

1 INTRODUÇÃO

O exercício de serviços públicos mediante concessão está presente no direito brasileiro desde a época do império e se solidificou como uma opção da administração para o atendimento das necessidades da população.

Com o movimento de retração do espaço estatal, que se fortalece com a era neoliberal que atinge o capitalismo central ao final da década de 1980 e se irradia no Brasil na década seguinte, progressivamente segmentos do Estado passaram ao espaço privado, no movimento amplamente conhecido como privatização.

Para os serviços públicos, ocorre a dinamização das concessões, que passam a conhecer novas modalidades com as parcerias público-privadas (PPPs) e os contratos de gestão. Uma das vertentes de parceria público-privadas ocorre, por exemplo, no serviço de transporte público coletivo rodoviário.

Havendo a falência ou insolvência do concessionário, seja por contrato de gestão, seja como concessionário, seja como parceiro público-privado, responde a administração, de forma subsidiária ou solidária, pelos débitos inadimplidos? A pergunta será respondida nesse artigo aplicando a metodologia baseada no método dedutivo com pesquisa de natureza qualitativa, sendo a fonte de dados a pesquisa documental, bibliográfica e jurisprudencial.

2 ELEMENTOS CONJUNTURAIS E ESTRUTURAIS

Segundo DI PIETRO, as parcerias público-privadas podem ser analisadas sob o conceito mais amplo da privatização das atividades estatais, como forma de atribuir à iniciativa privada os modelos de gestão de segmentos da atividade pública; se diferem da terceirização, por não haver contratação de mão de obra. Está a par com os convênios com organizações da sociedade civil de interesse público e com os termos de fomento com organizações da sociedade civil (DI PIETRO, 2022).

Ainda de acordo com a leitura corrente, a introdução de tais mecanismos significa uma reação contra o crescimento desmedido e sufocante do Estado de bem-estar social, que conduziu à superação dos excessos pelo movimento pela desburocratização e liberalização das atividades estatais, com transferência de empresas e atividades para a iniciativa privada (op. cit.).

O panorama econômico das últimas décadas do século XX foi marcado pela redefinição do papel do Estado capitalista. Desde meados do século, sobretudo a partir das políticas adotadas em resposta à crise de 1929, vicejou o consenso keynesiano, que impunha o

protagonismo do Estado no desenvolvimento das forças produtivas. Na segunda metade da década de 1970, a nova correlação político-econômica, considerando o declínio do bloco soviético e a redução das margens de lucro, conduziu ao concerto de novas formas de maximização do lucro, com a adoção de ideias neoliberais, que propunham o afastamento do Estado na economia, para combater sua suposta ineficiência e seus vícios. O novo paradigma foi abraçado pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial e vendido como panaceia aos países em desenvolvimento. Conseguir um financiamento ou benefício das entidades financeiras internacionais exigia fazer o “dever de casa”, ou seja, privatizar ferozmente áreas estratégicas da economia, entendimento confirmado pela opinião corrente dos analistas econômicos e políticos (HARVEY, 2005). Em tese, caberia ao espaço público proteger somente o direito de propriedade, defender o estado de direito e promover o livre mercado, eliminando amarras estatais (NOZICK, 1974). Para assegurar esse plano, associou-se o ataque ao direito do trabalho e a desconstrução dos direitos sociais, vistos como empecilhos ao desenvolvimento das atividades econômicas. A conclusão, obtida ao fim de intervenções imperialistas e crises patrocinadas pelos governos e empresas de países hegemônicos é devastadora para a tessitura social, mormente no capitalismo periférico: a destruição de conquistas sociais construídas ao curso de décadas, com sua eliminação do rol dos direitos trabalhistas assegurados, com a concomitante proliferação de contratos e relações de trabalho que não se encaixam no modelo clássico. Por fim, há ampla redução das garantias sociais, perda da identidade laboral e comprometimento da segurança no mundo do trabalho (ANTUNES, 2020).

Se as estratégias neoliberais de privatização significam reação ao Estado de bem-estar social, há um sério equívoco: é que nos países do capitalismo periférico, jamais se alcançaram níveis adequados de civilidade e proteção social, capazes de se ombrear com as garantias dos países do chamado capitalismo central. Para DI PIETRO (*op. cit.*), o Estado de bem-estar social brasileiro se teria iniciado com a Constituição de 1934, o que é um anacronismo; é no período de 1945 a 1975 que se desenvolvem essas políticas no mundo ocidental. Em boa parte desses anos, o Brasil esteve sob forte contração política ou em ditadura militar, que conteve a possibilidade de ganhos sociais mais amplos, sufocando a atividade sindical (LARA e SILVA, 2015). A Constituição de 1988 foi contraposta pela eleição de Fernando Collor de Mello, que implantou as políticas neoliberais no Brasil (MACIEL, 2017).

A consequência é que a retração neoliberal às atividades do Estado ocorreu quando ainda não se consolidara o Estado de bem-estar social no Brasil, que passou a depender das

amarras constitucionais e da hermenêutica dos tribunais para não sucumbir à pressão do capital pela restrição do espaço estatal.

No capitalismo, o Estado exerce uma função clara: atuar para a realização dos objetivos últimos do capital, sob a aparência de realizar a avaliação equilibrada dos valores sociais e atuar como instância conciliadora de interesses. Essa esfera personalizada da forma abstrata e geral se apresenta como uma série de relações contratuais fundadas na igualdade e liberdade formais, mediada pelas instituições jurídicas e determinada pela circulação de mercadorias. Neste quadro, o direito - e o Poder Judiciário, como instância estatal que o concretiza - surge como “organizador racional de instituições neutras que serem indiferentemente todos os membros da sociedade”, “forma hegemônica de organização política aparentemente destacada das condições reais de dominação econômica e mascaradora da efetivação exploração e apropriação privada do produto social excedente” (ALVES, 1987, p. 345). No estágio neoliberal, o papel do Estado é dúplice: ao passo que, publicamente, declara que deve se ausentar das atividades econômicas, na prática desenvolve intervenção agressiva - quiçá, truculenta - na desregulamentação da economia, na fragilização da atividade sindical e dos direitos sociais e na privatização de empresas estatais. Em seus escritos seminais, antevia Milton Friedman: não se trata de um retorno à era do *laissez faire* e da economia clássica, mas da constituição de uma nova forma estatal que atuasse decisivamente para garantir a plena liberdade econômica (*apud* KOTSKO, 2018, p. 18).

Os anos 1990 viveram o apogeu do modelo clássico neoliberal, com proliferação de privatizações e abertura do mercado, associada ao credo do superávit primário, controle da inflação, defesa de autonomia do Banco Central, definição de política cambial e de juros atreladas à estabilidade inflacionária, manutenção do pagamento da dívida pública e defesa da reforma da previdência (OLIVEIRA NEGRÃO, 2004). Conclui Lúcia Costa, sobre a política econômico-administrativa do Governo FHC, fiel ao ideal friedmaniano: “A meta é ter um Estado menor, porém mais forte e ágil. Certamente o Estado ficará menor na área social e mais forte na organização das condições gerais para a manutenção do lucro do setor privado” (COSTA, 2000, p. 73).

É dessa época a criação do contrato de gestão (Lei nº 9.637/98), focado na suposta ineficiência do Estado, celebrado com organizações sociais: pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. Para tanto, a lei estabelece roteiro de requisitos que devem ser obedecidos, dentre os

quais a obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão.

O Governo Lula, que ascende ao poder após doze anos de políticas neoliberais e mediante compromissos de manutenção da estabilidade econômica consagrada no Plano Real, não rompeu com o ideário neoliberal. Ao passo que os dogmas fundamentais da crença neoliberal foram mantidos, incorporaram-se outros objetivos, que apontavam para o neodesenvolvimentismo que marcaria a principal contradição da era lulista:

(...) é possível interpretar o lulismo como um modelo permeado por políticas antagônicas, uma vez que ele comporta a continuidade do receituário econômico neoliberal, enquanto realiza um projeto de redistribuição e de elevação dos rendimentos das camadas mais pobres da população e busca a retomada do crescimento econômico a partir de políticas neodesenvolvimentistas. Esse antagonismo, expresso na política econômica, e que se materializou no modelo lulista, é resultado da correlação de forças que se operou na sociedade brasileira e das disputas de classe no Bloco no poder, as quais configuraram o modelo político dominante do período (PACCOLA e ALVES, 2018, p. 273).

Este o quadro em que surgem as parcerias público-privadas, fruto legítimo da correlação de forças do governo Lula I. Na mensagem do Poder Executivo que daria origem à lei, assentou-se:

A parceria público-privada constitui modalidade de contratação em que os entes públicos e as organizações privadas, mediante o compartilhamento de riscos e com financiamento obtido pelo setor privado, assumem a realização de serviços ou empreendimentos públicos. Tal procedimento, em pouco tempo alcançou grande sucesso em diversos países, como a Inglaterra, Irlanda, Portugal, Espanha e África do Sul, como sistema de contratação pelo Poder Público ante a falta de disponibilidade de recursos financeiros e aproveitamento da eficiência de gestão do setor privado. No caso do Brasil, representa uma alternativa indispensável para o crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país, a serem supridas mediante a colaboração positiva do setor público e privado. As Parcerias Público-Privadas permitem um amplo leque de investimentos, suprimindo demandas desde as áreas de segurança pública, habitação, saneamento básico até as de infraestrutura viária ou elétrica. Veja-se que o Projeto de Plano Plurianual do Governo, encaminhado para vigorar no período de 2004 a 2007, estima a necessidade de investimentos na ordem de 21,7% (vinte e um vírgula sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB até 2007, como condição à retomada e sustentação do crescimento econômico do país, o que torna indispensável a existência de instrumentos de parcerias que possibilitem a sua concretização (BRASIL, 2003, p. 64556).

A justificativa coloca em evidência os pilares fundamentais do instituto: falta de disponibilidade de recursos financeiros públicos e aproveitamento da eficiência de gestão do setor privado. A escassez de recursos no Brasil teria tornado necessário o recurso.

Na atualidade, após seis anos de forte contração econômica, pela política ultraneoliberal de extrema direita que se seguiu à saída do Partido dos Trabalhadores do poder

(CASTILHO e LEMOS, 2021), o novo Governo Lula promete novo Programa de Aceleração de Crescimento para o presente mandato. A reversão do quadro negativo da economia brasileira passará pelo forte impulso da atividade econômica, que privilegiará as parcerias público-privadas, como anunciado pelo governo brasileiro. Conforme proclamado no lançamento da iniciativa, os recursos previstos no Novo PAC contarão com R\$ 371 bilhões dos cofres da União; R\$ 343 bilhões de empresas estatais; R\$ 362 bilhões de financiamentos de bancos e outras entidades; e de R\$ 612 bilhões do setor privado. Este último será feito mediante parcerias público-privadas, com a associação de governo e empresas em projetos (METRÓPOLES, 2023).

O quadro é favorável. No cenário externo, o movimento coincide com a política econômica e industrial estadunidense, conhecida por *Bidenomics*. O receituário combina fortes investimentos públicos em infraestrutura, na indústria de semicondutores, em fontes alternativas de energia e manufatura, associado ao fortalecimento das relações trabalhistas e sindicais e restrição à importação chinesa (KRUGMAN, 2023). O encolhimento do Estado brasileiro nos últimos anos, sem que houvesse uma correspondente diminuição nas demandas sociais, indica a ampliação da atividade estatal indireta na economia, bem além das modalidades conhecidas da concessão tradicional e permissão; é o espaço dos convênios, contratos administrativos, parcerias público-privadas e outras modalidades.

É previsível que, com o ingresso e multiplicação desta modalidade de atividade estatal, igualmente surgirão demandas judiciais na Justiça do Trabalho, pleiteando a responsabilidade subsidiária pelos débitos inadimplidos do empregador parceiro. Na concepção original, as PPPs se estenderiam nas áreas de segurança pública, habitação, saneamento básico e infraestrutura viária ou elétrica; atualmente, cogita-se ampliá-las para outras atividades, como a privatização de prisões. Significamente, são várias atividades de alto risco acidentário (BRASIL, 2020), o que reforça a necessidade de dar maior amparo social aos trabalhadores.

O Supremo Tribunal Federal legitimou a ampla utilização das parcerias público-privadas no âmbito público, inclusive na área de segurança pública:

SUSPENSÃO DE LIMINAR. SISTEMA PENITENCIÁRIO. ADI ESTADUAL LEGISLAÇÃO ESTADUAL QUE VISA À CELEBRAÇÃO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA PARA A CONSTRUÇÃO E OPERAÇÃO DE COMPLEXO PRISIONAL. DECISÃO DE ORIGEM QUE SUSPENDE CAUTELARMENTE A EFICÁCIA DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS. ALEGAÇÃO DE RISCO À ORDEM PÚBLICA. OCORRÊNCIA. NORMAS QUE NÃO IMPLICAM, A PRIORI, A DELEGAÇÃO DE ATIVIDADE PRIVATIVA DO ESTADO RELACIONADA À SEGURANÇA PÚBLICA. ATUAÇÃO ESTADUAL DESTINADA À SUPERAÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL IDENTIFICADO NA ADPF 347. DEFERÊNCIA JUDICIAL ÀS DECISÕES ADMINISTRATIVAS RELACIONADAS À DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ANTE À MAIOR CAPACIDADE INSTITUCIONAL DO PODER

EXECUTIVO. PEDIDO DE SUSPENSÃO QUE SE JULGA PROCEDENTE. Decisão: Trata-se de pedido de suspensão de liminar ajuizado pelo Estado do Rio Grande do Sul contra decisão monocrática proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0006251-58.2022.8.21.7000, em curso no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que determinou a suspensão da eficácia do artigo 3º da Lei Estadual nº 12.234/2005, que autoriza a instituição de parceria público-privada para atividades relacionadas à segurança pública, bem como da Lei Estadual nº 15.762/21, que permitiu o direcionamento de recursos para a construção e operação do Complexo Prisional de Erechim, através de parceria público-privada. (...) entendo não ser possível identificar, *primo ictu oculi*, nas normas estaduais impugnadas na origem a ocorrência de delegação de atividades privativas do Poder Público Estadual relacionadas à segurança pública, haja vista a generalidade do art. 3º da Lei nº 12.234/2005 - que não poderá ser interpretado em dissonância com o art. 4º, III, da Lei Federal nº 11.079/2004 - e o fato de a Lei nº 15.762/2021 se limitar a destinar recursos financeiros para a constituição de garantia de eventual contrato de parceria público-privado a ser celebrado. Deveras, os dispositivos legais impugnados na origem não fixam minúcias da parceria público-privada, não definindo, por exemplo, a forma de operação do complexo prisional respectivo e as efetivas obrigações do parceiro privado e do Poder Público na avença, de modo a não ser extrair de sua dicção a presunção de que o Estado pretende delegar, por exemplo, o exercício do poder de polícia (BRASIL - STF, 2022).

Nos termos orientados pelo Excelso Pretório, é permitida a celebração de parceria público-privada em áreas exclusivas do Estado, desde que não repouse sobre atividades indelegáveis (como o poder de polícia).

Mesmo com a retirada dos servidores públicos temporários da competência da Justiça do Trabalho, os entes públicos ainda representam três dos cinco maiores litigantes na esfera trabalhista, em dados de abril de 2023 (BRASIL, 2023). Havendo contratação em massa por parceria público privada, o número tende a aumentar.

3 DEFINIÇÃO LEGAL DE PARCERIA

Segundo Di Pietro, existem nada menos de dez modalidades de parceria no direito brasileiro. a) concessão e permissão, previstas na Lei nº 8.987/95; b) concessão de obra pública, também prevista pela Lei nº 8.987/95; c) concessão patrocinada e concessão administrativa, ambas previstas na Lei nº 11.079/2004; d) contrato de gestão, objeto da Lei nº 9.637/98; e) termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação, gizados pela Lei nº 11.079/2004, alterada pela Lei nº 13.204/2015; f) termos de parceria com organizações da sociedade civil de interesse público, nos termos da Lei nº 9.790/99; g) contratos de empreitada, disciplinados nas Leis nº 8.666/93 e 14.133/2021; h) contratos de fornecimento de mão de obra; i) contratos de concessão para uso e exploração de bens públicos; j) convênios, consórcios e outros ajustes previstos no art. 116 da Lei nº 8.666/93.

Destas espécies, são objeto deste estudo as parcerias que resultam nos contratos de gestão e de parcerias público-privadas. Vale, contudo, uma pequena observação: Di Pietro registra que os contratos de fornecimento de mão de obra “são uma realidade nos três níveis de governo”, embora não tenham base legal (op. cit., p. 106). Ora, existe enquadramento legal: o §2º do art. 37 da Constituição Federal. O contrato de trabalho assim celebrado é nulo de pleno direito e não pode ser convalidado pelo Poder Judiciário, submetendo a administração pública às penalidades legais.

3.1 DAS CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Na Constituição Federal, a concessão foi prevista como uma opção do gestor, ao lado da precária permissão. Regida pela Lei nº 8.987/95, com suas alterações, define como um contrato mediante o qual o concessionário assume a prestação de serviço público, mediante licitação, por sua conta e risco e a prazo, com remuneração pela tarifa cobrada dos usuários.

A concessão se encontra na confluência do direito público e do direito privado: de um lado, está o interesse do empresário capitalista, movido pelo lucro; de outro lado, o interesse público que, em tese, lhe é oposto. Em uma terceira posição, ficam os interesses dos usuários; em posição ainda mais distante, o interesse dos trabalhadores. Esta confluência é fonte de hesitações, na medida que o direito é bem mais preciso na tutela do interesse privado. Para Thais Hoshika, “na esfera do direito privado as construções jurídicas apresentam um grau de estabilidade em sua continuidade e regularidade, dado que estão fundadas no principal fator de coesão da sociabilidade capitalista: aquela exercida pela forma do valor (HOSHIKA, 2022, p. 176). A prova de sua estabilidade é que, “se os Estados do mundo rasgam as diretrizes da Constituição, que é a norma da mais alta hierarquia do direito positivo, não rasgam, no entanto, as diretrizes do Código Civil” (MASCARO, 2013, p.43).

Fruto dessa natureza dúplice, a concessão consagra o direito ao equilíbrio econômico-financeiro e a celebração mediante contrato, forma jurídica capitalista por excelência; de outra banda, o concessionário assume prerrogativas públicas e se submete aos princípios da prestação de serviços públicos (continuidade, mutabilidade, igualdade dos usuários) e as regras próprias da Lei nº 8.987/95 (“modicidade” das tarifas, eficiência, segurança e cortesia, dentre outras). Como decorrência do exercício delegado de serviço público, a administração pública se torna responsável subsidiariamente pelos prejuízos a terceiros, de forma objetiva, na forma do §6º do art. 37 da Constituição.

As parcerias público-privadas surgiram como modalidades específicas da concessão administrativa, forma tradicional pela qual a administração delega, mediante contrato, a execução de serviço público.

A Lei nº 11.079/2004 introduziu duas novas modalidades de concessão, batizadas de parcerias público-privadas: a parceria patrocinada, em que o ente público subsidia a prestação do serviço; a parceria administrativa, em que o pagamento é integralmente realizado pelo erário, pois a usuário é a administração pública. Em relação à concessão tradicional, em que há transferência de riscos, na parceria patrocinada há divisão da álea entre concedente e concessionário. As parcerias público-privadas podem se destinar à prestação de serviços públicos - como na modalidade tradicional - como na entrega de um bem, aproximando-a de uma modalidade de empreitada; contudo, há a necessidade da prestação de algum serviço após a entrega do bem. Seria o caso de construir um hospital e permanecer responsável pela administração; ou construir uma estrada e ficar encarregada da cobrança do pedágio.

A enumeração brasileira é restrita. Para traçar um paralelo, em Portugal, inspirado no direito anglo-saxão, há cinco espécies: DBO (*design-build-operate*), para concepção, construção e operação; BOO (*build-own-operate*), para construção, propriedade e operação; BOOT (*build-own-operate-transfer*), para construção, propriedade, operação e alienação; DBM (*design-build-maintenance*), para concepção, construção e manutenção e DFBO (*design-finance-build-operate*), concepção, financiamento, construção e operação (CAVALCANTI, 2022, p. 2200). É neste último modelo que se aperfeiçoou a experiência inglesa, não sem percalços. Na construção do parlamento escocês, contratado mediante PPP, o orçamento inicial de 40 milhões de libras foi decuplicado, com despesas finais de 431 milhões de libras. O assessor estratégico Javier Encinas, apesar de constatar quadro positivo, revela várias deficiências:

Geralmente, as falhas acontecem quando a demanda do governo para a empresa é impossível de ser cumprida. O prazo, o custo ou o escopo do projeto não são factíveis, mas as empresas aceitam assinar o contrato, já que precisam do dinheiro. Essa é a maior falha identificada nos projetos, segundo Javier: “As empresas contratadas sabem que as demandas são impossíveis” (WRI-BRASIL, 2016).

Longe de ser uma panaceia para o desenvolvimento brasileiro, o extrapolamento do valor do contrato é um risco sempre presente nas parcerias.

4 CONCLUSÕES

Depois de anos de forte influxo ideológico neoliberal e destruidor dos direitos sociais, considerados como um entrave ao desenvolvimento, a era Temer - Bolsonaro encontrou terreno

fértil para empreender a subversão e erosão do direito do trabalho. A chamada reforma trabalhista (Lei nº 13.467/17) retirou inúmeros direitos da classe trabalhadora conquistados ao longo de décadas, o que se repetiu em outras iniciativas legislativas, sob a promessa de salvação da economia. A reação da Justiça do Trabalho foi débil, até porque simultaneamente foi empreendida a silenciosa dissolução dos seus fundamentos e frustrada a possibilidade de firmar súmulas, como fruto da legislação repressora. Em outra frente, a extinção do Ministério do Trabalho e a debilitação da fiscalização do trabalho sinalizaram um momento particularmente tenebroso para os trabalhadores.

Mas é dentro do próprio Poder Judiciário que se encontra a maior resistência à sobrevivência dos direitos sociais que garantem a dignidade mínima para o trabalhador. Como bem demonstrou Grijalbo Fernandes Coutinho, o Supremo Tribunal Federal tem atuado decisivamente para consagrar o pensamento neoliberal e disseminar a ideia de que é necessário reduzir os direitos sociais e regredir a proteção trabalhista (COUTINHO, 2021).

Nessa quadra, parece inglório defender o pensamento contra-hegemônico e contra-intuitivo ao senso comum teórico dos juristas (WARAT, 2010). Todavia, o progresso jurídico não é linear, nem ordenado; fruto das contradições na sociedade capitalista em que é engendrado, o espaço de avanço para o direito social sempre será pelos umbrais, até atingir dimensão que permita sua afirmação, dentro dos limites da legalidade estatal.

Por outro lado, o momento de necessário ajuste fiscal e substituição do teto orçamentário pelo “arcabouço fiscal” - que não representa uma ruptura - impõe a presença mais firme da atuação estatal, que deverá adotar como instrumento preferencial a concessão, na modalidade das parcerias público-privadas.

É o momento de empreender a revisão crítica da jurisprudência dominante, representada pela Orientação Jurisprudencial Transitória 66 da SBDI-1 do Tribunal Superior do Trabalho.

Na responsabilidade subsidiária dos débitos trabalhistas dos contratos de concessão, como se demonstrou, há elementos para sua defesa, a partir da jurisprudência assente. No direito civil e na esfera administrativa, acumulam-se as opiniões e decisões que consideram a administração pública responsável pelos prejuízos causados ao terceiro, seja porque: a) elegeu o concessionário; b) este se encontrava no exercício de serviço público; c) delegou a atividade; d) não fiscalizou adequadamente a execução dos serviços.

O debate entre os administrativistas não é saber se a administração pública é responsável civilmente pelos atos do concessionário, mas de discernir quando a

responsabilidade é subsidiária e quando, por atos omissivos e comissivos do cedente, se torna solidária.

Em contraste, a Justiça do Trabalho consagra a tese da absoluta irresponsabilidade, que evoca a fase do poder real, em que seria impossível considerar o ato do agente do rei como indenizável, pois encarnava a soberania. Como Sérgio Cavaliere Filho orienta, esta doutrina significa a própria negação do direito (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 158).

A tese contrária aponta que o empregado seria um contratado privado do concessionário, em relação regida inteiramente pelo direito privado. Evidente a artificiosidade da distinção. Enquanto os ônibus não poderem se dirigir sozinhos, nem as empresas telefônicas se organizarem por inteligência artificial autônoma, nem o lixo se colher magicamente, o trabalho humano será necessário e central na economia capitalista, não podendo ser reduzido a um contrato privado acessório e ocioso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Alaôr Caffé. **Estado e Ideologia** - Aparência e Realidade. São Paulo: Brasiliense, 1987

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio de. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BRASIL. C MARA FEDERAL. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, 28 nov. 2023. Disponível em: <<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28NOV2003.pdf#page=71>>. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. **PREVIDÊNCIA SOCIAL**. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/4_101130-164603-107.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASÍLIA. Tribunal Superior do Trabalho. **Agravo de Instrumento em Recurso de Revista nº. 604-85.2016.5.12.0051**. Agravante: Wilson Samp. Agravados: Empresa Nossa Senhora Da Glória Ltda., Consórcio Siga e Município De Blumenau. Relator: Alberto Luiz Bresciani De Fontan Pereira. Brasília, 4 nov. 2020. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tst/1117968618/inteiro-teor-1117969421>>. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASÍLIA. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Liminar 1537 RS 0118333-50.2022.1.00.0000**. Requerente: Estado do Rio Grande Do Sul. Requerido: Relator da ADI Nº 70085567626 do Tribunal De Justiça Do Estado Do Rio Grande Do Sul. Relator: Luiz Fux. Brasília, 29 jun. 2022. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1562508307/inteiro-teor-1562508315>>. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASÍLIA. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 591874 RG/ MS**. Reclamante: Viação São Francisco Ltda. Reclamado: Justa Servin Franco e outro(a/s). Relator: Ricardo Lewandowski. Brasília, 26 ago. 2009. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14711954>>. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASÍLIA. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º. 28.222/SP (1992/0026117-5)**. Reclamante: Ministério Público do Estado de São Paulo. Reclamado: Município de Itapetinga. Relatora: Eliana Calmon. Relatora para acórdão: Nancy Andrichi. Brasília, 15 fev. 00. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/IMG?seq=38910&tipo=0&nreg=19920261175&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20011015&formato=PDF&salvar=false>> . Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASÍLIA, Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista n.º. 100148-44.2017.5.01.0204**. Recorrente: Estado Do Rio De Janeiro. Recorrido: Marco Antônio De Oliveira Pimentel e Pró - Saúde Associação Beneficente e Assistência Social e Hospitalar. Relator: Augusto César Leite de Carvalho. Brasília, 14 ago. 2023. Disponível em < <https://www.tst.jus.br/processos-do-tst>>. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASÍLIA, Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista em Agravo Regimental n.º. 100473-78.2021.5.01.0042**. Recorrente: Estado Do Rio De Janeiro. Recorrido: Cassio Battisti Serafini e Pró - Saúde Associação Beneficente e Assistência Social e Hospitalar. Relator: Mauricio Godinho Delgado. Brasília, 19 mai. 2023. Disponível em < <https://www.tst.jus.br/processos-do-tst>>. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASÍLIA, Tribunal Superior do Trabalho. **Agravo de Instrumento em Recurso de Revista n.º. 100359-41.2021.5.01.0204**. Agravante: Estado do Rio De Janeiro. Agravado: Instituto Brasil Saúde e Andrea Chaves Vaz. Relator: Sergio Pinto Martins. Brasília, 28 ago. 2023. Disponível em < <https://www.tst.jus.br/processos-do-tst>>. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASÍLIA. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º. 28.222/SP (1992/0026117-5)**. Reclamante: Ministério Público do Estado de São Paulo. Reclamado: Município de Itapetinga. Relatora: Eliana Calmon. Relatora para acórdão: Nancy Andrichi. Brasília, 15 fev. 00. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/IMG?seq=38910&tipo=0&nreg=19920261175&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20011015&formato=PDF&salvar=false>> . Acesso em: 30 ago. 2023.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CASTILHO, Daniela e LEMOS, Esther. **Necropolítica e governo Jair Bolsonaro: repercussões na seguridade social brasileira**. Revista Katálysis. 24 (2). Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-0259.2021.e75361>>. Acesso em: 30 ago. 2023.

CAVALCANTI, Ricardo Russel Brandão. **As Parcerias Público-Privadas no Brasil e em Portugal**. In: Parcerias Público-Privadas e Contratualização Pública. Maria Tereza Fonseca Dias (org.). São Paulo: Dialética, 2022.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 2. ed. 3ª tiragem, rev. atual e aum. São Paulo: Malheiros, 2000.

COSTA, Lúcia Cortes. **O Governo FHC e a Reforma do Estado Brasileiro**. In: PESQUISA & DEBATE, São Paulo: volume 11, número1 (17), 49-79, 2000. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/11922/8632>>. Acesso em: 30 ago. 2023.

COUTINHO, Grijalbo Fernandes. **Justiça Política do Capital**. São Paulo: Tirant Lo Branch, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

INTERNET precária: Uma história sobre desigualdade de acesso no Brasil. **Direitos na Rede**. Disponível em: <<https://direitosnarede.org.br/2021/05/28/internet-precaria-uma-historia-sobre-desigualdade-de-acesso-no-brasil/>>. Acesso em: 30 ago. 2023.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

HARVEY, David. **A Brief History of Neoliberalism**. New York: Oxford, 2005.

HOSHIKA, Thais. **Pachukanis e a Forma Jurídica: Contribuição à Crítica da Teoria Geral do Direito**. São Paulo: Lavrapalavra, 2022.

KOTSKO, Adam. **Neoliberalism's Demons**. Stanford: Stanford University Press, 2018.

KRUGMAN, Paul. **Bidenomics is Working**. Londres: Guardian, 2 ago. 2023. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2023/aug/02/bidenomics-is-working-which-means-biden-and-the-democrats-may-win-too>>. Acesso em: 29 ago. 2023.

LARA, Ricardo e SILVA, Mauri Antonio. **A ditadura civil-militar de 1964: os impactos de longa duração nos direitos trabalhistas e sociais no Brasil**. Serv. Soc. Soc. (122). Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/NGwM4fhVhW4rhdnTNXZhpmm/>>. Acesso em: 30 ago. 2023.

MACIEL, David. **O Governo Collor e o Neoliberalismo no Brasil (1990-1992)**. Revista UFG, Goiânia, v. 13, n. 11, 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufg.br/revistaufg/article/view/48390>>. Acesso em: 29 ago. 2023.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

O MODELO britânico de Parcerias Público-Privadas. Wri Brasil Ross Center. Disponível em: <<https://wricidades.org/noticia/o-modelo-brit%C3%A2nico-de-parcerias-p%C3%BAblico-privadas>>. Acesso em: 30 ago. 2023.

NASEER, Nayab. **An Introduction to Tort**. Los Gatos: Smashwords, 2017.

NOZICK, Robert . **Anarchy, State and Utopia**. Oxford: Blackwell, 1974.

OLIVEIRA NEGRÃO, J. J. de. **O Governo FHC e o Neoliberalismo**. Lutas Sociais, (1), 103–112. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18809/13991>>. Acesso em: 29 ago. 2023

PACCOLA, Marco Antonio Bestetti; ALVES, Giovanni Antonio Pinto. **Neodesenvolvimentismo, Neoliberalismo e a Correlação de Forças nos Governos Lula e Dilma**. In: PLURAL, 25(2), 269-281. Disponível em < <https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/153655/150082>>. Acesso em: 30 ago. 2023.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região. **Recurso Ordinário nº. 0012076-78.2015.5.01.0551**. Recorrente: Davis Batista Nogueira. Recorrido: São João Batista Transporte e Turismo Ltda, Município De Barra Mansa. Relatora: Maria Das Graças Cabral Viegas Paranhos. Rio de Janeiro, 9 ago. 2019. Disponível em: <

<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trt-1/783577074/inteiro-teor-783577084>>.

Acesso em: 30 ago. 2023.

VALEDA, Raphael; CASTRO, Ana Flávia. **Em novo PAC, Lula tenta unir interesses públicos e privados e evitar fantasmas do passado**. Metrôpoles. 13 ago. 2023. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/em-novo-pac-lula-tenta-unir-interesses-publicos-e-privados-e-evitar-fantasmas-do-passado>>. Acesso em: 23 ago. 2023.

WARAT, Luís Alberto. **Saber Crítico e Senso Comum, Teórico dos Juristas**. In: Sequência Estudos Jurídicos e Políticos 3(05). Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/49618480_Saber_critico_e_senso_comum_teorico_dos_juristas>. Acesso em: 29 ago. 2023.