.pdf)>. Acesso em: 08 de novembro de 2018.

<sup>31</sup> COXO, Ana Raquel. **O Direito administrativo privado: contributos para a compreensão do direito suis generis**. Ana Raquel Coxo. Porto, Universidade do Porto, 2013. 94 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Administrativas) – Faculdade de Direito, Universidade do Porto, 2013, p. 10. Disponível em: <<https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/70941/2/24740.pdf>>. Acesso em: 08 de novembro de 2018.

O primeiro fazia enquadrar naquele conceito toda a atividade desenvolvida pela Administração Pública sob forma jurídico-privada, mas tendo em vista a prossecução imediata de fins públicos; o segundo assinalou o efeito de distorção que o interesse público necessariamente inculca nas relações jurídico-privadas em que a Administração participava.

Nas palavras de COXO<sup>32</sup> (2013) o “Direito Privado Administrativo” acaba por traduzir o direito regulador de uma determinada entidade que exerce funções administrativas, é conformado ou até afastado em determinadas circunstâncias, em virtude da necessária aplicação de preceitos e vinculações de Direito administrativo.

Já a expressão “Direito Administrativo Privado” surgiu em Portugal devido a multiplicação de Privatizações no seio da Administração Pública e como forma de intervir no conflito entre o Direito Privado e Direito Administrativo.

Conforme a própria disposição da Administração pública em criar entidades privadas para a satisfação de seus interesses e da sociedade e o próprio fato da administração poder criar entes para o cumprimento de funções administrativas, é que a tendência do Direito administrativo é no sentido de ser “Direito Privado Administrativo”.

Assim, entende-se que a transformação do direito administrativo (público) se dá no sentido que segue o seu alcance e sua apropriação dos institutos do Direito Privado, se próximo do direito privado, privado o direito administrativo fica, portanto, quanto maior abertura a administração pública efetua com o setor privado maior a possibilidade de mesclar o público e o privado.

## 3.2. INSTRUMENTOS JURÍDICOS DESTA NOVA FEIÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

Esta recente feição do direito administrativo brasileiro é basicamente um retorno às suas origens, pois seu nascedouro foi o direito privado. Dessa forma, alguns institutos mesmo concebidos sob essa ótica do Direito Privado Administrativo, são aplicados pela Administração Pública. São eles: as Organizações Sociais, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, as parcerias público privadas e as cooperativas.

### 3.2.1. Organizações Sociais – OS

---

<sup>32</sup>COXO, op. cit., p. 12.

Criadas pela Lei 9.637/98<sup>33</sup>, as Organizações Sociais se destinam a prestação de Serviço Público não exclusivo do Estado, como ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico. São consideradas particulares, mas não apresentam fins lucrativos.

Devido ao interesse em apresentar parcerias para a consecução de atividades de cunho social, recebem auxílio do Estado e por conta disso também se sujeitam a restrições concernentes à fazenda pública. Mas, para se qualificarem como OS, as empresas celebram o chamado Contrato de Gestão, condição necessária para que se habilitem e possam usufruir de algumas prerrogativas, tais como: (i) a destinação de valores públicos, por meio de dotação orçamentária e (ii) a cessão de bens públicos e (iii) servidores estatais. Além das possibilidades das entidades poderem receber bens públicos, com a devida permissão de uso.

No Acórdão da ADI 1923/DF<sup>34</sup>, o STF considerou que o contrato de Gestão teria características de Convênio e assim o definiu:

A figura do contrato de gestão configura hipótese de convênio, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados: a realização de serviços de saúde, educação, cultura, desporto e lazer, meio ambiente e ciência e tecnologia, razão pela qual se encontram fora do âmbito de incidência do art. 37, XXI, da CF.

Algumas características permeiam tal contrato, são elas: (i) validade por até cinco anos, (ii) repasse até o quinto dia útil do mês, (iii) prestação de contas de como o recurso foi utilizado, (iv) apresenta regulamento próprio para compras e (v) contratação de pessoal, entre outros.

Ainda sim, as Organizações Sociais apresentam alguns desafios a serem superados, quais sejam, a insegurança jurídica dos contratos (sustentação das entidades), aumento de OS sem experiência e inidôneas, seleção de OS pelo menor custo (com implicações na qualidade assistencial), restrição da autonomia e falta de gestores públicos qualificados para o planejamento, monitoramento, avaliação e controle.

### **3.2.2. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP**

<sup>33</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccIVIL\\_03/leis/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccIVIL_03/leis/L9637.htm)>. Acesso em: 08 de novembro de 2018.

<sup>34</sup>BRASIL. STF. **ADI 1.923/DF**. Relator: Ministro Ayres Brito. Data de julgamento: 16 de abril de 2015. Plenário, p. 4. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto\\_\\_ADI1923LF.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto__ADI1923LF.pdf)>. Acesso em: 16 de novembro de 2018.

As OSCIP seguem quase na mesma direção das Organizações Sociais. Não visam fins lucrativos e também desenvolvem atividades de cunho social e não exclusivo do Estado. Diferente das OS, que se dão por contrato de Gestão, as OSCIP celebram termos de parcerias, precedidos de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, que obedecem algumas cláusulas obrigatórias no que se refere ao objeto, na definição de metas, avaliação de desempenho, previsão de receitas e despesas e obrigações, incluindo a de publicação na imprensa oficial do município, do Estado ou da União<sup>35</sup>.

Outro dado importante a respeito das OSCIP é com relação à destinação de valores públicos às instituições privadas que se dá mediante dotação orçamentária, isto é, com a devida previsão de sua despesa em orçamentos públicos. Segundo Carvalho<sup>36</sup> (2016), “para a celebração do termo de parceria, não há necessidade de realização de procedimento licitatório, haja vista o vínculo ter natureza jurídica de convênio”.

**Quadro 4 – Diferenças entre OS e OSCIP**

	<b>OS</b>	<b>OSCIP</b>
<b>Vínculo jurídico</b>	Contrato de Gestão	Termo de parceria
<b>Entidade</b>	Em regra <i>ad hoc</i> (criada para aquele fim)	Preexistente à qualificação
<b>Objetivo</b>	Privatizar a Administração	Parceria para prestação de Serviço Social
<b>Qualificação</b>	Ato discricionário	Ato vinculado
<b>Participação na Entidade</b>	Exigência de representantes do Poder Público no Conselho de Administração	Não há exigência de representação do Poder público

FONTE: CAETANO, s/a<sup>37</sup>.

### 3.2.3. Parceria Público Privada– PPP

O termo “parceria”, segundo o dicionário Aurélio<sup>38</sup>, significa relação de colaboração entre duas ou mais pessoas com vista à realização de um objetivo comum. No Brasil, tais parcerias sempre existiram, porém de forma mais comum entre os entes federativos, por meio de Convênios e Consórcios. Já com vistas a Parcerias público-privadas têm forte ligação com

<sup>35</sup>KUSER, Heitor. Parcerias com OSCIPS: não é tudo que é permitido. In: **II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 45: Parcerias com a sociedade: a experiência**. Realizado em Brasília: 06, 07 e 08 de maio de 2009. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/PARCIAS-COM-OSCIPS-N%C3%83O-%C3%89-TUDO-QUE-%C3%89-PERMITIDO.pdf>>. Acesso em: 16 de novembro de 2018..

<sup>36</sup>CARVALHO, op. cit., p. 699.

<sup>37</sup> CAETANO, Emerson. **O terceiro setor e a Administração Pública: um estudo sobre os entes de cooperação ou entidades paraestatais**. Brasília: Gran Cursos Online, s/a. Disponível em: <<https://oab.grancursosonline.com.br/o-terceiro-setor-e-administracao-publica>>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

<sup>38</sup> PARCERIA. **Dicionário do Aurélio** (online). 2018. Disponível em: <<https://dicionariodoaurelio.com/parceria>>. Acesso em: 06 de novembro de 2018.

a busca pelo Estado de promover o desenvolvimento social e tecnológico que muitas vezes é restrita devido à própria limitação do ente federativo, por abarcar diversas demandas, quanto pela escassez de recursos.

Segundo Marinela<sup>39</sup>(2007, p.484) a PPP é:

Um acordo firmado entre a Administração Pública e a pessoa do setor privado, com o objetivo de implantação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do poder público e compartilhamento dos riscos e dos ganhos entre os pactuantes. Trata-se de uma espécie de concessão de serviço público denominada concessão especial.

Já nas palavras de Di Pietro<sup>40</sup>:

É o contrato administrativo de concessão que tem por objeto a execução de serviço público, precedida ou não de mão de obra, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público.

Independente dos tipos de conceito atribuído as PPPs, algumas características são peculiares tais como: (i) a possibilidade de financiamento pelo setor privado, pois o poder público não dispõe de forma integral os recursos financeiros, bem como, (ii) o compartilhamento dos riscos, gerando a responsabilidade solidária do Estado e do ente privado. Além disso, há segundo a lei 11.079/04<sup>41</sup>, diretrizes que regem essa parceria, como por exemplo, a responsabilidade fiscal, a necessidade de eficiência no cumprimento de atividades e o respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços, entre outros.

### **3.2.4. Lei das cooperativas (Lei nº 5.764/71)**

A lei nº 11.079/04 também prevê benefícios para o parceiro privado, do contrário, não haveria interesse em firmar contratos com o ente público. São eles: (i) a vinculação das receitas dos entes e órgãos do Poder Público, (ii) a instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei e a (iii) contratação de seguro-garantia junto a companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público.

<sup>39</sup>MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo Moderno*. vol I, 3ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2007, p. 484.

<sup>40</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 308.

<sup>41</sup>BRASIL. Presidência da República. **Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm)>. Acesso em: 08 de novembro de 2018.

A cooperativa é sociedade de pessoas, com forma e natureza jurídica própria e, independentemente de seu objeto, a Lei (parágrafo único, art. 982, CC/2002) a classifica como sociedade simples, não sujeita à falência. É constituída para prestar serviços em proveito dos associados (art. 4º da Lei 5.764/71<sup>42</sup>), sem finalidade lucrativa. *In verbis*:

Art 4º As cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídicas próprias, de natureza civil, não sujeitas à falência, constituídas para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades pelas seguintes características:

- I – adesão voluntária, com número ilimitado de associados, salvo impossibilidade técnica de prestação de serviços;
- II – variabilidade do capital social representado por cotas- partes;
- III – limitação no número de quotas partes do capital para cada associado, facultado, porém, o estabelecimento de critérios de proporcionalidade, se assim for mais adequado para o cumprimento dos objetivos sociais;
- IV – inacessibilidade das quotas partes do capital a terceiros, estranhos à sociedade;
- V – singularidade de voto, podendo as cooperativas centrais, federações e confederações de cooperativas, com exceção das que exerçam atividade de crédito, optar pelo critério de proporcionalidade;
- VI – quorum para funcionamento e deliberação de Assembléia Geral baseado no número de associados e não no capital;
- VII – retorno das sobras líquidas do exercício, proporcionalmente às operações realizadas pelo associado, salvo deliberação em contrário da Assembléia Geral;
- VIII – indivisibilidade dos fundos de Reserva e de Assistência Técnica Educacional e Social;
- IX – neutralidade política e indiscriminação religiosa, racial e social;
- X – prestação de assistência aos associados, e, quando previstos nos estatutos aos empregados da cooperativa;
- XI – área de admissão de associados limitada às possibilidades de reunião, controle, operações e prestações de serviços.

Importante ressaltar que as sociedades cooperativas são regidas por princípios próprios e de forte conteúdo axiológico que as diferenciam dos demais sistemas jurídicos. Contudo, as cooperativas podem normalmente participar de licitações e fechar contrato com a administração pública. Segundo o art. 4º da Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008<sup>43</sup>:

Art. 4º A contratação de sociedades cooperativas somente poderá ocorrer quando, pela sua natureza, o serviço a ser contratado evidenciar:

- I - a possibilidade de ser executado com autonomia pelos cooperados, de modo a não demandar relação de subordinação entre a cooperativa e os cooperados, nem entre a Administração e os cooperados; e
- II - a possibilidade de gestão operacional do serviço for compartilhada ou em rodízio, onde as atividades de coordenação e supervisão da execução dos serviços, e

<sup>42</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 5.674, de 16 de dezembro de 1971**. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5764.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5764.htm)>. Acesso em: 08 de novembro de 2018.

<sup>43</sup>BRASIL. TCU. **Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008**. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/417-instrucao-normativa-n-02-de-30-de-abril-de-2008>>. Acesso em: 05 de novembro de 2018.

a de preposto, conforme determina o art. 68 da Lei nº 8.666, de 1993, sejam realizadas pelos cooperados de forma alternada, em que todos venham a assumir tal atribuição.

As cooperativas restarão impossibilitadas de participar do certame somente quando evidenciada qualquer situação contrária ao que preconiza o dispositivo supracitado.

Ainda reforçando tal entendimento, tem-se o acórdão 22/2003<sup>44</sup>, do Relator Benjamin Zymler, que traz o seguinte enunciado: “É irregular a vedação à participação de cooperativas em procedimento licitatório, ressalvados os casos em que o objeto social destas seja incompatível com o objeto do certame respectivo”.

Assim, o Estado possui mais uma ferramenta na busca de desempenhar a Administração Pública Gerencial, através das cooperativas, podendo, portanto, prestarem serviços aos não associados, desde que precedido de licitação.

### 3.3. OS PRÓS E CONTRAS DESTA NOVA FEIÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

A distinção entre público e privado é notadamente uma herança do Direito Romano que defendeu a necessidade de um conjunto de regras próprias para o Estado e a não submissão do Estado ao Direito Comum, no entanto, a partir do século XX, expressivas mudanças passaram a envolver o setor econômico, social, político, dentre outros. Resultando, portanto, em uma crise da visão autoritária que dividia e separava o público do privado. Nas palavras de Lima<sup>45</sup> (2012):

(...) vivemos, hoje, um processo denominado de difusão administrativa. Este processo é caracterizado pelo desaparecimento das linhas divisórias clássicas entre o público e o privado, pelo término da monopolização pelo Estado dos interesses coletivos frente à sociedade civil e pela multiplicidade de entes administrativos autônomos, gerando uma Administração Pública policêntrica.

Desta feita, por não mais existirem as barreiras que antes se davam de forma rígida entre o público e o privado, é que facilitou o caminhar para essa tendência do “Direito privado

<sup>44</sup> BRASIL. TCU. **Acórdão 22/2003**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Data de Julgamento: 22/01/2003. Plenário. Disponível em:

<[https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#!/detalhamento/12/\\*/?KEY:JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-34318/DTRELEVANCIA%2520desc/false/1](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#!/detalhamento/12/*/?KEY:JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-34318/DTRELEVANCIA%2520desc/false/1)>. Acesso em: 05 de novembro de 2018.

<sup>45</sup> LIMA, Gustavo Augusto Freitas de. Direito Administrativo: entre o público e o privado. In: **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 17, nº 3414, 05 de novembro de 2012 (online). Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22945>>. Acesso em: 24 de novembro de 2018.

administrativo”, mas ainda há expressiva demanda daqueles que não apoiam essa mudança, pois conferem seu entendimento no seguinte aspecto: por ser o direito privado ligado a princípios como de autonomia e livre iniciativa, há uma forte possibilidade de ser candidato a ilegalidades e diversas irregularidades.

Por outro viés, há os que entendem ser necessária e bastante viável a “fuga para o direito privado”, pois tais instrumentos surgem como forma de colaboração para que o Estado ofereça efetivamente a consecução de serviços públicos.

Assim, compete dizer que por mais que ainda existam críticas ao uso de um regime híbrido, isto é, aquele que se utiliza tanto do público quanto do privado, a bem verdade é que a atual gestão da administração pública Gerencial enxerga ser isto algo facilitador para a consecução dos serviços das quais é responsável, tendo em vista os regimes anteriores que não demonstraram tanta eficiência.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo do Brasil Colônia aos dias atuais, portanto em cada fase histórica, é possível notar a presença da Administração pública, mesmo que, em alguns períodos, de forma não organizada e outros, completamente sistematizada. Fato é que passou por profundas transformações e reformas para que chegasse ao mais atual grau de desenvolvimento, a fase Gerencial.

O gerencialismo se deu graças aos avanços tecnológicos da nova organização política e econômica, pois só assim haveria possibilidades de um efetivo desenvolvimento. Desta feita, o Estado se faz parecer uma grande empresa cuja destinação de serviços é direcionada para “clientes”, isto é, os cidadãos.

É na fase Gerencial que se torna possível identificar com mais clareza essa abertura para o Direito Privado, e por isso, alguns teóricos como Di Pietro (2006;2013) e Coxo (2013), conferem termos como “Direito Privado Administrativo” e “a fuga para o direito privado” a essa tendência que o direito administrativo, ramo do Direito público, tem apresentado, tendo em vista os institutos jurídicos advindos do Direito Privado, como as Organizações Sociais (OS), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), as Parcerias Público Privadas (PPP) e as Cooperativas.

Tais institutos trouxeram maior contato com o cidadão, pois, nas fases passadas de gestão da Administração pública, havia a extrema burocracia e rigidez, ambas características da fase Burocrática.

Outro aspecto relevante e que também pode estar associado ao “Direito privado administrativo” é a ligação com a construção do direito administrativo, pois o mesmo tomou como base o Direito Civil, ramo do direito Privado.

Somada a essas hipóteses para a formação do “Direito Privado Administrativo”, seria o processo de difusão administrativa, isto é, o desaparecimento das linhas divisórias clássicas entre o público e o privado, pelo término da monopolização pelo Estado dos interesses coletivos frente à sociedade civil.

Assim, três vertentes podem explicar e até se complementarem no que se refere a esse “Direito Sui Generis” que é o Direito Privado Administrativo: a atual fase de gestão que propõe maior abertura aos institutos do Direito Privado, a ligação com a construção base do

Direito Administrativo com o direito civil e a quebra da rigidez das definições público e privado, advindos do processo de difusão administrativa.

Portanto, é fundamental compreender a evolução do Direito Administrativo e notar que a visão autoritária que dividia e separava o público do privado não é mais enrijecida, ao contrário, passou por processo de difusão, a qual é ventilada conforme a necessidade da Administração pública pelos institutos do Direito privado.

## REFERÊNCIAS

ANDRÉ, Felipe Palacio Santo. **Breve estudo sobre a administração pública indireta no ordenamento jurídico pátrio**. JusBrasil, 2015. Disponível em: <<https://fepalacio.jusbrasil.com.br/artigos/224929518/breve-estudo-sobre-a-administracao-publica-indireta-no-ordenamento-juridico-patrio>>. Acesso em: 06 de outubro de 2018.

ARAÚJO, Edmir Netto. O direito administrativo e sua história. *In*: **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**. São Paulo, vol. 97, pp. 147-166, 2000. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67460/70070>>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

BERNARDES, Luana. Doutrina Monroe. **Portal R7**. Seção Todo Estudo, sem data. Disponível em: <<https://www.todoestudo.com.br/historia/doutrina-monroe>>. Acesso em: 05 de setembro de 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 61.383, de 19 de setembro de 1967**. Organiza o Escritório de Reforma Administrativa, regulamenta os artigos 148, § 2º e 153 do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-61383-19-setembro-1967-402636-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 08 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018**. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.impresanacional.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/26370034/do1-2018-06-19-decreto-n-9-412-de-18-de-junho-de-2018-26369935](http://www.impresanacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/26370034/do1-2018-06-19-decreto-n-9-412-de-18-de-junho-de-2018-26369935)>. Acesso em: 08 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 08 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 08 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.674, de 16 de dezembro de 1971**. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5764.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5764.htm)>. Acesso em: 08 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm)>. Acesso em: 08 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm)>. Acesso em: 08 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm)>. Acesso em: 08 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm)>. Acesso em: 08 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm)>. Acesso em: 09 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 09 de novembro de 2018.

BRASIL. STF. **ADI 1.923/DF.** Relator: Ministro Ayres Brito. Data de julgamento: 16 de abril de 2015. Plenário. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto\\_\\_ADI1923LF.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto__ADI1923LF.pdf)>. Acesso em: 16 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **STF decide que é lícita a terceirização em todas as atividades empresariais.** 30 de agosto de 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=388429>>. Acesso em: 13 de outubro de 2018.

BRASIL. TCU. **Acórdão 22/2003.** Relator: Ministro Benjamin Zyler. Data de Julgamento: 22/01/2003. Plenário. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/12/\\*/KEY:JURISPRUDEN](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/12/*/KEY:JURISPRUDEN)>

CIA-SELECIONADA-34318/DTRELEVANCIA%2520desc/false/1>. Acesso em: 05 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008**. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/417-instrucao-normativa-n-02-de-30-de-abril-de-2008>>. Acesso em: 05 de novembro de 2018.

CAETANO, Emerson. **O terceiro setor e a Administração Pública**: um estudo sobre os entes de cooperação ou entidades paraestatais. Brasília: Gran Cursos Online, s/a. Disponível em: <<https://oab.grancursosonline.com.br/o-terceiro-setor-e-administracao-publica>>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

CASTRO, Flávia Lages de. **História do Direito Geral e Brasil**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CASTRO, Rubens Ferreira de. **A terceirização no Direito do Trabalho**. São Paulo: Malheiros, 2000.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 3ª Edição. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2016.

CAVALCANTI, Francisco Queiroz Bezerra. Contexto Histórico do Direito Administrativo Brasileiro e os Atos Administrativos. *In: Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife*. Recife, vol. 84, pp. 339-394, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/356/300>>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

COXO, Ana Raquel. **O Direito administrativo privado**: contributos para a compreensão do direito *suis generis*. Ana Raquel Coxo. Porto, Universidade do Porto, 2013. 94 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Administrativas) – Faculdade de Direito, Universidade do Porto, 2013, p. 10. Disponível em: <<https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/70941/2/24740.pdf>>. Acesso em: 08 de novembro de 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direito Privado Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013.

FAORO, Raymundo. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. *In: Revista USP*. São Paulo, n° 17, pp. 14-29, 1993. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25950/27681>>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

FERNANDES, Murilo Jacoby. Empresas têm pouco mais de um mês para se adequar à Lei de Responsabilidade das Estatais. **Resumo DOU**. Brasília, 28 de maio de 2018. Disponível em: <<https://www.resumodou.com.br/empresas-tem-pouco-mais-de-um-mes-para-se-adequar-a-lei-de-responsabilidade-das-estatais/>>. Acesso em: 08 de novembro de 2018.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Estatais e ajuste fiscal: uma análise da contribuição das empresas federais para o equilíbrio macroeconômico. *In: Economia e Sociedades*. Campinas, vol. 19, nº 1, pp. 29-58, abril de 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-06182010000100002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182010000100002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 09 de novembro de 2018.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. **O exercício da função administrativa e o direito privado**. São Paulo, USP, 2011. 219f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2011. Disponível em: <[http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26032012-111633/publico/Bernardo\\_Strobel\\_Guimaraes\\_DO.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26032012-111633/publico/Bernardo_Strobel_Guimaraes_DO.pdf)>. Acesso em: 08 de novembro de 2018.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. *In: Organizações & Sociedades*. Salvador, vol. 9, nº 23, pp. 1-17, abril de 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/osoc/v9n23/03.pdf>>. Acesso em: 08 de outubro de 2018.

KUSER, Heitor. Parcerias com OSCIPS: não é tudo que é permitido. *In: II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 45: Parcerias com a sociedade: a experiência*. Realizado em Brasília: 06, 07 e 08 de maio de 2009. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/PARCIAS-COM-OSCIPS-N%C3%83O-%C3%89-TUDO-QUE-%C3%89-PERMITIDO.pdf>>. Acesso em: 16 de novembro de 2018.

LIMA, Gustavo Augusto Freitas de. Direito Administrativo: entre o público e o privado. *In: Revista Jus Navigandi*. Teresina, ano 17, nº 3414, 05 de novembro de 2012 (online). Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22945>>. Acesso em: 24 de novembro de 2018.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo Moderno**. Vol I. 3ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2007.

MEIRELLE, Hely Lopes; ALEIXO, Délsio Balestero; BURLE FILHO; José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MEZAROBBA, Glenda. Entre reparações, meias verdades e impunidade: o difícil rompimento com o legado da ditadura no Brasil. *In: SUR – Revista internacional de Direitos Humanos*. São Paulo, vol. 07, nº 13, pp. 7-25, dez. de 2010. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/entre-repara%C3%A7%C3%B5es-meias-verdades-e-impunidade-o-dif%C3%ADcil-rompimento-com-o-legado-da-ditadura>>. Acesso em: 19 de agosto de 2018.

PARCERIA. **Dicionário do Aurélio** (online). 2018. Disponível em: <<https://dicionariodoaurelio.com/parceria>>. Acesso em: 06 de novembro de 2018.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. *In: Revista do Serviço Público*. São Paulo, ano 47, vol. 120, nº 1, pp. 9-40, jan./abr. de 1996. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>>. Acesso em: 18 de julho de 2018.

RIBEIRO, Gláucia Maria de Araújo. **O Sistema Único de Saúde ante as perspectivas da terceirização administrativa**. Rio de Janeiro, UERJ, 2018. 261f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Instituto de Medicina Social, 2018.

SILVA, Waldeck Miqulino da. **Considerações sobre o Controle Externo das Sociedades de Economia Mista e seus fins econômicos**. Brasília, TCU, 2006. 15f. Artigo (Especialização em Direito Público e Controle Externo) – Instituto Serzedello Corrêa, 2006. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0ADBFF6D1673>>. Acesso em: 08 de novembro de 2018.

SOUZA, Isabela. Fascismo: 5 pontos para entender o conceito. **Politize!**. 14 de março de 2017. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/fascismo-entenda-o-conceito/>>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. Reforma Administrativa federal brasileira: passado e presente. *In: Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 8, nº 2, pp. 27-76, 1974. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/5965/4625>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.