

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld; Liane Francisca Hüning Pazinato; Valter Moura do Carmo – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-618-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O Grupo de DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II teve seus trabalhos apresentados à distância, de forma síncrona, por meio da plataforma virtual específica do CONPEDI, que reuniu, ao vivo, seus integrantes, sob a coordenação dos abaixo signatários, na tarde do dia 22 de junho de 2026, entre as 14:00 h e 18:00 h, durante o IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado entre os dias 22 e 26 de junho de 2026.

As apresentações foram divididas em três blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados e expostos, abaixo detalhados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate:

O artigo O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA PROMOÇÃO DO DIREITO HUMANO-FUNDAMENTAL E DO DESENVOLVIMENTO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS: ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS METAS DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM SEROPÉDICA, de autoria de Emerson Affonso da Costa Moura e Gabrielle Vieira De Assis Dos Santos, coloca em debate o papel assumido pelo Estado-Regulador na realização dos direitos humanos-fundamentais e do objetivo constitucional de desenvolvimento em sua dimensão humana e social. Analisa em que medida a mudança na organização do Estado e da Administração Pública impõe um modelo no qual cabe às agências ou órgãos reguladores, na mediação entre os interesses econômicos do mercado e a satisfação dos interesses coletivos da sociedade, a busca pelo atendimento dos princípios, objetivos, programas, direitos e garantias fundamentais. No caso, destaca a realização do direito humano-fundamental à água e seu papel no desenvolvimento humano e

APLICAÇÃO FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL, de autoria de Danilo Henrique Nunes e Raul Lemos Maia, analisa a rastreabilidade das emendas parlamentares impositivas nos planos federal, estadual e municipal, com atenção ao risco institucional de invasão de competências entre Legislativo, Executivo, órgãos de controle e entes federativos. Parte da compreensão de que a execução obrigatória de emendas, consolidada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, ampliou a participação parlamentar na programação da despesa, mas não suprimiu a unidade do sistema orçamentário nem afastou os princípios da legalidade, publicidade, impessoalidade, eficiência, planejamento e responsabilidade fiscal. A metodologia é dedutiva, por meio de revisão de literatura. O estudo conclui que a rastreabilidade não é mecanismo acessório de publicidade formal, mas elemento estruturante da legitimidade democrática, financeira e federativa das emendas. Ao mesmo tempo, sua aplicação constitucionalmente adequada exige equilíbrio institucional, pois não se admite coadministração parlamentar da despesa, neutralização do dever executivo de exame técnico, hipertrofia dos órgãos de controle ou federalização excessiva das rotinas administrativas locais.

O artigo TRANSPARÊNCIA ATIVA E RASTREABILIDADE DO BIM EM OBRAS PÚBLICAS: O CASO PAULISTA, de autoria de Renato Evangelista Romão e Barbara Taveira dos Santos, analisa, sob a perspectiva do Direito Administrativo, a efetividade dos princípios constitucionais da publicidade, da eficiência e da economicidade na adoção da metodologia Building Information Modeling — BIM — em obras públicas no Estado de São Paulo. A problemática central reside na verificação de se a implementação do BIM pela Administração Pública paulista atende ao dever constitucional de transparência ativa e possibilita o exercício efetivo do controle social. A pesquisa adota metodologia qualitativa, de natureza exploratória e analítica, combinando revisão bibliográfica em fontes doutrinárias de Direito Constitucional e Administrativo com análise de dados empíricos provenientes de pesquisa que simulou o percurso de um cidadão comum na busca por informações públicas sobre o uso do BIM. Os resultados revelam que a rastreabilidade pública dessas informações permanece fragmentada, com baixa padronização e ausência de base de dados centralizada.

O artigo ANÁLISE DA MORALIDADE E RAZOABILIDADE PELO PODER JUDICIÁRIO SOBRE O ABUSO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA RECUSA DE COLAÇÃO DE GRAU A ALUNOS APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO, de autoria de Simone Alvarez Lima, tem por objetivo analisar decisões judiciais que priorizaram a autonomia universitária, anulando a colação de grau do estudante, bem como tecer críticas ao exercício abusivo da autonomia universitária quando desconsidera os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da moralidade. O estudo parte da constatação de que o princípio da autonomia universitária se tornou constitucional a partir da Constituição Federal de 1988, com finalidades destinadas a garantir a independência da tríade pesquisa, ensino e extensão, permitindo autonomia didática, administrativa, financeira e de gestão. Observa que um dos tipos de processos em que mais as universidades clamam por esse direito é o mandado de segurança impetrado por estudante que concluiu a grade curricular, mas não pode esperar a colação de grau para tomar posse em cargo público. A relevância da pesquisa está no pioneirismo em apontar que a colação de grau é um ato administrativo vinculado, o que justifica que o Poder Judiciário venha a apreciá-lo sem ser acusado de invadir o mérito do ato administrativo. A pesquisa foi realizada sob o método dedutivo, com dados analisados qualitativamente e levantados por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

O artigo TUTELA ADMINISTRATIVA E PODER DE POLÍCIA NO ÂMBITO DE AGÊNCIAS REGULADORAS PARA DEFESA DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS, de autoria de Ana Clara Baggio Violada e Valter Foletto Santin, examina a atuação de agência reguladora na prestação de tutela administrativa de interesses transindividuais, com destaque para o poder de polícia e para as funções de regulação e normatização. A partir de análise teórica e normativa, busca demonstrar que a atuação administrativa, dotada de caráter preventivo e repressivo, pode complementar a tutela jurisdicional na defesa de direitos difusos e coletivos em setores estratégicos regulados. A hipótese consiste em verificar se a agência reguladora pode salvaguardar interesses metaindividuais por meio de medidas administrativas preventivas e repressivas. Para tanto, o estudo destaca a atuação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária — ANVISA durante a pandemia de Covid-19, a fim de

O artigo GOVERNANÇA ANTICORRUPÇÃO E LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS, de autoria de Gabriella de Ornelas Augusto, pretende examinar a correlação entre governança anticorrupção e legitimação democrática dos negócios jurídicos públicos. Parte da concepção de democracia fundada na participação, segundo a qual todos os afetados por decisões públicas devem ter a possibilidade de influenciá-las diretamente, por meio do voto, ou indiretamente, pelo acompanhamento das vias estatais de auditoria e fiscalização. Nesse contexto, a corrupção em negócios públicos é analisada como forma de exclusão pública que rompe a norma democrática e captura o interesse público para fins privados. O estudo defende que o enfrentamento dessa antijuridicidade deve ocorrer a partir da accountability, com vistas à consolidação de uma gestão pública transparente e comprometida com a proteção do patrimônio público. Sustenta que proteger os bens públicos diante de condutas corruptivas é fundamental para não comprometer a credibilidade dos negócios e reforçar a integridade institucional. Embora o ordenamento jurídico brasileiro possua instrumentos voltados à prevenção e repressão da corrupção, revela-se necessário avançar na efetividade dos mecanismos de auditoria, fiscalização e transparência, nos termos do Decreto Federal nº 9.203/2017. Destaca, nesse contexto, a relevância da Controladoria-Geral da União, integrante da administração direta federal, com competência regulatória sobre accountability, especialmente por meio do Programa Empresa Pró-Ética, examinado como instrumento de indução de padrões éticos nas relações entre Estado e setor privado. Sustenta que tal iniciativa contribui para fortalecer a credibilidade institucional perante a sociedade e fomentar a integridade nas relações negociais da Administração Pública Federal.

O artigo INVISIBILIDADE SANITÁRIA NO AMAPÁ: BIOPODER, NECROPOLÍTICA E NECROFAGIA NA PRODUÇÃO DA DESIGUALDADE PELO SANEAMENTO BÁSICO, de autoria de Donizete Vaz Furlan, investiga a invisibilidade sanitária no Estado do Amapá a partir de uma abordagem crítica e interdisciplinar que articula o Direito Constitucional, a teoria dos direitos humanos, a sociologia do território e a filosofia política

silencioso da vida pela ausência de políticas públicas efetivas. Conclui que a superação desse cenário exige não apenas investimentos estruturais, mas uma reconfiguração das prioridades estatais e do próprio reconhecimento da dignidade humana como eixo central da ação pública.

O artigo ENTRE SANÇÃO E REPARAÇÃO: A NATUREZA JURÍDICA DA VANTAGEM ILÍCITA NA LEI Nº 12.846/2013 E SEUS EFEITOS NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA À LUZ DA ADPF Nº 1051, de autoria de Rodrigo Alves Chaves e Luís Felipe Perdigão De Castro, examina a controvérsia sobre a natureza jurídica da vantagem ilícita auferida no âmbito da Lei nº 12.846/2013 e seus reflexos na segurança jurídica dos acordos de leniência, tomando como eixo analítico o julgamento parcial da ADPF nº 1051. A pesquisa parte da constatação de que a fragmentação institucional do microssistema anticorrupção, marcada pela sobreposição de competências entre CGU, MPF e TCU, produz divergências relevantes quanto à quantificação do dano ao erário e da vantagem ilícita, comprometendo a previsibilidade desses ajustes. Adota metodologia qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, mediante análise dogmático-analítica da legislação, da doutrina e do voto já proferido no controle concentrado. No plano teórico, dialoga com a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann e com o debate constitucional sobre legitimidade procedimental, ativismo judicial e deferência. Sustenta que a ADPF nº 1051, embora revele a pretensão de o STF atuar como instância de reorganização institucional, expõe também limites epistêmicos e funcionais do controle abstrato para reorganizar, de modo amplo, o sistema brasileiro de leniência. Nesse contexto, o voto do relator representa avanço interpretativo relevante ao sinalizar a natureza sancionatória da vantagem ilícita e admitir a fixação de balizas gerais dos acordos de leniência, mas o faz com postura de autocontenção, ao reconhecer que a ADPF não se presta à revisão casuística de cada acordo nem à substituição das instâncias técnicas competentes.

O artigo E-PROTOCOLO: UMA ANÁLISE ACERCA DA EFICIÊNCIA DO SISTEMA DE PROTOCOLO INTEGRADO NO ÂMBITO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS DO PARANÁ, de autoria de Wellington Aparecido Prado Carvalho, Jaime Domingues Brito e

Pública, conforme previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Nessa perspectiva, busca compreender como o E-Protocolo se tornou uma ferramenta importante para a promoção da eficiência dos trabalhos administrativos no âmbito das Universidades Estaduais do Paraná. Para tanto, utiliza como metodologia a pesquisa exploratória, com análise de ampla bibliografia e textos normativos concernentes ao assunto.

O artigo DIREITO ADMINISTRATIVO SOCIAL E A FUNÇÃO PROMOCIONAL: O ESTADO COMO INDUTOR DA SAÚDE MENTAL NOS AMBIENTES DE TRABALHO, de autoria de Pablo Gomes Do Nascimento e Platon Teixeira de Azevedo Neto, tem como objetivo, em um primeiro momento, investigar a transição paradigmática do Direito Administrativo clássico, pautado no exercício do poder de polícia e na sanção negativa, para o Direito Administrativo Social, orientado pela função promocional do Estado. O âmbito da investigação consiste na análise da indução estatal como técnica de implementação de políticas públicas de saúde mental no ambiente laboral. Por meio de método dedutivo e análise bibliográfico-documental, o artigo examina como mecanismos de premialidade, exemplificados pela Lei nº 14.831/2024, remodelam a atividade administrativa para além do comando e controle. Em um segundo momento, pretende promover a aproximação entre os dois campos, utilizando a abordagem Direito e Políticas Públicas. Os resultados evidenciam que a indução por sanções positivas se revela mais eficaz na gestão de riscos psicossociais do que a regulação punitiva tradicional. Conclui que a saúde mental, enquanto direito fundamental, exige um Estado indutor que harmonize o desenvolvimento econômico com a dignidade da pessoa humana.

O artigo CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ERA DIGITAL: INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, TRANSPARÊNCIA ELETRÔNICA E CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA, de autoria de Waldir de Freitas Chaves Neto e Gustavo Henrique de Andrade Cordeiro, examina em que medida a inovação tecnológica e os instrumentos de governo digital representam ampliação efetiva do controle social sobre a Administração Pública e do acesso à justiça, identificando as condições normativas e

significativamente a capacidade preventiva e fiscalizatória dos órgãos de controle e abrem novos canais de participação cidadã, desde que acompanhadas de regulação transparente e orientada pelos direitos fundamentais, uma vez que a exclusão digital e a opacidade algorítmica representam riscos ao princípio democrático que o próprio controle institucional deve preservar.

O artigo A PROTEÇÃO AMBIENTAL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NA ERA DIGITAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PARECER JM-04 À LUZ DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, de autoria de José Antonio Assad e Faria Júnior, analisa criticamente o Parecer JM-04, elaborado no âmbito da Advocacia-Geral da União, que admite o enquadramento de infrações ambientais “especialmente graves” como comportamento inidôneo para fins de aplicação da sanção de declaração de inidoneidade prevista na Lei nº 14.133/2021. O problema de pesquisa consiste em verificar se essa interpretação é compatível com os princípios da legalidade, da tipicidade, da anterioridade, da irretroatividade e do devido processo legal no âmbito do direito administrativo sancionador. A investigação considera, ainda, os efeitos da era digital sobre o regime de licitações públicas, especialmente diante da interoperabilidade de sistemas, da centralização de dados e da ampliação dos impactos decorrentes de registros sancionatórios em plataformas administrativas. A pesquisa é qualitativa, de natureza exploratória e explicativa, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise documental, com método dedutivo e abordagem analítico-crítica. Utiliza como fonte primária o Parecer JM-04 e, como fontes normativas, a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 14.133/2021, a Lei nº 9.605/1998 e o Decreto nº 6.514/2008. Conclui que, embora a tutela ambiental e a moralidade administrativa legitimem a preocupação institucional do parecer, a definição abstrata de critérios sancionatórios por ato opinativo pode comprometer a previsibilidade das sanções e tensionar os princípios estruturantes do direito administrativo sancionador.

O artigo A RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: RELEITURAS

concepções tradicionais que inviabilizavam a negociação com o Poder Público sob o argumento da indisponibilidade do interesse público. O estudo analisa a evolução normativa e doutrinária relacionada aos métodos autocompositivos, especialmente após a Lei nº 13.140/2015 e o Código de Processo Civil de 2015, destacando o fortalecimento da mediação, da conciliação e de outras práticas consensuais no âmbito administrativo. Também examina dados do Conselho Nacional de Justiça que demonstram a elevada litigiosidade envolvendo a Fazenda Pública, evidenciando a importância da adoção de mecanismos consensuais para a redução da morosidade judicial e para a ampliação do acesso à justiça. Conclui que a consensualidade constitui instrumento legítimo de concretização do interesse público primário, da eficiência administrativa e da efetividade dos direitos fundamentais. Defende, por fim, que a construção de uma Administração Pública dialógica, cooperativa e participativa contribui para decisões mais legítimas, transparentes e proporcionais, em consonância com os valores constitucionais democráticos brasileiros.

O artigo ASPECTOS PROCESSUAIS E PROCEDIMENTAIS DA APLICAÇÃO RETROATIVA DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 14.230/2021) AOS PROCESSOS EM ANDAMENTO E DA DESCONSTITUIÇÃO DE DECISÕES JUDICIAIS ANTERIORES, de autoria de Eloy Pereira Lemos Junior, Giselle Batista Leite e Igor Vinicius Santos Silva, analisa a aplicação retroativa da nova Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 14.230/2021, especialmente diante das mudanças introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro e de seus efeitos sobre os processos em curso e sobre decisões judiciais já proferidas. O estudo examina, em particular, a exigência do dolo específico para a configuração dos atos de improbidade, a evolução da interpretação dos tribunais superiores e a possibilidade de incidência da norma mais benéfica aos réus em ações de improbidade administrativa. Além disso, discute os reflexos processuais e materiais decorrentes da alteração legislativa, com ênfase nos princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade e da proteção da confiança legítima. A pesquisa adota o método dedutivo e dialético, com abordagem qualitativa, baseada em levantamento bibliográfico, legislativo e jurisprudencial. Conclui que a retroatividade da nova lei é juridicamente admissível,

fim da concessão, ou se tal postura afronta os princípios da continuidade do serviço público e da indisponibilidade do interesse público. Reconhece, como hipótese, a premissa de que a cláusula de reversão é obrigatória, e não discricionária, dada a essencialidade declarada no artigo 23 da Lei nº 8.987/1995, de forma que sua inaplicabilidade consiste em perda do patrimônio público e prejuízos à continuidade dos serviços concedidos. O estudo emprega, como metodologia, pesquisa descritiva, bibliográfica e interdisciplinar, com dados qualitativos extraídos da investigação acerca do entendimento jurisprudencial de Tribunais de Contas dos Estados e de Tribunais de Justiça brasileiros. O resultado auferido indica que a cláusula de reversibilidade de bens, mesmo sendo obrigatória segundo os ditames da Lei nº 8.987/1995, é, em diversos casos, negligenciada ou subutilizada no momento da modulação dos contratos de concessão. Isso ocorre, primeiro, pela ausência de regulamentação específica diante da prescrição genérica arrolada na Lei de Concessões; segundo, pela falta de fiscalização e controle dos bens reversíveis. Quando isso acontece, o fluxo do serviço público é prejudicado, gerando dependência do Estado em relação ao concessionário, de modo a configurar renúncia indireta de receita.

O artigo IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ENTRE ESTRUTURA E FUNÇÃO: ABOLITIO DELICTUS, DOLO ESPECÍFICO E O REDESENHO DO CONTROLE DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS, de autoria de Elvio Ibsen Barreto De Souza Coutinho e Eliane Figueiredo Da Silva, analisa a transformação da improbidade administrativa no Brasil após a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, com ênfase na exigência de dolo específico e nos efeitos da abolitio delictus sobre o sistema de responsabilização dos agentes públicos. Parte da reconstrução da natureza jurídica da improbidade para demonstrar que o novo modelo promoveu significativa reconfiguração estrutural, afastando a modalidade culposa e restringindo o âmbito material dos tipos ímprobos. Nesse contexto, examina a consolidação jurisprudencial promovida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.199, que reconheceu a abolitio. A partir dessa inflexão normativa e jurisprudencial, sustenta que a improbidade administrativa deixa de operar como mecanismo expansivo de punição para assumir função institucional qualificada de controle das decisões

critérios interpretativos para a operacionalização do novo modelo, enfatizando a necessidade de equilíbrio entre combate à corrupção, segurança jurídica e deferência às escolhas administrativas legítimas.

O artigo OS LIMITES DA COMPETÊNCIA NORMATIVA CORRECCIONAL ESTADUAL NA QUALIFICAÇÃO REGISTRAL EM ÁREAS PRESUMIDAMENTE DE MARINHA: PROPOSTA DE TESTE TRIPARTITE A PARTIR DA SUSPENSÃO DO PROVIMENTO 49/2025 DO TJSC PELO CNJ, de autoria de Isabela Peixer Galm Bernardes e David Monteiro Lucas, examina os limites materiais da competência normativa das Corregedorias-Gerais da Justiça estaduais na qualificação registral de imóveis situados em áreas presumidamente de marinha. Toma como caso paradigmático a suspensão cautelar do Provimento nº 49/2025 do Tribunal de Justiça de Santa Catarina pelo Conselho Nacional de Justiça, em 11 de março de 2026, no PCA nº 0006952-48.2025.2.00.0000. Adota método dedutivo, com procedimento de pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, articulando doutrina administrativista e registral, dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, dados oficiais da Secretaria do Patrimônio da União e a decisão do CNJ. A partir da análise comparada de doze códigos de normas estaduais, identifica três modelos de regulação correcional dos bens da União, denominados controlista, bifásico e expansivo. Sustenta que a fronteira entre regulação procedimental legítima e excesso material somente ganha operacionalidade quando se decompõem os dispositivos do provimento em três níveis: procedimental, dominial e patrimonial. Propõe teste tripartite que opera essa decomposição, atribuindo consequência jurídica diversa a cada nível e oferecendo critério dogmático estável para o exame da matéria. Argumenta que a suspensão integral do provimento catarinense, embora adequada em seu núcleo material, perdeu granulação ao alcançar dispositivos meramente procedimentais que poderiam ter sido preservados por interpretação conforme.

O artigo USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA FASE PREPARATÓRIA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: ANÁLISE JURÍDICA E CONTROLE À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021, de autoria de Constanza Lelis Rahal, Pedro Durão e Edson Oliveira Da Silva,

da Inteligência Artificial, além da correlação entre os documentos da fase preparatória e o uso dessa tecnologia. Parte da hipótese de que a inteligência artificial pode contribuir para a sistematização, organização e clareza das informações, otimizando o trabalho técnico dos agentes públicos. Conclui, contudo, que sua utilização deve ocorrer de forma complementar, não substituindo a análise técnica, a fundamentação jurídica e o juízo discricionário, sendo indispensável a atuação humana para assegurar a conformidade legal e a adequada condução do processo licitatório e da contratação direta.

Após aproximadamente três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Prof. Dr. Carlos André Birnfeld - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG)

Profa. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG)

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - Escola Superior da Magistratura Tocantinense (Esmat)

IMPLICAÇÕES DA CLÁUSULA DE BENS REVERSÍVEIS NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS: O POSICIONAMENTO JURISPRUDENCIAL DOS TJS E DOS TCES

IMPLICATIONS OF THE REVERSIBLE ASSETS CLAUSE IN SERVICE CONCESSION CONTRACTS: THE CASE LAW OF STATE COURTS OF JUSTICE AND STATE COURTS OF AUDITORS

Eder Marques De Azevedo ¹
Mariana Perazio Givisiez Fonseca ²

Resumo

O presente artigo analisa as implicações dos bens reversíveis em contratos públicos de concessão de serviços. As reflexões deste texto investigam se, diante da ausência de adequada previsão legal, pode ser facultado ao Poder Concedente deixar de aplicar a cláusula de reversão de bens ao fim da concessão, ou se tal postura afronta os princípios da continuidade do serviço público e da indisponibilidade do interesse público. Logo, é reconhecida, como hipótese, a premissa de que a cláusula de reversão é obrigatória, e não discricionária, dada a essencialidade declarada no art. 23 da Lei n. 8.987/1995, de forma que sua inaplicabilidade consiste em perda do patrimônio público e prejuízos à continuidade dos serviços concedidos. O estudo emprega, como metodologia, pesquisa descritiva, bibliográfica, interdisciplinar, com dados qualitativos extraídos da investigação acerca do entendimento jurisprudencial de Tribunais de Contas dos Estados (TCes) e de Tribunais de Justiça (TJs) brasileiros. O resultado auferido nesses estudos é que a cláusula de reversibilidade de bens, mesmo sendo obrigatória segundo os ditames da Lei n. 8.987/1995, é, em diversos casos, negligenciada ou subutilizada no momento da modulação dos contratos de concessão. Primeiro, pela ausência de regulamentação específica diante da prescrição genérica arrolada na Lei de Concessões. Segundo, pela falta de fiscalização e controle dos bens reversíveis. E quando isso acontece, o fluxo do serviço público é prejudicado, gerando uma dependência do Estado em relação ao concessionário, de modo a configurar renúncia indireta de receita.

contracts. The discussion in this text examines whether, in the absence of adequate legal provisions, the Granting Authority may be permitted to refrain from applying the asset reversion clause at the end of the concession, or whether such an approach violates the principles of continuity of public service and the unavailability of public interest. Thus, the premise that the reversion clause is mandatory, not discretionary, is recognized as a hypothesis, given the essential nature declared in Article 23 of Law No. 8,987/1995, such that its non-application results in the loss of public assets and harms the continuity of the services granted. The study employs, as methodology, descriptive, bibliographic, and interdisciplinary research, with qualitative data extracted from an investigation into the jurisprudential understanding of Brazilian State Courts of Auditors (TCEs) and Courts of Justice (TJs). The finding of these studies is that the asset reversibility clause, even though mandatory under the provisions of Law No. 8,987/1995, is, in many cases, neglected or underutilized when drafting concession contracts. First, due to the absence of specific regulations regarding the general provision set forth in the Concessions Law. Second, due to the lack of oversight and control over reversible assets. When this occurs, the provision of public services is compromised, creating a dependency of the State on the concessionaire, thereby constituting an indirect waiver of revenue.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Concession contract, Reversible assets, Case law, Principle of continuity of public service, Unavailability of public interest

1 Introdução

Nos contratos de concessão, a cláusula de reversibilidade assume um papel expressivo, já que determina que bens e instalações fundamentais à prestação dos serviços públicos retornem ao patrimônio do Estado ao final de uma concessão, assegurando sua continuidade sem custos adicionais ao Poder Concedente. Também pode prever no contrato que parte dos bens adquiridos pela concessionária durante o prazo de prestação dos serviços se convertam em bens públicos ao final da concessão, mantendo o intuito de favorecer a continuidade dessa espécie de função administrativa. Assim, a ausência de previsões claras sobre a aplicabilidade dos bens reversíveis e de mecanismos eficazes de controle pode gerar riscos à prestação do serviço e à própria segurança jurídica do contrato.

Nesse diapasão, este artigo questiona se o Poder Concedente pode, com fundamento na discricionariedade administrativa, deixar de aplicar a cláusula de reversão de bens ao término da concessão ou se tal conduta violaria os princípios da continuidade do serviço público e da indisponibilidade do interesse público diante da configuração de renúncia de receita. Como hipótese, o trabalho parte da premissa de que, apesar da necessidade de uma regulamentação mais precisa, a reversão é cláusula obrigatória e não discricionária imposta ao Poder Concedente, de modo que sua não aplicação representa a perda do patrimônio público que é indisponível, gerando prejuízos à continuidade dos serviços concedidos.

Este ensaio assume como marco teórico a obra de Nohara (2016), visto que, apesar de reconhecer a legitimidade técnica da descentralização por colaboração, a autora critica as distorções do modelo gerencial, contestando a suposta superioridade da eficiência privada, cujos esforços se concentram na obtenção de vantagens para a otimização de seus ganhos, mesmo diante de contratos pactuados com a Administração Pública, ainda que para seja precisa tentar capturá-la. Tal fundamentação, somada à sua definição de discricionariedade administrativa como uma liberdade limitada por princípios, ampara a hipótese deste trabalho. Quanto à metodologia empregada, o trabalho é pautado em estudos bibliográficos, interdisciplinares, com pesquisa descritiva, valendo-se de dados qualitativos no que tange à coleta de dados dos Tribunais de Justiça e de Contas brasileiros.

Para tanto, o artigo é dividido em três seções. Inicialmente, examina-se o processo de descentralização do serviço público, executado de forma indireta, abordando os aspectos centrais da concessão como forma de delegação da prestação dessa atividade. Em seguida, por meio de catalogação doutrinária, o estudo se envereda no levantamento de críticas sobre a concessão de serviços no ordenamento jurídico pátrio, destacando as divergências existentes

entre os administrativistas sobre o instituto em si, apresentando uma abordagem capaz de elencar vantagens e desvantagens. Finalmente, passa-se ao estudo da reversibilidade de bens nos contratos de concessão, a partir da análise de sua disciplina legal e doutrinária, confrontando com a leitura pragmática conferida pela jurisprudência dos Tribunais de Justiça dos Estados e dos Tribunais de Contas estaduais.

2 A execução do serviço público por particulares: a racionalidade presente nas concessões

No que tange à forma de execução dos serviços públicos, o regime jurídico administrativo permite que os mesmos sejam prestados por meio de execução direta ou indireta, bem como de forma centralizada ou descentralizada. Com isso, a execução é denominada direta quando o próprio Estado exerce o serviço sob o regime jurídico de direito público, por meio de órgãos da Administração Direta ou de entidades da Administração Indireta. Por outro lado, a execução é indireta quando o Estado transfere a execução a particulares, isto é, pessoas jurídicas privadas, configurando-se, portanto, a descentralização por delegação ou colaboração¹.

Ainda, o serviço pode ser prestado de maneira centralizada, quando o titular, ou seja, quem cria o serviço por lei, é quem o executa, sendo prestado por órgãos da Administração Pública, ou descentralizada, se a titularidade ou a execução do serviço é transferida para terceiros, como ocorre com as entidades públicas². Nesse contexto, Nohara destaca que a descentralização “é conceito que envolve a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica, caso em que não se mantém entre elas relação de hierarquia”, sendo caracterizada pela divisão das atribuições (2016, p. 157).

A concessão de serviço público no Brasil corresponde a uma forma de serviço público descentralizado e de execução indireta. Segundo Nohara, trata-se de espécie de descentralização administrativa por colaboração³ que “compreende a transferência da execução de determinado

¹ Nessa hipótese, há apenas a transferência da execução ao delegatário através de contrato administrativo ou ato administrativo unilateral, de modo que o Poder concedente mantém a titularidade do serviço e exerce um controle muito mais amplo, como ocorre na delegação por autorização, permissão e concessão (CARVALHO FILHO, 2025).

² Sobre o tema, há discordância doutrinária, de modo que Alexandrino e Paulo (2021) entendem que, na descentralização por outorga, ocorre a transferência tanto da execução quanto da titularidade do serviço à entidade da Administração Indireta, o que limita o controle finalístico da Administração Direta aos parâmetros legais. Em contrapartida, Carvalho Filho (2025) sustenta que essa titularidade é sempre das pessoas federativas, por força constitucional, sendo irrenunciável e intransferível. Assim, seja na delegação legal ou na negocial, transfere-se apenas a execução do serviço, por conta e risco do concessionário, devendo o Estado manter o poder jurídico de regulamentação e controle para resguardar o interesse público.

³ Di Pietro (2026) e Nohara (2016) utilizam como nomenclatura “colaboração”, entretanto, outros autores a denominam como “delegação”, a exemplo de Carvalho de Filho (2025) e Oliveira (2021).

serviço por meio de contrato ou ato administrativo unilateral, à pessoa jurídica de direito privado previamente existente” (2016, p. 159). Nesse modelo descentralizado, em geral, o Poder Concedente firma contrato ou emana ato administrativo unilateral com pessoas físicas ou jurídicas de direito privado para que estas executem o serviço, utilizando sua própria estrutura orgânica para a gestão operacional, permanecendo responsável pela regulação, fiscalização e com a possibilidade de retomar o serviço em caso de má prestação (DI PIETRO, 2026).

Essa concessionalização está prevista na Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal. Na sua exposição de motivos, evidencia-se que a prestação dos serviços públicos compete ao Poder Público, podendo ser realizada de forma direta ou por meio de concessão ou permissão, sempre precedidas de licitação. A partir disso, consolida-se a reserva constitucional da titularidade dos serviços ao Estado⁴ bem como a exigência de regulamentação e fiscalização permanentes, mesmo quando a execução do serviço é transferida a particulares. Nesse contexto, a concessão surge como instrumento para enfrentar a limitação de recursos públicos e ampliar a eficiência administrativa, mantendo-se a regulamentação, fiscalização e controle pelo Poder Público, sem transferência da titularidade ou da propriedade dos bens, assumindo o concessionário os riscos, ônus e frutos da atividade, mediante remuneração por tarifas.

Com isso, somente é possível realizar a concessão de serviços delegáveis⁵, ou seja, atividades que admitam execução tanto pelo Estado quanto por particulares, como é o caso do transporte coletivo, do gás canalizado, da energia elétrica e da telefonia (CARVALHO FILHO, 2025). Nesse sentido, Di Pietro (2026) afirma que os serviços que podem ser objeto de concessão são, via de regra, os comerciais ou industriais, isto é, que possuem natureza econômica e permitem a cobrança de tarifa dos usuários.

Essa modalidade de delegação é destinada a serviços de grande vulto, com maior relevância social, ampla abrangência e um número elevado de usuários em uma área de prestação mais ampla, geralmente realizada para serviços de utilidade pública e infraestrutura.

⁴ Com isso, a titularidade estatal dos serviços públicos significa que a atividade permanece irrenunciável e intransferível, sendo delegada ao particular apenas sua execução, o que assegura ao Poder Público prerrogativas como retomada do serviço, alteração unilateral das cláusulas contratuais e condições de prestação, fiscalização permanente, meios de intervenção, responsabilidade civil subsidiária e a observância do princípio da indisponibilidade do interesse público (BANDEIRA DE MELLO, 2015).

⁵ “Serviços indelegáveis, por outro lado, são aqueles que só podem ser prestados pelo Estado diretamente, ou seja, por seus próprios órgãos ou agentes. Exemplifica-se com os serviços de defesa nacional, segurança interna, fiscalização de atividades, serviços assistenciais etc” (CARVALHO FILHO, 2025, p. 242). Já Di Pietro destaca que os serviços gerais (*uti universi*), como a iluminação pública e a limpeza urbana, devem ser custeados por impostos, visto que são indivisíveis e não permitem a cobrança de tarifa individualizada. Além disso, menciona que os serviços públicos não exclusivos do Estado (*impróprios*), como saúde e educação, não configuram delegação, e sim autorização de serviço público.

A título de exemplificação, tem-se as atividades relacionadas à telefonia fixa, energia elétrica, transporte rodoviário e aéreo (restauração e gestão de rodovias, aeroportos e ferrovias), ao transporte coletivo urbano, saneamento básico, dentre outros.

Sobre suas características, Di Pietro (2026) destaca que a concessão possui natureza de contrato administrativo, o qual deve conter cláusulas essenciais sobre metas de desempenho, padrões de qualidade, sanções e a reversão dos bens e investimentos ao patrimônio público ao final do prazo estabelecido. Logo, trata-se de um acordo bilateral, comutativo, remunerado e *intuitu personae*, em que a identidade pessoal das partes são determinantes para a sua celebração⁶.

Nesse íterim, outro elemento é que a remuneração do concessionário é, em regra, atrelada aos resultados financeiros da exploração, sendo paga diretamente pelo usuário por meio de tarifas ou taxas. Desse modo, o particular assume os riscos do empreendimento⁷, o que implica a responsabilidade objetiva pelos prejuízos eventualmente causados a terceiros, usuários ou não usuários, respondendo o Estado apenas de forma subsidiária.

Ademais, um dos aspectos centrais dessa modalidade advém do art. 175 da Constituição, que estabelece que a concessão deve ser precedida de licitação, sendo as modalidades obrigatórias a concorrência ou o diálogo competitivo, previstos nas Leis nº 8.987/58, com alteração introduzida pela 14.133/2019. Ainda, exige-se a edição de norma específica - lei ordinária - que autorize a concessão e defina o órgão fiscalizador, bem como a comprovação, pela concessionária, de sua capacidade técnica e econômica de desempenho na fase de habilitação da licitação, havendo a dispensa legal apenas nas hipóteses de serviços de saneamento básico e coleta/destinação de resíduos sólidos (artigo 2º da Lei nº 9.074/1995).

Além disso, ainda que o Estado possa modificar as condições do serviço para atender ao interesse público, ele está "contratualmente preso ao dever de sustentar os termos do

⁶ Na ADI 2946 (Informativo 1046), o STF firmou entendimento de que é constitucional a transferência da concessão de serviço público ou do controle societário da concessionária, desde que haja anuência do Poder Concedente, sem necessidade de nova licitação. Isso porque a exigência constitucional de licitar (art. 175 da CF) se refere à outorga inicial da concessão, já satisfeita no certame originário. Assim, a Corte afastou a ideia de que os contratos de concessão sejam rigidamente personalíssimos, destacando que o relevante para a Administração é a manutenção da proposta mais vantajosa e da capacidade técnica e econômica do concessionário, e não sua identidade. Além disso, reconheceu-se que as concessões possuem natureza dinâmica e incompleta, admitindo alterações subjetivas para garantir a continuidade do serviço, a segurança jurídica e o equilíbrio econômico-financeiro, sem violação aos princípios da isonomia e da impessoalidade, os quais se aplicam primordialmente à fase licitatória. (ADI 2946, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09-03-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-095 DIVULG 17-05-2022 PUBLIC 18-05-2022)

⁷ Sobre o tema, Betti (2023) pondera que a interpretação moderna do termo "por sua conta e risco" deve observar a repartição de riscos estabelecida especificamente no contrato.

equilíbrio econômico que ajustou" (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 758), devendo compensar o concessionário por encargos supervenientes.

Outrossim, os contratos de concessão têm prazo determinado geralmente longo, devido aos investimentos necessários, à magnitude dos seus efeitos e à natureza essencial desse serviço público. Desse modo, como a Lei nº 8.987/1995 não estipula um prazo máximo ou mínimo de duração para esse contrato, ficando a fixação a critério do Poder Concedente, que, geralmente, opta por um prazo longo, pois os cofres públicos acabam não sendo muito afetados pelo pagamento ser feito pelos usuários. Ademais, é preciso possibilitar a recuperação do capital investido pelo concessionário para que a iniciativa privada tenha interesse em acordar (CARVALHO FILHO, 2025). Todavia, esse modelo foi flexibilizado com as Parcerias Público-Privadas (PPPs), que viabilizaram contraprestações pecuniárias do parceiro público quando as tarifas não são suficientes para cobrir os custos (GROTTI, 2012).

De todo modo, as concessões, sejam comuns ou especiais, servem como uma ferramenta estratégica para atrair capital privado diante da escassez de recursos públicos orçamentários. As concessões comuns são regidas pela Lei nº 8.987/95 e abrangem a de serviço público comum, ocasião em que o particular assume a execução por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelos usuários, e a concessão de obra pública (ou de serviço público precedido de execução de obra pública), em que o investimento do concessionário é remunerado e amortizado pela exploração do serviço ou da própria obra.

Com o advento da Lei nº 11.079/04, que incluiu as Parcerias Público-Privadas (PPPs) na norma geral das concessões, foi criado dois novos formatos de concessão: a concessão patrocinada, que ocorre quando a tarifa paga pelos usuários é complementada por uma contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado; e a concessão administrativa, que se trata de um contrato de prestação de serviços no qual a própria Administração Pública é a usuária direta ou indireta das atividades desempenhadas, arcando integralmente com as despesas (DI PIETRO, 2019).

3 Críticas ao regime das concessões de serviço público na doutrina brasileira

Sobre o tema das concessões, Nohara entende que a eficiência no setor público não se confunde com a lucratividade privada, de modo que o "otimismo gerencial" (2016, p. 167, apud, GABARDO, 2009, p. 150-151) focado apenas em corte de custos não pode se sobrepor aos compromissos constitucionais e à manutenção do patrimônio público necessário à prestação do serviço. Além disso, a autora também critica o modelo do "cidadão-cliente", sustentando que a

redução do usuário à condição de consumidor passivo e do serviço público à lógica mercantil naturaliza eventuais renúncias de receita, ao desconsiderar que o cidadão é o verdadeiro titular do patrimônio público, sendo responsável por viabilizar e arcar com a prestação do serviço.

No mesmo sentido, Bandeira de Mello apresenta uma postura bastante crítica ao encarar o movimento de privatização e concessão iniciado na década de 1990 como uma "gigantesca jogada de marketing" (2015, p. 697) e um "vampirismo econômico" (2015, p. 697) promovido por grupos internacionais para capturar mercados nos países emergentes. Com isso, o autor sustenta que essa transferência de serviços essenciais para a iniciativa privada promovida pela concessionalização acaba por entregar o bem comum à cobiça dos empreendimentos privados, muitas vezes resultando em serviços mais caros e de menor qualidade.

Em sintonia, Di Pietro analisa o tema sob a ótica de uma "crise na noção de serviço público" (2020, p. 117) que advém de influências internacionais, ponderando que a privatização total de uma atividade elimina a obrigatoriedade de sua prestação pelo particular. E isso prejudica a própria essência do serviço público de garantir necessidades essenciais independentemente da rentabilidade. Mais especificamente em seu texto "Transformações do Direito Administrativo", a autora enxerga a ocorrência de uma "fuga para o Direito Privado" (2016, p. 204), em que a Administração busca o Direito Civil com a intenção de fugir do regime jurídico público e de suas regulações, como os princípios da legalidade e a vinculação aos direitos fundamentais, questionando se a privatização em massa não tornaria as normas constitucionais obsoletas.

Do mesmo modo, Nassif (2024) argumenta que a evolução jurídica das concessões possibilitou a criação de um mercado que favorece a acumulação de capital privado em detrimento do interesse público, de modo que o Estado flexibiliza o direito administrativo para reduzir os riscos financeiros dos investidores, mercantilizando o setor. Ademais, a autora critica o modelo de PPPs por reforçar a concentração de investimentos em regiões ricas do país, como o Sudeste, negligenciando locais onde o déficit de infraestrutura é maior, o que acentua as desigualdades sociais e territoriais.

Por outro lado, Rezende Oliveira adota uma perspectiva mais favorável à modernização gerencial, defendendo que, em um Estado Democrático de Direito, surge a necessidade de desburocratização e eficiência, que geram um "retorno do pêndulo" (2021, p. 64), ideia que atribui à Caio Tácito (1995), com a delegação de serviços à iniciativa privada. Diante disso, argumenta que a ideia de subsidiariedade estatal não significa uma desvalorização

da Administração, mas sim uma redefinição em que o Estado foca no núcleo estratégico na regulação, deixando a execução para particulares quando estes puderem ser mais eficientes.

Do mesmo modo, Ferreira de Souza (2025) entende que as concessões ordinárias e as PPPs atuam como ferramentas para a efetivação de direitos fundamentais, como saúde e saneamento. Isto porque, em um cenário de escassez de recursos públicos, a delegação permite que o Estado cumpra seu papel de promotor do bem-estar social de forma mais eficiente. Afinal, a parceria com o setor privado permite a antecipação da universalização de serviços que, de outra forma, demorariam para serem alcançados.

Ainda, Aragão (2004) defende que a introdução da concorrência na prestação de serviços públicos, feita pelo art. 16 da Lei nº 8.987/95, que afastou a exclusividade das concessões – salvo em casos de inviabilidade técnica ou econômica – pode ser positiva se entendida como um meio para a realização de objetivos constitucionais, e não como um fim em si mesma. Isso porque entende que a concorrência estimula a eficiência e a inovação, o que tende a gerar uma melhoria na qualidade dos serviços e redução de tarifas, beneficiando diretamente os usuários. Além disso, a pluralidade de prestadores proporciona liberdade de escolha aos cidadãos e contribui para a efetivação de garantias como a dignidade da pessoa humana, a justiça social e a solidariedade. Nesse modelo, sob adequada regulação estatal, a atuação da iniciativa privada permite uma maior modernização e inclusão de avanços tecnológicos na prestação dos serviços, superando as limitações estatais. Assim, Aragão valoriza o regime de concessão que concilia a titularidade e o planejamento do Estado com a eficiência do mercado, visando à promoção da coesão social.

Com efeito, verifica-se que existem diversos prós e contras associados à consensualização dos serviços públicos, de modo que se torna pertinente a organização de tais características em um quadro, a fim de facilitar a observância.

Quadro 1 – Posicionamento doutrinário sobre as concessões públicas

Sujeito	Vantagens	Desvantagens
Poder Concedente	Permite a prestação de serviços e a realização de obras e melhorias sem impacto imediato no caixa público por não utilizar recursos públicos, sendo essencial em momentos de crise fiscal (DI PIETRO, 2019); Utilização de métodos de gestão privada mais flexíveis, tecnológicos e inovadores para garantir melhores resultados em um contexto de	O Estado como fiscalizador é pior do que seria como prestador, pois, na prática, carece das ferramentas ou da vontade política para garantir que o interesse público não seja atropelado pela exploração privada, prejudicando o interesse público (BANDEIRA DE MELLO, 2015); O ente regulador pode passar a atuar em favor dos interesses econômicos da concessionária (OLIVEIRA, 2021);

	infraestrutura pública (DI PIETRO, 2019); O Estado mantém a soberania sobre o serviço e o poder de alterar unilateralmente as condições, deixando de ser o "executor" para atuar como fiscal e regulador do serviço (BANDEIRA DE MELLO, 2015); Viabiliza infraestrutura em cenários de esgotamento da capacidade de gasto público (OLIVEIRA, 2021); O Estado recebe um pagamento para transferir um serviço (podendo até extinguir órgãos e exonerar servidores, economia em despesa de pessoal) (BANDEIRA DE MELLO, 2015); Quem remunera a concessionária é o usuário (CARVALHO FILHO, 2025);	A aplicação da teoria da imprevisão pode criar uma "associação financeira" em que o Estado arca com prejuízos privados (DI PIETRO, 2019, p. 103); O Estado perde a autonomia da prestação de serviços, de modo que eles podem se tornar mais caros para o usuário do que na gestão direta, e de menor qualidade, já que o particular visa lucro (BANDEIRA DE MELLO, 2015); Necessidade de fiscalização constante para evitar passivos que pesem no orçamento futuro (SANTORO, 2024); O Estado deve manter estruturas satisfatórias de fiscalização, sob pena de ser responsabilizado pelo abandono do serviço, já que atos omissivos também são abarcados pela teoria do risco (CARVALHO, 2019); Decisões judiciais podem alterar contratos e afetar o planejamento estatal, comprometendo princípios como da segurança jurídica e da eficiência dos serviços públicos (LEITE JUNIOR, 2024);
Concessionária	Contratos de 20 a 30 anos garantem previsibilidade para o retorno do investimento, dando segurança de que eles sobreviverão a diferentes governos (PAIVA; TIEPPO, 2025); Possibilidade de explorar fontes de renda acessórias além da tarifa (ex: publicidade, áreas comerciais), nos moldes do art. 11 da Lei 8.987/1995; Possui direito constitucional e legal ao reequilíbrio caso ocorram fatos imprevisíveis que onerem o contrato (art. 9º, §§ 2º e 4º, da Lei 8.987/1995 e art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal); Possibilidade de auferir ganhos econômicos com a atividade delegada (BANDEIRA DE MELLO, 2015); Proteção excepcional contra perdas decorrentes de ordens estatais, garantindo a remuneração inicial (BANDEIRA DE MELLO, 2015); Direito de ser ressarcida por investimentos em bens reversíveis ainda não amortizados (CARVALHO FILHO, 2025);	Mudanças frequentes em normas de agências reguladoras podem impactar a rentabilidade planejada (PAIVA; TIEPPO, 2025); A remuneração muitas vezes depende do uso efetivo pelo cidadão (pedágios, tarifas), que pode ser menor que o previsto e, se o contrato não prevê a matriz de riscos, a concessionária suporta sozinha as consequências de uma demanda baixa. (art. 103 da Lei 14.133/21) (COHEN; PEREIRA, 2025); Surgem desafios operacionais para conciliar a modicidade tarifária, prevista no art. 6º, §1º, da Lei 8.987/95, mantendo a qualidade do serviço (LEITE JUNIOR, 2024); Obrigação de aceitar alterações unilaterais impostas pelo Estado para ajustar o serviço ao interesse público (CARVALHO FILHO, 2025); Responde diretamente por danos a usuários e não usuários, sem necessidade de provar culpa (MAZZA, 2022); Possuem encargos que, se não cumpridos, estarão sujeitos a penalidades severas, “como multas, intervenção no serviço e extinção da concessão” (CARVALHO FILHO, 2025, p.

	Contratos de longo prazo que protegem o investidor contra mudanças do cenário humor político (BALTAR NETO; TORRES, 2020).	315).
--	---	-------

Fonte: Manuais de Direito Administrativo, autoria própria, 2026

Diante desse panorama, a concessão de serviços públicos reafirma a titularidade estatal e a primazia do interesse público, pois a delegação ao particular não afasta o dever do Estado de garantir a continuidade e a adequação da prestação. Essa lógica se evidencia, sobretudo, no regime de extinção da concessão, que pode ocorrer pelo advento do termo contratual, pela encampação (retomada por interesse público mediante lei e indenização prévia), ou pela caducidade (extinção por inadimplência do concessionário). Em qualquer hipótese, impõe-se a reversão dos bens indispensáveis à prestação do serviço ao Poder Concedente, prevista na Lei nº 8.987/95, assegurando-se a continuidade da prestação estatal e confirmando que a concessão é instrumento funcional à realização do interesse coletivo.

4 As disposições da cláusula de bens reversíveis vinculados à concessão: os substratos da continuidade do serviço público e da indisponibilidade do interesse coletivo envolvido

Os contratos de concessão de serviço público possuem certas características essenciais, dentre elas a cláusula obrigatória de reversão. Nesse sentido, o adjetivo “obrigatória”⁸ indica que essas cláusulas são essenciais, indispensáveis à validade do negócio jurídico. Isto posto, funcionam como o guia dos direitos e obrigações a serem pactuadas. Por se tratar, a concessão, de um contrato de adesão em que o contratado não participa da elaboração de suas cláusulas, em especial, as constituídas como obrigatórias são advindas de lei e não de acordo bilateral para a sua confecção.

Desse modo, a ausência dessas cláusulas, bem como a menção sem a devida observância do estabelecido por lei, provoca a invalidade do ajuste, que pode ser decretada pela Administração ou pelo Judiciário (CARVALHO FILHO, 2025). Nos moldes do art. 23 da Lei nº 8.987/1995, as cláusulas fundamentais⁹ ¹⁰devem prever com clareza as condições para a

⁸ Alexandrino e Paulo (2021) ressaltam que a ausência de uma cláusula prevista no art. 23 só gera nulidade se for demonstrado que ela era aplicável ao caso específico, exceção que não se aplica a cláusulas sobre objeto, prazo e qualidade, por serem imprescindíveis ao contrato.

⁹ Carvalho Filho (2025) classifica as cláusulas essenciais das concessões em cinco grupos: relativas ao serviço, que definem objeto, área, prazo, forma de prestação, qualidade e tarifas; aos direitos e obrigações, que delimitam os deveres do Poder Concedente, da concessionária e dos usuários; à prestação de contas, que impõem transparência financeira periódica; à fiscalização, que regulam o controle da execução e as sanções; e ao fim da concessão, que disciplinam extinção, prorrogação, bens reversíveis, indenizações e foro.

¹⁰ Há também cláusulas obrigatórias adicionais nas concessões precedidas de obra e nas Parcerias Público-Privadas (PPPs). Para Carvalho Filho, os contratos da primeira hipótese devem conter cláusulas que estipulem os

execução do serviço, em conformidade com o edital e a proposta vencedora, contendo também os elementos para manter um equilíbrio econômico, operacional e patrimonial da concessão, como a margem de lucro, amortização do capital e reversão de bens (BANDEIRA DE MELLO, 2015).

Outrossim, a reversão é um instituto que permite que os bens utilizados pela concessionária para a prestação do serviço sejam transferidos para o patrimônio do Poder Concedente quando da extinção do contrato, desde que haja previsão expressa no edital de licitação e em uma cláusula específica no próprio contrato de concessão, conforme expressa previsão legal (arts. 18, X e XI, 23, X, e 35, § 1º da Lei nº 8.987/95)¹¹, a fim de evitar omissões.

O objetivo principal é garantir a manutenção da prestação do serviço, permitindo que a Administração Pública o assuma diretamente após o término da concessão, em consonância com os princípios da continuidade e da atualidade da prestação, mas sendo principalmente uma expressão do princípio da indisponibilidade¹² do interesse público (DI PIETRO, 2026).

Diante disso, essa irregularidade pode prejudicar o interesse público, já que a não previsão da reversão implica em uma renúncia de receita por parte do Poder Público e, portanto, uma violação direta ao princípio da indisponibilidade do interesse público, já que o Estado deixa de incorporar um patrimônio que seria útil para a continuidade do serviço.

Como consequência desse princípio, é vedado ao administrador praticar atos que impliquem renúncia a direitos ou receitas devidas ao Estado, a menos que haja uma lei autorizativa específica, pois qualquer abdicação sem esse amparo legal constitui uma dispensa de patrimônio público, já que o administrador não possui vontade autônoma para dispor de bens e valores que não lhe pertencem. Nessa perspectiva, Nohara fixa que a discricionariedade “é limitada pelos princípios de Direito, pois no Estado Democrático de Direito eles são considerados normas integrantes do ordenamento, e não meras sugestões desprovidas de eficácia jurídica” (2016, p. 146). Tal ideia evidencia que a decisão do administrador de não reverter bens já amortizados não é uma opção legítima de mérito, mas sim um arbítrio que gera lesão ao erário, pois a discricionariedade exige a escolha da solução que “melhor atenda ao

cronogramas físico-financeiros de execução das obras e imponham “ao concessionário o oferecimento de garantia do fiel cumprimento das obrigações relativas às obras que precedem a prestação do serviço” (2025, p. 309). Já as PPPs devem conter cláusulas que prevejam a repartição objetiva de riscos entre as partes, a remuneração variável atrelada ao desempenho do parceiro privado, os mecanismos de atualização automática dos valores contratuais e a obrigatoriedade de constituição de Sociedade de Propósito Específico (SPE) para execução do contrato.

¹¹ Nesse contexto, Carvalho Filho (2025) entende que, apesar dessa previsão legal, nem toda delegação exige necessariamente a reversão de bens, apenas os contratos de maior duração, sendo preciso previsão expressa no contrato, pois não decorre de liberalidade do Estado e sim de uma obrigação contratual previamente ajustada.

¹² Sobre isso, Guerra (2004) ressalta que o concessionário permanece com a propriedade dos bens não vinculados à execução do serviço, que não integravam a reversão, razão pela qual deve manter os inventários atualizados para possibilitar o cálculo de eventuais indenizações por investimentos ainda não amortizados.

interesse público no caso concreto" (2016, p. 143), o que jamais seria a perda de ativos essenciais.

A partir disso, o responsável pode sofrer diversas sanções, visto que configura improbidade administrativa a renúncia ilegal de receita para favorecer dolosamente um licitante ou o próprio gestor, podendo enquadrar-se até mesmo em enriquecimento ilícito (art. 9º da Lei nº 8.429/1992), caso o agente aufera vantagem indevida, ou como lesão ao erário (art. 10), se gerar perda patrimonial. Isso se, em qualquer um dos casos, haja a comprovação do dolo específico, isto é, a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito. Além de penas civis e políticas previstas na Lei de Improbidade, tais atos podem caracterizar crimes contra as finanças públicas previstos nos arts. 359-A ao 359-H do Código Penal e, na hipótese de praticada pelo Presidente da República, configura-se crime de responsabilidade por atentar contra a probidade na administração (art. 85, V, da CF).

Sobre o instituto, é possível que a reversão seja gratuita ou onerosa, conforme a amortização dos investimentos. A primeira ocorre quando a tarifa paga pelos usuários gera o ressarcimento dos investimentos feitos pelo concessionário, tornando legítima a incorporação dos bens ao patrimônio público sem indenização, a fim de evitar o enriquecimento sem causa. Por sua vez, será onerosa quando os investimentos não estiverem integralmente amortizados, hipótese em que o Poder Concedente deverá indenizar o concessionário¹³.

Nesse sentido, cabe distinguir os bens amortizados dos não amortizados. Segundo Bandeira de Mello (2015), os primeiros são aqueles cujos investimentos realizados pelo particular para a execução do serviço já foram integralmente recuperados pelos lucros obtidos através da cobrança de tarifas durante a exploração da atividade. Por outro lado, os segundos são aqueles cujos investimentos em equipamentos e infraestrutura ainda não foram totalmente compensados pela exploração do serviço até o momento da extinção do contrato. Nessa hipótese, para manter o equilíbrio econômico-financeiro e evitar o enriquecimento sem causa do Estado, a Administração Pública deve indenizar o concessionário pelo valor remanescente desses bens incorporados ao patrimônio público por meio da reversão, conforme art. 36 da Lei nº 8.987/95. Em virtude disso, o prazo determinado é um elemento essencial dos contratos de concessão, justamente por permitir a averiguação da amortização dos investimentos e a preservação do equilíbrio econômico-financeiro. Sobre isso, tendo em vista que a Lei nº

¹³ Nesse âmbito, Bogéa (2019) exemplifica a dificuldade de identificação desses bens ao tratar do conflito interpretativo entre o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Anatel referente à definição de bens reversíveis, opondo uma visão "patrimonialista" do primeiro a uma visão "funcionalista" do segundo. No caso, há uma divergência bilionária na avaliação dos ativos que cria um impasse para eventual migração dos contratos de concessão para autorização.

8.987/1995 não fixa prazos mínimos ou máximos, cabe ao Poder Concedente defini-los no edital, bem como estabelecer se a prorrogação é admitida¹⁴.

Outro ponto importante a ser tratado é a distinção desses bens reversíveis dos desafetados e dos dominicais. Para Bandeira de Mello (2015), a afetação seria a destinação de um bem público ao uso comum¹⁵ ou ao uso especial¹⁶, enquanto a desafetação corresponde à retirada desse bem de tal finalidade, convertendo-o em bem dominical. Portanto, os bens dominicais são os não afetados a qualquer destinação pública específica, integrando o patrimônio do Estado como bens disponíveis, sujeitos ao regime de direito privado.

Consequentemente, a reversão não se confunde com a desafetação, sendo ambos aspectos opostos associados a bens públicos. Com isso, enquanto a desafetação ocorre quando um bem público perde sua destinação pública específica e se converte em bem dominical, passível de alienação, a reversão acontece quando bens do particular são incorporados ao patrimônio público para permanecerem afetados à prestação do serviço público (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 938/939).

Além disso, embora envolvam a circulação ou utilização de bens vinculados ao interesse público, a reversão se diferencia de institutos como a cessão de bens entre Administrações Públicas e o acordo de cooperação com entidades do Terceiro Setor. Isso porque a cessão de bens, prevista no art. 64 do Decreto-lei nº 9.760/46 e nos arts. 18 a 21 da Lei nº 9.636/98, visa permitir que um ente ou entidade pública utilize bem pertencente a outro para a satisfação de fins públicos, de modo que Baltar Neto e Torres a definem como um “ato de colaboração entre repartições públicas, em que aquela que tem bens desnecessários aos seus serviços cede o uso a outra que deles está precisando, podendo retomá-lo a qualquer tempo ou recebê-lo no termo final do prazo fixado na cessão” (2020, p. 533). À vista disso, diferentemente

¹⁴ Na ADI 3497, O STF decidiu que as concessões e permissões de “portos secos” podem ter prazo de até 25 anos, prorrogável por até 10 anos, desde que esses limites sejam entendidos como prazos máximos, cabendo ao administrador definir, no caso concreto, a duração adequada. Com isso, a Corte afirmou que a licitação é exigida na outorga inicial, não sendo absoluta a vedação a prorrogações, desde que o contrato original tenha sido regularmente licitado, a prorrogação não seja automática, dependendo de aditivo contratual, e esteja justificada pelo interesse público. Assim, a decisão considerou inconstitucional a manutenção ou prorrogação de contratos sem licitação, vencidos, precários ou por prazo indeterminado, vedando a perpetuação de outorgas irregulares, e modulou os efeitos da decisão para permitir a regularização por meio de licitação no prazo de 24 meses. (ADI 3497, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 13-06-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 13-09-2024 PUBLIC 16-09-2024).

¹⁵ Bandeira de Mello (2015) define bens de uso comum como os bens de uso indistinto de todos, como as ruas e praças públicas. Por terem destinação natural ou legal ao uso público, exigem norma específica ou de ato do Executivo autorizado pela lei para serem desafetados.

¹⁶ Já os bens de uso especial são afetados à prestação de serviços ou ao funcionamento de estabelecimentos públicos, como ocorre nas repartições públicas, escolas, museus. Sua desafetação pode ocorrer por lei ou ato administrativo do Executivo, desde que não haja a extinção de serviço instituído por lei (BANDEIRA DE MELLO, 2015).

da reversão, a cessão decorre de simples autorização de uso patrimonial entre pessoas jurídicas públicas.

Por outro lado, o acordo de cooperação, previsto no art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/2014, é instrumento de parceria celebrado entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil (OSC), destinado à realização de finalidades de interesse público e recíproco, sem transferência de recursos financeiros (OLIVEIRA, 2021). Nesse contexto, pode haver cessão de bens, cessão de servidores ou doação, desde que compatíveis com o objeto da parceria e com o regime jurídico aplicável. Ao contrário da reversão, esse acordo não se vincula a contratos de concessão nem à retomada de serviço delegado, além de que, diferentemente da cessão entre entes públicos, envolve entidades privadas sem fins lucrativos integrantes do Terceiro Setor, sendo regido por normas específicas de fomento e colaboração, com maior ênfase na finalidade pública e no controle dos resultados.

Em razão da especificidade do tema, foi realizada busca em todos os Tribunais de Justiça (TJ) e Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) do país para analisar como esses órgãos tratam do assunto. Com isso, a partir da pesquisa do indexador "contrato de concessão" e "bens reversíveis" junto aos TJs, foi encontrado o total de 149 decisões, enquanto pela busca dos termos "concessão" e "bens reversíveis" ou "cláusula de reversão" no caso dos TCEs, foram encontradas 97 decisões.

Dessa maneira, com base na pesquisa de dados dos TJs brasileiros, as matérias tratam predominantemente da natureza jurídica, posse e direito à indenização dos bens reversíveis. Logo, o entendimento consolidado é de que esses bens estão afetados à prestação do serviço público e, portanto, devem ser devolvidos imediatamente ao Poder Concedente ao término do contrato para garantir a continuidade do serviço. Por conta disso, a jurisprudência¹⁷ enfatiza que a retomada desses ativos não depende do pagamento prévio de indenização, embora o direito ao ressarcimento por investimentos ainda não amortizados seja reconhecido para evitar o enriquecimento sem causa por parte da Administração Pública. Além disso, os tribunais

¹⁷ A título de exemplo, no Agravo de Instrumento nº 1.0000.21.083054-3/001, julgado em 2019, o TJMG decidiu que, com a extinção do contrato de concessão, é legítima a imissão imediata do Poder Concedente na posse dos bens imóveis reversíveis, desde que haja previsão expressa no contrato (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.21.083054-3/001, Relator(a): Des.(a) Afrânio Vilela, 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 21/09/2021, publicação da súmula em 24/09/2021). Ato contínuo, no Agravo de Instrumento nº 1.0000.19.017524-0/003, também julgado em 2010, o tribunal fixou que a reversão dos bens e a assunção do serviço pelo Poder Concedente não dependem do pagamento prévio de indenização por bens reversíveis não amortizados, garantindo a continuidade da prestação do serviço público (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.19.017524-0/003, Relator(a): Des.(a) Elias Camilo, 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 21/11/2019, publicação da súmula em 25/11/2019).

também ressaltam a importância da transparência nos editais, visto que a omissão de informações sobre esses bens pode ferir a isonomia entre os licitantes.

Já no âmbito da jurisprudência dos TCEs, o foco das decisões recai sobre a fiscalização, o controle patrimonial e a preservação do erário. Diante disso, os tribunais consideram a cláusula de reversão um elemento essencial para a legalidade dos contratos, exigindo que os editais contenham descrições minuciosas e inventários precisos dos bens. Portanto, as decisões focam na regulação da indenização, a fim de que se limite estritamente ao valor não amortizado, bem como mencionam a necessidade de impedir que a ela seja paga indevidamente à nova concessionária ou que bens públicos sejam apenas doados sem cláusulas que garantam o seu retorno ao Estado em caso de descumprimento do contrato. Além disso, outro ponto abordado é a mitigação de riscos, com a exigência de que a concessionária contrate seguros específicos para esses ativos. Por fim, também citam a aplicação desse instituto não apenas em concessões comuns, mas também em Parcerias Público-Privadas (PPPs), reforçando a necessidade de proteção ao interesse coletivo.

Posto isto, percebe-se que a cláusula de reversão de bens existe como um elemento essencial do regime jurídico das concessões, não podendo ser relativizada pela discricionariedade da Administração Pública. Isso ocorre porque os bens reversíveis não se qualificam como meros ativos patrimoniais. Ao revés, compreendem instrumentos indispensáveis à tutela do interesse coletivo, permanecendo sempre vinculados à sua finalidade pública e submetidos a regime de afetação que impede sua livre disposição pelo concessionário. Com isso, a legislação e jurisprudência evidenciam que a reversão funciona como um mecanismo de concretização dos princípios da indisponibilidade do interesse público e, sobretudo, da continuidade do serviço público.

À vista disso, a inobservância da reversão compromete o acesso a tais serviços por dificultar ou inviabilizar que o Poder Concedente reassuma de forma imediata e eficiente a atividade delegada. Tal omissão expõe os usuários a incontáveis e concretos riscos oriundos da descontinuidade e eventuais prejuízos decorrentes da interrupção ou da degradação do serviço, além de gerar indevida dependência da Administração Pública em relação ao concessionário e caracterizar uma renúncia injustificada ao patrimônio público. Nesse contexto, essa abdicação acaba por gerar uma falta de elementos físicos e financeiros essenciais à prestação, o que compromete a própria viabilidade e a qualidade do serviço público, esvaziando a finalidade da concessão e fragilizando a atuação estatal na satisfação das necessidades coletivas.

4 Conclusão

Diante do exposto, evidencia-se que a cláusula de reversão de bens, embora expressamente prevista na Lei nº 8.987/1995 como elemento essencial dos contratos de concessão, tem sido frequentemente negligenciada na prática administrativista. Isto é perceptível pelo fato de que, muitas vezes, essa cláusula é tratada como secundária ao ajuste, limitando-se à sua menção formal ou, até mesmo, sem discipliná-la de forma clara e eficaz. Tal postura revela não apenas deficiência técnica na elaboração e fiscalização dos contratos, mas também um distanciamento indevido dos princípios estruturadores do regime jurídico dos serviços públicos, especialmente a continuidade e a indisponibilidade do interesse público.

A ausência de adequada previsão, controle e acompanhamento dos bens reversíveis gera consequências jurídicas e financeiras relevantes à Administração e à coletividade. Ela compromete a capacidade do Poder Concedente de reassumir a prestação do serviço ao término da concessão, criando uma dependência estrutural em relação ao particular e fragilizando a continuidade do serviço público. Ademais, a não incorporação de bens já amortizados ao patrimônio do Estado caracteriza-se como uma renúncia patrimonial indevida, gerando prejuízo direto ao erário público, na medida em que a Administração deixa de recuperar ativos cuja aquisição já foi integralmente custeada, ainda que indiretamente, pelos usuários por meio das tarifas. Sob essa ótica, o referencial teórico deste ensaio reforça que, ao abdicar dos bens, o Estado falha em sua função de promotor e regulador, seu papel no modelo gerencial¹⁸, de modo que, sem os bens reversíveis, perde a capacidade de garantir a continuidade, tornando a soberania pública refém da infraestrutura controlada pelo particular e gerando riscos de o interesse público ser subvertido por critérios puramente economicistas.

Nesse sentido, a reversão de bens não pode ser compreendida como mera discricionariedade administrativa ou apenas como instrumento indenizatório do concessionário, mas sim como um mecanismo jurídico de tutela do patrimônio público e de garantia da manutenção dos serviços públicos essenciais. Por isso, a inobservância desse instituto subverte a lógica dos contratos de concessão, prejudicando a continuidade do serviço público e a indisponibilidade do interesse público, na medida em que compromete a capacidade do Estado de reassumir a prestação do serviço ao término do ajuste. Ademais, a negligência na previsão, fiscalização e execução das cláusulas de reversão acarreta graves prejuízos financeiros ao

¹⁸ “O gerencialismo foi tido como solução para o dito “esgotamento” do modelo burocrático weberiano, sendo apresentado no contexto de redefinição do papel do Estado. Segundo o PDRAE, o Estado deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função e promotor e regulador desse desenvolvimento” (NOHARA, 2016, p. 165).

erário, desequilibra a equação econômico-financeira do contrato e pode gerar indevida dependência do Poder Público ao particular. Por essa razão, revela-se indispensável a adoção de postura diligente por parte dos administradores públicos, aliada a uma fiscalização social permanente e atenta, a fim de evitar a captura do serviço público pelo concessionário.

Portanto, a análise normativa, doutrinária e jurisprudencial demonstra que a realização de juízos de conveniência para aplicação desse instituto não encontra amparo jurídico. Isso porque a reversão revela-se instrumento obrigatório de tutela do interesse público, diretamente vinculado ao princípio da indisponibilidade e, sobretudo, ao princípio da continuidade do serviço público. Nesse sentido, a hipótese é confirmada na medida em que a não aplicação da cláusula de reversão compromete a capacidade do Poder Público de reassumir, de forma imediata e eficiente, a prestação do serviço, criando riscos concretos de aos usuários dos serviços públicos eventualmente prejudicados com a descontinuidade e dilapidação do patrimônio público. Assim, permitir que o administrador abra mão dos bens reversíveis significaria admitir a disponibilidade de bens essenciais e, inclusive, afetados à função pública.

Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Serviços Públicos e Concorrência**. Revista de Direito Administrativo e Constitucional (A&C). Belo Horizonte, ano 4, n.17, p. 171-234, jul./set. 2004.

AZEVEDO, Eder Marques de. **O Estado administrativo em crise: aspectos jurídicos do planejamento no Direito Administrativo Econômico**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

Bandeira de Mello, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BASILIO, Ana Tereza. O poder público e os contratos de concessão. **Jota**, 2022. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-poder-publico-e-os-contratos-de-concessao>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BERTOLINI DE PINHO, Clóvis Alberto; RENZETTI, Bruno. Concessões de serviço público inviáveis. **Jota**, 2017. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/concessoes-de-servico-publico-inviaveis>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

Betti, Bruno. **Direito Administrativo**. Coleção Carreiras Jurídicas; v. 2., 1. ed. Brasília: CP Iuris, 2023.

BOGÉA, Daniel. Quando TCU e regulador divergem: caso dos bens reversíveis. **Jota**, 2019. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/quando-tcu-e-regulador-divergem-caso-dos-bens-reversiveis>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.798**. Relatora: Ministra Rosa Weber, julgado em 4 nov. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, n. 226, publicado em 17 nov. 2021. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 64.128/MG**. Relator: Ministro André Mendonça, julgamento em 22 dez. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, publicado em 8 jan. 2024. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.491 MC/DF**. Relator: Ministro Carlos Velloso. Relator do acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski, julgamento em 8 maio 2014. Diário da Justiça Eletrônico, n. 213, p. 128, publicado em 30 out. 2014. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.946/DF**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Tribunal Pleno, julgado em 19 mai. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, n. 101, p. 24, publicado em 30 maio 2022. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.497**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Tribunal Pleno, julgado em 13 jun. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, publicado em 16 set. 2024. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 684.612/RJ. Tema nº 698**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão: Min. Roberto Barroso, julgamento em 3 jul. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, publicado em 7 ago. 2023. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 481.094/RJ**. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Segunda Turma, julgado em 15 maio 2014. Diário da Justiça Eletrônico, 21 maio 2014. Disponível em: <<https://buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/340/permissoa-de-servicos-publicos-concedida-sem-licitacao>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.059.137/SC**. Relator: Ministro Francisco Falcão. Primeira Turma, julgado em 14 out. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, publicado em 29 out. 2008. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=200801100885>. Acesso em: 19 jan. 2026.

CAIADO, Carolina; RIBAS, Leonardo. Reversão de bens públicos em saneamento: prestação do serviço em primeiro lugar. **Jota**, 2024. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/reversao-de-bens-publicos-em-saneamento-prestacao-do-servico-em-primeiro-lugar>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

COHEN, Isadora; FARJADO, Gabriel; FERREIRA, Izabel; CARELLI, Carolina. Flexibilidade e previsibilidade nos contratos de concessões e PPPs. **Jota**, 2021. Disponível

em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/infra/flexibilidade-e-previsibilidade-nos-contratos-de-concessoes-e-ppps>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

COHEN, Isadora; PEREIRA, Daniel Silva. Risco de demanda por infraestrutura ferroviária concorrente nas concessões rodoviárias. **Jota**, 2025. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/infra/risco-de-demanda-por-infraestrutura-ferroviaria-concorrente-nas-concessoes-rodoviaras>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7ª edição, 11ª reimpressão. Coimbra: Edições Almedina, 2003.
CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo** - 39ª Edição 2025. 39. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.289. ISBN 9786559777082. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559777082/>. Acesso em: 19 jan. 2026.

CARVALHO, Matheus. Responsabilidade do Estado por omissão: para onde caminhar? **Jota**, 2019. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/responsabilidade-do-estado-por-omissao-para-onde-caminhar>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

COUTO, Hudson Fernando. **A concessão de serviços públicos e seu necessário equilíbrio econômico-financeiro**. Por ter muitas demandas, o judiciário demora para aprovar os contratos de concessão, prejudicando o andamento dos contratos e a restauração da economia financeira do país. Migalhas, 2021. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/339494/a-concessao-de-servicos-publicos>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

COSCIONE, Milene Louise Renée. Anatel devolve racionalidade à reversibilidade de bens. **Migalhas**, 2018. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/274423/anatel-devolve-racionalidade-a-reversibilidade-de-bens>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** - 39ª Edição 2026. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. E-book. p.130. ISBN 9788530998660. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530998660/>. Acesso em: 19 jan. 2026.

_____. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

_____. **Transformações do Direito Administrativo**. Revista de Direito da Administração Pública, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016, ano nº 02, VOLUME Nº 02 – EDIÇÃO Nº 01, p. 188-208, JUL/DEZ 2016.

FERREIRA DE SOUZA, João Marcos. Concessões e PPPs: A chave para o acesso a direitos fundamentais. **Migalhas**, 2025. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/440352/concessoes-e-ppps-a-chave-para-o-acesso-a-direitos-fundamentais>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Parcerias na administração pública**. Revista de Direito do Terceiro Setor [Recurso Eletrônico]. Belo Horizonte, v. 6, n. 11, jan./jun. 2012. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/2828>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

GUERRA, Sérgio. Os bens reversíveis nas concessões de serviços públicos. **Migalhas**, 2004. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/7029/os-bens-reversiveis-nas-concessoes-de-servicos-publicos>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Formas de prestação de serviços públicos. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/85/edicao-1/formas-de-prestacao-de-servicos-publicos>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

LEAL, Yuri Vargas Dezinho. Mutabilidade regulatória nos contratos de concessão. **Jota**, 2025. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/mutabilidade-regulatoria-nos-contratos-de-concessao>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

LEITE JUNIOR, Edgard Hermelino; BUCCOLO, Marcia Heloisa Pereira da Silva. Desafios das Concessões quando o Poder Concedente não é diligente. **Migalhas**, 2025. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/427114/desafios-das-concessoes-quando-o-poder-concedente-nao-e-diligente>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

LEITE JUNIOR, Edgard Hermelino. Intervenção judicial em concessões públicas. **Migalhas**, 2024. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/421332/intervencao-judicial-em-concessoes-publicas-analise-critica-e-impacto>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

MAZZA, Alexandre. **Curso de Direito Administrativo** - 15ª Edição 2025. 15. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.Capa. ISBN 9788553624959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553624959/>. Acesso em: 23 jan. 2026.

MINAS GERAIS. **Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.21.083054-3/001**. [EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO COMINATÓRIA - CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO - RESCISÃO DO CONTRATO - REVERSÃO DO IMÓVEL - IMISSÃO NA POSSE - POSSIBILIDADE - RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO]. Relator: Des. Afrânio Vilela. 2ª Câmara Cível. Julgado em: 21 set. 2021. Publicado em: 24 set. 2021. Acesso em: 19 jan. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.19.017524-0/003**. Relator: Des. Elias Camilo. 3ª Câmara Cível. Julgado em: 21 nov. 2019. Publicado em: 25 nov. 2019. Acesso em: 19 jan. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 1.0000.25.204624-8/001**. Relator: Des. Wagner Wilson, julgamento em 7 ago. 2025. Acesso em: 19 jan. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 1.0000.25.274801-7/001**. Relator: Des. Wauner Batista Ferreira Machado. 2º Núcleo de Justiça 4.0 - Cív, julgamento em 15 dez. 2025, publicação da súmula em 16 dez. 2025. Acesso em: 19 jan. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 1.0000.25.274801-7/001**. Relator: Des. Wauner Batista Ferreira Machado. 2º Núcleo de Justiça 4.0 - Cív, julgamento em 15 dez. 2025, publicação da súmula em 16 dez. 2025. Acesso em: 19 jan. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça (11. Câmara Cível). **Apelação Cível nº 1.0000.25.387246-9/001**. Relator: Des. Marcelo Pereira da Silva, julgamento e publicação da súmula em 3 dez. 2025. Acesso em: 19 jan. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça (11. Câmara Cível). **Apelação Cível nº 1.0000.25.387246-9/001**. Relator: Des. Marcelo Pereira da Silva, julgamento em 3 dez. 2025, publicação da súmula em 3 dez. 2025. Acesso em: 19 jan. 2026.

MINAS GERAIS. **Tribunal de Justiça (19. Câmara Cível). Apelação Cível nº 1.0000.25.379136-2/001**. Relator: Des. Leite Praça, julgamento em 13 nov. 2025, publicação da súmula em 19 nov. 2025. Acesso em: 19 jan. 2026.

NASSIF, Thaís. As Parcerias Público-Privadas (PPPs) brasileiras sob análise crítica: uma história de concessões. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico (RBDU)**, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 29-59, jul./dez. 2024.

NOHARA, Irene Patrícia. **Fundamentos de direito público**. São Paulo, Atlas, 2016.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

PAIVA, André; TIEPPO, Fábio. Consensualidade em concessões: um caminho para a sustentabilidade econômica. **Jota**, 2025. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/consensualidade-em-concessoes-um-caminho-para-a-sustentabilidade-economica>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

SANTORO, George. Concessões e PPPs: desvendando os riscos fiscais. **Jota**, 2024. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/concessoes-e-ppps-desvendando-os-riscos-fiscais>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada. **RDA**, n. 202, p. 1-10, out.-dez. 1995.

VIEGAS, Cláudia. O custo das não decisões no setor de telecomunicações. **Migalhas**, 2018. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/280648/o-custo-das-nao-decisoes-no-setor-de-telecomunicacoes>>. Acesso em: 19 jan. 2026.