

EIXO 3 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Disciplina: D 3.3 – Fundamentos do Direito Público (20h)
(Aula 4: Parcerias na Administração Pública)

Professores: Eduardo Xavier e Wellington Márcio Kubliskas

6 a 8 de fevereiro de 2012

PAINEL IV



Parcerias na Administração Pública

EDUARDO XAVIER
WELLINGTON MÁRCIO KUBLISCKAS

Introdução



- **Administração unilateral x Administração Consensual;**
- **Administração consensual:** Utilização de métodos e técnicas negociais no âmbito da Administração Pública, que podem envolver a participação de órgãos e entidades públicas, bem como a sua interação com organizações de finalidade lucrativa (setor privado) ou desprovidas de finalidade lucrativa (Terceiro Setor).
- **Fatores condicionantes:**
 - ✓ Necessidade de legitimação democrática da atuação do Estado;
 - ✓ Necessidade do atendimento de interesses públicos cada vez mais amplos e complexos em um quadro de limitação orçamentária do Estado;
 - ✓ Fortalecimento dos grupos de pressão e grupos de interesse;
 - ✓ Proximidade entre Estado e Sociedade (plural e heterogênea);
 - ✓ Exigência de racionalidade, modernização e simplificação da atividade administrativa, facilitada pelo consenso.
- **Instrumentos da Administração Consensual:**
 - ✓ Contratualização administrativa; e
 - ✓ Concertação administrativa;



Contratualização da Administração Pública



Parcerias público-públicas

Contrato de Gestão/Contrato de Autonomia



- **Fundamento constitucional:** art. 37, § 8º: “A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: (i) o prazo de duração do contrato; (ii) os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; e (iii) a remuneração do pessoal”
- **Contrato de Autonomia (Anteprojeto de Lei da Administração Pública):**
 - Fixação de metas a serem atingidas pelo órgão ou entidade controlado;
 - Outorga de maior autonomia gerencial, orçamentária e financeira, para facilitar a consecução das metas e melhorar a eficiência;
 - Controle de resultados, que facilitará a verificação do cumprimento das metas;
- **Flexibilidade e autonomias especiais (exemplos):**
 - Procedimentos simplificados de contratação;
 - Autorização para a concessão de bônus aos servidores vinculados ao desempenho;
 - Regras orçamentárias:
 - ✦ Simplificação da programação orçamentária (no caso dos órgãos e autarquias);
 - ✦ Equiparação às empresas não dependentes mediante a concessão de dotação global (no caso das empresas dependentes);

Consórcios Públicos

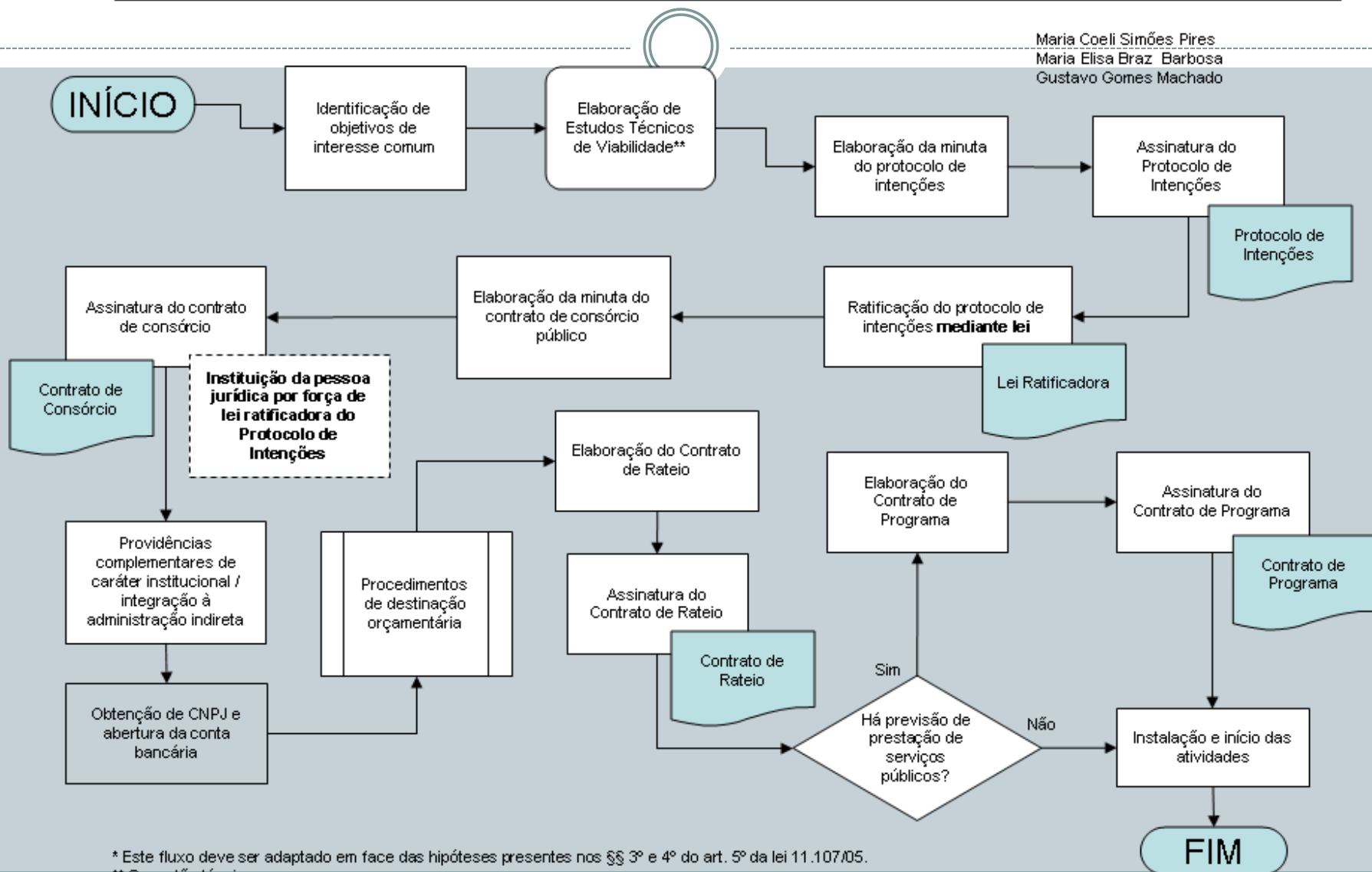


- **Histórico:** Consórcios intermunicipais;
- **Fundamento jurídico:** (i) art. 241 CF; (ii) Lei n.º 11.107/05; e (iii) Decreto n.º 6.017/07;
- **Procedimento:** Vide organograma;
- **Características:**
 - Possibilidade de instituição de pessoa jurídica ‘*multifederativa*’: **(a)** associação pública (autarquia) ou **(b)** pessoa jurídica de direito privado (empresa estatal);
 - Instituição de novos arranjos contratuais:
 - (a)** Protocolo de intenções;
 - (b)** Contrato de consórcio;
 - (c)** Contrato de rateio;
 - *Tribunal de Contas:* Representante do consórcio (global) + cada tribunal de contas (repasse);
 - (d)** Contrato de programa: Gestão associada de serviços públicos;
- **Possibilidades/ramos de atuação:**
 - (i) gestão associada de serviços públicos (ex. saneamento, transportes); (ii) prestação de serviços, execução de obras e fornecimento de bens aos entes consorciados (ex. serviços de irrigação); (iii) estabelecimento de escolas e hospitais; (iv) compartilhamento de equipamentos (ex. aparelhos hospitalares); (v) realização de licitações conjuntas (ganho de escala); (vi) instituição de escolas de governo; etc
- **Vantagens:**
 - Planejamento estratégico conjunto e estabelecimento de sinergias entre programas estaduais e municipais;
 - Integração operacional e tarifária (ex. serviços de transportes);
 - Ganhos de escala na gestão de atividades públicas e otimização na aplicação dos recursos materiais e financeiros;
 - Facilidade na obtenção de financiamentos para investimentos;

Estruturação de um consórcio público sob a forma de associação pública

- Lei nº 11.107/05 e Decreto nº 6.017/07 – Regra Geral*

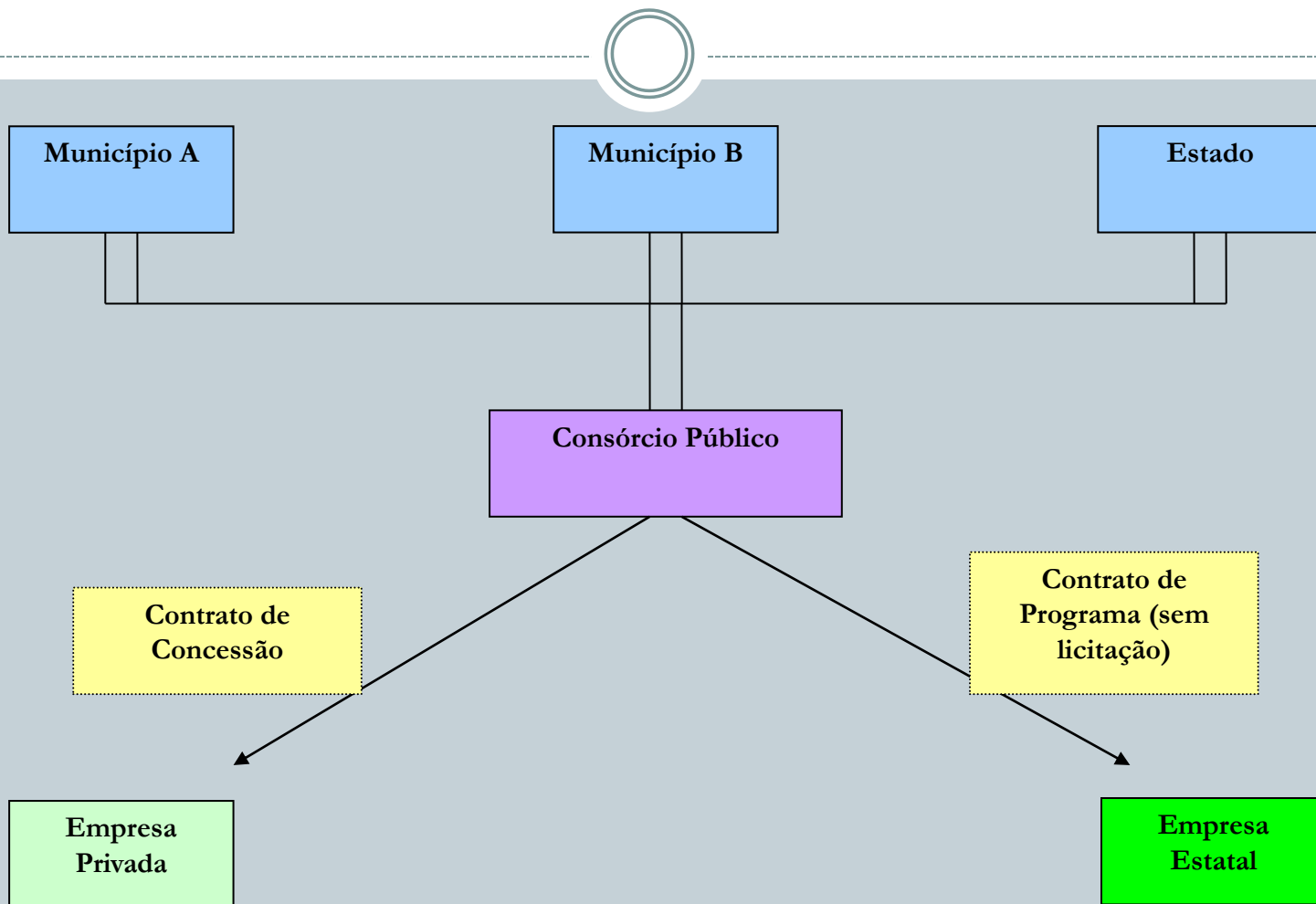
Maria Coeli Simões Pires
 Maria Elisa Braz Barbosa
 Gustavo Gomes Machado



* Este fluxo deve ser adaptado em face das hipóteses presentes nos §§ 3º e 4º do art. 5º da Lei 11.107/05.

** Sugestão técnica.

Consórcios Públicos: Gestão Associada de Serviços Públicos



Consórcios Públicos: Exemplos Práticos



- **Consórcio Grande Recife:**

- *Abrangência:* Estado de Pernambuco, Recife e Olinda;
- *Empresa pública intermunicipal:* Gerencia 2.700 ônibus (18 empresas concessionárias e permissionárias) em 385 linhas de ônibus;
- *Atendimento:* 25 mil viagens por dia (1,8 milhão de passageiros);
- *Principais funções:*
 - ✦ Planejar e gerir o STPP/RMR;
 - ✦ Contratar os serviços de transportes, através de licitação pública;
 - ✦ Regulamentar as atividades concedidas;
 - ✦ Fiscalizar e atualizar os contratos de concessão;

- **Autoridade Pública Olímpica - APO:**

- *Medida Provisória n.º 489/10:* Autoriza a União a integrar consórcio público denominado Autoridade Pública Olímpica - APO, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, cujos objetivos são: **(a)** coordenar a preparação e realização dos Jogos Olímpicos de 2016; e **(b)** administrar a execução e a fiscalização das obras e serviços necessários à realização dos Jogos Olímpicos de 2016;
- *Lei 12.396/11:* Ratifica o protocolo de intenções firmado entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, na forma do Anexo, para criação de consórcio público, sob a forma de autarquia em regime especial, denominado Autoridade Pública Olímpica - APO.



Parcerias público-privadas

Contratos administrativos e convênios



➤ Convênios Administrativos (art. 116 da Lei n.º 8.666/93)

- Art. 116 da Lei n.º 8.666/93: Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.
- A celebração de convênio pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:
 - I - identificação do objeto a ser executado;
 - II - metas a serem atingidas;
 - III - etapas ou fases de execução;
 - IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;
 - V - cronograma de desembolso;
 - VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;
 - VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

Concessões, permissões e autorizações de serviços públicos



- **Fundamento Constitucional:** Art. 175 e Art. 21, XI e XII da CF/88;
- **Fundamento Legal:** Lei Federal n.º 8.987/95 e leis setoriais;
- **Tipos de outorga:** (i) concessão; (ii) concessão de serviço público precedida da execução de obra pública; (iii) permissão; (iv) autorização;
- **Prerrogativas e sujeições;**
- **Política tarifária:**
 - Regime tarifário: Pagamento de tarifas pelos usuários;
 - Equilíbrio econômico-financeiro – reajuste e revisão;
 - Fontes alternativas de recursos;
- **Subconcessão, subcontratação e transferência da concessão;**
- **Direitos emergentes e ‘step in rights’;**
- **Arbitragem (art. 23-A);**
- **Bens reversíveis;**
- **Intervenção na prestação dos serviços públicos;**
- **Formas de rescisão:** (i) encampação; (ii) caducidade; (iii) rescisão judicial;

Parcerias Público-Privadas



- **Fundamento Legal:** Lei Federal n.º 11.079/04 e leis estaduais/municipais
- **Características:**
 - Possibilidade de pagamento de tarifa pelo Poder Público;
 - Remuneração variável de acordo com o desempenho;
 - Possibilidade de imposição de penalidades para a administração pública;
 - Repartição objetiva de riscos e vantagens entre o Poder Público e o parceiro privado;
 - Sistema de garantias para o Poder Público, para o particular e para os financiadores do projeto;
 - ✦ Ex. Fundo Garantidor; contratação de seguro-garantia; “step in rights”;
- **Modalidades:**
 - *Concessão Patrocinada:* é a concessão de serviços ou de obras públicas que envolve, contraprestação pecuniária do parceiro público adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários;
 - ✦ Depende de autorização legislativa nas hipóteses em que a contraprestação pelo Poder Público ultrapassa 70% da remuneração;
 - *Concessão Administrativa:* é o contrato de prestação de serviços de que a Administração é a usuária direta ou indireta (ex. obra ou fornecimento e instalação de bens);
- **Limitações:** Não é admitida a adoção de PPPs em contratos:
 - Cujo valor seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);
 - Cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou
 - Que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública;
- **Limitações ao endividamento público:**

Art. 22. A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subsequentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

Art. 28. A União não poderá conceder garantia e realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 3% (três por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 3% (três por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios

Concessão Patrocinada: Metrô SP



- **Linha 4 – Metrô SP:** 1ª fase: Obras civis (investimento público); 2ª fase: Material rodante e operação (PPP);
- **Objeto:** (i) investimentos em material rodante e sistemas de sinalização, de comunicação móvel de voz e dados, de controle do pátio e de controle e supervisão centralizado; e (ii) operação, pelo prazo de 30 anos, dos serviços de transporte de passageiros da Linha 4 – Amarela, em toda sua extensão;
- **Remuneração:**
 - A “tarifa de remuneração” é fixada no contrato (R\$ 2,08), com base na demanda estimada;
 - (a) Passageiro exclusivo: 100% da tarifa para o parceiro privado;
 - (b) Passageiros integrados (Metrô, CPTM): repartição da tarifa em 50% para o concessionário da Linha 4;
 - (c) Gratuidades: ressarcimento integral pelo Estado;
 - Haverá redução na receita do parceiro privado, caso este não atinja os indicadores de desempenho definidos, limitada a 80% da receita.
 - Contraprestação pecuniária: Entre zero e R\$ 120 milhões (48 meses);
- **Repartição dos Riscos:**
 - *Demanda:* Demanda inicial prevista de 705 mil passageiros/dia;
 - ✦ Variação de até +/- 10% da demanda projetada: risco do negócio;
 - ✦ Variação acima de +/- 10% da demanda projetada: reequilíbrio econômico financeiro;
 - *Cambial:* Será permitido a recomposição do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, limitado a 50% do impacto cambial;
 - *Construção:* Risco da obra civil não estar pronta de acordo com o cronograma ou não atender às especificações projetadas (execução da garantia);
 - ✦ Risco assumido pelo Poder Público;

Concessão Administrativa: Sistema de Arrecadação Integrada



- **Objetivo:** Utilização de um mesmo meio de pagamento para as viagens realizadas no sistema metroferroviário, nos ônibus intermunicipais, nos ônibus municipais paulistanos e nos ônibus municipais dos municípios vizinhos que posteriormente decidirem aderir ao sistema, criando condições para a integração destes modais;
 - *Bilhete único intermunicipal:* Integração tarifária do transporte coletivo no âmbito da RMSP;
 - *Cleaning house:* Estabelecimento de um sistema único de arrecadação e partilha dos recursos;
 - Otimização da forma de pagamento pelos serviços de transporte; e
 - Possibilidade de obtenção de receitas acessórias/complementares, que serão investidas em prol da melhoria da qualidade do serviço e da modicidade tarifária;
- **Objeto:** Prestação de serviços de **(i)** arrecadação, controle, aferição e gerenciamento dos valores recebidos pela venda dos créditos de viagem, **(ii)** contagem física dos passageiros transportados, **(iii)** distribuição dos valores arrecadados aos operadores e gestores, **(iv)** pagamento de compromissos contratuais devidos aos operadores e pelo fornecimento de dados; e **(v)** elaboração e remessa de relatórios aos operadores e gestores;
- **Obrigações do parceiro-privado:**
 - *Indenização:* Pagamento de indenização no montante de 212 milhões ao Município de São Paulo pelos investimentos realizados na tecnologia do Bilhete Único;
 - *Investimentos:* Atualização tecnológica de 100% do montante inicial, a cada 8 anos;
 - *Serviços:* Bilhetagem; arrecadação, controle, contagem física de acesso de passageiros; aferição, operação da câmara de compensação e distribuição dos valores arrecadados aos operadores e gestores.
- **Remuneração:**
 - Pagamento direto realizado pelo poder público, com base no número de operações realizadas (passageiros catracados);
 - Exploração das receitas acessórias (ex. porta moedas, vale refeição, etc.);

Logística Reversa: Lei n.º 12.305/10



- **Definição:** É o instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada;
- **Responsabilidade compartilhada:** Conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei;
- **Implementação da logística reversa:** (i) acordos setoriais; (ii) regulamentos; e (iii) termos de compromisso;
- **Acordos setoriais:** Ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto;

Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI



- **Lei n. 8.987/95 (art. 21) c/c Lei n.º 11.079/04 (art. 3º):** Os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital.
- **Definição:** O PMI é um mecanismo pelo qual os interessados exprimem seu interesse em participar da modelagem de determinado projeto, fornecendo à Administração Pública estudos referentes ao objeto a ser eventualmente contratado.
- **Regulamentação:** Decreto n.º 5.977/06:
 - Não possui caráter de exclusividade (todos podem participar);
 - Não gera direito de preferência para a outorga da concessão;
 - Não obriga o Poder Público a realizar a licitação;
 - Não criar, por si só, qualquer direito ao ressarcimento dos valores envolvidos na sua elaboração;
- **Ressarcimento:** Os valores relativos a projetos, estudos, levantamentos ou investigações selecionados serão ressarcidos exclusivamente pelo vencedor da licitação, desde que efetivamente utilizados no eventual certame.

Outras Formas de Parceria



- Organizações Sociais e OSCIPS;
- Fundações de Apoio;



Concertação administrativa

Audiências Públicas e Consultas Públicas



- **Participação Popular na Constituição Federal:** A Constituição prevê a participação popular em vários dispositivos, dentre os quais os arts. 5º (XXXIII e LXXII), 10, 74 (§ 2º), 187, 194, 194, VII, 198, III, 204, II, 206, VI e 216, §1º;
- **Noção Geral:** Instrumentos por meio dos quais as autoridade abrem espaço para que os interessados tenham oportunidade de se manifestar antes da edição de um ato administrativo ou da prolação de uma decisão (administrativa ou judicial);
- **Finalidades:**
 - Possibilitar a participação e o controle popular da Administração Pública;
 - Propicia ao particular a troca de informações com o administrador,
 - Incentivar o exercício da cidadania e o respeito ao princípio do devido processo legal em sentido substantivo;
- **Consulta Pública:** Procedimento por meio do qual as pessoas físicas ou jurídicas podem examinar os autos dos processos administrativos, no prazo para oferecimento de alegações escritas (art 31, § 1º da Lei 9.784/99).
- **Audiência Pública:** Procedimento por meio do qual, antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderão ser realizados debates (orais) sobre a matéria do processo (art 32 da Lei 9.784/99).
- **Outras previsões:**
 - 1) Art. 39 da Lei n.º 8.666/93; 2) Art. 9º, § 1º da Lei n.º 9868/99;

Seminário



- **Evolução da forma de prestação de serviços públicos:**
 - Concessão de serviços a particulares;
 - ✦ Problemas: (a) necessidade de intervenção estatal para a manutenção da qualidade dos serviços; (b) necessidade de financiamento pelo poder público (1900/1930);
 - Sociedades de economia mista;
 - ✦ Problema: Conflitos de interesses entre os sócios (1930/1990);
 - Empresas públicas e autarquias;
 - ✦ Problemas: (a) Pouca capacidade de investimento (crise); (b) ineficiência e utilização política; (c) deficit e endividamento (1980/1990)
 - Nova concessão de serviços públicos (1990-2010);
 - PPPs e Contratos de Programa (2000 - 2010);
- **Questão: A delegação de serviços públicos aos particulares é vantajosa para o interesse público?**