Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

Felipe Montenegro Viviani Guimarães

Reversão de bens nas concessões de serviço público

Doutorado em Direito

Volume único

São Paulo
2022

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

Felipe Montenegro Viviani Guimarães

Reversão de bens nas concessões de serviço público

Volume único

Doutorado em Direito

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. José Roberto Pimenta Oliveira.

São Paulo
2022

Guimarães, Felipe Montenegro Viviani.
S Reversão de bens nas concessões de serviço público / Felipe Montenegro Viviani Guimarães. - São Paulo: 2022. -- f.

Orientador: Prof. Dr. José Roberto Pimenta Oliveira
Tese (doutorado - Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2022.
Inclui bibliografia

1. Serviço Público. 2. Concessão. 3. Reversão. I. Oliveira, José Roberto Pimenta. II. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. III. Reversão de bens nas concessões de serviço público.
CDD
--

Felipe Montenegro Viviani Guimarães

Reversão de bens nas concessões de serviço público

Banca Examinadora

_____

_____

_____

_____

_____

São Paulo
2022

Aos meus pais,
que nunca me faltaram.
À minha esposa e minha filhinha,
pela compreensão.
E aos bibliotecários, sem os quais
a elaboração deste trabalho
não teria sido possível em período de pandemia.

Agradecimentos

Agradeço aos meus Professores e colegas do doutorado, especialmente
ao meu Orientador, o Prof. Dr. José Roberto Pimenta Oliveira,
e ao meu amigo, Felipe Gonçalves Fernandes.

Ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositivo[1]

[1] Institutos de Justiniano, I, I2, I, n. 2.

Resumo

Felipe Montenegro Viviani Guimarães

Reversão de bens nas concessões de serviço público

Esta tese trata da reversão de bens no âmbito das concessões de serviço público. Ela justifica-se por diversas razões, especialmente porque: **(i)** várias concessões outorgadas na década de 1990, com prazo de vigência de trinta anos, extinguir-se-ão em breve, se não forem prorrogadas, ensejando a reversão de bens; e **(ii)** muitas concessões de serviço público outorgadas recentemente estão passando ou passarão pelo processo de relicitação, que também envolve a reversão. Assim sendo, o interesse teórico e prático pelo instituto da reversão já é grande neste momento em nosso País, e tende a aumentar nos próximos anos. O objetivo desta tese divide-se em: **(i)** um objetivo geral; e **(ii)** um objetivo específico. O primeiro consiste em determinar, da melhor maneira possível, a maior quantidade possível de características gerais do instituto jurídico da reversão. Já o segundo é responder à seguinte pergunta: qual é a consequência jurídica do descumprimento, pelo Poder Concedente, do dever de pagar, previamente, à concessionária de serviço público, a indenização devida em razão da reversão, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual? E a hipótese de pesquisa é que a consequência jurídica do descumprimento desse dever é a prorrogação automática da concessão, até o pagamento da indenização devida à concessionária ou a satisfação de seu crédito mediante a exploração do serviço público, o que ocorrer primeiro. Dessa forma, esta tese está dividida, basicamente, em duas partes: a primeira, dedicada, mais especificamente, ao objetivo geral deste trabalho; a segunda, exclusivamente, a seu objetivo específico. O método de abordagem do tema é o indutivo, para o objetivo geral, e o dedutivo, para o específico. E o método de pesquisa é o bibliográfico, para ambos os objetivos. Por fim, a principal conclusão desta tese é que a consequência jurídica do descumprimento, pelo Poder Concedente, do dever de pagar, previamente, à concessionária de serviço público, a indenização devida em razão reversão, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, é a prorrogação automática da concessão, até o pagamento dessa indenização à concessionária ou a satisfação de seu crédito mediante a exploração do serviço público, o que ocorrer primeiro, mas isso desde que verificados certos pressupostos; a saber: **(i)** o Poder Concedente não tenha pagado, até o termo final do contrato de concessão, pelo menos o valor da indenização incontroverso entre as partes; e **(ii)** a concessionária de serviço público tenha agido de maneira diligente em relação à reversão, o que se verifica, quando ela houver agido de maneira proativa em relação à instauração e à instrução do processo de reversão. Desse modo, a hipótese de pesquisa é confirmada, mas com depuramentos.

Palavras-chave: Direito Administrativo; serviço público; concessão; reversão.

Abstract

Felipe Montenegro Viviani Guimarães

Reversion of assets in public service concessions

This thesis deals with the reversion of assets in the ambit of public service concessions. It is justified for many reasons, especially because: **(i)** several concessions granted in the 1990s, with a term of thirty years, will soon expire, if not extended, giving rise to the reversion of assets; and **(ii)** many public service concessions granted recently are undergoing or will undergo the re-bidding process, which also involves reversion. Therefore, the theoretical and practical interest in the reversion institute is already high in our country, and tends to increase in the coming years. The objective of this thesis is divided into: **(i)** a general objective; and **(ii)** a specific objective. The first one is to determine, in the best possible way, the greatest possible number of general characteristics of the legal institute of reversion. The second is to answer the following question: which is the legal consequence of the non-fulfillment, by the Granting Authority, of the obligation to pay, previously, to the public service concessionaire, the indemnity owed in reason of the reversion, in case of termination of the concession due to the advent of the contractual term? And the research hypothesis is that the legal consequence of non-fulfillment of this obligation is the automatic extension of the concession, until the payment of the indemnity owed to the concessionaire or the satisfaction of its credit through the exploitation of the public service, whichever occurs first. Thus, this thesis is divided, basically, into two parts: the first one, dedicated, more specifically, to the general objective of this work; the second, exclusively, to its specific objective. The approach method of the theme is the inductive, for the general objective, and the deductive, for the specific. And the research method is the bibliographic, for both objectives. Finally, the main conclusion of this thesis is that the legal consequence of the non-fulfillment, by the Granting Authority, of the obligation to pay, previously, to the public service concessionaire, the indemnity owed in reason of the reversion, in case of termination of the concession due to the advent of the contractual term, is the automatic extension of the concession, until the payment of this indemnity or the satisfaction of the concessionaire credit through the exploitation of the public service, whichever occurs first, but that as long as certain assumptions are verified; to know: **(i)** the Granting Authority has not paid, by the end of the concession contract, at least the indemnity amount uncontroversial between the parties; and **(ii)** the public service concessionaire has acted in a diligent manner in relation to the reversion, which is verified when it has acted proactively in relation to the initiation and instruction of the reversion process. In this way, the research hypothesis is confirmed, but with depurations.

Keywords: Administrative law; public service; concession; reversion.

Sumário

INTRODUÇÃO ..... p. 12

PARTE 1
CARACTERÍSTICAS GERAIS DO INSTITUTO JURÍDICO DA REVERSÃO

1 Fundamento normativo ..... p. 18
1.1 Fundamento constitucional ..... p. 18
1.1.1 O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA E O DIREITO FUNDAMENTAL À PROPRIEDADE (DAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO) TAMBÉM CONSTITUEM FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DO INSTITUTO JURÍDICO DA REVERSÃO? ..... p. 19
1.2 Fundamento infraconstitucional ..... p. 20
2 Indicador jurisprudencial e doutrinal ..... p. 26
3 Terminologia ..... p. 32
4 Institutos afins ..... p. 38
4.1 Devolução (no contexto da cessão de bem público) ..... p. 38
4.2 Desapropriação ..... p. 41
5 Conceito ..... p. 57
6 Espécies ..... p. 60
6.1 Reversão gratuita e reversão onerosa ..... p. 60
6.1.1 HIPÓTESES DE REVERSÃO GRATUITA DOS BENS PRIVADOS REVERSÍVEIS NÃO AMORTIZADOS OU DEPRECIADOS COMPLETAMENTE AO FINAL DA CONCESSÃO .... p. 65
6.1.1.1 Bens reversíveis construídos ou adquiridos com recursos de terceiros ... p. 66
6.1.1.2 Bens reversíveis construídos ou adquiridos com recursos da concessionária ..... p. 69
6.2 Reversão direta e reversão indireta ..... p. 72
6.2.1 HIPÓTESES EM QUE A REVERSÃO DOS BENS PRIVADOS REVERSÍVEIS NÃO AMORTIZADOS OU DEPRECIADOS COMPLETAMENTE AO FINAL DA CONCESSÃO É, SEMPRE, DIRETA ..... p. 75
6.2.2 HIPÓTESE EM QUE A INDENIZAÇÃO DEVIDA EM RAZÃO DA REVERSÃO NÃO É PAGA À CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO ..... p. 76
7 Natureza jurídica ..... p. 79
8 Finalidade ..... p. 87
9 Objeto ..... p. 94
9.1 Conceito de bens reversíveis ..... p. 94
9.1.1 BENS DO PODER CONCEDENTE DESNECESSÁRIOS PARA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO ..... p. 99
9.1.2 BENS DAS CONCESSIONÁRIAS DESNECESSÁRIOS PARA A PRESTAÇÃO SERVIÇO PÚBLICO ..... p. 100
9.1.3 BENS DE TERCEIROS NECESSÁRIOS PARA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO . p. 106
9.2 Espécies de bens reversíveis ..... p. 110
9.2.1 BENS REVERSÍVEIS CONSIDERADOS EM RELAÇÃO A SEU TITULAR ..... p. 111
9.2.1.1 *A modalidade de propriedade que recai sobre os bens privados vinculados à prestação do serviço público* ..... p. 118
9.2.2 BENS REVERSÍVEIS CONSIDERADOS EM SI MESMOS ..... p. 121
9.2.2.1 *Bens reversíveis corpóreos e incorpóreos* ..... p. 122
9.2.2.2 *Bens reversíveis móveis e imóveis* ..... p. 122
9.2.2.3 *Bens reversíveis fungíveis e infungíveis* ..... p. 124
9.2.2.4 *Bens reversíveis consumíveis e inconsumíveis* ..... p. 124

9.2.2.5 *Bens reversíveis divisíveis e indivisíveis* ..... p. 125
9.2.2.6 *Bens reversíveis singulares e coletivos* ..... p. 125
9.2.3 BENS REVERSÍVEIS CONSIDERADOS RECIPROCAMENTE ..... p. 126
9.3 Regime jurídico dos bens reversíveis ..... p. 126
9.4 Determinação dos bens reversíveis ..... p. 135
9.5 Competências do Poder Concedente relacionadas aos bens reversíveis ..... p. 140
9.5.1 COMPETÊNCIAS AO LONGO DA CONCESSÃO ..... p. 140
9.5.2 COMPETÊNCIAS AO FINAL DA CONCESSÃO ..... p. 150
9.6 Direitos e deveres das concessionárias relacionados aos bens reversíveis ..... p. 152
9.6.1 DIREITOS AO LONGO DA CONCESSÃO ..... p. 152
9.6.2 DIREITOS AO FINAL DA CONCESSÃO ..... p. 156
9.6.3 DEVERES AO LONGO DA CONCESSÃO ..... p. 157
9.6.4 DEVERES AO FINAL DA CONCESSÃO ..... p. 164
9.7 Direitos e deveres dos usuários relacionados aos bens reversíveis ..... p. 165
10 Pressupostos ..... p. 169
11 Efeitos jurídicos ..... p. 173
12 Dever de indenizar ..... p. 176
12.1 Cláusula de não indenização ..... p. 182
13 Critérios de cálculo do valor da indenização ..... p. 186
14 Valor da indenização ..... p. 195
14.1 Advento do termo contratual ..... p. 196
14.2 Encampação ..... p. 197
14.3 Caducidade ..... p. 201
14.4 Anulação ..... p. 203
14.5 Rescisão judicial ..... p. 209
14.6 Rescisão consensual ..... p. 211
14.7 Falência da concessionária ..... p. 215
14.8 Conflitos de interesse sobre o valor da indenização e sua resolução por meio de mecanismos alternativos de solução de controvérsias ..... p. 218
15 Condições de pagamento da indenização ..... p. 222
15.1 Tempo do pagamento ..... p. 222
15.1.1 ADVENTO DO TERMO CONTRATUAL ..... p. 223
15.1.1.1 *Excurso hermenêutico: justificativa da interpretação proposta para a Lei 8.987/95, art. 35, § 4.º c.c 36* ..... p. 224
15.1.2 ENCAMPAÇÃO ..... p. 231
15.1.3 CADUCIDADE ..... p. 232
15.1.4 ANULAÇÃO ..... p. 233
15.1.5 RESCISÃO JUDICIAL ..... p. 236
15.1.6 RESCISÃO CONSENSUAL ..... p. 236
15.1.7 FALÊNCIA DA CONCESSIONÁRIA ..... p. 237
15.2 Forma do pagamento ..... p. 238
16 Contratação de seguros e criação de fundos públicos para o pagamento da indenização devida em razão da reversão ..... p. 242
17 Cláusula de reversão ..... p. 245
17.1 Natureza jurídica ..... p. 245
17.1.1 CLÁUSULA ESSENCIAL ..... p. 245
17.1.1.1 *Cláusula de não reversão* ..... p. 248
17.1.2 CLÁUSULA ECONÔMICA ..... p. 253
17.2 Conteúdo mínimo ..... p. 256

17.3 Exemplo de cláusula de reversão: análise dos contratos de concessão do serviço público ferroviário em vigor ..... p. 261
17.3.1 Rol dos bens públicos transferidos à concessionária para a prestação do serviço público ..... p. 264
17.3.2 Retorno dos bens públicos ao Poder Concedente ao final da concessão ..... p. 265
17.3.3 Estado em que os bens públicos serão postos à disposição do Poder Concedente ao final da concessão ..... p. 265
17.3.4 Reversão dos bens privados vinculados à prestação do serviço público ..... p. 266
17.3.5 Rol dos bens privados sujeitos à reversão ..... p. 266
17.3.6 Estado em que os bens privados serão postos à disposição do Poder Concedente ao final da concessão ..... p. 266
17.3.7 Casos em que os investimentos em bens reversíveis não serão indenizados ..... p. 267
17.3.8 Critérios de cálculo e condições de pagamento da indenização devida em razão da reversão ..... p. 267
17.3.9 Quem pagará a indenização devida em razão da reversão ..... p. 268
17.3.10 A quem será paga a indenização devida em razão da reversão ..... p. 268
18 Processo de reversão ..... p. 269
18.1 Procedimento (ou rito) ..... p. 271

PARTE 2
CONSEQUÊNCIA JURÍDICA DO DESCUMPRIMENTO, PELO PODER CONCEDENTE, DO DEVER DE PAGAR, PREVIAMENTE, À CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO, A INDENIZAÇÃO DEVIDA EM RAZÃO REVERSÃO, NO CASO DE EXTINÇÃO DA CONCESSÃO POR ADVENTO DO TERMO CONTRATUAL: DOS REQUISITOS PARA A PRORROGAÇÃO AUTOMÁTICA DA CONCESSÃO PARA FINS DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

1 Rememorativo ..... p. 274
2 *Consequentia juris* ..... p. 276
2.1 Brevíssimo digresso ..... p. 278
3 Depurativo ..... p. 286
4 Posicionamento jurisprudencial ..... p. 289
4.1 Posicionamento do Supremo Tribunal Federal ..... p. 289
4.2 Posicionamento do Superior Tribunal de Justiça ..... p. 291
4.3 Posicionamento do Tribunal de Contas da União ..... p. 297
5 Posicionamento doutrinário ..... p. 299
5.1 Primeira corrente: a concessionária de serviço público não tem direito à prorrogação da concessão ..... p. 299
5.2 Segunda corrente: a concessionária de serviço público tem direito à prorrogação da concessão ..... p. 300

CONCLUSÕES ..... p. 304

LISTA DE REFERÊNCIAS ..... p. 307

INTRODUÇÃO

Nesta tese, nós analisaremos o instituto jurídico da reversão no âmbito das concessões de serviço público[1e2].

Logo, não constitui tema deste trabalho (sem prejuízo de eventuais analogias) o instituto da reversão no âmbito:

(i) da gestão associada de serviços públicos por entes federados[3]. Exemplo: a gestão associada do serviço público de saneamento básico – mediante contrato de

---

[1] Neste momento, convém apresentarmos o conceito de concessão de serviço público adotado neste trabalho; a saber: concessão de serviço público é o modo de gestão de serviços públicos por meio do qual o Poder Público (concedente) transfere, temporariamente, a prestação de um serviço público, precedida, ou não, da execução de uma obra pública, a um terceiro (concessionário), que se obriga a prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, segundo as condições definidas em contrato administrativo, remunerando-se com receitas decorrentes da exploração do serviço público e/ou de atividades acessórias a ele, haja, ou não, contraprestação pecuniária do Poder Público (Lei 8.987/95, art. 2.º, II e III; e Lei 11.079/04, art. 2.º, §§ 1.º a 3.º). A título ilustrativo, vale citar, na doutrina nacional, o conceito de concessão de serviço público elaborado por **Alexandre Santos de Aragão**, o qual deixa clara a importância da reversão de bens no âmbito da concessão de serviço público: *"É a delegação contratual e remunerada da execução de serviço público a particular, para que, por sua conta e risco, o explore de acordo com as disposições contratuais e regulamentares, por prazo determinado, findo o qual os bens afetados à prestação do serviço, devidamente amortizados, voltam ou passam a integrar o patrimônio público"* (ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 420-421). E, na doutrina estrangeira, vale mencionar a definição de concessão de serviço público elaborada por **Fernando Albi**, a qual também realça a relevância do instituto jurídico da reversão: *"Según nuestra manera de pensar, por concesión, debe entenderse un modo de gestión, de naturaleza contractual, en virtud del cual una persona extraña al concedente aporte los medios financieros indispensables para la implantación de una actividad de la competencia de la Administración pública, realiza las obras e instalaciones necesarias a dicho fin, y presta al público el correspondiente servicio durante el período estipulado, sometiéndose, para ello, a los reglamentos generales establecidos por la propia Administración, y percibiendo de los usuarios una contraprestación económica que le permita amortizar su desembolso inicial y cubrir los gastos de conservación y explotación, con el procedente beneficio industrial, revirtiendo en forma gratuita a la Administración, al terminar el contrato, todos los elementos materiales afectos al servicio"* (ALBI, Fernando. *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales.* Madrid: Aguilar, 1960. p. 540).

[2] Analisando, de maneira erudita, a evolução histórica do procedimento concessional, desde a concessão regalísta, passando pela dominial até chegar a de serviço, **José Luis Villar Palasí** demonstra que as grandes linhas do regime jurídico desse procedimento se conservaram desde sua origem até atualidade; a saber: *"el carácter personalíssimo, con la falta de transmisibilidad de la concesión sin previa autorización; la caducidad por incumplimiento; la temporalidad concesional con límite de 99 anos; y, finalmente, la revérsión al extinguirse la concesión"* (PALASÍ, José Luis Villar. Concesiones administrativas. *In*: MASCAREÑAS, Carlos-E. *Nueva enciclopedia jurídica.* Barcelona: F. Seix, 1952. t. 4, p. 689). A lição do professor espanhol deixa clara a relevância do instituto jurídico da reversão no contexto da concessão de serviço público.

[3] Ressalvada a hipótese específica de reversão de bens no âmbito de concessão de serviço público outorgada por consórcio público (Lei 11.107/05, art. 2.º, § 3.º; e Decreto 6.017/07, art. 20, I).

programa vinculado a consórcio público ou convênio de cooperação[4] (Lei 11.445/07, art. 42; e Decreto 7.217/10, art. 38, II, "b"; 40, I; e 52);

(ii) das delegações legais de serviço público a entidades da Administração Pública indireta do ente federativo titular do serviço público em questão (ainda que posteriormente formalizadas por contrato público – as chamadas *"concessões impróprias"*)[5]. Exemplo: a delegação do serviço público aeroportuário à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) – mediante contrato de exploração de infraestrutura aeroportuária (Lei 5.862/72, art. 2.º, § 1.º; e Decreto 8.756/16, art. 12, III e XIII; 17; e 19);

(iii) das permissões de serviço público. Exemplo: as permissões do serviço público de telecomunicações (Lei 9.472/97, art. 120, IX);

(iv) das autorizações de serviço público. Exemplo: as autorizações do serviço público de transporte ferroviário associado à administração da infraestrutura ferroviária, outorgadas em caráter de emergência (Lei 10.233/01, art. 33 e 49; e Decreto 4.130/02, art. 3.º, V e XIII);

(v) das autorizações de atividade pública explorada em regime privado. Exemplo: as autorizações de geração de energia elétrica em regime de produção independente de energia (Lei 9.427/96, art. 26, I; e Decreto 2.003/96, art. 19, § 4.º; 20; 21; e 23, § 3.º);

(vi) das concessões de atividade econômica em sentido estrito monopolizada pelo Estado. Exemplo: as concessões de pesquisa e lavra de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos (Lei 9.478/97, art. 28, §§ 1.º e 2.º; e 43, VI);

---

[4] Contrato de programa celebrado anteriormente à entrada em vigor da Lei 14.026/20, que alterou a Lei 11.445/07, art. 8.º, § 1.º; e 10, para proibir a outorga do serviço de saneamento básico mediante contrato de programa – mantidos, porém, os contratos de programa em vigor, até o termo final de seu prazo de vigência.

[5] A doutrina admite, tranquilamente, que empresas estatais não integrantes da Administração Pública indireta do ente federativo titular do serviço público podem ser concessionárias de serviço público. Exemplo: a Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), empresa estatal do Estado de Minas Gerais, é concessionária do serviço público de energia elétrica, cuja titularidade é da União Federal (ANDRADE, Letícia Queiroz de. *Teoria das relações jurídicas da prestação de serviço público sob regime de concessão.* São Paulo: Malheiros, 2015. p. 137). Nesse caso, a empresa estatal estará sujeita, como qualquer concessionária de serviço público, ao regime jurídico de direito público, inclusive no tocante à reversão de bens.

(vii) das atividades de interesse público desenvolvidas por entidades paraestatais (Terceiro Setor). Exemplo: as parcerias com organizações sociais para o fomento da execução de atividades relacionadas à gestão de florestas públicas (Lei 11.284/06, art. 5.º c.c Lei 9.637/98, art. 2.º, I, "i"; e 16, § 2.º; e Decreto 9.190/17, art. 22 e 23); e

(viii) de outras partes do Direito Administrativo, distintas da concessão de serviço público. Exemplo: **(a)** no contexto do servidores públicos, mais precisamente no do provimento dos cargos públicos, o qual pode ser realizado, dentre outras formas, mediante a reversão (Lei 8.112/90, art. 8.º e 25; e Decreto 3.644/00, art. 2.º); e **(b)** no contexto dos bens públicos, mais especificamente no da cessão, com contrapartida, de bens imóveis federais, os quais, no caso de descumprimento da contrapartida pelo cessionário, reverterão ao patrimônio da União Federal, sem direito a qualquer indenização (Lei 9.636/98, art. 18, § 12).

A análise do instituto jurídico da reversão justifica-se por diversas razões. Especialmente porque:

(i) várias concessões de serviço público outorgadas na década de 1990, com prazo de vigência de trinta anos, extinguir-se-ão em breve, se não forem prorrogadas, ensejando a reversão[6]; e

(ii) muitas concessões de serviço público outorgadas recentemente estão passando ou passarão pelo processo de relicitação, que também envolve a reversão[7].

Assim sendo, o interesse teórico e prático pelo instituto da reversão já é grande neste momento em nosso País, e tende a aumentar nos próximos anos, pelo que esta tese buscará contribuir para o aprofundamento dos conhecimentos científicos sobre esse instituto do Direito Administrativo[8].

---

[6] Exemplo: a concessão ferroviária outorgada à Ferrovia Centro-Atlântica S/A, cujo contrato de concessão possui prazo de vigência de trinta anos, foi celebrado em 1996 e se encerra, portanto, em 2026.

[7] Exemplo: a concessão rodoviária outorgada à Concessionária BR 040 S/A, qualificada para fins de relicitação pelo Decreto federal n.º 10.248, de 18 de fevereiro de 2020.

[8] Curiosamente, o interesse pelo instituto jurídico da reversão manifestou-se, inclusive, no contexto da prorrogação das concessões de serviço público, em que não há extinção da concessão, mas extensão da outorga. Com efeito, nos processos de acompanhamento das prorrogações antecipadas das concessões

Nesse sentido, partindo da premissa (que nos parece correta) de que existe um instituto jurídico da reversão genérico no ordenamento jurídico brasileiro (que não se confunde com o instituto da reversão específico disciplinado em nenhum setor de infraestrutura, mas condiciona estes institutos específicos), cujas características são confirmadas pelas inúmeras regras jurídicas semelhantes em vigor sobre a matéria, nosso objetivo divide-se em:

(i) um objetivo geral; e

(ii) um objetivo específico.

O primeiro consiste em determinar, da melhor maneira possível, a maior quantidade possível de características gerais do instituto jurídico da reversão genérico, as quais possibilitarão aos operadores do direito aplicar, mais facilmente e com mais segurança, o instituto da reversão específico nos diversos setores de infraestrutura – notadamente no caso de lacuna na legislação setorial. Com efeito, desde que todos os predicados do gênero se aplicam às espécies, conhecida, da melhor maneira possível, a maior quantidade possível deles, formular-se-á, mais facilmente e com mais segurança, conclusões sobre as espécies (o que, por óbvio, não dispensa a investigação das características próprias de cada espécie)[9].

---

ferroviárias da Vale S/A, referentes à Estada de Ferro Carajás (EFC) e à Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM) – respectivamente, os TC 018.841/2019-8 e 018.842/2019-4, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária (SeinfraPortoFerrovia), do Tribunal de Contas da União, e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) divergiram, fortemente, sobre o valor dos investimentos realizados pela concessionária de serviço público, com autorização da Agência Reguladora, que deveria ser considerado na base de ativos da concessionária, surgindo, em decorrência, o debate acerca das diferenças e semelhanças conceituais entre a definição dos bens da concessão, para fins de prorrogação antecipada (ou *"inventariança da base de ativos"*) e para fins de reversão. No julgamento desses processos de acompanhamento, o Plenário do Tribunal de Contas da União afirmou que: **(i) Diferenças:** a inventariança da base de ativos é realizada no momento da *"prorrogação da concessão"* e visa a possibilitar – por meio do *"encontro de contas"* – o cálculo do *"valor de outorga"* devido ao Poder Concedente, ao passo que a definição dos bens reversíveis tem lugar no momento da *"extinção da concessão"*, destinando-se a possibilitar o cálculo do *"valor da indenização"* eventualmente devida à concessionária de serviço público em razão da reversão; e **(ii) Semelhanças:** uma e outra: **(a)** levam em conta a *"essencialidade"* do bem para a prestação do serviço público; **(b)** recaem sobre o *"total"* dos bens essenciais à prestação do serviço público; e **(c)** possuem *"caráter indenizatório"*. E, principalmente em razão do caráter indenizatório dos dois institutos, a Corte de Contas deu razão à SeinfraPortoFerrovia, adotando posicionamento mais rigoroso sobre o tema da definição dos bens da concessão, o que resultou, na prática, no pagamento de maior valor de outorga ao Poder Concedente (TCU, TC 018.841/2019-8 e 018.842/2019-4, Acórdãos 1.946 e 1.947/20, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Bruno Dantas, j. 29/07/2020).

9 Em sentido contrário, **Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara** afirmam que: **(i)** a sistematização é um *"equívoco metodológico"*, é apenas um *"desejo de intelectuais: o de criar ordem e harmonia no mundo do direito"*; **(ii)** ela é incompatível com a *"fragmentação e flutuação típicas do direito positivo"*; **(iii)** *"não existe regime jurídico único de reversibilidade de bens nas concessões públicas"*; e **(iv)** é *"impossível"* a elaboração de uma *"teoria geral da reversibilidade em direito administrativo, pois a extensão e modo da reversibilidade – e até sua própria existência – dependem de aspectos que variam de setor a setor, de contrato a contrato"* (SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Bens reversíveis nas

Já o segundo objetivo é responder à seguinte pergunta: qual é a consequência jurídica do descumprimento, pelo Poder Concedente, do dever de pagar, previamente, à concessionária de serviço público, a indenização eventualmente devida em razão da reversão, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual? E nossa hipótese de pesquisa é que a consequência jurídica do descumprimento desse dever é a prorrogação automática da concessão, até o pagamento da indenização devida à concessionária ou a satisfação de seu crédito mediante a exploração do serviço público, o que ocorrer primeiro.

Assim sendo, o método de abordagem do tema será o indutivo, para o objetivo geral, e o dedutivo, para o específico. E o método de pesquisa será o bibliográfico, para ambos os objetivos. De fato, partindo das normas jurídicas em vigor, dos precedentes jurisprudenciais e das lições da doutrina, buscaremos:

(i) por um lado, remontar ao instituto jurídico da reversão genérico, que acreditamos existir no ordenamento jurídico brasileiro – ainda que a legislação setorial contrarie, aqui e ali, esse instituto ideal (exceções que, a nosso sentir, apenas confirmam a regra e constituem as características específicas dos institutos da reversão específicos, setoriais); e

---

concessões públicas: a inviabilidade de uma teoria geral. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, v. 61, n. 2, mai./ago. 2016, p. 149-174. Disponível em: <Bens reversíveis nas concessões públicas: a inviabilidade de uma teoria geral | Sundfeld | Revista da Faculdade de Direito UFPR>. Acesso em: 29 jun. 2021. p. 150, 156 e 171). Sem desprestigiar, de modo algum, tão eminentes administrativistas, nós discordamos, respeitosamente, de seu entendimento. A nosso juízo, a sistematização não é um *"erro metodológico"* nem apenas *"desejo de intelectuais"*. Pelo contrário, é o pressuposto lógico de qualquer ciência, no caso da Ciência do Direito. Ela possibilita a formação dos conceitos jurídicos fundamentais e dos diversos institutos jurídicos, dentre eles o da reversão de bens. E a existência do instituto jurídico da reversão é confirmada, de maneira inegável, pelas inúmeras regras jurídicas semelhantes em vigor sobre a matéria, nos diversos setores de infraestrutura. Continuando. A sistematização não é incompatível com a *"fragmentação e a flutuação típicas do direito positivo"*. Ao contrário, a existência de características gerais e específicas é própria às categorias do gênero e da espécie, assim como a existência de normas gerais e especiais é própria às noções de instituto jurídico e de regime jurídico específico. Assim sendo, é certo que *"não existe regime jurídico único de reversibilidade de bens nas concessões públicas"*: a legislação setorial pode estabelecer, sem dúvida, normas especiais, adequadas às necessidades de cada setor de infraestrutura. Aliás, essa é a razão pela qual nós afirmamos no texto que, embora a determinação, da melhor maneira possível, da maior quantidade possível, de características gerais do instituto jurídico da reversão possibilite a aplicação mais fácil e segura da reversão nos diversos setores, ela não dispensa, por óbvio, a investigação das características especiais de cada regime jurídico específico. Mas disso não resulta, de forma alguma, que não existe um instituto jurídico da reversão, que condiciona o regime jurídico específico da reversão em cada setor de infraestrutura; em uma palavra, disso não resulta que é *"impossível"* a elaboração de uma *"teoria geral da reversibilidade em direito administrativo"*.

(ii) por outro lado, inferir a consequência jurídica do descumprimento do dever de pagar prévia indenização em razão da reversão no caso de extinção por advento do termo contratual[10].

Por fim, esta tese está dividida, basicamente, em duas partes. Na primeira, nós apresentaremos as características gerais do instituto jurídico da reversão. Na segunda, responderemos à pergunta que constitui o objetivo específico deste trabalho. Ao final, exporemos, resumidamente, nossas principais conclusões.

[10] Neste momento, vale dizer que nem todos os trabalhos consultados para a elaboração desta tese – arrolados na lista de referências – serão citados ao longo do texto. Entretanto, todos contribuíram, de uma forma ou de outra, para formação da nossa compreensão acerca do instituto jurídico da reversão.

PARTE 1
CARACTERÍSTICAS GERAIS DO INSTITUTO JURÍDICO DA REVERSÃO

1 Fundamento normativo

Inicialmente, convém apresentarmos o fundamento normativo, constitucional e infraconstitucional, do instituto jurídico da reversão.

1.1 Fundamento constitucional

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) não trata, expressamente, do instituto jurídico da reversão.

Entretanto, parece-nos que o fundamento constitucional desse instituto pode ser extraído da CRFB/88, art. 175, par. ún., IV, a qual estabelece que a lei disporá, dentre outras matérias, sobre a *"obrigação de manter serviço adequado"*.

Com efeito, o princípio do serviço público adequado – *"princípio matriz do regime jurídico do serviço público"*[11] – compreende, dentre outros, o princípio da continuidade do serviço público (Lei 8.987/95, art. 6.º, § 1.º; e Lei 11.079/04, art. 3.º, *caput*; e 4.º), o qual implica, por sua vez, a reversão dos bens vinculados à prestação do serviço público ao final da concessão – como veremos melhor na seção 7 abaixo.

Aliás, não é outra a conclusão de **Caio Mario da Silva Pereira Neto, Mateus Piva Adami e Felipe Moreira de Carvalho**[12], para quem *"a instituição de regime de reversibilidade de bens pode decorrer da obrigação de manutenção de serviço adequado, prevista pelo artigo 175, parágrafo único, da Constituição Federal – mais especificamente quanto ao elemento de continuidade do serviço público"*.

---

[11] ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 527.

[12] PEREIRA NETO, Caio Mario da Silva; ADAMI, Mateus Piva; CARVALHO, Felipe Moreira de. Reversibilidade de bens em concessões de telecomunicações. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 73-110, jul./set. 2016. p. 80.

1.1.1 O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA E O DIREITO FUNDAMENTAL À PROPRIEDADE (DAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO) TAMBÉM CONSTITUEM FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DO INSTITUTO JURÍDICO DA REVERSÃO?

Neste momento, cabe a pergunta: além do princípio da continuidade do serviço público, o princípio da moralidade administrativa (CRFB/88, art. 5.º, LXXIII; e 37) e o direito fundamental à propriedade das concessionárias de serviço público (CRFB/88, art. 5.º, XXII; e 170, II) também constituem fundamento constitucional do instituto jurídico da reversão? Não. Explicamos.

O princípio da moralidade administrativa veda o enriquecimento ilícito (sem causa) da Administração Pública – que fatalmente ocorreria, se os bens reversíveis fossem transferidos, sempre, gratuitamente, ao Poder Concedente; e o direito fundamental à propriedade das concessionárias de serviço público proíbe o confisco de seus bens. Nada obstante, um e outro claramente não fundamentam a reversão em si, mas, apenas, o dever de indenizar os investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão – como veremos melhor na seção 12 abaixo.

A propósito, **Celso Antônio Bandeira de Mello**[13] ensina que *"seria incabível apropriar-se deste remanescente de capital* [ou seja, dos investimentos em bens reversíveis não amortizados completamente ao final da concessão] *sem indenizá-lo, porquanto, com tal procedimento, haveria um confisco (o que é constitucionalmente vedado) e um enriquecimento ilícito do concedente sobre o patrimônio alheio"*.

Por fim, vale dizer que alguns doutrinadores entendem que o fundamento constitucional do dever de indenizar os bens reversíveis reside, ainda, na garantia da

---

[13] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Reversão de bens na concessão. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v. 7, p. 7-15, 1994. p. 13. Cf., ainda: WALD, Arnoldo; MORAES, Luiza Rangel de; WALD, Alexandre de Mendonça. *O direito de parceria e a nova Lei de Concessões*: [...]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 164. COSTA, Camila Maia Pyramo; PICININ, Juliana de Almeida. Análise de providências pré e pós-extinção de contratos de concessão de serviços públicos. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, ano 6, n. 63, p. 55-60, mar. 2007. p. 56. LUSTOSA, Isabel. Abrangência da indenização em caso de extinção pelo advento do termo contratual de concessões de uso de bem público para geração de energia elétrica na modalidade de produção independente. *In*: LANDAU, Elena. *Regulação jurídica do Setor Elétrico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. v. 2, p. 269. SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; GUERRA, Sérgio. Relicitação das concessões de geração de energia elétrica e a reversão de bens. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 371-388, abr. 2019. Disponível em: <Relicitação das concessões de geração de energia elétrica e a reversão de bens | Sampaio | Revista Brasileira de Políticas Públicas (uniceub.br)>. Acesso em 29 set. 2021. p. 387.

manutenção do equilíbrio econômico-financeiro (CRFB/88, art. 37, XXI)[14] e no princípio da isonomia, na vertente da divisão dos encargos públicos, segundo a mesma lógica da responsabilidade civil do Estado por ato lícito (CRFB/88, art. 37, § 6.º)[15].

1.2 Fundamento infraconstitucional

Em nível infraconstitucional, o fundamento normativo do instituto jurídico da reversão reside nas diversas leis e regulamentos, gerais e setoriais, que dispõem sobre a matéria, notadamente nos seguintes[16]:

(i) Leis gerais:

a. Lei federal n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, art. 18, X e XI; 23, X e XI; 35, §§ 1.º a 4.º; 36; 37; 38, §§ 4.º e 5.º; e 42, §§ 3.º a 6.º; e

b. Lei federal n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, art. 3.º, *caput* e § 1.º; 5.º, *caput* e § 2.º, III; 6.º, § 5.º; e 11;

---

[14] Cf. BLANCHET, Luiz Alberto. *Concessão de serviços públicos*: [...]. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2001. p. 102.

[15] Cf. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Extinção dos contratos administrativos.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 44-45, 67 e 70. PEREIRA, Flávio Henrique Unes; SILVEIRA, Marilda de Paula; COLOMBAROLLI, Bruna Rodrigues. A identificação dos bens reversíveis: do ato ao processo administrativo. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 14, n. 165, p. 38-44, nov. 2014. p. 39.

[16] No Brasil, os primeiros atos normativos disciplinando o instituto jurídico da reversão, no âmbito das concessões de serviço público, foram: **(i)** a Carta de Lei, de 29 de agosto de 1828 (*"Lei José Clemente Pereira"*), que dispunha sobre a concessão de obras públicas e estabelecia, em seu art. 13, que, *"*[f]*indo o prazo do contrato"*, a obra reverteria ao Estado, que poderia contratar, então, sua conservação *"com quem offerecer melhores vantagens"*; **(ii)** o Decreto n.º 24, de 17 de setembro de 1835, que dispunha sobre a concessão do serviço aquaviário e estabelecia, em seu art. 9.º, que, findo o prazo da concessão, o Estado poderia *"remir"* as *"obras"* executadas pela concessionária – notadamente *"estradas, pontes, caes, comportas, canaes, diques ou represas"* – pelo valor estabelecido por árbitros ou *"prorogar"* a outorga por mais *"40 annos"*, ao final dos quais as referidas obras *"reverterão á Nação* [...] *sem indemnisação alguma"*; **(iii)** o Decreto n.º 101, de 31 de outubro de 1835 (*"Lei Feijó"*), que dispunha sobre a concessão do serviço ferroviário e estabelecida, em seu art. 3.º, que o disposto no Decreto n.º 24, de 17 de setembro de 1835, art. 9.º, também se aplicava a tais concessões; **(iv)** o Decreto n.º 1.746, de 13 de outubro de 1869, que dispunha sobre a concessão do serviço portuário e estabelecia, em seu art. 1.º, § 3.º, que, *"*[f]*indo o prazo"* da concessão, *"todas as obras e o material fixo e rodante"* da concessionária *"ficarão pertencendo ao governo"*; **(v)** o Decreto n.º 5.561, de 28 de fevereiro de 1874, que (regulamentando as Leis n.º 641 e 2.450, respectivamente de 26 de junho de 1852, e 24 de outubro de 1873) também dispunha sobre a concessão do serviço ferroviário e estabelecia, em seu art. 21, § 6.º, que, *"*[f]*indo o prazo da concessão"*, a não haver estipulação em contrário, *"todas as obras da estrada"*, bem como o respectivo *"material rodante*", *"reverterão para o Estado* [...] *sem indemnização alguma"*; e **(vi)** o Decreto n.º 5.407, de 27 de dezembro de 1904, que (regulamentando a Lei n.º 1.145, de 31 de dezembro de 1903, mais precisamente o art. 3.º desta Lei) dispunha sobre a concessão do serviço de energia elétrica e estabelecia, em seu art. 3.º, que, findo o prazo da concessão, *"todas as obras, bemfeitorias, machinas, installações, transmissões, terrenos e materiaes do concessionario"* de serviço público *"ficarão pertencendo á União, sem indemnização alguma"*.

(ii) Leis e regulamentos setoriais:

a. Setor Elétrico:

a.a Decreto federal n.º 24.643, de 10 de julho de 1934, art. 165; 166; 167; e 169, I;

a.b Lei federal n.º 9.074, de 7 de julho de 1995, art. 19, § 4.º; 24; 28; e 30;

a.c Lei federal n.º 9.427, de 26 de dezembro de 1996, art. 14, II; 18; 19; e 23;

a.d Lei federal n.º 12.783, de 11 de janeiro de 2013, art. 8.º, §§ 1.º, 2.º e 4.º;

a.d.a Decreto federal n.º 7.805, de 14 de setembro de 2012, art. 3.º, I, "b", II, "b" e § 1.º; e 9.º a 12;

a.d.a.a Resolução Aneel n.º 596, de 19 de dezembro de 2013;

a.d.b Decreto federal n.º 8.461, de 2 de junho de 2015, art. 5.º;

a.d.c Decreto federal n.º 9.187, de 1.º de novembro de 2017, art. 2.º, par. ún., II e III; 5.º a 7.º; e 10; e

a.d.d Decreto federal n.º 9.192, de 6 de novembro de 2017, art. 4.º, § 15; 5.º, § 2.º; 10, § 1.º; e 14;

b. Setor de Telefonia:

b.a Lei federal n.º 5.070, de 7 de julho de 1966, art. 8.º, § 2.º;

b.b Lei federal n.º 9.472, de 16 de julho de 1997, art. 93, XI; 102; e 113; e

b.b.a Resolução Anatel n.º 744, de 8 de abril de 2021;

c. Setor de Radiodifusão:

c.a Decreto federal n.º 52.795, de 31 de outubro de 1963, art. 24; e 31-A, § 9.º;

d. Setor Rodoviário:

d.a Lei federal n.º 10.233, de 5 de junho de 2001, art. 14, § 3.º; 33; 34-A, § 2.º, I; e 35, XI;

d.a.a Decreto federal n.º 4.130, de 13 de fevereiro de 2002, art. 3.º, XIII;

d.b Lei federal n.º 13.448, de 5 de junho de 2017, art. 14, § 2.º, V; 15, III e §§ 1.º a 3.º; 17, § 1.º, VII; 30, § 3.º; e 31, § 4.º, II;

d.b.a Decreto federal n.º 9.957, de 6 de agosto de 2019, art. 3.º, V, "a"; 8.º, IV, V, XV e § 3.º; 10; e 11; e

d.b.a.a Resolução ANTT n.º 5.860, de 3 de dezembro de 2019;

e. Setor Ferroviário:

e.a Lei federal n.º 10.233, de 5 de junho de 2001, art. 14, § 3.º; 25, III; 33; 34-A, § 2.º, I; e 35, XI;

e.a.a Decreto federal n.º 4.130, de 13 de fevereiro de 2002, art. 3.º, XIII; e 4.º, III;

e.b Lei federal n.º 13.448, de 5 de junho de 2017, art. 14, § 2.º, V; 15, III e §§ 1.º a 3.º; 17, § 1.º, VII; 25, § 6.º; 27, § 3.º; 30, § 3.º; e 31, § 4.º, II;

e.b.a Decreto federal n.º 9.957, de 6 de agosto de 2019, art. 3.º, V, "a"; 8.º, IV, V, XV e § 3.º; 10; e 11;

e.b.b Decreto federal n.º 10.161, de 9 de dezembro de 2019, art. 3.º, §§ 1.º e 2.º; e

e.c Lei 14.273/21, art. 16, § 5.º; 22; e 64, § 10;

f. Setor Hidroviário (ou Aquaviário):

f.a Lei federal n.º 10.233, de 5 de junho de 2001, art. 14, § 3.º; 33; 34-A, § 2.º, I; e 35, XI;

f.a.a Decreto federal n.º 4.122, de 13 de fevereiro de 2002, art. 3.º, XXII; e

f.b Lei federal n.º 13.081, de 2 de janeiro de 2015, art. 3.º, § 1.º;

g. Setor Portuário:

g.a Lei federal n.º 10.233, de 5 de junho de 2001, art. 14, § 3.º; 33; 34-A, § 2.º, I; e 35, XI;

g.a.a Decreto federal n.º 4.122, de 13 de fevereiro de 2002, art. 3.º, XXII;

g.a.a.a Resolução Antaq n.º 5.010, de 29 de setembro de 2016;

g.b Lei federal n.º 12.815, de 5 de junho de 2013, art. 5.º, VIII e § 2.º; 66; e 67; e

g.b.a Decreto federal n.º 8.033, de 27 de junho de 2013, art. 8.º, V e par. ún.;

h. Setor Aeroportuário:

h.a Lei federal n.º 7.565, de 19 de dezembro de 1986, art. 38, § 2.º;

h.a.a Decreto federal n.º 7.624, de 22 de novembro de 2011, art. 14, *caput* e VIII; e 19, I;

h.b Lei federal n.º 13.448, de 5 de junho de 2017, art. 14, § 2.º, V; 15, III e §§ 1.º a 3.º; 17, § 1.º, VII; e 31, § 4.º, II;

h.b.a Decreto federal n.º 9.957, de 6 de agosto de 2019, art. 3.º, V, "a"; 8.º, IV, V, XV e § 3.º; 10; e 11; e

h.b.a.a Resolução Anac n.º 533, de 7 de novembro de 2019;

i. Setor de Saneamento Básico:

i.a Lei federal n.º 9.984, de 17 de julho de 2000, art. 4.º-A, § 1.º, VII;

i.b Lei federal n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, art. 10-A, *caput e* III; e 42;

i.b.a Decreto federal n.º 7.217, de 21 de junho de 2010, art. 40, II; e 52; e

i.c Lei federal n.º 14.026, de 15 de julho de 2020, art. 13, § 1.º, I;

j. Setor Florestal:

j.a Lei federal n.º 11.284, de 2 de março de 2006, art. 20, XIV e XVI; 30, XVI; 31, §§ 1.º e 3.º; 44, §§ 1.º, 2.º, 4.º e 5.º; 45, §§ 1.º, IX, e 6.º; e 71, II; e

j.a.a Decreto federal n.º 6.063, de 20 de março de 2007, art. 43.

Além das leis e regulamentos acima, inúmeras instruções, portarias, resoluções e quejandos dispõem sobre o instituto jurídico reversão, sendo, mesmo, impossível (e desnecessário) citarmos, aqui, todos eles[17].

Apresentado o fundamento normativo, constitucional e infraconstitucional, do instituto jurídico da reversão, vejamos, agora, quais são os principais precedentes jurisprudenciais e textos doutrinários sobre a matéria.

[17] No famoso conto infantil "João e Maria" (dos irmãos Grimm), a madrasta má convence o marido a abandonar os filhos dele, João e Maria, em uma floresta, para que animais selvagens os devorem. Para tanto, ela argumenta que a família era muito pobre, que os adultos mal tinham comida para se alimentar e que, se não se livrassem das duas crianças, todos na casa morreriam de fome. João e Maria ouvem o plano da madrasta. Então, enquanto os adultos dormem, João escapole de casa, pega alguns seixos brancos no chão e coloca-os no bolso de seu paletó. Na manhã seguinte, todos partem juntos por uma trilha que penetrava na floresta; mas, enquanto caminhava, João ia deixando os seixos brancos caírem no chão. Ao chegarem no meio da floresta, os adultos enganam as crianças e abandonam-nas. Quando percebe que fora abandonada, Maria começa a chorar, mas João a consola dizendo que a Lua os ajudará a encontrar o caminho de volta. Então, sob a luz do luar, João pega a irmã pela mão, e ambos vão seguindo os seixos brancos, que tremeluziam no chão e apontavam o caminho de casa para eles (CONTOS de fadas: de Perrault, Grimm, Andersen & outros. Rio de Janeiro: Zahar, 2010. p. 161-175). Como os seixos brancos desse conto infantil, os dispositivos citados nesta seção servem para o leitor remontar, por si mesmo, pelo método indutivo, às características gerais do instituto jurídico da reversão, como nós fizemos.

2 Indicador jurisprudencial e doutrinal

Ao fim de nossa pesquisa, os precedentes jurisprudenciais sobre o instituto jurídico da reversão que nos pareceram mais importantes foram os seguintes:

(i) Supremo Tribunal Federal:

a. MS 1.419/SP[18]: tratou da reversão dos bens da concessionária do serviço de energia elétrica do Município de Capivari/SP, cuja concessão fora decretada caduca pelo Governo Federal;

b. MS 1.393/RJ[19]: cuidou da reversão dos bens da concessionária do serviço de energia elétrica do Município de Angra dos Reis/RJ, cuja concessão também fora decretada caduca pelo Governo Federal;

c. RE 18.135/MT[20]: ocupou-se da reversão dos bens da concessionária do serviço de matadouro público do Município de Campo Grande/MT;

d. RE 32.865/DF[21]: analisou a reversão de bens da concessionária do serviço de bondes do Distrito Federal, não vinculados à prestação desse serviço público;

e. RE 71.727/RJ[22]: examinou a reversão de bens da concessionária do serviço de distribuição de gás do Rio de Janeiro/RJ, também não vinculados à prestação desse serviço público; e

f. STA 26/PE[23]: decidiu sobre a reversão dos bens da concessionária de saneamento básico do Município de Petrolina/PE;

---

18 STF, MS 1.419/SP, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Ministro Orozimbo Nonato, j. 01/08/1951.
19 STF, MS 1.393/RJ, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Ministro Barros Barreto, j. 14/01/1952.
20 STF, RE 18.135/MT, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Orizombo Nonato, j. 22/08/1952.
21 STF, RE 32.865/DF, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Edgard Costa, j. 28/08/1956.
22 STF, RE 71.727/RJ, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Djaci Falcão, j. 11/12/1979.
23 STF, STA 26/PE, Órgão Julgador: Presidência, Relator(a): Ministro Nelson Jobim, j. 09/11/2004.

(ii) Superior Tribunal de Justiça:

a. AgRg na SS 1.021/SC[24]: tratou da reversão dos bens da concessionária do serviço de saneamento básico do Município de Timbó/SC;

b. AgRg na SS 1.307/PR[25]: cuidou da reversão dos bens da concessionária do serviço de saneamento básico do Município de Andirá/PR;

c. AgRg no REsp 971.851/SC[26]: ocupou-se da validade da alienação de bem imóvel de concessionária do serviço de telefonia, não vinculado à prestação desse serviço público;

d. REsp 1.268.143/SC[27]: também examinou a validade da alienação de bem imóvel de concessionária do serviço de telefonia, não vinculado à prestação desse serviço público; e

e. AREsp 1.296.145/MS[28]: decidiu sobre a possibilidade de usucapião de bem reversível pertencente à concessionária do serviço de distribuição de energia elétrica;

(iii) Tribunal de Contas da União:

a. Decisão TCU n.º 225/00-Plenário[29]: apreciou pedidos de reexame interpostos contra a Decisão TCU n.º 498/2000-Plenário, que examinou procedimento licitatório levado a efeito pela Superintendência Regional da Receita Federal na 9.ª Região Fiscal/PR (SRRF/9.ªRF/PR) objetivando a

---

[24] STJ, AgRg na SS 1.021/SC, Órgão Julgador: Corte Especial, Relator(a): Ministro Nilson Naves, j. 29/08/2002.

[25] STJ, AgRg na SS 1.307/PR, Órgão Julgador: Corte Especial, Relator(a): Ministro Edson Vidigal, j. 25/10/2004.

[26] STJ, AgRg no REsp 971.851/SC, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Castro Meira, j. 10/06/2008.

[27] STJ, REsp 1.268.143/SC, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Humberto Martins, j. 14/04/2015.

[28] STJ, AREsp 1.296.145/MS, Órgão Julgador: Quarta Turma, Relator(a): Ministro Lázaro Guimarães (Conv.), j. 18/09/2018.

[29] TCU, Decisão 225/00, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro José Antônio Barreto de Macedo, j. 25/04/2001.

contratação de permissionária do serviço de movimentação e armazenagem de mercadorias em estação aduaneira interior no Município de Curitiba ou de São José dos Pinhais/PR;

b. Acórdão TCU n.º 1.573/03-Plenário[30]: analisou o procedimento adotado pela Secretaria da Receita Federal (SRF) para a contratação de permissionária do serviço de movimentação e armazenagem de mercadorias em estação aduaneira interior;

c. Acórdão TCU n.º 2.275/09-Plenário[31]: avaliou os impactos financeiros sofridos pela União Federal com a adaptação dos contratos de concessão do serviço de telefonia celular – Serviço Móvel Celular (SMC) – em termos de autorização desse serviço – Serviço Móvel Pessoal (SMP), especificamente em razão da extinção da cláusula de reversão constante dos contratos de concessão originais;

d. Acórdão TCU n.º 1.836/13-Plenário[32]: cuidou da preparação dos órgãos envolvidos para o vencimento das concessões de energia elétrica;

e. Acórdão TCU n.º 2.907/14-Plenário[33]: decidiu representação contra irregularidades no arrendamento de terminais de combustíveis nos Portos de Vila do Conde e Miramar/PA;

f. Acórdão TCU n.º 3.311/15-Plenário[34]: avaliou a atuação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), no período de 1998 a 2014, no que concerne à regulamentação e à fiscalização dos bens reversíveis das concessionárias do serviço público de telefonia fixa comutada (STFC);

---

30 TCU, Acórdão 1.573/03, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Walton Alencar Rodrigues, j. 22/10/2003.
31 TCU, Acórdão 2.275/09, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Augusto Nardes, j. 30/9/2009.
32 TCU, Acórdão 1.836/13, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro José Múcio Monteiro, j. 17/07/2013.
33 TCU, Acórdão 2.907/14, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Marcos Bemquerer, j. 29/10/2014.
34 TCU, Acórdão 3.311/15, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Benjamin Zymler, j. 09/12/2015.

g. Acórdão TCU n.º 2.142/19-Plenário[35]: julgou pedido de reexame interposto pela Anatel contra o Acórdão TCU n.º 3.311/15-Plenário;

h. Acórdão TCU n.º 1.351/20-Plenário[36]: tratou da tomada de contas final da concessão do Porto de Imbituba/SC, à Companhia Docas de Imbituba (CDI);

i. Acórdão TCU n.º 2.611/20-Plenário[37]: acompanhou o processo de relicitação da Rodovia BR-040/DF/GO/MG, administrada pela Concessionária BR-040 S/A (Via040); e

j. Acórdão TCU n.º 2.711/20-Plenário[38]: analisou as limitações dos portos organizados em comparação com os terminais de uso privado.

De outra parte, os textos doutrinários sobre o instituto da reversão que mais nos impressionaram foram os de **Afrânio de Carvalho[39]**, **Alexandre José Barbosa Lima Sobrinho[40]**, **Aliomar Baleeiro[41]**, **Antão de Moraes[42]**, **Antônio Carlos de Araújo Cintra[43]**, **Carlos Ari Sundfeld (e Jacintho Arruda Câmara)[44]**, **Carlos Medeiros Silva[45]**, **Celso**

---

35 TCU, Acórdão 2.142/19, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Walton Alencar Rodrigues, j. 11/09/2019.

36 TCU, Acórdão 1.351/20, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Bruno Dantas, j. 27/05/2020.

37 TCU, Acórdão 2.611/20, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministra Ana Arraes, j. 30/09/2020.

38 TCU, Acórdão 2.711/20, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Bruno Dantas, j. 07/10/2020.

39 CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 44, p. 1-25, abr./jun. 1956. Primeira parte. CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 45, p. 22-46, jul./set. 1956. Segunda parte.

40 LIMA SOBRINHO, Alexandre José Barbosa. A reversão das concessões de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 32, p. 27-37, abr./jun. 1953. LIMA SOBRINHO, Alexandre José Barbosa. A reversibilidade dos bens das concessionárias do serviço público de bondes no Distrito Federal. Em especial, a situação da Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 2, p. 487-541, jul./dez. 1955.

41 BALEEIRO, Aliomar. Concessão de serviço público – Energia elétrica – Encampação – Desapropriação – Justa indenização – Custo histórico. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 67, p. 277-317, jan./mar. 1962.

42 MORAES, Antão de. Concessão administrativa de estrada de ferro. Resgate gratuito findo o prazo da concessão. Têrmo inicial da concessão. *In*: MORAES, Antão de. *Problemas e negócios jurídicos.* São Paulo: Max Limonad, 1949. v. 3, p. 103-154. MORAES, Antão de. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Publicidade dos atos administrativos – Propriedade dos bens do concessionário – Permuta – Dissolução de sociedade anônima. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 42, p. 458-470, out./dez. 1955.

43 CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. Apontamentos sobre a reversão de bens na concessão de serviço público. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 95, v. 345, p. 15-18, jan./mar. 1999.

44 SUNDFELD, Carlos Ari. Direito à indenização prévia na extinção da concessão pelo término do prazo contratual. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo contratual.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. Coleção pareceres, v. 2, p. 291-304. SUNDFELD, Carlos Ari. Indenização de investimentos não

Antônio Bandeira de Mello[46], Clovis Bevilaqua[47], Eros Roberto Grau[48], Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto[49], Francisco Campos[50], Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda[51], Francisco Mendes Pimentel[52], Francisco Morato[53], Hely Lopes Meirelles[54], João Mendes Junior[55], José de Castro Nunes[56], José Sabóia Viriato de Medeiros[57], José Xavier Carvalho de Mendonça[58], Lahyr Tostes Paletta de Rezende[59], Lucas Navarro

---

amortizados ao fim da concessão. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo contratual*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. Coleção pareceres, v. 2, p. 305-315. SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. O serviço telefônico fixo e a reversão de bens. *In*: GUERRA, Sérgio (Coord.). *Temas de direito regulatório*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004. p. 134-159.

45 SILVA, Carlos Medeiros. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Interpretação dos atos administrativos – Ilegalidade e abuso de Poder – Instrumento público – Mandado de Segurança. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 43, p. 454-470, jan./mar. 1956.

46 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Reversão de bens na concessão. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v. 7, p. 7-15, 1994.

47 BEVILÁQUA, Clóvis. Contracto com o poder público – Principios a que obedece – A municipalidade do Districto Federal e o serviço telephonico. *In*: BEVILÁQUA, Clóvis. *Soluções praticas de direito*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1929. v. 2, p. 87-108.

48 GRAU, Eros Roberto. Contrato de concessão: propriedade de bens públicos, encerramento do contrato e o artigo 884 do Código Civil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 261, p. 33-46, set./dez. 2012.

49 MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Bens públicos*: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009. MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Bens reversíveis nas concessões do Setor de Telecomunicações. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 2, n. 8, out./dez. 2004.

50 CAMPOS, Francisco. Natureza do ato de concessão de serviço público. *In*: CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943. p. 173-189. CAMPOS, Francisco. Concessão de serviço público – Situação da concessionária após a expiração do prazo contratual. *In*: CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943. p. 234-261.

51 MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Parecer sôbre bens reversíveis e bens irreversíveis das emprêsas concessionárias de serviços ao público. *In*: MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Questões Forenses*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958. v. 4, Parecer n. 195, p. 313-329.

52 PIMENTEL, Francisco Mendes. Concessão-contracto – encampação – desapropriação – revogação – fôro contractual. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 35, p. 5-12, jan./jun., 1921.

53 MORATO, Francisco. *Miscellanea juridica*. São Paulo: Saraiva, 1945. v. 1, p. 257-265.

54 MEIRELLES, Hely Lopes. Reversão de bens na concessão. *In*: MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de Direito Público.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971. v. 1, p. 55-75.

55 MENDES JUNIOR, João. Natureza jurídica da encampação. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 405-406, jan./mar. 1921.

56 NUNES, José de Castro. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Publicidade dos atos administrativos – Poder de polícia – Abuso de Poder. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 42, p. 444-458, out./dez. 1955.

57 MEDEIROS, José Sabóia Viriato de. Concessão de serviço público – Natureza jurídica dos bens do concessionário – Reversão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 33, p. 489-497, jul./set. 1953. MEDEIROS, José Sabóia Viriato de. Concessão de serviço público – Reversão de bens imóveis. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 41, p. 503-522, jul./set. 1955.

58 MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. Direito e legislação sobre melhoramento dos portos nacionaes e serviço das empresas ou companhias das docas. *O Direito*, Rio de Janeiro, ano 30, v. 87, p. 5-22, 185-209, 385-412 e 529-571, jan./abr. 1902. MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. Concessão de obra pública. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, v. 81, p. 341-350, fev. 1925.

59 TOSTES, Lahyr Paletta de Rezende. *Serviços de utilidade pública e sua base de tarifas.* Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1940. TOSTES, Lahyr Paletta de Rezende. *Serviços de utilidade pública e alguns de seus problemas.* Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1941.

Prado[60], **Manoel Ignacio Carvalho de Mendonça**[61], **Marçal Justen Filho**[62], **Mauricio Portugal Ribeiro**[63], **Odilon Braga**[64], **Odilon C. Andrade**[65], **Rui Barbosa**[66], **Sergio de Andréa Ferreira**[67], **Themístocles Brandão Cavalcanti**[68], **Vitor Nunes Leal**[69] e **Walter Tolentino Álvares**[70], sem nenhum demérito aos demais doutrinadores que escreveram sobre o tema.

Apresentados os principais precedentes jurisprudenciais e textos doutrinários sobre o instituto jurídico da reversão, vejamos, agora, a questão terminológica.

---

60 PRADO, Lucas Navarro. Extinção dos contratos de PPP e concessão: breves reflexões sobre o cálculo de indenizações considerando os parâmetros gerais da Lei federal n. 8.987/95. *In*: OLIVEIRA, Gesner; OLIVEIRA FILHO, Luiz Chrysostomo de (Org.). *Parcerias público-privadas*: experiências, desafios e propostas. Rio de Janeiro: LTC, 2013. p. 287-298.

61 MENDONÇA, Manoel Ignacio Carvalho de. Das concessões administrativas e da natureza juridica da garantia de juros. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, pt. 2, p. 215-227, ago./dez. 1914.

62 JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003.

63 RIBEIRO, Mauricio Portugal. Concessões de infraestruturas e a proibição de indenizar concessionário por investimentos não amortizados: cortar o mal pela raiz ou tapar o sol com a peneira? 2014. Disponível em: <proibicao-de-indenizacao-por-investimentos-nao-amortizados-final-publicado.pdf (portugalribeiro.com.br)>. Acesso em: 12 jun. 2021.

64 BRAGA, Odilon. Serviços públicos concedidos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 7, p. 33-51, jan./mar. 1947. Primeira parte. BRAGA, Odilon. Serviços públicos concedidos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 8, p. 18-44, abr./jun. 1947. Segunda parte. BRAGA, Odilon. Serviços públicos concedidos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 9, p. 30-48, jul./set. 1947. Terceira parte. BRAGA, Odilon. Serviços públicos concedidos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 10, p. 14-51, out./dez. 1947. Quarta parte.

65 ANDRADE, Odilon C. *Serviços públicos e de utilidade pública*. São Paulo: Acadêmica, 1937.

66 BARBOSA, Rui. Hipoteca de estrada de ferro: natureza dos direitos outorgados pelo Estado ao concessionário de ferrovia. *In*: BARBOSA, Rui. *Obras completas de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1904. v. 31, t. 2, Trabalhos Jurídicos: pareceres. p. 248-302.

67 FERREIRA, Sergio de Andréa. *Direito Administrativo didático.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

68 CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1948. v. 2, 3, 4 e 6. CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Serviço público – reversão de bens. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 102, p. 453-462, out./dez. 1970.

69 LEAL, Vitor Nunes. Concessão de serviço público – propriedade dos bens do concessionário – reversão – mandado de segurança – direito líquido e certo – desvio de poder. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 53, v. 163, p. 110-115, jan./fev. 1956.

70 ÁLVARES, Walter Tolentino. Conceito de propriedade em função da sua indústria. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 52, v. 162, p. 418-424, nov./dez. 1955. ÁLVARES, Walter Tolentino. *Instituições de Direito da Eletricidade.* Belo Horizonte. B. Álvares, 1962. v. 1 e 2. ÁLVARES, Walter Tolentino. Regime patrimonial da concessionária de energia elétrica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 98, p. 37-44, out./dez. 1969.

3 Terminologia

A palavra *"reversão"* provém do latim *reversio*, que significa volta ao estado anterior. Enquanto ação de reverter (verter para trás), ela pode ter como sujeito uma pessoa ou uma coisa[71]. Neste caso, o vocábulo *"reversão"* quer dizer restituição ou devolução de algo ao antigo dono, que dele havia disposto[72].

A investigação etimológica revela que, no âmbito das concessões de serviço público, a palavra *"reversão"* pode ter um sentido próprio e outro impróprio, e, no contexto deste último, um sentido mais estrito e outro mais amplo; a saber:

(i) **Sentido próprio:** o retorno do serviço público ao Poder Concedente ao final da concessão, com os bens vinculados à sua prestação (os chamados *"bens reversíveis"*)[73]; e

(ii) **Sentido impróprio:** a passagem dos bens reversíveis ao Poder Concedente ao final da concessão[74]; e, no contexto desse:

---

[71] No Direito Administrativo, a reversão tem como sujeito: **(i)** uma pessoa, por exemplo, no contexto do servidores públicos, mais precisamente no do provimento dos cargos públicos, o qual poderá ser feito, dentre outras formas, mediante a reversão (Lei 8.112/90, art. 8.º e 25; e Decreto 3.644/00, art. 2.º); e **(ii)** uma coisa, por exemplo, no contexto dos bens públicos, mais especificamente: **(a)** no da doação de bens imóveis, os quais, cessada a razão que justificou a doação, reverterão ao patrimônio do doador (Lei 8.666/93, art. 17, I, "b", e § 1.º); e **(b)** no da doação, com encargo, de bens públicos, os quais, no caso de descumprimento do encargo pelo donatário, reverterão ao patrimônio do doador (Lei 8.666/93, art. 17, §§ 4.º e 5.º; e Lei 9.636/98, art. 31, § 2.º).

[72] HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. p. 1663. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 1. ed. 6. reimpr. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975. p. 1233. SILVA, Oscar Joseph de Plácido e. *Vocabulário jurídico.* 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 720. NÁUFEL, José. *Novo dicionário jurídico brasileiro.* 8. ed. São Paulo: Ícone, 1989. p. 798. CRETELLA JÚNIOR. José. *Dicionário de Direito Administrativo.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 475.

[73] A propósito, **Sergio de Andréa Ferreira** ensina que, *"*[n]*a realidade, o que reverte é o serviço, no sentido de que este é que retorna ao Poder Concedente, que tinha, através da concessão, delegado sua execução. Por uma figura de linguagem, o termo reversão passou a designar o fenômeno da perda dos bens pelo concessionário e de sua aquisição pelo Poder Concedente"* (FERREIRA, Sergio de Andréa. *Direito Administrativo didático.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 244). Cf., ainda: VASCONCELLOS, José Mattos de. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. v. 2, p. 144. CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Serviço público – reversão de bens. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 102, p. 453-462, out./dez. 1970. p. 457. MUKAI, Toshio. *Direito Administrativo sistematizado.* São Paulo: Saraiva, 1999. p. 456. BLANCHET, Luiz Alberto. *Concessão de serviços públicos*: [...]. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2001. p. 133.

[74] Sobre o ponto, **Afrânio de Carvalho** leciona que *"*[a] *linguagem jurídica usa, ora de um, ora de outro substantivo* [reversão ou devolução], *ora de um, ora de outro verbo* [reverter ou devolver], *para significar o retorno de bens ao Estado, proprietário original e presuntivo"* (CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 44, p. 1-25, abr./jun. 1956. Primeira parte, p. 16). Cf., ainda: MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Parecer sôbre bens reversíveis e bens

a. **Sentido mais estrito:** a devolução, ao Poder Concedente, ao final da concessão, da posse dos bens públicos transferidos à concessionária para a prestação do serviço público (ou, simplesmente, bens públicos reversíveis)[75]; e

b. **Sentido mais amplo:** não só a restituição da posse dos bens públicos reversíveis, mas também a transferência compulsória, ao Poder Concedente, ao final da concessão, da propriedade dos bens da concessionária vinculados à prestação do serviço público (ou, simplesmente, bens privados reversíveis)[76].

No plano normativo, a *"reversão"* aparece:

(i) em sentido próprio (como reversão de serviço e de bens), dentre outras, na Lei 9.472/97, a qual estabelece, em que art. 112, par. ún., que *"*[a] *extinção devolve à União os direitos e deveres relativos à prestação do serviço"*; e

---

irreversíveis das emprêsas concessionárias de serviços ao público. *In*: MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Questões Forenses.* Rio de Janeiro: Borsoi, 1958. v. 4, Parecer n. 195. p. 320. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e Administração indireta*. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 53. BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 179. PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Parcerias na Administração Pública*: [...]. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 92.

75 A respeito, **José de Castro Nunes** ensina que *"*[u]*ns e outros* [ou seja, os bens públicos e os bens privados vinculados à prestação do serviço público] *revertem ao concedente, ainda que por extensão da palavra reversão, que, etimologicamente, é volta, devolução, retôrno, o que só ocorre relativamente aos bens do domínio público ocupado pelo concessionário"* (NUNES, José de Castro. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Publicidade dos atos administrativos – Poder de polícia – Abuso de Poder. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 42, p. 444-458, out./dez. 1955. p. 445). Cf., ainda: CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 44, p. 1-25, abr./jun. 1956. Primeira parte, p. 16. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. Apontamentos sobre a reversão de bens na concessão de serviço público. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 95, v. 345, p. 15-18, jan./mar. 1999. p. 15. GRAU, Eros Roberto. Contrato de concessão: propriedade de bens públicos, encerramento do contrato e o artigo 884 do Código Civil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 261, p. 33-46, set./dez. 2012. p. 39-40. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 626.

76 A propósito, **Diogenes Gasparini** leciona que, *"*[a]*o retorno dos bens e equipamentos públicos à Administração Pública concedente, e à integração dos bens do concessionário vinculados à execução dos serviços públicos ao patrimônio dessa entidade chama-se reversão"* (GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 460). Cf., ainda: CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 45, p. 22-46, jul./set. 1956. Segunda parte, p. 43. CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense, 1967. v. 3, p. 165. FREITAS, Rafael Véras de. A reversão nos contratos de concessão e seu regime jurídico-econômico. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 18, n. 70, p. 149-176, abr./jun. 2020. BARATIERI, Noel Antônio. *Serviço público na Constituição Federal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

(ii) em sentido impróprio (apenas como reversão de bens) e:

a. mais estrito (reversão de bens públicos), dentre outras, na Resolução ANTT 5.860/19, a qual dispõe, em seu art. 2.º, § 3.º, que [s]*ão considerados reversíveis e não indenizáveis os bens repassados à concessionária pelo Poder Público"*; e

b. mais amplo (reversão de bens públicos e privados), dentre outras, na Resolução Antaq 5.010/16, a qual prevê, em seu art. 6.º, VIII, que, *"*[p]*ara os efeitos desta Resolução, consideram-se:* [...] *VIII - bem reversível: bem originariamente vinculado à área do porto organizado e à atividade portuária, que tenha sido entregue por meio de decreto, contrato de concessão ou de arrendamento, ou ainda de convênio de delegação, bem assim aquele resultante de investimentos, previstos em planos, projetos e contratos, realizados pelas próprias Administrações Portuárias, pelos arrendatários de áreas e instalações portuárias e pela União, assim como todos os demais bens e equipamentos que visam diretamente dar continuidade à atividade portuária"*.

A questão terminológica também se manifesta no plano jurisprudencial.

Com efeito, no julgamento do RE 18.135/MT[77], que tratou da reversão de terrenos pertencentes à concessionária do serviço de matadouro público no Município de Campo Grande/MT, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal deixou dito que a devolução dos *"bens recebidos do Poder Concedente"* ao final da concessão *"não se configura, rigorosamente, caso de reversão"*.

Já, no julgamento do Ap. Civ. 41.248/RJ[78], que tratou da reversão dos bens da concessionária do serviço de carris urbanos (bondes) da zona norte do Município do Rio de Janeiro, a Terceira Turma do (extinto) Tribunal Federal de Recursos, afirmou que: **(i)** o instituto da *"reversão"* sofre de uma *"imprecisão terminológica"*; **(ii)** *"*[n]*a verdade, a*

[77] STF, RE 18.135/MT, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Orizombo Nonato, j. 22/08/1952.

[78] MADEIRA, Carlos. Concessão de serviço público – Reversão – Desvinculação. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 145, p. 64-72, jan./mar. 1981. p. 67.

reversão é do serviço público"; *"*[a] *transferência do bens é, assim, consequência da reversão"*; e **(iii)** *"*[r]*everter tem o sentido de restituir"*: *"*[n]*ão se reverte senão o que se obteve de outrem"*; assim, *"*[o]*s bens que o integram* [ou seja, os bens que integram o serviço público concedido]*, desde que não foram cedidos pelo poder concedente, não revertem, mas são transferidos a este pelo concessionário"*.

E, no julgamento do TC 007.369/1999-9[79], que examinou procedimento licitatório levado a efeito para a contratação do serviço público de movimentação e armazenagem de mercadorias em estação aduaneira interior, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a manifestação da área técnica da Corte, asseverou que *"não é correto o entendimento de que a reversão somente ocorre quando algum bem da União tenha sido transferido pelo poder público ao permissionário"*, tendo em vista que *"os bens reversíveis 'são aqueles afetados à prestação do serviço público, sejam eles transferidos pelo Poder Concedente ao concessionário, sejam eles de propriedade do concessionário (permissionário) aplicados na prestação do serviço'"*.

De outra parte, no plano doutrinário, **Antônio Carlos de Araújo Cintra**[80] ensina que *"*[f]*ala-se em reversão a propósito da assunção da prestação de serviço público pelo próprio concedente, ao termo da concessão. Designa-se, também, com a palavra reversão, a devolução, pelo concessionário, ao fim da concessão, dos bens que lhe tenham sido entregues pelo concedente para habilitá-lo a prestar os serviços de que fora incumbido (cf. Lei n.º 8.987/95, art. 35, § 1.º). Emprega-se, ainda, o vocábulo reversão a respeito da compulsória transferência de bens da propriedade do concessionário para o patrimônio do concedente, ao se extinguir a concessão (cf. Lei 8.987/95, art. 36)"*.

---

79 TCU, TC 007.369/1999-9, Decisão 255/01, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro José Antônio Barreto de Macedo, j. 25/04/2001. No mesmo sentido: TCU, TC 015.409/2016-3, Acórdão 3.076/16, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Bruno Dantas, j. 30/11/2016. TC 024.646/2014-8, Acórdão 1.809/16, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Benjamin Zymler, j. 13/07/2016. TC 024.646/2014-8, Acórdão 3.311/15, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Benjamin Zymler, j. 09/12/2015.

80 CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. Apontamentos sobre a reversão de bens na concessão de serviço público. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 95, v. 345, p. 15-18, jan./mar. 1999. p. 15. Cf., ainda: MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Parecer sôbre bens reversíveis e bens irreversíveis das emprêsas concessionárias de serviços ao público. *In*: MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Questões Forenses*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958. v. 4, Parecer n. 195, p. 319-320. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 543 e 626. Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 421 e 445.

Neste trabalho, utilizaremos o vocábulo *"reversão"* em sentido impróprio e mais amplo, como reversão de bens, públicos e privados.

Por fim, resta analisar a crítica que alguns autores fazem ao uso da palavra *"reversão"* para denominar o instituto sob exame, quando relacionado aos bens da concessionária vinculados à prestação do serviço público. Com efeito, esses autores argumentam que os bens privados reversíveis nunca pertenceram ao Poder Concedente, motivo pelo qual não caberia falar, propriamente, em reversão (mera devolução, restituição) desses bens, mas, sim, em aquisição de sua propriedade. Dentre outros, é o caso de **Antão de Moraes**[81], para quem, *"se a concessão vem unida a um arrendamento, há bens a serem devolvidos;* [...] *Nesse caso, nada há que se objete quanto ao emprêgo da palavra reversão"*; e continua: *"Mas, na concessão integral* [ou seja, naquela em que se junta, à concessão de serviço público, uma concessão de obra pública, porque as instalações necessárias à prestação do serviço ainda não existem]*, a palavra reversão não convém quanto aos bens adquiridos ou construídos pelo concessionário, porque êstes são de sua propriedade, e não do concedente"*; e arremata: *"Se, em certos casos, reversão pode significar a volta dos bens concedidos ao domínio público, em outros, quando, como se viu, não exista, no concedente, nenhum direito anterior à concessão, a referida palavra só pode significar a transferência dos bens, que eram do concessionário, para o concedente, em virtude do que pactuaram. E, assim, reversão não significará, apenas, restituição ou devolução"*.

A nosso sentir, essa crítica é injustificada. É que, embora os bens privados reversíveis nunca tenham pertencido ao Poder Concedente e, consequentemente, sua reversão não configure, propriamente, uma mera devolução, restituição, mas a aquisição de sua propriedade, o sentido das palavras pode sofrer, e sofre, alterações ao longo do tempo, e o

---

81 MORAES, Antão de. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Publicidade dos atos administrativos – Propriedade dos bens do concessionário – Permuta – Dissolução de sociedade anônima. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 42, p. 458-470, out./dez. 1955. p. 460-461. Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 361. GRAU, Eros Roberto. Contrato de concessão: propriedade de bens públicos, encerramento do contrato e o artigo 884 do Código Civil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 261, p. 33-46, set./dez. 2012. p. 39-40. VIANA, Camila Rocha Cunha. O instituto da reversão nas concessões de serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, São Paulo, ano 2, v. 15, p. 25-44, dez. 2014. p. 30. PEREIRA, Adilson Neri. Controle sobre bens reversíveis nas parcerias público-privadas. *Revista Brasileira de Infraestrutura*, Belo Horizonte, ano 7, n. 14, p. 75-95, jul./dez. 2018. p. 86; e **(ii) Na doutrina estrangeira:** MARIENHOFF, Miguel Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo.* Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1970. t. 3-B, p. 632-633. DIEZ, Manuel María. *Manual de Derecho Administrativo*. 7. ed. Buenos Aires: Plus Ultra, 1994. t. 1, p. 335. DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. 6. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997. p. 449.

vocábulo *"reversão"* está consagrado, atualmente, no jargão jurídico, com o sentido mais amplo supracitado. Aliás, outra não é a doutrina de **José Sabóia Viriato de Medeiros**[82], para quem a palavra *"reversão"* significa *"*[v]*oltar ao primeiro estado, quer dizer, voltar a seu dono, ao antigo proprietário, no caso, a Municipalidade"*; mas adverte: *"As palavras, no correr dos tempos, vão adquirindo novas acepções, novos significados"*; e conclui, em seguida: *"reversão"* significa, atualmente, com maior clareza, *"uma passagem dos bens reversíveis, de propriedade das emprêsas, para o domínio da Municipalidade, ao fim do prazo de contrato"*.

Apresentada a questão terminológica, vejamos, agora, os institutos jurídicos semelhantes à reversão, ou seus institutos afins.

---

[82] MEDEIROS, José Sabóia Viriato de. Concessão de serviço público – Reversão de bens imóveis. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 41, p. 503-522, jul./set. 1955. p. 506-507.

4 Institutos afins

Luis Recasens Siches[83] ensina que, *"*[p]*ara definir algo, es preciso ciertamente aprender a distinguir ese algo de todos los demás algos, y muy especialmente de aquellos que le están más cercanos, o que presentan con él algún rasgo de analogía"*.

Por isso, antes de apresentarmos nosso conceito do instituto jurídico da reversão, nós cotejaremos esse instituto com aqueloutros que se assemelham a ele (seus institutos afins), com vistas a identificarmos as características comuns e específicas de uns e outros.

Mas quais são esses institutos afins?

Na seção 3 acima, vimos que a reversão implica, por um lado, a restituição da posse dos bens públicos reversíveis ao Poder Concedente e, por outro, a transferência compulsória da propriedade dos bens privados reversíveis ao Poder Concedente. Assim sendo, parece-nos que os institutos afins à reversão são:

(i) quanto aos bens públicos reversíveis, a devolução (no contexto da cessão de uso de bem público); e

(ii) no que tange bens privados reversíveis, a desapropriação. Senão vejamos.

4.1 Devolução (no contexto da cessão de bem público)

Como gênero dos instrumentos de outorga (públicos ou privados) do direito de uso privativo (normal ou anormal) dos bens públicos, a cessão de uso consiste na transferência do direito de uso dos bens públicos de qualquer natureza (Exemplo: as ferrovias e os veículos ferroviários), do Poder Público a outro sujeito, público ou privado (Exemplo: as concessionárias do serviço público ferroviário), sob qualquer dos regimes previstos em lei (Exemplo: o arrendamento)[84]. Essa transferência pode ocorrer, ou não, no âmbito de uma

---

[83] SICHES, Luis Recasens. *Tratado general de Filosofia del Derecho.* 6. ed. Ciudad de México: Porrua, 1978. p. 154.

[84] A doutrina reconhece que: **(i)** existe grande confusão conceitual sobre os instrumentos de outorga do uso privativo de bens públicos – especialmente porque, no Brasil, cada ente federativo é competente para legislar sobre a matéria; e **(ii)** a cessão de uso pode, como afirmamos no texto, ser considerada como o gênero do

concessão de serviço público[85]. Em qualquer caso, ela gera, para o cessionário, o dever de devolver o bem público ao final da outorga (Lei 9.636/98, art. 18). É a lição de **Manoel de Oliveira Franco Sobrinho[86]**, para quem *"*[o] *contrato* [de cessão de uso], *variando conforme a finalidade ou a natureza da coisa, impõe, no interesse público:* [...] *devolução da coisa ao cedente findo o prazo do ajuste, porque, por força da tradição, não se transferem outros direitos além do uso"*; e ainda diz: *"Nas cessões, à maneira dos comodatos civis, a coisa há de ser restituída in natura, exaurido o tempo de uso para que foi cedida"*.

No que tange aos bens públicos reversíveis, o instituto jurídico da reversão assemelha-se à devolução, no contexto da cessão de uso de bem público.

Com efeito, a principal semelhança entre a reversão e a mera devolução é que ambas implicam o retorno do direito de uso do bem público ao patrimônio jurídico do titular, ao final da outorga.

De outra parte, a diferença mais importante entre elas é que a reversão, ao contrário da mera devolução, é qualificada pela finalidade de garantir a continuidade do serviço público ao qual o bem público está vinculado.

---

qual derivam os diversos instrumentos de outorga – unilaterais ou bilaterais, precedidos, ou não, de autorização legal, precedidos, ou não, de licitação pública, discricionários ou não, transferíveis ou não, gratuitos ou não, com prazo determinado ou não, precários ou não, além de outras características acidentais. A propósito, **José Cretella Júnior** ensina que *"*[a] *utilização privativa do domínio público pelo particular tem dado origem a vários institutos, apresentados sob nomes diversos, todos, porém, no fundo, configurando uma categoria jurídica do direito público que, genericamente, se define como 'a outorga da Administração ao particular para o uso privativo de um bem público'. Sob essa outorga genérica, agrupam-se institutos específicos, cada um dos quais com traços característicos"* (CRETELLA JÚNIOR, José. *Bens públicos.* 2. ed. São Paulo: Universitária de Direito, 1975. p. 65). Cf., ainda: PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Uso privativo de bem público por particular.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. p. 24. MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Bens públicos*: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 334; e 365-369. GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 991-992. ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo.* 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 1274-1275.

85 Sobre o ponto, **Ruy Cirne Lima** leciona que *"*[a]*s concessões de serviços públicos, de outra parte, podem ser acompanhadas de concessões sôbre o domínio público, para utilização dêste – assentamento de linhas férreas, rêdes elétricas aéreas etc. – que constituem, de regra, delegação do uso especial da administração pública, por essa mesma delegação, convertido em uso privativo a favor de particular"* (LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 194). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Uso privativo de bem público por particular.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. p. 91. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo.* 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 1094; e **(ii) Na doutrina estrangeira:** MARIENHOFF, Miguel Santiago. *Caducidad y revocación de la concesión de servicios públicos*. Buenos Aires: Jurídica, 1947. p. 21.

86 FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Contratos administrativos.* São Paulo: Saraiva, 1981. p. 215-216.

De fato, é o que extraímos, dentre outras:

(i) **Reversão de bem público:** da Resolução Anac 533/19, a qual estabelece, em seu art. 2.º, I, que *"*[s]*ão bens reversíveis aqueles indispensáveis à continuidade e atualidade da prestação do serviço objeto da concessão, assim considerados: I - os bens repassados à Concessionária pelo Poder Público"*; e

(ii) **Mera devolução de bem público:** do Decreto 9.187/17, o qual dispõe: **(a)** em seu art. 5.º, I, que, *"*[n]*a hipótese da concessão de geração de energia termelétrica não se prestar à continuidade do serviço a custos adequados, o Poder Concedente: I - declarará a extinção da concessão"*; e **(b)** em seu art. 6.º, que, *"*[e]*xtinta a concessão, será feita a devolução para a União dos eventuais bens públicos e direitos transferidos à concessionária"*.

Por fim, o estudo da doutrina deixa clara a semelhança entre a reversão e a mera devolução, no contexto da cessão de uso de bem público.

Com efeito, **Antônio Carlos de Araújo Cintra**[87] ensina que *"*[d]*esigna-se, também, com a palavra reversão a devolução, pelo concessionário, ao fim da concessão, dos bens que lhe tenham sido entregues pelo concedente para habilitá-lo a prestar os serviços de que fora incumbido (cf. Lei n.º 8.987/95, art. 35, § 1.º)"*; e ainda diz: *"Trata-se de bens que não ingressaram no patrimônio do concessionário. Este deles tem, apenas, o uso, para fins de interesse público. E a outorga de seu uso é ato acessório ao contrato de concessão de serviço público, justificando-se que perca seus efeitos ao se extinguir a própria concessão"*[88].

---

[87] CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. Apontamentos sobre a reversão de bens na concessão de serviço público. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 95, v. 345, p. 15-18, jan./mar. 1999. p. 15. Cf., ainda: CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 44, p. 1-25, abr./jun. 1956. Primeira parte, p. 16. Idem. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 45, p. 22-46, jul./set. 1956. Segunda parte, p. 22 e 43. MEIRELLES, Hely Lopes. Concessão de serviço público – encampação. *In*: MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de Direito Público.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. v. 9, p. 217-218 e 221. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 626. FREITAS, Rafael Véras de. Novos desafios da arbitrabilidade objetiva nas concessões. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 14, n. 53, p. 199-227, jan./mar. 2016. p. 217-218.

[88] Na doutrina estrangeira, **Allan Randolph Brewer-Carías** leciona que, *"*[e]*n cuanto al alcance y sentido de la reversión en las concesiones administrativas, debe indicarse que, al terminar la concesión por expiración del lapso de duración convenido (y además, por cualquier otra causa), dos tipos de bienes revierten al Estado: primero, los bienes del dominio público o de propiedad del Estado que se afectaron al desarrollo del objeto de la concesión, que deben devolverse al Estado junto con el derecho concedido u otorgado al concesionario; y segundo, los bienes que éste haya incorporado al desarrollo de las actividades objeto de la*

4.2 Desapropriação

A desapropriação consiste na transferência compulsória do direito de propriedade sobre um bem ao patrimônio jurídico do Estado, por razões de interesse público, mediante justa indenização[89]. No ordenamento jurídico brasileiro, ela pode ser classificada, basicamente, em desapropriação por interesse público e desapropriação-sanção[90]. Em linhas gerais, as principais diferenças entre uma e outra são as seguintes: **(i)** a competência na primeira pertence ao Poder Público e seus delegados; na segunda, exclusivamente aos Municípios ou à União Federal; **(ii)** o objeto da primeira são todos os bens suscetíveis de apropriação; o da segunda, só os imóveis urbanos ou rurais; **(iii)** o pressuposto da primeira é, apenas, o interesse público (a necessidade ou a utilidade pública, ou o interesse social); os da segunda, o interesse público (a execução da política urbana ou da reforma agrária) e um ilícito (o descumprimento da função social da propriedade); e **(iv)** justa em qualquer caso, a indenização na primeira é prévia e em dinheiro; na segunda, ulterior e em títulos da dívida pública (CRFB/88, art. 5.º, XXIV; 182, §§ 3.º e 4.º, III; 184 e 185)[91].

Com relação aos bens privados reversíveis, o instituto jurídico da reversão assemelha-se à desapropriação.

De fato, as principais semelhanças entre a reversão e a desapropriação são:

---

concesión para ejecutar dicho derecho concedido, que también deben transferirse al Estado" (BREWER-CARÍAS, Allan Randolph. El régimen de la reversión en las concesiones administrativas en Venezuela, […]. 2015. Disponível em: <Microsoft Word - II, 4, 98-, Brewer. El rÃ©gimen de la reversiÃ³n en las concesiones administrativas.. 8. 2015 (allanbrewercarias.com)>. Acesso em: 26 ago. 2022. p. 8).

89 Excepcionalmente, a desapropriação importa, apenas, na extinção compulsória do direito de propriedade sobre um bem, mas não na transferência desse direito ao patrimônio jurídico do Estado. Exemplo: a desapropriação de uma licença de construir (Cf. SUNDFELD, Carlos Ari. *Desapropriação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 14).

90 Em geral, as espécies básicas de desapropriação existentes no ordenamento jurídico brasileiro são chamadas de *"desapropriação comum"*, *"ordinária"* ou, analiticamente, *"desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social"*, por um lado, e *"desapropriação especial"*, *"extraordinária"* ou, analiticamente, *"desapropriação por interesse social, para fins de reforma urbana ou reforma agrária"*, de outro. Nada obstante, optamos por utilizar as expressões *"desapropriação por interesse público"* e *"desapropriação-sanção"* neste trabalho, porque, a nosso sentir, elas revelam, com mais clareza, o caráter das espécies de desapropriação. De qualquer modo, reconhecemos que a expressão *"desapropriação por interesse público"* não é ideal, mas, apenas, utilitária, uma vez que toda desapropriação visa, em última análise, a promover o interesse público – aliás, como toda medida administrativa destina-se a fazê-lo.

91 BEZNOS, Clóvis. Desapropriação. *In*: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Direito Administrativo na Constituição de 1988.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 107, 112-113 e 116-117. BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 209-217. GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 892-893. ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 631. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo.* 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 917-918.

(i) **Transferência compulsória da propriedade:** assim como na desapropriação (Decreto-lei 3.365/41, art. 10-A, § 2.º; 29; e 34-A; Lei 4.132/62, art. 5.º; Lei 10.257/01, art. 4.º, V, "a", e § 1.º; e Lei Complementar 76/93, art. 6.º, § 6.º; e 17), na reversão, há a transferência compulsória do direito de propriedade. Exemplo: o Decreto 2.003/96 estabelece, em seu art. 20, que, *"*[n]*o final do prazo da concessão ou autorização, os bens e instalações realizados para a geração independente e para a autoprodução de energia elétrica em aproveitamento hidráulico passarão a integrar o patrimônio da União, mediante indenização dos investimentos ainda não amortizados"*[92e93];

(ii) **Causa legal:** tal como a desapropriação (Decreto-lei 3.365/41, art. 10-A, § 2.º; 29; e 34-A; Lei 4.132/62, art. 5.º; Lei 10.257/01, art. 4.º, V, "a", e § 1.º; e Lei Complementar 76/93, art. 6.º, § 6.º; e 17), a reversão possui causa legal, e não causa contratual. Exemplo: a Lei 13.448/17 dispõe, em seu art. 25, § 6.º, que, *"*[a]*o final da vigência dos contratos de parceria* [no Setor Ferroviário], *todos os bens móveis e imóveis necessários à execução dos serviços contratados e*

---

[92] Sobre o ponto, vale confrontar as lições de **Hely Lopes Meirelles**, para quem *"*[d]*esapropriação ou expropriação é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para a superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública ou, ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (CF, art. 5.º, XXIV), salvo as exceções constitucionais de pagamento em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, no caso de área urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada (CF, art. 182, § 4.º, III), e de pagamento em títulos da dívida agrária, no caso de reforma agrária, por interesse social (CF, art. 184)"* (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro.* 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 728-729); e de **Helena de Araújo Lopes Xavier**, para quem *"*[a] *maioria da doutrina jus-administrativista, referindo-se ao regime geral da concessão, também aceita que, para além dos bens públicos cujo uso tenha sido afetado ao serviço concedido pelo poder concedente, coexistem, na esfera jurídica da concessionária, bens de propriedade dessa, e associa a reversão ao efeito de transferência compulsória que a extinção da concessão produz sobre certos destes bens da concessionária, por contraposição ao mero 'retorno' dos bens públicos ao domínio pleno do concedente"* (XAVIER, Helena de Araújo Lopes. A reversibilidade de bens nos contratos de concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) – Telefônica do Brasil S/A. *Revista de Direito das Comunicações*, São Paulo, v. 8, p. 169-253, jul./dez. 2014. p. 24). No mesmo sentido: CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. Apontamentos sobre a reversão de bens na concessão de serviço público. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 95, v. 345, p. 15-18, jan./mar. 1999. p. 15. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 570. COSTA, Camila Maia Pyramo; PICININ, Juliana de Almeida. Análise de providências pré e pós-extinção de contratos de concessão de serviços públicos. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, ano 6, n. 63, p. 55-60, mar. 2007. p. 56. MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Bens públicos*: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 177 e 182-183.

[93] Alguns direitos da concessionária de serviço público extinguem-se ao final da concessão, mas não são transferidos ao patrimônio jurídico do Poder Concedente por serem desnecessários para garantir a continuidade do serviço público. Exemplo: as licenças ambientais desnecessárias para tal finalidade (Cf., Resolução ANTT 5.860/19, art. 2.º, VII e § 1.º, I; e Resolução Anac 533/19, art. 2.º, V). Nesse caso, a extinção do direito não é efeito da reversão, o Poder Concedente não estando obrigado a indenizar a concessionária de serviço público, sob esse fundamento.

vinculados à disponibilização de capacidade, nos volumes e nas condições pactuadas entre as partes, serão revertidos à União, respeitado o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, cabendo indenização no caso da parcela não amortizada do investimento"[94e95]**;**

---

[94] Sobre o ponto, vale confrontar as lições de **Augusto Olympio Viveiros de Castro**, para quem *"*[n]*ão é, realmente,* [a desapropriação] *uma diminuição e, ainda menos, uma suppressão do direito de propriedade, mas uma modificação ou conversão desse direito. Por effeito da lei, ops legis, o individuo cessa de ser proprietario do immovel, mas torna-se proprietario da somma que representa o seu valor"* (CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. *Tratado de Sciencia de Administração e Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1912. p. 280); e de **Sílvio Luís Ferreira da Rocha**, para quem *"*[a] *reversão é a passagem para a propriedade do Poder Concedente, dos bens do concessionário aplicados necessariamente ao serviço e considerados indispensáveis"*; e acrescenta: trata-se de *"transferência de propriedade patrimonial por causa legal, a partir da extinção da concessão"* (ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 554). No mesmo sentido: **(i) Na doutrina nacional:** MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Aspectos jurídico-administrativos da concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 26, p. 1-18, out./dez. 1951. p. 9-10. CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense, 1967. v. 3, p. 166-167. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Retomada de serviço público dado em concessão. *Revista dos Tribunais*, Rio de Janeiro, v. 603, p. 9-22, jan. 1986. p. 15; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na Alemanha:** MAYER, Otto. *Derecho Administrativo alemán.* 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1982. t. 4, p. 173-174 e 176; e **(b) Na Itália:** ZANOBINI, Guido. L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici. *In*: ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Primo trattato completo di Diritto Amministrativo italiano*. Milano: Società Editrice Libraria, 1935. v. 2, parte 3, p. 541. GALLO, Mario. *I rapporti contrattuali nel Diritto Amministrativo.* Padova: CEDAM, 1936. p. 191. VITTA, Cino. Concessioni (Diritto amministrativo). *In*: AZARA, Antonio; EULA, Ernesto. *Novissimo digesto italiano*. 3. ed. Torino: UTET, 1980. v. 3, p. 926-927.

[95] Neste momento, é preciso dizer que alguns autores entendem que a reversão possui causa contratual, dependendo, pois, de cláusula contratual expressa no contrato de concessão de serviço público [Cf., dentre outros: **(i) Na doutrina nacional:** CAMPOS, Francisco. Natureza do ato de concessão de serviço público. *In*: CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943. p. 184-185 e 188. RIBEIRO, Manoel. *Direito Administrativo*. Salvador: Itapoã, 1964. v. 2, p. 129. LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 188-189; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na Espanha:** ENTERRÍA, Eduardo García de. El dogma de la reversión de concesiones. *In*: ENTERRÍA, Eduardo García de. *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo.* Madrid: IEP, 1955. p. 86; **(b) Na Argentina:** CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. 9. ed. reimp. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2010. t. 2, p. 541; e **(c) Na Venezuela:** BREWER-CARÍAS, Allan Randolph. El régimen de la reversión en las concesiones administrativas en Venezuela, […]. 2015. Disponível em: <Microsoft Word - II, 4, 98-, Brewer. El rÃ©gimen de la reversiÃ³n en las concesiones administrativas.. 8. 2015 (allanbrewercarias.com)>. Acesso em: 26 ago. 2022. p. 6]. Sem desprestigiar, de modo algum, tão eminentes doutrinadores, nós discordamos, respeitosamente, de seu entendimento. Com efeito, a tese da causa contratual não consegue explicar a fonte da reversão, dentre outros, no caso de invalidação do contrato de concessão justamente em razão da ausência da cláusula de reversão. Senão vejamos. De acordo com a doutrina, as cláusulas dos contratos administrativos classificam-se em essenciais e acessórias, a ausência das primeiras podendo causar a invalidação do ajuste (Cf., dentre outros: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro.* 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 251-252. GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 790. MUKAI, Toshio. *Direito Administrativo sistematizado.* São Paulo: Saraiva, 1999. p. 445-446). A cláusula de reversão é uma cláusula essencial dos contratos de concessão de serviço público (Lei 8.987/95, art. 23, X; e Lei 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º; e 5.º), sua ausência podendo causar, pois, a invalidação desses ajustes. Nesse sentido, suponhamos que a cláusula de reversão não seja incluída em um contrato de concessão pela atuação de uma concessionária de má-fé; e que, justamente por isso, esse ajuste venha a ser invalidado. E, em seguida, indaguemo-nos o seguinte: nesse suposto, se os bens dessa concessionária forem necessários para garantir a continuidade do serviço público, eles deverão reverter ao Poder Concedente, a despeito da ausência da cláusula de reversão? Para os que responderem afirmativamente a essa indagação, como nós, a conclusão de que a reversão possui causa legal, no princípio da continuidade do serviço público, será inevitável.

(iii) Aquisição originária da propriedade: como a desapropriação (Decreto-lei 3.365/41, art. 26, 31 e 35; Lei 4.132/62, art. 5.º; Lei 10.257/01, art. 4.º, V, "a" e § 1.º; e Lei Complementar 76/93, art. 21), a reversão é um modo originário de aquisição da propriedade. Exemplo: o Decreto 7.624/11, art. 19, I, prevê que, *"*[s]*em prejuízo de outros critérios e condições definidos pela Anac, os bens reversíveis poderão ser dados em garantia, desde que: I - ao final da concessão, sejam transferidos ao poder público livres de quaisquer ônus ou encargos"*[96e97];

(iv) Incorporação ao patrimônio jurídico do Poder Público ou de seus delegados: assim como na desapropriação (Decreto-lei 3.365/41, art. 10-A, § 2.º; 29 e 34-A;

---

[96] Sobre o ponto, vale confrontar as lições de **Ruy Cirne Lima**, para quem, *"*[d]*entro do Direito Administrativo, que lhe regula os efeitos, já deparamos a desapropriação entre os atos extintivos de direitos, por isso que ela, direta e imediatamente, extingue todos os direitos reais e pessoais relativos à cousa desapropriada: – o domínio, todos os seus desmembramentos, e ainda os direitos pessoais resultantes do respectivo exercício. Acompanha-se, porém, êsse efeito da desapropriação de simultâneo estabelecimento do domínio do desapropriante sôbre a cousa desapropriada. Dizemos simultâneo; não dizemos correspondente, ou correspectivo, porque o desapropriante adquire o domínio da cousa desapropriada, originariamente"* (LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 128); e de **Afrânio de Carvalho**, para quem, *"*[a]*o recolher os bens em virtude da cláusula de reversão, o Estado os adquire sem suceder pròpriamente ao concessionário. Na verdade, ao passo que êste tinha uma propriedade temporária e, não raro, gravada, o Estado passa a ter uma propriedade perpétua e livre de ônus. Se a natureza e a compreensão do direito do concessionário não influem no direito do Estado, cuja propriedade se instaura em tôda a sua plenitude, não ocorre evidentemente a aquisição derivada, mas a originária. Essa conclusão coincide com a opinião de Fleiner, para quem, na hipótese de reversão e na de resgate, o Estado adquire a propriedade a título originário, em virtude do direito público (Fritz Fleiner, Droit Adm. Allemand, § 20, pág. 215)"* (CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 45, p. 22-46, jul./set. 1956. Segunda parte, p. 45). No mesmo sentido: FERREIRA, Sergio de Andréa. *Direito Administrativo didático.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 244. GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 460. SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; GUERRA, Sérgio. Relicitação das concessões de geração de energia elétrica e a reversão de bens. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 371-388, abr. 2019. Disponível em: <Relicitação das concessões de geração de energia elétrica e a reversão de bens | Sampaio | Revista Brasileira de Políticas Públicas (uniceub.br)>. Acesso em 29 set. 2021. p. 376-377 e 385. FREITAS, Rafael Véras de. A reversão nos contratos de concessão e seu regime jurídico-econômico. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 18, n. 70, p. 149-176, abr./jun. 2020. p. 156.

[97] Os modos de aquisição da propriedade classificam-se segundo diversos critérios. Segundo a causa da aquisição, eles classificam-se em derivados e originários: nos primeiros, existe relação de causalidade entre o domínio precedente e o subsequente; nos segundos, não (Cf. PEREIRA, Lafayette Rodrigues, *Direito das coisas*. Brasília: Senado Federal, 2004. v. 1, p. 129-130. RODRIGUES, Silvio. *Direito Civil*: Direito das Coisas. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 92-93. GOMES, Orlando. *Direitos reais.* 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 161). A desapropriação é um modo originário de aquisição da propriedade (Cf. CHAMOUN, Ebert. Perda e aquisição da propriedade do bem expropriado. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 76, p. 476–486, 1964. p. 485. FRANÇA, Rubens Limongi. *Manual prático das desapropriações*: aspectos públicos, privados e processuais. São Paulo: Saraiva, 1976. p. 25. SALLES, José Carlos de Moraes. *A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência.* 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 442). Desse caráter, extraem-se efeitos jurídicos importantes, dentre outros que não cabe ao expropriante, contra o expropriado, a ação redibitória nem a de pedir o abatimento do preço por vícios ocultos da coisa expropriada (Cf. WHITAKER, Firmino. *Desapropriação*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1946. p. 11. SOUZA, Vieira de. Desapropriação - Ação redibitória. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 123, p. 288–289, 1976. p. 289. GASPARINI, Diogines. *Direito Administrativo*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 899). A nosso sentir, a mesma consequência jurídica aplica-se à reversão, que, como afirmamos no texto, também é modo originário de aquisição da propriedade.

Lei 4.132/62, art. 5.º; Lei 10.257/01, art. 4.º, V, "a" e § 1.º; e Lei Complementar 76/93, art. 6.º, § 6.º; e 17) – observadas as disposições legais sobre a posterior transferência do bem desapropriado a terceiros-beneficiários (Decreto-lei 3.365/41, art. 4.º; e 5.º, "e" e "i"; Lei 4.132/62, art. 4.º; Lei 6.766/79, art. 44; Lei 10.257/01, art. 8.º, § 5.º; e Lei 8.629/93, art. 16), na reversão, o direito de propriedade é transferido ao patrimônio jurídico do Poder Público ou de seus delegados. Exemplo: a Resolução Anatel 744/21 estabelece, em seu art. 27, que, *"*[q]*uando da extinção da concessão ou permissão, reverterão automaticamente à Anatel ou à empresa que sucederá a Prestadora todos os Bens Reversíveis, resguardado o direito às indenizações previstas na legislação e neste Regulamento"*[98];

(v) **Razões de interesse público:** tal como na desapropriação (Decreto-lei 3.365/41, art. 5.º; Lei 4.132/62, art. 1.º e 2.º; Lei 10.257/01, art. 8.º c.c 39; e Lei 8.629/93, art. 2.º, § 1.º; e 5.º, § 2.º), na reversão, a transferência do direito de propriedade é realizada por razões de interesse público – neste caso, para garantir a continuidade do serviço público. Exemplo: a Resolução Anatel 744/21 dispõe, em seu art. 4.º, que *"*[a] *continuidade do STFC em regime público será, quando da extinção da concessão ou da permissão, assegurada pela reversão de bens e direitos,*

---

[98] Sobre o ponto, vale confrontar as lições de **Maria Sylvia Zanella di Pietro**, para quem, *"*[c]*omo regra, os bens desapropriados passam a integrar o patrimônio das pessoas jurídicas políticas que fizerem a desapropriação (União, Estado, Municípios e Distrito Federal) ou das pessoas públicas ou privadas que desempenhem serviços públicos por delegação do Poder Público. No entanto, pode ocorrer que os bens se destinem a ser transferidos a terceiros"* (PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo.* 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 223); e de **Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto**, para quem *"*[é] *fato que a reversão resulta, quando operada sobre bens integrantes do domínio do delegatário, num deslocamento do domínio do bem, que sai do patrimônio do privado e vai, ou para o patrimônio do poder concedente, ou para o acervo patrimonial dos bens do delegatário que o sucederá"* (MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Bens públicos*: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 171). No mesmo sentido: MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Parecer sôbre bens reversíveis e bens irreversíveis das emprêsas concessionárias de serviços ao público. *In*: MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Questões Forenses*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958. v. 4, Parecer n. 195, p. 316. SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. O serviço telefônico fixo e a reversão de bens. *In*: GUERRA, Sérgio (Coord.). *Temas de direito regulatório*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004. p. 136. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 436 e 445. SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; GUERRA, Sérgio. Relicitação das concessões de geração de energia elétrica e a reversão de bens. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 371-388, abr. 2019. Disponível em: <Relicitação das concessões de geração de energia elétrica e a reversão de bens | Sampaio | Revista Brasileira de Políticas Públicas (uniceub.br)>. Acesso em 29 set. 2021. p. 373-374 e 385.

indispensáveis à sua prestação, ao Poder Concedente ou à empresa que sucederá a Prestadora"[99];

(vi) Indenização justa: como na desapropriação (Decreto-lei 3.365/41, art. 15-A; 15-B; 25; 26, §§ 1.º e 2.º; 27, *caput* e § 1.º; e 30; Lei 4.132/62, art. 5.º; Lei 10.257/01, art. 8.º, §§ 1.º e 2.º; e Lei 8.629/93, art. 5.º e 12), na reversão, a indenização devida em razão da transferência do direito de propriedade deve ser justa – neste caso, equivalente ao valor dos bens reversíveis não amortizados ou depreciados complemente ao final da concessão. Exemplo: a Lei 11.445/07 prevê, em seu art. 42, § 5.º, que *"*[a] *transferência de serviços de um prestador para outro será condicionada, em qualquer hipótese, à indenização dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995"*[100]; e

---

[99] Sobre o ponto, vale confrontar as lições de **Augusto Olympio Viveiros de Castro**, para quem *"*[a] *causa publicae utilitatis é o verdadeiro poder que determina o acto de desapropriação"*; e acrescenta: *"ainda que os trabalhos não sejam directamente executados pelo Estado, a desapropriação não poderá realizar-se, se não fôr possivel provar a publicae utilitatis, a vantagem de todos"* (CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. *Tratado de Sciencia de Administração e Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1912. p. 282); e **Celso Antônio Bandeira de Mello**, para quem *"os bens adscritos à prestação dele* [serviço público] *obviamente terão que ficar à disposição do concedente, sem o que não haveria como efetivar-se o interesse público residente na incontinenti prestação do serviço por atuação direta de quem o havia concedido"* (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Retomada de serviço público dado em concessão. *Revista dos Tribunais*, Rio de Janeiro, v. 603, p. 9-22, jan. 1986. p. 8). No mesmo sentido: MARTINS, Pedro A. Batista. Concessão de serviço público - monopólio ou privilégio de zona - desanexação de território - subsistência das obrigações contratuais - reversão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 9, p. 361-372, jul./set. 1947. p. 371. MAGALHÃES, Paulo Germano de. Concessão à Société Anonyme du Gaz. Reversibilidade e impenhorabilidade dos bens. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 13, p. 429-437, jul./dez. 1964. p. 435. FERREIRA, Sergio de Andréa. *Direito Administrativo didático.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 244. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Administração Pública, concessões e terceiro setor.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 237 e 293.

[100] Sobre o ponto, vale confrontar as lições de **Antonio A. Queiroz Telles**, para quem, *"na subtração da propriedade pelo Estado, não perde o desapropriado o valor econômico do seu bem, pois que deve, obrigatoriamente, ser indenizado no seu justo valor"*; e ainda diz: *"Justa deverá ser a indenização que possa reequilibrar a perda do bem, sofrida pelo proprietário, com o valor que efetivamente lhe corresponda. Do contrário, estaria havendo um enriquecimento ilícito da Administração Pública"* (TELLES, Antonio A. Queiroz. *Introdução ao Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 319 e 325); e de **Marçal Justen Filho**, para quem *"*[o] *Estado e a sociedade sujeitam-se, no relacionamento com o concessionário, ao princípio consagrado no art. 5.º, XXII e XXIV, da CF/1988. Isso significa que a concessão não legitima a apropriação por parte do Estado, sem a justa indenização, de bens e direitos de titularidade do particular. A hipótese mais evidente se configura relativamente aos bens afetados à prestação do serviço público, cujo valor não tiver sido amortizado ao longo do prazo da concessão.* [...] *o que acarretará o dever de o poder concedente (diretamente ou por meio do concessionário subsequente) promover o pagamento em dinheiro do valor correspondente aos bens não amortizados"* (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo.* 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 714). No mesmo sentido: ÁLVARES, Walter Tolentino. Conceito de propriedade em função da sua indústria. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 52, v. 162, p. 418-424, nov./dez. 1955. p. 421-422. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. Apontamentos sobre a reversão de bens na concessão de serviço público. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 95, v. 345, p. 15-18, jan./mar. 1999. p. 18. LUSTOSA, Isabel. Abrangência da indenização em caso de extinção pelo advento do termo contratual de concessões de uso de bem público para geração de energia

(vii) Indenização prévia ou ulterior: assim como na desapropriação (Decreto-lei 3.365/41, art. 32; Lei 4.132/62, art. 5.º; Lei 10.257/57, art. 8.º, *caput* e § 1.º; e Lei 8.629/93, art. 5.º, *caput* e §§ 1.º, 3.º e 8.º), na reversão, a indenização devida em razão da transferência do direito de propriedade pode ser prévia ou ulterior, conforme a medida seja precedida, ou não, de um ilícito – neste caso, da extinção da concessão de serviço público com ou sem culpa da concessionária. Exemplo: a Lei 8.987/95 estabelece: **(a)** em seu art. 35, § 4.º, que, *"*[n]*os casos previstos nos incisos I e II deste artigo* [ou seja, nos casos de advento do termo contratual e de encampação] *o Poder Concedente, antecipando-se à extinção da concessão, procederá aos levantamentos e avaliações necessários à determinação dos montantes da indenização que será devida à concessionária, na forma dos arts. 36 e 37 desta Lei"*; **(b)** em seu art. 37, que *"*[c]*onsidera-se encampação a retomada do serviço pelo Poder Concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização, na forma do artigo anterior"*; e **(c)** em seu art. 38, § 4.º, que *"*[i]*nstaurado o processo administrativo e comprovada a inadimplência, a caducidade será declarada por decreto do Poder Concedente, independentemente de indenização prévia, calculada no decurso do processo"*[101].

---

elétrica na modalidade de produção independente. *In*: LANDAU, Elena. *Regulação jurídica do Setor Elétrico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. v. 2, p. 284. FREITAS, Rafael Véras de. A reversão nos contratos de concessão e seu regime jurídico-econômico. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 18, n. 70, p. 149-176, abr./jun. 2020. p. 157.

[101] Sobre o ponto, vale confrontar as lições de **Clóvis Beznos**, para quem *"a perda da propriedade, na primeira espécie considerada* [ou seja, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou interesse social], *não decorre de nenhuma ilicitude praticada pelo titular do direito"*; e acrescenta: *"na primeira hipótese, dá-se a desapropriação tão-somente para o atendimento do interesse público"*; e continua mais à frente: *"Em todas essas hipóteses, deve o expropriado haver prévia e justa indenização em dinheiro, atendendo-se aos ditames isonômicos, na distribuição dos encargos para a realização do interesse público. De outra parte, prescreve a Constituição Federal outras hipóteses em que a desapropriação incide como sanção, pela prática de ilícitos de índole civil, ou mesmo criminal. Nessas hipóteses, como se verá, a indenização não precisa ser necessariamente prévia"* (BEZNOS, Clóvis. Desapropriação. *In*: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Direito Administrativo na Constituição de 1988.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 105 e 108); e de **Eurico de Andrade Azevedo e Maria Lúcia Mazzei de Alencar**, para quem, *"*[n]*o advento do termo contratual ou no caso de encampação, por motivo de interesse público, a lei determina que o Poder Concedente se antecipe à extinção da concessão, para efetuar os levantamentos necessários à predeterminação da indenização a ser paga previamente ao concessionário. O que se deseja é que a Administração conheça os valores da indenização devida, para que possa efetuar o seu pagamento assim que assumir a prestação do serviço. O pagamento prévio é determinado, expressamente, no caso de encampação (art. 37), e a mesma providência deve ser tomada na reversão* [leia-se: na extinção da concessão por advento do termo contratual], *já que o Poder Público conhece, com precisão e antecipadamente, a data em que deve assumir a execução do serviço"*; e continuam mais à frente: *"A despeito de constituir penalidade imposta ao concessionário, a declaração da caducidade dá ensejo à indenização, desde que ainda existam investimentos não amortizados ou depreciados.* [...] *A caducidade poderá ser decretada independentemente do prévio pagamento da indenização devida, que será calculada no decorrer do procedimento administrativo"* (AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia

Por outro lado, as diferenças mais relevantes entre a reversão e a desapropriação são:

(i) **Natureza jurídica:** embora uma e outra sejam modos originários de aquisição da propriedade e ensejem um procedimento estatal (destinado à identificação e à avaliação dos bens sobre que recaem e ao pagamento da indenização devida ao proprietário), a desapropriação pode ser concebida como um ato jurídico (manifestação de vontade do Estado), enquanto a reversão é um efeito de direito de um fato jurídico: a extinção da concessão de serviço público. Exemplo: a Resolução Anatel 744/21 estabelece, em seu art. 27, que, *"*[q]*uando da extinção da concessão ou permissão, reverterão automaticamente à Anatel ou à empresa que sucederá a Prestadora todos os Bens Reversíveis"*[102];

(ii) **Relação jurídica prévia:** diferentemente da desapropriação, em que não preexiste uma relação jurídica entre o Estado e o proprietário, todos podendo ser sujeito passivo dela (Decreto-lei 3.365/41, art. 2.º; Lei 4.132/62, art. 5.º; e Lei 10.257/01, art. 4.º, V, "a" e § 1.º), na reversão, preexiste, só estando sujeitas a ela as delegatárias de serviço público. Exemplo: a Resolução Antaq 5.010/16 dispõe, em seu art. 29, que *"*[a] *reversão de bens à União dar-se-á na ocasião da extinção do*

Mazzei de. *Concessão de serviços públicos*: [...]. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 135 e 146). No mesmo sentido: CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. Apontamentos sobre a reversão de bens na concessão de serviço público. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 95, v. 345, p. 15-18, jan./mar. 1999. p. 18. BLANCHET, Luiz Alberto. *Concessão de serviços públicos*: [...]. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2001. p. 171, 175 e 178. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 329, 570, 581 e 607. RIBEIRO, Mauricio Portugal. *Concessões e PPPs*: melhores práticas em licitações contratos. São Paulo: Atlas, 2011. p. 178 e 185.

[102] Sobre o ponto, vale confrontar as lições de **José Guimarães Menegale**, para quem *"*[a] *desapropriação é um ato administrativo"*; e acrescenta: *"Todos admitem já que, nessa operação, a vontade do sujeito privado é passiva, o que equivale a reconhecer ao Estado a única vontade atuante. Se bem que os efeitos sejam bilaterais, a operação é unilateral no tocante à vontade, que a determina – e é o poder de imperium do Estado"* (MENEGALE, José Guimarães. *Direito Administrativo e Ciência da Administração.* 2. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950. v. 2, p. 104 e 114); e de **Celso Antônio Bandeira de Mello**, para quem *"a reversão também não é, de modo algum – ao contrário do que, às vezes, se vê afirmado – uma forma de extinção da concessão. É, isto sim, uma conseqüência dela; portanto, a pressupõe. Sem a extinção da concessão, não há reversão. Esta procede dela, mas, evidentemente, não se confundem as duas coisas"* (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e Administração indireta*. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 54). No mesmo sentido: CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense, 1967. v. 3, p. 166. CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Serviço público – reversão de bens. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 102, p. 453-462, out./dez. 1970. p. 459. ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 554. PEREIRA, Flávio Henrique Unes; SILVEIRA, Marilda de Paula; COLOMBAROLLI, Bruna Rodrigues. A identificação dos bens reversíveis: do ato ao processo administrativo. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 14, n. 165, p. 38-44, nov. 2014. p. 38-39.

vínculo legal ou do contrato administrativo, atendendo-se às condições dos termos jurídicos que os regem"[103];

(iii) Finalidade: em oposição à desapropriação, que, às vezes, visa a garantir a continuidade de um serviço público (Decreto-lei 3.365/41, art. 5.º, "h"), a finalidade da reversão é, sempre, assegurar tal continuidade, conforme visto acima. Exemplo: a Resolução Anatel 744/21 prevê, em seu art. 4.º, que *"*[a] *continuidade do STFC em regime público será, quando da extinção da concessão ou da permissão, assegurada pela reversão de bens e direitos, indispensáveis à sua prestação, ao Poder Concedente ou à empresa que sucederá a Prestadora"* [104];

(iv) Objeto: ao contrário da desapropriação, que recai sobre quaisquer bens suscetíveis de apropriação (Decreto-lei 3.365/41, art. 2.º; e Lei 4.132/62, art. 5.º) – respeitadas as limitações específicas da desapropriação-sanção sobre o objeto (Lei

---

[103] Sobre o ponto, vale confrontar as lições de **José Mattos de Vasconcellos**, para quem *"*[o] *dever de se submeter á desapropriação é extensivo a todos os proprietarios, sejam pessoas physicas ou juridicas, nacionaes ou estrangeiras, capazes ou incapazes"* (VASCONCELLOS, José Mattos de. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. v. 2, p. 168-169); e de **Afrânio de Carvalho**, para quem, *"*[a]*o submeter-se ao vínculo da concessão,* [o concessionário] *submete-se também à obrigação de deixar na emprêsa tudo quanto nela emprega, quer no fim, quer no meio do contrato, sem que isso constitua expropriação, já que esta é independente da preexistência de uma relação de direito público"* (CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 44, p. 1-25, abr./jun. 1956. Primeira parte, p. 10). No mesmo sentido: MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Bens públicos*: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 177-178. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 592.

[104] Sobre o ponto, vale confrontar as lições de **Hely Lopes Meirelles**, para quem *"a desapropriação é o moderno e eficaz instrumento de que se vale o Estado para remover obstáculos à execução de obras e serviços públicos; para propiciar a implantação de planos de urbanização; para preservar o meio ambiente contra devastações e poluições; para realizar a justiça social, com a distribuição de bens inadequadamente utilizados pela iniciativa privada"* (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro.* 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 729); e de **Sérgio Nelson Mannheimer**, para quem *"*[o] *instituto da reversão é um dos mais importantes da concessão e se destina a permitir ao Poder Concedente dar prosseguimento – diretamente ou através da assinatura de novo contrato de concessão – à prestação de um serviço que se apresenta como essencial"*; e arremata: *"só com a reversão dos bens vinculados à prestação do serviço se poderia assegurar a continuidade de sua efetiva prestação ao final do contrato"* (MANNHEIMER, Sérgio Nelson. Parecer n. 01/2002 - Barcas S/A. Pedido de autorização para constituir garantia de empréstimo recaindo sobre bens reversíveis [...]. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 56, p. 462-467, jul./dez. 2002. p. 463-464). No mesmo sentido: NUNES, José de Castro. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Publicidade dos atos administrativos – Poder de polícia – Abuso de Poder. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 42, p. 444-458, out./dez. 1955. p. 445. SILVA, Carlos Medeiros. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Interpretação dos atos administrativos – Ilegalidade e abuso de Poder – Instrumento público – Mandado de Segurança. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 43, p. 454-470, jan./mar. 1956. p. 458. FLORES, Carlos Thompson. Desapropriação – Empresa de ônibus. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 23, n. 95, p. 42-47, jul./set. 1990. p. 44. GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *O serviço público e a Constituição brasileira de 1988.* São Paulo: Malheiros, 2003. p. 277-278.

10.257/01, art. 8.º; e Lei 8.629/93, art. 2.º; 4.º, § 1.º; e 9.º), o objeto da reversão são, apenas, os bens reversíveis, ou seja, aqueles necessários à continuidade do serviço público ao final da concessão. Exemplo: a Resolução ANTT 5.860/19 estabelece: **(a)** em seu art. 2.º, que *"*[s]*erão considerados reversíveis, para a finalidade desta Resolução, os bens utilizados na prestação de serviços de conservação, manutenção, monitoração e operação rodoviários, bem como a própria infraestrutura rodoviária sob concessão"*; e **(b)** em seu art. 2.º, § 1.º, I, que *"*[o]*s bens de que tratam esse artigo somente serão considerados reversíveis: I - se contribuírem para a continuidade da prestação do serviço público, auferindo benefícios econômicos futuros para o sistema rodoviário"*[105e106];

(v) **Procedimento:** diferentemente da desapropriação, na qual o valor da indenização é fixado pelo Poder Judiciário, no caso de desacordo entre desapropriante e desapropriado (sistema judicial, baseado no livre convencimento do juiz) (Decreto-lei 3.365/41, art. 10 e 27; Lei 4.132/62, art. 5.º; Lei 10.257/01, art. 4.º, V, "a" e § 1.º; Lei 8.629/93, art. 5.º, § 4.º; e Lei Complementar 76/93, art. 6.º, § 3.º; 10; e 12), na reversão, esse valor é fixado pela própria Administração Pública (sistema administrativo) – sem prejuízo do ulterior controle jurisdicional sobre o

---

[105] Sobre o ponto, vale confrontar as lições de **Firmino Whitaker**, para quem *"*[t]*udo que constitui matéria de propriedade pode ser objeto de desapropriação; cousas móveis, semoventes ou imóveis, corpóreas ou incorpóreas, o subsolo e o espaço aéreo"* (WHITAKER, Firmino. *Desapropriação*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1946. p. 17); e de **Antão de Moraes**, para quem *"*[o]*s bens que não estejam ligados ou destinados à exploração do serviço não fazem parte da reversão"*; e explica: *"Ora, se o fim da reversão é assegurar a continuidade do serviço público, só os bens destinados a êsse serviço (princípio de la afectación) ficam nela incluídos. Os que constituem o patrimônio particular da emprêsa são excluídos, porque não existe, para a inclusão, nenhuma causa jurídica"* (MORAES, Antão de. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Publicidade dos atos administrativos – Propriedade dos bens do concessionário – Permuta – Dissolução de sociedade anônima. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 42, p. 458-470, out./dez. 1955. p. 458 e 463-464). No mesmo sentido: MEDEIROS, José Sabóia Viriato de. Concessão de serviço público – Natureza jurídica dos bens do concessionário – Reversão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 33, p. 489-497, jul./set. 1953. p. 496. MEIRELLES, Hely Lopes. Reversão de bens na concessão. *In*: MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de Direito Público.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971. v. 1, p. 68. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e Administração indireta*. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 53. LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. O contrato de concessão de serviço público. *Revista do Tribunal Regional Federal 4.ª Região*, Porto Alegre, ano 18, n. 66, p. 41-74, out./dez. 2007. p. 60 e 62.

[106] A propósito, vale dizer que, no julgamento do RE 65.646/SP, que tratou da desapropriação das ações da Companhia Paulista de Estadas de Ferro pelo Estado de São Paulo, o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal estabeleceu a diferença, no contexto das concessões de serviço público, entre a *"desapropriação"* e a *"encampação"*, afirmando que a primeira pode atingir, como no caso, a *"totalidade dos bens dos acionistas"*, ao passo que a segunda abrange, apenas, os *"bens reversíveis"* (ou seja, os *"bens destinados à continuidade dos serviços encampados"*), mas, não, os *"bens irreversíveis"* (isto é, os *"bens não incluídos no objeto da concessão – exploração do serviço ferroviário"*, os quais são *"pertencentes tão só à sociedade para os seus acionistas"*) (STF, RE 65.646/SP, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Ministro Themístocles Cavalcanti, j. 13/11/1968).

quantum fixado (CRFB/88, art. 5.º, XXXVI). Exemplo: a Resolução Antaq 5.010/16 dispõe, em seu art. 29, § 4.º, que *"*[o]*s investimentos ainda não completamente amortizados, vinculados a bens reversíveis em áreas e instalações arrendadas, serão indenizados pelo Poder Concedente, em montante a ser determinado pela ANTAQ a partir de levantamento conjunto dos agentes envolvidos, o qual corresponderá exclusivamente a seu valor contábil residual"*[107]; e

(vi) Indenização:

a. Obrigatoriedade: em oposição à desapropriação, que é feita, sempre, mediante indenização (Decreto-lei 3.365/41, art. 10; 10-A, §§ 2.º e 3.º; 22; e 24; Lei 4.132/62, art. 5.º; Lei 10.257/01, art. 8.º; e Lei 8.629/93, art. 5.º), a reversão, às vezes, pode ser gratuita – isto é, ocorrer sem indenização ao final da concessão. Exemplo: o Decreto 24.643/34 (Código de Águas), prevê, em seu art. 166, que, *"*[n]*os contratos* [de concessão do serviço de energia elétrica] *serão estipuladas as condições de reversão, com ou sem indenização"*[108]; além disso,

---

[107] Sobre o ponto, vale confrontar as lições de **José Mattos de Vasconcellos**, para quem *"*[a] *parte adjetiva ou processual da desapropriação, tal como acontecia no regimen monarchico, apresenta duas phases perfeitamente caracterisadas: a) administrativa; b) judiciaria. A) PHASE ADMINISTRATIVA. O motivo legal e a individuação da cousa a ser desapropriada estão incluidos na phase administrativa.* [...] *B) PHASE JUDICIAL. A fixação do valor da indenização e o respectivo pagamento ou deposito, prejuizos etc., para o efeito posterior da imissão de posse, constitúem elementos integrantes da phase judicial. Somente na falta de acôrdo é que se instaura a phase judicial"* (VASCONCELLOS, José Mattos de. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. v. 2, p. 176-177); e de **Diogenes Gasparini**, para quem, *"*[a]*ssumindo o serviço público cuja execução estivera, até então, a cargo do concessionário, toca à Administração Pública, ainda nos termos desse parágrafo* [a saber: o § 2.º, do art. 35, da Lei 8.987/95], *proceder aos levantamentos, avaliações e liquidações necessários"* (GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 449). No mesmo sentido: WALD, Arnoldo. Do regime legal da reserva global de reversão (RGR). *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, ano 5, n. 20, p. 231-346, jul./set. 1997. p. 235-236. COSTA, Camila Maia Pyramo; PICININ, Juliana de Almeida. Análise de providências pré e pós-extinção de contratos de concessão de serviços públicos. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, ano 6, n. 63, p. 55-60, mar. 2007. p. 56. ROSA, Michele Franco. Considerações sobre a extinção de concessão pela ocorrência da falência. *Revista Zênite: IDAF informativo de direito*, Curitiba, v. 10, n. 113, p. 454-462, dez. 2010. p. 461. SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. A encampação na concessão: procedimento e indenização. *In*: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Coord. Geral); MOTTA, Paulo Roberto Ferreira; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). *Direito Administrativo contemporâneo*: estudos em memória ao Professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 32 e 38.

[108] Sobre o ponto, vale confrontar as lições de **Carlos Ari Sundfeld**, para quem *"*[a] *segunda* [garantia substantiva inerente à desapropriação] *consiste em atribuir, sempre e necessariamente, ao atingido pela desapropriação, uma indenização equivalente ao valor do bem expropriado; com isto, a desapropriação adquire um cunho de substituição compulsória do direito de propriedade por seu equivalente econômico, evitando-se o autoritarismo que estaria embutido em um mero confisco de bens"*; e arremata: *"São notas*

b. **Parcelas:** ao contrário da desapropriação, cuja indenização – observadas as disposições específicas sobre tempo e forma do pagamento na desapropriação-sanção (Lei 10.257/01, art. 8.º *caput* e § 1.º; e Lei 8.629/93, art. 5.º, §§ 1.º, 3.º e 8.º) – deve ser integral, abrangendo não apenas o valor do bem desapropriado, no tempo e lugar da desapropriação (principal), mas também o dos demais prejuízos causados, direta e imediatamente, ao proprietário com a medida (acessório) – acrescidos de correção monetária, juros moratórios, juros compensatórios, despesas judiciais e honorários advocatícios e de perito e outras despesas, conforme o caso (Decreto-lei 3.365/41, art. 15-A; 15-B; 25; 26; 27, *caput* e § 1.º; e 30; Lei 4.132/62, art. 5.º; Lei 10.257/01, art. 8.º, §§ 1.º e 2.º; Lei 8.629/93, art. 5.º, §§ 1.º, 8.º e 9.º; e 12; e Lei Complementar 76/93, art. 5.º, VI e VI; 12, §§ 2.º e 3.º; 19; e 20), a indenização, na reversão, compreende, apenas, o valor dos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão. Exemplo: a Lei 8.987/95 estabelece, em seu art. 36, que *"*[a] *reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido"*[109].

---

características da desapropriação: [...] *c) Configurar uma extinção onerosa da propriedade"* (SUNDFELD, Carlos Ari. *Desapropriação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 12 e 14); e de **Themístocles Brandão Cavalcanti**, para quem, *"*[n]*estes casos* [ou seja, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual]*, fica o Estado com a plena propriedade do serviço público, com ou sem indemnização ao concessionário"*; mas acrescenta: *"É commum, no entretanto, a volta do serviço gratuitamente ao Estado"* (CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Instituições de Direito Administrativo brasileiro.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1938. Parte especial. v. 2, p. 373 e 375). No mesmo sentido: PINTO, Paulo Brossard de Sousa. Resgate ou encampação. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 19, p. 409-417, jan./mar. 1950. p. 412). CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense, 1967. v. 3, p. 166). FERREIRA, Sergio de Andréa. *Direito Administrativo didático.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 245). MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo.* 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 322. GRAU, Eros Roberto. Contrato de concessão: propriedade de bens públicos, encerramento do contrato e o artigo 884 do Código Civil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 261, p. 33-46, set./dez. 2012. p. 39.

[109] Sobre o ponto, vale confrontar as lições de **Lafayette Rodrigues Pereira**, para quem *"*[a] *indemnização por desapropriação da propriedade particular tem por elemento principal o valor da propriedade, segundo o preço commum e corrente no lugar; e como elementos accessorios os prejuizos que immediata e directamente resultam do acto da desapropriação"* (PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Pareceres*. Rio de Janeiro: Sociedade Anonyma, 1921. v. 1, Direito Civil, Parecer n. 86, p. 155); e de **Isabel Lustosa**, para quem *"a diferença entre reversão e desapropriação reside no fato, justamente, de que a concessão pressupõe que os investimentos feitos pelo concessionário em bens que serão revertidos ao Poder Concedente serão amortizados/depreciados ao longo do prazo da concessão, sendo a indenização relativa à reversão devida em relação apenas às parcelas eventualmente não amortizadas ou depreciadas, e não em relação, necessariamente, ao valor total do bem, como ocorre na desapropriação"* (LUSTOSA, Isabel. Abrangência da indenização em caso de extinção pelo advento do termo contratual de concessões de uso de

Como vimos acima, a desapropriação e a reversão apresentam diferenças significativas entre si. Nada obstante, uma e outra assemelham-se, a nosso juízo, no essencial: a transferência compulsória do direito de propriedade sobre um bem ao patrimônio jurídico do Poder Público, por razões de interesse público, mediante justa indenização. E isso justifica a aplicação (analógica) do regime jurídico da desapropriação à reversão, no que couber. Afinal, onde existe a mesma razão, deve haver a mesma disposição jurídica – *ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositivo* (LINDB, art. 4.º)[110].

Neste momento, devemos destacar que a jurisprudência já reconheceu a semelhança entre a desapropriação por interesse público e a encampação – e, por conseguinte, entre a desapropriação por interesse público e a reversão de bens na encampação da concessão de serviço público.

Com efeito, no julgamento do RE 75.930/GO[111], que tratou da encampação da concessão do serviço público de energia elétrica no Município de Ipameri/GO, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal firmou a tese da *"*[l]*egitimidade da aplicação das normas da desapropriação para fixar-se a indenização justa* [no caso de encampação]*, pela falta de previsão no contrato ou de acordo entre concessionária e autoridade"*. E ainda deixou dito que a decisão recorrida tinha *"segura fundamentação"* ao dizer, primeiro, que *"à encampação se aplicam, subsidiariamente, as disposições do Decreto-lei n.º 3.365, de 21/6/41"*; em seguida, que, *"à falta de elementos para a apuração da indenização justa, pela forma indicada no art. 167 do Código de Águas* [leia-se: à falta dos elementos contábeis para a avaliação do custo histórico dos bens reversíveis]*, nada impede que se apele, também no*

---

bem público para geração de energia elétrica na modalidade de produção independente. *In*: LANDAU, Elena. *Regulação jurídica do Setor Elétrico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. v. 2, p. 257). BARROS JÚNIOR, Carlos S. A concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 111, p. 10-21, jan./mar. 1973. p. 17-18. STUBER, Walter Douglas. *O financiamento de projetos no Brasil e a Lei de Concessões*. São Paulo: Max Limonad, 1996. p. 66. RIBEIRO, Mauricio Portugal. *Concessões e PPPs*: melhores práticas em licitações contratos. São Paulo: Atlas, 2011. p. 183 e 185. ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 555.

[110] A propósito, **Karl Larenz** ensina que *"*[a]*s duas situações de facto serem semelhantes entre si significa que concordam em alguns aspectos, mas não noutros. Se concordassem absolutamente em todos os aspectos que hão-de ser tomados em consideração, então seriam iguais. Por essa razão, as previsões legais podem não ser absolutamente iguais nem desiguais entre si; mas têm de concordar, precisamente, nos aspectos decisivos para a valoração jurídica. Para conhecer que elementos da hipótese legal regulada na lei são importantes para a valoração legal, e porque é que o são, é preciso recorrer aos fins e ideias fundamentais da regulação legal, à ratio legis"* (LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. 5. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009. p. 541-542).

[111] STF, RE 75.930/GO, Órgão Julgador: Primeira Turma, Relator(a): Ministro Rodrigues Alckmin. j. 20/11/1973. No mesmo sentido: STF, RE 20.874/RS, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Hahnemann Guimarães, j. 03/11/1953.

que diz respeito à apuração do 'quantum' da indenização, para as regras contidas no Decreto-lei citado"; e, por fim, que *"*[o] *que se impõe é a apuração do justo valor do patrimônio encampado, para fixação do 'quantum' da indenização"*.

E, no julgamento do REsp 414.042/MG[112], que cuidou da encampação da concessão do serviço público de energia elétrica no Município de Volta Grande/MG, a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça também decidiu que, faltando os elementos para o cálculo da indenização devida em razão da reversão de bens – máxime ante a falta de regulação e fiscalização estatal, *"resta a aplicação das regras de desapropriação"*[113].

---

[112] STJ, REsp 414.042/MG, Órgão Julgador: Primeira Turma, Relator(a): Ministro Francisco Falcão, j. 11/05/2004.

[113] Diversos doutrinadores também reconhecem a semelhança entre a desapropriação por interesse público e a encampação [Cf., dentre outros: **(i) Na doutrina nacional:** MENDONÇA, Manoel Ignacio Carvalho de. Das concessões administrativas e da natureza juridica da garantia de juros. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, pt. 2, p. 215-227, ago./dez. 1914. p. 220. CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Instituições de Direito Administrativo brasileiro.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1938. Parte especial. v. 2, p. 376. CAMPOS, Francisco. Concessão de serviço público – Situação da concessionária após a expiração do prazo contratual. *In*: CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943. p. 259. PINTO, Paulo Brossard de Sousa. Resgate ou encampação. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 19, p. 409-417, jan./mar. 1950. p. 411-412. FAGUNDES, Miguel Seabra. Desapropriação - Concessão de serviço público - Encampação - Ações de Sociedade Anônima. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 65, p. 358–366, 1961. p. 359. LIMA, Ruy Cirne. A encampação e a desapropriação de serviços públicos concedidos. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 57, p. 231-242, jan. 1962. p. 238; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** JÈZE, Gaston. *Principios generales del Derecho Administrativo*: […]. Buenos Aires: Depalma, 1950. v. 6, p. 388; **(b) Na Itália:** ZANOBINI, Guido. L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici. *In*: ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Primo trattato completo di Diritto Amministrativo italiano.* Milano: Società Editrice Libraria, 1935. v. 2, parte 3, p. 438; **(c) Na Suíça:** FLEINER, Fritz. *Instituciones de Derecho Administrativo.* Barcelona: Labor. 1933. p. 282; **(d) Na Argentina:** MARIENHOFF, Miguel Santiago. *Caducidad y revocación de la concesión de servicios públicos*. Buenos Aires: Jurídica, 1947. p. 68-76. Idem. *Tratado de Derecho Administrativo.* Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1970. t. 3-B, p. 577 e 581; e **(e) No Uruguai:** LASO, Enrique Sayagués. *Tratado de Derecho Administrativo.* 9. ed. Montevideo: FCU, 2010. v. 2, p. 72]. Nesse sentido, cabe a pergunta: essencialmente, existe alguma diferença entre a reversão de bens na encampação e nos demais casos de extinção da concessão de serviço público, se, nestes últimos, houver investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados ao final da concessão? A nosso sentir, não. Porque, em todos os casos, haverá a transferência compulsória do direito de propriedade sobre um bem não amortizado ou depreciado completamente, ao patrimônio jurídico do Poder Público, por razões de interesse público, mediante justa indenização. Assim sendo, podemos estender, sem receio, o alcance da conclusão doutrinária anterior e afirmar que a desapropriação é semelhante à reversão não só no caso de extinção da concessão por encampação, mas também nos demais casos de extinção da concessão de serviço público, se, nestes últimos, houver investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão. Aliás, essa também parece ser a compreensão de **Alexandre Santos de Aragão**, para quem *"*[a] *única diferença* [entre a extinção da concessão no prazo e antes do prazo] *é que, nas hipóteses em que o contrato se extingue antes do prazo, a reversão presume que haja valor a ser arcado pelo Poder Concedente, uma vez que normalmente os bens só são amortizados ao longo de todo o período previsto para a concessão. Já quando a concessão se extingue no seu prazo normal, deve-se considerar que os bens reversíveis já estão, nos termos do contrato, ainda que isso não corresponda a uma realidade financeira, devidamente amortizados, salvo se, ao longo do contrato, tiver ocorrido algum desequilíbrio econômico-financeiro não devidamente recomposto na oportunidade"* (ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 626).

Por fim, a doutrina também reconhece a semelhança entre a desapropriação e a reversão.

De fato, **Marçal Justen Filho**[114] ensina que, *"*[n]*o término da concessão, assegura-se ao concessionário a indenização pelos bens reversíveis ainda não amortizados. Essa transferência compulsória de domínio de bens corresponde a uma modalidade de desapropriação. Exige-se, portanto, prévia e justa indenização em dinheiro"*; e acrescenta: *"Tal deriva da conjugação dos princípios consagrados no art. 5.º, incs. XXII e XXIV"*[115].

---

[114] JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 570 e 576. Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 722. Cf., ainda: BALEEIRO, Aliomar. Concessão de serviço público – Energia elétrica – Encampação – Desapropriação – Justa indenização – Custo histórico. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 67, p. 277-317, jan./mar. 1962. p. 278 e 283. LUSTOSA, Isabel. Abrangência da indenização em caso de extinção pelo advento do termo contratual de concessões de uso de bem público para geração de energia elétrica na modalidade de produção independente. *In*: LANDAU, Elena. *Regulação jurídica do Setor Elétrico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. v. 2, p. 284. RIBEIRO, Mauricio Portugal. Concessões de infraestruturas e a proibição de indenizar concessionário por investimentos não amortizados: cortar o mal pela raiz ou tapar o sol com a peneira? 2014. Disponível em: <https://portugalribeiro.com.br/wp-content/uploads/proibicao-de-indenizacao-por-investimentos-nao-amortizados-final-publicado.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021. p. 5. FREITAS, Rafael Véras de. A reversão nos contratos de concessão e seu regime jurídico-econômico. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 18, n. 70, p. 149-176, abr./jun. 2020. p. 155-157.

[115] Neste momento, é preciso dizer que a doutrina não admite, de maneira uníssona, a semelhança entre a desapropriação e a reversão. De fato, alguns autores sustentam que todos os bens da concessão são públicos, e que, por isso, a reversão se assemelha à mera consolidação do domínio do Estado (Cf., dentre outros: ALMEIDA JUNIOR, João Mendes de. Natureza jurídica da encampação. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 405-406, jan./mar. 1921. p. 405-406. PIMENTEL, Francisco Mendes. Concessão-contracto – encampação – desapropriação – revogação – fôro contractual. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 35, p. 5-12, jan./jun., 1921. p. 9. MORATO, Francisco. *Miscellanea juridica*. São Paulo: Saraiva, 1945. v. 1, p. 260-261. WHITAKER, Firmino. *Desapropriação*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1946. p. 10. LIMA SOBRINHO, Alexandre José Barbosa. A reversão das concessões de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 32, p. 27-37, abr./jun. 1953. p. 32). Já outros autores defendem que os bens da concessão são públicos ou privados, mas que, apesar disso, a reversão destes últimos se assemelha, para uns, à (promessa de) compra e venda (Cf., dentre outros: BEVILÁQUA, Clóvis. Contracto com o poder público – Principios a que obedece – A municipalidade do Districto Federal e o serviço telephonico. *In*: BEVILÁQUA, Clóvis. *Soluções praticas de direito*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1929. v. 2, p. 97-99. FALCÃO, Alcino Pinto. A cláusula de reversão na concessão de serviço público. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 4, v. 15, p. 129-137, jan./mar. 1971. p. 135-136. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. Apontamentos sobre a reversão de bens na concessão de serviço público. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 95, v. 345, p. 15-18, jan./mar. 1999. p. 16-17) e, para outros, ao fideicomisso (Cf. ALMEIDA, Francisco Martins de. Concessão de serviço público – desmembramento de municípios – privilégio de zonas – cobrança de taxas – reversão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 400-409, jan./mar. 1949. p. 408). Sem desprestigiar, de modo algum, tão eminentes doutrinadores, nós discordamos, respeitosamente, de seu entendimento. Dos primeiros, porque entendemos que os bens da concessão podem ser públicos ou privados e, por conseguinte, que a reversão se assemelha, em alguns casos, à consolidação do domínio do Estado (bens públicos), mas, em outros, não (bens privados). Dos segundos, porque entendemos que, na reversão, a aquisição do domínio pelo Estado se opera por força de lei, possui caráter compulsório e ocorre de modo originário, ao passo que, na compra e venda, ela se opera por força do contrato, possui caráter voluntário e ocorre de modo derivado. E, finalmente, dos terceiros, porque entendemos que a reversão não pressupõe as figuras do Poder Concedente, da antiga concessionária de serviço público e da nova concessionária – ou, por analogia: do fideicomitente, do fiduciário e do fideicomissário, tendo em vista que o Poder Concedente pode passar a prestar, diretamente, o serviço público ao final da concessão, os bens da concessão revertendo a ele neste caso, e não à (inexistente, na hipótese) nova concessionária de serviço público. Voltaremos ao tema da natureza jurídica da reversão na seção 7 abaixo.

Apresentados os institutos afins à reversão, vejamos, agora, seu conceito.

5 Conceito

A esta altura, já nos sentimos aptos a apresentar o nosso próprio conceito do instituto jurídico da reversão no âmbito das concessões de serviço público, o qual, acreditamos, está de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro; a saber: *reversão é a transferência automática dos bens, públicos ou privados, vinculados à prestação do serviço público, do patrimônio da antiga concessionária de serviço público ao do Poder Concedente ou da nova concessionária de serviço público, por ocasião da extinção da concessão, com a finalidade de garantir a continuidade do serviço público, mediante o pagamento de justa indenização, prévia ou ulterior, conforme o caso (e, em princípio, em dinheiro), pelos investimentos em tais bens não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão*[116].

Neste momento, vale citar o conceito de reversão apresentado pela melhor doutrina.

Nesse sentido, **José Cretella Júnior**[117] ensina que *"*[r]*eversão é o instituto de direito público mediante o qual, expirado o prazo da concessão, volta, automàticamente, para o domínio do Estado, todo o material de instalação, bem como os bens públicos temporàriamente cedidos ao concessionário"*. **Hely Lopes Meirelles**[118] leciona que *"*[r]*eversão, como a própria expressão indica, é o retôrno dos bens do serviço concedido, à posse e domínio do concedente, ao término do prazo contratual da concessão"*. **Celso Antônio Bandeira de Mello**[119] expõe que *"*[a] *reversão é a passagem ao poder concedente dos bens do concessionário aplicados ao serviço, uma vez extinta a concessão"*. **Sérgio**

---

[116] A propósito, **Rudolf Stammler** ensina que os *"conceptos jurídicos"* são formas de *"ordenación"* de nosso pensamento, classificando-se em *"conceptos puros"* e *"condicionados"*. Os primeiros são obtidos por dedução (*"se han de derivar"*) a partir do próprio *"concepto del Derecho"* – que o autor define como a *"voluntad vinculatoria, autárquica e inviolable"*. Exemplo: *"sujeto del Derecho"*. Já os segundos são obtidos por indução (*"síntese general"*) a partir de um conjunto de normas jurídicas (*"matéria jurídica concreta"*). Exemplo: *"servidumbre predial"* (STAMMLER, Rudolf. *Tratado de Filosofia del Derecho.* Madrid: Reus, [19-?]. p. 18-21 e 380-384). O conceito de reversão é um conceito jurídico condicionado, que obtivemos por indução a partir do conjunto de normas jurídicas que disciplinam a matéria, apresentadas na seção 1 acima.

[117] CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense, 1967. v. 3, p. 165. Cf., ainda: Idem. *Dicionário de Direito Administrativo.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 475. Idem. *Dos contratos administrativos.* Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 165.

[118] MEIRELLES, Hely Lopes. Reversão de bens na concessão. *In*: MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de Direito Público.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971. v. 1, p. 62.

[119] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e Administração indireta*. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 53. Cf., ainda: Idem. Reversão de bens na concessão. *Revista Trimestral de Direito Público,* São Paulo, v. 7, p. 7-15, 1994. p. 9. Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 801.

Guerra[120] explica que *"a reversão pode ser definida como a entrega pelo concessionário ao Poder Concedente dos bens vinculados à concessão, por ocasião do fim do contrato, em virtude de sua destinação ao serviço público, de modo a permitir sua continuidade"*. E **Isabel Lustosa**[121] esclarece que *"*[a] *reversão é entendida como a transferência para o Poder Concedente dos bens vinculados à concessão, para que este último possa, uma vez finda a concessão, dar continuidade à prestação do serviço concedido, seja diretamente, seja através de um novo concessionário, em atendimento ao princípio da continuidade"*[122e123].

---

[120] GUERRA, Sérgio. A reversibilidade de bens nas concessões de serviços públicos. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 2, n. 8 out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12792>. Acesso em 22 mar. 2021. p. 2. Cf., ainda: Idem. Bens reversíveis nas concessões de serviços públicos. *Migalhas*, 17 set. 2004. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/depeso/7029/os-bens-reversiveis-nas-concessoes-de-servicos-publicos>. Acesso em 11 mai. 2021. p. 2-3. Idem. Bens reversíveis nas concessões. *Direito do Estado*, n. 242, 25 ago. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/sergio-guerra/bens-reversiveis-nas-concessoes>. Acesso em 13 abr. 2021. p. 1. SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; GUERRA, Sérgio. Relicitação das concessões de geração de energia elétrica e a reversão de bens. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 371-388, abr. 2019. Disponível em: <Relicitação das concessões de geração de energia elétrica e a reversão de bens | Sampaio | Revista Brasileira de Políticas Públicas (uniceub.br)>. Acesso em 29 set. 2021. p. 374.

[121] LUSTOSA, Isabel. Abrangência da indenização em caso de extinção pelo advento do termo contratual de concessões de uso de bem público para geração de energia elétrica na modalidade de produção independente. *In*: LANDAU, Elena. *Regulação jurídica do Setor Elétrico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. v. 2, p. 254.

[122] No mesmo sentido: BARBOSA, Rui. Hipoteca de estrada de ferro: natureza dos direitos outorgados pelo Estado ao concessionário de ferrovia. *In*: BARBOSA, Rui. *Obras completas de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1904. v. 31, t. 2, Trabalhos Jurídicos: pareceres, p. 287. CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 45, p. 22-46, jul./set. 1956. Segunda parte, p. 43. Idem. *Energia elétrica e bens da concessão.* São Paulo: Malheiros, 2017. p. 205. MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Parecer sôbre bens reversíveis e bens irreversíveis das emprêsas concessionárias de serviços ao público. *In*: MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Questões Forenses*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958. v. 4, Parecer n. 195, p. 319. BARROS JÚNIOR, Carlos S. A concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 111, p. 10-21, jan./mar. 1973. p. 17. BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 179. WALD, Arnoldo. Do regime legal da reserva global de reversão (RGR). *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, ano 5, n. 20, p. 231-346, jul./set. 1997. p. 233. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo.* 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 96. TELLES, Antonio A. Queiroz. *Introdução ao Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 259. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 361. LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. O contrato de concessão de serviço público. *Revista do Tribunal Regional Federal 4.ª Região*, Porto Alegre, ano 18, n. 66, p. 41-74, out./dez. 2007. p. 60. GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 460. PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Parcerias na Administração Pública*: [...]. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 92. ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 554. XAVIER, Helena de Araújo Lopes. A reversibilidade de bens nos contratos de concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) – Telefônica do Brasil S/A. *Revista de Direito das Comunicações*, São Paulo, v. 8, p. 169-253, jul./dez. 2014. p. 52 e 54. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Administração Pública, concessões e terceiro setor.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 293. CAMPOS, Patrícia Toledo de; MUNIZ, Tânia Lobo. O impasse da indenização de bens reversíveis quando da extinção da concessão de serviço público por advento do termo contratual. *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 1 n. 42, p. 382-398, jan./mar. 2016. Disponível em: <1513-4842-1-PB (1).pdf >. Acesso em: 13 mai. 2021. p. 391. FRANCO, Adriana Cristina Bertoletti Barbosa. Bens da concessão, bens privados, objeto de investimento posterior ao contrato de concessão e reversibilidade. *In*: MEDEIROS NETO, Elias Marques de et. al. (Org.). *Aspectos do Direito Ferroviário*: uma visão através do contencioso. São Paulo: Verbatim, 2018. p. 112.

[123] Na doutrina estrangeira, vale transcrever o conceito de reversão apresentado por **Carlos García Soto**: *"La reversión de bienes consiste en la obligación del concesionario de entregar a la Administración la obra o*

Apresentado o conceito de reversão, vejamos, agora, suas espécies.

servicio y todos los instrumentos necesarios: bienes, acciones y derechos para asegurar la continuidad de esa obra o servicio una vez extinguida la concesión" (SOTO, Carlos García. Reversión de bienes em el contrato de concesión. *Derecho y sociedad*, Caracas, n. 4, p. 95-104, 2003. p. 95).

6 Espécies

As espécies de reversão são:

(i) a reversão gratuita e a reversão onerosa; e

(ii) a reversão direta e a reversão indireta.

Vejamos no que consiste cada uma delas.

6.1 Reversão gratuita e reversão onerosa

A reversão pode ser gratuita ou onerosa. Reversão gratuita é a realizada sem o pagamento de indenização à concessionária de serviço público ao final da concessão; reversão onerosa, a que ocorre com tal pagamento.

A reversão dos bens públicos é, sempre, gratuita, pois o investimento na construção ou na aquisição desses bens foi realizado pelo Poder Público, não pela concessionária de serviço público, não havendo, portanto, causa para a indenização desta[124].

---

[124] As concessionárias podem realizar, e, em geral, realizam, investimentos em bens acessórios (CC, art. 92) aos bens públicos que lhes foram transferidos para a prestação do serviço público. Exemplo: uma concessionária do serviço público rodoviário pode construir um novo centro de controle operacional para uma rodovia (acessão); uma concessionária do serviço público ferroviário pode reformar um armazém de cargas, ao longo da ferrovia, que ameaçava a ruir (benfeitoria); e uma concessionária do serviço público aeroportuário pode adquirir novos veículos para a movimentação de passageiros, bagagens e cargas no aeroporto (pertenças). Todos esses investimentos em bens acessórios são considerados investimentos em bens privados para fins de reversão, as concessionárias fazendo jus à indenização dos mesmos, caso não estejam completamente amortizados ou depreciados ao final da concessão. Com efeito, **Maurício Portugal Ribeiro** ensina que *"*[h]*á situações, entretanto, em que os investimentos mais relevantes são em ativos de propriedade do Poder Público, por exemplo, no caso de uma concessão de rodovias, em que a maior parte do investimento é em restauração e ampliação de capacidade da rodovia, e, por isso, se incorporam à rodovia, que é um bem de uso comum, que, portanto, nunca deixou de ser de titularidade da entidade governamental*. *Os investimentos feitos pelo parceiro privado, tanto na aquisição de novos bens, quanto na substituição de bens que lhe foram transferidos, ou ainda na melhoria de bens de propriedade da entidade governamental ou de empresa estatal, têm que ser, ou completamente amortizados (em regra, no caso de bens incorpóreos), ou completamente depreciados (geralmente, no caso de bens corpóreos) ao longo do contrato, ou objeto de indenização quando da extinção do contrato, pelo valor não amortizado ou não depreciado"* (RIBEIRO, Mauricio Portugal. *Concessões e PPPs*: melhores práticas em licitações contratos. São Paulo: Atlas, 2011. p. 183). Na doutrina estrangeira, cf.: MARIENHOFF, Miguel Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo.* Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1970. t. 3-B, p. 630. CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. 9. ed. reimp. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2010. t. 2, p. 540-541.

De fato, é o que extraímos, dentre outras, da Resolução ANTT 5.860/19, a qual estabelece, em seu art. 2.º, § 3.º, que [s]*ão considerados reversíveis e não indenizáveis os bens repassados à concessionária pelo Poder Público"*.

A propósito, a jurisprudência já reconheceu que a reversão dos bens públicos é, sempre, gratuita.

Com efeito, no julgamento do TC 007.369/1999-9[125], que examinou procedimento licitatório levado a efeito para a delegação do serviço público de movimentação e armazenagem de mercadorias em estação aduaneira interior, o Plenário do Tribunal de Contas da União afirmou que *"*[o] *que diferencia um caso do outro* [ou seja: os casos de reversão de bens públicos e de bens privados] *é que o bem, pertencendo à União, esta não terá que indenizar o concessionário/permissionário. Se pertence, no entanto, ao concessionário/permissionário, a reversão deve ser acompanhada de justa indenização"*[126].

Por sua vez, a doutrina também reconhece que a reversão dos bens públicos é, sempre, gratuita.

De fato, **Celso Antônio Bandeira de Mello**[127] leciona que *"*[é] *óbvio, de outro lado*

---

[125] TCU, TC 007.369/1999-9, Decisão 255/01, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro José Antônio Barreto de Macedo, j. 25/04/2001.

[126] Note-se que, se o direito de propriedade dos bens públicos, e não apenas o direito de uso, for transferido à concessionária de serviço público em processo de desestatização (Lei 9.491/97, art. 2.º, III e V, e § 1.º "b" e "c"; e 4.º, IV, VI e VII; e Decreto 2.594/98, art. 7.º, IV e VI), esses bens serão, a partir de então, bens privados, aplicando-se a eles as mesmas regras gerais aplicáveis aos bens reversíveis dessa natureza jurídica. Sobre o ponto, no julgamento do TC 015.329/2003-6, que avaliou os impactos financeiros sofridos pela União Federal com a adaptação dos contratos de concessão do serviço de telefonia celular – Serviço Móvel Celular (SMC) – em termos de autorização desse serviço – Serviço Móvel Pessoal (SMP), especificamente em razão da extinção da cláusula de reversão constante dos contratos de concessão originais, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a manifestação da área técnica da Corte, afirmou que, por ocasião da *"privatização do Sistema Telebrás"*, os *"ativos"* das empresas estatais foram vendidos às novas concessionárias de serviço público, de modo que todos os bens destas são *"privados"* e *"indenizáveis"* segundo as regras gerais aplicáveis aos bens reversíveis dessa natureza jurídica: *"parcelas não depreciadas ou não amortizadas"* (TCU, TC 015.329/2003-6, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Augusto Nardes, j. 30/09/2009).

[127] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Retomada de serviço público dado em concessão. *Revista dos Tribunais*, Rio de Janeiro, v. 603, p. 9-22, jan. 1986. p. 16. Cf., ainda: MEIRELLES, Hely Lopes. Concessão de serviço público – encampação. *In*: MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de Direito Público.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. v. 9, p. 217-218 e 221. GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 459. CAMPOS, Patrícia Toledo de; MUNIZ, Tânia Lobo. O impasse da indenização de bens reversíveis quando da extinção da concessão de serviço público por advento do termo contratual. *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 1 n. 42, p. 382-398, jan./mar. 2016. Disponível em: <1513-4842-1-PB (1).pdf>. Acesso em: 13 mai. 2021. p. 391. PEREIRA, Adilson Neri. Controle sobre

[ou seja, em oposição ao dever de indenizar a parcela não amortizada dos investimentos em bens privados reversíveis], *que, se o acervo manejado pelo concessionário para a prestação do serviço foi aportado pelo concedente, não há capital algum do concessionário a ser amortizado. Os bens, neste caso, pertencem ao concedente, que pura e simplesmente, reassumirá a disposição sobre eles"*.

Por outro lado, a reversão dos bens privados reversíveis pode ser gratuita ou onerosa: ela será gratuita, se esses bens estiverem completamente amortizados ou depreciados ao final da concessão, e onerosa, se não estiverem – salvo nas hipóteses apresentadas nas seções 6.1.1.1 e 6.1.1.2 abaixo[128].

De fato, é o que extraímos, dentre outros, do Decreto 24.643/34 (Código de Águas), o qual estabelece: **(i)** em seu art. 166, que, *"*[n]*os contratos* [de concessão de energia elétrica] *serão estipuladas as condições de reversão, com ou sem indenização"*; e **(ii)** em seu art. 166, par. ún., que, *"*[n]*o caso de reversão com indenização, será esta calculada pelo custo*

---

bens reversíveis nas parcerias público-privadas. *Revista Brasileira de Infraestrutura*, Belo Horizonte, ano 7, n. 14, p. 75-95, jul./dez. 2018. p. 90.

[128] A rigor, a reversão dos bens privados reversíveis é sempre onerosa, pois os investimentos nesses bens são indenizados, ou paulatinamente, ao longo da concessão, pelos usuários, por meio da parcela de amortização incluída nas tarifas (indenização intercorrente), ou de um só vez, ao final da concessão, pelo Poder Concedente, mediante pagamento com recursos orçamentários cobrados de todos os contribuintes, ou pela nova concessionária de serviço público, mediante pagamento com recursos próprios (indenização final ou propriamente dita). Assim sendo, a classificação da reversão dos bens privados reversíveis em gratuita ou onerosa faz sentido apenas em relação à existência ou não de indenização ao final da concessão. A respeito, **Carlos Medeiros Silva** ensina que *"*[o] *concessionário adquire os bens destinados à exploração do serviço concedido com recursos próprios, com o seu capital e as arrecadações, motivo pelo qual tais bens lhe pertencem. Para que o poder concedente fique senhor dêles, deve indenizar o concessionário, finda a concessão, salvo se, no curso dela, houver permitido a cobrança de tarifas compensatórias. Não há, portanto, reversão sem indenização. Esta se dá, em qualquer caso, mediante quantia paga, afinal pelo poder concedente, ao receber o acervo, ou no curso da exploração, através de expedientes vários, como sejam subvenções, garantia de juros e tarifas, calculados com êste objetivo. A expressão usualmente empregada nos textos – 'reversão sem indenização' – significa que o concessionário, finda a concessão, não faz jus a uma indenização a ser apurada neste momento, porque já teve oportunidade de se pagar durante a execução dos serviços. Caso contrário, o concessionário teria agido sem espírito de lucro, por mera liberalidade, com o sacrifício de seu próprio capital, o que não é de supor"* (SILVA, Carlos Medeiros. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Interpretação dos atos administrativos – Ilegalidade e abuso de Poder – Instrumento público – Mandado de Segurança. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 43, p. 454-470, jan./mar. 1956. p. 459). Cf., ainda: CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. Apontamentos sobre a reversão de bens na concessão de serviço público. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 95, v. 345, p. 15-18, jan./mar. 1999. p. 16. MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das concessões de serviço público*: inteligência da Lei 8.987/1995 (Parte Geral). São Paulo: Malheiros, 2010. p. 159. PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Parcerias na Administração Pública*: [...]. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 92. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Administração Pública, concessões e terceiro setor.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 293.

histórico menos a depreciação, e com dedução da amortização já efetuada quando houver"[129].

A propósito, a jurisprudência já reconheceu que a reversão dos bens privados pode ser gratuita ou onerosa, conforme esses bens estejam, ou não, completamente amortizados ou depreciados ao final da concessão.

Com efeito, no julgamento do TC 024.646/2014-8[130], que avaliou a atuação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), no período de 1998 a 2014, no que concerne à regulamentação e à fiscalização dos bens reversíveis das concessionárias do serviço público de telefonia fixa comutada (STFC), o Plenário do Tribunal de Contas da União afirmou que, *"caso a concessão se extinga no prazo pactuado, não caberá indenização por bens reversíveis, salvo na hipótese de a concessionária ter realizado, com autorização prévia da Anatel, investimentos não previstos, para garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido, que, por qualquer razão, não possam ser integralmente amortizados por meio da exploração do serviço concedido e, ao final da concessão, não estejam completamente 'depreciados'"*.

Por sua vez, a doutrina também reconhece que a reversão dos bens privados pode ser gratuita ou onerosa, conforme o caso.

De fato, **Sergio de Andréa Ferreira**[131] ensina que *"*[a] *reversão pode assumir duas espécies: onerosa e gratuita"*; e acrescenta: *"Ocorre que, muitas vezes, a tarifa paga pelo*

---

[129] Sobre o ponto, vale dizer que, na disciplina do Código de Águas e de seu regulamento, o montante do investimento na chamada *"propriedade em função do serviço de eletricidade"* era calculado com base no custo histórico dos bens que formavam essa propriedade, ao passo que, na disciplina atualmente em vigor, esse montante é determinado com base na metodologia do valor novo de reposição (Lei 12.783/13, art. 8.º; § 2.º; e Decretos 7.805/12, art. 9.º; 8.461/17, art. 5.º, § 2.º; e 9.192/17, art. 4.º, § 15; 5.º, § 2.º; e 10, § 1.º). Em todo caso, isso não infirma as conclusões desta seção do nosso trabalho – ou seja, de que a reversão pode ser gratuita ou onerosa; e de que a reversão será onerosa, quando os investimentos em bens reversíveis não estiverem completamente amortizados ou depreciados ao final da concessão.

[130] TCU, TC 024.646/2014-8, Acórdão 2.142/19, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Walton Alencar Rodrigues, j. 11/09/2019.

[131] FERREIRA, Sergio de Andréa. *Direito Administrativo didático.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 245. Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 361-362. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15. ed. 3. tirag. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 493. CAMPOS, Patrícia Toledo de; MUNIZ, Tânia Lobo. O impasse da indenização de bens reversíveis quando da extinção da concessão de serviço público por advento do termo contratual. *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 1 n. 42, p. 382-398, jan./mar. 2016. Disponível em: <1513-4842-1-PB (1).pdf >. Acesso em: 13 mai. 2021. p. 392. FRANCO, Adriana Cristina Bertoletti Barbosa. Bens da

usuário ao concessionário já inclui uma parcela de amortização do capital investido, de tal sorte que, se a extinção da concessão se der no término de seu prazo, o capital investido já estará todo ele amortizado. Acontece, porém, muitas vezes, que a tarifa não inclui esta parcela de indenização ou, então, embora o faça, não foi, efetivamente, amortizado o capital investido. Nestes casos, operando-se a reversão, o Poder Concedente terá de completar a indenização, dizendo-se, então, a reversão onerosa".

Neste momento, vale dizer que a reversão dos bens privados será, em princípio, gratuita na hipótese de extinção da concessão no prazo contratual, e onerosa na de extinção antes do prazo contratual. É que, na primeira hipótese, se presume que, com o recebimento das receitas principais e acessórias ao longo da concessão, os bens privados reversíveis já estarão completamente amortizados ao final da concessão, ao passo que, na segunda, se presume o contrário. Em ambos os casos, estamos, porém, diante de uma presunção *juris tantum*. Dentre outros, é a lição de **Alexandre Santos de Aragão**[132], para quem *"*[a] *única diferença* [entre a extinção da concessão no prazo e antes do prazo] *é que, nas hipóteses em que o contrato se extingue antes do prazo, a reversão presume que haja valor a ser arcado pelo Poder Concedente, uma vez que normalmente os bens só são amortizados ao longo de todo o período previsto para a concessão"*; e continua: *"Já quando a concessão se extingue no seu prazo normal, deve-se considerar que os bens reversíveis já estão, nos termos do contrato, ainda que isso não corresponda a uma realidade financeira, devidamente amortizados, salvo se, ao longo do contrato, tiver ocorrido algum desequilíbrio econômico-financeiro não devidamente recomposto na oportunidade"*.

---

concessão, bens privados, objeto de investimento posterior ao contrato de concessão e reversibilidade. *In*: MEDEIROS NETO, Elias Marques de et. al. (Org.). *Aspectos do Direito Ferroviário*: uma visão através do contencioso. São Paulo: Verbatim, 2018. p. 113; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na Espanha:** ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo.* Buenos Aires: La Ley, 2006. v. 1, p. 766; **(b) No Chile:** VERGARA, Ariel Gonzalez. *La concesión, acto administrativo creador de derechos.* Santiago: Jurídica de Chile, 1965. p. 90; **(c) Na Argentina:** MARIENHOFF, Miguel Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo.* Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1970. t. 3-B, p. 633-635; **(d) No Uruguai:** LASO, Enrique Sayagués. *Tratado de Derecho Administrativo.* 9. ed. Montevideo: FCU, 2010. v. 2, p. 67; e **(e) Na Venezuela:** BREWER-CARÍAS, Allan Randolph. El régimen de la reversión en las concesiones administrativas en Venezuela, […]. 2015. Disponível em: <Microsoft Word - II, 4, 98-, Brewer. El rÃ©gimen de la reversiÃ³n en las concesiones administrativas.. 8. 2015 (allanbrewercarias.com)>. Acesso em: 26 ago. 2022. p. 7-8 e 11.

[132] ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 625-626. Cf., ainda: **(i) Na doutrina nancional:** MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo.* 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 313 e 322. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Reversão de bens na concessão. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v. 7, p. 7-15, 1994. p. 9-10. MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Concessões.* Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 197. PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Parcerias na Administração Pública*: [...]. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 92; e **(ii) Na doutrina estrangeira:** GALLO, Mario. *I rapporti contrattuali nel Diritto Amministrativo.* Padova: CEDAM, 1936. p. 190-191.

Por derradeiro, é preciso dizer que se debateu, no passado, sobre se, no silêncio do contrato de concessão, a reversão, no advento do termo contratual, se presumiria gratuita ou onerosa. Alguns autores sustentavam que, nesse caso, a reversão se presumiria gratuita, porque se deveria supor que todos os investimentos em bens reversíveis teriam sido completamente amortizados ao longo da concessão, a indenização ao final da concessão significando um pagamento duplo à concessionária de serviço público: o efetuado pelos usuários, via tarifas; e o realizado pelo Poder Concedente, com recursos orçamentários – em suma: o pagamento da indenização ao final da concessão implicaria o enriquecimento sem causa da concessionária[133]. Outros autores defendiam que a reversão se presumiria onerosa no caso de silêncio do contrato, porquanto a reversão se opera, em regra, como contrapartida da amortização, de modo que a reversão gratuita de bens privados não amortizados completamente ao final da concessão seria uma espécie de renúncia ao direito de propriedade sobre tais bens, renúncia esta que precisaria ser expressa, não podendo ser presumida[134]. Quanto a nós, filiar-nos-íamos à segunda corrente, se a divergência já não houvesse sido resolvida, como foi, pela Lei 8.987/95, art. 36, segundo a qual *"*[a] *reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido"*.

6.1.1 Hipóteses de reversão gratuita dos bens privados reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão

Na seção 6.1 acima, adiantamos que, em algumas hipóteses, os bens privados reversíveis podem ser transferidos, gratuitamente, ao Poder Concedente, mesmo que eles não estejam completamente amortizados ou depreciados ao final da concessão.

---

[133] Cf., dentre outros: LIMA SOBRINHO, Alexandre José Barbosa. A reversão das concessões de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 32, p. 27-37, abr./jun. 1953. p. 31-34. AZEVEDO, Gustavo Philadelpho. Concessão de serviço público – Reversão – Natureza do direito da concessionária sôbre a coisa reversível. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 41, p. 433-479, jul./set. 1955. p. 475. RIBEIRO, Manoel. *Direito Administrativo*. Salvador: Itapoã, 1964. v. 2, p. 129.

[134] Cf., dentre outros: CAMPOS, Francisco. Natureza do ato de concessão de serviço público. *In*: CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943. p. 184. MORAES, Antão de. Concessão administrativa de estrada de ferro. Resgate gratuito findo o prazo da concessão. Têrmo inicial da concessão. *In*: MORAES, Antão de. *Problemas e negócios jurídicos.* São Paulo: Max Limonad, 1949. v. 3, p. 123 e 139. SILVA, Carlos Medeiros. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Interpretação dos atos administrativos – Ilegalidade e abuso de Poder – Instrumento público – Mandado de Segurança. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 43, p. 454-470, jan./mar. 1956. p. 458-459.

Vejamos, agora, quais são elas.

6.1.1.1 *Bens reversíveis construídos ou adquiridos com recursos de terceiros*

A primeira hipótese de reversão gratuita de bens privados não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão é a seguinte: quando esses bens houverem sido construídos ou adquiridos com recursos de terceiros, mais precisamente do Poder Concedente ou dos usuários.

De fato, é o que extraímos, dentre outras:

(i) **Recursos do Poder Concedente:** da Lei 11.079/04, a qual estabelece, em seu art. 6.º, § 5.º, que, *"*[p]*or ocasião da extinção do contrato* [de parceria público-privada], *o parceiro privado não receberá indenização pelas parcelas de investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizadas ou depreciadas, quando tais investimentos houverem sido realizados com valores provenientes do aporte de recursos de que trata o § 2.º"* – ou seja, *"o aporte de recursos* [do parceiro público] *em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis"*; e

(ii) **Recursos dos usuários:** da Lei 14.273/21, a qual dispõe, em seu art. 16, § 5.º, que *"*[o]*s bens decorrentes de expansão ou de recuperação da malha ferroviária custeados pelos investimentos de que trata o caput deste artigo* [isto é, os investimentos realizados pelos usuários investidores], *salvo material rodante, devem ser imediatamente incorporados ao patrimônio inerente à operação ferroviária, não sendo devida, nem ao usuário investidor, nem à operadora ferroviária, qualquer indenização por parte da União, por ocasião da reversão prevista no contrato de outorga".*

Com efeito, se o Poder Concedente tivesse que indenizar a concessionária de serviço público nos casos supracitados, esta enriquer-se-ia, ilicitamente, às custas daquele, o que, obviamente, não é admitido por nosso ordenamento jurídico (CC, art. 884).

A propósito, a jurisprudência já reconheceu que a reversão dos bens privados não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão será gratuita, quando esses bens houverem sido construídos ou adquiridos com recursos de terceiros.

Com efeito, no julgamento do TC 032.486/2014-6[135], que tratou da fiscalização do repasse de recursos federais a parcerias público-privadas de saneamento, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte, afirmou que, *"se um ativo, necessário à prestação do serviço concedido, for construído com recursos públicos (por meio de convênio, contrato de repasse ou termo de compromisso etc.), esse investimento não pode vir a ser remunerado pela tarifa dos usuários ou pela contraprestação de um parceiro público, tampouco pode vir a ser indenizado em caso de reversão"*, sob pena de *"investimentos realizados com recursos públicos gerarem benefícios indevidos aos concessionários privados"*. E arrematou mais à frente: *"Indiscutível o fato de que o Poder Concedente não poderá indenizar bens que não derivaram de investimento da concessionária em caso de reversão, e, se o fizer, estará claramente infringindo a lei"*.

E, no julgamento do TC 027.028/2018-6, que tratou do acompanhamento da tomada de contas final da concessão do Porto de Imbituba/SC, o Plenário do Tribunal de Contas da União, também acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte, decidiu que, na condição de ex-concessionária do Porto de Imbituba, a Companhia Docas de Imbituba (CDI) não tinha direito à indenização, a título de reversão, pelos *"investimentos"* realizados pelas *"arrendatárias"* das instalações portuárias localizadas nesse Porto Organizado, porquanto tais investimentos foram realizados com recursos de *"terceiros"* (das arrendatárias), e não da CDI[136].

Por sua vez, a doutrina também reconhece que a reversão dos bens privados não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão será gratuita, quando esses

---

[135] TCU, TC 032.486/2014-6, Acórdão 2.051/15, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Weder de Oliveira, j. 18/08/2015.

[136] TCU, TC 027.028/2018-6, Acórdão 1.351/20, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Bruno Dantas, j. 27/05/2020. No mesmo sentido: TCU, TC 032.486/2014-6, Acórdão 347/16, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Weder de Oliveira, j. 18/08/2015. TC 032.486/2014-6, Acórdão 1.051/15, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Weder de Oliveira, j. 29/04/2015. TC 029.348/2011-0, Acórdão 3.243/13, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Walton Alencar Rodrigues, j. 27/11/2013. TC 029.348/2011-0, Acórdão 2.787/13, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Walton Alencar Rodrigues, j. 16/10/2013.

bens houverem sido construídos ou adquiridos com recursos do Poder Concedente ou dos usuários.

De fato, **Afrânio de Carvalho**[137] ensina que *"*[o]*s bens que o concessionário cria à custa de fundos, não do seu capital, mas do orçamento público, vale dizer, de auxílios, subvenções ou taxas especiais de melhoramentos, embora concorram para formar o acervo da concessão, precisam ser evidentemente destacados nas contas e assinalados no inventário dos demais, a fim de que o seu valor não engrosse, indevidamente, aquêle capital, perturbando, assim, o estabelecimento do equilíbrio final de interêsses entre concedente e concessionário"*; e acrescenta: *"Não seria razoável levar à conta de capital do concessionário o produto de auxílios ou subvenções orçamentárias ou de taxas especiais de melhoramentos, porque isso lhe asseguraria um locupletamento indevido"*. E **Arnoldo Wald**[138] leciona que *"*[s]*ão considerados legalmente passíveis de indenização os investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido (art. 36, da Lei 8.987/95)"*; mas adverte: *"Há, aí, somente um pormenor, e que merece ser registrado: os valores dos bens ou contribuições feitos pelos consumidores e referidos no art. 144 do Decreto 41.019/57 são, sempre, deduzidos, quer relativamente à remuneração do investimento (art. 158), quer para fim de reversão (art. 91), e pela simples razão de que não representam investimento da concessionária"*.

Por fim, vale dizer que, se os bens reversíveis houverem sido construídos ou adquiridos, em parte, com recursos da concessionária e, em parte, com recursos de terceiros, a reversão será onerosa, mas esta última parte deverá ser abatida do valor indenização. É a doutrina de **Lafayette Rodrigues Pereira**[139], para quem, *"*[d]*esde que o Governo do Estado*

---

137 CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 44, p. 1-25, abr./jun. 1956. Primeira parte, p. 22. Cf., ainda: CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Instituições de Direito Administrativo brasileiro.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1938. Parte especial. v. 2, p. 374. CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 45, p. 22-46, jul./set. 1956. Segunda parte, p. 31. MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Concessões.* Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 211. PEREIRA, Adilson Neri. Controle sobre bens reversíveis nas parcerias público-privadas. *Revista Brasileira de Infraestrutura*, Belo Horizonte, ano 7, n. 14, p. 75-95, jul./dez. 2018. p. 89-90.

138 WALD, Arnoldo. Do regime legal da reserva global de reversão (RGR). *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, ano 5, n. 20, p. 231-346, jul./set. 1997. p. 235-236. Cf., ainda: WALD, Arnoldo; MORAES, Luiza Rangel de; WALD, Alexandre de Mendonça. *O direito de parceria e a nova Lei de Concessões*: [...]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 161.

139 PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Pareceres*. Rio de Janeiro: Sociedade Anonyma, 1921. v. 1, Direito Civil, Parecer n. 39, p. 67-68.

entende que as obras começadas pelo Visconde de Guahy são de utilidade publica e que convem adquiril-as para levar a effeito as vias ferreas cuja construcção fazia objeto do contracto, é inquestionavel que tem o mesmo Estado o direito de desaproprial-as [leia-se: encampá-las], *abatendo, nos preços da desapropriação* [leia-se: encampação], *as partes correspondentes ás importancias fornecidas como auxilio"*; e continua: *"A discriminação entre as sommas proprias que o concessionario despendeu nas obras e as fornecidas pelo Governo, deve ser feita por peritos, que tomarão, para base do seu calculo, o valor das obras, as sommas effectivamente despendidas por uma e outra parte, a escripturação concernente ao assumpto e os documentos offerecidos".*

6.1.1.2 *Bens reversíveis construídos ou adquiridos com recursos da concessionária*

É essencial ao conceito de concessão de serviço público que a concessionária explore a atividade econômica consubstanciada no serviço público por sua conta e risco, isto é, que recaiam sobre ela as consequências positivas ou negativas da concretização dos riscos que lhe houverem sido atribuídos pelo contrato de concessão (Lei 8.987/95, art. 2.º, II e III; e Lei 11.079/04, art. 2.º)[140].

Assim sendo, a segunda hipótese de reversão gratuita dos bens privados não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão é a seguinte: quando esses

[140] A propósito, **Eugênia Cristina Cleto Marolla** ensina que, *"*[t]*radicionalmente, os riscos a que está sujeita a concessão de serviços públicos são classificados em duas espécies: ordinários e extraordinários. Assim, atribui-se ao concessionário a responsabilidade pelos riscos relacionados à própria gestão da prestação do serviço, e à Administração Pública a responsabilidade pelos riscos imprevisíveis ou os decorrentes de sua atuação em busca da consecução do interesse público. Além dos riscos relacionados à própria gestão do negócio, consideram-se ordinários aqueles cuja ocorrência foi prevista pelas partes e levados em consideração na efetivação do acordo"* (MAROLLA, Eugenia Cristina Cleto. *Concessões de serviço público*: a equação econômico-financeira dos contratos. São Paulo: Verbatim, 2011. p. 64). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** TÁCITO, Caio. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1975. p. 202-210. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e Administração indireta*. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 44-48. PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Parcerias na Administração Pública*: [...]. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 99-108. RIBEIRO, Mauricio Portugal. *Concessões e PPPs*: melhores práticas em licitações contratos. São Paulo: Atlas, 2011. p. 78-82; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** JÈZE, Gaston. La concession de service public. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, Paris, v. 32, n. 42, p. 529-602, 1925. p. 529-530 e 541. Idem. *Principios generales del Derecho Administrativo*: […]. Buenos Aires: Depalma, 1949. v. 3, p. 362; **(b) Na Alemanha:** MAYER, Otto. *Derecho Administrativo alemán.* 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1982. t. 4, p. 149; **(c) Em Portugal:** CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo.* 10. ed. 8. reimpr. Coimbra: Almedina, 2005. v. 1, p. 583-584. Ibidem. v. 2, p. 1072 e 1100; **(d) Na Argentina:** BIELSA. Rafael. *Derecho Administrativo.* 6. ed. Buenos Aires: La Ley, 1964. t. 2, p. 255-256; e **(e) No Uruguai:** LASO, Enrique Sayagués. *Tratado de Derecho Administrativo.* 9. ed. Montevideo: FCU, 2010. v. 2, p. 14, 17 e 57.

bens houverem sido construídos ou adquiridos com recursos da concessionária de serviço público, mas:

(i) na hipótese de investimentos previstos, originalmente, no contrato de concessão (investimentos originais): esses investimentos não estiverem completamente amortizados ou depreciados ao final da concessão em razão da concretização de risco atribuído à concessionária na matriz de riscos do contrato de concessão[141]; ou

(ii) no caso de investimentos não previstos, originalmente, no contrato de concessão (novos investimentos): esses investimentos houverem sido realizados pela concessionária por sua conta e risco – leia-se: sem a concordância do Poder Concedente.

De fato, é o que extraímos, dentre outras:

(i) **Investimentos originais:** da Resolução ANTT 5.860/19, a qual estabelece, em seu art. 1.º, § 1.º, que *"*[e]*starão depreciados ou amortizados os bens reversíveis na situação de extinção do contrato de concessão* [rodoviária] *pelo advento do seu termo, não sendo devida indenização pelo Poder Concedente"*; e

(ii) **Novos investimentos:** da Lei 13.448/17, a qual dispõe, em seu art. 27, § 3.º, que *"*[o]*s investimentos realizados por conta e risco do contratado* [leia-se: sem o requerimento da concessionária de serviço público e a anuência do Poder Concedente] *para a viabilização de novos trechos ou ramais ferroviários não gerarão indenização por ocasião do término do contrato"*.

A propósito, a doutrina reconhece que a reversão dos bens privados não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão será gratuita nas hipóteses supracitadas.

---

[141] A propósito, vale lembrar que a Lei 8.987/95 estabelece, em seu art. 10, que, *"*[s]*empre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro".*

Com efeito, **Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto**[142] ensina que *"pode ocorrer que, ao término de uma delegação, mesmo que respeitados todos os pressupostos da outorga, e mesmo tendo o poder delegante honrado todos os direitos do delegatário, o fluxo de recursos auferido com a exploração do serviço não tenha resultado suficiente para a amortização dos bens (por exemplo, por frustração da demanda em contrato no qual o risco desta seja exclusivo do particular)"*; e continua: *"Ora, nestes casos, embora inexista a amortização integral, esta será pressuposta, e os bens reverterão sem qualquer necessidade de indenização"*; e ainda diz: *"A reversão pode, sim, ensejar indenização, caso se dê fora dos pressupostos originais do contrato, quando o poder público assumir o risco da causa, caso o particular não tenha logrado amortizar seus investimentos"*. E **Helena de Araújo Lopes Xavier**[143] leciona que *"o Contrato de Concessão* [do Serviço Telefônico Fixo Comutado] *estipula a obrigação de indenizar, mesmo na hipótese de extinção do contrato por decurso do prazo contratual"*; mas adverte: *"No entanto, a eficácia desta estipulação de um direito indenizatório da Concessionária ficou contratualmente condicionada à prévia autorização da realização do investimento pela Anatel, o que bem se compreende atento ao caráter programado deste dentro do quadro temporal contratado"*; e conclui: *"Na ótica do direito à indenização, é de aceitar que a legitimidade de investimento assim feito fique condicionada ao prévio consentimento da sua realização pelo regulador"*[144].

---

[142] MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Bens públicos*: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 180. Cf., ainda: MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. Direito e legislação sobre melhoramento dos portos nacionaes e serviço das empresas ou companhias das docas. *O Direito*, Rio de Janeiro, ano 30, v. 87, p. 5-22, 185-209, 385-412 e 529-571, jan./abr. 1902. p. 407. SUNDFELD, Carlos Ari. Indenização de investimentos não amortizados ao fim da concessão. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo contratual.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 314-315. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 544 e 626. Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 421 e 445.

[143] XAVIER, Helena de Araújo Lopes. A reversibilidade de bens nos contratos de concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) – Telefônica do Brasil S/A. *Revista de Direito das Comunicações*, São Paulo, v. 8, p. 169-253, jul./dez. 2014. p. 45.

[144] Na doutrina estrangeira, vale trazer à baila a lição de **Diego José Vera Jurado**, para quem, *"*[d]*os asuntos relacionados con la conservación del patrimonio concessional, merecen un tratamiento especial por la problemática que plantean: – Ampliaciones y mejoras introducidas por el concesionario voluntariamente, sin autorización de la Administración. – Las innovaciones tecnológicas"*; e continua: *"Respecto al primero, hay que indicar que nos referimos a las ampliaciones y mejoras introducidas en el servicio por el concesionario que, sin estar previstas en los pliegos de condiciones, tampoco cuentan con la autorización de la Administración"*; e arremata: *"La solución de este problema se puede encontrar en la legislación civil, con todas las reservas propias que esto conlleva, concretamente en el artículo 487 CC: 'El usufructuario podrá hacer en los bienes objeto del usufructo las mejoras útiles o de recreo que tuviere por conveniente, con tal que no altere su forma o sustancia; pero no tendrá, por ello, derecho a indemnización. Podrá, no obstante, retirar dichas mejoras, si fuere posible sin detrimento de los bienes'"* (JURADO, Diego José Vera. El régimen jurídico del patrimonio de destino en la concesión administrativa de servicio público. *Revista de administración pública*, Madrid, n. 109, p. 217-243, ene./abr. 1986. p. 231).

Por fim, ainda conseguimos vislumbrar mais uma hipótese em que a reversão dos bens privados construídos ou adquiridos com recursos da concessionária será gratuita, mesmo que esses bens não estejam completamente amortizados ou depreciados ao final da concessão; a saber: no caso de rescisão consensual da concessão, quando Poder Concedente e concessionária de serviço público acordarem que a reversão será gratuita.

A propósito, a Lei 11.284/06 estabelece: **(i)** em seus art. 20, XIV, XVI e XVII; e 30, XV e XVI, que, no âmbito das concessões florestais, o *"edital de licitação"* e o *"contrato de concessão"* deverão dispor, dentre outras matérias, sobre: **(a)** os *"casos de extinção do contrato de concessão"*; e **(b)** os *"bens reversíveis"*; **(ii)** em seus art. 44, V; e 46, *caput* e § 1.º, que a concessão florestal extinguir-se-á, dentre outras formas, pela *"desistência"* (isto é, *"o ato formal, irrevogável e irretratável pelo qual o concessionário manifesta seu desinteresse pela continuidade da concessão"*), a qual, todavia, *"é condicionada à aceitação expressa do Poder Concedente"*; e **(iii)** em seu art. 44, § 4.º, que *"*[a] *devolução de áreas* [no caso de desistência total ou parcial da concessão] *não implicará ônus para o Poder Concedente, nem conferirá ao concessionário qualquer direito de indenização pelos bens reversíveis, os quais passarão à propriedade do Poder Concedente"*.

6.2 Reversão direta e reversão indireta

A reversão também pode ser direta ou indireta. Reversão direta é aquela na qual os bens reversíveis são transferidos ao Poder Concedente; reversão indireta, aquela em que tais bens passam à nova concessionária de serviço público.

Os bens públicos são, sempre, objeto de reversão direta. Com efeito, eles pertencem ao Poder Concedente. Por isso, extinto o ato de outorga do direito de uso privativo (o contrato de concessão ou um ato acessório a ele), a posse desses bens é restituída, automaticamente, a seu proprietário, o Poder Concedente.

De fato, é o que extraímos, dentre outros, do Decreto 52.795/63, o qual estabelece: **(i)** em seu art. 24, que *"*[o] *direito ao uso e gôzo das freqüências consignadas a cada estação subsistirá, sem prejuízo da faculdade conferida pelo artigo anterior, enquanto vigorar a concessão ou permissão* [do serviço de radiodifusão]*"*; e **(ii)** em seu art. 31-A, § 9.º, que, *"*[e]*xtinta a outorga para a execução de serviço de radiodifusão, encerram-se,*

automaticamente, as validades da autorização de uso de radiofrequência e da licença para o funcionamento da estação"[145].

A propósito, a doutrina reconhece que a reversão dos bens públicos é, sempre, direta.

Com efeito, **Marçal Justen Filho**[146] ensina que *"*[o]*s bens utilizados no desenvolvimento da concessão enquadram-se em dois grandes grupos. O primeiro é constituído pelos bens públicos, e o segundo pelos bens privados"*; e continua: *"Eles* [a saber: os bens públicos] *reverterão automaticamente ao poder concedente, quando encerrada a concessão.* [...] *Uma vez encerrada a concessão, a posse desses bens será retomada pela entidade concedente e, se for o caso, transferida para um novo concessionário".*

Por sua vez, os bens privados podem ser objeto de reversão direta ou indireta. Com efeito, eles pertencem à concessionária de serviço público. Por isso, extinta a concessão, podem verificar-se as seguintes situações:

(i) se os bens privados reversíveis estiverem completamente amortizados ou depreciados, eles reverterão ao Poder Concedente; isto é, serão objeto de reversão direta; mas

(ii) se não estiverem, eles reverterão ao Poder Concedente ou à nova concessionária de serviço público; ou seja, serão objeto de reversão direta ou indireta, conforme o caso (salvo nas hipóteses apresentadas na seção 6.2.1 abaixo). De fato, o Poder Concedente poderá optar, nos termos da lei, entre:

---

[145] Vale lembrar que as radiofrequências do espectro eletromagnético são bens públicos (Lei 9.472/97, art. 157).

[146] JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 264-265. Cf., ainda: CAMPOS, Francisco. Natureza do ato de concessão de serviço público. *In*: CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943. p. 185. Idem. Concessão de serviço público – Situação da concessionária após a expiração do prazo contratual. *In*: CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943. p. 251. CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense, 1967. v. 3, p. 165. Idem. *Dicionário de Direito Administrativo.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 475. Idem. *Dos contratos administrativos.* Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 166. ROTEMBERG, Julia Schulz. A afetação pública do patrimônio privado do concessionário de serviço público: limites e consequências. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, São Paulo, ano 3, v. 18, p. 51-60, mai./jun. 2015. p. 55-56. PEREIRA, Adilson Neri. Controle sobre bens reversíveis nas parcerias público-privadas. *Revista Brasileira de Infraestrutura*, Belo Horizonte, ano 7, n. 14, p. 75-95, jul./dez. 2018. p. 83 e 87.

a. pagar ele próprio a indenização devida à antiga concessionária de serviço público, adquirindo, assim, a propriedade dos bens privados reversíveis (reversão direta); ou

b. mediante expressa previsão no edital de licitação para a nova outorga do serviço público, transferir essa obrigação à nova concessionária, que adquirirá, então, a propriedade dos bens em questão (reversão indireta).

De fato, é o que extraímos, dentre outras:

(i) **Reversão direta:** da Lei 12.815/13, a qual estabelece, em seu art. 5.º, § 2.º, que, *"*[f]*indo o prazo dos contratos, os bens vinculados à concessão ou ao arrendamento reverterão ao patrimônio da União, na forma prevista no contrato"*; e

(ii) **Reversão indireta:** do Decreto 8.033/13, o qual dispõe, em seu art. 8.º, par. ún., que *"*[o] *edital de licitação poderá impor ao vencedor a obrigação de indenizar o antigo titular pela parcela não amortizada dos investimentos realizados em bens afetos ao arrendamento ou à concessão, desde que tenham sido aprovados pelo Poder Concedente"*[147].

A propósito, a doutrina também reconhece que a reversão dos bens privados pode ser direta ou indireta, conforme o caso.

Com efeito, **Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto**[148] ensina que *"*[é] *fato que a reversão resulta, quando operada sobre bens integrantes do domínio do delegatário, num*

---

[147] Sobre o ponto, podemos afirmar que a reversão indireta é, atualmente, uma tendência legislativa. Cf., ainda: **(i) Normas gerais: (a)** Lei 8.987/95, art. 42, § 6.º; e **(b)** Lei 9.074/95, art. 28 e 30; **(ii) Normas setoriais: (a) Setor Elétrico: (aa)** Lei 12.783/13, art. 8.º, § 1.º; **(ab)** Decreto 8.641/15, art. 5.º, § 1.º; e **(ac)** Decreto 9.192/17, art. 4.º, § 15; 5.º, § 2.º; 10, § 1.º; e 14; **(b) Setor de Telefonia:** Resolução Anatel 744/21, art. 4.º, 18, 25 e 27; **(c) Setores Rodoviário, Ferroviário e Aeroportuário: (ca)** Lei 13.448/17, art. 15, § 1.º, I; e **(cb)** Decreto 9.957/19, art. 8.º, XV; e 10; **(d) Setor de Saneamento Básico:** Lei 11.445/07, art. 42, § 5.º; e **(e) Setor Florestal:** Lei 11.284/06, art. 24, § 1.º; e 71, II.

[148] MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Bens públicos*: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 171. Cf, ainda: MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Aspectos jurídico-administrativos da concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 26, p. 1-18, out./dez. 1951. p. 16. MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Parecer sôbre bens reversíveis e bens irreversíveis das emprêsas concessionárias de serviços ao público.

deslocamento do domínio do bem, que sai do patrimônio do privado e vai, ou para o patrimônio do poder concedente, ou para o acervo patrimonial dos bens do delegatário que o sucederá".

Por fim, vale dizer que a finalidade da reversão indireta é desonerar o Poder Concedente do pagamento da indenização devida em razão da reversão. Dentre outros, é a lição de **Patrícia Regina Pinheiro Sampaio e Sérgio Guerra**[149], para quem *"a supracitada Lei 12.783/2013* [art. 8.º] *permite que bens reversíveis possam ser transferidos entre concessionárias sem a intermediação do poder público, enquanto a disciplina tradicional dos bens afetados aos serviços públicos pressupõe que esses são transferidos ao poder concedente ao término das concessões"*; e acrescentam: *"Essa previsão legal parece ter tido o objetivo de liberar o poder concedente do dever de indenizar a antiga concessionária pelos investimentos não amortizados".*

6.2.1 HIPÓTESES EM QUE A REVERSÃO DOS BENS PRIVADOS REVERSÍVEIS NÃO AMORTIZADOS OU DEPRECIADOS COMPLETAMENTE AO FINAL DA CONCESSÃO É, SEMPRE, DIRETA

Na seção 6.2 acima, deixamos dito que, em algumas hipóteses, a reversão dos bens privados é, sempre, direta, mesmo que tais bens não estejam completamente amortizados ou depreciados ao final da concessão.

Essas hipóteses são as seguintes:

(i) quando a reversão desses bens ocorrer sem o pagamento de indenização à concessionária de serviço público, nos casos apresentados nas seções 6.1.1.1 e 6.1.1.2 acima; e

---

In: MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Questões Forenses.* Rio de Janeiro: Borsoi, 1958. v. 4, Parecer n. 195, p. 316. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 266. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 436 e 445. Idem. *Direito dos serviços públicos.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 626.

[149] SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; GUERRA, Sérgio. Relicitação das concessões de geração de energia elétrica e a reversão de bens. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 371-388, abr. 2019. Disponível em: <Relicitação das concessões de geração de energia elétrica e a reversão de bens | Sampaio | Revista Brasileira de Políticas Públicas (uniceub.br)>. Acesso em 29 set. 2021. p. 373-374 e 385. Cf., ainda: WALD, Arnoldo; MORAES, Luiza Rangel de; WALD, Alexandre de Mendonça. *O direito de parceria e a nova Lei de Concessões*: [...]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 219-220.

(ii) quando ela acontecer com o pagamento posterior de indenização à concessionária, mais precisamente nos casos de extinção da concessão com culpa da contratada (Exemplo: nos casos de extinção por caducidade)[150].

De fato, é o que extraímos, dentre outras, da Lei 8.987/95, a qual estabelece: **(i)** em seu art. 35, §§ 2.º e 3.º, que, *"*[e]*xtinta a concessão, haverá a imediata assunção do serviço pelo Poder Concedente"*, autorizada *"a utilização, Poder Concedente, de todos os bens reversíveis"*; e **(ii)** em seu art. 38, § 4.º, que, *"*[i]*nstaurado o processo administrativo e comprovada a inadimplência, a caducidade será declarada por decreto do Poder Concedente, independentemente de indenização prévia, calculada no decurso do processo"*.

Assim sendo, podemos concluir que:

(i) toda reversão gratuita é direta; mas as reversões onerosas podem ser diretas ou indiretas; e, paralelamente,

(ii) toda reversão indireta é onerosa; porém, as reversões diretas podem ser gratuitas ou onerosas.

6.2.2 Hipótese em que a indenização devida em razão da reversão não é paga à concessionária de serviço público

Na seção 6.2 acima, vimos que os bens reversíveis podem ser transferidos ao Poder Concedente ou à nova concessionária de serviço público (reversão direta ou indireta), e, por conseguinte, que a indenização devida em razão da reversão pode ser paga por um ou por outra, conforme o caso.

---

[150] Nesse caso, o Poder Concedente poderá optar, nos termos da lei, entre pagar ele próprio a indenização eventualmente devida em razão da reversão ou transferir essa obrigação à nova concessionária de serviço público, mediante previsão expressa no edital de licitação para nova outorga da atividade. Caso o Poder Concedente opte por transferir a obrigação de pagar a indenização devida em razão da reversão à nova concessionária, o que se passará, em termos jurídicos, será o seguinte: o Poder Concedente adquirirá a propriedade dos bens reversíveis e, com base no novo contrato de concessão (ou em ato acessório a ele), transferirá o direito de uso desses bens à nova concessionária de serviço público, a qual, por sua vez, recuperará o valor da indenização paga à antiga concessionária por meio da receitas (principais e acessórias) auferidas ao longo da concessão.

Neste momento, vale dizer que a indenização devida em razão da reversão é paga, em regra, à antiga concessionária de serviço público. No entanto, ela também pode ser paga, nos termos da lei e do contrato de concessão, aos financiadores e garantidores da antiga concessionária – disciplina que busca reduzir os riscos do projeto e, por conseguinte, estimular tais sujeitos a investirem na concessão.

De fato, é o que extraímos, dentre outras:

(i) da Lei 11.079/04, a qual estabelece, em seu art. 5.º, § 2.º, III, que *"*[o]*s contratos poderão prever adicionalmente:* [...] *III - a legitimidade dos financiadores do projeto para receber indenizações por extinção antecipada do contrato, bem como pagamentos efetuados pelos fundos e empresas estatais garantidores de parcerias público-privadas"*; e

(ii) da Lei 13.448/17, a qual dispõe, em seu art. 15, § 1.º, II, que *"*[t]*ambém poderão constar do termo aditivo de que trata o caput deste artigo* [ou seja, do termo aditivo que formaliza a adesão da concessionária de serviço público ao processo de relicitação] *e do futuro contrato de parceria a ser celebrado pelo órgão ou pela entidade competente:* [...] *II - a previsão de pagamento, diretamente aos financiadores do contratado original, dos valores correspondentes às indenizações devidas pelo órgão ou pela entidade competente nos termos do inciso VII, do § 1.º, do art. 17, desta Lei"*.

Sobre o ponto, **José dos Santos Carvalho Filho**[151] ensina que *"é legítimo que o contrato* [de parceria público-privada] *contenha cláusula que contemple a possibilidade de serem pagas indenizações aos financiadores do projeto na hipótese de extinção antecipada da concessão"*; e acrescenta: *"Objetiva-se nesse aspecto criar um ponto de atração para os financiadores, reduzindo-lhes o risco de prejuízos decorrentes do empreendimento"*.

[151] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 383. Cf., ainda: RIBEIRO, Mauricio Portugal; PRADO, Lucas Navarro. *Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada*: fundamentos econômico-jurídicos. Malheiros: São Paulo, 2007. RIBEIRO, Mauricio Portugal. *Concessões e PPPs*: melhores práticas em licitações contratos. São Paulo: Atlas, 2011. p. 176 e 185. PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Parcerias na Administração Pública*: [...]. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 162.

Por fim, vale mencionar, ainda, que, no caso de falência da concessionária de serviço público, a indenização devida em razão da reversão deve ser paga à massa falida, e não propriamente à concessionária falida (Lei 11.101/05, art. 22, III, “l” c.c 103).

Apresentadas as espécies de reversão, vejamos, agora, sua natureza jurídica.

7 Natureza jurídica

Na terminologia jurídica, a expressão *"natureza jurídica"* significa o que um objeto é, em essência e substancialmente, no chamado *"mundo do Direito"*[152].

Nesse sentido, abstraídas todas as suas características acessórias[153], parece-nos que o instituto jurídico da reversão tem natureza jurídica irregular (ou variável), que se modifica conforme os bens reversíveis sejam considerados de maneira conjunta ou separada.

De fato:

(i) **Bens reversíveis considerados de maneira conjunta:** se consideramos os bens reversíveis de maneira conjunta, compreendidos os bens públicos reversíveis e os bens privados reversíveis, a reversão é o efeito de direito de um fato jurídico: a extinção da concessão de serviço público; mas

(ii) **Bens reversíveis considerados de maneira separada:** se consideramos os bens reversíveis de maneira separada, apartados os bens públicos reversíveis e os bens privados reversíveis, a natureza jurídica do instituto jurídico da reversão então varia:

a. **Bens públicos reversíveis:** no que tange aos bens públicos reversíveis, a reversão consiste no mero retorno de seu direito de uso e gozo ao patrimônio jurídico do Poder Concedente, ao final da concessão – assemelhando-se, pois, à devolução, no contexto da cessão de uso de bem público; nesse caso, ela tem, portanto, a natureza jurídica de um modo de aquisição da posse; e

b. **Bens privados reversíveis:** quanto aos bens privados reversíveis, a reversão consiste na transferência compulsória do direito de propriedade sobre esses

---

[152] FRANÇA, Rubens Limongi (Coord.). *Enciclopédia Saraiva de Direito*. São Paulo: Saraiva, 1980. v. 54, p. 95-96. SILVA, Oscar Joseph de Plácido e. *Vocabulário jurídico.* 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 550. DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. v. 3, p. 381. SIDOU, José Maria Othon (Org.). *Dicionário jurídico*: Academia Brasileira de Letras Jurídicas. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 413.

[153] Exemplo: se a reversão é direta ou indireta.

> bens ao patrimônio jurídico do Poder Concedente, ao final da concessão – parecendo-se, por isso, com a desapropriação; nesse caso, ela é, pois, um modo (originário) de aquisição da propriedade, próprio do Direito Administrativo.

Para demonstrar o afirmado no item (i) acima, ou seja, que, se consideramos os bens reversíveis de maneira conjunta, a reversão é um efeito jurídico da extinção da concessão de serviço público, basta citarmos:

(i) no plano normativo, a Resolução Anatel 744/21, a qual estabelece, em seu art. 27, que, *"*[q]*uando da extinção da concessão ou permissão, reverterão automaticamente à Anatel ou à empresa que sucederá a Prestadora todos os Bens Reversíveis"*; e

(ii) no plano doutrinal, a lição de **Flávio Henrique Unes Pereira, Marilda de Paula Silveira e Bruna Rodrigues Colombarolli**[154], para quem, *"*[n]*o direito brasileiro, a extinção do contrato de concessão de serviços públicos tem, como consequência, a reversão dos bens indispensáveis para a regularidade e continuidade do serviço ao patrimônio do Poder Público"*; e ainda dizem: *"A reversão, portanto, deve ser concebida como decorrência da extinção dos contratos de delegação de serviços públicos"*[155].

---

[154] PEREIRA, Flávio Henrique Unes; SILVEIRA, Marilda de Paula; COLOMBAROLLI, Bruna Rodrigues. A identificação dos bens reversíveis: do ato ao processo administrativo. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 14, n. 165, p. 38-44, nov. 2014. p. 38-39. Cf., ainda: CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense, 1967. v. 3, p. 165-166. Idem. *Dicionário de Direito Administrativo.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 475. CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Serviço público – reversão de bens. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 102, p. 453-462, out./dez. 1970. p. 459. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Retomada de serviço público dado em concessão. *Revista dos Tribunais*, Rio de Janeiro, v. 603, p. 9-22, jan. 1986. p. 10. Idem. *Prestação de serviços públicos e Administração indireta*. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 54. Idem. Reversão de bens na concessão. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v. 7, p. 7-15, 1994. p. 13. Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 801. GRAU, Eros Roberto. Contrato de concessão: propriedade de bens públicos, encerramento do contrato e o artigo 884 do Código Civil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 261, p. 33-46, set./dez. 2012. p. 39.

[155] Na doutrina estrangeira, vale trazer à baila a lição de **Carlos García Soto**, para quem *"*[u]*na de las consecuencias fundamentales de la extinción de una concesión administrativa es que algunos de los bienes utilizados para la prestación de la obra o servicio pueden pasar, automáticamente, a ser propiedad de la Administración concedente, a través de la figura de la reversión"* (SOTO, Carlos García. Reversión de bienes em el contrato de concesión. *Derecho y sociedad*, Caracas, n. 4, p. 95-104, 2003. p. 95). Cf., ainda: **(i) Na França:** VEDEL, Georges; DEVOLVÉ, Pierre. *Droit Administratif*. 12. éd. Paris: PUF, 1992. t. 1, p. 430; **(ii) Na Itália:** ZANOBINI, Guido. L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici. *In*: ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Primo trattato completo di Diritto Amministrativo italiano*. Milano: Società Editrice

Para comprovar o asseverado no item (ii)a. acima, isto é, que, se consideramos somente os bens públicos reversíveis, a reversão é um modo de aquisição da posse (ou direito de uso e gozo) desses bens, basta mencionarmos:

(i) no plano normativo, o Decreto 52.795/63, o qual estabelece: **(a)** em seu art. 24, que *"*[o] *direito ao uso e gôzo das freqüências, consignadas a cada estação subsistirá, sem prejuízo da faculdade conferida pelo artigo anterior, enquanto vigorar a concessão ou permissão"*; **(b)** em seu art. 24, par. ún., que, *"*[e]*m qualquer caso, as freqüências consignadas não constituem direito de propriedade da entidade, incidindo sempre sôbre as mesmas o direito de posse da União"*; e **(c)** em seu art. 31-A, § 9.º, que, *"*[e]*xtinta a outorga para a execução de serviço de radiodifusão, encerram-se, automaticamente, as validades da autorização de uso de radiofrequência e da licença para o funcionamento da estação"*[156]**;** e

(ii) no plano doutrinal, a lição de **Alexandre Santos de Aragão**[157], para quem, *"*[d]*ependendo de como se considere os bens reversíveis – de propriedade do Poder Concedente ou da concessionária – também a natureza jurídica da reversão se modificará, constituindo, respectivamente, uma mera transferência da posse direta ao Estado ou uma verdadeira transferência da propriedade. Apenas na primeira hipótese, teríamos reversão – no sentido de devolução – propriamente dita. Na segunda, haveria, mesmo, a transferência da propriedade do bem do concessionário para o Estado"*.

Libraria, 1935. v. 2, parte 3, p. 540; **(iii) Na Espanha:** LAMOGLIA, Esteban Arimany. Situación jurídica de la Administración respecto de los bienes sujetos a reversión de la concesión administrativa de servicio público. *Revista de administración pública*, Madrid, n. 92, p. 153-184, 1980. p. 176-177 e 179; **(iv) Na Argentina:** GRECA, Alcides. *Derecho y ciencia de la administración municipal*: […]. 2. ed. Santa Fe: Imprenta de la Universidad, 1943. t. 3, p. 227; e **(v) No Paraguai:** VILLAMIL, Manuel Peña. *La concesión de servicios públicos*. Asuncion: Lapacho, 1957. p. 131.

156 Vale relembrar que as radiofrequências do espectro eletromagnético são bens públicos (Lei 9.472/97, art. 157).

157 ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 626. Cf., ainda: CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense, 1967. v. 3, p. 165. Idem. *Dicionário de Direito Administrativo.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 475. Idem. *Dos contratos administrativos.* Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 166. MEIRELLES, Hely Lopes. Concessão de serviço público – encampação. *In*: MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de Direito Público.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. v. 9, p. 217-218 e 221. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 264-265. Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 690-691. FRANCO, Adriana Cristina Bertoletti Barbosa. Bens da concessão, bens privados, objeto de investimento posterior ao contrato de concessão e reversibilidade. *In*: MEDEIROS NETO, Elias Marques de et. al. (Org.). *Aspectos do Direito Ferroviário*: uma visão através do contencioso. São Paulo: Verbatim, 2018. p. 110 e 113.

E, para atestar o afirmado no item (ii)b. acima, ou seja, que, se consideramos somente os bens privados reversíveis, a reversão é um modo (originário) de aquisição da propriedade, próprio do Direito Administrativo, basta referirmos:

(i) no plano normativo, a Resolução Antaq 5.010/16, a qual estabelece: **(a)** em seu art. 6.º, XIII e XXI, que, *"*[p]*ara os efeitos desta Resolução, consideram-se:* [...] *XIII – incorporação: inclusão de bem no acervo patrimonial da União;* [...] *XXI - reversibilidade: é a aptidão de qualquer bem localizado no Porto Organizado integrar-se ao patrimônio federal, pela transferência de sua guarda e responsabilidade à União, nos casos previstos nos incisos I, IV e V do Art. 3.º desta Norma* [ou seja, os bens públicos reversíveis], *ou por sua incorporação, nos casos previstos nos incisos II e III do mesmo artigo"* [isto é, os bens privados reversíveis]; **(b)** em seu art. 29, § 1.º, que *"*[a] *reversão dos bens previstos nos incisos I, IV e V do art. 3º desta Norma* [ou seja, os bens públicos reversíveis] *dá-se com o retorno de sua guarda e responsabilidade à União"*; e **(c)** em seu art. 29, § 2.º, que *"*[a] *reversão dos bens previstos nos incisos II e III do art. 3º desta Norma* [isto é, os bens privados reversíveis] *dar-se-á com sua incorporação ao patrimônio da União, após inventariados pela Autoridade Portuária, mediante solicitação da Comissão Especial Permanente de que trata o art. 11 desta Norma"*; e

(ii) no plano doutrinal, a lição de **Rafael Véras de Freitas**[158], para quem *"a reversão poderá se manifestar como uma forma de devolução dos ativos, nas hipóteses nas quais são transferidas infraestruturas para suportar o serviço concedido" – "projetos browfield"*; e continua: *"A reversão também poderá importar na aquisição originária da propriedade privada, o que se passa, com mais frequência, em contratos de concessão precedidos da execução de obra pública, é*

[158] FREITAS, Rafael Véras de. A reversão nos contratos de concessão e seu regime jurídico-econômico. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 18, n. 70, p. 149-176, abr./jun. 2020. p. 156-157. Cf., ainda: MORAES, Antão de. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Publicidade dos atos administrativos – Propriedade dos bens do concessionário – Permuta – Dissolução de sociedade anônima. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 42, p. 458-470, out./dez. 1955. p. 461. CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 45, p. 22-46, jul./set. 1956. Segunda parte, p. 45. FERREIRA, Sergio de Andréa. *Direito Administrativo didático.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 244. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 264-265, 570 e 576. Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 690-692 e 722.

> *dizer, em projetos greenfield, nos quais o ativo construído reverterá para o poder público"*; e ainda diz: *"a translação da propriedade dos particulares, sem a amortização dos investimentos realizados no ativo, se equipara ao regime das desapropriações, a exigir o pagamento de uma indenização prévia e justa (nos termos do art. 5.º, XXIV, da CRFB)"*[159].

Entretanto, é preciso dizer que existem outros pontos de vista sobre a natureza jurídica do instituto jurídico da reversão.

Com efeito, alguns autores sustentam que: **(i)** todos os bens da concessão são bens públicos – por acessão ao domínio público ou afetação ao serviço público; **(ii)** as concessionárias de serviço público possuem, apenas, o direito de uso e gozo desses bens durante o prazo da concessão[160]; **(iii)** ao final da concessão, esse direito de uso e gozo reverte (retorna) ao Poder Concedente; **(iv)** assim, a reversão tem a natureza jurídica de mera consolidação do domínio do Estado sobre os bens da concessão (domínio direto com o domínio útil). Dentre outros, possui esse ponto de vista **Rodrigo Octavio[161]**, para quem,

---

[159] Na doutrina estrangeira, **Fritz Fleiner** ensina que, na Alemanha, *"*[t]*odas las concesiones de ferrocarriles contienen normas en virtud de las cuales las empresas pasan a ser propiedad del Estado, bien después de extinguida la concesión, en la mayoría de los casos previo pago de todo su valor (reversión), bien porque aquél haga uso del derecho de rescate antes del término de la concesión, en determinados plazos, nacionalizando, en este caso, el servicio. En ninguno de estos casos, se trata de efectos de Derecho privado. Con la reversión y el rescate, el Estado adquiere, en virtud del Derecho público, la propiedad originaria"* (FLEINER, Fritz. *Instituciones de Derecho Administrativo.* Barcelona: Labor. 1933. p. 282). Cf., ainda: VALLES, Arnaldo de. I servizi pubblici. *In*: ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Primo trattato completo di Diritto Amministrativo italiano*. Milano: Societá Editrice Libraria, 1900-1935. v. 6, parte 1, p. 510.

[160] Para alguns autores, as concessionárias não têm nenhum direito real sobre os bens da concessão, mas, apenas, um direito pessoal (ou de crédito) em face do Poder Concedente, correspondente ao valor desses bens (Cf., dentre outros: ARARIPE JUNIOR, Tristão Alencar. *Pareceres do Consultor Geral da Republica.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1913. t. 2. Parecer 233. p. 386 e 388-389. BRAGA, Odilon. Serviços públicos concedidos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 8, p. 18-44, abr./jun. 1947. Segunda parte, p. 20. ÁLVARES, Walter Tolentino. *Instituições de Direito da Eletricidade.* Belo Horizonte. B. Álvares, 1962. v. 1, p. 95-97, 108-111 e 118-119); para outros, elas têm um direito real sobre os bens da concessão, classificado, ora como usufruto (Cf., dentre outros: MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. Direito e legislação sobre melhoramento dos portos nacionaes e serviço das empresas ou companhias das docas. *O Direito*, Rio de Janeiro, ano 30, v. 87, p. 5-22, 185-209, 385-412 e 529-571, jan./abr. 1902. p. 406-407 e 408. PIMENTEL, Francisco Mendes. Concessão-contracto – encampação – desapropriação – revogação – fôro contractual. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 35, p. 5-12, jan./jun., 1921. p. 9. CARVALHO, Fernando Viriato de Miranda. *Estudo de portos no Brasil*: ensaio. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1930. p. 469), ora como enfiteuse (Cf. BARBOSA, Rui. Hipoteca de estrada de ferro: natureza dos direitos outorgados pelo Estado ao concessionário de ferrovia. *In*: BARBOSA, Rui. *Obras completas de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1904. v. 31, t. 2, Trabalhos Jurídicos: pareceres, p. 294-296), e ora como anticrese (Cf. MENDES JUNIOR, João. Natureza jurídica da encampação. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 405-406, jan./mar. 1921. p. 405-406).

[161] OCTAVIO, Rodrigo. *Do dominio da União e dos Estados segundo a Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1897. p. 108. Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** CRUZ, Alcides. *Direito Administrativo brasileiro*: exposição summaria e abreviada. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1914. p.

"[e]*m virtude dessas disposições* [ou seja, das disposições do Decreto n.º 5.561, de 28 de fevereiro de 1874, que estabeleciam a reversão de bens ao final das concessões ferroviárias], *tem a União o dominio directo de todas as estradas de ferro concedidas no regimen do decreto, tendo as companhias e concessionarios apenas o dominio util, que desaparecerá pela consolidação do dominio do Estado, logo que finde o prazo do contracto"*.

Outros autores advogam que: **(i)** os bens construídos ou adquiridos pelas concessionárias para a prestação do serviço público são bens privados, não bens públicos; **(ii)** a transferência do direito de propriedade sobre esses bens ao patrimônio jurídico do Poder Concedente ao final da concessão (sua reversão, portanto) decorre de um ato jurídico entre vivos, semelhante à (promessa de) compra e venda; **(iii)** neste ato: **(a)** o contrato de concessão é o título, que atribui: **(aa)** ao Poder Concedente, o direito pessoal de exigir a entrega dos bens ao final da concessão; e **(ab)** à concessionária de serviço público, a obrigação de entregá-los, após o pagamento do preço correspondente (a indenização) – em uma palavra: após a translação do direito; e **(b)** a tradição ou a transcrição (do título no registro público) é o modo pelo qual a propriedade se transfere, conforme o caso (bens móveis ou imóveis); e **(iv)** até que tudo isso ocorra, os bens da concessionária continuam em seu patrimônio jurídico. Dentre outros, possui esse ponto de vista **Clóvis Beviláqua**[162], para quem *"*[a] *propriedade dos bens moveis ou immoveis, referidos na clausula 14.ª do contracto de 1899, passa á Municipalidade, findo o prazo da concessão. Mas passa como? Sómente por força da extincção do prazo? Não; passará mediante o pagamento estipulado. Mas, então, a Municipalidade compra esses bens; e quem compra alguma coisa, com ou sem abatimento de preço, não é dono della. O vendedor é que será o dono"*; e continua: *"E se a Municipalidade não pagar a indemnização? Continuam os bens sob o dominio da concessionaria, pois o contracto determina que ella os entregará mediante indemnização, o que importa dizer que, sem essa prestação da Municipalidade, não se opera a translação do direito"*; e arremata: *"O*

231. MORATO, Francisco. *Miscellanea juridica*. São Paulo: Saraiva, 1945. v. 1, p. 260-262. WHITAKER, Firmino. *Desapropriação*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1946. p. 10. ÁLVARES, Walter Tolentino. Conceito de propriedade em função da sua indústria. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 52, v. 162, p. 418-424, nov./dez. 1955. p. 421-422; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** BERTHÉLEMY, Henry. *Traité élémentaire de Droit Administratif*. 13. éd. Paris: Rousseau, 1933. p. 714-715; e **(b) Na Espanha:** PALASÍ, José Luis Villar. Concesiones administrativas. *In*: MASCAREÑAS, Carlos-E. *Nueva enciclopedia jurídica.* Barcelona: F. Seix, 1952. t. 4, p. 757.

[162] BEVILÁQUA, Clóvis. Contracto com o poder público – Principios a que obedece – A municipalidade do Districto Federal e o serviço telephonico. *In*: BEVILÁQUA, Clóvis. *Soluções praticas de direito*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1929. v. 2, p. 97-99. Cf., ainda: FALCÃO, Alcino Pinto. A cláusula de reversão na concessão de serviço público. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 4, v. 15, p. 129-137, jan./mar. 1971. p. 135-136. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. Apontamentos sobre a reversão de bens na concessão de serviço público. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 95, v. 345, p. 15-18, jan./mar. 1999. p. 16-17.

direito de exigir a entrega de qualquer coisa é, irrecusavelmente, direito pessoal. Em nosso direito, não se adquire a propriedade sem a tradição ou a transcripção. [...] *Ao contracto, é preciso seguir-se a tradição dos moveis ou a transcripção dos immoveis, para que se opere, entre vivos, a transferencia da propriedade"*[163].

E outros autores ainda defendem que: **(i)** os bens da concessão são públicos ou privados, conforme o caso; e **(ii)** a reversão dos bens privados se assemelha ao fideicomisso, do Direito das Sucessões. É ponto de vista **Francisco Martins de Almeida**[164], para quem, *"*[e]*m face da cláusula de reversão, que se assemelha à figura do fideicomisso, definida no direito de sucessão, a propriedade dos bens industriais por parte do concessionário é resolúvel"*.

Sem desprestigiar, de modo algum, tão eminentes doutrinadores, nós discordamos, respeitosamente, de seu entendimento. Dos primeiros, porque entendemos que os bens da concessão podem ser públicos ou privados, conforme tenham sido transferidos pelo Poder Concedente à concessionária para a prestação do serviço público ou construídos ou adquiridos por esta, com recursos próprios, para tal finalidade, e, por conseguinte, que a reversão se assemelha, em alguns casos, à consolidação do domínio do Estado (bens públicos), mas, em outros, não (bens privados)[165]. Dos segundos, porque entendemos que, na reversão, a aquisição do domínio pelo Estado se opera por força de lei, possui caráter compulsório e ocorre de modo originário, ao passo que, na compra e venda, ela se opera por força do contrato, possui caráter voluntário e ocorre de modo de modo derivado. E, finalmente, dos

---

[163] No julgamento do RE 18.135/MT, que tratou da reversão de terrenos da concessionária do serviço de matadouro público no Município de Campo Grande/MT, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal tangenciou o tema, deixando dito que, especificamente no caso concreto, no qual, no momento da outorga da concessão, a concessionária ainda não havia sequer adquirido os bens necessários à prestação do serviço público, a *"reversão"* se assemelhava mais a uma *"promessa de alienação"*, que a uma *"condição resolutiva"* (STF, RE 18.135/MT, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Orizombo Nonato, j. 22/08/1952).

[164] ALMEIDA, Francisco Martins de. Concessão de serviço público – desmembramento de municípios – privilégio de zonas – cobrança de taxas – reversão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 400-409, jan./mar. 1949. p. 408.

[165] Sobre a titularidade dos bens construídos ou adquiridos pelas concessionárias para a prestação do serviço público, são bastante impressivas as palavras de **Francisco Campos**, para quem *"*[o] *capital do concessionário constitue propriedade sua. E êle o converte em instalações e materiais. Se, pelo fato dessa conversão, o capital muda de aparência, a sua relação jurídica com o concessionário não mudou. O capital, sob nova forma, continua a ser propriedade sua, embora afetada a um fim público ou ao serviço de uma utilidade pública"*; e ainda diz: *"O emprêgo de bens próprios na exploração de um serviço público não implica incorporação dos mesmos ao domínio público"* (CAMPOS, Francisco. Natureza do ato de concessão de serviço público. *In*: CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943. p. 183 e 188). Voltaremos ao tema da titularidade dos bens reversíveis na seção 9.2.1 abaixo.

terceiros, porque entendemos que a reversão não pressupõe as figuras do Poder Concedente, da antiga concessionária de serviço público e da nova concessionária – ou, por analogia: do fideicomitente, do fiduciário e do fideicomissário, tendo em vista que o Poder Concedente pode passar a prestar, diretamente, o serviço público ao final da concessão, os bens da concessão revertendo a ele neste caso, e não à (inexistente, na hipótese) nova concessionária de serviço público.

Apresentada a natureza jurídica da reversão, vejamos, agora, sua finalidade.

8 Finalidade

Os serviços públicos são regidos por princípios específicos, que refletem, na matéria, os princípios gerais do Direito Administrativo. Um desses princípios específicos é o princípio da continuidade ou permanência dos serviços públicos, previsto, em nível constitucional, na CRFB/88, art. 175, par. ún., IV[166]; e, em nível infraconstitucional, em todas as leis gerais e setoriais sobre concessão de serviço público[167]. O princípio da continuidade indica, em síntese, que, por serem essenciais para a população, os serviços públicos devem ser prestados, contínua e ininterruptamente, podendo ser suspensos apenas de maneira justificada, mais precisamente em situações de emergência ou, após prévio aviso, por razões de segurança de pessoas e bens, de ordem técnica ou relacionadas ao usuário[168e169]. Sobre o ponto, são impressivas as palavras de **Ricardo Marcondes Martins**[170], para quem *"*[h]*aja o que houver, custe o que custar, o Poder Público deve mantê-los em funcionamento, eis o princípio da continuidade dos serviços públicos, diretriz fundamental conhecida de todos os publicistas, estrangeiros ou pátrios, do passado e do presente"*[171].

---

[166] Na França, **Pierre-Laurent Frier e Jacques Petit** ensinam que o princípio da continuidade possui valor constitucional, mesmo à falta de disposição constitucional expressa. Eis as suas palavras: *"Principe tellement essentiel, tant à l'accomplissement de ses fonctions par l'État, qu'à la satisfaction des besoins des usagers, qu'il s'est vu reconnaître valeur constitutionnelle en l'absence même de dispositions constitutionnelles expresses"* (FRIER, Pierre-Laurent; PETIT, Jacques. *Droit Administratifs*. 12. éd. Paris: LGDJ, 2018. p. 303). E, na Bélgica, **André Buttgenbach** dá notícia de que o princípio da continuidade é considerado mesmo, pela jurisprudência e pela doutrina, como uma lei da natureza (*"loi de nature"*). Eis a sua lição: *"Pas plus que la loi du changement, celle de la régularité et de la continuité du service public n'a été formulée par un texte général ou de principe dans le droit public belge et français. Mais elle est aussi une 'loi de nature', qui a été consacrée par la doctrine, par certains textes légaux particuliers et par la jurisprudence des deux pays"* (BUTTGENBACH, André. *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*. Bruxelles: Maison Larcier, 1952. p. 77).

[167] Dentre outras: **(i)** na Lei 8.987/95, art. 6.º, § 1.º; **(ii)** na Lei 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º; **(iii)** na Lei 13.460/17, art. 4.º; **(iv)** na Lei 9.472/97, art. 3.º, VII; 5.º; e 79, § 2.º; e **(v)** na Lei 11.445/07, art. 2.º, XI; 40 e 43.

[168] Exemplo: por inadimplemento pelo usuário do pagamento devido pela prestação do serviço público.

[169] PORTO NETO, Benedicto. *Concessão de serviço público no regime da Lei n. 8.987/95*: conceitos e princípios. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 85. GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *O serviço público e a Constituição brasileira de 1988.* São Paulo: Malheiros, 2003. p. 254-278. POZZO, Augusto Neves dal. *Aspectos fundamentais do serviço público no Direito brasileiro.* São Paulo: Malheiros, 2012. p. 95-97 e 100-105. FREIRE, André Luiz. *O regime de direito público na prestação de serviços públicos por pessoas privadas.* São Paulo: Malheiros, 2014. p. 259-265 e 297. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Serviço público e concessão de serviço público.* São Paulo: Malheiros, 2017. p. 82 e 84.

[170] MARTINS, Ricardo Marcondes. Manutenção de concessão de serviço público considerada inválida pelo Tribunal de Contas. *Revista Brasileira de Infraestrutura*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 269-291, jul./dez. 2012. p. 270.

[171] Na França, **Louis Rolland** sintetizou, de maneira formidável, as características comuns de todos os serviços públicos. Com efeito, o autor ensina que: **(i)** os serviços públicos correspondem a uma obrigação para os governantes; **(ii)** devem funcionar sem interrupções; **(iii)** sua organização e funcionamento podem ser modificados a qualquer momento; e **(iv)** diante deles, todos os particulares são iguais. Essas características ficaram conhecidas como as *"leis dos serviços públicos"* ou *"leis de Rolland"*, a segunda delas correspondendo ao princípio da continuidade dos serviços públicos. Especificamente sobre este princípio, o

A finalidade da reversão consiste precisamente em promover o princípio da continuidade dos serviços públicos. Com efeito, a transferência dos bens reversíveis ao Poder Concedente ou à nova concessionária visa a garantir a continuidade do serviço público ao final da concessão[172].

De fato, é o que extraímos, dentre outras, da Resolução Anatel 744/21, a qual estabelece, em seu art. 4.º, que *"*[a] *continuidade do STFC em regime público será, quando da extinção da concessão ou da permissão, assegurada pela reversão de bens e direitos, indispensáveis à sua prestação, ao Poder Concedente ou à empresa que sucederá a Prestadora"*.

A propósito, a jurisprudência já reconheceu que a finalidade da reversão é garantir a continuidade do serviço público ao final da concessão.

Com efeito, no julgamento do RE 18.135/MT[173], que tratou da reversão de terrenos pertencentes à concessionária do serviço de matadouro público no Município de Campo Grande/MT, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal afirmou que *"é necessário que, no fim do contrato, não haja qualquer hiato no serviço público que desempenhava o concessionário"*, e que, por isso, *"a cláusula de reversão em geral se encarta nas concessões"*.

No julgamento do TC 034.023/2010-0[174], que tratou do acompanhamento do processo de concessão do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante/RN (Asga), o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a manifestação da área técnica da Corte, asseverou que *"*[o] *fundamento da reversibilidade dos bens é o princípio da continuidade, pois a reversão nada mais é do que a passagem ao Poder Público dos bens do concessionário aplicados ao serviço, uma vez extinta a concessão"*.

---

ilustre administrativista leciona que *"*[i]*ls ont tous une si grande importance pour le public, qu'ils doivent fonctionner sans heurts, sans à-coups, sans arrêts. Tous les services publics sont des entreprises regulières e continues"* (ROLLAND, Louis. *Précis de Droit Administratif.* 9. éd. Paris: Dalloz, 1947. p. 17-18).

[172] Às vezes, o edital de licitação e o contrato de concessão estabelecem que não haverá reversão dos bens privados ao final da concessão. É a chamada *"cláusula de não reversão"*. Essa cláusula é válida, desde que não coloque em risco a continuidade do serviço público. Voltaremos ao tema na seção 17.1.1.1 abaixo.

[173] STF, RE 18.135/MT, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Orizombo Nonato, j. 22/08/1952. No mesmo sentido: STF, MS 1.393/RJ, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Ministro Barros Barreto, j. 14/01/1952.

[174] TCU, TC 034.023/2010-0, Acórdão 939/11, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Valmir Campelo, j. 13/04/2011.

E, no julgamento do TC 024.646/2014-8[175], que avaliou a atuação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), no período de 1998 a 2014, no que concerne à regulamentação e à fiscalização dos bens reversíveis das concessionárias do serviço público de telefonia fixa comutada (STFC), o mesmo Plenário do Tribunal de Contas da União, também acolhendo a manifestação da área técnica da Corte, reafirmou que a *"finalidade"* do instituto jurídico da reversão é *"garantir que a atividade possa continuar a ser prestada após o término do prazo contratual, seja pelo Poder Público, seja por outro particular"*.

Por sua vez, a doutrina também reconhece, de maneira uníssona, que a reversão visa a garantir a continuidade dos serviços públicos, atividades, por definição, essenciais para a população.

De fato, **Paulo Germano de Magalhães[176]** ensina que *"*[o] *princípio da continuidade traz como conseqüência a reversão dos bens empregados na concessão. Reversão gratuita ou onerosa, conforme o determine o contrato. Mas reversibilidade como regra geral, a fim de*

---

[175] TCU, TC 024.646/2014-8, Acórdão 2.142/19, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Walton Alencar Rodrigues, j. 11/09/2019. No mesmo sentido: TCU, TC 022.534/2019-9, Acórdão 2.711/20, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Bruno Dantas, j. 07/10/2020. TC 035.263/2015-6, Acórdão 598/19, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Walton Alencar Rodrigues, j. 20/03/2019. TC 015.137/2002-9, Acórdão 562/12, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro José Múcio Monteiro, j. 14/03/2012. TC 032.786/2011-5, Acórdão 157/12, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Aroldo Cedraz, j. 01/02/2012.

[176] MAGALHÃES, Paulo Germano de. Concessão à Société Anonyme du Gaz. Reversibilidade e impenhorabilidade dos bens. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 13, p. 429-437, jul./dez. 1964. p. 435. Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Parecer sôbre bens reversíveis e bens irreversíveis das emprêsas concessionárias de serviços ao público. *In*: MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Questões Forenses*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958. v. 4, Parecer n. 195, p. 316. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Retomada de serviço público dado em concessão. *Revista dos Tribunais*, Rio de Janeiro, v. 603, p. 9-22, jan. 1986. p. 8 e 15. Idem. *Prestação de serviços públicos e Administração indireta*. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 19 e 54-55. Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 84, 724 e 801-802. MANNHEIMER, Sérgio Nelson. Parecer n. 01/2002 - Barcas S/A. Pedido de autorização para constituir garantia de empréstimo recaindo sobre bens reversíveis [...]. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 56, p. 462-467, jul./dez. 2002. p. 463-464. MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Bens reversíveis nas concessões do Setor de Telecomunicações. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 2, n. 8, out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12788>. Acesso em: 22 mar. 2021. p. 3 e 5-6. Idem. *Bens públicos*: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 177-178 e 181; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na Alemanha:** MAYER, Otto. *Derecho Administrativo alemán.* 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1982. t. 4, p. 173-174; **(b) Na Bélgica:** BUTTGENBACH, André. *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*. Bruxelles: Maison Larcier, 1952. p. 82 e 424; **(c) Na Espanha:** ALBI, Fernando. *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales.* Madrid: Aguilar, 1960. p. 639; **(d) No Paraguai:** VILLAMIL, Manuel Peña. *La concesión de servicios públicos*. Asuncion: Lapacho, 1957. p. 131; e **(e) Na Venezuela:** BREWER-CARÍAS, Allan Randolph. El régimen de la reversión en las concesiones administrativas en Venezuela, […]. 2015. Disponível em: <Microsoft Word - II, 4, 98-, Brewer. El rÃ©gimen de la reversiÃ³n en las concesiones administrativas.. 8. 2015 (allanbrewercarias.com)>. Acesso em: 26 ago. 2022. p. 3 e 7-8.

assegurar a continuidade do serviço no momento em que findar o prazo contratual, ou em que se fizer necessária um intervenção do Poder Concedente para substituir-se à Concessionária na execução dos serviços quando o interêsse público o exigir"[177].

Por fim, resta dizer que, servindo para garantir a continuidade do serviço público ao final da concessão, a reversão não se presta a:

---

[177] Neste momento, vale dizer que **Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara** entendem que a reversão é um instrumento para garantir não só a continuidade do serviço público, mas também a amortização dos investimentos em bens reversíveis; em uma palavra: para os autores, a finalidade da reversão também é garantir a amortização dos investimentos em bens reversíveis. Eis as suas palavras: *"Com a reversão do bem ao Poder Público, assegura-se a continuidade da prestação do serviço público, uma vez que os bens necessários ao desenvolvimento da atividade continuarão com a mesma destinação"*; e continuam: *"Além de funcionar como uma prerrogativa estatal, a fim de preservar a continuidade dos serviços públicos, o instituto da reversão de bens nas concessões também funciona como uma garantia econômica dos concessionários. Isto porque, ao determinar a reversão de bens considerados vinculados à prestação do serviço, também se assegura, de modo indireto, que o investimento realizado na aquisição desses bens será amortizado até o momento da extinção do contrato. Será amortizado normalmente com a regular exploração do serviço delegado no prazo previsto no contrato de concessão; ou terá sua amortização complementada por meio de indenização, a ser paga pelo poder concedente. De uma forma ou de outra, o investidor privado tem a garantia de que o investimento realizado em bens de utilidade específica será compensado"*; e arrematam: *"Em suma: são dois os objetivos alcançados com a previsão de reversibilidade dos bens afetados à prestação do serviço público. De um lado, assegura-se a continuidade da oferta do serviço público; de outro, garante-se o retorno do investimento realizado em bens que, desligados da prestação do serviços públicos, tornar-se-iam, na prática, inservíveis"* (SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. O serviço telefônico fixo e a reversão de bens. *In*: GUERRA, Sérgio (Coord.). *Temas de direito regulatório*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004. p. 134-137. Cf., ainda: Idem. Bens reversíveis nas concessões públicas: a inviabilidade de uma teoria geral. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, v. 61, n. 2, mai./ago. 2016, p. 149-174. Disponível em: <Bens reversíveis nas concessões públicas: a inviabilidade de uma teoria geral | Sundfeld | Revista da Faculdade de Direito UFPR>. Acesso em: 29 jun. 2021. p. 151-153). Sem desprestigiar, de modo algum, tão eminentes administrativistas, nós discordamos, respeitosamente, de seu entendimento. A nosso sentir, a finalidade da reversão é, única e exclusivamente, garantir a continuidade do serviço público ao final da concessão. A amortização dos investimentos em bens reversíveis não é assegurada, de modo algum, pela transferência dos bens reversíveis ao Poder Concedente ao final da concessão, ou seja, pela reversão, mas pela indenização desses investimentos, ao longo da concessão ou ao final dela. Ademais, a afirmação dos autores sobre o caráter assecuratório da reversão (*rectius*: da indenização devida em razão da reversão) também precisa ser entendida *cum grano salis.* De fato, a reversão não garante a indenização de todo e qualquer investimento em bens reversíveis não amortizado ao final da concessão, como a asserção pode fazer crer. Na seção 6.1.1.2 acima, vimos que a reversão dos bens privados não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão é sempre gratuita no caso de concretização de risco atribuído à concessionária de serviço público na matriz de riscos do contrato de concessão. Aliás, em outro trabalho, o próprio **Carlos Ari Sundfeld** reconhece essa restrição ao caráter assecuratório da reversão ao distinguir o regime jurídico dos investimentos originais e dos novos investimentos em bens reversíveis. Eis a sua doutrina: *"Nem toda despesa feita ao longo da concessão, mesmo quando atrelada a bens reversíveis, confere à concessionária direito à indenização, caso não ocorra sua plena amortização"*; e continua: *"Existem investimentos que, por estarem atrelados a obrigações inerentes à prestação do serviço original, serão presumivelmente amortizados com a tarifa prevista de início. Existem, porém, investimentos decorrentes de novas obrigações, criadas durante a execução do contrato (ampliação do serviço, em sentido amplo)"*; e conclui: *"Em relação a estes últimos, aí sim, a concessionária terá direito ao recebimento de indenização no caso de, ao término do contrato, ainda não estarem plenamente amortizados"* (SUNDFELD, Carlos Ari. Indenização de investimentos não amortizados ao fim da concessão. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo contratual.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 314-315). Em suma: a reversão e a indenização devida em razão da reversão são realidades jurídicas conexas, mas perfeitamente distintas. E essas realidades jurídicas distintas possuem finalidades distintas: a primeira destina-se a garantir a continuidade do serviço público; a segunda, a assegurar o direito de propriedade das concessionárias de serviço público.

(i) simplesmente aumentar o patrimônio do Estado, enriquecendo-o;

(ii) punir a concessionária de serviço público; nem

(iii) garantir a continuidade de atividades públicas, exploradas em regime privado, que não estejam sujeitas à obrigação de continuidade.

Sobre o item (i) acima, a jurisprudência e a doutrina reconhecem que a reversão não se presta simplesmente a enriquecer o Estado.

Com efeito, no julgamento do TC 007.369/1999-9[178], que examinou procedimento licitatório levado a efeito para a contratação do serviço público de movimentação e armazenagem de mercadorias em estação aduaneira interior, o Plenário do Tribunal de Contas da União afirmou que *"a reversão ocorre não por motivo de ordem econômica, mas em razão da supremacia do interesse público sobre o privado, pois que a não reversão desses bens inviabiliza materialmente a continuidade dos serviços"*.

De outra parte, **Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto[179]** ensina que *"a reversão de bens seria não uma forma de recomposição (ou enriquecimento) do patrimônio público, mas uma necessidade para se assegurar que os serviços (a) seguirão prestados regularmente independentemente da concessionária, e (b) o titular da atividade (poder concedente) poderá livremente escolher como e com concurso de quem alvitrará seguir oferecendo-a ao desfrute dos administrados (usuários)"*.

Quanto ao item (ii) acima, a doutrina também admite que a reversão não serve para punir a concessionária de serviço público.

---

[178] TCU, TC 007.369/1999-9, Decisão 255/01, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro José Antônio Barreto de Macedo, j. 25/04/2001.

[179] MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Bens reversíveis nas concessões do Setor de Telecomunicações. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 2, n. 8, out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12788>. Acesso em: 22 mar. 2021. p. 2. Cf., ainda: MARTINS, Pedro A. Batista. Concessão de serviço público - monopólio ou privilégio de zona - desanexação de território - subsistência das obrigações contratuais - reversão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 9, p. 361-372, jul./set. 1947. p. 371. PEREIRA NETO, Caio Mario da Silva; ADAMI, Mateus Piva; CARVALHO, Felipe Moreira de. Reversibilidade de bens em concessões de telecomunicações. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 73-110, jul./set. 2016. p. 74 e 82.

De fato, **Pedro A. Batista Martins**[180] leciona que *"*[a] *reversão não é uma penalidade imposta ao concessionário, nem, tampouco, um simples expediente econômico tendente a enriquecer o patrimônio municipal, mas, apenas, o meio de que se serve o Poder Concedente para impedir a desorganização do serviço de utilidade pública"*[181].

E, no que tange ao item (iii) acima, a jurisprudência e a doutrina também reconhecem que a reversão não se destina a garantir a continuidade de atividades públicas, exploradas em regime privado, que não estejam sujeitas à obrigação de continuidade.

Com efeito, no julgamento do TC 015.329/2003-6[182], que avaliou os impactos financeiros sofridos pela União Federal com a adaptação dos contratos de concessão do serviço de telefonia celular – Serviço Móvel Celular (SMC) – em termos de autorização desse serviço – Serviço Móvel Pessoal (SMP), especificamente em razão da extinção da cláusula de reversão constante dos contratos de concessão originais, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a manifestação da área técnica da Corte, afirmou que: **(i)** a *"reversão de bens"* visa a garantir a *"continuidade"* do serviço público ao final da outorga; **(ii)** os serviços de telefonia prestados no *"regime privado"* – tal como o *"serviço de telefonia móvel celular"* – não estão sujeitos a *"obrigações de universalização ou de continuidade"*, ao contrário dos prestados no *"regime público"*; por isso, **(iii)** *"não há que se falar em reversibilidade de bens no SMP"*.

---

[180] MARTINS, Pedro A. Batista. Concessão de serviço público - monopólio ou privilégio de zona - desanexação de território - subsistência das obrigações contratuais - reversão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 9, p. 361-372, jul./set. 1947. p. 371.

[181] A nosso juízo, a reversão foi utilizada, indevidamente, com caráter punitivo, no Decreto 24.643/34 (Código de Águas), art. 169, I; e na Lei 5.070/66, art. 8.º, § 2.º, um e outra estabelecendo que, no caso de extinção da concessão por caducidade, a reversão seria sempre gratuita. Eis os respectivos textos normativos: **(i) Decreto 24.643/34:** *"Art. 169. As concessões decretadas caducas serão reguladas da seguinte forma: I - No caso de produção de energia elétrica destinada ao comércio de energia, o Governo Federal, por si ou terceiro, substituirá o concessionário até o termo da concessão, perdendo o dito concessionário todos os seus bens, relativos ao aproveitamento concedido e à exploração da energia, independentemente de qualquer procedimento judicial e sem indenização de espécie alguma"*; e **(ii) Lei 5.070/66:** *"Art. 8.º* [...] *§ 2.º O não-pagamento da Taxa de Fiscalização de Funcionamento no prazo de sessenta dias após a notificação da Agência determinará a caducidade da concessão, permissão ou autorização, sem que caiba ao interessado o direito a qualquer indenização"*.

[182] TCU, TC 015.329/2003-6, Acórdão 1.247/05, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Marcos Bemquerer, j. 24/08/2005. No mesmo sentido: TCU, TC 015.329/2003-6, Acórdão 2.275/09, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Augusto Nardes, j. 30/09/2009.

Por outro lado, **André Luiz Freire**[183] ensina que, *"*[a] *princípio, não faz sentido na autorização de serviço público, falar em reversibilidade. Isso porque esse instituto existe com o objetivo de garantir a continuidade do serviço público. Porém, como, na autorização, em tese, existem vários autorizatários, a saída de um sujeito dessa atividade não afeta o princípio da continuidade"*.

Apresentada a finalidade da reversão, vejamos, agora, seu objeto.

[183] FREIRE, André Luiz. *O regime de direito público na prestação de serviços públicos por pessoas privadas.* São Paulo: Malheiros, 2014. p. 400. Cf., ainda: TÁCITO, Caio. Regime de portos. Terminal Privativo. Permissão. *In*: TÁCITO, Caio. *Temas de Direito Público*: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. v. 2, p. 1247 e 1249.

9 Objeto

A reversão recai sobre os bens reversíveis. Entretanto, dizer isso sobre seu objeto não é suficiente. Diversos aspectos desse tópico carecem de ser precisados.

É o que passamos a fazer.

9.1 Conceito de bens reversíveis

Bens reversíveis são aqueles que, ao final da concessão, são necessários para garantir a continuidade do serviço público, pertençam ao Poder Concedente (bens públicos reversíveis) ou à concessionária de serviço público (bens privados reversíveis)[184].

De fato, é o que extraímos, dentre outras, da Resolução Antaq 5.010/16, a qual estabelece, em seu art. 6.º, VIII, que, *"*[p]*ara os efeitos desta Resolução, consideram-se:* [...] *VIII - bem reversível: bem originariamente vinculado à área do porto organizado e à atividade portuária, que tenha sido entregue por meio de decreto, contrato de concessão ou de arrendamento, ou ainda de convênio de delegação* [leia-se: os bens públicos reversíveis], *bem assim aquele resultante de investimentos, previstos em planos, projetos e contratos, realizados pelas próprias Administrações Portuárias, pelos arrendatários de áreas e instalações portuárias e pela União, assim como todos os demais bens e equipamentos que visam diretamente dar continuidade à atividade portuária* [leia-se: os bens privados reversíveis]*"*.

A propósito, a jurisprudência já reconheceu que os bens reversíveis são os essenciais para assegurar a continuidade do serviço público ao final da concessão, sejam públicos ou privados.

Com efeito, no julgamento do TC 032.786/2011-5[185], que acompanhou o processo de concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP (AIG), o Plenário do Tribunal de

[184] Neste momento, é preciso ressaltar a importância do edital de licitação e do contrato de concessão na indicação dos bens reversíveis (Lei 8.987/5, art. 18, X; e 23, X; e Lei 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º; 5.º; 11). De fato, esses documentos podem estabelecer que um bem da concessionária vinculado à prestação do serviço público não reverterá ao Poder Concedente ao final da concessão, do mesmo modo que podem dispor que um bem da concessionária vinculado a tal prestação reverterá. Volteremos ao tema nas seções 9.1.2, 9.4, 17.1.1.1 e 17.2 abaixo.

Contas da União, acolhendo a manifestação da área técnica da Corte, afirmou que *"*[b]*ens reversíveis, conforme preleciona a doutrina de maior escolta, são os ativos que, administrados pela concessionária, afiguram-se essenciais à continuidade do serviço público, quer tenham sido adquiridos pela concessionária, quer pelo Poder Concedente, em momento anterior à concessão (ativos existentes)"*.

E, no julgamento do TC 024.646/2014-8[186], que avaliou a atuação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), no período de 1998 a 2014, no que concerne à regulamentação e à fiscalização dos bens reversíveis das concessionárias do serviço público de telefonia fixa comutada (STFC), o Plenário do Tribunal de Contas da União asseverou que *"os bens reversíveis são aqueles afetados à prestação do serviço, que serão revertidos ao poder público ao término da concessão, independentemente de terem sido transferidos ao concessionário no momento da concessão ou de terem sido incorporados pelo concessionário ao serviço durante a execução do contrato"*, sendo certo que *"a referida afetação decorre do caráter essencial desses bens para a adequada prestação do serviço público concedido"*[187].

Por sua vez, a doutrina também reconhece que os bens reversíveis são aqueles que, no final da concessão, são necessários para garantir a continuidade do serviço público, pertençam ao Poder Concedente ou à concessionária de serviço público.

---

185 TCU, TC 032.786/2011-5, Acórdão 3.232/11, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Aroldo Cedraz, j. 07/12/2011.

186 TCU, TC 024.646/2014-8, Acórdão 1.809/16, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Benjamin Zymler, j. 13/07/2016. No mesmo sentido: TCU, TC 032.695/2011-0, Acórdão 3.234/11, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Aroldo Cedraz, j. 07/12/2011. TC 032.696/2011-6, Acórdão 3.233/11, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Aroldo Cedraz, j. 07/12/2011. TC 015.329/2003-6, Acórdão 2.275/09, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Augusto Nardes, j. 30/09/2009.

187 Sobre o ponto, vale citar, ainda, o julgamento do TC 019.724/2015-2, que tratou de denúncia de irregularidade na fiscalização da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) sobre a UHE Porto Primavera, gerida pela Companhia Energética de São Paulo (Cesp), no qual o Plenário do Tribunal de Contas da União: **(i)** verificando que: **(a)** a Cesp já havia realizado diversos investimentos para aumentar a *"cota operacional"* do reservatório da hidrelétrica, de 257 para 259m. Exemplo: a desapropriação de mais de 200km^2 de áreas destinadas ao reservatório da usina; mas **(b)** o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) ainda não havia se manifestado sobre a *"viabilidade ambiental"* do enchimento do reservatório até a cota 259m; **(ii)** decidiu que, se o Ibama viesse a opor *"óbices insanáveis"* ao aumento da cota operacional do reservatório, os investimentos realizados pela Cesp seriam *"inservíveis"* e, por conseguinte, não deveriam ser indenizados por ocasião da *"reversão da concessão"*, à luz da Lei 8.987/95, art. 36 – segundo a qual somente serão indenizados os investimentos em bens reversíveis que tenham sido realizados com *"o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido'"* (TCU, TC 019.724/2015-2, Acórdão 1.253/16, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Raimundo Carreiro, j. 18/05/2016).

De fato, **Adilson Neri Pereira**[188] ensina que *"*[s]*ão reversíveis os bens fundamentais ao exercício da atividade, não importando se já pertenciam ao Poder Público ou se foram adquiridos ao longo da concessão"*[189].

A título ilustrativo, vale citar:

(i) no Setor Elétrico: **(a)** os potenciais de energia hidráulica (Decreto-lei 2.281/41, art. 8.º); **(b)** as usinas elétricas, com as respectivas partes essenciais –

---

[188] PEREIRA, Adilson Neri. Controle sobre bens reversíveis nas parcerias público-privadas. *Revista Brasileira de Infraestrutura*, Belo Horizonte, ano 7, n. 14, p. 75-95, jul./dez. 2018. p. 87. Cf., ainda: SILVA, Carlos Medeiros. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Interpretação dos atos administrativos – Ilegalidade e abuso de Poder – Instrumento público – Mandado de Segurança. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 43, p. 454-470, jan./mar. 1956. p. 458. LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. O contrato de concessão de serviço público. *Revista do Tribunal Regional Federal 4.ª Região*, Porto Alegre, ano 18, n. 66, p. 41-74, out./dez. 2007. p. 71. MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Bens reversíveis nas concessões do Setor de Telecomunicações. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 2, n. 8, out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12788>. Acesso em: 22 mar. 2021. p. 3 e 6. Idem. *Bens públicos*: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 172. Idem. *Concessões.* Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 196. MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; COSCIONE, Milene. A reversibilidade dos bens no Setor de Telecomunicações de acordo com os precedentes da Anatel. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, São Paulo, ano 2, v. 10, p. 41-60, jul. 2014. p. 42. RIBEIRO, Mauricio Portugal. *Concessões e PPPs*: melhores práticas em licitações contratos. São Paulo: Atlas, 2011. p. 179. RIBEIRO, Mauricio Portugal; MATTA, Paulo Vitor Torres da. Financiamento de concessões e PPPs: sugestões sobre como lidar com o risco de encampação e rescisão. 2014. Disponível em: <financiamento de concessoes e ppps: sugestoes sobre como lidar com os… (slideshare.net)>. Acesso em: 16 jun. 2021. p. 3.

[189] A propósito, vale mencionar a doutrina de **Alcino Pinto Falcão**, que, sem alterar, essencialmente, o conceito de bem reversível, estende seu alcance. Com efeito, o autor ensina que a reversão pode recair não só sobre os bens que, ao final da concessão, são necessários para garantir a continuidade do serviço público, mas também sobre os que, em um período razoável, após o final da concessão, poderão ser necessários para tal finalidade. Eis as suas palavras: *"Na espécie* [ou seja, no julgamento da ação judicial proposta pelo Estado da Guanabara contra a Société Anonyme du Gaz do Rio de Janeiro, buscando a reversão de bem imóvel alienado pela concessionária de serviço público], *tomou-se como ponto da maior importância para fins decisórios não estar o bem imóvel em uso para a exploração da concessão e ser desnecessário para êsse fim.* [...] *e, assim, não se pôs a questão de saber se o bem não era necessário, mas se poderia vir a tornar-se útil, futuramente, à exploração do serviço concedido"*; e continua: *"A jurisprudência norte-americana* [...] *nas hipóteses de bens fora de uso, sempre põe a importante indagação: ser de mister, por razoável prudência, considerar deverem ser mantidos tais bens para um provável desenvolvimento do serviço dentro de um normal tempo futuro ou como asseguração da continuidade do serviço"*; e conclui: *"Se o bem fora de uso não atende a nenhuma dessas eventualidades, não deve êle ser levado em consideração para fins de fixação de tarifa; mas, por elementar lógica, também se há de considerar que, se servir para uma ou outra, não haverá como excluí-lo da reversão. É uma questão prévia essa em relação à aplicação do princípio de que – 'segundo a doutrina dominante e acolhida pelos tribunais, a reversão só abrange os bens, de qualquer natureza, vinculados ao serviço', para furtarmos a lição precisa de Hely Lopes Meirelles. Na espécie, o acórdão aplicou a doutrina vitoriosa entre nós, sem ter examinado a questão prévia"* (FALCÃO, Alcino Pinto. A cláusula de reversão na concessão de serviço público. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 4, v. 15, p. 129-137, jan./mar. 1971. p. 136). Em sentido contrário, advogando que somente os bens vinculados, atual e diretamente, à prestação do serviço são reversíveis, cf., dentre outros: SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Bens reversíveis nas concessões públicas: a inviabilidade de uma teoria geral. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, v. 61, n. 2, mai./ago. 2016, p. 149-174. Disponível em: <Bens reversíveis nas concessões públicas: a inviabilidade de uma teoria geral | Sundfeld | Revista da Faculdade de Direito UFPR>. Acesso em: 29 jun. 2021. p. 163.

notadamente as barragens e reservatórios (Lei 12.334/10, art. 2.º, I e II), quando for o caso; as unidades geradoras, hidráulicas ou térmicas, ativas ou de reserva; as subestações e as linhas de transmissão de interesse restrito, ou seja, aquelas destinadas a transportar a energia elétrica gerada nessas usinas até a rede básica do Sistema Interligado Nacional (SIN) (Decreto 24.643/34, art. 165; e Resolução Aneel 596/16, art. 3.º, § 1.º); **(c)** as linhas de transmissão – com as respectivas subestações; **(d)** as linhas de distribuição – com as respectivas subestações; e **(e)** os circuitos de iluminação pública, quando for o caso;

(ii) no Setor Ferroviário: **(a)** as ferrovias, incluindo sua faixa de domínio (Decreto 7.929/13, art. 1.º, § 2.º), via permanente, obras de arte, pátios (de cruzamento, manobra, mudança de direção) e dispositivos de sinalização e segurança; **(b)** as instalações ferroviárias acessórias, tais como os centros de controle operacional, estações (terminais, de transbordo e de interconexão), armazéns gerais, frigoríficos e silos, oficinas e postos de abastecimento; e **(c)** os veículos ferroviários, compreendendo o material de tração (locomotivas) e o material rodante (carros de passageiros e vagões de carga) (Lei 13.448/17, art. 25, § 6.º);

(iii) no Setor Portuário: os portos organizados (marítimos, fluviais e lacustres) e as instalações portuárias localizadas dentro deles, com a respectiva infraestrutura de acesso aquaviário (canais de acesso, bacias de evolução e de fundeio) e terrestre, áreas sobre a água e em terra, berços de atracação e os terminais portuários, equipamentos (Exemplo: os equipamentos de carga e descarga das embarcações e de movimentação das cargas nas instalações de armazenagem), máquinas (Exemplo: as dragas), aparelhos (Exemplo: os sinais náuticos), veículos, utensílios e demais bens vinculados ao serviço portuário (Lei 12.815/13, art. 2.º, I e III);

(iv) no Setor Aeroportuário: **(a)** os aeroportos (ou aeródromos civis, públicos, nacionais ou internacionais), com as respectivas instalações (destinadas à segurança de voo, aos órgãos públicos que, por disposição legal, devam funcionar nos aeroportos e à administração do próprio aeroporto), pistas (de pouso e decolagem ou de táxi), terminais (de passageiros e de carga), pátios (de manobra e de estacionamento), oficinas e postos de abastecimento de aeronaves e as respectivas facilidades, notadamente o estacionamento de carros e os veículos

utilizados para a movimentação de passageiros, bagagens e cargas (Exemplo: os ônibus e empilhadeiras), bem assim para as demais atividades compreendidas na operação dos aeroportos (Exemplo: para o serviço contra-incêndio especializado, o serviço de remoção de emergência médica e o serviço de salvamento aquático especializado); e **(b)** os estudos e projetos relacionados ao sistema aeroportuário, com as licenças ambientais válidas (Lei 7.565/86, art. 26; 28; e 31, I; e Resolução Anac 533/19, art. 2.º); e

(v) no Setor de Saneamento Básico: **(a)** o sistema de captação de água; os reservatórios de água; e a rede de distribuição de água (Decreto 7.217/10, art. 2.º, XXIV); **(b)** a rede de esgotamento sanitário; as unidades de tratamento sanitário; e as fossas sépticas (cuja operação seja atribuída ao Poder Público); **(c)** os caminhões de lixo; e os lixões ou os aterros sanitários, quando for o caso; e **(d)** a rede de manejo de águas pluviais urbanas.

Por fim, resta dizer que os bens privados reversíveis podem ser construídos ou adquiridos pela concessionária de serviço público antes ou durante a concessão, esta última hipótese sendo a mais comum. Exemplos: um terreno adquirido pela concessionária antes da concessão; e um edifício construído nesse terreno durante a concessão, para a prestação do serviço público[190]. Assim sendo, para fins de reversão, não interessa o momento em que um bem tenha sido construído ou adquirido pela concessionária de serviço público (fase pré-operacional ou operacional), mas, apenas, o fato de esse bem ser necessário para garantir a continuidade do serviço público ao final da concessão.

---

[190] Cf., dentre outros: **(i) Na doutrina nacional:** MEIRELLES, Hely Lopes. Reversão de bens na concessão. *In*: MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de Direito Público.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971. v. 1, p. 63. TOLOSA FILHO, Benedicto. *Lei das concessões e permissões de serviços públicos comentada e anotada.* Rio de Janeiro: AIDE, 1995. p. 74. GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 459. CAMPOS, Patrícia Toledo de; MUNIZ, Tânia Lobo. O impasse da indenização de bens reversíveis quando da extinção da concessão de serviço público por advento do termo contratual. *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 1 n. 42, p. 382-398, jan./mar. 2016. Disponível em: <1513-4842-1-PB (1).pdf >. Acesso em: 13 mai. 2021. p. 391. FRANCO, Adriana Cristina Bertoletti Barbosa. Bens da concessão, bens privados, objeto de investimento posterior ao contrato de concessão e reversibilidade. *In*: MEDEIROS NETO, Elias Marques de et. al. (Org.). *Aspectos do Direito Ferroviário*: uma visão através do contencioso. São Paulo: Verbatim, 2018. p. 110; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na Itália:** ZANOBINI, Guido. L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici. *In*: ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Primo trattato completo di Diritto Amministrativo italiano*. Milano: Società Editrice Libraria, 1935. v. 2, parte 3, p. 458-459; e **(b) Na Argentina:** MARIENHOFF, Miguel Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo.* Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1970. t. 3-B, p. 638.

9.1.1 BENS DO PODER CONCEDENTE DESNECESSÁRIOS PARA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

Todos os bens do Poder Concedente necessários para garantir a continuidade do serviço público ao final da concessão são reversíveis. Nada obstante, esses bens podem tornar-se desnecessários para tal finalidade ao longo da concessão, ou mesmo ao final dela. Em qualquer caso, eles devem ser devolvidos a seu proprietário.

De fato, é o que extraímos, dentre outros:

(i) **Devolução ao longo da concessão:** do Decreto 5.820/06, o qual estabelece: **(a)** em seu art. 10, que *"*[o] *Ministério das Comunicações estabelecerá cronograma de transição da transmissão analógica dos serviços de radiodifusão de sons e imagens e de retransmissão de televisão para o SBTVD-T" – "Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre"*; e **(b)** em seu art. 10, § 2.º, que *"*[o]*s canais utilizados para transmissão analógica serão devolvidos à União após o prazo fixado no cronograma previsto no caput"*; e

(ii) **Devolução ao final da concessão:** do Decreto 9.187/17, o qual dispõe: **(a)** em seu art. 5.º, I, que, *"*[n]*a hipótese da concessão de geração de energia termelétrica não se prestar à continuidade do serviço a custos adequados, o Poder Concedente: I - declarará a extinção da concessão de geração de energia termelétrica"*; e **(b)** em seu art. 6.º, que, *"*[e]*xtinta a concessão, será feita a devolução para a União dos eventuais bens públicos e direitos transferidos à concessionária"*.

Todavia, a devolução acima não constitui propriamente uma reversão. É que, embora o bem público seja devolvido a seu proprietário, essa restituição não tem a finalidade de garantir a continuidade do serviço público concedido, o que é próprio da reversão, como vimos nas seções 4.1 e 8 acima[191].

[191] Excetuando a regra, alguns atos normativos têm autorizado as concessionárias de serviço público a disporem – alienarem, desfazerem ou abandonarem – dos bens públicos que lhes tenham sido transferidos para a prestação do serviço público, e que se tornaram desnecessários para tal finalidade, os recursos eventualmente auferidos com a alienação devendo ser reinvestidos na própria concessão ou deduzidos da indenização devida à concessionária em razão da reversão. Exemplo: **(i) Setor Ferroviário: (a)** Lei 13.448/17, art. 26; e **(b)** Decreto 10.161/19, art. 7.º; **(ii) Setor Rodoviário:** Resolução ANTT 5.860/19, art. 2.º, § 4.º; **(iii) Setor**

9.1.2 BENS DAS CONCESSIONÁRIAS DESNECESSÁRIOS PARA A PRESTAÇÃO SERVIÇO PÚBLICO

Para fins de reversão, os bens das concessionárias precisam ser classificados em:

(i) bens vinculados à prestação do serviço público; e

(ii) bens não afetados a tal finalidade.

Essa distinção é relevante, porque a reversão recai, a princípio, apenas, sobre os primeiros, não, sobre os segundos, que, sendo desnecessários para a continuidade do serviço público:

(i) não estão sujeitos ao regime jurídico dos bens reversíveis ao longo da concessão[192]; e

(ii) permanecem no patrimônio jurídico da concessionária ao final da outorga[193].

De fato, é o que extraímos, dentre outras, da Resolução ANTT 5.860/19, a qual estabelece: **(i)** em seu art. 2.º, que *"*[s]*erão considerados reversíveis, para a finalidade desta Resolução, os bens utilizados na prestação de serviços de conservação, manutenção, monitoração e operação rodoviários, bem como a própria infraestrutura rodoviária sob concessão"*; **(ii)** em seu art. 2.º, § 2.º, que *"*[n]*ão são considerados reversíveis os bens utilizados pela concessionária exclusivamente em atividades administrativas"*; e **(iii)** em seu art. 2.º, § 5.º, que *"*[o]*s bens considerados não reversíveis permanecerão sob o controle da concessionária, que deles poderá dispor livremente, imediatamente após a extinção antecipada do contrato de concessão"*.

A propósito, a jurisprudência já reconheceu que os bens das concessionárias não vinculados à prestação do serviço público não estão sujeitos à reversão.

Portuário: Resolução Antaq 5.010/16, art. 15, 18 e 20; e **(iv) Setor Aeroportuário:** Resolução Anac 533/19, art. 6.º.

[192] Por exemplo, esses bens podem ser vendidos livremente pelas concessionárias de serviço público ao longo da concessão.

[193] Como deixamos dito na seção 9.1 acima, o edital de licitação e o contrato de concessão podem estabelecer, excepcionalmente, que um bem da concessionária não vinculado à prestação do serviço público reverterá ao Poder Concedente ao final da concessão.

Com efeito, no julgamento do RE 32.865/DF[194], que tratou da reversão de bens imóveis da concessionária do serviço de bondes do Distrito Federal, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal afirmou que só os bens da concessionária *"vinculados"* à prestação do serviço público são *"objéto"* da reversão, de modo que *"bens estranhos"* ao serviço de bondes – e é claro que as concessionárias podem possuir *"bens outros, móveis ou imóveis, estranhos à execução do contrato de concessão"* – não são reversíveis, sendo de *"livre propriedade"* da concessionária e, por conseguinte, podendo ser *"alienados"* livremente por ela, a terceiros, ao longo da concessão.

E, no julgamento da Ap. Civ. 41.248/RJ[195], que cuidou da reversão dos bens da concessionária do serviço de carris urbanos da zona norte do Município do Rio de Janeiro, a Terceira Turma do (extinto) Tribunal Federal de Recursos asseverou que: **(i)** o *"patrimônio imobiliário da concessionária de serviços públicos"* compreende o chamado *"domínio da concessão"* e o *"domínio próprio"*; **(ii)** o domínio da concessão se constitui dos *"imóveis que fazem parte integrante da exploração do serviço concedido"*; já o domínio próprio é formado pelos *"bens imóveis adquiridos pelo concessionário e que não são partes integrantes da exploração do serviço"*; e **(iii)** ao final da concessão, *"tudo o que constitui o domínio da concessão seria transferível ao poder concedente"*; mas, *"*[c]*om o concessionário, restariam os bens do domínio próprio"*.

Por sua vez, a doutrina também reconhece que a reversão só alcança os bens das concessionárias vinculados à prestação do serviço público, mas não os desvinculados – o chamado *"domínio próprio ou privado da concessionária"*.

De fato, **Hely Lopes Meirelles[196]** ensina que, *"*[s]*egundo a doutrina dominante e acolhida pelos tribunais, a reversão só abrange os bens de qualquer natureza vinculados à*

---

[194] STF, RE 32.865/DF, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Edgard Costa, j. 28/08/1956. No mesmo sentido: STF, RE 71.727/RJ, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Djaci Falcão, j. 11/12/1979.

[195] MADEIRA, Carlos. Concessão de serviço público – Reversão – Desvinculação. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 145, p. 64-72, jan./mar. 1981. p. 67. No mesmo sentido: STJ, REsp 1.268.143/SC, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Humberto Martins, j. 14/04/2015. AgRg no REsp 971.851/SC, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Castro Meira, j. 10/06/2008.

[196] MEIRELLES, Hely Lopes. Reversão de bens na concessão. *In*: MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de Direito Público.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971. v. 1, p. 68 e 70. Idem. Concessão de serviço público – encampação. *In*: MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de Direito Público.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. v. 9, p. 221. Idem. *Licitação e contrato administrativo.* 13. ed. São

prestação do serviço. Os bens móveis ou imóveis, estranhos à destinação do contrato, são do patrimônio privado do concessionário, que deles pode dispor livremente e, no término do contrato, não está obrigado a entregá-los, sem pagamento, ao Poder Público"[197].

Demonstrado que a reversão recai, apenas, sobre os bens das concessionárias vinculados à prestação do serviço público, cabe, agora, a pergunta: todos esses bens são, *ipso facto*, bens reversíveis? A nosso sentir, não. Explicamos.

Por força do princípio da continuidade do serviço público, todos os bens privados vinculados à prestação do serviço público são, a princípio, reversíveis. Entretanto, a lei ou o contrato de concessão podem estabelecer que todos ou alguns desses bens são não reversíveis. Exemplo: em uma concessão de transporte coletivo urbano de passageiros, o contrato de concessão pode prever que a garagem, a oficina e o posto de abastecimento dos ônibus (todos construídos pela concessionária de serviço público) são bens reversíveis, ao passo que os ônibus (adquiridos por ela) não. Nessa hipótese, os bens privados estão vinculados à prestação do serviço público, mas alguns deles não são bens reversíveis. Além disso, alguns bens privados vinculados à prestação do serviço público, embora sejam úteis para garantir a

---

Paulo: Malheiros, 2002. p. 321. Idem. *Direito Administrativo brasileiro.* 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 499. Cf., ainda: NUNES, José de Castro. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Publicidade dos atos administrativos – Poder de polícia – Abuso de Poder. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 42, p. 444-458, out./dez. 1955. p. 452. SILVA, Carlos Medeiros. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Interpretação dos atos administrativos – Ilegalidade e abuso de Poder – Instrumento público – Mandado de Segurança. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 43, p. 454-470, jan./mar. 1956. p. 458 e 466. MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Parecer sôbre bens reversíveis e bens irreversíveis das emprêsas concessionárias de serviços ao público. *In*: MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Questões Forenses*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958. v. 4, Parecer n. 195, p. 317-318. CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Serviço público – reversão de bens. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 102, p. 453-462, out./dez. 1970. p. 457-458.

[197] Na doutrina estrangeira, vale trazer à baila a lição de **Allan Randolph Brewer-Carías**, para quem *"los bienes reversibles en las concesiones administrativas son los bienes que, al concluir el plazo de la concesión, están afectos al objeto de la misma, es decir, los bienes afectos a la ejecución de las actividades que constituyen el objeto del derecho concedido por la Administración al concesionario"*; e ainda diz: *"En ningún caso, por tanto, la reversión puede abarcar bienes que no estén afectos al objeto de la concesión otorgada o que el concesionario, por ejemplo, haya adquirido o construido durante el plazo de la concesión, pero para ser destinados a actividades distintas a las que son objeto de la concesión administrativa, los cuales, sin embargo, pueden ser adquiridos por el Estado, pero siempre mediando el pago de una indemnización"* (BREWER-CARÍAS, Allan Randolph. El régimen de la reversión en las concesiones administrativas en Venezuela, […]. 2015. Disponível em: <Microsoft Word - II, 4, 98-, Brewer. El rÃ©gimen de la reversiÃ³n en las concesiones administrativas.. 8. 2015 (allanbrewercarias.com)>. Acesso em: 26 ago. 2022. p. 15-16). Cf., ainda: JÈZE, Gaston. *Principios generales del Derecho Administrativo*: […]. Buenos Aires: Depalma, 1950. v. 6, p. 341 e 347. LAUBADÈRE, André. *Traité élémentaire de Droit Administratif*. Paris: LGDJ, 1966. p. 647. VEDEL, Georges; DEVOLVÉ, Pierre. *Droit Administratif*. 12. éd. Paris: PUF, 1992. t. 2, p. 786. RICHER, Laurent; LICHÈRE, François. *Droit des contrats administratifs*. 10. éd. Paris: LGDJ, 2016. p. 637-638.

continuidade desse serviço ao final da concessão, não são essenciais, necessários, imprescindíveis para tal finalidade. Nesse caso, é preciso observar o seguinte: **(i)** se o bem estiver completamente amortizado ao final da concessão, ele será reversível, porque os usuários já pagaram por esse bem (amortização intercorrente); mas, **(ii)** se o bem não estiver completamente amortizado, então, ele será não reversível, pois não é justo que os usuários, ou melhor, todos os contribuintes paguem por um bem desnecessário para garantir a continuidade do serviço público ao final da concessão (amortização final) – mas, nesse caso, o valor da amortização intercorrente desse bem deverá ser descontado do valor da indenização eventualmente devida à concessionária de serviço público, sob pena de enriquecimento ilícito desta[198]. Em suma: os bens privados vinculados à prestação do serviço público podem ser reversíveis ou não, conforme o caso.

A propósito, a jurisprudência já reconheceu que somente os bens privados vinculados à prestação do serviço público que sejam essenciais, necessários, imprescindíveis para garantir a continuidade desse serviço ao final da concessão são reversíveis.

Com efeito, no julgamento do TC 018.841/2019-8[199], que tratou da prorrogação antecipada da concessão ferroviária da Vale S/A, referente à Estrada de Ferro Carajás, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a manifestação da área técnica da Corte, afirmou que a noção de *"bens reversíveis"* exsurge de sua *"essencialidade para a prestação do serviço público"*, pelo que *"nem todo bem da concessão se enquadra na categoria de bem*

---

198 A respeito, **Afrânio de Carvalho** ensina sabiamente: *"A reversão de bens abrange todos os que entraram no acervo da concessão? A meu ver, a resposta afirmativa se impõe, pois todos foram pagos ao concessionário mediante a amortização do seu capital. Nessa conformidade, deve ser entregue pelo concessionário ao concedente tudo quanto integra a unidade econômica da concessão, móveis ou imóveis, com os seus acessórios. Nenhum dos bens pagos com aquela moeda* [a saber: com a amortização intercorrente] *pode ser excluído, ainda que a lei ou o contrato empregue uma linguagem aparentemente restritiva"* (CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 45, p. 22-46, jul./set. 1956. Segunda parte, p. 30). Do mesmo modo, **Fernando Albi** leciona que *"sólo podrán quedar exceptuados de la reversión y permanecer en el dominio particular del concesionario saliente aquellos elementos que, no siendo esenciales para el funcionamiento del servicio, aunque complementarios del mismo, hayan sido adquiridos por el concesionario con sus propias reservas económicas, siempre que se justifique que no figuraron incluidos en la relación de los elementos reversibles aneja al contrato, o, por lo menos, que quedaron al margen de los cálculos de amortización que sirvieron de base a las tarifas"*; e ainda diz: *"no pueden continuar en poder del concesionario cesante elementos materiales cuya amortización había sido tomada en consideración al calcularse el volumen de las tasas a percibir"* (ALBI, Fernando. *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales.* Madrid: Aguilar, 1960. p. 646).

199 TCU, TC 018.841/2019-8, Acórdão 1.946/20, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Bruno Dantas, j. 29/07/2020. No mesmo sentido: TCU, TC 018.842/2019-4, Acórdão 1.947/20, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Bruno Dantas, j. 29/07/2020. TC 024.646/2014-8, Acórdão 1.809/16, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Benjamin Zymler, j. 13/07/2016. TC 032.786/2011-5, Acórdão 3.232/11, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Aroldo Cedraz, j. 07/12/2011. TC 015.329/2003-6, Acórdão 2.275/09, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Augusto Nardes, j. 30/09/2009.

reversível", devendo ser verificado *"quais imóveis, por exemplo, entre os operacionais e os administrativos, poderão ser considerados essenciais ao serviço público"*, *"se todos os terrenos incluídos na lista* [de ativos da concessionária] *são imprescindíveis à operação do transporte"* e *"se os móveis, utensílios e demais bens ligados à atividade administrativa são essenciais à operação"* ferroviária.

Por sua vez, a doutrina também reconhece que a reversão só recai sobre os bens privados vinculados à prestação do serviço público que forem necessários para garantir sua continuidade ao final da concessão.

De fato, **Leonardo Ribeiro Pessoa**[200] ensina que *"os bens vinculados são todos aqueles utilizados pela concessionária para a realização dos serviços públicos concedidos, não se confundindo com os bens reversíveis, pois estes são aqueles bens vinculados 'extremamente' necessários à prestação do serviço público e que, por força dos princípios da continuidade, regularidade e atualidade da prestação do serviço público, deverão reverter (serão transferidos) ao Poder Concedente para que a prestação do serviço não sofra uma solução de continuidade"*.

Por fim, vale registrar que alguns autores classificam os bens privados vinculados à prestação do serviço público em necessários ou apenas úteis para garantir a continuidade do serviço público ao final da concessão e, logo após, concluem que os primeiros são bens reversíveis, mas os segundos não[201]. Enquanto outros classificam-nos – em franca analogia

---

[200] PESSOA, Leonardo Ribeiro. As diversas origens dos bens vinculados à prestação dos serviços públicos e os seus regimes jurídicos. *Boletim Jurídico*, Uberaba, n. 105, 6 dez. 2004. Disponível em <https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-administrativo/416/as-diversas-origens-bens-vinculados-prestacao-servicos-publicos-os-seus-regimes-juridicos>. Acesso em 28 mar. 2021. p. 2-3. Cf., ainda: JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 264-266 e 330. Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 690-692. MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Bens públicos*: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 171-172. LOSSO, Marcelo Ribeiro. Regime jurídico dos bens da empresa privada no exercício de função pública: investimentos do particular e bens reversíveis. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*, Curitiba, n. 6, p. 22-41, out/dez. 2013. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/1/flipbook/254095/files/assets/seo/page12.html>. Acesso em: 28 mar. 2021. p. 27-28, 31 e 36. FRANCO, Adriana Cristina Bertoletti Barbosa. Bens da concessão, bens privados, objeto de investimento posterior ao contrato de concessão e reversibilidade. *In*: MEDEIROS NETO, Elias Marques de et. al. (Org.). *Aspectos do Direito Ferroviário*: uma visão através do contencioso. São Paulo: Verbatim, 2018. p. 107 e 109.

[201] Cf., dentre outros: JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 330. MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Bens públicos*: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 171-172. XAVIER, Helena de Araújo Lopes. A reversibilidade de bens nos contratos de concessão do Serviço

com a classificação das benfeitorias no Direito Civil (CC, art. 96) – em necessários, úteis ou voluptuários para garantir a continuidade do serviço público ao final da concessão e, em seguida, concluem que os necessários são bens reversíveis (zona de certeza positiva do conceito de bem reversível), os voluptuários não são (zona de certeza negativa desse conceito) e os úteis podem sê-lo, a critério do Poder Concedente (zona de incerteza)[202]. A nosso juízo, a primeira classificação já é suficiente para revelar que nem todo bem privado vinculado à prestação do serviço público é, por isso mesmo, um bem reversível; a segunda, parece-nos, só dificulta a determinação dos bens privados reversíveis, aumentando, desnecessariamente, a incerteza sobre os bens privados que serão transferidos ao patrimônio jurídico do Poder Concedente ao final da concessão[203].

Telefônico Fixo Comutado (STFC) – Telefônica do Brasil S/A. *Revista de Direito das Comunicações*, São Paulo, v. 8, p. 169-253, jul./dez. 2014. p. 24.

[202] Cf., dentre outros: SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Bens reversíveis nas concessões públicas: a inviabilidade de uma teoria geral. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, v. 61, n. 2, mai./ago. 2016, p. 149-174. Disponível em: <Bens reversíveis nas concessões públicas: a inviabilidade de uma teoria geral | Sundfeld | Revista da Faculdade de Direito UFPR>. Acesso em: 29 jun. 2021. p. 162-163. VIANA, Camila Rocha Cunha. O instituto da reversão nas concessões de serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, São Paulo, ano 2, v. 15, p. 25-44, dez. 2014. p. 32-33.

[203] Neste momento, vale dizer que, na França, os bens da concessão são classificados em: **(i)** bens de retorno (*"biens de retour"*); **(ii)** bens de recuperação (*"biens de reprise"*); e **(iii)** bens próprios (*"biens propres"*). Os primeiros são indispensáveis para a prestação do serviço público e revertem, obrigatória e gratuitamente, ao Poder Concedente ao final da concessão; eles estão previstos, expressamente, no caderno de obrigações (*"cahier de charges"*), sendo considerados bens do domínio público desde sua construção ou aquisição pela concessionária de serviço público. Os segundos são apenas úteis para a prestação do serviço público, revertendo, de maneira eventual e onerosa, ao Poder Concedente ao final da concessão, por opção deste. Por fim, os terceiros são acessórios para a prestação do serviço público e não revertem ao Poder Concedente ao final da concessão. Dentre outros, é a lição de **Laurent Richer e François Lichère**, para quem, *"*[p]*armi les biens utilisés par le délégataire, sont distingués les biens de retour, les biens de reprise et les biens propres. Les biens de retour sont les biens indispensables au service, les biens de reprise sont des biens utiles, parfois même indispensables, mais que ne sont pas irremplaçables, les biens propres sont des biens utilisés accessoirement pour les besoins du service (ex.: bureaux du délégataire) e qui restent toujours entre ses mains"*; e acrescentam: *"À la différence des biens de retour, les biens de reprise ne reviennent à la collectivité publique en fin de contrat que sur décision de celle-ci et moyennant indemnité, alors que les biens propres – qui constituent la troisième catégorie – ne lui reviennent pas"* (RICHER, Laurent; LICHÈRE, François. *Droit des contrats administratifs*. 10. éd. Paris: LGDJ, 2016. p. 637-638) (Cf., ainda: LAUBADÈRE, André de. *Traité des contrats administrattifs.* Paris: LGDJ, 1956. v. 3, p. 211-222. VEDEL, Georges; DEVOLVÉ, Pierre. *Droit Administratif*. 12. éd. Paris: PUF, 1992. t. 2. p. 786. AUBY, Jean-Marie *et al*. *Droit Administratif des biens.* 5. éd. Paris: Dalloz, 2008. p. 108). A classificação francesa dos bens da concessão em bens de retorno, de recuperação e próprios parece ter inspirado a distinção dos mesmo bens, no Brasil, em bens necessários, úteis e voluptuários. Também são tributárias dessa classificação as doutrinas espanhola e venezuelana (Cf., respectivamente: FALLA, Fernando Garrido. Efectos económicos de la caducidad de las concesiones de servicios. *Revista de administración pública*, Madrid, n. 45, p. 231-242, 1964. p. 235-237. BREWER-CARÍAS, Allan Randolph. El régimen de la reversión en las concesiones administrativas en Venezuela, con especial referencia a las concesiones mineras. 2015. Disponível em: <Microsoft Word - II, 4, 98-, Brewer. El rÃ©gimen de la reversiÃ³n en las concesiones administrativas.. 8. 2015 (allanbrewercarias.com)>. Acesso em: 26 ago. 2022. p. 14).

9.1.3 Bens de terceiros necessários para a prestação do serviço público

Neste momento, cabe a pergunta: os bens de terceiros vinculados à prestação do serviço público e necessários para garantir sua continuidade ao final da concessão são bens reversíveis? A nosso sentir, não, em hipótese alguma. Para fundamentar nossa resposta, precisamos considerar, separadamente, o direito de propriedade e o direito de uso dos bens de terceiros. Exemplo:

(i) **Direito real:** o direito de uso do bem de terceiro, pertencente a uma concessionária de serviço público, derivado de uma servidão administrativa; e

(ii) **Direito pessoal:** o direito de uso do bem de terceiro, titulado por uma concessionária de serviço público, decorrente de um contrato de direito privado – notadamente de um contrato de compartilhamento de infraestrutura ou de um contrato de locação ou arrendamento (mercantil ou não) de equipamentos.

Com relação ao direito de propriedade dos bens de terceiro, nossa resposta é facilmente justificada. Esse direito não pertence à concessionária de serviço público. Logo, ele não pode ser transferido, compulsoriamente, ao patrimônio jurídico do Poder Concedente ao final da concessão, ao menos com fundamento na reversão de bens. Afinal, ninguém transfere o que não lhe pertence – *nemo dat quod non habet.*

Quanto ao direito de uso dos bens de terceiro, a justificação é um pouco mais difícil. Esse direito é titulado pela concessionária de serviço público e, por conseguinte, ele pode ser assumido pelo Poder Concedente ao final da concessão. Entretanto, essa assunção não constitui propriamente uma reversão, mas, sim, uma mera sub-rogação. É que o direito de uso é assumido, provisoriamente, pelo Poder Concedente, e não de maneira definitiva. De fato, ele só permanece no patrimônio jurídico do Poder Concedente, enquanto o bem de terceiro for necessário para garantir a continuidade do serviço público, retornando ao patrimônio do proprietário (o terceiro), assim que deixar de sê-lo. Mas essa provisoriedade é estranha ao instituto jurídico da reversão.

Em suma, os bens de terceiros necessários à prestação do serviço público não são propriamente bens reversíveis, mas, sim, mais precisamente, bens sub-rogáveis: o Poder

Concedente ou a nova concessionária de serviço público substituem a antiga concessionária na relação jurídica com o terceiro, assumindo, provisoriamente, nas mesmas condições desta, o direito de uso dos bens em questão – cujo direito de propriedade permanece no patrimônio jurídico do terceiro, tornando-se, novamente, pleno com o retorno do direito de uso ao proprietário (o terceiro), quando o bem se tornar desnecessário para a continuidade do serviço público.

A distinção entre a reversão de bens da concessionária e a sub-rogação de bens de terceiros como instrumentos para garantir a continuidade do serviço público ao final da concessão fica clara pela interpretação sistemática da Resolução Anatel 744/21, art. 2.º; 3.º, II e III; 8.º, I; e 27, segundo a qual: **(i)** os *"Bens Reversíveis"* e os *"Bens de Terceiros"* são realidades jurídicas distintas: essenciais para garantir a continuidade do Serviço Telefônico Fixo Comutado em regime público (STFC), os primeiros são aqueles *"integrantes do patrimônio da Prestadora"*, ao passo que os segundos *"não integram o patrimônio da Prestadora"*; **(ii)** ao final da concessão, a continuidade do STFC pode ser assegurada pela *"reversão de bens"* e/ou pela *"sub-rogação de contratos de bens e serviços de terceiros"*; **(iii)** para tanto, a Prestadora deve fazer constar dos contratos de bens de terceiros *"cláusula pela qual o contratado se obriga, em caso de extinção da concessão ou permissão, a mantê-los e a sub-rogar à Anatel os direitos e obrigações deles decorrentes, além do direito de a Agência sub-rogar a outros"*; e **(iv)** quando da extinção da concessão, *"reverterão"* à Anatel ou à empresa que suceder a Prestadora *"todos os Bens Reversíveis"* – não se fazendo referência aos Bens de Terceiros. Em uma palavra: em relação aos bens de terceiros, há sub-rogação, não reversão.

A propósito, a jurisprudência já reconheceu que os bens de terceiros necessários à continuidade do serviço público ao final da concessão não estão sujeitos à reversão.

Com efeito, no julgamento do TC 007.369/1999-9[204], que examinou procedimento licitatório levado a efeito para a contratação do serviço público de movimentação e armazenagem de mercadorias em estação aduaneira interior, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a manifestação da área técnica da Corte, afirmou que *"deverá ser objeto de reversão qualquer bem diretamente vinculado à concessão/permissão, exceto se*

[204] TCU, TC 007.369/1999-9, Decisão 255/01, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro José Antônio Barreto de Macedo, j. 25/04/2001.

pertencente a terceiro". E exemplificou: *"No caso de o bem ser posto à disposição da prestação de serviços mediante contrato de leasing, com cláusula de transferência de propriedade, caberá também a reversão. Porém, se um bem for colocado à disposição da prestação dos serviços mediante contrato de locação ou arrendamento, entendemos não caber a reversão, pois esse bem será de propriedade de terceiro e, por isso, estará fora do alcance do poder público"*.

E, no julgamento do TC 016.880/2001-4[205], que avaliou a metodologia adotada pela Secretaria da Receita Federal (SRF) para a contratação do mesmo serviço público de movimentação e armazenagem de mercadorias em estação aduaneira interior, o mesmo Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte, voltou a asseverar, em relação aos *"bens alugados ou arrendados"* junto a terceiros, que, *"*[l]*ogicamente, não há que se falar em reversibilidade nesta hipótese, pois os bens não são de propriedade do permissionário"*.

Por sua vez, doutrinadores de escol também reconhecem que os bens de terceiro não são reversíveis.

De fato, **Alexandre Santos de Aragão[206]** ensina que *"a relação de reversibilidade de bens existe, salvo dispositivo legal diverso, apenas entre concedente e concessionário. A propriedade de terceiros, ainda que afeta ao serviço público, não pode ser atingida por essa relação"*.

Entretanto, é preciso dizer que esse posicionamento ainda não é pacífico na doutrina. Com efeito, alguns autores entendem que, conquanto o direito de propriedade dos bens de terceiro não seja um bem reversível, o direito de uso desses bens é. Dentre outros, é o caso de **Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto[207]**, para quem, *"embora assista razão para os autores que, como Alexandre Santos de Aragão, sustentam que 'a propriedade de terceiros,*

---

[205] TCU, TC 016.880/2001-4, Acórdão 1.573/03, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Walton Alencar Rodrigues, j. 22/10/2003.

[206] ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 592.

[207] MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Bens públicos*: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 177-178. Cf., ainda: SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Bens reversíveis nas concessões públicas: a inviabilidade de uma teoria geral. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, v. 61, n. 2, mai./ago. 2016, p. 149-174. Disponível em: <Bens reversíveis nas concessões públicas: a inviabilidade de uma teoria geral | Sundfeld | Revista da Faculdade de Direito UFPR>. Acesso em: 29 jun. 2021. p. 158. VIANA, Camila Rocha Cunha. O instituto da reversão nas concessões de serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, São Paulo, ano 2, v. 15, p. 25-44, dez. 2014. p. 35-36.

ainda que afetada ao serviço público, não pode ser atingida por essa relação', verdade também é que o direito de uso desta propriedade, titularizado pelo delegatário, reverterá para o delegante, se o uso de tal bem for imprescindível à continuidade do serviço. Neste caso, porém, o bem é de propriedade dos terceiros, mas o direito de uso é de titularidade do delegatário e poderá reverter para o poder público ao fim da delegação".

Sem desprestigiar, de modo algum, tão eminentes administrativistas, nós discordamos, respeitosamente, de seu entendimento.

A nosso ver, esses doutrinadores confundem os conceitos de reversão e de sub-rogação de bens de terceiros, porque eles não atentam para a provisoriedade da transferência do direito de uso desses bens para o Poder Concedente ao final da concessão. Se o fizessem, certamente perceberiam que o direito de uso de bens de terceiros não é objeto de reversão, mas, apenas, de sub-rogação.

Aliás, essa confusão fica patente na doutrina do próprio **Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto**[208], que, logo após fazer a afirmação supracitada, acaba concluindo que *"o instituto da reversão* [...] *implicará (i) na devolução do domínio útil para os bens que permaneceram no domínio público* [...]*; (ii) na assunção do domínio dos bens adrede adquiridos pela concessionária* [...]*; e (iii) na sub-rogação ou cessão automática de direitos sobre bens de terceiros, quando estes bens forem também indispensáveis ao serviço concedido"*[209].

---

[208] MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Bens públicos*: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 182-183.

[209] A nosso sentir, os autores que confundem os conceitos de reversão e de sub-rogação de bens de terceiros o fazem na tentativa de resolver o problema dos bens multisserviço no Setor de Telefonia. Antes de prosseguirmos, convém fazer uma pequena digressão para apresentar, resumidamente, esse problema. As concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado em regime público (STFC) também são autorizatárias de outros serviços de telecomunicações em regime privado (Lei 9.472/97, art. 207, § 3.º). Nessa condição, elas optaram, livremente, por adquirir plataformas que servem para prestar, de maneira simultânea, o STFC e os demais serviços de telecomunicações – os chamados bens multisserviços. Ocorre que a capacidade dos bens multisserviços utilizada para a prestação do STFC é muito menor que a usada para a prestação dos demais serviços de telecomunicações. Sucede, ainda, que os bens multisserviços são, em muitos casos, indivisíveis. Com a aproximação do termo final do prazo de vigência das concessões de STFC, essa situação fática criou um dilema: por um lado, se os bens multisserviços revertessem, gratuitamente, ao Poder Concedente, as concessionárias do STFC sofreriam um grande prejuízo, pois uma parte significativa do investimento nesses bens ainda não estaria completamente amortizada; por outro lado, se esses bens não revertessem ao Poder Concedente, a continuidade do STFC estaria comprometida. Esse é, em síntese, o problema dos bens multisserviços no Setor de Telefonia. Feito o digresso, retomemos o rumo principal. Dizíamos que os autores que defendem a reversibilidade do direito de uso dos bens de terceiro confundem os conceitos de reversão e de sub-rogação na tentativa de resolver o problema dos bens multisserviços no Setor de Telefonia. Com efeito, sustentando que a sub-rogação dos bens de terceiros corresponde à reversão do

9.2 Espécies de bens reversíveis

Os bens reversíveis podem ser classificados de maneiras diferentes, conforme sejam:

(i) considerados em relação a seu titular;

(ii) considerados em si mesmos; ou

(iii) considerados reciprocamente.

Vejamos as principais classes de bens reversíveis.

---

direito de uso desses bens, restaria comprovado que, na sistemática da Lei Geral de Telecomunicações, já haveria um caso de reversão do direito de uso de bens privados. E isso serviria, em seguida, para reforçar a tese de que a reversão dos bens multisserviços também recairia não sobre o direito de propriedade desses bens, mas, apenas, sobre o direito de uso deles – mais precisamente, sobre a parcela do direito de uso desses bens necessária para garantir a continuidade do serviço público ao final da concessão. Apoiar, ou não, a tese da reversibilidade do direito de uso dos bens multisserviço no Setor de Telefonia não é objeto deste trabalho. Nada obstante, deixamos dito que, a nosso juízo, ela não poderia ser aceita. Primeiro, porque as concessionárias de STFC gozam de autonomia para gerir os respectivas negócios, de modo que, se elas, cientes da cláusula de reversão, decidiram investir em bens multisserviço, e não em bens de uso exclusivo, essa é uma decisão empresarial que não pode eliminar nem restringir, de modo algum, os direitos do Poder Concedente sobre os bens reversíveis. E segundo, porque, em cerca duzentos anos de concessões de serviço público no Brasil – desde a Carta de Lei, de 29 de agosto de 1828 (Lei José Clemente Pereira), que dispunha sobre a concessão de obras públicas no Império, nenhuma lei, tribunal ou doutrinador jamais atribuiu ao instituto jurídico da reversão o conteúdo que ora se busca conferir a ele no Setor de Telefonia – a partir da redação dúbia da Lei 9.472/97, art. 102 (que fala em reversão da *"posse"*, e não da *"propriedade"* dos bens reversíveis), não nos parecendo mesmo lógico nem razoável que: **(i)** o Poder Concedente transfira, temporariamente, seu direito de explorar o STFC às concessionárias de serviço público; **(ii)** os usuários paguem, durante todo o prazo da concessão, tarifas cujo valor compreende a quota de amortização dos investimentos em bens reversíveis; e **(iii)** ao final da concessão, apenas o direito de uso de uma parcela da capacidade desses bens reverta ao Poder Concedente, sem que este seja devidamente compensado por isso – o que caracteriza enriquecimento sem causa das concessionárias de STFC. Em verdade, parece-nos que a solução mais justa para o problema dos bens reversíveis no Setor de Telefonia seria a seguinte: o direito de propriedade dos bens multisserviços reverter, gratuitamente, ao patrimônio jurídico da União Federal, com as prestadoras dos serviços de telecomunicações tendo, elas sim, o direito de compartilharem o uso desses bens – nos termos da Lei 9.472/97, art. 155. Afinal, como dissemos acima, o investimento em bens multisserviço para a prestação do STFC foi uma decisão empresarial das concessionárias desse serviço público, cujos riscos, ônus e bônus (Exemplo: a amortização completa ou incompleta ao final da concessão) devem ser assumidos exclusivamente por elas. Nada obstante, é preciso reconhecer que a tese da reversão do direito de uso dos bens multisserviços (*rectius*: da cessão do direito de uso desses bens) foi acolhida pela Resolução Anatel 744/21, art. 3.º, III; 16; 21; e 23 a 27, segundo a qual: **(i)** os *"Bens Reversíveis"* são aqueles essenciais para assegurar a continuidade do *"STFC em regime público"*, como vimos acima; **(ii)** esses bens podem ser compartilhados com *"outros serviços de telecomunicações explorados em regime privado"*; e **(iii)** ao final da concessão: **(a)** todos os bens reversíveis *"reverterão"* à Anatel ou à empresa que suceder a prestadora; mas, **(b)** se esses bens forem compartilhados com outros serviços de telecomunicações explorados em regime privado, eles permanecerão, então, no patrimônio jurídico da antiga prestadora, operando-se, apenas, a *"cessão de direito de uso"* (não propriamente a reversão), à Anatel ou à empresa que suceder a prestadora.

9.2.1 BENS REVERSÍVEIS CONSIDERADOS EM RELAÇÃO A SEU TITULAR

Considerados em relação a seu titular, os bens reversíveis classificam-se em públicos ou privados. Públicos são os que foram transferidos à concessionária, pelo Poder Concedente, para a prestação do serviço público; privados, os que foram construídos ou adquiridos por ela para tal finalidade (CC, art. 98). Exemplo: no Setor Elétrico:

(i) **Bens públicos reversíveis: (a)** os potenciais de energia hidráulica transferidos às concessionárias de energia elétrica (CRFB/88, art. 20, VIII; e Decreto 24.643/34, art. 145 e 147); **(b)** os demais bens públicos imóveis transferidos às concessionárias de energia elétrica. Exemplo: os terrenos do domínio público (Decreto 24.643/34, art. 151, "a"); e **(c)** os bens públicos móveis transferidos às concessionárias de energia elétrica (Decreto 9.187/17, art. 6.º, *caput* e § 2.º; e 10); e

(ii) **Bens privados reversíveis: (a)** as usinas elétricas – quer operem com geradores hidráulicos, quer com geradores térmicos – construídas pelas concessionárias de geração energia elétrica, com as respectivas partes essenciais, notadamente: **(aa)** as unidades geradoras, ativas e de reserva; **(ab)** as subestações; e **(ac)** as linhas de transmissão de interesse restrito – isto é, aquelas destinadas a transportar a energia elétrica gerada nessas usinas à rede básica do Sistema Interligado Nacional (SIN) (Decreto 24.643/34, art. 165; e Resolução Aneel 596/13, art. 3.º, § 1.º); e **(b)** os demais edifícios, instalações, equipamentos e materiais vinculados à prestação do serviço de geração de energia elétrica, pertencentes às concessionárias de serviço público, tais como: **(ba)** as oficinas de reparos e os depósitos de material; **(bb)** os materiais em almoxarifados indispensáveis ao funcionamento da concessionária; e **(bc)** nas usinas termoelétricas, a reserva de combustível mínima que deverá ser mantida pela concessionária – Exemplo: o estoque de carvão mineral[210].

Até meados do século passado, muito se debateu sobre a titularidade dos bens construídos ou adquiridos pelas concessionárias para a prestação do serviço público. Diversos

[210] Na seção 9.3 abaixo, veremos que os bens privados reversíveis estão sujeitos ao regime jurídico de direito privado (ou de propriedade), o qual, no entanto, sofre influxos de direito público, com vistas a garantir a continuidade do serviço público.

doutrinadores de escol defenderam a tese da titularidade pública desses bens, afirmando que: **(i)** todos os bens da concessão são públicos, por acessão ao domínio público ou afetação ao serviço público; **(ii)** as concessionárias de serviço público possuem, apenas, o direito de uso e gozo desses bens durante o prazo da concessão[211]; e **(iii)** ao final da concessão, esse direito de uso e gozo reverte (retorna) ao Poder Concedente, operando-se a consolidação do domínio do Estado sobre os bens da concessão (domínio direto com o domínio útil). Dentre outros, era a posição de **José Xavier Carvalho de Mendonça[212]**, para quem *"*[o] *contracto chamado de*

[211] Direito ao qual se atribuía, ora caráter pessoal, ora caráter real, como vimos na seção 7 acima.

[212] MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. Direito e legislação sobre melhoramento dos portos nacionaes e serviço das empresas ou companhias das docas. *O Direito*, Rio de Janeiro, ano 30, v. 87, p. 5-22, 185-209, 385-412 e 529-571, jan./abr. 1902. p. 392 e 406-407. Cf., ainda: **(i) No mesmo sentido: (a) Na doutrina nacional:** OCTAVIO, Rodrigo. *Do dominio da União e dos Estados segundo a Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1897. p. 108. BARBOSA, Rui. Hipoteca de estrada de ferro: natureza dos direitos outorgados pelo Estado ao concessionário de ferrovia. *In*: BARBOSA, Rui. *Obras completas de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1904. v. 31, t. 2, Trabalhos Jurídicos: pareceres, p. 294-296. MENDES JUNIOR, João. Natureza jurídica da encampação. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 405-406, jan./mar. 1921. p. 405. BRAGA, Odilon. Serviços públicos concedidos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 9, p. 30-48, jul./set. 1947. Terceira parte. p. 30-31 e 38. ÁLVARES, Walter Tolentino. Conceito de propriedade em função da sua indústria. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 52, v. 162, p. 418-424, nov./dez. 1955. p. 421-422; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** BERTHÉLEMY, Henry. *Traité élémentaire de Droit Administratif*. 13. éd. Paris: Rousseau, 1933. p. 714-715; **(b) Na Espanha:** PALASÍ, José Luis Villar. Concesiones administrativas. *In*: MASCAREÑAS, Carlos-E. *Nueva enciclopedia jurídica.* Barcelona: F. Seix, 1952. t. 4, p. 757. ALBI, Fernando. *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales.* Madrid: Aguilar, 1960. p. 37-39, 563-564 e 651-654; e **(c) Na Argentina:** GRECA, Alcides. *Derecho y ciencia de la administración municipal*: […]. 2. ed. Santa Fe: Imprenta de la Universidad, 1943. t. 3, p. 226-229; **(ii) Em sentido contrário: (a) Na doutrina nacional:** CARVALHO, Carlos Augusto de. *Direito Civil brazileiro recompilado ou nova consolidação das leis civis vigentes em 11 de agosto de 1899.* Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1899. p. 123-124. PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Pareceres*. Rio de Janeiro: Sociedade Anonyma, 1921. v. 1, Direito Civil, Parecer n. 42, p. 82-83. Cf., ainda: Ibidem. Parecer n. 180, p. 324-325. BEVILÁQUA, Clóvis. Contracto com o poder público – Principios a que obedece – A municipalidade do Districto Federal e o serviço telephonico. *In*: BEVILÁQUA, Clóvis. *Soluções praticas de direito*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1929. v. 2, p. 97-99. CAMPOS, Francisco. Natureza do ato de concessão de serviço público. *In*: CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943. p. 183 e 188. Idem. Concessão de serviço público – Situação da concessionária após a expiração do prazo contratual. *In*: CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943. p. 249. MORAES, Antão de. Concessão administrativa de estrada de ferro. Resgate gratuito findo o prazo da concessão. Têrmo inicial da concessão. *In*: MORAES, Antão de. *Problemas e negócios jurídicos.* São Paulo: Max Limonad, 1949. v. 3, p. 117-118. MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Parecer sôbre bens reversíveis e bens irreversíveis das emprêsas concessionárias de serviços ao público. *In*: MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Questões Forenses*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958. v. 4, Parecer n. 195, p. 321; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** BONNARD, Roger. *Précis de Droit Administratif*. Paris: Recueil Sirey, 1935. p. 545-546. DUEZ, Paul; DEBEYRE, Guy. *Traité de Droit Administratif*. Paris: Dalloz, 1952. p. 568; **(b) Na Itália:** PACIFICI-MAZZONI, Emidio. *Codice Civile italiano commentato con la legge romana, le sentenze dei dottori e la giurisprudenza*. Firenze: E. e. F. Cammelli, 1879. v. 14, p. 231-233. ZANOBINI, Guido. L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici. *In*: ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Primo trattato completo di Diritto Amministrativo italiano*. Milano: Società Editrice Libraria, 1935. v. 2, parte 3, p. 460 e 540. VALLES, Arnaldo de. I servizi pubblici. *In*: ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Primo trattato completo di Diritto Amministrativo italiano*. Milano: Societá Editrice Libraria, 1900-1935. v. 6, parte 1, p. 509 e 593-593; **(c) Na Alemanha:** MAYER, Otto. *Derecho Administrativo alemán.* 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1982. t. 4, p. 172-173; **(d) Na Argentina:** MARIENHOFF, Miguel Santiago. *Caducidad y revocación de la concesión de servicios públicos*. Buenos Aires: Jurídica, 1947. p. 78-80 e 83. Idem. *Tratado de Derecho Administrativo.* Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1970. t. 3-B, p. 630. BIELSA. Rafael. Transferencia de concesiones de servicios públicos y transferencia de bienes afectados a

concessão é, pois, o mesmo contracto de empreitada, com a differença seguinte: neste, estipula-se que o custo da obra será pago em dinheiro; naquelle, que será pago em moeda de poder público, isto é, com o goso temporario de direitos que pertencem, exclusivamente, á Administração"; e continua: *"O concessionário não é proprietário das obras que executa; é um usufrutuário. O direito do concessionário limita-se, pode-se dizer, a perceber as taxas que, pela Administração, forem reservadas para o pagamento da construcção das obras e do custeio do serviço durante o prazo da concessão"*; e arremata: *"Expirado o prazo da concessão, a União reassume os direitos de uso e goso que havia cedido ao constructor, e este, por força da convenção, entrega á União todo o material fixo e rodante da empresa, material que faz parte integrante das obras, que constitue o seu aparelhamento"*[213].

Atualmente, o debate sobre a titularidade dos bens construídos ou adquiridos pelas concessionárias para a prestação do serviço público encontra-se superado, a doutrina afirmando, de maneira uníssona, que: **(i)** os bens da concessão podem ser públicos ou privados; **(ii)** a concessionárias são cessionárias (*lato sensu*) dos bens públicos e proprietárias dos privados[214]; e **(iii)** ao final da concessão, o Poder Concedente retoma a posse dos bens públicos, adquirindo a propriedade dos bens privados necessários para garantir a continuidade do serviço público. É a lição segura de **Carlos S. de Barros Junior[215]**, segundo o qual *"*[j]*á*

---

servicios públicos prestados por concesionarios. Poderes jurídicos del concedente. *In*: BIELSA, Rafael. *Estudios de Derecho Público.* Buenos Aires: Depalma, 1950. t. 1, Derecho Administrativo, § 17, p. 472 e 474. Idem. *Derecho Administrativo.* 6. ed. Buenos Aires: La Ley, 1964. t. 1, p. 550. Ibidem. t. 2, p. 313-317; **(e) No Chile:** VERGARA, Ariel Gonzalez. *La concesión, acto administrativo creador de derechos.* Santiago: Jurídica de Chile, 1965. p. 90; e **(f) No Paraguai:** VILLAMIL, Manuel Peña. *La concesión de servicios públicos*. Asuncion: Lapacho, 1957. p. 42-43.

213 Posteriormente, o autor chegou a afirmar que estava inclinando-se para a tese da titularidade privada dos bens das concessionárias de serviço público (MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. Concessão de obra pública. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, v. 81, p. 341-350, fev. 1925. p. 348-349).

214 Propriedade plena, para alguns, propriedade resolúvel, para outros, como veremos na seção 9.2.1.1 abaixo.

215 BARROS JÚNIOR, Carlos S. A concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 111, p. 10-21, jan./mar. 1973. p. 17. Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** MEIRELLES, Hely Lopes. Reversão de bens na concessão. *In*: MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de Direito Público.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971. v. 1, p. 64-65. FERREIRA, Sergio de Andréa. *Direito Administrativo didático.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 245. FLORES, Carlos Thompson. Desapropriação – Empresa de ônibus. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 23, n. 95, p. 42-47, jul./set. 1990. p. 44. SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização, privatização, concessões e terceirizações*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2000. p. 94 e 156. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 264-266. GRAU, Eros Roberto. Contrato de concessão: propriedade de bens públicos, encerramento do contrato e o artigo 884 do Código Civil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 261, p. 33-46, set./dez. 2012. p. 42. PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Parcerias na Administração Pública*: [...]. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 93. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 436. MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Concessões.* Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 196. CARVALHO, Afrânio de. *Energia elétrica e bens da concessão*. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 52. FRANCO, Adriana Cristina Bertoletti Barbosa. Bens da concessão, bens privados, objeto de investimento posterior ao contrato de concessão e reversibilidade. *In*: MEDEIROS NETO, Elias Marques de et. al. (Org.). *Aspectos do Direito*

se debateu, entre nós, se os bens destinados ao serviço concedido seriam de propriedade dos concessionários ou do domínio público, e sobre os quais teriam aqueles apenas um direito de utilização, de uso especial. A orientação que predominou, baseada, aliás, na melhor doutrina e jurisprudência, é a de que as instalações e materiais investidos são propriedade dos concessionários"; e acrescenta: *"Advirta-se que o concessionário somente será proprietário dos materiais e instalações que inverteu na concessão, e não dos bens de domínio público que utilizou no serviço, como é óbvio"*.

A nosso sentir, os principais argumentos utilizados para fundamentar a tese da titularidade privada dos bens construídos ou adquiridos pelas concessionárias para a prestação do serviço público – à qual aderimos – são os seguintes:

(i) as concessionárias de serviço público constroem e adquirem esses bens com recursos próprios, tornando-se, pois, proprietárias deles[216];

Ferroviário: uma visão através do contencioso. São Paulo: Verbatim, 2018. p. 110; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na Itália:** VALLES, Arnoldo de. *Elementi di Diritto Amministrativo.* 3. ed. Padova: CEDAM, 1965. p. 310; **(b) Na Espanha:** LAMOGLIA, Esteban Arimany. Situación jurídica de la Administración respecto de los bienes sujetos a reversión de la concesión administrativa de servicio público. *Revista de administración pública*, Madrid, n. 92, p. 153-184, 1980. p. 154-156, 168, 176-178 e 181. JURADO, Diego José Vera. El régimen jurídico del patrimonio de destino en la concesión administrativa de servicio público. *Revista de administración pública*, Madrid, n. 109, p. 217-243, ene./abr. 1986. p. 228-229; **(c) Em Portugal:** CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo.* 10. ed. 8. reimpr. Coimbra: Almedina, 2005. v. 2, p. 1120-1121; **(d) No México:** FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo.* 14. ed. Ciudad de México: Porrua, 1971. p. 261; **(e) Na Argentina:** DIEZ, Manuel María. *Manual de Derecho Administrativo*. 7. ed. Buenos Aires: Plus Ultra, 1994. t. 2, p. 24, 55 e 58. DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. 6. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997. p. 394-395 e 449. CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. 9. ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2010. t. 2, p. 540-541; **(f) No Uruguai:** LASO, Enrique Sayagués. *Tratado de Derecho Administrativo.* 9. ed. Montevideo: FCU, 2010. v. 2, p. 65-66; e **(g) Na Venezuela:** SOTO, Carlos García. Reversión de bienes em el contrato de concesión. *Derecho y sociedad*, Caracas, n. 4, p. 95-104, 2003. p. 97 e 100.

[216] A propósito, **Francisco Campos** ensina que *"*[o] *capital do concessionário constitue propriedade sua. E êle o converte em instalações e materiais. Se, pelo fato dessa conversão, o capital muda de aparência, a sua relação jurídica com o concessionário não mudou. O capital, sob nova forma, continua a ser propriedade sua, embora afetada a um fim público ou ao serviço de uma utilidade pública"* (CAMPOS, Francisco. Natureza do ato de concessão de serviço público. *In*: CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943. p. 183). Cf., ainda: BARBOSA, Rui. Hipoteca de estrada de ferro: natureza dos direitos outorgados pelo Estado ao concessionário de ferrovia. *In*: BARBOSA, Rui. *Obras completas de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1904. v. 31, t. 2, Trabalhos Jurídicos: pareceres, p. 278-279. SILVA, Carlos Medeiros. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Interpretação dos atos administrativos – Ilegalidade e abuso de Poder – Instrumento público – Mandado de Segurança. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 43, p. 454-470, jan./mar. 1956. p. 459. FLORES, Carlos Thompson. Desapropriação – Empresa de ônibus. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 23, n. 95, p. 42-47, jul./set. 1990. p. 44. GRAU, Eros Roberto. Contrato de concessão: propriedade de bens públicos, encerramento do contrato e o artigo 884 do Código Civil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 261, p. 33-46, set./dez. 2012. p. 42.

(ii) nem a lei, nem os contratos de concessão de serviço público atribuem a propriedade desses bens ao Poder Concedente; pelo contrário, muitas vezes conferem-na, expressamente, às concessionárias[217];

(iii) as concessionárias de serviço público podem alienar e hipotecar esses bens – ainda que mediante autorização prévia do Poder Concedente, o que prova que são proprietárias deles durante a concessão[218];

(iv) a imunidade tributária recíproca não alcança os bens em questão, o que também demonstra que eles pertencem às concessionárias, e não ao Poder Público[219];

(v) a tese da titularidade pública contraria o conceito de concessão de serviço público, pois equipara a concessionária a uma empreiteira, quando se sabe que, ao contrário desta, aquela atua em nome próprio e por sua conta, adquirindo, por isso, a propriedade dos bens construídos ou adquiridos por si com recursos próprios[220];

---

[217] BARBOSA, Rui. Hipoteca de estrada de ferro: natureza dos direitos outorgados pelo Estado ao concessionário de ferrovia. *In*: BARBOSA, Rui. *Obras completas de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1904. v. 31, t. 2, Trabalhos Jurídicos: pareceres, p. 282. MEDEIROS, José Sabóia Viriato de. Concessão de serviço público – Natureza jurídica dos bens do concessionário – Reversão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 33, p. 489-497, jul./set. 1953. p. 489. NUNES, José de Castro. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Publicidade dos atos administrativos – Poder de polícia – Abuso de Poder. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 42, p. 444-458, out./dez. 1955. p. 450.

[218] Sobre o ponto, **Rui Barbosa** leciona que *"*[f]*reqüente é, nas concessões de ferrovias, o reconhecer-se aos concessionários o direito de as vender mediante autorização do govêrno"*; e continua: *"Se o Estado fôsse o proprietário das ferrovias concedidas durante a concessão, e os concessionários meros locatários, seria o Estado, e não êstes, quem as havia de alienar. Nunca se viu o proprietário de uma coisa reconhecer ao locatário direitos de alheá-la com autorização sua"* (BARBOSA, Rui. Hipoteca de estrada de ferro: natureza dos direitos outorgados pelo Estado ao concessionário de ferrovia. *In*: BARBOSA, Rui. *Obras completas de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1904. v. 31, t. 2, Trabalhos Jurídicos: pareceres, p. 289-290). Cf., ainda: CARVALHO, Afrânio de. *Energia elétrica e bens da concessão.* São Paulo: Malheiros, 2017. p. 53-54.

[219] BARBOSA, Rui. Hipoteca de estrada de ferro: natureza dos direitos outorgados pelo Estado ao concessionário de ferrovia. *In*: BARBOSA, Rui. *Obras completas de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1904. v. 31, t. 2, Trabalhos Jurídicos: pareceres, p. 293.

[220] A respeito, **Oswaldo Aranha Bandeira de Mello** ensina que *"*[d]*iscute-se, no entanto, se a obra e o aparelhamento devem ser havidos, uma vez integrados no serviço público, como de propriedade do concedente ou do concessionário"*; e continua: *"A concepção, dominante na escola francesa, de que os bens são do concedente, sendo reconhecido ao concessionário simples gôzo dêles, é menos sustentável diante do próprio conceito de concessão"*; e prossegue: *"Explica-se, de certo modo, essa concepção com referência à concessão de obras públicas, outrora muito em uso. Entendia-se que o concessionário procedia como se fôsse empreiteiro que houvesse acordado pagamento diferido de obra a ser levada a efeito e, então, produzida. Êsse pagamento, mediante sua própria atuação, êle recebia através do rendimento auferido pela exploração consequente do serviço. Reconhecia-se, assim, direito real do concedente sôbre os bens"* (MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Aspectos jurídico-administrativos da concessão de serviço público.

(vi) a afetação desses bens à prestação de um serviço público não transfere, por via de consequência, sua propriedade ao Poder Concedente: limita o exercício do direito de propriedade, enquanto o bem estiver vinculado ao uso público; mas não destrói esse direito[221]; e

(vii) a tese da titularidade pública dos bens da concessão é artificial. Para demonstrá-lo, suponhamos que uma empresa compre um imóvel para desenvolver suas atividades; que essa empresa se torne, posteriormente, concessionária de serviço público, passando a utilizar o referido bem para a prestação do serviço; e que esse imóvel deixe de ser usado para tal finalidade ao longo da concessão. Pela tese da titularidade pública, o bem imóvel em questão seria, no primeiro momento, bem privado; no segundo, bem público; e, no terceiro momento, novamente bem privado – tudo sem qualquer alteração no respectivo registro público[222].

Por fim, resta dizer que o Supremo Tribunal Federal, após alguma oscilação, acabou acolhendo, definitivamente, a tese da titularidade privada dos bens construídos ou adquiridos pelas concessionárias para a prestação do serviço público. Senão vejamos.

Em 1895, no julgamento de Apelação Cível s/n.º[223], que tratou da cobrança pela Fazenda Nacional do imposto de transmissão de propriedade devido pela Rio Claro São Paulo Railway Co. em razão da compra da Estrada de Ferro Rio Claro a Araraquara junto à

Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 26, p. 1-18, out./dez. 1951. p. 17). Cf., ainda: MORAES, Antão de. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Publicidade dos atos administrativos – Propriedade dos bens do concessionário – Permuta – Dissolução de sociedade anônima. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 42, p. 458-470, out./dez. 1955. p. 468. LEAL, Vitor Nunes. Concessão de serviço público – propriedade dos bens do concessionário – reversão – mandado de segurança – direito líquido e certo – desvio de poder. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 53, v. 163, p. 110-115, jan./fev. 1956. p. 111.

[221] A propósito, **Afrânio de Carvalho** leciona que *"*[e]*sse entendimento de que os bens da concessão se tornam do poder concedente à proporção que são adquiridos ou construídos não procede de todo em todo"*; e acrescenta: *"Também não procede a afirmativa de que não pode haver dissociação entre a concessão e as suas instalações. Tanto isso não é verdade que, quando as instalações se tornam obsoletas ou inservíveis e, portanto, inúteis para a realização dos fins a que servem, devem ser vendidas pelo concessionário"* (CARVALHO, Afrânio de. *Energia elétrica e bens da concessão*. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 53-54). Cf., ainda: CAMPOS, Francisco. Serviços públicos concedidos – Regime da sua exploração e das suas tarifas. *In*: CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943. p. 163. MORAES, Antão de. Concessão administrativa de estrada de ferro. Resgate gratuito findo o prazo da concessão. Têrmo inicial da concessão. *In*: MORAES, Antão de. *Problemas e negócios jurídicos.* São Paulo: Max Limonad, 1949. v. 3, p. 117-118.

[222] LEAL, Vitor Nunes. Concessão de serviço público – propriedade dos bens do concessionário – reversão – mandado de segurança – direito líquido e certo – desvio de poder. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 53, v. 163, p. 110-115, jan./fev. 1956. p. 211.

[223] STF, Apelação Cível s/n.º, Relator(a): Ministro Aquino e Castro, j. 14/09/1895.

Companhia Brazileira Rio Claro, a Corte Suprema afirmou que: **(i)** *"a companhia anonyma ou empreza particular que, em virtude de privilegio conferido pelo Poder Executivo, constróe e explora uma via ferrea é proprietaria della"*; **(ii)** não se opunha a essa tese o trecho *"as estradas de ferro são vias publicas"*, constante da legislação de regência vigente à época, o qual *"não significa que as estradas de ferro, construidas e exploradas por emprezas particulares, como vias publicas, façam parte do dominio publico do Estado, mas, sim, que ellas estão sujeitas a todas as limitações que seu destino lhes impõe"*; e **(iii)** a tese enunciada ainda tinha apoio na mesma legislação de regência, que reconhecia às *"companhias concessionarias de estradas de ferro o direito de alienal-as"*, bem como conferia *"a taes emprezas o direito de hypothecar as respectivas vias ferreas"*, acrescentando que, *"si as companhias de estradas de ferro as podem hypothecar, é que sobre ellas tem, não um simples direito real de usufructo, e muito menos um simples direito pessoal e moral, como pretende a appellante, mas um verdadeiro direito real de propriedade; porquanto sómente o dominio, e não o direito real de usofructo, servidão etc., póde ser objeto de hypotheca"*.

Já em 1908, no julgamento do Agravo Cível n.º 1.073[224], que versou sobre a fiscalização contábil da Companhia das Docas de Santos pela União Federal (Poder Concedente), o Supremo Tribunal Federal asseverou que: **(i)** *"*[n]*a concessão de uma obra ou serviço publico, como é um porto de mar, o Governo não transfere propriedade alguma ao concessionario; este obtem apenas o uso ou goso da cousa durante o prazo da exploração concedida"*; **(ii)** *"em consequencia, a concessionaria* [...] *nenhuma propriedade tem no porto de Santos"*; e **(iii)** *"a concessionaria, ora ré aggravante, é mera usofructuaria das obras aludidas".*

Mas, em 1952, no julgamento do RE 18.135/MT[225], que cuidou da reversão de terrenos pertencentes à concessionária do serviço de matadouro público no Município de Campo Grande/MT, a Suprema Corte voltou a afirmar que *"o fato de ser a coisa destinada ao serviço público não faz com que o concessionário perca a sua propriedade"*[226].

---

[224] STF, Agravo Cível n. 1.073, Relator(a): Ministro Amaro Cavalcanti, j. 26/08/1908.

[225] STF, RE 18.135/MT, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Orizombo Nonato, j. 22/08/1952.

[226] A propósito, vale ressaltar que, no julgamento do TC 019.724/2015-2, que tratou de possíveis apropriações e doações indevidas de terrenos da União Federal, no Estado do Tocantins, envolvendo a empresa Investco S/A e a Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte, afirmou que os bens construídos ou adquiridos pelas concessionárias do serviço de energia elétrica não são *"bens públicos"*, mesmo que haja a *"expectativa"* de que alguns deles venham a integrar o patrimônio da *"União"* por ocasião da *"reversão"* – e, em seguida, concluiu que não

9.2.1.1 *A modalidade de propriedade que recai sobre os bens privados vinculados à prestação do serviço público*

Neste momento, cabe a pergunta: qual é a modalidade de propriedade que recai sobre os bens privados vinculados à prestação do serviço público? Trata-se de propriedade perpétua ou resolúvel?

A doutrina também diverge sobre a matéria.

Alguns autores entendem que a propriedade que recai sobre os bens privados vinculados à prestação do serviço público é perpétua, porque esses bens podem ser desvinculados dessa finalidade ao longo da concessão, permanecendo no patrimônio jurídico da concessionária ao final dela. Dentre outros, é o ponto de vista de **Sergio de Andréa Ferreira**[227], para quem, *"*[d]*urante a concessão, os bens do concessionário afetados ao serviço são de propriedade daquele, e não do Poder Concedente, ao contrário do que pretendem alguns autores"*; e continua: *"Pode afirmar-se que nem mesmo se trata de propriedade resolúvel, ou seja, aquela que tem condição preestabelecida para a sua transferência a outrem, que tem direito a dita transferência. Ao contrário, no caso dos bens afetados à concessão, o Poder Concedente tem mera expectativa de direito, já que, se o bem for desvinculado no curso da concessão, a transferência não se operará"*; e arremata: *"Revertem, tão somente, os bens vinculados no momento de extinção da concessão"*.

Outros autores julgam que essa propriedade é resolúvel, porque ela se extingue, automaticamente, com a extinção da concessão. Dentre outros, é a opinião de **Carlos Augusto de Carvalho**[228], para quem *"*[o] *dominio ou propriedade resoluvel póde resultar de*

---

teria havido qualquer dano ao Erário (TCU, TC 031.828/2016-7, Acórdão 1.416/17, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro André de Carvalho, j. 05/07/2017).

227 FERREIRA, Sergio de Andréa. *Direito Administrativo didático.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 245. Cf., ainda: BEVILÁQUA, Clóvis. Contracto com o poder público – Principios a que obedece – A municipalidade do Districto Federal e o serviço telephonico. *In*: BEVILÁQUA, Clóvis. *Soluções praticas de direito*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1929. v. 2, p. 86 e 97-99. MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Bens reversíveis nas concessões do Setor de Telecomunicações. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 2, n. 8, out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12788>. Acesso em: 22 mar. 2021. p. 5. GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 461.

228 CARVALHO, Carlos Augusto de. *Direito Civil brazileiro recompilado ou nova consolidação das leis civis vigentes em 11 de agosto de 1899.* Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1899. p. 123-124. Cf., ainda: MENDONÇA, Manoel Ignacio Carvalho de. Das concessões administrativas e da natureza juridica da garantia de juros. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, pt. 2, p. 215-227, ago./dez.

concessão do poder publico"; e acrescenta: *"Constituem dominio resoluvel as concessões para construcção, uso e gozo de estradas de ferro, sempre que, findo o prazo da concessão, tiverem de reverter á União, aos Estados ou aos Municípios"*.

Quanto a nós, parece-nos que a propriedade que recai sobre os bens privados vinculados à prestação do serviço público pode ser perpétua ou resolúvel, conforme o caso. Explicamos.

Dentre outras maneiras, a propriedade classifica-se em perpétua ou resolúvel. Perpétua é a que não está sujeita à revogação; resolúvel, a que está, seja pela ocorrência de causa extintiva prevista no título de sua constituição (CC, art. 1.359), seja pela de outra causa superveniente (CC, art. 1.360). É a lição segura de **Lafayette Rodrigues Pereira**[229], segundo a qual *"o domínio é de sua natureza irrevogável, isto é, uma vez adquirido, não pode ser desligado da pessoa do proprietário, senão de consentimento seu"*; mas adverte: *"Há, porem, uma espécie de domínio que, por virtude do título de sua constituição, é revogavel ou resoluvel, fenômeno este que ocorre quando a causa de aquisição do domínio encerra em si um princípio ou condição resolutiva do mesmo domínio, expressa ou tácita"*.

Nesse sentido, a propriedade que recai sobre os bens privados vinculados à prestação do serviço público será perpétua, se a lei ou o contrato de concessão estabelecerem que não haverá reversão ao final da concessão, e resolúvel no caso contrário.

Com efeito, não afastada a reversão pela lei ou pelo contrato de concessão, o simples fato dessa propriedade poder se extinguir, sob certas circunstâncias, com a extinção da concessão já revela que ela é revogável, resolúvel.

1914. p. 221. PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Pareceres*. Rio de Janeiro: Sociedade Anonyma, 1921. v. 1, Direito Civil, Parecer n. 180, p. 324-325. NUNES, José de Castro. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Publicidade dos atos administrativos – Poder de polícia – Abuso de Poder. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 42, p. 444-458, out./dez. 1955. p. 450. MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Parecer sôbre bens reversíveis e bens irreversíveis das emprêsas concessionárias de serviços ao público. *In*: MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Questões Forenses*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958. v. 4, Parecer n. 195, p. 320-321. VALVERDE, Trajano de Miranda. *Sociedades por ações*: comentários ao decreto-lei n. 2.627, de 26 de setembro de 1940. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1959. v. 1, p. 94.

229 PEREIRA, Lafayette Rodrigues, *Direito das coisas*. Brasília: Senado Federal, 2004. v. 1, p. 113. Cf., ainda: BEVILÁQUA, Clóvis. *Direito das coisas.* Brasília: Senado Federal, 2003. v. 1, p. 264-266. GOMES, Orlando. *Direitos reais.* 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 265-273. RODRIGUES, Silvio. *Direito Civil*: Direito das Coisas. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 235-239. DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil brasileiro*: Direitos das Coisas. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 323-327.

À mesma conclusão chega **Antão de Moraes**[230], para quem, *"*[n]*o direito brasileiro, as estradas de ferro são, sempre, propriedade dos concessionários. Propriedade resolúvel, como ensina Carlos de Carvalho, Nova Consolidação das Leis Civis, art. 381, § único, quando, findo o prazo da concessão, tiverem de reverter à União, aos Estados ou aos Municípios. Propriedade plena, quando o contrato não estipular a reversão"*.

A propósito, a jurisprudência já reconheceu que a modalidade de propriedade que recai sobre os bens privados vinculados à prestação do serviço público é resolúvel, e não perpétua.

De fato, no julgamento de Apelação Cível s/n.º[231], que tratou da cobrança, pela Fazenda Nacional, do imposto de transmissão de propriedade devido pela Rio Claro São Paulo Railway Co. em razão da compra da Estrada de Ferro Rio Claro a Araraquara junto à Companhia Brazileira Rio Claro, o Supremo Tribunal Federal afirmou que *"a companhia anonyma ou empreza particular que, em virtude de privilegio conferido pelo Poder Executivo, constróe e explora uma via ferrea é proprietaria della, embora essa propriedade seja* [...] *resoluvel, porquanto a propriedade da estrada é devolvida ao Estado, findo o prazo do privilegio"*.

Por fim, vale dizer que mesmo os autores que entendem que a propriedade que recai sobre os bens privados vinculados à prestação do serviço público é resolúvel divergem entre si sobre a natureza jurídica do evento que extingue essa propriedade, transferindo-a ao Poder Concedente: alguns defendem que se trata de uma condição resolutiva[232], outros, que se está diante de um termo final[233] (CC, art. 121, 127, 128 e 135).

---

[230] MORAES, Antão de. Concessão administrativa de estrada de ferro. Resgate gratuito findo o prazo da concessão. Têrmo inicial da concessão. *In*: MORAES, Antão de. *Problemas e negócios jurídicos.* São Paulo: Max Limonad, 1949. v. 3, p. 117-118.

[231] STF, Apelação Cível s/n.º, Relator(a): Ministro Aquino e Castro, j. 14/09/1895.

[232] Cf.: MEDEIROS, José Sabóia Viriato de. Concessão de serviço público – Natureza jurídica dos bens do concessionário – Reversão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 33, p. 489-497, jul./set. 1953. p. 494 e 496. NUNES, José de Castro. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Publicidade dos atos administrativos – Poder de polícia – Abuso de Poder. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 42, p. 444-458, out./dez. 1955. p. 450. CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Serviço público – reversão de bens. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 102, p. 453-462, out./dez. 1970. p. 459.

[233] Cf.: CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 44, p. 1-25, abr./jun. 1956. Primeira parte, p. 5-6 e 14. VALVERDE, Trajano de Miranda. *Sociedades por ações*: comentários ao decreto-lei n. 2.627, de 26 de setembro de 1940. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1959. v. 1, p. 94.

De nossa parte, pensamos que se trata de uma condição resolutiva.

Com efeito, extinta a concessão, a propriedade que recai sobre os bens da concessionária só se extinguirá, se esses bens estiverem vinculados à prestação do serviço público e forem necessários para garantir sua continuidade, o que pode se verificar, ou não, no caso concreto. Assim sendo, a extinção dessa propriedade está subordinada a um evento futuro e incerto (condição resolutiva), e não a um evento futuro e certo (termo final).

Sobre o ponto, recorremos, mais uma vez, à doutrina precisa de **Antão de Moraes**[234], para quem *"*[o]*s bens destinados ao serviço da concessão pertencem à concessionária sob condição resolutiva"*; e continua: *"Não se trata de propriedade a têrmo em favor da Municipalidade. Se de tal se tratasse, mister seria cláusula expressa, porque semelhante obrigação refoge à índole da concessão administrativa, que é exercida por conta e risco do concessionário".*

9.2.2 Bens reversíveis considerados em si mesmos

Considerados em si mesmos, os bens reversíveis classificam-se em:

(i) corpóreos ou incorpóreos;

(ii) móveis ou imóveis;

(iii) fungíveis ou infungíveis;

(iv) consumíveis ou inconsumíveis;

(v) divisíveis ou indivisíveis; e

(vi) singulares ou coletivos.

---

[234] MORAES, Antão de. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Publicidade dos atos administrativos – Propriedade dos bens do concessionário – Permuta – Dissolução de sociedade anônima. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 42, p. 458-470, out./dez. 1955. p. 458 e 468.

Vejamos no que consiste cada uma dessas espécies.

9.2.2.1 *Bens reversíveis corpóreos e incorpóreos*

Bens reversíveis corpóreos são os que têm existência material, podendo ser vistos, tocados ou percebidos pelos demais sentidos; incorpóreos, os que não têm existência material, mas podem ser objeto de direito[235]. Exemplo: no Setor de Telefonia:

(i) **Bens reversíveis corpóreos: (a)** as redes de telecomunicações; **(b)** as estações de telecomunicações (fixas ou móveis); **(c)** a infraestrutura de suporte ao serviço de telefonia; e **(d)** os demais terrenos, edifícios, instalações, equipamentos e materiais necessários à prestação do serviço de telefonia, pertencentes às concessionárias de serviço público; e

(ii) **Bens reversíveis incorpóreos: (a)** os recursos de órbita; e **(b)** o espectro eletromagnético, com as respectivas radiofrequências.

9.2.2.2 *Bens reversíveis móveis e imóveis*

Os bens reversíveis móveis dividem-se em: **(i)** bens móveis por natureza; e **(ii)** bens móveis por determinação legal. Os primeiros são os suscetíveis de movimento próprio (semoventes) ou de remoção por força alheia (bem móvel propriamente dito), sem alteração da substância ou da destinação econômico-social (CC, art. 82). E os segundos, os bens incorpóreos que a lei classifica como móveis (CC, art. 83). Exemplo: no Setor Aeroportuário:

(i) **Bens móveis por natureza: (a)** os veículos e os equipamentos, máquinas e aparelhos móveis vinculados ao serviço aeroportuário. Exemplo: os veículos utilizados para a movimentação de passageiros, bagagens e cargas (Exemplo: os ônibus e empilhadeiras), bem assim para as demais atividades compreendidas na operação dos aeroportos (Exemplo: para o serviço contra-incêndio especializado, o serviço de remoção de emergência médica e o serviço de salvamento aquático especializado); as pontes e escadas para embarque e desembarque móveis; os

[235] GOMES, Orlando. *Introdução ao Direito Civil*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 212.

carrinhos para passageiros; etc. (Lei 7.565/86, art. 26, par. ún.); e **(b)** os materiais em depósito indispensáveis ao funcionamento da concessionária. Exemplo: as peças sobressalentes estocadas nas oficinas de manutenção; e

(ii) **Bens móveis por determinação legal:** o direito de uso dos horários para pouso ou decolagem nos aeroportos (*slots*) (Lei 11.182/05, art. 8.º, XIX e XXV).

Por sua vez, os bens reversíveis imóveis dividem-se em: **(i)** bens imóveis por natureza; e **(ii)** bens imóveis por determinação legal. Os primeiros são o solo (bem imóvel propriamente dito) e tudo que se lhe incorporar natural (bens imóveis por acessão natural) ou artificialmente (bens imóveis por acessão artificial) (CC, art. 79). E os segundos, os bens incorpóreos que a lei classifica como imóveis (CC, art. 80). Exemplo: no Setor Aeroportuário:

(i) **Bens imóveis por natureza:** os aeroportos (ou aeródromos civis, públicos, nacionais ou internacionais), com os edifícios e as instalações (destinadas à segurança de vôo, aos órgãos públicos que, por disposição legal, devem funcionar nos aeroportos e à administração do próprio aeroporto), pistas (de pouso e decolagem e de táxi), pátios (de manobra e de estacionamento de aeronaves), terminais (de carga e de passageiros), oficinas e postos de abastecimento de aeronaves e respectivas facilidades (notadamente o estacionamento de carros; área de pré-embarque; área destinada às concessionárias do serviço público de transporte aéreo; esteiras para despacho de bagagem; sistema informativo de vôo, por som e imagem; escadas rolantes para ascenso e descenso de passageiros; área destinada ao comércio apropriado para aeroporto; pontes de embarque e desembarque imóveis ou fixas; etc.) (Lei 7.565/86, art. 26, par. ún.; 27; 31, I; 38 e 39); e

(ii) **Bens imóveis por determinação legal:** uma servidão administrativa constituída por uma concessionária do serviço aeroportuário (Lei 7.565/86, art. 43; e 44, § 5.º)[236].

[236] A propósito, **Irene Patrícia Nohara** ensina que *"*[o]*s bens reversíveis, tanto podem ser móveis, como, por exemplo, materiais, máquinas, equipamentos e mobiliários necessários à prestação do serviço público, como podem ser imóveis, como são as estações subterrâneas do metrô, as instalações de distribuição de energia elétrica ou as redes de telecomunicação"* (NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 507).

9.2.2.3 *Bens reversíveis fungíveis e infungíveis*

Bens reversíveis fungíveis são os bens móveis que podem ser substituídos por outros da mesma espécie, qualidade e quantidade (CC, art. 85); infungíveis, os que não podem ser substituídos (CC, art. 85, *a contrario sensu*). Exemplo: no Setor Ferroviário:

(i) **Bens reversíveis fungíveis: (a)** os veículos ferroviários, compreendendo o material de tração (locomotivas) e o material rodante (carros de passageiros e vagões de carga) (Lei 13.448/17, art. 25, §§ 3.º a 6.º; e Decreto 10.161/19, art. 3.º); **(b)** os demais veículos, equipamentos, máquinas e aparelhos móveis vinculados ao serviço ferroviário; e **(c)** os materiais em depósito indispensáveis ao funcionamento da concessionária. Exemplo: as peças sobressalentes estocadas nas oficinas de manutenção; e

(ii) **Bens reversíveis infungíveis:** os veículos ferroviários operacionais tombados em razão de seu valor artístico, histórico e cultural (Lei 11.483/07, art. 9.º, § 1.º; e 22; e Decreto 6.018/07, art. 5.º, IV, "a").

9.2.2.4 *Bens reversíveis consumíveis e inconsumíveis*

Bens reversíveis consumíveis são os bens móveis cujo uso importa destruição imediata da própria substância (bens naturalmente consumíveis), sendo também considerados tais os destinados à alienação (bens juridicamente consumíveis) (CC, art. 86); bens reversíveis inconsumíveis, os que suportam uso continuado e não se destinam à alienação (CC, art. 86, *a contrario sensu*). Exemplo: no Setor Elétrico:

(i) **Bens reversíveis consumíveis:** a reserva de combustível mínima que deve ser mantida para o funcionamento das usinas termoelétricas – Exemplo: o estoque de carvão mineral; e

(ii) **Bens reversíveis inconsumíveis:** os veículos e os equipamentos, máquinas e aparelhos móveis vinculados ao serviço de energia elétrica[237].

[237] **Marçal Justen Filho** entende que *"*[a] *distinção entre bens reversíveis e não reversíveis abrange, basicamente, bens não consumíveis"*; e explica: *"Não há maior sentido em aludir ao problema, quando o*

9.2.2.5 *Bens reversíveis divisíveis e indivisíveis*

Bens reversíveis divisíveis são os que podem ser fracionados sem alteração na sua substância, diminuição considerável de valor ou prejuízo do uso a que se destinam (CC, art. 87); indivisíveis, os que não podem ser fracionados nas mesmas condições (CC, art. 87, *a contrario sensu*), bem como os que se tornam indivisíveis por determinação da lei ou por vontade das partes (CC, art. 88). Exemplo: no Setor Portuário:

(i) **Bens reversíveis divisíveis:** a área dos portos organizados destinada às instalações portuárias, a qual pode ser dividida entre diversos arrendatários (Lei 12.815/13, art. 1.º, § 1.º; e 2.º, II, III e XI); e

(ii) **Bens reversíveis indivisíveis:** a infraestrutura comum dos portos organizados, notadamente a infraestrutura de acesso aquaviário – canais de acesso, bacias de evolução e de fundeio, sinais náuticos (Lei 12.815/13, art. 2.º, II; e 18, I, "a" e "b").

9.2.2.6 *Bens reversíveis singulares e coletivos*

Bens reversíveis singulares são os que, embora reunidos, se consideram de per si, independentemente dos demais (CC, art. 89); coletivos, as universalidades, isto é, o conjunto de bens singulares ao qual se atribui individualidade própria, distinta da de seus componentes (CC, art. 90 e 91). Exemplo: no Setor Ferroviário:

(i) **Bens reversíveis singulares:** os veículos ferroviários, compreendendo o material de tração (locomotivas) e o material rodante (carros de passageiros e vagões de carga) (Lei 14.273/21, art. 3.º, IX); e

---

bem tem vida útil inferior ao período de duração da concessão. Não se disputa sua reversibilidade, a não ser que o contrato seja extinto antes do término do prazo, e o Estado necessite desse bem na continuidade da prestação dos serviços. Neste caso, caberá indenização ao particular" (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo.* 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 692). Sem desprestigiar, de modo algum, tão eminente administrativista, nós discordamos, respeitosamente, de seu entendimento. Com efeito, os bens consumíveis podem ser necessários para garantir a continuidade do serviço público não só nos casos de extinção antecipada da concessão, como o próprio autor reconhece, mas também nos de extinção pelo advento do termo final, como deixa claro o exemplo que citamos no texto. Assim sendo, a classificação dos bens reversíveis em consumíveis e inconsumíveis parece-nos justificada, seja pela sua relevância prática, seja por permitir uma melhor visualização dos bens da concessão.

(ii) **Bens reversíveis coletivos:** as ferrovias (incluindo sua faixa de domínio, via permanente, obras de arte, pátios de cruzamento, manobra, mudança de direção e dispositivos de sinalização e segurança), com as respectivas instalações ferroviárias acessórias, tais como os centros de controle operacional, estações (terminais, de transbordo e de interconexão), armazéns gerais, frigoríficos e silos, oficinas e postos de abastecimento (Lei 14.273/21, art. 3.º, IV a VI; e Lei 12.379/11, art. 20).

9.2.3 BENS REVERSÍVEIS CONSIDERADOS RECIPROCAMENTE

Considerados reciprocamente, os bens reversíveis classificam-se em principais e acessórios. Principais são os bens reversíveis que existem sobre si, abstrata ou concretamente (CC, art. 92, primeira parte); acessórios, aqueles cuja existência supõe a do principal (CC, art. 92, segunda parte). Exemplo: no Setor Hidroviário:

(i) **Bens reversíveis principais:** as vias navegáveis (Leis 12.379/11, art. 25, I; e 13.081/15, art. 1.º, § 2.º, I); e

(ii) **Bens reversíveis acessórios: (a)** as instalações hidroviárias acessórias, tais como os centros de controle operacional (Lei 12.379/11, art. 25, V); e **(b)** as eclusas e outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis (Leis 12.379/11, art. 25, III; e 13.081/15, art. 3.º)[238].

9.3 Regime jurídico dos bens reversíveis

Os bens reversíveis pertencentes ao Poder Concedente são bens públicos (CC, art. 98), mais precisamente bens públicos de uso comum do povo ou de uso especial (CC, art. 99, I e II). Por isso, eles estão sujeitos ao regime jurídico de direito público, cujas características são:

---

[238] Sobre o ponto, **Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda** ensina que *"*[a] *reversão traduz, no plano da titularidade dos direitos reais, a necessidade de que permaneça, com a mesma destinação ao serviço concedido, tudo que a êle era indispensável, ou útil, ou ainda voluptuário, se inserira como parte integrante, ou se juntara, como pertença, ao bem destinado"* (MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Parecer sôbre bens reversíveis e bens irreversíveis das emprêsas concessionárias de serviços ao público. *In*: MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Questões Forenses*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958. v. 4, Parecer n. 195, p. 316).

(i) **Inalienabilidade:** significa que os bens públicos reversíveis podem ser alienados, desde que observados os requisitos previstos em lei – notadamente a desafetação (CC, art. 100 e 101)[239];

(ii) **Imprescritibilidade:** assinala que os bens públicos reversíveis não estão sujeitos à prescrição aquisitiva ou usucapião (CRFB/88, art. 183, § 3.º; e 191, par. ún.; e CC, art. 102);

(iii) **Impenhorabilidade:** designa que os bens públicos reversíveis não podem ser penhorados para o pagamento das dívidas do Estado (CRFB/88, art. 100; e CPC, art. 535, § 3.º, I; e 833, I); e

(iv) **Impossibilidade de oneração:** indica que os bens públicos reversíveis não podem ser objeto de direitos reais de garantia (CRFB/88, art. 100; e CC, art. 1.420)[240].

Por sua vez, os bens reversíveis pertencentes às concessionárias de serviço público são bens privados (CC, art. 98). Assim sendo, eles estão submetidos ao regime jurídico de direito privado – leia-se: o regime de propriedade, com os direitos elementares de usar, gozar e dispor da coisa e de reavê-la de quem injustamente a possua ou detenha (CC, art. 1.228). Entretanto, esse regime jurídico pode ser alterado, pela lei ou pelo contrato de concessão, com vistas a garantir a continuidade do serviço público[241e242].

---

[239] A propósito, vale ressaltar que as concessionárias não podem alienar os bens públicos que lhes foram transferidos para a prestação do serviço público, sem a prévia anuência do Poder Concedente. Com efeito, no julgamento do TC 012.595/2003-9, que analisou indícios de dano ao Erário encontrados durante auditoria realizada na Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA) (em liquidação), o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte, afirmou que a Ferrovias Bandeiras S/A (Ferroban) – posteriormente sucedida pela Rumo Malha Paulista S/A – *"não poderia renunciar"* a *"bens operacionais"* da *"RFFSA"* (no caso, *"três pares de fibras ópticas"*), em favor da *"Telesp"*, sem *"autorização do Poder Concedente"*, bens operacionais *"cedidos"* à Ferroban por meio do contrato de concessão, que, por serem necessários à prestação do serviço público (mais especificamente à *"comunicação corporativa da Ferroban"*), *"serão revertidos"* ao patrimônio da União Federal (sucessora da RFFSA) ao final da outorga (TCU, TC 012.595/2003-9, Acórdão 1.403/04, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Adylson Motta, j. 15/09/2004).

[240] BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 310. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo.* 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. 518-523. GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 951-954. ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 688-699. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo.* 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 966-968.

[241] Sobre o ponto, vale relembrar, sempre, a doutrina de **Ruy Cirne Lima**, para quem: **(i)** o gênero relação jurídica compreende a relação de direito subjetivo e a relação de administração; **(ii)** na primeira, o objeto está vinculado a uma vontade; na segunda, a uma finalidade cogente; **(iii)** às vezes, a relação de direito subjetivo e

Com efeito, a legislação de regência estabelece, às vezes, que os bens privados reversíveis:

(i) **Limitações relativas à alienabilidade:** dependem de prévia e expressa autorização do Poder Concedente para serem alienados – a qual obviamente pode ser negada de acordo com as circunstâncias do caso concreto, mais precisamente conforme as exigências do serviço público, presentes e futuras. Exemplo: no Setor Elétrico, o Decreto 2.003/96 dispõe, em seu art. 19, que *"*[o]*s bens e instalações utilizados na produção de energia elétrica a partir do aproveitamento de potencial hidráulico e as linhas de transmissão associadas, desde o início da*

---

a relação de administração têm sujeito diverso, mas recaem sobre o mesmo objeto – exemplo: as que recaem sobre bens privados afetados ao uso público; **(iv)** quando isso se verifica no Direito Administrativo, a relação de administração domina e paralisa a de direito subjetivo; e **(v)** todos os bens sobre os quais recaia a relação de administração, pertençam a quem pertencerem, estão sujeitos a um sistema de vedações destinado a proteger a finalidade a que estão vinculados. Eis as suas palavras: *"Ao demais, essas duas ordens de relações jurídicas, como já deixamos indicado, podem coexistir sôbre o mesmo 'objectum juris', embora uma venha, sempre, a empecer e paralisar a manifestação da outra"*; e continua: *"No Direito Administrativo, a relação de administração paralisa, inteiramente, o direito da propriedade, em quanto ao fim a que a coisa se vincula"*; e arremata: *"O bem, objeto de uma relação de administração, se há de permanecer vinculado à finalidade que lhe é designada, há de ser, também, munido e defendido contra tudo quanto possa desviá-lo daquela finalidade;* [...]. *Não é outro o enderêço das vedações jurídicas – a inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade – peculiares, no Direito Administrativo, aos bens objeto de relações de administração"* (LIMA, Ruy Cirne. *Sistema de Direito Administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Santa Maria, 1953. v. 1, p. 25-34 e 146-148). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 265 e 547. GUERRA, Sérgio. A reversibilidade de bens nas concessões de serviços públicos. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 2, n. 8 out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12792>. Acesso em 22 mar. 2021. p. 2-3. MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Bens públicos*: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 169-170, 178, 181 e 183-184. FREITAS, Rafael Véras de. A reversão nos contratos de concessão e seu regime jurídico-econômico. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 18, n. 70, p. 149-176, abr./jun. 2020. p. 152; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** DEBBASCH, Charles. *Droit Administratif*. 3. éd. Paris: Cujas, 1971. p. 250. FRIER, Pierre-Laurent; PETIT, Jacques. *Droit Administratifs*. 12. éd. Paris: LGDJ, 2018. p. 290; **(b) Na Espanha:** JURADO, Diego José Vera. El régimen jurídico del patrimonio de destino en la concesión administrativa de servicio público. *Revista de administración pública*, Madrid, n. 109, p. 217-243, ene./abr. 1986. p. 221; e **(c) Na Argentina:** DIEZ, Manuel María. *Manual de Derecho Administrativo*. 7. ed. Buenos Aires: Plus Ultra, 1994. t. 2, p. 55. DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. 6. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997. p. 449 e 589.

[242] A jurisprudência já reconheceu que o regime jurídico dos bens privados reversíveis sofre certas derrogações de direito público com vistas a garantir a continuidade do serviço público. Com efeito, no julgamento de Apelação Cível s/n.º, que tratou da cobrança pela Fazenda Nacional do imposto de transmissão de propriedade devido pela Rio Claro São Paulo Railway Co. em razão da compra da Estrada de Ferro Rio Claro a Araraquara junto à Companhia Brazileira Rio Claro, o Supremo Tribunal Federal afirmou que: **(i)** *"a companhia anonyma ou empreza particular que, em virtude de privilegio conferido pelo Poder Executivo, constróe e explora uma via ferrea é proprietaria della, embora essa propriedade seja limitada, attentas às limitações que necessariamente resultam do uso publico a que se destina"*; e **(ii)** o trecho *"as estradas de ferro são vias publicas"* constante do art. 1.º, do Decreto 1.930, de 26 de abril de 1857, *"não significa que as estradas de ferro, construidas e exploradas por emprezas particulares, como vias publicas, façam parte do dominio publico do Estado, mas, sim, que ellas estão sujeitas a todas as limitações que seu destino lhes impõe"* (STF, Apelação Cível s/n.º, Relator(a): Ministro Aquino e Castro, j. 14/09/1895).

operação da usina, não poderão ser removidos ou alienados sem prévia e expressa autorização do órgão regulador e fiscalizador do Poder Concedente"[243e244];

---

[243] Neste momento, cabe a pergunta: as concessionárias de serviço público devem compensar o Poder Concedente no caso de alienação dos bens privados reversíveis, notadamente no caso de venda desses bens? A nosso sentir, sim. Com efeito, o investimento em bens reversíveis feito pelas concessionárias de serviço público é reembolsado, em geral, paulatinamente, ao longo da concessão, pela parcela de amortização contida nas tarifas pagas pelos usuários, de modo que esse investimento já estará amortizado, total ou parcialmente, no momento da alienação do bem privado reversível em questão (amortização intercorrente); e, claro, as concessionárias de serviço público não podem apropriar-se desse valor amortizado. Assim sendo, se não houver a devida compensação, a concessionária de serviço público ineludivelmente se enriquecerá, sem justa causa, à custa do Poder Concedente e dos usuários, o que é vedado pelo princípio da proibição ao enriquecimento ilícito (CC, art. 884). Vale dizer, ainda, que o valor dessa compensação corresponde precisamente ao montante do investimento no bem privado alienado, já amortizado no momento da alienação. No plano normativo, o dever das concessionárias de serviço público de compensarem o Poder Concedente no caso de alienação dos bens privados reversíveis está previsto, dentre outras, na Resolução Antaq 5.010/16, a qual estabelece, em seu art. 20, que *"*[o] *produto da venda de bens da União que estão situados nos portos organizados* [no contexto dessa Resolução: os bens reversíveis, públicos ou privados] *deverá ser depositado em conta bancária específica e ser reinvestido exclusivamente nos portos administrados pela respectiva administração portuária, conforme Plano de Aplicação de Recursos"*. E, no plano doutrinal, esse dever jurídico é respaldado pela melhor doutrina. De fato, na doutrina nacional, **Alexandre José Barbosa Lima Sobrinho** ensina que *"*[n]*ão defendemos a inalienabilidade absoluta dos bens da concessão"*; mas adverte: *"Todavia, o processo de sua alienação deve estar sujeito a normas que permitam levar em consideração uma exata avaliação dos valores da reversão, para que o Poder Concedente, no concordar com a alienação, possa exigir benefícios e vantagens equivalentes a êsse valor patrimonial da reversibilidade"*; e continua: *"Quando falamos em ajuste de interêsses, não pretendemos defender a tese de que a compensação oferecida, por fôrça da reversibilidade do patrimônio da concessão e da decorrência do prazo estabelecido, constitua uma entrada de dinheiro, para aumento da receita pública. Admitimos que a compensação seja aplicada na própria concessão, para a melhoria de seu aparelhamento, desde que assim o entenda o Poder Concedente, tomadas, é claro, as possíveis cautelas para que se cumpra o destino da operação"*; e arremata: *"O que nos parece indispensável é que a alienação seja considerada sem disfarces, e que a compensação que venha a caber ao Poder Concedente decorra de uma exata avaliação do valor patrimonial da reversibilidade, no momento da alienação. Não basta saber-se que o imóvel não é mais necessário ao serviço da concessão; impõe-se, também, que seja avaliado e compensado o valor correspondente à reversão, em função do prazo decorrido"* (LIMA SOBRINHO, Alexandre José Barbosa. A reversão das concessões de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 32, p. 27-37, abr./jun. 1953. p. 37). E, na doutrina estrangeira, **Esteban Arimany Lamoglia** leciona que *"*[l]*a Administración, al sentar las bases de la concesión, calculó la remuneración del concesionario de modo que, mediante el cobro a los usuarios de las tarifas fijadas durante un tiempo determinado y/o las compensaciones públicas pertinentes, resultaran amortizadas todas las instalaciones que aquél incorporara a la empresa concesional; si uno o varios de estos elementos se sustraen a la restitución sin rectificación de la fórmula económica establecida en un principio y/o sin ser subrogados realmente por otros bienes de iguales o parecidas características, el gestor del servicio los cobrará dos veces en perjuicio de la colectividad"* (LAMOGLIA, Esteban Arimany. Situación jurídica de la Administración respecto de los bienes sujetos a reversión de la concesión administrativa de servicio público. *Revista de administración pública*, Madrid, n. 92, p. 153-184, 1980. p. 183). Cf., ainda: MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. Direito e legislação sobre melhoramento dos portos nacionaes e serviço das empresas ou companhias das docas. *O Direito*, Rio de Janeiro, ano 30, v. 87, p. 5-22, 185-209, 385-412 e 529-571, jan./abr. 1902. p. 552. AZEVEDO, Gustavo Philadelpho. Concessão de serviço público – Reversão – Natureza do direito da concessionária sôbre a coisa reversível. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 41, p. 433-479, jul./set. 1955. p. 474-476. CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 45, p. 22-46, jul./set. 1956. Segunda parte, p. 31-32. SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. O serviço telefônico fixo e a reversão de bens. *In*: GUERRA, Sérgio (Coord.). *Temas de direito regulatório*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004. p. 138-139.

[244] No julgamento do TC 024.646/2014-8, que avaliou a atuação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), no período de 1998 a 2014, no que concerne à regulamentação e à fiscalização dos bens reversíveis das concessionárias do serviço público de telefonia fixa comutada (STFC), o Plenário do Tribunal de Contas

(ii) **Limitações relativas à prescritibilidade:** não estão sujeitos à prescrição aquisitiva. Exemplo: no Setor Aeroportuário, a Lei 7.565/86 prevê, em seu art. 38, que *"*[o]*s aeroportos constituem universalidades, equiparadas a bens públicos federais, enquanto mantida a sua destinação específica"* – logo, tanto os aeroportos construídos pela União Federal, quanto os implantados pelas concessionárias de serviço público não estão sujeitos à usucapião;

(iii) **Limitações relativas à penhorabilidade:** não estão sujeitos à penhora. Exemplo: no Setor Portuário, a Resolução Antaq 5.010/16 estabelece: **(a)** em seu art. 4.º, que os bens vinculados ao serviço portuário estão sujeitos a *"regime especial de uso e exploração"*; e **(b)** em seu art. 36, que *"os bens passíveis de reversão são impenhoráveis, cabendo à autoridade portuária e à arrendatária informar à autoridade judicial essa condição e a sua indispensabilidade para a continuidade da prestação do serviço portuário"*; e

(iv) **Limitações relativas à possibilidade de oneração:** dependem de prévia e expressa autorização do Poder Concedente para serem onerados – em geral, podendo ser oferecidos em garantia de qualquer operação financeira necessária à execução do contrato de concessão, contanto que eventual execução da garantia não comprometa a continuidade do serviço público[245]. Exemplo: no Setor Rodoviário, o Decreto 9.957/19 dispõe, em seu art. 8.º, XI, "d", que *"*[s]*ão cláusulas obrigatórias do termo aditivo de que trata o art. 15, da Lei n.º 13.448, de 2017* [ou seja, do termo aditivo que formaliza a adesão da concessionária de serviço público ao processo de relicitação da concessão]*, sem prejuízo de outras*

---

da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte, concluiu que a *"fiscalização dos bens reversíveis"* das concessionárias do serviço de telefonia fixa realizada pela Agência apresentava *"falhas"*, não sendo suficiente para assegurar a *"continuidade"* desse serviço público ao final das concessões. Dentre outros achados, a Corte de Contas constatou que, entre 1998 e 2014, foram realizadas *"mais de um milhão de alienações, substituições, desvinculações e onerações de bens reversíveis, além da assinatura de vários contratos relativos a bens de terceiros, sem as devidas solicitação e obtenção de anuência prévia da agência"*, sendo certo que, em alguns casos, os bens envolvidos valiam *"dezenas de milhões de reais"*; constatou, ainda, que não foram tomadas medidas pela Anatel, seja para *"anular a venda do bem reversível"*, seja para *"determinar que a concessionária restitua o valor do bem irregularmente alienado para a conta vinculada, para ser posterior e devidamente aplicado na concessão"* (TCU, TC 024.646/2014-8, Acórdão 3.311/15, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Benjamin Zymler, j. 09/12/2015).

[245] Isso acontecerá, por exemplo: **(i)** se a concessionária de serviço público substituir, imediatamente, o bem executado por outro de qualidade igual ou melhor (Decreto 7.624/11, art. 19, II); ou **(ii)** se o Poder Concedente remir a dívida da concessionária (CC, art. 1.505) ou autorizar a transferência da concessão a outro interessado que atenda aos requisitos do edital da licitação, o qual ficará, então, responsável pelo pagamento da dívida da antiga concessionária (Decreto 2.003/96, art. 19, § 2.º, "a").

> *consideradas pertinentes pela agência reguladora competente:* [...] *XI - o dever de o contratado originário, até a extinção do contrato de parceria:* [...] *d) não alienar, ceder, transferir, dispor ou constituir ônus, penhor ou gravame sobre bens ou direitos vinculados ao contrato de parceria, exceto se por motivo justificado e com autorização expressa da agência reguladora competente"*.

Para demonstrar o afirmado no item (i) acima, isto é, que os bens privados reversíveis dependem de prévia e expressa autorização do Poder Concedente para serem alienados, devemos citar a lição de **José Sabóia Viriato de Medeiros**[246], para quem *"um certo bem, privativo do serviço contratual e privilegiado do transporte de passageiros e cargas* [por bondes], *pode, por acôrdo com a Prefeitura e mediante as devidas compensações, deixar de ter essa destinação, cessando, portanto, de ser reversível. Mas, para isto, será mister que a Prefeitura se manifeste de acôrdo com tal operação e receba as devidas compensações"*.

Para comprovar o asseverado no item (ii) acima, ou seja, que os bens privados reversíveis não estão sujeitos à prescrição aquisitiva, cumpre-nos mencionar a doutrina de **Julia Schulz Rotemberg**[247], para quem "[a] *consequência maior da afetação de bens*

---

[246] MEDEIROS, José Sabóia Viriato de. Concessão de serviço público – Natureza jurídica dos bens do concessionário – Reversão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 33, p. 489-497, jul./set. 1953. p. 496. Idem. Concessão de serviço público – Reversão de bens imóveis. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 41, p. 503-522, jul./set. 1955. p. 517 e 521. Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** BARBOSA, Rui. Hipoteca de estrada de ferro: natureza dos direitos outorgados pelo Estado ao concessionário de ferrovia. *In*: BARBOSA, Rui. *Obras completas de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1904. v. 31, t. 2, Trabalhos Jurídicos: pareceres, p. 289-290. MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Aspectos jurídico-administrativos da concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 26, p. 1-18, out./dez. 1951. p. 18. MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Parecer sôbre bens reversíveis e bens irreversíveis das emprêsas concessionárias de serviços ao público. *In*: MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Questões Forenses*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958. v. 4, Parecer n. 195, p. 317-318. WALD, Arnoldo. Do regime legal da reserva global de reversão (RGR). *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, ano 5, n. 20, p. 231-346, jul./set. 1997. p. 235; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** FRIER, Pierre-Laurent; PETIT, Jacques. *Droit Administratifs*. 12. éd. Paris: LGDJ, 2018. p. 303; **(b) Na Itália:** VALLES, Arnaldo de. I servizi pubblici. *In*: ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Primo trattato completo di Diritto Amministrativo italiano*. Milano: Societá Editrice Libraria, 1900-1935. v. 6, parte 1, p. 594-595; **(c) Na Espanha:** JURADO, Diego José Vera. El régimen jurídico del patrimonio de destino en la concesión administrativa de servicio público. *Revista de administración pública*, Madrid, n. 109, p. 217-243, ene./abr. 1986. p. 234-238; **(d) No México:** FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo.* 14. ed. Ciudad de México: Porrua, 1971. p. 261-262; e **(e) Na Argentina:** DIEZ, Manuel María. *Manual de Derecho Administrativo*. 7. ed. Buenos Aires: Plus Ultra, 1994. t. 2, p. 24 e 55.

[247] ROTEMBERG, Julia Schulz. A afetação pública do patrimônio privado do concessionário de serviço público: limites e consequências. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, São Paulo, ano 3, v. 18, p. 51-60, mai./jun. 2015. p. 58. Cf., ainda: ÁLVARES, Walter Tolentino. *Instituições de Direito da Eletricidade.* Belo Horizonte. B. Álvares, 1962. v. 1, p. 121. GUERRA, Sérgio. A reversibilidade de bens nas concessões de serviços públicos. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 2, n. 8 out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12792>. Acesso em 22 mar. 2021. p. 3. PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Parcerias na Administração Pública*: [...]. 9. ed.

privados do concessionário à prestação do serviço público é a aplicação do regime jurídico de direito público a estes bens, do que decorre o estabelecimento de limitações e prerrogativas"; e continua: *"Sendo assim, durante a execução dos serviços públicos, os bens vinculados a esta prestação gozarão das restrições atreladas à indisponibilidade de bens, ou seja, tornar-se-ão inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis"*; e ainda diz: *"Importante não perder de vista que a aplicação deste regime se justifica em prol do atendimento do princípio da continuidade do serviço público"*[248].

Para demonstrar o afirmado no item (iii) acima, isto é, que os bens privados reversíveis não estão sujeitos à penhora, devemos citar a lição de **Luiz Antonio Rolim[249]**,

---

São Paulo: Atlas, 2012. p. 77-79. FREITAS, Rafael Véras de. Novos desafios da arbitrabilidade objetiva nas concessões. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 14, n. 53, p. 199-227, jan./mar. 2016. p. 216-217. Idem. A reversão nos contratos de concessão e seu regime jurídico-econômico. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 18, n. 70, p. 149-176, abr./jun. 2020. p. 152.

[248] A propósito, a jurisprudência já reconheceu que os bens privados reversíveis não estão sujeitos à prescrição aquisitiva. Com efeito, no julgamento do AREsp 1.296.145/MS, que tratou da possibilidade de usucapião de bem pertencente à concessionária do serviço público de energia elétrica, a Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça primeiro relatou que: **(i)** a Energisa Mato Grosso do Sul S/A (Energisa) interpôs agravo contra a decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul (TJ/MS) que inadmitira o recurso especial interposto pela concessionária contra o acórdão do mesmo Tribunal de Justiça que negara provimento à apelação interposta pela Energisa contra a sentença que julgara procedente a ação de usucapião proposta por Eliseu Messias Neckel e Clauber José Neckel, declarando o domínio destes sobre o imóvel usucapiendo; **(ii)** para tanto, o TJ/MS argumentou que: **(a)** *"somente os bens pertencentes à concessionária de serviço público que comprovadamente estivessem afetados à atividade fim da concessão são inusucapíveis"*; e **(b)** no caso, *"a prova pericial foi conclusiva no sentido de que* [...] *o imóvel objeto da lide não é afetado pela faixa de servidão da linha de transmissão que passa pelo canteiro central da Av. Marques de Pombal, apesar de pertencer à apelante"*; e **(iii)** nas razões recursais, a Energisa afirmou, em síntese, que os bens pertencentes às concessionárias de serviço público não estão sujeitos à usucapião, porquanto eles *"retornam à esfera patrimonial do Poder Concedente ao término do contrato de concessão"*. E, em seguida, a Corte Superior negou provimento ao agravo sob o argumento de que *"o acórdão recorrido entendeu, de forma expressa, que se demonstrou nos autos a presença de todos os requisitos necessários à pleiteada aquisição de propriedade pela usucapião, e que não se trata de bem público por equiparação"*, sendo certo que *"a alteração do que decidido pelo tribunal de origem implicaria inadequada reapreciação do suporte fático-probatório constante dos autos"* (STJ, AREsp 1.296.145/MS, Órgão Julgador: Quarta Turma, Relator(a): Ministro Lázaro Guimarães (Conv.), j. 18/09/2018).

[249] ROLIM, Luiz Antonio. *A Administração indireta, as concessionárias e permissionárias em juízo*: [...]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 277-279. Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** CRUZ, Alcides. *Direito Administrativo brasileiro*: exposição summaria e abreviada. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1914. p. 234. MAGALHÃES, Paulo Germano de. Concessão à Société Anonyme du Gaz. Reversibilidade e impenhorabilidade dos bens. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 13, p. 429-437, jul./dez. 1964. p. 437. GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *O serviço público e a Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 277-278. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003. p. 265. Idem. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 691; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na Bélgica:** WIGNY, Pierre. *Droit Administratif*: principes généraux. 4. éd. Bruxelles: Bruylant, 1962. p. 283; **(b) Na Suíça:** FLEINER, Fritz. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Barcelona: Labor. 1933. p. 281-282; **(c) Na Itália:** VALLES, Arnaldo de. I servizi pubblici. *In*: ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Primo trattato completo di Diritto Amministrativo italiano*. Milano: Societá Editrice Libraria, 1900-1935. v. 6, parte 1, p. 595; **(d) Na Espanha:** FALLA, Fernando Garrido. Efectos económicos de la caducidad de las concesiones de servicios. *Revista de administración pública*, Madrid, n. 45, p. 231-242, 1964. p. 235. JURADO, Diego José Vera. El régimen jurídico del patrimonio de destino en la concesión administrativa de

para quem, *"*[c]*omo os concessionários são pessoas jurídicas de direito privado, seus bens são considerados bens particulares (art. 98 do CC). E, como tais, podem normalmente ser executados e penhorados, bem como também as suas rendas (art. 678 do CPC)"*; mas adverte: *"Entretanto, no que tange à possibilidade, ou não, de penhora de todos os bens e rendas, necessário se torna fazer distinção entre aqueles bens que afetam diretamente a execução do serviço público prestado e aqueles que apresentam características estritamente privadas"*; e conclui: *"Os primeiros, ou seja, aqueles que não estejam afetados à execução do serviço público, são regidos por normas de direito privado, o que implica dizer que podem livremente ser alienados, doados, locados, onerados e, certamente, penhorados. A penhora desses bens e rendas não viria a afetar a normal prestação do serviço público, não acarretando, pois, nenhum prejuízo aos usuários. Os segundos, ou seja, os diretamente vinculados à prestação do serviço público, pela própria especificidade do objeto do contrato de concessão, que é a prestação de um serviço público, são considerados pela própria lei como bens públicos.* [...] *Assim sendo, e devido a essa natureza pública de que se revestem, estes bens não podem ser penhorados, uma vez que a penhora viria a impedir a regular continuidade dos fins da própria concessão, causando prejuízos à comunidade"*[250].

E, para comprovar o asseverado no item (iv) acima, ou seja, que os bens privados reversíveis dependem de prévia e expressa autorização do Poder Concedente para serem onerados, cumpre-nos mencionar a doutrina de **Manoel Ribeiro**[251], para quem *"*[o]*s bens*

---

servicio público. *Revista de administración pública*, Madrid, n. 109, p. 217-243, ene./abr. 1986. p. 238-239; e **(e) Na Argentina:** BIELSA. Rafael. *Derecho Administrativo.* 6. ed. Buenos Aires: La Ley, 1964. t. 2, p. 314.

[250] Sobre o ponto, a jurisprudência já reconheceu que os bens privados reversíveis são impenhoráveis. Com efeito, no julgamento do AgInt no REsp 1.448.987/SC, que tratou da penhora da frota de ônibus de concessionária do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros, a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça afirmou que *"*[a] *jurisprudência desta Corte entende pela possibilidade de penhora sobre bens de concessionárias de serviço público, desde que o ato constritivo não prejudique o desempenho de sua atividade-fim"*, de modo que, *"sendo clara a constatação de que a penhora sobre os 22 ônibus da Concessionária prejudicará o desempenho da sua atividade-fim, é o caso de se afastar a regra da penhorabilidade sobre os bens ora constritos"* (STJ, AgInt no REsp 1.448.987/SC, Órgão Julgador: Primeira Turma, Relator(a): Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, j. 25/03/2019). No mesmo sentido: STJ, REsp 1.768.932/PE, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Herman Benjamin, j. 27/11/2018. Rg no AREsp 439.718/AL, Órgão Julgador: Primeira Turma, Relator(a): Ministro Ari Pargendler, j. 11/03/2014. AgRg no REsp 1.070.735/RS, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Mauro Campbell Marques, j. 18/11/2008.

[251] RIBEIRO, Manoel. *Direito Administrativo*. Salvador: Itapoã, 1964. v. 2, p. 123. Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** MENDONÇA, Manoel Ignacio Carvalho de. Das concessões administrativas e da natureza juridica da garantia de juros. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, pt. 2, p. 215-227, ago./dez. 1914. p. 221. MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. Concessão de obra pública. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, v. 81, p. 341-350, fev. 1925. p. 349. CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 44, p. 1-25, abr./jun. 1956. Primeira parte, p. 17-18. SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. O serviço telefônico fixo e a reversão de bens. *In*: GUERRA, Sérgio (Coord.). *Temas de direito regulatório*. Rio de

destinados à execução dos serviços públicos concedidos, ainda que de propriedade do concessionário, estão afetados àquela finalidade. Por isso, não podem ser gravados ou alienados, sem prévia autorização do poder concedente"; e ainda diz: *"Ainda que não haja cláusula expressa nesse sentido, é da natureza da concessão de serviço público a proibição de gravar ou alienar os bens, sem que se manifeste, favoràvelmente, a Administração"*.

Por fim, vale dizer que, no passado, as concessionárias de serviço público gozavam da imunidade tributária dos entes federativos, ficando isentas dos impostos incidentes sobre os bens da concessão (notadamente dos impostos de importação incidentes sobre tais bens). Justificava-se esse privilégio argumentando que: **(i)** as concessionárias eram delegatárias do Poder Público[252]; e **(ii)** a medida era um meio para: **(a)** estimular investimentos nos setores de infraestrutura[253]; e **(b)** reduzir a tarifa dos serviços públicos – por definição, atividades essenciais para a sociedade[254]. Entretanto, essa disciplina não foi acolhida pelo ordem constitucional em vigor. De fato, a interpretação sistemática da CRFB/88, art. 150, VI, "a" e §§ 2.º, 3.º e 6.º, deixa claro que a imunidade tributária recíproca não se aplica às concessionárias de serviço público, bem como que qualquer isenção fiscal só pode ser concedida mediante lei especial. Assim sendo, podemos concluir que: **(i)** a imunidade tributária de bens, serviços e rendas dos entes públicos não alcança os bens privados reversíveis; e **(ii)** as concessionárias só estão isentas do recolhimento dos impostos incidentes sobre esses bens, se houver lei especial limitando o poder tributário do Estado no caso concreto, não sendo suficiente nem mesmo que a isenção esteja prevista, somente, no contrato de concessão[255].

Janeiro: Freitas Bastos, 2004. p. 135 e 143; e **(ii) Na doutrina estrangeira:** Na doutrina estrangeira, cf.: FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo.* 14. ed. Ciudad de México: Porrua, 1971. p. 261-262.

[252] Cf.: CRUZ, Alcides. *Direito Administrativo brasileiro*: exposição summaria e abreviada. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1914. p. 234. VASCONCELLOS, José Mattos de. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. v. 2, p. 133. CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949. v. 4, p. 402-403.

[253] Cf.: CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense, 1967. v. 3, p. 144.

[254] Cf.: MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Aspectos jurídico-administrativos da concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 26, p. 1-18, out./dez. 1951. p. 4-5. ÁLVARES, Walter Tolentino. *Instituições de Direito da Eletricidade.* Belo Horizonte. B. Álvares, 1962. v. 2, p. 473-474.

[255] A jurisprudência já reconheceu que a imunidade tributária recíproca não se estende aos bens privados reversíveis, e que as concessionárias de serviço público só gozam de isenção fiscal em relação aos tributos incidentes sobre esses bens, se houver lei especial nesse sentido. Com efeito, no recente julgamento do RE 1.170.302 AgR/TO, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal considerou *"inviável cogitar da extensão da imunidade tributária recíproca também em face da cobrança de ITBI, em benefício de empresa privada"*; e acrescentou: *"No caso, trata-se de pessoa jurídica de direito privado com claro objetivo de auferir lucro, ainda que preste serviço público. Assim, a imunidade recíproca não deve servir de instrumento para a geração de riquezas incorporáveis ao patrimônio da concessionária"* (STF, RE 1.170.302 AgR/TO, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Edson Fachin, j. 06/09/2019). De outra parte, no julgamento do RE 25.916/MG, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal afirmou que, *"*[d]*e regra, o*

Sobre o ponto, vale confrontar as lições de **Fernando Viriato de Miranda Carvalho**[256], para quem *"*[o]*s serviços de portos, como federaes que são, estão, por sua natureza, isentos de quaesquer impostos"*; e acrescenta: *"Alguns contractos conteem explicitamente essa vantagem, outros não alludem a ella, mas o dispositivo é geral e comprehende todos os serviços federaes, quer a União os execute directamente, quer por intermedio de concessionarios"*; e de **Diogenes Gasparini**[257], para quem *"*[o] *privilégio conferido ao concessionário de serviço público para a execução e exploração de um serviço público não o torna, de regra, isento ou imune ao direito de tributar da Administração Pública concedente"*; e continua: *"Destarte, se, pela lei, não estiver inibida a sua competência tributária, a ela se subsume o concessionário, que, pelos mesmos motivos, está obrigado a atender às imposições tributárias das demais pessoas estatais"*; e arremata: *"Os concessionários de serviço público não são alcançados pela imunidade recíproca prevista no art. 150, VI, 'a', da Constituição Federal, conforme inteligência em sentido contrário extraída do § 2.º, desse artigo".*

9.4 Determinação dos bens reversíveis

A legislação sobre concessão de serviço público estabelece que: **(i)** os editais de licitação e os contratos de concessão devem indicar os bens reversíveis; **(ii)** as concessionárias são obrigadas a manter atualizado o inventário dos bens da concessão; e **(iii)** ao final concessão, o Poder Concedente deve proceder ao levantamento dos bens reversíveis, podendo recusar a reversibilidade dos bens da concessão que sejam desnecessários para garantir a continuidade do serviço público. Exemplo: no Setor Portuário:

---

só serviço público concedido não goza de isenção tributária. Goza-o, porem, por exceção, se lei especial, do Poder concedente outorga a intributabilidade. Tal ocorre, na espécie, na forma do disposto no art. 1º do Dec. 2.281, de 5 de junho de 1940" (STF, RE 25.916, Órgão Julgador: Primeira Turma, Relator(a): Ministro Ribeiro da Costa, j. 23/09/1954). Em sentido contrário: STF, RE 1.328.250 AgR-ED, Órgão Julgador: Relator(a): Ministro Roberto Barroso, j. 11/10/2021.

256 CARVALHO, Fernando Viriato de Miranda. *Estudo de portos no Brasil*: ensaio. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1930. p. 490. Cf., ainda: MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. Direito e legislação sobre melhoramento dos portos nacionaes e serviço das empresas ou companhias das docas. *O Direito*, Rio de Janeiro, ano 30, v. 87, p. 5-22, 185-209, 385-412 e 529-571, jan./abr. 1902. p. 546-547. CRUZ, Alcides. *Direito Administrativo brasileiro*: exposição summaria e abreviada. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1914. p. 234. VASCONCELLOS, José Mattos de. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. v. 2, p. 44 e 133. BRAGA, Odilon. Serviços públicos concedidos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 8, p. 18-44, abr./jun. 1947. Segunda parte, p. 41.

257 GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 444. Cf., ainda: CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 45, p. 22-46, jul./set. 1956. Segunda parte, p. 32-33. ANDRADE, Luciano Benévolo. *Curso moderno de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1975. p. 81.

(i) a Lei 12.815/13 estabelece, em seu art. 5.º, VIII, que, dentre outras, *"*[s]*ão essenciais aos contratos de concessão as cláusulas relativas:* [...] *VIII - à reversão de bens"*;

(ii) o Decreto 8.033/13 dispõe, em seu art. 8.º, V, que *"*[o] *edital* [...] *disporá sobre:* [...] *V - a relação dos bens afetos ao arrendamento ou à concessão"*; e

(iii) a Resolução Antaq 5.010/16 prevê: **(a)** em seu art. 31, que *"*[a]*s autoridades portuárias e as arrendatárias deverão manter permanentemente atualizados os cadastros e controles da propriedade e guarda dos bens reversíveis"*; **(b)** em seu art. 32, § 3.º, que, *"*[n]*a ocasião da reversão, a ANTAQ poderá recomendar a não-reversibilidade de bens que não estiverem em plenas condições de uso"*; **(c)** em seu art. 33, que *"*[c]*abe à ANTAQ a análise e a classificação dos bens da União quanto a sua reversibilidade, conforme norma específica"*; e **(d)** em seu art. 33, par. ún., que *"*[a] *reversão e a liquidação de bens da União será efetivada pelo Poder Concedente, devendo, para tanto, a ANTAQ proceder com a entrega de Parecer Técnico contendo avaliação patrimonial resumida, lista definitiva de bens a serem revertidos, e os resultados do cálculo financeiro para pagamento de indenização, quando couber"*.

Conjugando as prescrições supracitadas, concluímos que o Poder Concedente deve determinar os bens reversíveis com base na lista de bens reversíveis constante dos editais de licitação e/ou dos contratos de concessão, servindo-se, ainda, para tanto, do inventário dos bens da concessão elaborado pelas concessionárias de serviço público; mas, ao fazê-lo, ele pode, diante das circunstâncias do caso concreto, e à luz do princípio da continuidade do serviço público (discricionariamente, portanto), recusar a reversibilidade dos bens indicados nesses documentos que sejam desnecessários para garantir a continuidade do serviço público – por exemplo: um projeto executivo não finalizado ou uma instalação executada em desacordo com o contrato de concessão[258e259].

[258] Neste momento, cabe a pergunta: se o edital de licitação e o contrato de concessão não indicarem os bens reversíveis, e se a concessionária de serviço público não elaborar ou não mantiver atualizado o inventário dos bens da concessão, como deve proceder o Poder Concedente? Nesse caso, parece-nos que o Poder Concedente deve considerar reversíveis todos os bens da concessão que sejam necessários para garantir a continuidade do serviço público, mas apenas esses. Com efeito, embora a margem de discricionariedade para a determinação dos bens reversíveis aumente consideravelmente na hipótese sob análise, a finalidade da reversão continua a mesma. Sobre o ponto, **Themístocles Brandão Cavalcanti** ensina que *"*[a] *boa doutrina*

A propósito, a jurisprudência já reconheceu a importância da lista de bens reversíveis e do inventário dos bens da concessão para a determinação dos bens que passarão ao patrimônio jurídico do Poder Concedente ao final da concessão.

Com efeito, no julgamento do TC 019.724/2015-2[260], que tratou do acompanhamento do primeiro estágio do processo de subconcessão da Ferrovia Norte-Sul Tramo Central (FNSTC), o Plenário do Tribunal de Contas da União afirmou que: **(i)** o *"levantamento"* dos bens públicos a serem transferidos à concessionária para a prestação do serviço público deve ser realizado *"previamente"* à publicação do edital de licitação; **(ii)** o objetivo desse levantamento é evitar a *"confusão patrimonial"* entre os bens reversíveis do Poder Concedente e da concessionária de serviço público, orientando a *"devolução e/ou indenizações futuras"*; **(iii)** no caso concreto, a minuta de contrato submetida à Corte de Contas estabelecia que a própria *"subconcessionária"* deveria realizar, após a celebração do contrato de subconcessão, o levantamento dos bens públicos que lhe houvessem sido transferidos para a prestação do serviço público; **(iv)** a elaboração do levantamento de bens pela própria subconcessionária de serviço público, após a celebração do contrato de subconcessão, apresentava *"grande potencial de conflito de interesses"* (*"risco moral"*) entre

---

em matéria de reversão é que se devem aplicar as normas contratuais e obedecer a discriminação dos bens reversíveis que devem constar de suas cláusulas"; mas adverte: *"No silêncio do contrato quanto à referência aos bens que devem reverter, o princípio é de que sòmente aquêles utilizados no serviço e necessários à sua continuidade devem passar para o Poder Concedente, a fim de que êste possa continuar a explorar o serviço"*; e arremata: *"Não se justifica a reversão de outros bens, porque a reversão não representa a devolução de bens pertencentes ao Estado e em poder do concessionário, mas a necessidade da continuidade do serviço. Isto porque êsses bens são do concessionário, com ressalva da obrigação de reversão dos bens necessários ao serviço"* (CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Serviço público – reversão de bens. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 102, p. 453-462, out./dez. 1970. p. 456-457). Cf., ainda: LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. *O direito à informação e as concessões de rádio e televisão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 128-129. MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo.* 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 322.

259 Neste momento, cabe, ainda, outra pergunta: se um bem da concessionária necessário para garantir a continuidade do serviço público não estiver arrolado, nem na lista de bens reversíveis constante do edital de licitação e/ou do contrato de concessão, nem no inventário dos bens da concessão, ele pode ser considerado um bem reversível? A nosso sentir, sim. Afinal, a estrela polar em matéria de reversão é, sempre, o princípio da continuidade do serviço público, de modo que, se o bem em questão é necessário para tal finalidade, ele não só pode, como deve ser considerado um bem reversível. A respeito, **Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda[259]** leciona que *"*[o] *critério único* [para a determinação dos bens reversíveis] *é o da destinação, de jeito que há regra jurídica não-escrita, de natureza dispositiva, que se pode formular: Se foi estipulada a reversão, compreende ela todos os bens destinados às instalações da emprêsa e ao seu funcionamento"* (MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Parecer sôbre bens reversíveis e bens irreversíveis das emprêsas concessionárias de serviços ao público. *In*: MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Questões Forenses*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958. v. 4, Parecer n. 195, p. 319). Cf., ainda: AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei de. *Concessão de serviços públicos*: [...]. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 100. PEREIRA, Adilson Neri. Controle sobre bens reversíveis nas parcerias público-privadas. *Revista Brasileira de Infraestrutura*, Belo Horizonte, ano 7, n. 14, p. 75-95, jul./dez. 2018. p. 89.

260 TCU, TC 026.071/2017-7, Acórdão 2.195/18, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Bruno Dantas, j. 19/09/2018.

o Poder Concedente e a subconcessionária; e **(v)** por isso, o próprio Poder Concedente (mais precisamente a subconcedente, a *"Valec"*) deveria realizar o referido inventário, fazendo com que este constasse como um dos *"anexos"* do edital de licitação.

No julgamento do TC 034.023/2010-0[261], que tratou do acompanhamento do processo de concessão do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante/RN (Asga), o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a manifestação da área técnica da Corte, primeiro, asseverou que *"a concessão pode ser extinta a qualquer momento"*; que, *"*[p]*ortanto, o Poder Concedente deve ter condições de, a qualquer momento, identificar esses bens"* – ou seja, os bens reversíveis; e que, *"*[p]*ara tanto, é imprescindível que disponha de lista atualizada dos bens reversíveis, e que esses bens só possam ser alienados com autorização da agência reguladora"*. E, em seguida, determinou que a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) incluísse, na minuta de contrato que acompanharia o edital de licitação do Asga, cláusula contratual destinada a exigir que a concessionária de serviço público: **(i)** *"mantenha inventário atualizado de todos os bens reversíveis da concessão"*; e **(ii)** *"solicite autorização do Poder Concedente para se desfazer dos ativos considerados reversíveis"*.

E, no julgamento do TC 024.646/2014-8[262], que avaliou a atuação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), no período de 1998 a 2014, no que concerne à regulamentação e à fiscalização dos bens reversíveis das concessionárias do serviço público de telefonia fixa comutada (STFC), o Plenário do Tribunal de Contas da União, primeiro, afirmou que: **(i)** os contratos de concessão descumpriram a obrigação de indicar os bens reversíveis existentes no momento da outorga; **(ii)** a Anatel descumpriu a obrigação de fiscalizar os bens reversíveis ao longo da concessão; e **(iii)** as concessionárias de serviço público descumpriram a obrigação de prestar conta dos bens reversíveis à Anatel. E, em seguida, concluiu que *"a Anatel não possui conhecimentos básicos, com o mínimo de segurança, dos bens reversíveis existentes em 1998; dos bens reversíveis adquiridos desde então; da parcela não amortizada destes; do valor auferido com alienações, desvinculações, onerações e substituições; e dos bens hoje imprescindíveis à prestação do serviço"*; e, *"*[s]*em saber quais são, onde estão e qual o valor de aquisição dos bens reversíveis, nem conhecer o histórico de mutações desses bens, não há como aferir as informações prestadas pelas*

[261] TCU, TC 034.023/2010-0, Acórdão 939/11, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Valmir Campelo, j. 13/04/2011.
[262] TCU, TC 024.646/2014-8, Acórdão 2.142/19, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Walton Alencar Rodrigues, j. 11/09/2019.

concessionárias por ocasião da análise de eventuais pedidos de indenização por bens reversíveis não amortizados".

Por sua vez, a doutrina também reconhece que o Poder Concedente deve determinar os bens reversíveis com base nos bens listados no edital de licitação, no contrato de concessão e no inventário de bens, podendo recusar a reversibilidade dos bens desnecessários para garantir a continuidade do serviço público ao final da concessão.

De fato, **Marçal Justen Filho**[263] ensina que *"*[a] *identificação dos bens reversíveis faz-se a partir das regras contidas no edital e no contrato. A lei insiste na obrigatoriedade de determinação prévia dos bens que, ao final da concessão, reverterão ao poder concedente"*; e acrescenta: *"Como dito, o problema da reversão de bens será muito minorado, se o edital for minucioso sobre o tema e o instrumento contratual identificar, com precisão, os bens reversíveis".* E **Flávio Henrique Unes Pereira, Marilda de Paula Silveira e Bruna Rodrigues Colombarolli**[264] lecionam que, *"*[a]*cerca dela* [ou seja, da lista de bens reversíveis], *deve-se esclarecer que nem todos os bens de titularidade do particular serão considerados como reversíveis, mas apenas aqueles indispensáveis à prestação do serviço delegado. Trata-se, portanto, de condição fática do bem"*; e arrematam: *"Diante de tais premissas, é possível chegar a duas conclusões parciais: (a) a condição de reversível depende da demonstração in concreto da indispensabilidade do bem para a prestação do serviço público; (b) o bem que primitivamente foi considerado reversível, mas deixou de ser utilizado na prestação do serviço ou fora substituído por outro, perde sobredita condição"*[265].

---

263 JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 570 e 572. Cf., ainda: Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 690 e 721-722.

264 PEREIRA, Flávio Henrique Unes; SILVEIRA, Marilda de Paula; COLOMBAROLLI, Bruna Rodrigues. A identificação dos bens reversíveis: do ato ao processo administrativo. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 14, n. 165, p. 38-44, nov. 2014. p. 39-40.

265 Sobre a importância da indicação dos bens reversíveis pelo edital de licitação e/ou pelo contrato de concessão de serviço público, cf.: **(i) Na doutrina nacional:** LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. *O direito à informação e as concessões de rádio e televisão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 128-129. MUKAI, Toshio. *Concessões e permissões de serviços públicos*: [...]. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 59. Idem. *Direito Administrativo sistematizado.* São Paulo: Saraiva, 1999. p. 467-468. GUERRA, Sérgio. A reversibilidade de bens nas concessões de serviços públicos. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 2, n. 8 out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12792>. Acesso em 22 mar. 2021. p. 5. Idem. Bens reversíveis nas concessões de serviços públicos. *Migalhas*, 17 set. 2004. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/depeso/7029/os-bens-reversiveis-nas-concessoes-de-servicos-publicos>. Acesso em 11 mai. 2021. p. 2, 4 e 6. Idem. Bens reversíveis nas concessões. *Direito do Estado*, n. 242, 25 ago. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/sergio-guerra/bens-reversiveis-nas-concessoes>. Acesso em 13 abr. 2021. p. 1; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** RICHER, Laurent; LICHÈRE, François. *Droit des contrats administratifs*. 10. éd. Paris: LGDJ, 2016. p. 640; e **(b) Na**

Por fim, vale dizer que, no exercício de suas competências, o Poder Concedente pode requerer às concessionárias de serviço público quaisquer documentos necessários para verificar a consistência do inventário dos bens da concessão, bem como realizar inspeções e auditorias com a mesma finalidade (Lei 8.987/95, art. 29, I; e 31, V; e Lei 11.079/03, art. 3.º, *caput* e § 1.º).

9.5 Competências do Poder Concedente relacionadas aos bens reversíveis

O Poder Concedente possui diversas competências relacionadas aos bens reversíveis, exercíveis ao longo da concessão ou ao final dela.

Vejamos quais são as principais.

9.5.1 Competências ao longo da concessão

Ao longo da concessão, as principais competências do Poder Concedente relacionadas aos bens reversíveis são:

(i) outorgar às concessionárias o direito de uso dos bens públicos necessários à prestação do serviço público, alterando os termos dessa outorga ou extinguindo-a, de acordo com o interesse público, com ou sem indenização, conforme o caso. Exemplo: no Setor de Telefonia, outorgar o direito de uso dos recursos de órbita e das radiofrequências do espectro eletromagnético, alterar os termos dessa outorga ou extingui-la (Lei 9.472/97, art. 19, VIII e IX; 83; 157; 160; 161; 163; 169; e 172; e Decreto 2.338/97, art. 16, IX e X; e 46, VII)[266];

Espanha: ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo.* Buenos Aires: La Ley, 2006. v. 1, p. 766.

[266] A propósito, **Roger Bonnard** ensina que, *"*[p]*our certains services publics – et il en est ainsi notamment pour les chemins de fer concédés – parmi les prestations de l'administration concédante, on trouve la mise à la disposition du concessionnaire de certains dépendances du domaine public; par exemple, pour les chemins de fer, les terrains sur lesquels sont établies les voies ferrées. Ces dépendances du domaine, parce qu'elles sont ainsi affectées à une entreprise qui est un service public, continuent à faire partie du domaine public. Il s'agit donc pour le concessionnaire d'une occupation privative du domaine public"*; e continua: *"Il* [leia-se: o concessionário de serviço público] *n'a pas un droit absolu au maintien de cette affectation. L'autorité concedante, qui a apprécié discrétionnairement l'opportunité de l'affectation, a le même pouvoir discrétionnaire pour apprécier l'opportunité la désaffectation. Seulement, si la désaffectation porte atteinte à la situation individuelle du concessionnaire, c'est-à-dire lui cause un dommage qui rompt l'équilibre financier de la concession, il aura droit à une indemnité à raison du dommage que lui cause la désaffectation"* (BONNARD, Roger. *Précis de Droit Administratif*. Paris: Recueil Sirey, 1935. p. 557-559).

(ii) receber de volta os bens públicos transferidos às concessionárias que se tornarem desnecessários para a prestação do serviço público. Exemplo: no Setor de Radiodifusão, receber de volta os canais utilizados para transmissão analógica que se tornarem desnecessários à prestação do serviço de radiodifusão de sons e imagens após o início da transmissão digital (Decreto 5.820/06, art. 10, § 2.º);

(iii) cobrar das concessionárias o preço eventualmente devido em razão do uso dos bens públicos que lhes foram transferidos para a prestação do serviço público – bem como também eventualmente outros valores relativos a tais bens. Exemplo: no Setor Elétrico, cobrar: **(a)** o preço pelo uso dos recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, devido à União Federal (Leis 9.433/97, art. 5.º, IV; 12, IV; 20; e 44, III; e 9.984/00, art. 4.º, VIII e IX; e Decreto 10.639/21, art. 2.º, VII e VIII), e a compensação financeira pelo uso desses recursos hídricos, devida à União Federal, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme o caso (Leis 7.990/89, art. 1.º; 8.001/90, art. 1.º; e 9.648/98, art. 17); e **(b)** a chamada *"quota anual de reversão"* (Lei 5.655/71, art. 4.º)[267e268];

Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949. v. 4, p. 398. FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Contratos administrativos.* São Paulo: Saraiva, 1981. p. 222. LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 194. SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização, privatização, concessões e terceirizações*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2000. p. 156. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 435; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** VEDEL, Georges; DEVOLVÉ, Pierre. *Droit Administratif*. 12. éd. Paris: PUF, 1992. t. 1, p. 415; **(b) Na Suíça:** FLEINER, Fritz. *Instituciones de Derecho Administrativo.* Barcelona: Labor. 1933. p. 283; **(c) Em Portugal:** CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo.* 10. ed. 8. reimpr. Coimbra: Almedina, 2005. v. 2, p. 1116-1117; **(d) No Chile:** VERGARA, Ariel Gonzalez. *La concesión, acto administrativo creador de derechos.* Santiago: Jurídica de Chile, 1965. p. 83; e **(e) No Uruguai:** LASO, Enrique Sayagués. *Tratado de Derecho Administrativo.* 9. ed. Montevideo: FCU, 2010. v. 2, p. 16, 18, 34 e 36-37.

[267] No julgamento do REsp 1.904.495/PR, que tratou dos bens reversíveis de concessionária do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros do Município de Curitiba/PR, a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, primeiro, relatou que: **(i)** a Expresso Azul Ltda. interpôs recurso especial contra o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná que indeferira o pedido de indenização da empresa; e **(ii)** nas razões recursais, a Expresso Azul alegou que: **(a)** vencera licitação pública para a outorga do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros no Município de Curitiba; **(b)** pagara cerca de R$ 75 milhões ao Poder Concedente a título de valor de outorga; **(c)** desse montante, cerca de R$ 4 milhões destinavam-se, segundo o edital de licitação, à aquisição, pelo Poder Concedente, dos bens reversíveis (notadamente os ônibus) das antigas permissionárias do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros do Município, bens que deveriam ser entregues, ainda segundo o edital de licitação, à nova concessionária para a prestação do referido serviço público; **(d)** todavia, o Poder Concedente descumprira sua obrigação, pois as antigas permissionárias se negaram a vender seus ônibus; e **(e)** o Poder Concedente ainda se negara a restituir o valor mencionado no item (c) acima à Expresso Azul – que se viu forçada a adquirir todos os bens necessários à prestação do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros com recursos próprios. E, em seguida, a Corte Superior deu provimento ao recurso especial sob o argumento de que restara caracterizado o *"evidente enriquecimento ilícito"* do Poder Concedente (representado pela Urbanização de Curitiba S/A – URBS), uma vez que *"a URBS foi remunerada para adotar determinada providência (a entrega dos bens reversíveis),*

(iv) regular quaisquer aspectos relacionados aos bens reversíveis, decidindo, no âmbito administrativo, sobre a interpretação das disposições legais, regulamentares e contratuais em vigor, bem assim sobre os casos omissos. Exemplo: no Setor de Saneamento Básico, editar normas de regulação sobre todos os aspectos dos serviços de saneamento (Lei 11.445/07, art. 23 e 25-A; e Decreto 7.217/10, art. 30), decidindo, no âmbito administrativo, sobre a interpretação da legislação setorial e os casos omissos (Lei 11.445/07, art. 25, § 2.º; e Decreto 7.217/10, art. 27, par. ún.), notadamente sobre: **(a)** a construção, operação e manutenção dos sistemas de saneamento básico (Lei 11.445/07, art. 23, II; e Decreto 7.217/10, art. 30, II, "c"); **(b)** o sistema contábil e o respectivo plano de contas das concessionárias de serviço público (Lei 11.445/07, art. 23, VIII; e Decreto 7.217/10, art. 30, II, "i" e § 2.º); e **(c)** os mecanismos de informação, auditoria e certificação relacionados ao serviço de saneamento básico (Lei 11.445/07, art. 23, VIII; e 25; e Decreto 7.217/10, art. 30, II, "i" e § 2.º)[269e270];

---

não a realizou e permanece na posse do dinheiro pago pela recorrente, negando-se a devolvê-lo" (STJ, REsp 1.904.495/PR, Órgão Julgador: Primeira Turma, Relator(a): Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, j. 07/12/2020).

268 Sobre o ponto, **Marcos Juruena Villela Souto** leciona que *"*[o] *contrato de concessão ou instrumento a ele acessório seria a sede adequada para a fixação do valor pela remuneração pela venda ou uso do patrimônio* [transferido, pelo Poder Concedente, à concessionária para a prestação do serviço público]*"*; e acrescenta: *"Tal decisão deve levar em conta a necessidade de obrigar, ou não, o concessionário a fazer investimento no patrimônio imobilizado. Isto porque, se o investimento deve ser remunerado pela tarifa, pode tornar tal prestação elevada demais para o usuário"* (SOUTO, Marcos Juruena Villela. Parecer n. 02/2000 - Bens vinculados à prestação de serviço público. Natureza da transferência da posse. Não houve desapossamento forçado dos bens do METRÔ pelo Estado, nem, tampouco, qualquer remuneração pela utilização dos bens na concessão, os quais continuam sob a titularidade da empresa estatal. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 54, p. 384-389, 2001. p. 386).

269 No julgamento do Agravo Cível n.º 1.073, que tratou da fiscalização contábil da Companhia das Docas de Santos pela União Federal (Poder Concedente), o Supremo Tribunal Federal firmou a tese de que *"*[q]*uaesquer que sejam os favores e direitos reconhecidos ao concessionario, todos elles são outorgados em vista do bem publico; conseguintemente, se entendem, sempre, regulados e fiscalizados pelo poder concedente"*. E a Corte Suprema ainda deixou dito que: **(i)** *"entre as qualidades, inherentes, inseparáveis do poder publico, é proeminente a de regular e fiscalizar a cousa publica, os serviços desta natureza e, notadamente, o exercicio dos direitos ou funções de caracter publico pelos individuos privados"*; **(ii)** *"o direito de regular e fiscalizar 'do modo, como e quando fôr mais conveniente' o exercicio dos direitos de poder publico, conferidos á concessionaria para exercel-os, dentro dos limites marcados, e para os fins indicados, não precisa estar expresso em nenhuma clausula da concessão ou contracto"*; e **(iii)** *"o limite desta fiscalização ou regulamentação está apenas em que por elles não se pretenda offender á substancia dos favores ou os direitos concedidos para o fim da exploração"* (STF, Agravo Cível n. 1.073, Relator(a): Ministro Amaro Cavalcanti, j. 26/08/1908).

270 A respeito, **Hely Lopes Meirelles** ensina que *"*[a] *regulamentação dos serviços concedidos compete, inegavelmente, ao Poder Público, consoante doutrina pátria e estrangeira, por determinação constitucional (art. 175, parágrafo único, I) e legal (Lei 8.987, de 1995, art. 29, I)"*; e continua: *"Nessa conformidade, entende-se, sempre, reservado ao concedente o poder de regulamentar e controlar a atuação do concessionário, desde a organização da empresa até sua situação econômica e financeira, seus lucros, o modo e a técnica da execução dos serviços, bem como fixar as tarifas em limites razoáveis e equitativos para a empresa e os usuários"* (MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo.* 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 314). E **José Luiz de Anhaia Mello** leciona que*"*[é] *preciso distinguir claramente a*

(v) disciplinar o compartilhamento compulsório dos bens reversíveis com terceiros (prestadores de serviço público ou não), dirimindo, administrativamente, eventuais conflitos entre os interessados. Exemplo: no Setor de Telefonia: **(a)** regular: **(aa)** a interconexão entre as redes de telecomunicações (Lei 9.472/97, art. 93, XII; 146, I; 147; 150; e 153; e Decreto 2.338/97, art. 16, XVIII; e 17, XXII e XXV); e **(ab)** o compartilhamento da infraestrutura de suporte às redes de telecomunicações, entre as concessionárias dos serviços de telecomunicações ou entre estas e terceiros – prestadores de serviço público ou não (Leis 9.472/97, art. 73, 154 e 155; e 13.116/15, art. 14, *caput* e § 2.º; e Decreto 2.338/97, art. 16, XVIII e XXXI; e 17, XXVI, XXVII e XXX); e **(b)** compor, administrativamente, os conflitos entre os interessados (Lei 9.472/97, art. 19, XVII; e 153, § 2.º; e Decreto 2.338/97, art. 16, XVIII; e 32)[271];

---

regulamentação geral das indústrias, do contrôle sôbre os serviços de utilidade pública. Pelo poder de polícia, o Estado regulamenta qualquer atividade. Essa regulamentação diz respeito à segurança, higiêne, condições gerais de trabalho, bem estar do público; interêsse social, enfim. [...] *Mas a regulamentação dos serviços de utilidade pública é muito diferente; muito mais intensa e extensa. É o direito de contrôle da própria organização e condução da empresa, the right to control the very organization and conduct of the enterprise, diz Bauer. É o direito de fixar os standards de serviço, as tarifas a cobrar, os lucros que podem ser realizados, a estrutura financeira, os métodos de contabilidade das emprêsas. Por que isto? Porque essas emprêsas desempenham funções públicas ou quasi-públicas e têm consequênte obrigação legal e moral de se submeter a êsse contróle, a bem do interesse público"* (MELLO, José Luiz de Anhaia. *problema económico dos serviços de utilidade pública.* São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 1940. p. 29). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** ÁLVARES, Walter Tolentino. *Instituições de Direito da Eletricidade.* Belo Horizonte. B. Álvares, 1962. v. 2, p. 395-396. ALVES, Alaôr Caffé. *Saneamento básico*: concessões, permissões e convênios públicos. Bauru: Edipro, 1998. p. 94. AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei de. *Concessão de serviços públicos*: [...]. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 115. FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de Direito Administrativo positivo*. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 393; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** COMTE, Philippe. *Essai d'une théorie d'ensemble de la concession de service public*: [...]. Paris: Recueil Sirey, 1934. p. 69; **(b) Na Itália:** ZANOBINI, Guido. L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici. *In*: ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Primo trattato completo di Diritto Amministrativo italiano*. Milano: Società Editrice Libraria, 1935. v. 2, parte 3, p. 474-476; **(c) Espanha:** ALBI, Fernando. *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales.* Madrid: Aguilar, 1960. p. 32; **(d) Em Portugal:** CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo.* 10. ed. 8. reimpr. Coimbra: Almedina, 2005. v. 2, p. 1073-1075 e 1110; e **(e) Na Argentina:** BIELSA. Rafael. Algunos principios de Derecho sobre concesiones de servicios públicos. *In*: BIELSA, Rafael. *Estudios de Derecho Público.* Buenos Aires: Depalma, 1950. t. 1, Derecho Administrativo, § 23, p. 613.

[271] A propósito, **Fernando Herren Aguillar** ensina que *"*[o]*s serviços públicos prestados em rede, por exemplo, telecomunicações, fornecimento de energia elétrica, transporte ferroviário, correios, entre outros, dependem de uma infraestrutura física e logística complexa, custosa e dificilmente duplicável. Essa circunstância tem impacto direto sobre a liberdade de concorrência, pois o detentor da rede física tende a constituir um monopólio natural, excluindo os demais concorrentes do mercado. Somente pode haver, portanto, um regime de competição livre na exploração de serviços públicos estruturados em rede, na medida em que o acesso a essa infraestrutura seja assegurado pelo Estado, por meio de mecanismos de controle jurídico da gestão da infraestrutura"* (AGUILLAR, Fernando Herren. *Serviços públicos*: [...]. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 44). Cf., ainda: SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização, privatização, concessões e terceirizações*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2000. p. 155-156. GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *O serviço público e a Constituição brasileira de 1988.* São Paulo: Malheiros, 2003. p. 330-335. GRAU, Eros Roberto. Contrato de concessão: propriedade de bens públicos, encerramento do contrato e o artigo 884 do Código Civil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 261, p. 33-46, set./dez. 2012. p. 37-38. BARATIERI, Noel Antônio. *Serviço público na Constituição Federal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 69-70.

(vi) fiscalizar, com a cooperação dos usuários, todos os aspectos relacionados aos bens reversíveis, podendo, ainda, nesse contexto: **(a)** ordenar a imediata suspenção e correção das atividades desenvolvidas em desacordo com o contrato de concessão; e **(b)** arrecadar a taxa de fiscalização que lhe seja eventualmente devida. Exemplo: no Setor Florestal, fiscalizar todos os aspectos relacionados aos bens reversíveis (Lei 11.284/06, art. 53, VI; e Decreto 6.063/07, art. 52, X), notadamente: **(a)** monitorar as instalações e equipamentos utilizados na execução do manejo florestal sustentável (Lei 11.284/06, art. 30, XIII); **(b)** ter, a qualquer tempo, amplo acesso aos bens reversíveis da unidade de manejo, bem assim à documentação necessária ao exercício da fiscalização (Lei 11.284/06, art. 31, XVI); **(c)** solicitar quaisquer dados de natureza operacional, contábil, econômico-financeira etc. relativos à concessão (Lei 11.284/06, art. 30, § 1.º; e 31, XVI); **(d)** tomar, periodicamente, as contas das concessionárias (Lei 11.284/06, art. 30, XVIII e § 1.º); e **(e)** determinar a correção das irregularidades verificadas durante a fiscalização, suspendendo as atividades desenvolvidas em desacordo com o contrato de concessão (Lei 11.284/06, art. 30, § 2.º; e Decreto 6.063/07, art. 51)[272e273];

---

[272] A jurisprudência já reconheceu a importância da fiscalização dos bens reversíveis pelo Poder Concedente. Com efeito, no julgamento do TC 027.750/2011-6, que analisou a prestação de contas anual da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), referente ao exercício de 2010, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte, julgou regulares as contas dos gestores (com ou sem ressalva, conforme o caso), mas deixou registrado que: **(i) Importância da fiscalização técnica da concessão: (a)** dos *"cerca de 28.000km"* de linhas férreas concedidas, *"apenas 10.000km, aproximadamente"*, se encontravam em operação comercial; **(b)** o restante, que equivale a *"cerca de dois terços"* da malha concedida, não apresentava tráfego de trens, porque as concessionárias do serviço ferroviário simplesmente *"desprezaram as regras do contrato no sentido de não ter mantido o funcionamento e a conservação desses bens"*; e **(c)** *"não existiriam tantos trechos em desuso ou mesmo em condições precárias de conservação se, desde a sua criação, a ANTT tivesse cumprido a sua obrigação de fiscalizar o patrimônio público sob regulação"*; e **(ii) Importância da fiscalização contábil da concessão: (a)** a ANTT não estava fiscalizando, adequadamente, os valores lançados pelas concessionárias do serviço ferroviário em seus registros contábeis a título de *"investimento"*; e **(b)** agindo assim, a Agência Reguladora colocava a *"União"* e os *"usuários"* em posição de *"vulnerabilidade"*: **(ba)** estes, porque ficavam expostos ao *"risco de pagamento de tarifas mais caras"* ao longo da concessão – já que a *"tarifa"* remunera os *"custos de depreciação"*, que estão *"diretamente relacionados"* aos valores lançados pelas concessionárias a título de *"investimento"*; e **(bb)** aquela, porquanto ficava exposta ao *"risco de pagar, no futuro, indenizações, pelos bens considerados reversíveis, em valores muito superiores aos efetivamente gastos pelas concessionárias"* – uma vez que a *"indenização"* devida em razão da reversão é calculada com base nos valores lançados pelas concessionárias a título de *"investimentos"* em bens reversíveis (TCU, TC 027.750/2011-6, Acórdão 603/15, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Raimundo Carreiro, j. 25/03/2015).

[273] Sobre o ponto, **José Xavier Carvalho de Mendonça** leciona que, *"*[d]*urante a execução das obras, e emquanto durar o prazo da concessão, a Administração exerce o direito de fiscalisação, por intermedio de agentes de sua confiança"*; e continua: *"A fiscalisação por parte da Administração visa, especialmente, o cumprimento exacto das clausulas e condições impostas ao concessionario"*; e prossegue: *"O concessionario é obrigado a tolerar, e mesmo a proporcionar ao fiscal todas as facilidades para que este possa bem desempenhar as suas funções"*; e arremata: *"Em todos os contratos de obras de melhoramento*

(vii) autorizar a alienação dos bens reversíveis. Exemplo: no Setor de Telefonia, autorizar, prévia e expressamente: **(a)** a transferência da autorização de uso de radiofrequências entre prestadores de serviços de telecomunicações (Lei 9.472/97, art. 163, §§ 4.º e 5.º; e Decreto 2.338/97, art. 35, VII); e **(b)** a alienação, desvinculação ou substituição dos bens vinculados ao serviço público (Lei 9.472/97, art. 101; e Resolução Anatel 744/21, art. 11);

(viii) autorizar a oneração dos bens reversíveis. Exemplo: no Setor Rodoviário, autorizar, prévia e expressamente, a constituição de garantia sobre os bens reversíveis, após a adesão da concessionária de serviço público ao processo de relicitação da concessão (Decreto 9.957/19, art. 8.º, XI, "d");

(ix) autorizar a realização de investimentos em bens reversíveis não previstos no edital de licitação e/ou no contrato de concessão, sob pena de os investimentos realizados sem autorização prévia não serem indenizados ao final da concessão. Exemplo: no Setor Ferroviário, autorizar, previamente, a realização de investimentos em novos trechos ou remais ferroviários, sendo certo que investimentos realizados por conta e risco da concessionária não gerarão indenização por ocasião do término do contrato (Leis 10.233/01, art. 24, IX; e 13.448/17, art. 27, § 3.º; e Decreto 4.130/02, art. 3.º, XI)[274];

---

dos portos, tem a Administração exigido que os concessionarios entrem, para os cofres públicos, em períodos certos, com a quantia necessária para a fiscalisação. As despesas da fiscalisação correm, assim, por conta dos concessionarios" (MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. Direito e legislação sobre melhoramento dos portos nacionaes e serviço das empresas ou companhias das docas. *O Direito*, Rio de Janeiro, ano 30, v. 87, p. 5-22, 185-209, 385-412 e 529-571, jan./abr. 1902. p. 565-566). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** VASCONCELLOS, José Mattos de. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. v. 2, p. 113 e 133. CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949. v. 4, p. 37 e 364-365. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e Administração indireta*. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 39. MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo.* 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 318-319; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** WALINE, Marcel. *Traité élémentaire de Droit Administratif*. 6. éd. Paris: Recueil Sirey, 1950. p. 384-385; **(b) Na Alemanha:** MAYER, Otto. *Derecho Administrativo alemán.* 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1982. t. 4, p. 166-169; **(c) Na Espanha:** OVIEDO, Carlos Garcia. *Derecho Administrativo.* 3. ed. Madrid: Eisa, 1951. p. 109-110 e 183; **(d) Em Portugal:** AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de Direito Administrativo.* 2. ed. Coimbra: Almedina, 2011. v. 2, p. 624-625; e **(e) Na Argentina:** BIELSA. Rafael. *Derecho Administrativo.* 6. ed. Buenos Aires: La Ley, 1964. t. 2, p. 274 e 285-290.

[274] O Tribunal de Contas da União possui precedentes importantes sobre o ponto, notadamente no Setor Portuário. Apresentamo-los em ordem cronológica:

1.º) No julgamento do TC 011.480/2014-9, que analisou representação contra irregularidades no arrendamento de terminais de combustíveis nos Portos de Vila do Conde e Miramar/PA, o Plenário do Tribunal de Contas da União afirmou que: **(i)** *"*[a] *Lei Geral de Concessões* [art. 36] *não condiciona o pagamento de indenização por investimentos não amortizados à prévia autorização, mas apenas vincula os*

(x) aplicar as sanções cabíveis no caso de descumprimento das obrigações relacionadas aos bens reversíveis, cobrando, ademais, o valor das multas aplicadas. Exemplo: no Setor de Telefonia, aplicar as sanções cabíveis no caso de descumprimento das obrigações relacionadas aos bens reversíveis (Lei 9.472/97, art. 19, VI e IX; e 173; e Decreto 2.338/97, art. 16, VII e X), notadamente nos casos de: **(a)** descumprimento das obrigações decorrentes da autorização de uso de órbita ou de radiofrequências (Lei 9.472/97, art. 19, IX; e 180; e Decreto 2.338/97, art. 16, X). Exemplo: no caso de transferência irregular da autorização de uso de radiofrequências (Lei 9.472/97, art. 169); **(b)** descumprimento dos parâmetros técnicos para instalação, operação, manutenção e remoção das redes

---

ressarcimentos às intervenções ligadas ao serviço público propriamente dito"; por isso, **(ii)** *"é de questionável legalidade o entendimento* [sustentado pela unidade técnica da Corte] *de que a ausência de prévia aprovação pela Antaq afastaria, desde logo, a possibilidade de indenização, especialmente se os investimentos fazem parte do desenho concebido nos estudos de viabilidade para futuro funcionamento dos terminais"*; e continuou: **(iii)** *"*[a] *Resolução Antaq 55/2002, de fato, exigia prévia autorização da Antaq para realização de investimentos"*; mas **(iv)** *"não extraio da norma ou do arcabouço jurídico aplicável a vedação a ressarcimentos para intervenções que, embora não autorizadas previamente, sejam necessárias à eficiência e continuidade dos serviços públicos, especialmente* **[a]** *quando tais investimentos são agregados ao desenho concebido para futuras concessões"*, **(b)** quando *"se avalia a expressiva monta dos investimentos feitos no terminal* [...] *da ordem de R$ 44 milhões"*, **(c)** quando se leva em conta que tais investimentos foram feitos por uma empresa estatal: a *"Petrobrás Transportes S/A – Transpetro"*, e **(d)** quando se constata que *"não há, no atual contrato de concessão, cláusula que condicione a indenização por bens não amortizados à prévia aprovação por órgãos governamentais"*; em suma: **(v)** *"*[a]*inda que os investimentos não tenham passado pelo crivo da agência reguladora, não pode ser imediatamente afastada sua essencialidade para consecução dos fins públicos levados a efeito em cada terminal"* (TCU, TC 011.480/2014-9, Acórdão 2.907/14, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Marcos Bemquerer, j. 29/10/2014).

2.º) No julgamento do pedido de reexame do Acórdão TCU n.º 2.907/14-Plenário, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte, afirmou que não era *"nula"* a cláusula contratual – existente nos contratos de arrendamento das recorrentes – que condicionava a indenização de novos investimentos em bens reversíveis à *"prévia autorização"* do Poder Concedente, uma vez que, *"ao gerar uma obrigação financeira para o Estado, estes investimentos eventualmente não amortizados tornar-se-iam despesas públicas e, como tal, passa*[riam] *a ser custeados pela sociedade, devendo ser previamente valorada sua pertinência, custo pormenorizado e adequação a fim de atender a uma necessidade da coletividade"* (TCU, TC 011.480/2014-9, Acórdão 299/17, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro José Múcio Monteiro, j. 22/02/2017).

3.º) No julgamento do TC 022.534/2019-9, que tratou das limitações dos portos organizados em comparação com os terminais de uso privado, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a manifestação da área técnica da Corte, constatou que: **(i)** os arrendamentos portuários precisam de *"flexibilidade"* para se adaptarem ao *"dinamismo dos fluxos de comércio"*; **(ii)** uma das *"principais limitações"* do regime jurídico dos contratos de arrendamento portuário em comparação ao das autorizações portuárias é a dificuldade de *"alterações contratuais (como perfil de carga, área, novos investimentos, etc.)"*, que dependem *"prévia autorização"* do Poder Concedente para serem realizadas; e **(iii)** essa limitação vem levando os investidores a optarem por implantar terminais de uso privado ao invés de arrendamentos portuários e, por conseguinte, vem causando a *"ociosidade dos portos públicos"* (em média, da ordem de *"56%"*), com significativo *"prejuízo"* para as autoridades portuárias em termos de arrecadação de *"receitas"*, e para a União Federal em termos de concessão de *"subsídio"* em favor das companhias das docas. Por isso, a Corte de Contas recomendou ao Poder Executivo federal que buscasse flexibilizar o regime jurídico dos contratos de arrendamento portuário para facilitar a realização de *"novos investimentos"* pelas arrendatárias, *"por sua conta e risco"* – leia-se: independentemente de prévia autorização do Poder Concedente, mas sem garantia de reequilíbrio econômico-financeiro e/ou de indenização dos bens reversíveis. (TCU, TC 022.534/2019-9, Acórdão 2.711/20, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Bruno Dantas, j. 07/10/2020).

de telecomunicações, incluindo sua infraestrutura de suporte (Lei 13.116/15, art. 13, I; e 25); e **(c)** descumprimento da obrigação de compartilhamento da capacidade excedente da infraestrutura de suporte (Lei 13.116/15, art. 14 e 25)[275];

(xi) determinar a realização de investimentos em bens reversíveis não previstos no edital de licitação e/ou no contrato de concessão necessários para a satisfação do interesse público, restabelecendo, concomitantemente, o equilíbrio econômico-financeiro da concessão. Exemplo: no Setor Elétrico, determinar a revisão dos projetos das obras das instalações de geração de energia elétrica, para adequá-los à (re)definição do aproveitamento ótimo de potencial de energia hidráulica (Lei 9.074/95, art. 4.º; e Decreto 2.003/96, art. 17, § 1.º)[276];

---

[275] A respeito, **Gaston Jèze** ensina que *"*[e]*l concesionario tiene, mientras dure la concesión, la obligación jurídica de mantener en buen estado todo el material que sirve para la explotación del servicio público concedido. Esta obligación es general y permanente. Durante el trascurso de la concesión, el concedente tiene una facultad general de control para verificar el cumplimiento riguroso de esta obligación del concesionario, que no es más que un elemento de la obligación del concesionario de explotar el servicio en la forma estipulada en el contrato. De esta obligación general deriva la obligación del concesionario, al finalizar la concesión, de entregar al concedente, en buen estado de conservación, la obra pública, los inmuebles que dependen de ella, los edificios, las instalaciones de cualquier índole efectuadas especialmente con miras a la explotación del servicio público concedido etc. Esta obligación de conservación en buen estado se asegura mediante las sanciones ordinarias y las medidas ordinarias de coerción"* (JÈZE, Gaston. *Principios generales del Derecho Administrativo*: […]. Buenos Aires: Depalma, 1950. v. 6, p. 331). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** BARROS JÚNIOR, Carlos S. A concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 111, p. 10-21, jan./mar. 1973. p. 15-16. AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei de. *Concessão de serviços públicos*: [...]. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 115. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. A concessão de serviço público: questões tópicas e formas de extinção. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 1-5, jan. 2001. p. 1. MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo.* 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 199-200. PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Parcerias na Administração Pública*: [...]. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 84; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na Alemanha:** MAYER, Otto. *Derecho Administrativo alemán.* 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1982. t. 4, p. 166-170; **(b) Na Espanha:** ALBI, Fernando. *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales.* Madrid: Aguilar, 1960. p. 32 e 584-589; **(c) Em Portugal:** CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo.* 10. ed. 8. reimpr. Coimbra: Almedina, 2005. v. 2, p. 1129; **(d) Na Argentina:** GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. v. 1, p. XI-25-26; e **(e) No Uruguai:** LASO, Enrique Sayagués. *Tratado de Derecho Administrativo.* 9. ed. Montevideo: FCU, 2010. v. 2, p. 52-53 e 55.

[276] A propósito, **Francisco Campos** leciona que *"a concessão de serviço público se dissocia em dois elementos: há, de um lado, o caráter público do serviço e, por conseguinte, a obrigação para o Estado de prestá-lo nas melhores condições econômicas e técnicas* [...]*; de outro lado, o interêsse do concessionário, cujas compensações, previstas no contrato, não podem ser diminuídas ou frustradas"*; assim sendo, *"é lícito ao poder público, em qualquer momento, modificar as condições do serviço, exigir a ampliação das suas instalações e o alargamento da sua área de incidência, para melhor atender ao crescimento verificado nas exigências do público não só quanto à qualidade, como à quantidade do serviço* [...] *com a única ressalva, fundada nos princípios de boa fé e do enriquecimento sem causa, de que não se altere a equação econômica do contrato, a qual serviu de base à convergência de vontades do concedente e do concessionário"*; e arremata: *"O único limite que a concessão de serviço público cria ao poder público é a equação econômica ou financeira do contrato, isto é, as prestações que o poder concedente se obrigou a fazer ao concessionário, como remuneração"* (CAMPOS, Francisco. Encampação de serviço público – Quando pode ocorrer – Conseqüências da encampação e indenização a que tem direito o concessionário. *In*: CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1958. v. 2, p. 49-50 e 56). Cf., ainda: **(i) Na doutrina**

(xii) realizar investimentos em bens reversíveis, desde que tais investimentos não sejam obrigação da concessionária segundo o contrato de concessão. Exemplo: no Setor Aeroportuário, aplicar recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC) no desenvolvimento, ampliação ou reestruturação de aeroporto concedido, desde que tais investimentos não constituam obrigação da concessionária, conforme o contrato de concessão (Lei 12.462/11, art. 63, § 5.º, I; e Decreto 8.024/13, art. 3.º, II);

(xiii) declarar a utilidade pública dos bens necessários à prestação do serviço público, promovendo as respectivas desapropriações e servidões administrativas, diretamente ou mediante delegação de poderes à concessionária, nos termos do edital de licitação e/ou do contrato de concessão. Exemplo: no Setor Rodoviário, declarar a utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à execução de obras no âmbito das outorgas (Lei 10.233/01, art. 24, XIX; 34-A, § 2.º, I; e 35, XII; e Decreto 4.130/02, art. 3.º, X)[277];

---

nacional: CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949. v. 4, p. 422. MENEGALE, José Guimarães. *Direito Administrativo e Ciência da Administração.* 2. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950, v. 2, p. 261-267. TÁCITO, Caio. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1975. p. 233-234 e 248. FERREIRA, Sergio de Andréa. *Direito Administrativo didático.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 240 e 242; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** BLONDEAU, Ange. *Concession de service public*: étude d'histoire du Droit Administratif. Grenoble: Allier Pére et Fils, 1929. p. 170, 175-177, 193 e 196-198. Idem. *Concession de service public*. 2. éd. Paris: Dalloz, 1933. p. 176, 180-183, 199 e 202-204; **(b) Na Itália:** VALLES, Arnoldo de. *Elementi di Diritto Amministrativo.* 3. ed. Padova: CEDAM, 1965. p. 316; **(c) Na Bélgica:** BUTTGENBACH, André. *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*. Bruxelles: Maison Larcier, 1952. p. 75-76 e 419-420; **(d) No México:** FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo.* 14. ed. Ciudad de México: Porrua, 1971. p. 256-257; e **(e) Na Argentina:** RAMOS, Juan Pedro. *Ensayo jurídico y social sobre la concesión de servicios públicos*. Buenos Aires: Jesús Menéndez, 1937. p. 153, 169, 188, 287-288l e 308-310.

277 Sobre o ponto, **José Cretella Júnior** ensina que, *"*[m]*esmo não sendo pessoa pública, o concessionário, que tem, sôbre os ombros, a responsabilidade de gerir um serviço público, precisa ser detentor de uma série de podêres e privilégios jurídicos, típicos do direito público, indispensáveis ao integral e perfeito exercício das novas atividades. A desapropriação de bens particulares, a ocupação do domínio público, o exercício do poder de polícia, em determinados casos, o estabelecimento de servidões administrativas são algumas prerrogativas do concessionário"*; e acrescenta: *"O sujeito ativo para decretar a desapropriação é, em princípio, o Estado, mas os concessionários dos serviços públicos recebem do poder público a faculdade de desapropriar os imóveis indispensáveis à execução do serviço, desde que decretada, regulamente, pela autoridade competente e constante nos contratos de concessão. Dêste modo, quase todos os sistemas jurídicos aceitam o princípio orientador que faculta à emprêsa concessionária o direito de desapropriar, procedendo, relativamente aos bens dos particulares, como se fôsse a própria administração, mesmo no caso de inexistir texto expresso de lei a respeito"* (CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense, 1967. v. 3, p. 142-143). Cf., ainda: CRUZ, Alcides. *Direito Administrativo brasileiro*: exposição summaria e abreviada. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1914. p. 231. CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949. v. 4, p. 398 e 401-402. ÁLVARES, Walter Tolentino. *Instituições de Direito da Eletricidade.* Belo Horizonte. B. Álvares, 1962. v. 2, p. 382, 575, 577 e 593. WALD, Arnoldo; MORAES, Luiza Rangel de; WALD,

(xiv) exigir, da concessionária de serviço público, a contratação dos seguros e a prestação das garantias relacionadas aos bens reversíveis, nos termos do edital de licitação e/ou do contrato de concessão. Exemplo: no Setor Florestal, exigir garantias suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos nos contratos de concessão florestal, executando-as nos casos previstos em lei (Lei 11.284/06, art. 20, XIII; 21; 28; 30, XII; 44, § 3.º; e 45; e Decreto 6.063/07, art. 47)[278]; e

(xv) no âmbito específico das parcerias público-privadas: **(a)** aportar recursos para a aquisição de bens reversíveis pela parceira privada, nos termos do edital de licitação e/ou do contrato de parceria; e **(b)** verificando que a parceira privada está descumprindo o dever de conservar, adequadamente, esses bens: **(ba)** reter os pagamentos que lhe sejam devidos; e **(bb)** reparar as irregularidades detectadas (Lei 11.079/04, art. 5.º, XI; e 6.º, § 2.º)[279].

Alexandre de Mendonça. *O direito de parceria e a nova Lei de Concessões*: [...]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 150-151.

[278] A respeito, **Mauricio Portugal Ribeiro** leciona que, *"*[e]*m contratos de concessão comum ou PPP, é bastante comum a exigência da realização de seguros para cobertura de eventuais danos aos ativos objeto do contrato e de responsabilidade civil cobrindo os riscos mais relevantes da prestação do serviço. Além disso, é comum se exigir garantia de execução de contrato, em valores definidos nos contratos de concessão comum ou PPP"*; e continua: A garantia de cumprimento do contrato *"torna mais fácil a execução das multas e demais penalidades financeiras aplicadas sobre o parceiro privado por descumprimento do contrato. E tudo isso contribui para gerar os incentivos para que o parceiro privado cumpra, adequadamente, o contrato* [...]. *A garantia de cumprimento do contrato pode tomar a forma do que se chama em inglês de 'performance bond' (garantia de desempenho contratual) ou a de 'completion guarantee' (garantia de término das obras e fabricação ou compra e instalação de equipamentos). A diferença fundamental dessas duas formas de garantia é que o completion guarantee foca-se no término de obras, edificações e instalações de equipamentos, enquanto o performance bond foca-se no desempenho de obrigações contratuais atinentes, sobretudo, à operação dos serviços. Daí que, geralmente, o completion guarantee é exigido em projetos que preveem um investimento inicial para obras, fabricação e montagem de equipamentos, como, por exemplo, a construção de uma hidrelétrica. A validade do completion guarantee, em regra, se extingue na entrega das obras e equipamentos aos quais ele se refere. Já o performance bond é exigido geralmente a partir do início da operação e ao longo de todo o cumprimento do contrato"*; e ainda diz: *"Também o art. 31, inciso VII, da Lei 8.987/95, estabeleceu, como obrigação do particular privado, 'zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como segurá-los adequadamente'. Apesar disso, não há balizas legais sobre o que deve ser exigido em termos de seguros em contratos administrativos em geral e, mais especificamente, em contratos de concessão comum ou PPP*. [...] *A nossa experiencia é que, geralmente, são exigidos pelo menos os seguintes: a) seguro de risco de engenharia* [...]*; b) seguro de riscos operacionais e/ou nomeados* [...]*; c) seguro de cascos da frota de veículos* [...]*; e seguro de responsabilidade civil* [...]*"* (RIBEIRO, Mauricio Portugal. *Concessões e PPPs*: melhores práticas em licitações contratos. São Paulo: Atlas, 2011. p. 125-127 e 134). Cf., ainda: MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. Direito e legislação sobre melhoramento dos portos nacionaes e serviço das empresas ou companhias das docas. *O Direito*, Rio de Janeiro, ano 30, v. 87, p. 5-22, 185-209, 385-412 e 529-571, jan./abr. 1902. p. 562-563 e 567. VASCONCELLOS, José Mattos de. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. v. 2, p. 138. FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Contratos administrativos.* São Paulo: Saraiva, 1981. p. 257-258. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Extinção dos contratos administrativos.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 25.

[279] Cf., dentre outros: RIBEIRO, Mauricio Portugal; PRADO, Lucas Navarro. *Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada*: fundamentos econômico-jurídicos. Malheiros: São Paulo, 2007. p. 153-154. NAKAMURA, André Luiz dos Santos. Bens reversíveis: conceitos e formas de aquisição. *Revista dos*

9.5.2 COMPETÊNCIAS AO FINAL DA CONCESSÃO

Ao final da concessão, as principais competências do Poder Concedente relacionadas aos bens reversíveis são:

(i) readquirir a posse dos bens públicos transferidos às concessionárias para a prestação do serviço público. Exemplo: no Setor Florestal, reaver: **(a)** as unidades de manejo transferidas às concessionárias (Lei 11.284/11, art. 31, § 3.º; e 44, § 1.º) – exigindo, ainda: **(aa)** a remoção de todos os bens que não forem objeto de reversão; **(ab)** a prática dos atos de recuperação ambiental determinados pelos órgãos competentes; e **(ac)** a indenização de eventuais danos ambientais decorrentes da atividade da contratada (Lei 11.284/06, art. 31, § 3.º; e 44, § 5.º); e **(b)** os demais bens públicos móveis ou imóveis transferidos às concessionárias, notadamente a infraestrutura já existente na unidade de manejo por ocasião da outorga do serviço florestal (Lei 11.284/06, art. 20, V e XIV; e 44, § 1.º)[280e281];

Tribunais, São Paulo, v. 106, n. 977, p. 57-71, mar. 2017. p. 61. PEREIRA, Adilson Neri. Controle sobre bens reversíveis nas parcerias público-privadas. *Revista Brasileira de Infraestrutura*, Belo Horizonte, ano 7, n. 14, p. 75-95, jul./dez. 2018. p. 89-91.

[280] No julgamento do TC 027.028/2018-6, que tratou do tomada de contas final da concessão do Porto de Imbituba/SC, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte, afirmou que: **(i)** a *"conservação das instalações portuárias"* do Porto de Imbituba era *"obrigação"* da Companhia Docas de Imbituba (CDI); **(ii)** nada obstante, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) verificou, ao final da concessão, que *"áreas afetas à concessão haviam sido ocupadas de forma irregular, devido à negligência administrativa da antiga concessionária"*; e **(iii)** por isso, na tomada de contas final da concessão, os *"custos para a desocupação dessas áreas"* deveriam ser descontados (*"acerto de contas"*) do valor da *"indenização"* eventualmente devida à CDI em razão da reversão (TCU, TC 027.028/2018-6, Acórdão 1.351/20, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Bruno Dantas, j. 27/05/2020).

[281] A propósito, **José Cretella Júnior** ensina que *"*[o] *Poder Concedente, extinta a concessão, pode ordenar ao concessionário que deixe as coisas no mesmo estado em que se achavam no momento da outorga da concessão. Levantem-se as instalações, retirem-se as máquinas, deixe-se tudo, em princípio, como se não tivesse havido nenhum serviço"* (CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense, 1967. v. 3, p. 183-184). E **Themístocles Brandão Cavalcanti** leciona que *"*[a] *sua devolução* [o autor refere-se aos bens públicos reversíveis] *deve ser efetuada em perfeito estado de conservação, salvo o direito do poder concedente a haver perdas e danos pelos prejuízos decorrentes da má conservação"* (CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949. v. 4, p. 453). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** CAMPOS, Francisco. Concessão de serviço público – Situação da concessionária após a expiração do prazo contratual. *In*: CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943. p. 251. SANTOS, Sérgio Honorato dos. Processo licitatório para concessão de direitos de exploração e produção de petróleo e gás no Brasil e a questão dos bens reversíveis. *Boletim de Licitações e Contratos*, São Paulo, ano 18, n. 10, p. 725-729, out. 2005. p. 729; e **(ii) Na doutrina estrangeira:** BIELSA. Rafael. *Derecho Administrativo.* 6. ed. Buenos Aires: La Ley, 1964. t. 2, p. 354 e 357. BERÇAITZ, Miguel Ángel. *Teoría general de los contratos administrativos.* 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1980. p. 479-480.

(ii) adquirir a propriedade dos bens reversíveis das concessionárias de serviço público, realizando, para tanto, os levantamentos, avaliações e liquidações necessários. Exemplo: no Setor Ferroviário, adquirir os bens móveis ou imóveis das concessionárias de serviço público necessários à execução dos serviços contratados, calculando e pagando a indenização devida, quando for o caso (Lei 13.448/17, art. 25, § 6.º; e Decreto 4.130/02, art. 3.º, XIII)[282]; e

(iii) ocupar todos os bens reversíveis, sem necessidade de recorrer ao Poder Judiciário, inclusive com o auxílio da força pública, se encontrar resistência do particular. Exemplo: no Setor de Telefonia, ocupar os bens móveis ou imóveis necessários à continuidade do serviço de público ao final da concessão (Lei 9.472/97, art. 117, I)[283].

---

[282] No julgamento do MC 8.048/AP, que tratou da reversão dos bens de concessionária do serviço ferroviário do Estado do Amapá, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, primeiro, relatou que: **(i)** a Indústria e Comércio de Minério S/A (Icomi) ajuizou medida cautelar, com pedido liminar, para atribuir efeito suspensivo ao recurso especial interposto pela empresa contra o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá que decidira que a Icomi deveria continuar prestando o serviço ferroviário, mesmo após a extinção de seu contrato de concessão; e **(ii)** nas razões recursais, a Icomi alegou, em síntese, que: **(a)** era, simultaneamente, mineradora e concessionária do serviço público ferroviário, utilizando a ferrovia para transportar, principalmente, minério próprio e, subsidiariamente, carga de terceiros e passageiros; **(b)** extinto o contrato de concessão, o Poder Concedente (o Estado do Amapá) se recusara a assumir o serviço público, com os respectivos bens reversíveis, propondo a ação judicial que deu origem ao acórdão referido no item (i) acima; e **(c)** a continuação da prestação do serviço ferroviário vinha-lhe causando enorme prejuízo econômico. E, em seguida, a Corte Superior deferiu o pedido liminar, determinando que o Estado do Amapá assumisse a Estrada de Ferro do Amapá, sob o argumento de que: **(i) Fumus boni iuris: (a)** *"a assunção da estrada de ferro* [pelo Poder Concedente] *decorre de previsão legal e contratual"*; e **(b)** a decisão recorrida *"impõe* [à Icomi] *uma obrigação divorciada de uma relação contratual"*; e **(ii) Periculum in mora:** a decisão recorrida *"representa expressivo encargo financeiro* [para a Icomi], *cuja futura recomposição patrimonial me parece até difícil de ser ajustadamente acertada"* (STJ, MC 8.048/AP, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Franciulli Netto, j. 01/04/2004).

[283] Sobre o ponto, **Afrânio de Carvalho** ensina que *"*[e]*ssas formas próprias de transferência de propriedade* [o autor refere-se à reversão, ao resgate e à caducidade], *previstas em lei ou contrato, permitem que o concedente, em ocorrendo qualquer delas, tome ou retome os bens do concessionário por sua própria autoridade para substituí-lo diretamente na prestação do serviço ou delegá-lo a outrem"*; e continua: *"Não se torna mister ao concedente recorrer, para isso, à ação de imissão de posse ou à preceito cominatório para devolução ou entrega dos bens. Ao contrário, o ingresso do concedente na via judicial para êsse fim pode prejudicar até a continuidade do serviço público, que constitui um dos requisitos deste"*; e arremata: *"Aliás, a faculdade reconhecida ao concedente de executar, por si mesmo, o ato que importar em transferência de bens nada mais representa do que a aplicação do princípio geral que confere à Administração o poder de dar cumprimento às próprias disposições"* (CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 45, p. 22-46, jul./set. 1956. Segunda parte, p. 43-44). Cf., ainda: ÁLVARES, Walter Tolentino. *Instituições de Direito da Eletricidade.* Belo Horizonte. B. Álvares, 1962. v. 2, p. 625. MEIRELLES, Hely Lopes. Concessão de serviço público – encampação. *In*: MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de Direito Público.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. v. 9, p. 218. AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei de. *Concessão de serviços públicos*: [...]. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 134. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 569.

9.6 Direitos e deveres das concessionárias relacionados aos bens reversíveis

As concessionárias de serviço público possuem diversos direitos e deveres relacionados aos bens reversíveis, tanto ao longo da concessão, quanto ao final dela.

Vejamos quais são os principais.

9.6.1 DIREITOS AO LONGO DA CONCESSÃO

Ao longo da concessão, os principais direitos das concessionárias de serviço público relacionados aos bens reversíveis são:

(i) usar os bens reversíveis. Exemplo: no Setor Elétrico, usar: **(a)** os potenciais de energia hidráulica que lhes foram outorgados para a prestação do serviço de geração de energia elétrica (Leis 9.427/96, art. 3.º, II; e 3.º-A, I e II; 9.433/97, art. 12, IV; e 29, II; e 9.984/00, art. 4.º, IV; e 7.º); e **(b)** os demais bens públicos que lhes foram transferidos para o mesmo fim. Exemplo: os terrenos do domínio público (Decreto 24.643/34, art. 151, "a")[284];

(ii) gozar dos bens reversíveis. Exemplo: no Setor de Telefonia: **(a)** receber de outra prestadora de serviço de telecomunicações o preço devido pelo uso da capacidade de tráfego de sua rede, em razão de um contrato de interconexão entre as partes (Lei 9.472/97, art. 146, I e par. ún.; 152; e 153); e **(b)** receber de terceiro, prestador de serviço de telecomunicações ou não, o preço devido pelo uso da

[284] A propósito, **Sergio de Andréa Ferreira** ensina que, *"*[a]*lém dos direitos referentes aos aspectos econômico-financeiros da concessão, o concessionário desfruta de outros, que variam conforme o tipo de concessão. Em geral, a prestação do serviço exige o uso de bens do domínio público, como ocorre com a utilização de logradouros públicos para a instalação de redes de energia elétrica"* (FERREIRA, Sergio de Andréa. *Direito Administrativo didático.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 243). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. *Tratado de Sciencia de Administração e Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1912. p. 266. CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949. v. 4, p. 398-400. CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense, 1967. v. 3, p. 142-144. MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Concessões.* Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 196-197; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** HAURIOU, Maurice. *Précis de Droit Administratif*. 8. éd. Paris: Recueil Sirey, 1914. p. 813; **(b) Na Espanha:** ALBI, Fernando. *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales.* Madrid: Aguilar, 1960. p. 524-525; **(c) Na Argentina:** BIELSA. Rafael. *Derecho Administrativo.* 6. ed. Buenos Aires: La Ley, 1964. t. 2, p. 311; **(d) No Chile:** VERGARA, Ariel Gonzalez. *La concesión, acto administrativo creador de derechos.* Santiago: Jurídica de Chile, 1965. p. 78 e 83; e **(e) No Uruguai:** LASO, Enrique Sayagués. *Tratado de Derecho Administrativo.* 9. ed. Montevideo: FCU, 2010. v. 2, p. 16, 18, 34 e 36-37.

capacidade excedente de sua infraestrutura de suporte, em razão de um contrato de compartilhamento de infraestrutura entre as partes (Leis 9.472/97, art. 73, 154 e 155; e 13.116/15, art. 14, *caput* e § 4.º)[285];

(iii) dispor dos bens reversíveis – mediante prévia autorização do Poder Concedente. Exemplo: no Setor Ferroviário, alienar os ativos operacionais no âmbito das outorgas (notadamente os veículos ferroviários), o que: **(a)** deve observar o procedimento para desincorporação de bens adotado pelo Poder Concedente (Leis 10.233/01, art. 24, X; e 13.448/17, art. 25, § 5.º; e Decretos 4.130/02, art. 3.º, XII; e 4.º, § 1.º; e 10.161/19, art. 3.º, § 5.º); e **(b)** ao longo do processo de relicitação, depende de prévia e expressa autorização do Poder Concedente (Decreto 9.957/19, art. 8.º, XI, "d");

(iv) onerar os bens reversíveis – também mediante prévia autorização do Poder Concedente. Exemplo: no Setor Aeroportuário, oferecer os bens reversíveis em garantia de qualquer operação financeira necessária à execução do contrato de concessão, observados os critérios e condições definidos pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) (Decreto 7.624/11, art. 19);

(v) reaver os bens reversíveis de quem os possua ou detenha injustamente. Exemplo: no Setor Aéreo, readquirir a posse das aeronaves vinculadas ao serviço de transporte aéreo do poder de quem quer que as possua injustamente (Lei 7.565/86, art. 126)[286];

---

[285] Sobre o ponto, **Alexandre José Barbosa Lima Sobrinho** leciona que *"o direito do concessionário pode ser aproximado do direito de propriedade resolúvel, o que vale dizer que lhe cabe alugar ou arrendar o uso dêsses bens, dentro do prazo da concessão, e desde que assim não prejudique nem anule a cláusula de reversão"* (LIMA SOBRINHO, Alexandre José Barbosa. A reversibilidade dos bens das concessionárias do serviço público de bondes no Distrito Federal. Em especial, a situação da Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 2, p. 487-541, jul./dez. 1955. p. 527). Cf., ainda: MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. Direito e legislação sobre melhoramento dos portos nacionaes e serviço das empresas ou companhias das docas. *O Direito*, Rio de Janeiro, ano 30, v. 87, p. 5-22, 185-209, 385-412 e 529-571, jan./abr. 1902. p. 552. FREIRE, André Luiz. *O regime de direito público na prestação de serviços públicos por pessoas privadas.* São Paulo: Malheiros, 2014. p. 380. XAVIER, Helena de Araújo Lopes. A reversibilidade de bens nos contratos de concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) – Telefônica do Brasil S/A. *Revista de Direito das Comunicações*, São Paulo, v. 8, p. 169-253, jul./dez. 2014. p. 32.

[286] A respeito, **José Cretella Júnior** ensina que, *"*[s]*endo, por outro lado, inalienável o domínio público, não incidindo sobre ele direitos reais, não cabe ao concessionário invocar interditos possessórios contra a Administração, a não ser que se possa provar que esta incorre em desvio ou abuso de poder, mediante ato eivado de arbitrariedade. Cabe, entretanto, a proteção mediante interditos, sempre que a posse é perturbada por outro particular"* (CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense,

(vi) promover as desapropriações e constituir as servidões administrativas necessárias à prestação do serviço público (após a devida decretação da utilidade pública pelo Poder Concedente), pagando as indenizações e demais despesas envolvidas, nos termos do edital de licitação e/ou do contrato de concessão. Exemplo: no Setor Hidroviário, promover as desapropriações e constituir as servidões administrativas necessárias à construção das eclusas e outros dispositivos de transposição de níveis (Lei 10.233/01, art. 33; 34-A, § 2.º, I; e 35, XII; e Decreto 4.122/02, art. 3.º, XVI)[287];

(vii) explorar o serviço público – o que é necessário para a amortização dos investimentos em bens reversíveis. Exemplo: no Setor de Saneamento Básico, arrecadar diretamente dos usuários as tarifas e outros preços públicos necessárias para a recuperação dos investimentos em bens reversíveis (Lei 11.445/07, art. 29, *caput* e §§ 1.º, III, V e VI e 4.º; 30, IV; e 42; e Decreto 7.217/10, art. 46, III, V e VI; 47, III; e 52)[288];

1967. v. 3, p. 184). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. Direito e legislação sobre melhoramento dos portos nacionaes e serviço das empresas ou companhias das docas. *O Direito*, Rio de Janeiro, ano 30, v. 87, p. 5-22, 185-209, 385-412 e 529-571, jan./abr. 1902. p. 411. MENDONÇA, Manoel Ignacio Carvalho de. Das concessões administrativas e da natureza juridica da garantia de juros. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, pt. 2, p. 215-227, ago./dez. 1914. p. 217-221. LIMA SOBRINHO, Alexandre José Barbosa. A reversibilidade dos bens das concessionárias do serviço público de bondes no Distrito Federal. Em especial, a situação da Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 2, p. 487-541, jul./dez. 1955. p. 524 e 526. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 265 e 509; e **(ii) Na doutrina estrangeira:** PALASÍ, José Luis Villar. Concesiones administrativas. *In*: MASCAREÑAS, Carlos-E. *Nueva enciclopedia jurídica.* Barcelona: F. Seix, 1952. t. 4, p. 702. JURADO, Diego José Vera. El régimen jurídico del patrimonio de destino en la concesión administrativa de servicio público. *Revista de administración pública*, Madrid, n. 109, p. 217-243, ene./abr. 1986. p. 229-230.

[287] A propósito, **Mário Masagão** leciona que *"*[a] *incumbência do serviço público, o qual conserva sempre esse caráter, acarreta a delegação, ao concessionário, dos poderes necessários ao competente exercício, como o de desapropriação e outros"* (MASAGÃO, Mário. *Natureza jurídica da concessão de serviço público.* São Paulo: Saraiva, 1933. p. 25). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. *Tratado de Sciencia de Administração e Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1912. p. 266. MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Aspectos jurídico-administrativos da concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 26, p. 1-18, out./dez. 1951. p. 5 e 14-15. BARROS JÚNIOR, Carlos S. A concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 111, p. 10-21, jan./mar. 1973. p. 16. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 350 e 352; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** RIVERO, Jean. *Droit Administratif*. Paris: Dalloz, 2011. p. 427 e 502; **(b) Na Bélgica:** WIGNY, Pierre. *Droit Administratif*: principes généraux. 4. éd. Bruxelles: Bruylant, 1962. p. 283; **(c) Na Suíça:** FLEINER, Fritz. *Instituciones de Derecho Administrativo.* Barcelona: Labor. 1933. p. 280; **(d) No México:** FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo.* 14. ed. Ciudad de México: Porrua, 1971. p. 261; e **(e) No Paraguai:** VILLAMIL, Manuel Peña. *La concesión de servicios públicos*. Asuncion: Lapacho, 1957. p. 27.

[288] Sobre o ponto, **Charles Debbasch** ensina que *"*[l]*e premier droit du concessionnaire est évidemment le droit à l'exploitation du service"*; e ainda diz: *"La prérogative essentielle du concessionnaire tient en la*

(viii) gozar das isenções fiscais incidentes sobre os bens da concessão, previstas em lei. Exemplo: no Setor Portuário, gozar das desonerações previstas no Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi), mais precisamente a suspensão da exigibilidade das contribuições para o Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pis/Pasep) e para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) incidentes sobre as aquisições, locações e importações de bens destinados à utilização em obras de infraestrutura a serem incorporadas ao ativo imobilizado da concessionária (Lei 11.488/07, art. 3.º, *caput* e § 4.º; e 4.º, *caput* e § 3.º; e Decreto 6.144/07, art. 2.º; e 5.º, I, "b")[289]; e

---

possibilité de percevoir des redevances sur les usagers du service" (DEBBASCH, Charles. *Droit Administratif*. 3. éd. Paris: Cujas, 1971. p. 250). E **Alberto Gamberini e Marco Giustiniani** lecionam que *"il diritto di gestione consente al concessionario di percepire proventi dagli utenti (peddagi, canoni, ecc.) per un determinato periodo di tempo coincidente con la durata della concessione"*; e continuam: *"Nella concessione, infatti, la parte privata non è remunerata, direttamente, dalla P.A., ma ottiene da questa il solo diritto di sfruttare l'opera realizzata, tramite la percezione dei relativi proventi da parte dell'utenza"*; e arrematam: *"In altri termini, nel vincolo sinallagmatico concedente pubblico-concessionario privato, si inserisce un terzo soggetto (l'utente); il quale, usufruendo dell'opera o del servizio, ne sosterrà, da ultimo, il costo di costruzione, remunerandone la gestione"* (GAMBERINI, Alberto; GIUSTINIANI, Marco. *Lezioni di diritto dei contratti pubblici*. Roma: Dike, 2017. p. 15-16). Cf., ainda: **(i) Na França:** FRIER, Pierre-Laurent; PETIT, Jacques. *Droit Administratifs*. 12. éd. Paris: LGDJ, 2018. p. 494; **(ii) Na Itália:** ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Barcelona: Bosch, 1970. t. 1, p. 169 e 171-172; **(iii) Na Espanha:** ALBI, Fernando. *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales.* Madrid: Aguilar, 1960. p. 525-526; **(iv) Na Argentina:** DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. 6. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997. p. 377, 440 e 445-446; e **(v) No Chile:** VERGARA, Ariel Gonzalez. *La concesión, acto administrativo creador de derechos.* Santiago: Jurídica de Chile, 1965. p. 81-82.

[289] A respeito, **Themístocles Brandão Cavalcanti** ensina que, *"*[e]*ntre os privilégios de que gozam as emprêsas concessionárias de serviços públicos na execução dos seus contratos, encontra-se, geralmente, o da isenção de selos e de certos impostos. O fundamento dêsse privilégio está na própria situação dessas emprêsas, que executam o serviço em nome do Estado, por uma delegação de funções"*; e acrescenta: *"As isenções fiscais compreenderão, assim, aquêles tributos previstos, expressamente, na lei especial. Aqui, também, verificou-se a cautela do legislador constitucional; não basta que a isenção esteja prevista no ato da concessão, mas que decorra de uma disposição expressa de lei"* (CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949. v. 4, p. 402-403 e 410). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** VASCONCELLOS, José Mattos de. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. v. 2, p. 133. TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *O problema das tarifas nos serviços públicos concedidos*: [...]. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 1941. p. 177 e 181-182. MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Aspectos jurídico-administrativos da concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 26, p. 1-18, out./dez. 1951. p. 4-5. CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 45, p. 22-46, jul./set. 1956. Segunda parte, p. 32-33. ANDRADE, Luciano Benévolo. *Curso moderno de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1975. p. 81; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na Alemanha:** MAYER, Otto. *Derecho Administrativo alemán.* 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1982. t. 4, p. 172; **(b) No México:** FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo.* 14. ed. Ciudad de México: Porrua, 1971. p. 260; **(c) Na Argentina:** BIELSA. Rafael. *Derecho Administrativo.* 6. ed. Buenos Aires: La Ley, 1964. t. 2, p. 266-268 e 308; **(d) No Uruguai:** TORNARÍA, Felipe Rotondo. *Manual de Derecho Administrativo.* 10. ed. Montevideo: Tradinco, 2017. p. 373-374, 378 e 381; e **(e) No Paraguai:** VILLAMIL, Manuel Peña. *La concesión de servicios públicos*. Asuncion: Lapacho, 1957. p. 84.

(ix) no âmbito específico das parcerias público-privadas, receber as parcelas do aporte de recursos para a construção ou aquisição de bens reversíveis, eventualmente devidas pelo parceiro público, segundo o cronograma e os marcos previstos contratualmente (Lei 11.079/04, art. 5.º, XI; e 6.º, § 2.º).

9.6.2 DIREITOS AO FINAL DA CONCESSÃO

Ao final da concessão, os principais direitos das concessionárias de serviço público relacionados aos bens reversíveis são:

(i) receber a indenização pelos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente. Exemplo: no Setor Elétrico, receber a indenização pelos investimentos em bens reversíveis – ou seja, aqueles utilizados, exclusiva e permanentemente, para a produção, transmissão ou distribuição de energia elétrica – ainda não amortizados ou depreciados ao final da concessão (Lei 9.427/96, art. 14, II; e 18); e

(ii) ter liberada ou restituída a garantia de execução do contrato. Exemplo: no Setor Portuário, a devolução da garantia eventualmente prestada, após a execução do contrato de concessão ou de arrendamento portuário (Lei 12.815/13, art. 66)[290e291].

---

[290] No julgamento do TC 027.028/2018-6, que tratou da tomada de contas final da concessão do Porto de Imbituba/SC, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte, afirmou que as *"apólices da dívida pública federal"* depositadas pela Companhia das Docas de Imbituba (CDI) a título de *"caução contratual"* já poderiam ter sido executadas ou estar prescritas depois de *"70 anos da concessão"*, razão pela qual, antes de restituir à ex-concessionária de serviço público o valor correspondente (a saber: *"o montante atualizado de R$ 7.179.918,14"*), o Poder Concedente deveria verificar *"a existência e a validade"* desses títulos de crédito (TCU, TC 027.028/2018-6, Acórdão 1.351/20, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Bruno Dantas, j. 27/05/2020).

[291] A respeito, **Marçal Justen Filho** leciona que, *"*[c]*om a extinção da concessão, idêntico destino será dado às garantias eventualmente prestadas pelo concessionário.* [...] *Haverá peculiaridade no caso de caducidade ou, mesmo, de apuração de alguma infração por parte do concessionário que não tenha motivado a extinção. Em tal caso, a garantia será executada"* (JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 573). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** VASCONCELLOS, José Mattos de. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. v. 2, p. 138. RIBEIRO, Mauricio Portugal. *Concessões e PPPs*: melhores práticas em licitações contratos. São Paulo: Atlas, 2011. p. 125-127 e 134. NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 426; e **(ii) Na doutrina estrangeira:** ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo.* Buenos Aires: La Ley, 2006. v. 1, p. 767.

9.6.3 DEVERES AO LONGO DA CONCESSÃO

Ao longo da concessão, os principais deveres das concessionárias de serviço público relacionados aos bens reversíveis são:

(i) cumprir e fazer cumprir todas as disposições legais, regulamentares e contratuais relacionadas aos bens reversíveis. Exemplo: no Setor Elétrico, cumprir todas as exigências da legislação, dos regulamentos e das cláusulas contratuais relativas aos bens reversíveis (Decreto 24.643/34, art. 153, "b"), notadamente utilizar os potenciais de energia hidráulica e operar os reservatórios das usinas hidrelétricas de acordo com as condições definidas pelo Poder Público, garantindo o uso múltiplo dos recursos hídricos (Decreto 24.643/34, art. 143; Lei 9.984/00, art. 4.º, XII; e Decreto 2.335/97, art. 15)[292];

(ii) pagar o preço eventualmente devido ao Poder Concedente em razão do uso dos bens públicos que lhes foram transferidos para a prestação do serviço público, bem assim também eventualmente outros valores relativos a tais bens. Exemplo: no Setor de Telefonia, pagar o preço devido pelo uso dos recursos de órbita e das radiofrequências do espectro eletromagnético (Lei 9.472/97, art. 48; e 172, § 4.º; e Decreto 2.338/97, art. 4.º, II; e 16, IX e XXII)[293];

---

[292] A propósito, **Eurico de Andrade Azevedo e Maria Lúcia Mazzei de Alencar** ensinam que *"*[i]*ncumbe ao concessionário cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão"*; e ainda dizem: *"De igual forma, está ele subordinado ao cumprimento das normas técnicas aplicáveis. Normas técnicas são prescrições científicas que colimam o aperfeiçoamento do serviço, a qualidade dos produtos e a economicidade dos resultados, principalmente no campo da Engenharia. No Brasil, elas são elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, cujas normas definitivas são obrigatórias em todos os contratos de obras, serviços e compras do Poder Público, por força da Lei 4.150, de 21.11.62. A violação de qualquer dessas exigências dá ensejo a que o concessionário sofra as sanções correspondentes"* (AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei de. *Concessão de serviços públicos*: [...]. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 124 e 126). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense, 1967. v. 3, p. 138. PORTO NETO, Benedicto. *Concessão de serviço público no regime da Lei n. 8.987/95*: conceitos e princípios. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 82. FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de Direito Administrativo positivo*. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 396. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo.* 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 714; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** BERTHÉLEMY, Henry. *Traité élémentaire de Droit Administratif*. 13. éd. Paris: Rousseau, 1933. p. 715; **(b) Na Itália:** ZANOBINI, Guido. L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici. *In*: ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Primo trattato completo di Diritto Amministrativo italiano*. Milano: Società Editrice Libraria, 1935. v. 2, parte 3, p. 459-460; e **(c) Na Argentina:** DIEZ, Manuel María. *Manual de Derecho Administrativo*. 7. ed. Buenos Aires: Plus Ultra, 1994. t. 1, p. 388.

[293] Sobre o ponto, **José Cretella Júnior** leciona que, *"*[r]*ecebendo o direito de exercer as atividades até então privativas da administração e proibidas aos particulares em geral, o particular tem deveres a cumprir, nos têrmos em que se outorgou a concessão. Dêsse modo, tem o concessionário o dever de fazer funcionar a*

(iii) devolver ao Poder Concedente os bens públicos que se tornarem desnecessários à prestação do serviço público. Exemplo: no Setor de Radiodifusão, devolver os canais utilizados para a prestação do serviço de radiodifusão sonora em ondas médias de caráter local que se tornarem desnecessários para a execução desse serviço público após a adaptação da outorga para frequência modulada ou seu reenquadramento para caráter regional (Decreto 8.139/13, art. 7.º; e 8.º, § 2.º);

(iv) compartilhar, compulsoriamente, os bens reversíveis com terceiros (prestadores de serviço público ou não). Exemplo: no Setor Ferroviário, compartilhar, compulsoriamente, a infraestrutura ferroviária com os demais operadores ferroviários, em regime de tráfego mútuo ou de direito de passagem (Lei 14.273/21, art. 41, § 5.º; e Decreto 1.832/96, art. 6.º)[294];

(v) realizar os investimentos em bens reversíveis previstos no edital de licitação e/ou no contrato de concessão, captando os recursos financeiros necessários para tanto. Exemplo: no Setor Rodoviário, realizar os investimentos em bens reversíveis, conforme o volume e o cronograma de execução previstos no contrato de concessão (Lei 10.233/01, art. 34-A, § 2.º, I; e 35, IV)[295e296];

---

contento o serviço público; de organizar o serviço, caso tal não se tenha verificado; atualização dos processos empregados; obediência às leis, regulamentos e ordens de serviço, impostas pelo concedente; pagamento de certas prestações ao concedente" (CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense, 1967. v. 3, p. 138). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização, privatização, concessões e terceirizações*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2000. p. 156. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 505; e **(ii) Na doutrina estrangeira:** LAUBADÈRE, André. *Traité élémentaire de Droit Administratif*. Paris: LGDJ, 1966. p. 724-725. VEDEL, Georges; DEVOLVÉ, Pierre. *Droit Administratif*. 12. éd. Paris: PUF, 1992. t. 1, p. 414.

294 A respeito, **Maria Sylvia Zanella di Pietro** ensina que *"*[a]*s concessionárias são obrigadas a compartilhar o uso de infraestrutura de sua titularidade com terceiros, desde que haja viabilidade técnica. Essa obrigatoriedade decorre de normas legais expressas, como a contida no art. 73 da Lei Geral de Telecomunicações, e encontra fundamento no poder de polícia do Estado, baseado no princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, e também no princípio constitucional da função social da propriedade"* (PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Parcerias na Administração Pública*: [...]. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 452). Cf., ainda: SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da atividade econômica*: princípios e fundamentos jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 62-70. GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *O serviço público e a Constituição brasileira de 1988.* São Paulo: Malheiros, 2003. p. 330-335. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 42-43. AGUILLAR, Fernando Herren. *Serviços públicos*: [...]. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 44.

295 No julgamento do TC 014.907/2015-1, que avaliou a execução do contrato de subconcessão da Ferrovia Norte Sul S/A (FNS), relativo à Ferrovia Norte-Sul Tramo Norte, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte, afirmou que: **(i)** a FNS descumpriu seu contrato de subconcessão, mais precisamente ela não realizou, integralmente, *"investimentos em material rodante, via permanente, sistema de telecomunicação, controle e licenciamento, construção de oficina e de prédio administrativo, trem de socorro, entre outros"*; **(ii)** ainda que o descumprimento do contrato não tenha prejudicado a prestação do serviço ferroviário – uma vez que a FNS utilizava instalações e bens de empresas

(vi) realizar os investimentos em bens reversíveis não previstos no edital de licitação e/ou contrato de concessão determinados pelo Poder Concedente para a satisfação do interesse público, garantido o restabelecimento concomitante do equilíbrio econômico-financeiro da outorga. Exemplo: no Setor de Telefonia, adaptar-se às novas obrigações que lhes sejam impostas pelo Poder Concedente, no prazo fixado por ele (Lei 9.472/97, art. 95; e Decreto 2.338/97, art. 17, XXI)[297];

---

de seu grupo econômico para cumprir suas metas de produção e de segurança (Exemplo: o centro de controle operacional da Ferrovia Centro-Atlântica – FCA, os veículos ferroviários da Valor da Logística Integrada – VLI – e as oficinas de manutenção da Estrada de Ferro Carajás – EFC), *"a obrigação pelos investimentos previstos no contrato de subconcessão não visa apenas à realização dos serviços de transporte ao longo da vigência do contrato, dado que destinam-se, também, à constituição de um patrimônio de bens reversíveis capazes de assegurar a continuidade dos serviços nos mesmos níveis, tanto no caso da finalização do prazo contratual da concessão, como no caso de interrupção dos serviços públicos contratados"*; e **(iii)** ademais, o momento avençado para a realização do investimento repercute na modelagem econômico-financeira da subconcessão e, por conseguinte, no cálculo do valor de outorga a ser pago ao Poder Concedente, razão pela qual *"o diferimento de qualquer dos valores de investimento envolvidos na modelagem econômico-financeira da concessão por parte da Concessionária, ou da subconcessionária, diminui o valor presente dos investimentos feitos a posteriori e tem como efeito direto o desequilíbrio da modelagem da concessão em favor da subconcessionária, que restará na posse e no gozo de negócio mais valioso"*. (TCU, TC 014.907/2015-1, Acórdão 322/19, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Aroldo Cedraz, j. 20/02/2019).

296 A propósito, **Fernando Albi** leciona que *"*[l]*a obligación fundamental de contratista es ejecutar el contrato con sujeción absoluta a lo que el propio contrato determina. Para el concesionario, este deber se concreta, de modo expreso, en dos finalidades básicas: a) Construir, a sus expensas, la obra o instalación que ha de servir de fundamento material al servicio.* […] *b) Prestar el servicio del modo dispuesto en las bases de la concesión"* (ALBI, Fernando. *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales.* Madrid: Aguilar, 1960. p. 578). Cf., ainda: **(i) Na Itália:** VALLES, Arnoldo de. I servizi pubblici. *In*: ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Primo trattato completo di Diritto Amministrativo italiano*. Milano: Societá Editrice Libraria, 1900-1935. v. 6, parte 1, p. 575. Idem. *Elementi di Diritto Amministrativo.* 3. ed. Padova: CEDAM, 1965. p. 317. VITTA, Cino. *Diritto Amministrativo.* 3. ed. Torino: UTET, 1950. v. 2, p. 180. SANDULLI, Aldo. *Manuale di Diritto Amministrativo.* Napoli: Eugenio Jovene, 1952. p. 396; e **(ii) Na Espanha:** OVIEDO, Carlos Garcia. *Derecho Administrativo.* 3. ed. Madrid: Eisa, 1951. p. 185.

297 Sobre o ponto, **Themístocles Brandão Cavalcanti** ensina que os princípios fundamentais sobre a revisão dos contratos de concessão de serviço público são: *"1.º - a autoridade concedente pode trazer, por decisão unilateral, modificações ao ato de concessão em tudo quanto diz respeito à organização e funcionamento do serviço, notadamente às tarifas; em outras palavras, em tudo quanto diz respeito à parte regulamentar, excluída a parte contratual; 2.º - o concessionário fica obrigado ao cumprimento das novas condições impostas; 3.º - se, porém, tais modificações importam em prejuízo financeiro, quebra do equilíbrio econômico e diminuição dos lucros, tem direito o concessionário à indenização pelo restabelecimento do equilíbrio financeiro, e restituição dos prejuízos sofridos; 4.º - conserva a administração a escolha discricionária quanto à forma de indenização do concessionário, por meio de subvenções, tomando, a seu cargo, certos serviços, etc."* (CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949. v. 4, p. 422). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. *Tratado de Sciencia de Administração e Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1912. p. 265. BRAGA, Odilon. Serviços públicos concedidos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 7, p. 33-51, jan./mar. 1947. Primeira parte, p. 43. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e Administração indireta*. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 39-40. ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Estudo sobre concessão e permissão de serviço público no Direito brasileiro.* São Paulo: Saraiva, 1996. p. 113; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** HAURIOU, Maurice. *Précis de Droit Administratif*. 8. éd. Paris: Recueil Sirey, 1914. p. 813-814; **(b) Na Itália:** VITTA, Cino. *Diritto Amministrativo.* 3. ed. Torino: UTET, 1950. v. 2, p. 181; **(c) No México:** FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo.* 14. ed. Ciudad de México: Porrua, 1971. p. 264; **(d) Na Argentina:** BIELSA. Rafael. *Derecho Administrativo.* 6. ed. Buenos Aires: La Ley, 1964. t. 2, p.

(vii) contratar os seguros e prestar as garantias relacionadas aos bens reversíveis, nos termos do edital de licitação e/ou do contrato de concessão. Exemplo: no Setor Portuário, prestar as garantias para a adequada execução dos contratos de concessão ou de arrendamento portuário (Lei 12.815/13, art. 5.º, IX e XI; e 5.º-C, VI; e Decreto 8.033/13, art. 5.º; e 8.º, IV)[298];

(viii) zelar pela integridade dos bens reversíveis (com a contribuição dos usuários). Exemplo: no Setor Florestal, zelar pela integridade da unidade de manejo e dos bens e benfeitorias vinculados a ela (Lei 11.284/06, art. 31, XIII)[299];

327-328 e 331; e **(e) No Paraguai:** VILLAMIL, Manuel Peña. *La concesión de servicios públicos*. Asuncion: Lapacho, 1957. p. 27 e 41.

298 A respeito, **Manoel de Oliveira Franco Sobrinho** ensina que, *"*[n]*a verdade, toda vez que a Administração quer um serviço a ser executado ou prestado por particular, cabe a ela decidir da conveniência ou não das garantias, impondo, na base de formação do contrato, aquela que achar melhor adequada à finalidade pretendida. Embora facultativas, exigidas, ganham imperatividade legal"*; e arremata: *"a exigência de prestação de garantia por parte dos particulares dá margem à Administração para alargar cautelas que garantam a execução ou a prestação de serviços"* (FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Contratos administrativos*. São Paulo: Saraiva, 1981. p. 257-258). E **Marçal Justen Filho** leciona que *"*[e]*ssa peculiaridade* [a saber: a afetação ao serviço público] *conduz ao dever de serem eles objeto de seguro. A imposição abrange, inclusive, os bens particulares do próprio concessionário"*; e continua: *"O contrato deverá especificar as condições do seguro, inclusive para fins de constituição da equação econômico-financeira do contrato. O concessionário deverá promover o seguro e comprovar sua contratação perante o poder concedente"* (JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 510). Cf., ainda: MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. Direito e legislação sobre melhoramento dos portos nacionaes e serviço das empresas ou companhias das docas. *O Direito*, Rio de Janeiro, ano 30, v. 87, p. 5-22, 185-209, 385-412 e 529-571, jan./abr. 1902. p. 562-563 e 567. MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Aspectos jurídico-administrativos da concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 26, p. 1-18, out./dez. 1951. p. 1-2. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 352.

299 A propósito, **Maria Sylvia Zanella di Pietro** ensina que, *"*[a]*o concessionário são outorgadas algumas prerrogativas próprias do poder público, algumas delas previstas na Lei n.º 8.987, como* [...] *a de exercer o poder de polícia em relação aos bens vinculados à prestação do serviço (art. 31, VII)"* (PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Parcerias na Administração Pública*: [...]. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 80). E **Marçal Justen Filho** leciona que, *"*[e]*ntre os deveres específicos do concessionário, encontra-se aquele de resguardar a integridade dos bens afetados à prestação do serviço público"*; e acrescenta: *"Isso abrange, inclusive, promover as medidas para, dentro de sua órbita de faculdades, impedir o apossamento por terceiros"* (JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 509). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 352. FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de Direito Administrativo positivo*. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 396. SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; GUERRA, Sérgio. Relicitação das concessões de geração de energia elétrica e a reversão de bens. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 371-388, abr. 2019. Disponível em: <Relicitação das concessões de geração de energia elétrica e a reversão de bens | Sampaio | Revista Brasileira de Políticas Públicas (uniceub.br)>. Acesso em 29 set. 2021. p. 378; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** DUEZ, Paul; DEBEYRE, Guy. *Traité de Droit Administratif*. Paris: Dalloz, 1952. p. 577-578; **(b) Na Bélgica:** WIGNY, Pierre. *Droit Administratif*: principes généraux. 4. éd. Bruxelles: Bruylant, 1962. p. 281; **(c) Na Espanha:** OVIEDO, Carlos Garcia. *Derecho Administrativo.* 3. ed. Madrid: Eisa, 1951. p. 184; **(d) Na Argentina:** DIEZ, Manuel María. *Manual de Derecho Administrativo*. 7. ed. Buenos Aires: Plus Ultra, 1994. t. 2, p. 53; e **(e) No Uruguai:** LASO, Enrique Sayagués. *Tratado de Derecho Administrativo.* 9. ed. Montevideo: FCU, 2010. v. 2, p. 36.

(ix) realizar a manutenção dos bens reversíveis, conforme as cláusulas contratuais e as normas técnicas do Poder Concedente. Exemplo: no Setor de Saneamento Básico, realizar a manutenção dos sistemas de saneamento, conforme as cláusulas contratuais e as normas de regulação da respectiva entidade reguladora (Lei 11.445/07, art. 3.º, I; 23, II; e 43; e Decreto 7.217/10, art. 30, II, "c") – estas últimas editadas em consonância com as normas de referência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) (Lei 9.984/00, art. 4.º-A, § 1.º, I)[300];

(x) manter o inventário dos bens reversíveis atualizado e seus livros de contabilidade regularmente escriturados. Exemplo: no Setor Hidroviário, manter o inventário e o registro contábil dos bens reversíveis atualizados e organizados (Leis 10.233/01, art. 33; e 13.081/15, art. 3.º, § 1.º; e Decreto 4.122/02, art. 3.º, XXIII) – mantendo, inclusive, contabilização separada, caso a concessionária do serviço hidroviário seja, também, prestadora do serviço de geração de energia elétrica (Lei 13.081/15, art. 3.º, § 2.º)[301e302];

---

[300] Sobre o ponto, **José Xavier Carvalho de Mendonça** ensina que *"*[o]*s concessionarios têm, por obrigação, conservar as obras e entregal-as em bom e perfeito estado no fim do prazo da concessão"* (MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. Direito e legislação sobre melhoramento dos portos nacionaes e serviço das empresas ou companhias das docas. *O Direito*, Rio de Janeiro, ano 30, v. 87, p. 5-22, 185-209, 385-412 e 529-571, jan./abr. 1902. p. 560). E **Fernando Albi** leciona que *"*[e]*l principio de la reversión implica una consecuencia ineludible, sin la cual el mismo no tendría sentido. Nos referimos a la obligación, por parte del concesionario, de conservar las instalaciones y el material reversible en perfecto estado, de tal forma que, al llegar el momento de su incautación por la entidad concedente, resulte útil para continuar la prestación del servicio, en forma normal"* (ALBI, Fernando. *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales.* Madrid: Aguilar, 1960. p. 641). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** MENEGALE, José Guimarães. *Direito Administrativo e Ciência da Administração.* 2. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950. v. 3, p. 147. CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense, 1967. v. 3, p. 165. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 352. FREIRE, André Luiz. *O regime de direito público na prestação de serviços públicos por pessoas privadas.* São Paulo: Malheiros, 2014. p. 382 e 384; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** VEDEL, Georges; DEVOLVÉ, Pierre. *Droit Administratif*. 12. éd. Paris: PUF, 1992. t. 2, p. 786; **(b) Na Itália:** VITTA, Cino. *Diritto Amministrativo.* 3. ed. Torino: UTET, 1950. v. 2, p. 180; **(c) Na Espanha:** JURADO, Diego José Vera. El régimen jurídico del patrimonio de destino en la concesión administrativa de servicio público. *Revista de administración pública*, Madrid, n. 109, p. 217-243, ene./abr. 1986. p. 229-230; **(d) No México**: FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo.* 14. ed. Ciudad de México: Porrua, 1971. p. 262; e **(e) Na Argentina:** DIEZ, Manuel María. *Manual de Derecho Administrativo*. 7. ed. Buenos Aires: Plus Ultra, 1994. t. 1, p. 388.

[301] No julgamento do TC 019.724/2015-2, que tratou de possíveis apropriações e doações indevidas de terrenos da União Federal, no Estado do Tocantins, envolvendo a empresa Investco S/A e a Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte, afirmou que: **(i)** *"*[a]*ssim como é indubitável ser responsabilidade das concessionárias manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão* [...] *é responsabilidade da Aneel, na qualidade de representante do Poder Concedente (União), aprovar a primeira versão do inventário de bens vinculados, assim como fiscalizar, rigorosa e periodicamente, as mutações sofridas por tal rol"*; **(ii)** *"não são todos os investimentos realizados pelas concessionárias em função da implementação e operacionalização da*

(xi) submeter-se à fiscalização do Poder Concedente, devendo, ainda, nesse contexto: **(a)** cumprir todas as instruções e determinações dos fiscais, corrigindo as irregularidades eventualmente verificadas; e **(b)** pagar a taxa de fiscalização devida ao Poder Concedente. Exemplo: no Setor Elétrico, submeter-se à fiscalização do Poder Concedente (Lei 9.427/96, art. 2.º; e Decreto 2.335/97, art. 2.º), notadamente: **(a)** garantir aos fiscais livre acesso, em qualquer época, a escritórios, obras e instalações de energia elétrica, facilitando, ademais, o bom desempenho de suas funções (Decreto 24.643/34, art. 162, "d"); **(b)** fornecer, no prazo assinado, os dados de natureza técnica, contábil e econômico-financeira que lhes forem requisitados pela fiscalização, bem como quaisquer informações sobre o serviço (Decreto 24.643/34, art. 182, "d") – Exemplo: **(ba)** informações sobre o atendimento aos limites para exposição humana aos campos elétricos ou magnéticos gerados por sistemas de energia elétrica (Lei 11.934/09, art. 11 e 16); e **(bb)** informações acerca da construção, operação e manutenção de barragens (Lei 12.344/10, art. 5.º, II; e 17); **(c)** prestar contas periodicamente ao Poder Concedente (Lei 9.074/95, art. 4.º); **(d)** cumprir todas as instruções e determinações dos fiscais, no exercício da fiscalização (Decreto 24.643/34, art. 153, "c"; e Decreto 2.003/96, art. 18) – Exemplo: as correções determinadas para assegurar a operação integrada das centrais geradoras do sistema elétrico (Decreto

---

concessão pública em si que devem ser contemplados no inventário tratado acima, mas tão somente aqueles que preservam a expectativa de reversão"; e **(iii)** é *"sobejamente evidente a importância da elaboração e aprovação do inventário de bens vinculados à concessão, assim como de sua gestão posterior, de modo preciso, rigoroso e contínuo, servindo não só para a fiel execução do contrato, como também para dimensionar adequadamente eventuais repercussões capazes de afetar direitos das partes, advindos em qualquer das hipóteses de extinção do ajuste"* (TCU, TC 031.828/2016-7, Acórdão 1.416/17, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro André de Carvalho, j. 05/07/2017).

[302] A respeito, **Eurico de Andrade Azevedo e Maria Lúcia Mazzei de Alencar** ensinam que *"*[i]*ncumbe ao concessionário 'manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão'. A atualização deste registro é indispensável não só para permitir a fiscalização pelo Poder Concedente ao longo dos anos, como também para definir os bens reversíveis ao término da concessão e as eventuais indenizações por aqueles bens ainda não amortizados ou depreciados, conforme determinam os arts. 35, § 1.º, e 36, da lei"*; e acrescentam: *"Por isso, omissões e falhas deste registro podem ocasionar* [...] *sanções correspondentes"*. (AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei de. *Concessão de serviços públicos*: [...]. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 125). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** MUKAI, Toshio. *Concessões e permissões de serviços públicos*: [...]. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 59-60. BLANCHET, Luiz Alberto. *Concessão de serviços públicos*: [...]. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2001. p. 160-161. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 509. GUERRA, Sérgio. A reversibilidade de bens nas concessões de serviços públicos. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 2, n. 8 out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12792>. Acesso em 22 mar. 2021. p. 2 e 6; e **(ii) Na doutrina estrangeira:** BIELSA. Rafael. *Derecho Administrativo.* 6. ed. Buenos Aires: La Ley, 1964. t. 2, p. 287-290. MARTÍNEZ, Patricia Raquel. Sistema de control de los servicios públicos "privatizados" en la Argentina. *In*: AGUIRRE, Marta Gonzáles de (Coord.). *Los servicios públicos*: régimen jurídico actual. Buenos Aires: Depalma, 1994. cap. 4, p. 142 e 145.

2.003/96, art. 17, § 2.º); e **(e)** pagar a taxa de fiscalização sobre serviços de energia elétrica (Lei 9.427/96, art. 12 e 13; e Decreto 2.335/97, art. 4.º, XLII)[303];

(xii) obter autorização para a alienação dos bens reversíveis. Exemplo: no Setor de Radiodifusão, obter prévia e expressa autorização do Poder Concedente para a transferência da autorização de uso de radiofrequências a outro prestador do serviço de telecomunicações (Decreto 52.795/63, art. 25);

(xiii) obter autorização para a oneração dos bens reversíveis. Exemplo: no Setor de Telefonia, obter prévia e expressa autorização do Poder Concedente para o oferecimento dos bens reversíveis em garantia de qualquer operação financeira necessária à execução do contrato de concessão (Lei 9.472/97, art. 101; e Resolução 774/21, art. 11);

(xiv) obter autorização para a realização de investimentos em bens reversíveis não previstos no edital de licitação e/ou no contrato de concessão, sob pena de os investimentos realizados sem autorização não serem indenizados ao final da concessão. Exemplo: no Setor Elétrico, obter prévia autorização para a ampliação da capacidade de geração das usinas hidrelétricas, objetivando o aproveitamento ótimo dos potenciais de energia hidráulica (Lei 9.427/96, art. 26, V); e

---

[303] A propósito, **José Xavier Carvalho de Mendonça** leciona que, *"*[d]*urante a execução das obras, e emquanto durar o prazo da concessão, a Administração exerce o direito de fiscalisação, por intermedio de agentes de sua confiança"*; e continua: *"A fiscalisação por parte da Administração visa, especialmente, o cumprimento exacto das clausulas e condições impostas ao concessionario"*; e prossegue: *"O concessionario é obrigado a tolerar, e mesmo a proporcionar ao fiscal todas as facilidades para que este possa bem desempenhar as suas funções"*; e arremata: *"Em todos os contratos de obras de melhoramento dos portos, tem a Administração exigido que os concessionarios entrem, para os cofres públicos, em períodos certos, com a quantia necessária para a fiscalisação. As despesas da fiscalisação correm, assim, por conta dos concessionarios"* (MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. Direito e legislação sobre melhoramento dos portos nacionaes e serviço das empresas ou companhias das docas. *O Direito*, Rio de Janeiro, ano 30, v. 87, p. 5-22, 185-209, 385-412 e 529-571, jan./abr. 1902. p. 565-566). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** CRUZ, Alcides. *Direito Administrativo brasileiro*: exposição summaria e abreviada. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1914. p. 234. FERREIRA, Sergio de Andréa. *Direito Administrativo didático.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 243. OLIVEIRA, José Carlos de. *Concessões e permissões de serviços públicos*: serviços públicos da União, Estados, Municípios e entes reguladores. Bauru: Edipro, 1996. p. 79-80. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Administração Pública, concessões e terceiro setor.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 270; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** RIVERO, Jean. *Droit Administratif*. Paris: Dalloz, 2011. p. 426; **(b) Na Itália:** ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Barcelona: Bosch, 1970. t. 1, p. 175-176; **(c) Em Portugal:** DIAS, José Eduardo Figueiredo; OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Noções fundamentais de Direito Administrativo*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2011. p. 303; e **(d) Na Argentina:** DIEZ, Manuel María. *Manual de Derecho Administrativo*. 7. ed. Buenos Aires: Plus Ultra, 1994. t. 1, p. 388.

(xv) sujeitar-se às sanções aplicadas no caso de descumprimento das obrigações relacionadas aos bens reversíveis, resguardado seu direito de defesa e de impugnação da medida, nas esferas administrativa e judicial. Exemplo: no Setor Ferroviário, sujeitar-se às sanções aplicadas no caso de descumprimento das obrigações relacionadas aos bens reversíveis (Lei 10.233/01, art. 35, XVII e XVIII; e 78-A; e Decreto 4.130/02, art. 3.º, VI e XXII), notadamente a aplicação da: **(a)** pena de multa, nos casos de descumprimento das obrigações de: **(aa)** obter prévia e expressa autorização do Poder Concedente para a abertura de trecho ferroviário ao tráfego ou para sua desativação (Decreto 1.832/96, art. 3.º, *caput* e § 1.º; e 58, II); **(ab)** operar em tráfego mútuo ou em direito de passagem com outros operadores ferroviários (Decreto 1.832/96, art. 6.º; e 58, II); **(ac)** não impedir a travessia de suas linhas por outras vias (Decreto 1.832/96, art. 10; e 58, II); **(ad)** implantar dispositivos de proteção e segurança ao longo de suas faixas de domínio (Decreto 1.832/96, art. 12; e 58, II); **(ae)** realizar a manutenção dos bens vinculados à concessão (Lei 10.233/01, art. 24, VIII; e Decretos 1.832/96, art. 13; e 58, II; e 4.130/02, art. 3.º, IX); e **(af)** adotar as medidas (de natureza técnica, administrativa, de segurança e educativa) necessárias para preservar seu patrimônio (Decreto 1.832/96, art. 54, I; e 58, II); e **(b)** a pena de caducidade, no caso de infração grave, tal como definido no contrato de concessão (Lei 10.233/01, art. 35, XVIII e § 3.º).

9.6.4 DEVERES AO FINAL DA CONCESSÃO

Ao final da concessão, os principais deveres das concessionárias de serviço público relacionados aos bens reversíveis são:

(i) restituir a posse dos bens públicos que lhes foram transferidos para a prestação do serviço público. Exemplo: no Setor Rodoviário, devolver a infraestrutura de transporte público que lhes foi arrendada – nomeadamente as rodovias, com suas instalações acessórias (Lei 10.233/01, art. 14, § 3.º; e 33)[304]; e

[304] A propósito, **Hely Lopes Meirelles** ensina que, *"*[n]*o tocante aos bens afetados à prestação do serviço concedido, há que distinguir entre aqueles que já pertenciam ao Município e foram entregues à concessionária, dos que pertenciam à concessionária ou foram por ela adquiridos para a prestação do serviço"*; e acrescenta: *"Os bens que já pertenciam ao Município e que foram apenas cedidos à concessionária para a prestação dos serviços concedidos retornam normalmente à posse do Município, sem*

(ii) transferir, compulsoriamente, a propriedade dos bens privados reversíveis ao Poder Concedente ou à nova concessionária de serviço público, conforme o caso (reversão direta ou indireta): Exemplo: no Setor Portuário, transferir, compulsoriamente, ao Poder Concedente ou à nova concessionária de serviço público, ao final da concessão, os bens privados reversíveis (Lei 12.815/13, art. 5.º, § 2.º; e Decreto 8.033/13, art. 8.º, par. ún.)[305].

9.7 Direitos e deveres dos usuários relacionados aos bens reversíveis

Usuário ou utente é a pessoa física ou jurídica que utiliza, efetiva ou potencialmente, o serviço público, beneficiando-se dele (Lei 13.460/17, art. 2.º, I).

Os usuários também possuem direitos e deveres relacionados aos bens reversíveis.

Com efeito, concretizando a CRFB/88, art. 1.º, II; 37, § 3.º; e 175, par. ún., II, todas as leis gerais e setoriais sobre concessão de serviço público estabelecem que os usuários têm o direito de fiscalizar a prestação do serviço, notadamente os aspectos relacionados aos bens

---

que seu valor integre a indenização devida ao concessionário" (MEIRELLES, Hely Lopes. Concessão de serviço público – encampação. *In*: MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de Direito Público.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. v. 9, p. 217-218 e 221). Cf., ainda: CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 45, p. 22-46, jul./set. 1956. Segunda parte, p. 22 e 43. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. Apontamentos sobre a reversão de bens na concessão de serviço público. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 95, v. 345, p. 15-18, jan./mar. 1999. p. 15. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 264-265 e 510. GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 459.

[305] Sobre o ponto, **Mauricio Portugal Ribeiro** leciona que, *"*[q]*uando da extinção (antecipada ou por decurso de prazo) do contrato de concessão, o concessionário é obrigado a transferir a infraestrutura que construiu ou melhorou para a Administração Pública, por meio do processo de reversão dos bens necessários à continuidade da prestação do serviço"*; e acrescenta: *"Rigorosamente, o processo de reversão tem a mesma natureza de uma expropriação"* (RIBEIRO, Mauricio Portugal. Concessões de infraestruturas e a proibição de indenizar concessionário por investimentos não amortizados: cortar o mal pela raiz ou tapar o sol com a peneira? 2014. Disponível em: <https://portugalribeiro.com.br/wp-content/uploads/proibicao-de-indenizacao-por-investimentos-nao-amortizados-final-publicado.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021. p. 5). Cf., ainda: CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. *Tratado de Sciencia de Administração e Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1912. p. 265. MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Bens públicos*: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 177 e 182-183. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 626. XAVIER, Helena de Araújo Lopes. A reversibilidade de bens nos contratos de concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) – Telefônica do Brasil S/A. *Revista de Direito das Comunicações*, São Paulo, v. 8, p. 169-253, jul./dez. 2014. p. 24.

reversíveis; e, paralelamente, o dever de contribuir para a preservação desses bens[306]. Exemplo:

(i) **Legislação geral:** a Lei 8.987/95 estabelece: **(a)** em seu art. 3.º, que o Poder Concedente fiscalizará a prestação do serviço público, *"com a cooperação dos usuários"*; e **(b)** em seu art. 7.º, VI, que os usuários têm o dever de *"contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços"*; e

(ii) **Legislação setorial:** a Lei 9.427/97 dispõe: **(a)** em seu art. 3.º, IV, que os usuários dos serviços de telecomunicações têm o direito de receber *"informação adequada sobre as condições de prestação dos serviços"*; e **(b)** em seu art. 4.º, I e II, que eles têm os deveres de *"utilizar adequadamente os serviços, equipamentos e redes de telecomunicações"* e de *"respeitar os bens públicos e aqueles voltados à utilização do público em geral"*.

Sobre o direito dos usuários de fiscalizarem o serviço público, notadamente os aspectos relacionados aos bens reversíveis, e sobre seu dever de contribuir para a preservação desses bens, **Luiz Alberto Blanchet**[307] ensina que, *"*[c]*onforme prevê o art. 3.º* [da Lei 8.987/95], *o órgão responsável pela fiscalização exercê-la-á com a cooperação dos usuários, norma esta roborada pelo art. 7.º, inc. II, IV e V, ao prever o direito do usuário de receber informações (do concessionário e do concedente) para defesa de seus direitos, o dever (do usuário) de levar ao conhecimento do Poder Concedente e do concessionário as irregularidades de que tenha conhecimento, e a obrigação de comunicar às autoridades*

[306] A fiscalização do serviço público pelos usuários realiza-se, permanentemente, de maneira individual ou por meio de associações, ou periodicamente, por intermédio de comissão tripartite, formada por representantes do Poder Concedente, da concessionária de serviço público e dos usuários, nos termos de norma regulamentar (Lei 8.987/95, art. 3.º; 7.º, II; 29, XII; 30, par. ún., e 31, III; e Lei 9.074/95, art. 33). A propósito, **Letícia Queiroz de Andrade** ensina que *"o inciso I, do § 3.º, do art. 37, da Constituição da República, assim como os arts. 3.º e 30, parágrafo único, da Lei 8.987/1995, conferem-lhe* [ou seja, ao usuário] *poderes de fiscalização da prestação do serviço"*; e continua: *"no exercício de sua faculdade de fiscalização direta, o usuário poderá dirigir-se individualmente à concessionária (cf. art. 7.º, II) ou, enquanto categoria, por meio de associações de defesa dos direitos relativos ao serviço (cf. art. 29, XII) e de comissões tripartites (cf. art. 30, parágrafo único)"* (ANDRADE, Letícia Queiroz de. *Teoria das relações jurídicas da prestação de serviço público sob regime de concessão.* São Paulo: Malheiros, 2015. p. 237-238). Cf., ainda: SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização, privatização, concessões e terceirizações*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2000. p. 233-234. ROLIM, Luiz Antonio. *A Administração indireta, as concessionárias e permissionárias em juízo*: [...]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 297-298. BLANCHET, Luiz Alberto. *Curso de Direito Administrativo.* 5. ed. 2. tirag. Curitiba: Juruá, 2007. p. 57. PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Parcerias na Administração Pública*: [...]. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 85-86.

[307] BLANCHET, Luiz Alberto. *Concessão de serviços públicos*: [...]. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2001. p. 131.

competentes os atos ilícitos do concessionário relacionados com a execução do objeto da concessão"; e acrescenta: *"A fiscalização é exercida em relação à adequação da prestação do serviço e também no que concerne aos equipamentos e instalações necessárias à execução do objeto da concessão, conforme estatui o inc. VII deste art. 23"*. E **Egon Bockmann Moreira**[308] leciona que *"*[o]*s usuários não só dispõem de direitos subjetivos, mas igualmente de deveres e obrigações para com o serviço concedido"*; e continua: *"O inciso VI, do art. 7.º, da Lei 8.987/1995, impõe aos usuários o dever de preservar os bens públicos pertinentes à prestação do serviço. Colaborar com as boas condições exige a adoção de condutas ativas e passivas por parte dos usuários. Tal dispositivo não admite interpretação restritiva – seja no sentido de se entender que devam ser preservados apenas os bens públicos e/ou somente os bens públicos através dos quais o serviço é prestado. Ao contrário, a intepretação é extensiva: aos usuários é imputado o dever de zelar e preservar os bens públicos e privados relativos ao serviço"*; e arremata: *"A rigor, não se trata de dever exclusivo dos usuários, mas, sim, de uma questão de cidadania"*.

Por fim, vale dizer que algumas leis setoriais ainda atribuem aos usuários o direito de investir em bens e instalações vinculados à concessão a fim de possibilitar a fruição ou a melhor fruição do serviço público; é a figura do *"usuário investidor"*. Exemplo:

(i) no Setor Elétrico, os usuários podem participar do capital das concessionárias de serviço público mediante contribuição financeira para a execução de obras de interesse mútuo (Lei 9.427/96, art. 14, III);

(ii) no Setor Portuário, os usuários podem negociar com as concessionárias de serviço público (administração do porto organizado) a antecipação de receitas tarifárias para fins de realização de investimentos na infraestrutura portuária, comunicando tal antecipação à Agência Nacional de Transporte Aquaviário (Antaq) (Decreto 8.033/13, art. 42-B); e

---

[308] MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das concessões de serviço público*: inteligência da Lei 8.987/1995 (Parte Geral). São Paulo: Malheiros, 2010. p. 196-197, 316 e 318. Cf., ainda: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Estudo sobre concessão e permissão de serviço público no Direito brasileiro.* São Paulo: Saraiva, 1996. p. 97. MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo.* 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 324. Idem. *Direito Administrativo brasileiro.* 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 502. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 567.

(iii) no Setor Ferroviário, os usuários podem, visando ao transporte de carga própria, investir nas concessões ferroviárias por meio da aquisição de veículos ferroviários ou da realização de obras de expansão ou de recuperação da infraestrutura ferroviária, devendo negociar com a concessionária de serviço público mecanismo de compensação financeira (Lei 14.273/21, art. 16; e Resolução ANTT 3.694/11, art. 38)[309].

Apresentado o objeto da reversão, vejamos, agora, seus pressupostos.

[309] Sobre o ponto, **Juliana Trench de Souza Orru** ensina que: **(i)** *"usuário investidor é todo usuário, pessoa física ou jurídica, do serviço de transporte de carga realizado por uma concessionária, que tenha interesse na realização de investimento na concessão ferroviária"*; **(ii)** *"o usuário investidor poderá realizar investimentos por meio de aquisição de material rodante ou por meio de realização de obras em programas ou projetos de expansão ou recuperação da malha ferroviária"*; e **(iii)** a legislação de regência *"é bastante flexível quanto à questão da contrapartida financeira dos investimentos realizados, na medida em que abre a possibilidade de o usuário investidor e a concessionária livremente negociarem mecanismos de compensação"*; nada obstante, os mecanismos de compesação mais comuns são: **(a)** *"a redução do valor da tarifa praticada para a prestação dos serviços de transporte ferroviário"*; e **(b)** *"uma garantia de volume de transporte"* (ORRU, Juliana Trench de Souza. Investimentos de terceiros na ferrovia: uma visão prática das resoluções que regem o tema. *In*: MEDEIROS NETO, Elias Marques de et. al. (Org.). *Aspectos do Direito Ferroviário*: uma visão através do contencioso. São Paulo: Verbatim, 2018. p. 176-178). Cf., ainda: WALD, Arnoldo. Do regime legal da reserva global de reversão (RGR). *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, ano 5, n. 20, p. 231-346, jul./set. 1997. p. 235-236. SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização, privatização, concessões e terceirizações*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2000. p. 119.

10 Pressupostos

Em Direito, a palavra *"pressuposto"* designa a condição imposta pela lei para a produção de determinado efeito jurídico[310].

Em relação aos bens públicos vinculados à prestação do serviço público, o pressuposto da reversão é, apenas, a extinção (total ou parcial[311]) da concessão de serviço público. Com efeito, esses bens pertencem ao Poder Concedente. Por isso, extinto o ato de outorga (o contrato de concessão ou um ato acessório a ele), a posse deles retorna, automaticamente, a seu proprietário.

De fato, é o que extraímos, dentre outros, do Decreto 52.795/63, o qual estabelece, em seu art. 31-A, § 9.º, que, *"*[e]*xtinta a outorga para a execução de serviço de radiodifusão, encerram-se, automaticamente, as validades da autorização de uso de radiofrequência e da licença para o funcionamento da estação"*[312].

A análise da doutrina confirma que o único pressuposto da reversão dos bens públicos vinculados à prestação do serviço público é a extinção da concessão.

Com efeito, **José Cretella Júnior[313]** ensina que *"*[a] *reversão dos bens do domínio público é indiscutível, operando-se de maneira automática. Pertenciam e continuam a*

---

[310] FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 1. ed. 6. reimpr. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975. p. 1135. HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. p. 1547. NÁUFEL, José. *Novo dicionário jurídico brasileiro.* 8. ed. São Paulo: Ícone, 1989. p. 792. SILVA, Oscar Joseph de Plácido e. *Vocabulário jurídico.* 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 636. SIDOU, José Maria Othon (Org.). *Dicionário jurídico*: Academia Brasileira de Letras Jurídicas. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 678.

[311] A concessão de serviço público pode extinguir-se parcial ou totalmente: neste caso, todos os bens reversíveis passarão ao patrimônio do Poder Concedente; naquele, apenas parte deles.

[312] Vale relembrar, mais uma vez, que as radiofrequências do espectro eletromagnético são bens públicos (Lei 9.472/97, art. 157).

[313] CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense, 1967. v. 3, p. 165. Idem. *Dicionário de Direito Administrativo.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 475. Idem. *Dos contratos administrativos.* Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 165-166. Cf., ainda: MEDEIROS, José Sabóia Viriato de. Concessão de serviço público – Natureza jurídica dos bens do concessionário – Reversão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 33, p. 489-497, jul./set. 1953. p. 496. MEIRELLES, Hely Lopes. Concessão de serviço público – encampação. *In*: MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de Direito Público.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. v. 9, p. 217-218. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. Apontamentos sobre a reversão de bens na concessão de serviço público. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 95, v. 345, p. 15-18, jan./mar. 1999. p. 15. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 264-265. Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 690-691.

pertencer ao Estado. Foram cedidos a título precário, condicionados ao funcionamento do serviço público. Extinto o prazo dêste, revertem aquêles bens ao seu único dono".

Já em relação aos bens privados vinculados à prestação do serviço público, os pressupostos da reversão são:

(i) a extinção (total ou parcial) da concessão;

(ii) a imprescindibilidade do bem para garantir a continuidade do serviço público; e

(iii) a inexistência de disposição legal ou contratual afastando a reversão no caso concreto[314e315].

De fato, é o que extraímos, dentre outras, da Lei 9.472/97, a qual estabelece: **(i)** em seu art. 93, XI, que *"*[o] *contrato de concessão* [do serviço público de telecomunicações] *indicará:* [...] *os bens reversíveis, se houver"*; e **(ii)** em seu art. 102, que *"*[a] *extinção da*

---

[314] Afinal: **(i)** se a reversão ocorrer antes da extinção da concessão de serviço público, a concessionária ficará sem os bens necessários para prestar o serviço público – o que é absurdo; **(ii)** se certo bem for prescindível para garantir a continuidade do serviço público, não haverá justificativa para sua reversão ao Poder Concedente ou à nova concessionária de serviço público; e **(iii)** embora a reversão tenha causa legal, não dependendo, pois, de cláusula contratual expressa no contrato de concessão de serviço público, se houver disposição legal ou contratual expressa afastando-a no caso concreto, ela não terá lugar nesse caso.

[315] Sobre o ponto, **Marçal Justen Filho** ensina que a reversão pode ser afastada por razões técnicas ou econômicas: a razão técnica está relacionada à obsolescência da infraestrutura necessária à prestação do serviço, cuja reversão contrariaria o princípio da atualidade; já a razão econômica diz com a elevação dos custos atinentes ao empreendimento, o que contraria o princípio da modicidade tarifária. Eis as suas palavras: *"Em muitos setores, adota-se um modelo de concessão em que não existem bens privados reversíveis (ou, quando muito, há uma parcela irrelevante de bens em tal situação). Assim se passa por razões econômicas e técnicas. A reversão do bem privado depende da existência, em favor do concessionário, de remuneração adequada a assegurar a amortização do seu valor ao longo da concessão. Não se admite que o bem privado seja integrado no patrimônio público sem uma compensação adequada para o concessionário. Portanto, a previsão contratual da reversão do bem acarreta a elevação dos custos atinentes ao empreendimento. Em muitos casos, isso conduz a tarifas de valor muito elevado. Portanto, a própria modicidade tarifária poderá conduzir à decisão de eliminar a reversibilidade de todos ou de parte dos bens privados utilizados pelo concessionário na prestação do serviço. Mas há também razões técnicas. Em muitos casos, o progresso tecnológico conduz à obsolescência da infraestrutura necessária à prestação do serviço. Nessas situações, é irrelevante para o poder concedente ser investido na propriedade de bens que não mais preencham os requisitos de atualidade.* [...] *Portanto, é perfeitamente cabível a supressão da reversão de bens na concessão"* (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo.* 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 693-694). Cf., ainda: TOSTES, Lahyr Paletta de Rezende. *Serviços de utilidade pública e alguns de seus problemas.* Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1941. p. 29-32. MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Aspectos jurídico-administrativos da concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo,* Rio de Janeiro, v. 26, p. 1-18, out./dez. 1951. p. 10. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Reversão de bens na concessão. *Revista Trimestral de Direito Público,* São Paulo, v. 7, p. 7-15, 1994. p. 9. SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. O serviço telefônico fixo e a reversão de bens. *In*: GUERRA, Sérgio (Coord.). *Temas de direito regulatório*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004. p. 153.

concessão transmitirá automaticamente à União a posse dos bens reversíveis" – ou seja, os bens essenciais para *"garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido"* (Lei 9.472/97, art. 102, par. ún.).

O exame da doutrina também confirma os pressupostos da reversão dos bens privados vinculados à prestação do serviço público. Senão vejamos.

Para demonstrar o afirmado no item (i) acima, isto é, que a reversão dos bens privados pressupõe a extinção da concessão, basta citarmos a lição de **Hely Lopes Meirelles**[316], para quem *"a reversão tem como pressuposto o término do contrato"*; e ainda diz: *"Sem êsse pressuposto – fim da concessão – não há reversão possível"*.

Para comprovar o asseverado no item (ii) acima, ou seja, que a reversão dos bens privados pressupõe a imprescindibilidade do bem para garantir a continuidade do serviço público ao final da concessão, basta mencionarmos a doutrina de **Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto e Milene Coscione**[317], para quem *"somente os bens imprescindíveis,*

---

316 MEIRELLES, Hely Lopes. Reversão de bens na concessão. *In*: MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de Direito Público.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971. v. 1, p. 62 e 67. Idem. *Licitação e contrato administrativo.* 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 313. Idem. *Direito Administrativo brasileiro.* 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 488. Cf., ainda: CAMPOS, Francisco. Poder discricionário e juízo discricionário – Cláusula "enquanto bem servir" – Concessão de serviço público – Prazo de duração – Reversão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 21, p. 326-346, jul./set. 1950. p. 345. PINTO, Paulo Brossard de Sousa. Resgate ou encampação. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 19, p. 409-417, jan./mar. 1950. p. 412. RIBEIRO, Manoel. *Direito Administrativo*. Salvador: Itapoã, 1964. v. 2, p. 129. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e Administração indireta*. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 54. Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 801.

317 MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; COSCIONE, Milene. A reversibilidade dos bens no Setor de Telecomunicações de acordo com os precedentes da Anatel. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, São Paulo, ano 2, v. 10, p. 41-60, jul. 2014. p. 42. Cf., ainda: SILVA, Carlos Medeiros. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Interpretação dos atos administrativos – Ilegalidade e abuso de Poder – Instrumento público – Mandado de Segurança. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 43, p. 454-470, jan./mar. 1956. p. 458. CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Serviço público – reversão de bens. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 102, p. 453-462, out./dez. 1970. p. 456-457 e 458. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e Administração indireta*. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 53. Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 801. GUERRA, Sérgio. A reversibilidade de bens nas concessões de serviços públicos. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 2, n. 8 out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12792>. Acesso em 22 mar. 2021. p. 2. Idem. Bens reversíveis nas concessões de serviços públicos. *Migalhas*, 17 set. 2004. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/depeso/7029/os-bens-reversiveis-nas-concessoes-de-servicos-publicos>. Acesso em 11 mai. 2021. p. 3-4. Idem. Bens reversíveis nas concessões. *Direito do Estado*, n. 242, 25 ago. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/sergio-guerra/bens-reversiveis-nas-concessoes>. Acesso em 13 abr. 2021. p. 1.

essenciais, indispensáveis à continuidade da prestação deste serviço poderiam ser considerados reversíveis ao término da concessão".

E, para atestar o afirmado no item (iii) acima, isto é, que a reversão dos bens privados pressupõe a inexistência de disposição legal ou contratual a afastando no caso concreto, basta referirmos a lição de **Oswaldo Aranha Bandeira de Mello**[318], para quem, *"em falta de disposição expressa em contrário, é de admitir-se como estipulada a reversão"*[319].

Apresentados os pressupostos da reversão, vejamos, agora, seus efeitos jurídicos.

[318] MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Aspectos jurídico-administrativos da concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 26, p. 1-18, out./dez. 1951. p. 9-10. Cf., ainda: FLORES, Carlos Thompson. Desapropriação – Empresa de ônibus. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 23, n. 95, p. 42-47, jul./set. 1990. p. 44. MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo.* 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 321. Idem. *Direito Administrativo brasileiro.* 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 499. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 361. RIBEIRO, Mauricio Portugal; PRADO, Lucas Navarro. *Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada*: fundamentos econômico-jurídicos. Malheiros: São Paulo, 2007. p. 156.

[319] A propósito, a jurisprudência já reconheceu que a cláusula de não reversão é válida, quando justificada pelas circunstâncias do caso concreto. Com efeito, no julgamento do TC 007.369/1999-9, que examinou procedimento licitatório levado a efeito para a contratação do serviço público de movimentação e armazenagem de mercadorias em estação aduaneira interior, o Plenário do Tribunal de Contas da União afirmou que *"não há dúvida de que existem atividades relativamente às quais a reversão dos bens é dispensável, uma vez que tal medida não é essencial à continuidade dos serviços, pois não há interesse público que a justifique"*. Exemplo: quando os bens vinculado ao serviço público estiverem *"obsoletos ou sucateados"*. E a Corte de Contas ainda acrescentou: *"Nesses casos, longe de ser proveitosa para o usuário e para a Administração Pública, a reversão dos bens poderá se constituir em um problema"* (TCU, TC 007.369/1999-9, Decisão 255/01, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro José Antônio Barreto de Macedo, j. 25/04/2001).

11 Efeitos jurídicos

Em si própria, a reversão é um efeito jurídico, mais precisamente um efeito jurídico da extinção da concessão de serviço público[320].

Entretanto, podemos tornar essa afirmação ainda mais precisa, se consideramos os bens reversíveis de maneira separada, apartados os bens reversíveis públicos e privados.

De fato:

(i) **Bens públicos reversíveis:** no que tange aos bens públicos reversíveis, o efeito jurídico da reversão é a mera restituição de sua posse ao patrimônio jurídico do Poder Concedente ao final da concessão; e

(ii) **Bens privados reversíveis:** quanto aos bens privados reversíveis, o efeito jurídico da reversão consiste na transferência de sua propriedade ao patrimônio jurídico do Poder Concedente ao final da concessão.

Os efeitos jurídicos específicos da reversão podem ser observados, com clareza, dentre outras, na Resolução Antaq 5.010/16, a qual estabelece: **(i)** em seu art. 29, que *"*[a] *reversão de bens à União dar-se-á na ocasião da extinção do vínculo legal ou do contrato*

---

320 Sobre o ponto, **Sílvio Luís Ferreira da Rocha** ensina que *"*[a]*s formas de extinção* [da concessão] *produzem efeitos jurídicos comuns e específicos. Dentre os efeitos jurídicos comuns, podemos enumerar o retorno ao concedente de todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário, com a imediata assunção do serviço pelo Poder Concedente, ocupação das instalações e uso dos bens reversíveis"* (ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 554). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Serviço público – reversão de bens. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 102, p. 453-462, out./dez. 1970. p. 459. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e Administração indireta*. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 54. BLANCHET, Luiz Alberto. *Concessão de serviços públicos*: [...]. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2001. p. 133. PEREIRA, Flávio Henrique Unes; SILVEIRA, Marilda de Paula; COLOMBAROLLI, Bruna Rodrigues. A identificação dos bens reversíveis: do ato ao processo administrativo. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 14, n. 165, p. 38-44, nov. 2014. p. 38-39; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** VEDEL, Georges; DEVOLVÉ, Pierre. *Droit Administratif*. 12. éd. Paris: PUF, 1992. t. 1, p. 430; **(b) Na Itália:** ZANOBINI, Guido. L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici. *In*: ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Primo trattato completo di Diritto Amministrativo italiano*. Milano: Società Editrice Libraria, 1935. v. 2, parte 3, p. 540; **(c) Na Espanha:** LAMOGLIA, Esteban Arimany. Situación jurídica de la Administración respecto de los bienes sujetos a reversión de la concesión administrativa de servicio público. *Revista de administración pública*, Madrid, n. 92, p. 153-184, 1980. p. 176-177 e 179; **(d) Na Argentina:** GRECA, Alcides. *Derecho y ciencia de la administración municipal*: […]. 2. ed. Santa Fe: Imprenta de la Universidad, 1943. t. 3, p. 227; e **(e) Na Venezuela:** SOTO, Carlos García. Reversión de bienes em el contrato de concesión. *Derecho y sociedad*, Caracas, n. 4, p. 95-104, 2003. p. 95.

administrativo"; **(ii)** em seu art. 29, § 1.º, que *"*[a] *reversão dos bens previstos nos incisos I, IV e V do art. 3.º desta Norma* [ou seja, os bens públicos reversíveis] *dá-se com o retorno de sua guarda e responsabilidade à União"*; e **(iii)** em seu art. 29, § 2.º, que *"*[a] *reversão dos bens previstos nos incisos II e III do art. 3.º desta Norma* [isto é, os bens privados reversíveis] *dar-se-á com sua incorporação ao patrimônio da União, após inventariados pela Autoridade Portuária"*.

A análise da jurisprudência também revela os efeitos jurídicos da reversão em relação aos bens reversíveis públicos e privados.

Com efeito, no julgamento da Ap. Civ. 41.248/RJ[321], que tratou da reversão dos bens da concessionária do serviço de carris urbanos (bondes) da zona norte do Município do Rio de Janeiro, a Terceira Turma do (extinto) Tribunal Federal de Recursos, afirmou que: **(i)** *"*[r]*everter tem o sentido de restituir"*; **(ii)** *"*[n]*ão se reverte senão o que se obteve de outrem"*; e **(iii)** assim, *"*[o]*s bens que o integram* [ou seja, os bens que integram o serviço público concedido], *desde que não foram cedidos pelo poder concedente, não revertem, mas são transferidos a este pelo concessionário".*

Por fim, o exame da doutrina também confirma os efeitos jurídicos específicos da reversão.

De fato, **Helena de Araújo Lopes Xavier**[322] ensina que *"*[a] *maioria da doutrina jus-administrativista, referindo-se ao regime geral da concessão, também aceita que, para além dos bens públicos cujo uso tenha sido afetado ao serviço concedido pelo poder concedente, coexistem, na esfera jurídica da concessionária, bens de propriedade dessa, e associa a*

---

[321] MADEIRA, Carlos. Concessão de serviço público – Reversão – Desvinculação. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 145, p. 64-72, jan./mar. 1981. p. 67.

[322] XAVIER, Helena de Araújo Lopes. A reversibilidade de bens nos contratos de concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) – Telefônica do Brasil S/A. *Revista de Direito das Comunicações*, São Paulo, v. 8, p. 169-253, jul./dez. 2014. p. 24. Cf., ainda: MEIRELLES, Hely Lopes. Concessão de serviço público – encampação. *In*: MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de Direito Público.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. v. 9, p. 217-218. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo.* 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 690-691. Idem. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 264-265. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 543 e 626. Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 421. SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; GUERRA, Sérgio. Relicitação das concessões de geração de energia elétrica e a reversão de bens. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 371-388, abr. 2019. Disponível em: <Relicitação das concessões de geração de energia elétrica e a reversão de bens | Sampaio | Revista Brasileira de Políticas Públicas (uniceub.br)>. Acesso em 29 set. 2021. p. 376-377.

reversão ao efeito de transferência compulsória que a extinção da concessão produz sobre certos destes bens da concessionária, por contraposição ao mero 'retorno' dos bens públicos ao domínio pleno do concedente"[323].

Apresentados os efeitos jurídicos da reversão, vejamos, agora, o dever de indenizar relacionado a esse instituto jurídico.

[323] Na doutrina estrangeira, **Roberto Dromi** deixa claro o efeito jurídico da reversão em relação aos bens públicos: *"Los bienes afectados a la prestación del servicio público pueden pertenecer al Estado o al concesionario, o pueden ser unos de aquél y otros de éste"*; e continua: *"Qué ocurre con los bienes cuando se extingue el contrato? Los bienes estatales deben ser restituidos al Estado concedente, salvo disposición en contrario"* (DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. 6. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997. p. 449). E **José Esteve Prado** faz o mesmo em relação aos bens privados: *"La operatividad característica de la reversión consiste en que los bienes e instalaciones que aporta o construye el concesionario pasan a la titularidad de la Administración al finalizar la concesión"* (PRADO, José Esteve. *Lecciones de Derecho Administrativo.* 3. ed. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 451).

12 Dever de indenizar

Toda concessão de serviço público é outorgada por prazo determinado (Lei 8.987/95, art. 2.º, II e III; e Lei 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º). Respeitados os limites máximo e/ou mínimo eventualmente previstos em lei, esse prazo deve possibilitar a completa amortização dos investimentos em bens reversíveis ao longo da concessão, considerada a estimativa de receitas da concessionária no período. Assim sendo, os bens reversíveis já estarão, a princípio, completamente amortizados ao final da concessão e, por isso, serão transferidos, sem indenização (final)[324], ao Poder Concedente, para que este possa continuar prestando, direta ou indiretamente, o serviço público[325].

---

[324] Relembre-se que a indenização dos investimentos em bens reversíveis pode ser classificada em intercorrente ou final. A primeira é aquela realizada, paulatinamente, ao longo da concessão, pelos usuários, por meio da parcela de amortização incluída nas tarifas. A segunda, a efetuada, de um só vez, ao final da concessão, pelo Poder Concedente, mediante pagamento com recursos orçamentários cobrados de todos os contribuintes, ou pela nova concessionária de serviço público, mediante pagamento com recursos próprios. A propósito, **Francisco Campos** ensina que *"*[a] *reversão pressupõe, portanto, da parte do concedente, uma correspectiva prestação, seja ministrada de uma só vez, ao fim do contrato, seja, parceladamente, no curso do seu prazo"* (CAMPOS, Francisco. Natureza do ato de concessão de serviço público. *In*: CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943. p. 184). Cf., ainda: SILVA, Carlos Medeiros. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Interpretação dos atos administrativos – Ilegalidade e abuso de Poder – Instrumento público – Mandado de Segurança. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 43, p. 454-470, jan./mar. 1956. p. 459. CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 45, p. 22-46, jul./set. 1956. Segunda parte, p. 23-30. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. Apontamentos sobre a reversão de bens na concessão de serviço público. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 95, v. 345, p. 15-18, jan./mar. 1999. p. 16. PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Parcerias na Administração Pública*: [...]. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 92. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Administração Pública, concessões e terceiro setor*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 293.

[325] A Lei 11.079/04 deixa clara a relação entre prazo da concessão e amortização dos investimentos em bens reversíveis ao estabelecer, em seu art. 5.º, I, que o *"prazo de vigência"* dos contratos de parceria público-privada deverá ser *"compatível com a amortização dos investimentos realizados"*.
A jurisprudência também já deixou clara essa relação. Com efeito, no julgamento do TC 002.811/2006-6, que tratou do processo de concessão do serviço público de transporte ferroviário de passageiros por Trem de Alta Velocidade (TAV), no trecho Rio de Janeiro-São Paulo, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a manifestação da área técnica da Corte, afirmou que *"a Lei n.º 8.987, de 1995, não disciplina expressamente o limite para o prazo de concessão de serviços públicos, preconizando apenas que tal prazo será determinado"*; mas *"o princípio informador do prazo de vigência da concessão está contido no art. 36 desse normativo legal, o qual assegura ao concessionário a amortização dos 'investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido'"* (TCU, TC 002.811/2006-6, Acórdão 1.510/10, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Augusto Nardes, j. 30/06/2010).
Por fim, a doutrina ainda deixa clara a relação entre prazo da concessão e amortização dos investimentos em bens reversíveis. De fato, **Mário Masagão** leciona que, *"*[q]*uando se estipula a reversão, as partes procuram conjugar o prazo e as tarifas, de maneira a ensejar, ao concessionário, o reembôlso do capital empregado e um lucro razoável, antes que a concessão se extinga"* (MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 278). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 45, p. 22-46, jul./set. 1956. Segunda parte, p. 26. RIBEIRO, Manoel. *Direito Administrativo*. Salvador: Itapoã, 1964. v. 2, p. 127. TOLOSA FILHO, Benedicto. *Lei das concessões e permissões de serviços públicos comentada e anotada.* Rio de Janeiro: AIDE, 1995. p. 87. GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 419. GUIMARÃES, Bernardo Strobel. O prazo nas

Ocorre que os investimentos em bens reversíveis podem não estar completamente amortizados ao final da concessão de serviço público, seja porque a outorga se extinguiu antes do termo final de seu prazo de vigência (Exemplo: por encampação), seja porque fatos supervenientes à formação da relação jurídico-concessória, alheios à vontade da concessionária (Exemplo: a elevação de tributo que impacte em seus custos – fato do príncipe) ou não (Exemplo: a realização de novos investimentos na concessão, aprovada pelo Poder Concedente – alteração bilateral do contrato) impediram que isso acontecesse[326]. Nesse caso, a transferência dos bens reversíveis ao Poder Concedente ou à nova concessionária de serviço público, conforme o caso, exige indenização à antiga concessionária – ressalvadas as hipóteses apresentadas na seção 6.1.1 acima.

De fato, é o que extraímos, em nível constitucional, da CRFB/88, a qual:

(i) em seus art. 5.º, LXXIII; e 37, consagra o princípio da moralidade administrativa, que veda o enriquecimento ilícito (sem causa) da Administração Pública – e, por extensão, o da nova concessionária de serviço público, no caso de reversão indireta; e

---

concessões e as normas que estipulam vigência máxima do vínculo: algumas inquietações. *In*: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). *Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno*: a lógica das concessões e parcerias público-privadas. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 48 e 50; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** BONNARD, Roger. *Précis de Droit Administratif*. Paris: Recueil Sirey, 1935. p. 582. Idem. *Précis de Droit Public.* 4. éd. Paris: Recueil Sirey, 1937. p. 348; **(b) Na Itália:** ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Barcelona: Bosch, 1970. t. 1, p. 177; **(c) Em Portugal:** CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo.* 10. ed. 8. reimpr. Coimbra: Almedina, 2005. v. 2, p. 1117-1118; **(d) No México:** FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo.* 14. ed. Ciudad de México: Porrua, 1971. p. 267; e **(e) Na Argentina:** MARIENHOFF, Miguel Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo.* Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1970. t. 3-B, p. 609 e 610-612.

326 Tradicionalmente, os riscos que as concessionárias de serviço público assumem ao celebrar um contrato de concessão dividem-se nas chamadas álea ordinária e extraordinária, a primeira suportada pela concessionária, a segunda, pelo Poder Concedente. Sobre o ponto, **Caio Tácito** ensina que *"*[a] *álea ordinária fica a inteiro cargo do concessionário, que não pode se eximir ao risco voluntariamente assumido. Na ocorrência, porém, de um ônus imprevisível, ou da atribuição unilateral de novos serviços, cumpre ao Estado absorver ou partilhar dessa álea extraordinária, não somente por um princípio de equidade, como pelo interesse público na manutenção do serviço, dependente da estabilidade do concessionário"* (TÁCITO, Caio. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1975. p. 203). Cf., ainda: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e Administração indireta*. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 44-48. CÂMARA, Jacintho Arruda. *Tarifa nas concessões*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 189, 194 e 196. MAROLLA, Eugenia Cristina Cleto. *Concessões de serviço público*: a equação econômico-financeira dos contratos. São Paulo: Verbatim, 2011. p. 64. ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 550.

(ii) em seus art. 5.º, *caput* e XXII; e 170, II, garante a todos – notadamente à antiga concessionária de serviço público – o direito fundamental de propriedade, do qual derivam:

a. a vedação ao confisco – salvo em situações excepcionalíssimas (CRFB/88, art. 150, IV; e 243); e

b. o dever de indenizar, no caso de desapropriação – que muito se assemelha à reversão, como vimos na seção 4.2 acima (CRFB/88, art. 5.º, XXIV; 182, §§ 3.º e 4.º, III; e 184).

E, em nível infraconstitucional, de todas as leis gerais e setoriais sobre concessão de serviço público. Exemplo:

(i) **Legislação geral:** da Lei 8.987/95, a qual estabelece, em seu art. 36, que *"*[a] *reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido"*; e

(ii) **Legislação setorial:** da Lei 9.427/96, a qual dispõe, em seu art. 14, II, que *"*[o] *regime econômico e financeiro da concessão de serviço público de energia elétrica, conforme estabelecido no respectivo contrato, compreende:* [...] *II a responsabilidade da concessionária em realizar investimentos em obras e instalações que reverterão à União na extinção do contrato, garantida a indenização nos casos e condições previstos na Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nesta Lei, de modo a assegurar a qualidade do serviço de energia elétrica"*.

A propósito, a jurisprudência já reconheceu que o Poder Concedente tem o dever de indenizar a concessionária de serviço público pelos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão, bem como que o fundamento jurídico dessa obrigação reside na proibição do enriquecimento ilícito e no direito fundamental à propriedade.

Com efeito, no julgamento do TC 003.379/2015-9[327], que tratou da prorrogação antecipada das concessões de distribuição de energia elétrica com vencimento em 2017, o Plenário do Tribunal de Contas da União afirmou que, nos termos da Lei Geral de Concessões, *"indenizar bens reversíveis não amortizados é regra para toda e qualquer concessão ou permissão de serviço público"*.

E, no julgamento do TC 024.646/2014-8[328], que avaliou a atuação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), no período de 1998 a 2014, no que concerne à regulamentação e à fiscalização dos bens reversíveis das concessionárias do serviço público de telefonia fixa comutada (STFC), o mesmo Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a manifestação da unidade técnica da Corte, asseverou que o não pagamento da indenização devida em razão da reversão daria origem a *"enriquecimento imotivado"* do Poder Concedente.

Por sua vez, a doutrina também reconhece o dever de indenizar os investimentos em bens reversíveis e seu fundamento jurídico.

De fato, **Isabel Lustosa**[329] ensina que *"a razão jurídica que possibilita ao Poder Concedente haver os bens vinculados à concessão (i. e., a razão jurídica que viabiliza a operacionalidade da reversão) é justamente a indenização a ser paga ao concessionário a esse título, na hipótese de qualquer dos bens a ser transferido ao Poder Concedente não estar completamente amortizado ou depreciado no termo final da concessão"*; e continua: *"Isto porque a incorporação de bens privados ao patrimônio público comporta tratamento jurídico peculiar no ordenamento jurídico brasileiro, fundado na proteção à propriedade privada*

---

[327] TCU, TC 003.379/2015-9, Acórdão 2.253/15, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro José Múcio Monteiro, j. 09/09/2015.

[328] TCU, TC 024.646/2014-8, Acórdão 2.142/19, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Walton Alencar Rodrigues, j. 11/09/2019.

[329] LUSTOSA, Isabel. Abrangência da indenização em caso de extinção pelo advento do termo contratual de concessões de uso de bem público para geração de energia elétrica na modalidade de produção independente. *In*: LANDAU, Elena. *Regulação jurídica do Setor Elétrico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. v. 2, p. 269. Cf., ainda: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Reversão de bens na concessão. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v. 7, p. 7-15, 1994. p. 9 e 13. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 438. Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 714. GUERRA, Sérgio. A reversibilidade de bens nas concessões de serviços públicos. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 2, n. 8 out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12792>. Acesso em 22 mar. 2021. p. 4-5. COSTA, Camila Maia Pyramo; PICININ, Juliana de Almeida. Análise de providências pré e pós-extinção de contratos de concessão de serviços públicos. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, ano 6, n. 63, p. 55-60, mar. 2007. p. 56.

garantida constitucionalmente, de modo que o Estado não pode apropriar-se de bens privados, salvo em hipóteses autorizadas constitucionalmente e mediante procedimentos específicos, dentre os quais se destaca a indenização, sob pena de confisco e enriquecimento sem causa"[330e331].

Por fim, vale dizer que as normas constitucionais acima implicam o pagamento de indenização pelos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão em todo e qualquer caso, ressalvadas as hipóteses apresentadas na seção 6.1.1 acima. Eis a razão pela qual entendemos que:

(i) não foi recepcionada pela atual Constituição da República a norma jurídica contida no Decreto 24.643/34, art. 169, I, segundo a qual *"*[a]*s concessões decretadas caducas serão reguladas da seguinte forma: I – No caso de produção de energia elétrica destinada ao comércio de energia, o Governo Federal, por si ou terceiro, substituirá o concessionário até o termo da concessão, perdendo o dito concessionário todos os seus bens, relativos ao aproveitamento concedido e à exploração da energia, independentemente de qualquer procedimento judicial e sem indenização de espécie alguma"*[332e333]; e

---

330 Na doutrina estrangeira, vale trazer à baila a lição de **Otto Mayer**, para quem *"*[t]*odos los medios materiales y personales que, hasta ese momento* [ou seja, até o momento da extinção da concessão de serviço público], *servían a la empresa representan, ahora, en sus manos, una masa sin utilización. Si no ocurre nada nuevo, podrá disponer de ella libremente"*; e continua: *"Pero aquel de quien emana la concesión puede intervenir para incautarse de esos medios, en tanto le parezcan necesarios para asegurar la continuación de la empresa que el interés público exija"*; e arremata: *"Pero es evidente que, de este modo, se impone al empresario un sacrificio especial, el cual, entonces, tendrá derecho, según los principios generales, a una indemnización"* (MAYER, Otto. *Derecho Administrativo alemán.* 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1982. t. 4, p. 173-174). Cf., ainda: **(i) Na Argentina:** MARIENHOFF, Miguel Santiago. *Caducidad y revocación de la concesión de servicios públicos*. Buenos Aires: Jurídica, 1947. p. 89. Idem. *Tratado de Derecho Administrativo.* Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1970. t. 3-B, p. 634-635. DIEZ, Manuel María. *Manual de Derecho Administrativo*. 7. ed. Buenos Aires: Plus Ultra, 1994. t. 2, p. 55; e **(ii) Na Venezuela:** BREWER-CARÍAS, Allan Randolph. El régimen de la reversión en las concesiones administrativas en Venezuela, […]. 2015. Disponível em: <Microsoft Word - II, 4, 98-, Brewer. El rÃ©gimen de la reversiÃ³n en las concesiones administrativas.. 8. 2015 (allanbrewercarias.com)>. Acesso em: 26 ago. 2022. p. 7-8 e 11.

331 Neste momento, vale ressaltar que alguns autores entendem que o fundamento do dever de indenizar os bens reversíveis reside, ainda, na garantia da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro (CRFB/88, art. 37, XXI) e no princípio da isonomia, na vertente da divisão dos encargos públicos, segundo a mesma lógica da responsabilidade civil do Estado por ato lícito (CRFB/88, art. 37, § 6.º). Cf., dentre outros: BLANCHET, Luiz Alberto. *Concessão de serviços públicos*: [...]. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2001. p. 102. PEREIRA, Flávio Henrique Unes; SILVEIRA, Marilda de Paula; COLOMBAROLLI, Bruna Rodrigues. A identificação dos bens reversíveis: do ato ao processo administrativo. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 14, n. 165, p. 38-44, nov. 2014. p. 39.

332 No julgamento do MS 1.419/SP, que tratou da reversão dos bens e instalações de concessionária do serviço público de energia elétrica cuja concessão fora decretada caduca, o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal deixou dito que *"*[o] *ato de um governo que, a título de má prestação de um serviço, subtraia do patrimônio de uma pessoa bens para entregá-los ao arbítrio de outrem, sem indenização, e ainda mais, sem*

(ii) é inconstitucional aquela prevista na Lei 5.070/66, art. 8.º, § 2.º (na redação dada pela Lei 9.472/97, art. 51), consoante a qual *"*[o] *não-pagamento da Taxa de Fiscalização de Funcionamento no prazo de sessenta dias após a notificação da Agência determinará a caducidade da concessão, permissão ou autorização, sem que caiba ao interessado o direito a qualquer indenização"*[334].

---

processo de desapropriação legal, é confisco" – mas a Suprema Corte acabou denegando a segurança sob o argumento de que o controle da *"constitucionalidade da cláusula legal de reversão"* contida no *"art. 169 do Código de Águas"* em face do *"direito de propriedade"* e da *"vedação ao confisco"* configuraria *"uma 'voexata quaestio', inapreensível nas raias apertadas do mandado de segurança"* (STF, MS 1.419/SP, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Ministro Orozimbo Nonato, j. 01/08/1951).

[333] Especificamente sobre a compatibilidade do Código de Águas, art. 169, I, com a Constituição da República, cf.: **(i)** considerando essa norma jurídica constitucional: ÁLVARES, Walter Tolentino. Conceito de propriedade em função da sua indústria. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 52, v. 162, p. 418-424, nov./dez. 1955. p. 423. Idem. *Instituições de Direito da Eletricidade.* Belo Horizonte. B. Álvares, 1962. v. 1, p. 118. RODRIGUES, José Martins. Concessão de serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 22, p. 14–23, 1950. p. 20; e **(ii)** considerando-a inconstitucional: CARVALHO, Afrânio de. *Energia elétrica e bens da concessão*. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 200-201.

[334] A respeito, **Diogo de Figueiredo Moreira Neto** ensina que, na caducidade, *"*[a] *rescisão vem acompanhada de sanções vinculadas contra o inadimplente, mas sem que importem em qualquer sorte de confisco dos bens afetos ao serviço"* (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15. ed. 3. tirag. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 495). E **Fernando Garrido Falla** leciona que, *"*[e]*n cuanto a la idea de que la caducidad entraña la reversión al concedente de los bienes de la concesión, sin que medie indemnización, no deja de ser una conclusión rigurosamente inexacta, que sólo puede apoyarse en una precipitada lectura de ciertos preceptos legales desconectados del contexto general de la Ley. Antes al contrario, lo que debe afirmarse es que el derecho a percibir indemnización en los casos de caducidad es uno de los principios lógicos de nuestra dogmática concesional, expresamente reconocido, además, por nuestro Derecho positivo"*; e ainda diz: *"Como argumento adicional, habría que añadir que la solución contraria determinaría un enriquecimiento injusto a favor de la Administración, que iría en contra del principio de la reciprocidad de intereses"* (FALLA, Fernando Garrido. Efectos económicos de la caducidad de las concesiones de servicios. *Revista de administración pública*, Madrid, n. 45, p. 231-242, 1964. p. 232-233 e 241). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Reversão de bens na concessão. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v. 7, p. 7-15, 1994. p. 13. WALD, Arnoldo; MORAES, Luiza Rangel de; WALD, Alexandre de Mendonça. *O direito de parceria e a nova Lei de Concessões*: [...]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 164. PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Parcerias na Administração Pública*: [...]. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 92. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Administração Pública, concessões e terceiro setor.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 287; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** RICHER, Laurent; LICHÈRE, François. *Droit des contrats administratifs*. 10. éd. Paris: LGDJ, 2016. p. 620; **(b) Na Itália:** ZANOBINI, Guido. L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici. *In*: ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Primo trattato completo di Diritto Amministrativo italiano*. Milano: Società Editrice Libraria, 1935. v. 2, parte 3, p. 461. VITTA, Cino. Concessioni (Diritto amministrativo). *In*: AZARA, Antonio; EULA, Ernesto. *Novissimo digesto italiano.* 3. ed. Torino: UTET, 1980. v. 3, p. 928; e **(c) Na Argentina:** BIELSA. Rafael. *Derecho Administrativo.* 6. ed. Buenos Aires: La Ley, 1964. t. 2, p. 344-345. BERÇAITZ, Miguel Ángel. *Teoría general de los contratos administrativos.* 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1980. p. 421. Em sentido contrário, admitindo a reversão gratuita dos bens privados reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão, devido ao caráter sancionatório da caducidade ou desde que prevista no contrato de concessão, cf.: **(i) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** JÈZE, Gaston. *Principios generales del Derecho Administrativo*: […]. Buenos Aires: Depalma, 1950. v. 6, p. 73, 97-98 e 102-103; **(b) Na Espanha:** ALBI, Fernando. *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales.* Madrid: Aguilar, 1960. p. 599-600; e **(c) Na Argentina:** MARIENHOFF, Miguel Santiago. *Caducidad y revocación de la concesión de servicios públicos*. Buenos Aires: Jurídica, 1947. p. 78. Idem. *Tratado de Derecho Administrativo.* Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1970. t. 3-B, p. 634.

12.1 Cláusula de não indenização

Neste momento, cabe a pergunta: a cláusula de não indenização é válida? Em outras palavras: o edital de licitação e/ou o contrato de concessão de serviço público podem prever que, no final do prazo da concessão, haverá reversão, mas sem indenização, em todo e qualquer caso[335]? A nosso sentir, não. Porque essa cláusula editalícia e/ou contratual seria, a um só tempo, inconstitucional e ilegal:

(i) inconstitucional por violar a CRFB/88, a qual:

a. em seus art. 5.º, LXXIII; e 37, consagra o princípio da moralidade administrativa, que veda o enriquecimento sem causa da Administração Pública (e, por extensão, da nova concessionária de serviço público, no caso de reversão indireta); e

b. em seus art. 5.º, *caput* e XXII; e 170, II, garante a todos – notadamente à antiga concessionária de serviço público – o direito fundamental de propriedade, do qual derivam:

(ba) a vedação ao confisco – salvo em situações excepcionais (CRFB/88, art. 150, IV; e 243); e

(bb) o dever de indenizar, no caso de desapropriação – que muito se assemelha à reversão, como vimos na seção 4.2 acima (CRFB/88, art. 5.º, XXIV; 182, §§ 3.º e 4.º, III; e 184); e

(ii) ilegal por ir de encontro a toda a legislação ordinária (geral e setorial), a qual estabelece que, ao final concessão de serviço público:

---

[335] A propósito, **Mauricio Portugal Ribeiro** informa que, a partir do Contrato de Concessão da BR-116/324/BA, se tornou padrão, nos contratos de concessão comum e de parceria público-privada federais, estaduais e municipais, a previsão de *"cláusulas estabelecendo que não haverá indenização por investimentos não amortizados ao término desses contratos"*; e afirma que a finalidade dessas cláusulas é evitar *"discussões sobre o valor das indenizações por investimentos não amortizados, ao término dos contratos"* (RIBEIRO, Mauricio Portugal. Concessões de infraestruturas e a proibição de indenizar concessionário por investimentos não amortizados: cortar o mal pela raiz ou tapar o sol com a peneira? 2014. Disponível em: <https://portugalribeiro.com.br/wp-content/uploads/proibicao-de-indenizacao-por-investimentos-nao-amortizados-final-publicado.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021. p. 3-4).

a. ou não haverá a reversão dos bens vinculados à prestação do serviço público (Lei 9.472/97, art. 93, XI);

b. ou haverá a reversão desses bens, mas com a indenização dos investimentos não amortizados completamente ao final da concessão – ressalvadas as hipóteses apresentadas na seção 6.1.1 acima (Lei 8.987/95, 36; e Lei 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º).

Um exemplo ilustrará nosso entendimento. Suponhamos que: **(i)** um contrato de concessão de serviço público contenha a cláusula de não indenização; **(ii)** nos últimos anos da concessão, o Poder Concedente descumpra uma obrigação contratual; **(iii)** esse fato da Administração desequilibre a relação inicial entre os encargos e a remuneração da concessionária de serviço público; e **(iv)** antes da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, a concessão se extinga pelo advento do termo final. Nessa hipótese, perguntamos: poderá haver reversão sem indenização? Certamente, não.

Continuando. A cláusula de não indenização viola não só a letra da lei, mas também seu espírito. É que, ao garantir a indenização dos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão, a legislação ordinária (geral e setorial) busca promover o princípio do serviço público adequado, notadamente sob os aspectos da continuidade e da atualidade (CRFB/88, art. 175, par. un., IV; e Leis 8.987/95, art. 6.º; e 11.079/04, art. 3.º), estimulando, mediante essa garantia, a realização de novos investimentos em bens reversíveis nos últimos anos do prazo da concessão. Entretanto, essa finalidade é frustrada, ou pelo menos mitigada, pela referida cláusula, pois, em lógica econômica, nenhuma concessionária de serviço público investirá em bens reversíveis nos últimos anos da concessão, se não houver tempo suficiente para a amortização desse investimento nem a garantia da indenização do valor não amortizado ao final da concessão[336].

---

[336] Sobre o ponto, **Themístocles Brandão Cavalcanti** ensina que *"*[o] *período crítico da concessão é o último, quando o prazo está para terminar. O perigo de abandono dos serviços pode levar a graves dificuldades e, pràticamente, à inexistência do serviço ou à sua ineficiência"* (CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949. v. 4, p. 388). E **Hely Lopes Meirelles** leciona que *"*[a] *Lei 8.987/95 determina que o poder concedente indenize o concessionário de todas as parcelas de investimentos vinculados aos bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço (art. 36). Pretende-se evitar, com essa determinação, que a prestação do serviço se deteriore nos últimos anos do prazo da concessão, por falta de investimentos do concessionário. Ao garantir, legalmente, a indenização desses investimentos, torna-se mais fácil ao poder concedente exigir o cumprimento do dever de atualidade do serviço, correspondente à manutenção e melhoria dos equipamentos, instalações e demais exigências do*

Neste momento, vale ressaltar que a doutrina também reconhece que a cláusula de não indenização desincentiva a concessionária de serviço público a realizar novos investimentos em bens reversíveis nos últimos anos da concessão, com prejuízo para o interesse público.

Com efeito, **Carlos Ari Sundfeld**[337] ensina que, *"*[s]*em esse tipo de garantia* [leia-se: sem a garantia de indenização dos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados ao final da concessão]*, haveria o risco de, nos anos finais de vigência do contrato, a concessionária cessar seus dispêndios em atualização da infraestrutura utilizada"*; e continua: *"A paralisação obedeceria à lógica econômica, pois obviamente ninguém assumiria o ônus de investir em bens reversíveis, se não mais houvesse tempo para amortização. A prestação do serviço público ficaria prejudicada dada a incapacidade do empreendimento amortizar novos e necessários investimentos, pela insuficiência do prazo remanescente"*; e arremata: *"A garantia em exame, portanto, funciona como antídoto contra essa síndrome da escassez de investimento ao final da concessão"*.

Por fim, vale citar, a título ilustrativo, a cláusula de não indenização constante do Termo Aditivo de Prorrogação do Contrato de Concessão do Serviço Ferroviário celebrado entre a União Federal e a Rumo Malha Paulista S/A – a qual, como todas as outras do mesmo tipo, nos parece inválida; *verbis*:

---

serviço" (MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo.* 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 322). Na doutrina estrangeira, cf.: **(i) Na França:** JÈZE, Gaston. *Principios generales del Derecho Administrativo*: […]. Buenos Aires: Depalma, 1950. v. 6, p. 332; **(ii) Na Espanha:** ALBI, Fernando. *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales.* Madrid: Aguilar, 1960. p. 641-642. PRADO, José Esteve. *Lecciones de Derecho Administrativo.* 3. ed. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 449 e 451; **(iii) Em Portugal:** CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo.* 10. ed. 8. reimpr. Coimbra: Almedina, 2005. v. 2, p. 1119 e 1142; e **(iv) No Uruguai:** LASO, Enrique Sayagués. *Tratado de Derecho Administrativo.* 9. ed. Montevideo: FCU, 2010. v. 2, p. 35.

337 SUNDFELD, Carlos Ari. Direito à indenização prévia na extinção da concessão pelo término do prazo contratual. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo contratual.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 298-299. Cf., ainda: RIBEIRO, Mauricio Portugal. Concessões de infraestruturas e a proibição de indenizar concessionário por investimentos não amortizados: cortar o mal pela raiz ou tapar o sol com a peneira? 2014. Disponível em: <https://portugalribeiro.com.br/wp-content/uploads/proibicao-de-indenizacao-por-investimentos-nao-amortizados-final-publicado.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021. p. 8 e 10-11. VIANA, Camila Rocha Cunha. O instituto da reversão nas concessões de serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, São Paulo, ano 2, v. 15, p. 25-44, dez. 2014. p. 36-37. SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; GUERRA, Sérgio. Relicitação das concessões de geração de energia elétrica e a reversão de bens. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 371-388, abr. 2019. Disponível em: <Relicitação das concessões de geração de energia elétrica e a reversão de bens | Sampaio | Revista Brasileira de Políticas Públicas (uniceub.br)>. Acesso em 29 set. 2021. p. 383-384. FREITAS, Rafael Véras de. A reversão nos contratos de concessão e seu regime jurídico-econômico. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 18, n. 70, p. 149-176, abr./jun. 2020. p. 169.

> 35 Advento do Termo Contratual
>
> [...]
>
> 35.3 **A Concessionária não fará jus qualquer indenização, incluindo investimentos vinculados aos Bens da Concessão, ainda não integralmente depreciados ou amortizados**[338,339e340]. (grifo nosso)

Apresentado o dever de indenizar relacionado ao instituto jurídico da reversão, vejamos, agora, os critério de cálculo do valor dessa indenização.

---

338 BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres. *Termo Aditivo de Prorrogação do Contrato de Concessão do Serviço Público Ferroviário celebrado entre a União Federal e a Rumo Malha Paulista S/A.* Disponível em: <https://www.antt.gov.br/rumo-malha-paulista-sa>. Acesso em: 1 set. 2020.

339 Para outros exemplos de contratos de concessão de serviço público que contêm a cláusula de não indenização, cf.: RIBEIRO, Mauricio Portugal. Concessões de infraestruturas e a proibição de indenizar concessionário por investimentos não amortizados: cortar o mal pela raiz ou tapar o sol com a peneira? 2014. Disponível em: <https://portugalribeiro.com.br/wp-content/uploads/proibicao-de-indenizacao-por-investimentos-nao-amortizados-final-publicado.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021. p. 2 e 4. VIANA, Camila Rocha Cunha. O instituto da reversão nas concessões de serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, São Paulo, ano 2, v. 15, p. 25-44, dez. 2014. p. 37.

340 No plano normativo, a Resolução ANTT 5.860/19 estabelece, em seu art. 1.º, § 1.º, que *"*[e]*starão depreciados ou amortizados os bens reversíveis na situação de extinção do contrato de concessão pelo advento do seu termo, não sendo devida indenização pelo Poder Concedente"*. A nosso sentir, essa regra jurídica é ilegal, porque viola a Lei 8.987/95, art. 36; e a Lei 10.233/01, art. 33, que garantem, às concessionárias do serviço público rodoviário, a indenização dos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão. Entretanto, é possível preservar a regra jurídica sob análise, se se der a ela interpretação conforme para reduzir seu alcance e limitar sua aplicação aos casos em que a amortização incompleta dos investimentos em bens reversíveis decorra da concretização de risco compreendido no conceito de álea ordinária.

13 Critérios de cálculo do valor da indenização

O valor da indenização eventualmente devida às concessionárias de serviço público em razão da reversão corresponde ao montante do investimento em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão (Lei 8.987/95, art. 36; e Lei 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º)[341].

Assim sendo, para calcular essa indenização, o Poder Concedente deve:

(i) primeiro, determinar o valor total do investimento em bens reversíveis;

(ii) em seguida, definir o valor da amortização desse investimento e, quando for o caso, o da depreciação desses bens; e

(iii) por fim, subtrair estes valores daquele, calculando o respectivo saldo[342e343].

---

[341] Na seção 14 abaixo, veremos que outros valores podem ser adicionados a esse valor-base ou subtraídos dele segundo a forma de extinção da concessão: advento do termo contratual, encampação, caducidade etc.

[342] No julgamento do TC 015.329/2003-6, que avaliou os impactos financeiros sofridos pela União Federal com a adaptação dos contratos de concessão do serviço de telefonia celular – Serviço Móvel Celular (SMC) – em termos de autorização desse serviço – Serviço Móvel Pessoal (SMP), especificamente em razão da extinção da cláusula de reversão constante dos contratos de concessão originais, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a manifestação da área técnica da Corte, deixou claras as etapas do cálculo da indenização devida em razão da reversão; a saber: com base no *"inventário de bens vinculados à concessão"*, o Poder Concedente deve, inicialmente, *"selecionar os bens reversíveis"*; depois, *"calcular, de modo individualizado, os efeitos da depreciação e da amortização de investimentos"*; e, ao final, *"calcular o valor total dos bens reversíveis e o montante de indenização"* (TCU, TC 015.329/2003-6, Acórdão 2.275/09, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Augusto Nardes, j. 30/09/2009).

[343] A propósito, **Aliomar Baleeiro** apresenta, analiticamente, as etapas do cálculo da indenização devida em razão da reversão, à luz do critério do custo histórico: *"Para a indenização na base do custo histórico, a perícia deverá: 1) preliminarmente, levantar, unidade por unidade, o inventário físico ou tombamento dos bens e instalações corpóreas; 2) calcular, unidade por unidade, a efetiva depreciação segundo os padrões técnicos utilizáveis, salvo existência de reserva para êsse fim; 3) contrastar o inventário físico com o levantamento contábil ou tomada de contas, nos livros e arquivos do concessionário, para verificação de custos, glosa de lançamento a que não corresponde efetiva existência do bem, exageração evidente de preços da época, duplo emprêgo de parcelas, aquisições ineptas ou absolutamente desnecessárias, enfim, aquelas incompatíveis com um honesto e 'prudente investimento'; 4) incluir as parcelas de despesas razoáveis de organização jurídica e técnica da emprêsa, assim como de seu melhoramento e expansão realizadas (Constituição, art. 151), inclusive assistência técnica, enfim, dos overhead costs, no sentido em que essa expressão é empregada na linguagem de investimento de serviços de utilidade pública (Jones e Bigham, ob. cit., págs. 200 e 209), desde que, sendo intangíveis ou imateriais, escapam ao inventário físico; 5) calcular o total, em moeda atual, segundo índices corretivos idôneos, como tais os do Conselho Nacional de Economia, com as cautelas necessárias relativas a cada época dos sucessivos investimentos, para que tais índices não façam duplo emprêgo com reajustamentos anteriores acaso feitos à base de conversão cambial ou por outro motivo"* (BALEEIRO, Aliomar. Concessão de serviço público – Energia elétrica – Encampação – Desapropriação – Justa indenização – Custo histórico. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 67, p. 277-317, jan./mar. 1962. p. 309). Cf., ainda: TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *O problema das tarifas nos serviços públicos concedidos*: [...]. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 1941. p. 343.

Neste momento, vale dizer que a amortização consiste no reembolso gradual, ao longo da concessão, dos investimentos em bens reversíveis – em geral, via parcela específica incluída na tarifa cobrada dos usuários, enquanto a depreciação é a perda de valor dos bens reversíveis à medida que envelhecem, causada pela deterioração física, obsolescência ou inadequação (leia-se: perda da utilidade do bem para o serviço). E que a primeira se aplica, tanto aos bens reversíveis corpóreos, quanto aos incorpóreos, ao passo que a segunda, somente aos bens reversíveis corpóreos sujeitos à deterioração, obsolescência ou inadequação (Lei 6.404/76, art. 183, § 2.º, "a" e "b")[344,345e346].

---

[344] Sobre o ponto, **Egon Bockmann Moreira** ensina que, *"*[a]*o falar em amortização, a Lei Geral de Concessões remete à ideia de processo de extinção da dívida para o projeto da concessão, por meio de pagamentos periódicos. Afinal, os bens de que se vale o concessionário têm um custo – e serão, ou consumidos, ou revertidos ao concedente. Daí que esta despesa precisa ser amortizada por meio da arrecadação tarifária. A amortização é fenômeno típico de empréstimos de longo prazo (15 a 30 anos)"* (MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das concessões de serviço público*: inteligência da Lei 8.987/1995 (Parte Geral). São Paulo: Malheiros, 2010. p. 160). E **Odilon C. Andrade** leciona que *"*[d]*epreciação é a desvalorização do capital fixo pela diminuição do seu prestimo"*, e acrescenta: *"a depreciação comprehende não só a ruina material propriamente dita, como resultado de uso continuo, accidentes, exposição ao tempo etc., mas também a inadequação, por insufficiencia em relação ás necessidades do serviço, e a obsolescência, americanismo que podemos perfilhar, porque já temos obsoleto, e com o mesmo sentido de desuso, em consequencia de invenções ou aperfeiçoamentos que fazem rejeitar o objecto como velharia, embora, ás vezes, em bom estado"* (ANDRADE, Odilon C. *Serviços públicos e de utilidade pública*. São Paulo: Acadêmica, 1937. p. 143). Cf., ainda: TOSTES, Lahyr Paletta de Rezende. *Serviços de utilidade pública e alguns de seus problemas.* Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1941. p. 59-63. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 575. PEREIRA, Adilson Neri. Controle sobre bens reversíveis nas parcerias público-privadas. *Revista Brasileira de Infraestrutura*, Belo Horizonte, ano 7, n. 14, p. 75-95, jul./dez. 2018. p. 90.

[345] Exemplo: o capital aplicado na aquisição de um terreno vinculado à prestação do serviço público está sujeito à amortização; mas o próprio terreno não é um bem depreciável. De fato, no julgamento do TC 016.880/2001-4, que avaliou a metodologia adotada pela Secretaria da Receita Federal (SRF) para a contratação do serviço público de movimentação e armazenagem de mercadorias em estação aduaneira interior, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte, deixou dito que os bens vinculados à prestação do serviço público classificam-se em*: "i) bens que não sofrem depreciação, amortização ou exaustão ao longo do prazo da outorga, como por exemplo, terrenos; e ii) bens que sofrem depreciação ou amortização ao longo do prazo da outorga, como por exemplo máquinas, equipamentos, obras civis e direitos de uso da propriedade industrial"* (TCU, TC 016.880/2001-4, Acórdão 1.573/03, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Walton Alencar Rodrigues, j. 22/10/2003).

[346] A doutrina ensina que, se o contrato de concessão de serviço público contém a cláusula de reversão, a concessionária deve constituir, por meio de quotas deduzidas de seu lucro líquido, duas reservas ou fundos distintos: **(i)** a reserva ou fundo de amortização; e **(ii)** a reserva ou fundo de depreciação. A primeira destina-se a devolver, ao final da concessão, o capital invertido em bens reversíveis. A segunda, a possibilitar, ao longo da concessão, a renovação dos bens reversíveis depreciados (deteriorados, obsoletos ou inadequados), de modo a manter sua produtividade (o que, ademais, é necessário para a amortização dos investimentos em bens reversíveis) e assegurar que, ao final da concessão, os bens entregues ao Poder Concedente estejam em condições de garantir a continuidade do serviço público. A respeito, **Afrânio de Carvalho** ensina que, *"*[a]*o findar o prazo da concessão, portanto, de um lado, o concedente recebe os bens utilizados na mesma e, de outro lado, o concessionário os perde. Êsses bens, recebidos pelo primeiro e perdidos pelo segundo, hão de ser transmitidos, por mais longo que seja aquêle prazo, em estado regular de modo permitir a continuidade do funcionamento do serviço"*; e continua: *"Que cabe concluir daí? Daí cabe concluir que intercorrentemente o mecanismo da concessão deve fornecer meios para acudir ao desgaste dos bens pela ação do uso e do tempo e para restituir ao concessionário o capital nêles invertido. Essa dupla finalidade, uma renovadora, outra restitutiva, há-de ser atingida paulatinamente, para o que, à medida que corre o prazo da concessão, se devem acumular com as receitas desta as seguintes amortizações: a) amortização industrial (depreciação), destinada a manter íntegros os bens da concessão, de modo que, no fim desta,*

Continuando. A determinação do valor do investimento em bens reversíveis pode ser realizada com base em diversos critérios (ou métodos), em especial:

(i) o critério do custo histórico, ou seja, do valor que foi efetivamente gasto na construção ou aquisição desses bens – considerados os registros contábeis e os comprovantes de débito da concessionária de serviço público; e

(ii) o critério do custo de reprodução, isto é, do valor que seria gasto na construção ou aquisição desses bens no momento da avaliação – considerada uma pesquisa de preços realizada nesse momento ou o banco de preços oficiais da Administração Pública[347,348e349].

---

sejam entregues ao concedente em condições de permitir a continuidade do serviço; b) amortização financeira (amortização do capital), destinada a recompor o capital empatado nos bens da concessão, de modo que, no fim desta, seja integralmente devolvido ao concessionário"; e arremata: *"Assim, na implantação do serviço, hão de ser criadas, na contabilidade do concessionário, ao mesmo tempo, uma reserva de amortização industrial, ou de depreciação, destinada a possibilitar os consertos e as substituições dos bens que se desgastarem pelo uso ou pelo tempo, e uma reserva de amortização financeira, ou simplesmente de amortização, destinada a recompor, a pouco e pouco, o capital nêles invertido para o fim de ser restituído ao concessionário.* [...] *Graças ao funcionamento dessas duas reservas, ao vencer-se o prazo da concessão, o concedente pode recolher o acervo, isto é, os meios de exploração da mesma (obras, instalações etc.), em condições regulares, capazes de assegurar a continuidade do serviço, e o concessionário recobrar, inteiramente, o valor do capital por êle invertido durante o curso daquele prazo"* (CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 45, p. 22-46, jul./set. 1956. Segunda parte, p. 23 e 46). Cf., ainda: MEDEIROS, José Sabóia Viriato de. Concessão de serviço público – Reversão de bens imóveis. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 41, p. 503-522, jul./set. 1955. p. 508. VALVERDE, Trajano de Miranda. *Sociedades por ações*: comentários ao decreto-lei n. 2.627, de 26 de setembro de 1940. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1959. v. 1, p. 93-94. ÁLVARES, Walter Tolentino. *Instituições de Direito da Eletricidade.* Belo Horizonte. B. Álvares, 1962. v. 2, p. 425-429 e 446. WALD, Arnoldo. Do regime legal da reserva global de reversão (RGR). *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, ano 5, n. 20, p. 231-346, jul./set. 1997. p. 240.

[347] A propósito, **Themístocles Brandão Cavalcanti** leciona que *"*[o] *custo histórico é o preço pelo qual foi efetivamente comprado o material, o do tempo em que foi realizada a compra. Custo de reprodução é o preço que custaria o material, se a compra tivesse sido efetuada na ocasião em que é feita a avaliação, isto é, o valor da instalação, se tivesse sido a mesma reproduzida na época em que foi feita a avaliação ('reproduction cost')"* (CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949. v. 4, p. 415). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** TOSTES, Lahyr Paletta de Rezende. *Serviços de utilidade pública e sua base de tarifas.* Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1940. p. 16-17. CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense, 1967. v. 3, p. 153. PINTO, Olavo Bilac. *Regulamentação efetiva dos serviços de utilidade pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 214 e 223. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 571; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Em Portugal:** CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo.* 10. ed. 8. reimpr. Coimbra: Almedina, 2005. v. 2, p. 1134-1136; **(b) Na Argentina:** GRECA, Alcides. *Derecho y ciencia de la administración municipal*: […]. 2. ed. Santa Fe: Imprenta de la Universidad, 1943. t. 3, p. 221. BIELSA. Rafael. *Derecho Administrativo.* 6. ed. Buenos Aires: La Ley, 1964. t. 2, p. 320; e **(c) No Paraguai:** VILLAMIL, Manuel Peña. *La concesión de servicios públicos*. Asuncion: Lapacho, 1957. p. 105-106.

[348] No passado, a doutrina divergiu, fortemente, sobre o melhor critério de cálculo do valor dos bens reversíveis – o chamado *"justo valor atual"* (*"present fair value"*) ou *"justo valor da propriedade"* (*"fair value of the property"*). Os doutrinadores filiaram-se, basicamente, a duas correntes: a primeira, integrada pelos

denominados *"originalistas"*, defendia a utilização do critério do custo original (*"original cost"*) ou custo histórico (*"historical cost"*) para tal finalidade; a segunda, composta pelos designados *"atualistas"*, advogava o uso do critério do custo actual (*"actual cost"*) ou custo de reprodução (*"reproduction cost"*). Dentre outros, podem ser considerados originalistas: **José Luiz de Anhaia Mello** (MELLO, José Luiz de Anhaia. *O problema económico dos serviços de utilidade pública.* São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 1940. p. 114-117); **Olavo Bilac Pinto** (PINTO, Olavo Bilac. *Regulamentação efetiva dos serviços de utilidade pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 219 e 227), **Alfredo Valladão** (VALLADÃO, Alfredo. *Regime jurídico das águas e da indústria hidro-elétrica*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1941. p. 71), **José Horácio Meirelles Teixeira** (TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *O problema das tarifas nos serviços públicos concedidos*: ainda a revisão das tarifas telefônicas e a propósito de um livro recente. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 1941. p. 538-539 e 543), **Plínio A. Branco** (BRANCO, Plinio A. A regulamentação dos serviços públicos concedidos: a experiência da municipalidade de São Paulo. Revista Forense, v. 38, n. 87, p. 27-41, jul./set. 1941. p. 40-41), **Odilon Braga** (BRAGA, Odilon. Serviços públicos concedidos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 8, p. 18-44, abr./jun. 1947. Segunda parte, p. 26-30), **Themístocles Brandão Cavalcanti** (CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949. v. 6, p. 94), **Afrânio de Carvalho** (CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 45, p. 22-46, jul./set. 1956. Segunda parte, p. 31) e **Walter Tolentino Álvares** (ÁLVARES, Walter Tolentino. *Instituições de Direito da Eletricidade.* Belo Horizonte. B. Álvares, 1962. v. 2, p. 432 e 435). E, dentre outros, podem ser tidos como atualistas: **Odilon C. Andrade** (ANDRADE, Odilon C. *Serviços públicos e de utilidade pública*. São Paulo: Acadêmica, 1937. p. 133-134 e 139) e **Lahyr Paletta de Rezende Tostes** (TOSTES, Lahyr Paletta de Rezende. *Serviços de utilidade pública e sua base de tarifas.* Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1940. p. 38, 76, 94 e 107-108). A lição deste último autor ilustra bem a disputa: *"A controvérsia a respeito do método próprio de avaliação tem sido debatida entre dois grupos. Um dêsses grupos sustenta que a importância 'invertida' nas propriedades devia ser o ponto de partida na determinação do valor para o fim de fixação de tarifas. Quer seja chamado de 'custo original', 'inversão prudente' ou 'custo histórico', esse método resulta em uma avaliação ou 'base de tarifas' apoiada sobre a importância realmente invertida na propriedade. O outro grupo defende o princípio de que a 'base de tarifas' tem de apoiar-se no 'valor' da propriedade, o que importa na avaliação baseada nos preços correntes da mão de obra e do material, os quais prevaleçam ao tempo da avaliação. Este último método exige um inventário sistemático e uma avaliação da propriedade, sempre que o seu valor seja trazido à discussão; esse método é o que é comumente conhecido como sendo o método de avaliação pelo 'custo de reprodução'"*; e arremata: *"Por enquanto, faremos bem em determinar o 'valor atual' de nossas propriedades de utilidade pública pelo experimentado e incontestável método do 'custo de reprodução'. Não ousamos proceder de outra maneira, porque nos apraz ficar com a lógica, a razão e o bom-senso"* (TOSTES, Lahyr Paletta de Rezende. *Serviços de utilidade pública e sua base de tarifas.* Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1940. p. 38 e 76). A análise da doutrina de originalistas e atualistas revela que os dois critérios de cálculo apresentam vantagens e desvantagens; por exemplo: **(i) Custo histórico: (a) Vantagem:** a avaliação representa o valor efetivamente investido nos bens reversíveis; **(b) Desvantagem:** ela é realizada com base nos registros contábeis da concessionária de serviço público, os quais são produzidos, unilateralmente, por esta; **(ii) Custo de reprodução: (a) Vantagem:** a avaliação representa o valor atual dos bens reversíveis – o que, ademais, está de acordo com o preceito segundo o qual a desapropriação (que muito se assemelha à reversão, como vimos na seção 4.2 acima) se faz com base no preço de mercado do bem expropriado, e não no preço de aquisição; **(b) Desvantagem:** a concessionária de serviço público pode obter grandes lucros ou sofrer grandes prejuízos, uma vez que a oscilação do mercado pode produzir a elevação ou redução do valor dos bens reversíveis ao longo do tempo, notadamente dos bens imóveis (Cf., dentre outros: TOSTES, Lahyr Paletta de Rezende. *Serviços de utilidade pública e sua base de tarifas.* Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1940. p. 65, 91-93 e 113-114. TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *O problema das tarifas nos serviços públicos concedidos*: [...]. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 1941. p. 124-125 e 352-354. CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949. v. 6, p. 85-86 e 92. BALEEIRO, Aliomar. Concessão de serviço público – Energia elétrica – Encampação – Desapropriação – Justa indenização – Custo histórico. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 67, p. 277-317, jan./mar. 1962. p. 286-289. PRADO, Lucas Navarro. Extinção dos contratos de PPP e concessão: breves reflexões sobre o cálculo de indenizações considerando os parâmetros gerais da Lei federal n. 8.987/95. *In*: OLIVEIRA, Gesner; OLIVEIRA FILHO, Luiz Chrysostomo de (Org.). *Parcerias público-privadas*: experiências, desafios e propostas. Rio de Janeiro: LTC, 2013. p. 293 e 296). Continuando. A legislação geral em vigor não optou pelo critério do custo histórico ou do custo de reprodução, estabelecendo, apenas, que o edital de licitação e o contrato de concessão devem dispor sobre a matéria em

Por sua vez, a definição do valor da amortização do investimento nos bens reversíveis e, quando for o caso, o de sua depreciação é realizada com base nos critérios jurídico-contábeis vigentes (especialmente o manual de contabilidade de cada setor de infraestrutura)[350], mais precisamente:

(i) a amortização é calculada pela verificação do montante da quota de amortização recolhida pela concessionária de serviço público ao longo da concessão; e

---

cada caso (Lei 8.987/95, art. 18, XI; e 23, XI; e Lei 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º; 5.º; e 11). Nada obstante, a legislação setorial certamente pode optar por um ou outro critério.

349 Além do custo histórico e do custo de reprodução, a doutrina ainda faz referência a outros critérios de cálculo da indenização devida em razão da reversão; a saber: **(i) Critério do valor de bolsa: Lahyr Paletta de Rezende Tostes** menciona o critério do valor na bolsa, que leva em conta o valor dos títulos da concessionária de serviço público negociados na Bolsa de Valores para a fixação das tarifas e da indenização devida em razão da reversão. Mas o próprio autor dá pouca importância a esse critério. Com efeito, ele afirma que o critério do valor na bolsa pouco ou nada vale, porque traz em si um círculo vicioso: se o valor dos títulos da concessionária na Bolsa de Valores sobe ou desce na razão direta do valor das tarifas que o Governo a autoriza a cobrar, o valor das tarifas não pode subir ou descer na razão direta do valor dos títulos da empresa na Bolsa (TOSTES, Lahyr Paletta de Rezende. *Serviços de utilidade pública e sua base de tarifas.* Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1940. p. 89 e 94); **(ii) Critério do valor de mercado: Aliomar Baleeiro** cita o critério do valor de mercado, que leva em consideração a renda líquida anual da concessionária de serviço público para a fixação das tarifas e da indenização devida em razão da reversão (aplica-se um percentual sobre essa renda – por exemplo, a estimativa de 1 bilhão, se, num mercado financeiro de dinheiro a 10%, ela produz, líquido, 100 milhões a.a.). Entretanto, o autor afirma que o critério do valor de mercado não resolve, satisfatoriamente, o problema, porque o valor de mercado da concessionária e, por conseguinte, o valor da indenização devida a ela em razão da extinção da concessão passa a depender de fatores aleatórios: por um lado, se o Poder Concedente viola o contrato de concessão de serviço público, mais precisamente a equação econômico-financeira do ajuste, o valor de mercado da concessionária tende a diminuir; por outro lado, se o mercado oscila, favoravelmente, à concessionária de serviço público, seu valor de mercado tende a aumentar, o que tornaria excessiva a remuneração do capital (BALEEIRO, Aliomar. Concessão de serviço público – Energia elétrica – Encampação – Desapropriação – Justa indenização – Custo histórico. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 67, p. 277-317, jan./mar. 1962. p. 284 e 286); e **(iii) Critério financeiro: Lucas Navarro Prado** refere o critério financeiro, que toma em conta a metodologia do fluxo de caixa descontado para a fixação das tarifas e da indenização devida em razão da reversão. Na opinião do autor, esse critério de cálculo é o mais eficiente de todos, porque ele reflete a expectativa de resultado financeiro do negócio (PRADO, Lucas Navarro. Extinção dos contratos de PPP e concessão: breves reflexões sobre o cálculo de indenizações considerando os parâmetros gerais da Lei federal n. 8.987/95. *In*: OLIVEIRA, Gesner; OLIVEIRA FILHO, Luiz Chrysostomo de (Org.). *Parcerias público-privadas*: experiências, desafios e propostas. Rio de Janeiro: LTC, 2013. p. 290, 292 e 297).

350 A jurisprudência já reconheceu a importância da definição, pelo Poder Concedente, dos critérios jurídico-contábeis aplicáveis às concessões. Com efeito, no julgamento do TC 012.194/2002-1, que tratou da validade do contrato de arrendamento portuário celebrado entre a Companhia das Docas do Estado de São Paulo S/A (Codesp) e a empresa Terminal para Contêineres da Margem Direita S/A (Tecondi), com vistas à exploração de instalação portuária no Portos de Santos/SP, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a manifestação da área técnica da Corte: **(i)** ressaltou que a *"forma de* [...] *contabilização"* dos investimentos pelas arrendatárias é relevante, dentre outros motivos porque *"a lei estabelece a reversibilidade dos bens afetados à prestação do serviço público"*, e os *"investimentos não amortizados devem ser indenizados"*; e, consequentemente: **(ii)** determinou que a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) estabelecesse *"normas e procedimentos a serem observados pelas Autoridades Portuárias para classificação, contabilização e controle dos investimentos realizados por arrendatários, bem como para controle dos bens reversíveis"* (TCU, TC 012.194/2002-1, Acórdão 1.972/12, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Aroldo Cedraz, j. 01/08/2012).

(ii) a depreciação, pela aplicação, sobre os bens depreciáveis que compõem o investimento, das taxas de depreciação aprovadas pelo Poder Concedente[351].

A título ilustrativo, vale mencionar que:

(i) no Setor Rodoviário, foi escolhido o critério do *"custo histórico"*, com taxas *"lineares"* de amortização e depreciação (Resolução ANTT 5.860/19, art. 4.º, 6.º e 11)[352], ao passo que

(ii) no Setor Elétrico, se optou pelo critério do *"Valor Novo de Reposição – VNR"* para a determinação do valor do investimento em bens reversíveis no âmbito das concessões não prorrogadas – considerado o *"banco de preços"* adotado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) ou pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), conforme o caso; e pelos critérios do *"Manual de Contabilidade do Setor Elétrico – MCSD"* para a definição dos valores da amortização desse investimento e, quando for o caso, da depreciação desses bens (Lei 12.783/13, art. 8.º, § 2.º; Decretos 7.805/12, art. 9.º; 8.641/15, art. 5.º, § 2.º; e 9.192/17, art. 4.º, § 15; 5.º, § 2.º; e 10, § 1.º; e Resolução Aneel 596/13, art. 2.º)[353,354,355e356].

---

[351] Sobre o ponto, **Lahyr Paletta de Rezende Tostes** ensina que os contadores geralmente utilizam o método de depreciação em linha direta para calcular a depreciação dos bens reversíveis; e que esse método é bastante simples: primeiro, estima-se a vida de serviço de cada bem reversível, ou seja, o número de anos que cada unidade ficará em serviço; em seguida, verifica-se a idade desses bens, isto é, o tempo em que tais unidades se acham em serviço; por fim, obtém-se a depreciação de cada bem reversível pela correlação destes dois fatores: vida de serviço estimada e idade das unidades em apreço. Eis as suas palavras: *"A praxe mais comumente usada pelos contabilistas é o assim chamado método de depreciação em 'linha direta'. A fórmula empregada no uso desse método é bastante simples. 'Calculando-se' o número de anos que cada unidade ou grupo de unidades que compreendam uma propriedade de utilidade pública vai ficar em uso, a 'vida de serviço' ou duração dessas unidades é estabelecida. A 'idade' da unidade ou grupo de unidades, isto é, o tempo em que tais unidades se acham em serviço é, então, determinado ou estimado, e a 'depreciação existente' na propriedade é obtida pela correlação destes dois fatores: 'vida de serviço' estimada e 'idade' das unidades em aprêço"* (TOSTES, Lahyr Paletta de Rezende. *Serviços de utilidade pública e alguns de seus problemas.* Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1941. p. 65-66).

[352] O critério do custo histórico também foi adotado: **(i)** no Setor de Telefonia (Resolução 744/21, art. 16, §§ 6.º e 7.º); **(ii)** no Setor Portuário (Resolução Antaq 5.010/16, art. 29, § 4.º; e 30, § 2.º); e **(iii)** no Setor Aeroportuário (Resolução Anac 533/19, art. 4.º; 5.º, II e §§ 2.º e 4.º).

[353] No passado, também se adotava, no Setor Elétrico, o critério do *"custo histórico"* para o cálculo da indenização devida em razão da reversão (Decreto 24.643/34, art. 166, par. ún.; e Decreto 41.019/57, art. 59 e 62), valendo mencionar que o Decreto 41.019/57 (recentemente revogado pelo Decreto 10.810/21) estabelecia: **(i)** em seu art. 59, § 1.º, que *"custo histórico"* é *"a importância, em moeda nacional, real e comprovadamente gasta pelo concessionário para a aquisição dos bens que integram a propriedade em função do serviço e registrada na sua contabilidade"*; e **(ii)** em seu art. 61, que esse custo era determinado *"mediante exame da contabilidade do concessionário e os comprovantes dos débitos que formarem aquele custo"*.

[354] No julgamento do TC 001.843/2013-3, que avaliou a preparação dos órgãos envolvidos para o vencimento das concessões de energia elétrica, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a manifestação da área técnica da Corte, explicou que: **(i)** o *"Valor Novo de Reposição (VNR)"* é uma *"metodologia"* de *"precificação"* de ativos; e **(ii)** essa precificação é feita da seguinte forma: **(a)** primeiro, calcula-se o valor de um ativo, *"como se"* ele fosse construído ou adquirido a *"preços atuais"*, considerado o *"banco de preços"* do Poder Concedente; e **(b)** depois, deduz-se desse valor a *"amortização"* e a *"depreciação"* acumuladas desde a entrada em operação do ativo em questão, consideradas as *"taxas"* aprovadas pelo Poder Concedente; *verbis*: *"14. Pode-se conceituar VNR como sendo o resultado do cálculo do valor de um ativo (no caso, um bem reversível de geração ou transmissão vinculado a uma concessão vincenda), se fosse construído/adquirido a preços atuais.* [...] *17. O valor indenizado corresponde à diferença entre o VNR e a depreciação/amortização acumulada a partir da data de entrada em operação do empreendimento"* (TCU, TC 001.843/2013-3, Acórdão 1.836/13, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro José Múcio Monteiro, j. 17/07/2013).

[355] A respeito, **Carlos Ari Sundfeld** leciona, de maneira irretocável, que: **(i)** a cláusula de reversão deve estabelecer os critérios de cálculo da indenização devida em razão da reversão; **(ii)** sob esse aspecto, ela é uma cláusula econômica dos contratos de concessão de serviço público, não podendo, pois, ser alterada, unilateralmente, pelo Poder Concedente; **(iii)** os contratos de concessão do serviço público de energia elétrica previam que a indenização devida em razão da reversão seria calculada com base no critério do custo histórico; **(iv)** nada obstante, posteriormente, o Poder Concedente alterou esse critério de cálculo, estabelecendo, por meio da Lei 12.783/13, que a indenização devida em razão da reversão será calculada pelo critério do Valor Novo de Reprodução (VNR); e **(v)** essa alteração viola a garantia constitucional do ato jurídico perfeito (CRFB/88, art. 5.º, XXXVI), sendo, pois, passível de questionamento judicial. Eis as suas palavras: *"Embora possa ter sido esta a intenção do Executivo ao editar a medida provisória e o decreto* [a saber: a MP 579/12, posteriormente convertida na Lei 12.783/13; e o Decreto 7.805/12], *a aplicação do VNR para calcular a indenização referente ao contrato em análise, caso não seja prorrogado, é juridicamente problemática. Isso porque o contrato já contém cláusula disciplinado a metodologia a ser empregada no cálculo de eventual indenização por bens reversíveis. O método previsto no contrato manda tomar como referência o valor da incorporação do bem ao sistema elétrico, devidamente atualizado por índice que reflita a inflação. Ou seja, manda tomar como base o valor histórico praticado quando ele foi incorporado, corrigido monetariamente, e não aquele necessário à sua reposição"*; e continua: *"A escolha do método em si não é questão jurídica, mas opção de política regulatória, a ser tomada dentre possibilidades variadas, cada uma com suas vantagens e desvantagens. Porém, depois de assumir uma posição e celebrar contrato no qual figure expressamente dada escolha, não poderá o regulador rever, unilateralmente, essa decisão"*; e arremata: *"Lei, medida provisória ou regulamento não podem prejudicar ato jurídico perfeito. A estipulação do critério de apuração da indenização é inegável cláusula de natureza contratual da concessão (pois trata do núcleo do seu equilíbrio econômico-financeiro); portanto, não poderia ser afetada por determinação estatal posterior, nem mesmo se fixada em lei. A garantia à proteção ao ato jurídico perfeito, encartada no art. 5.º, XXXVI, da CF/1988, impediria a imposição do Valor Novo de Reposição para o citado cálculo. A alteração do método só seria cabível com anuência da concessionária, que é livre para aceitá-lo ou não"* (SUNDFELD, Carlos Ari. Indenização de investimentos não amortizados ao fim da concessão. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo contratual.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 313-314). Cf., ainda: VIANA, Camila Rocha Cunha. O instituto da reversão nas concessões de serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, São Paulo, ano 2, v. 15, p. 25-44, dez. 2014. p. 41-42. SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; GUERRA, Sérgio. Relicitação das concessões de geração de energia elétrica e a reversão de bens. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 371-388, abr. 2019. Disponível em: <Relicitação das concessões de geração de energia elétrica e a reversão de bens | Sampaio | Revista Brasileira de Políticas Públicas (uniceub.br)>. Acesso em 29 set. 2021. p. 384 e 387.

[356] No julgamento do TC 025.729/2017-9, que tratou de denúncia de irregularidade na transferência do controle acionário da Companhia Energética de São Paulo (Cesp), o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte, afirmou que: **(i)** a Lei 12.783/13 adotou a metodologia do *"Valor Novo de Reposição (VNR)"* para o cálculo do valor da indenização devida em razão da reversão; **(ii)** porém, essa Lei é *"superveniente"* ao contrato de concessão celebrado entre a União Federal e a Cesp, que optou pela metodologia do *"custo histórico"* para a mesma finalidade; e **(iii)** *"*[a] *questão de lei superveniente a contrato derrogar cláusula contratual pode suscitar controvérsias jurídicas, como bem expôs o denunciante"*; em outras palavras: *"é realmente controversa a derrogação de cláusula contratual por lei posterior que define nova sistemática de avaliação dos investimentos da concessionária"* (TCU, TC 025.729/2017-9, Acórdão 2.502/17, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Aroldo Cedraz, j. 08/11/2017).

O Tribunal de Contas da União proferiu, recentemente, decisão importante sobre os critérios de cálculo do valor da indenização devida em razão da reversão, mais especificamente sobre o critério do custo histórico.

Com efeito, no julgamento do TC 008.508/2020-8[357], que tratou da relicitação da concessão rodoviária da Concessionária BR-040 S/A (Via040) (*leading case* em matéria de relicitação na Corte de Contas), o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte, entendeu que:

(i) a metodologia do custo histórico é inadequada para o cálculo da indenização devida em razão da reversão, porque: **(a)** ela transfere ao Poder Concedente a eventual *"ineficiência"* da concessionária de serviço público ao realizar os investimentos em bens reversíveis; e **(b)** desconsidera a *"assimetria de informações"* (contábeis) entre o Poder Concedente e a concessionária – que dá azo ao chamado *"risco moral (moral hazard)"*; razão pela qual

(ii) nos casos de extinção antecipada da concessão (notadamente no de extinção consensual para fins de relicitação), o valor da indenização devida em razão da reversão deve corresponder ao valor da *"base de ativos contábeis"* da concessionária de serviço público, limitado (*"valor teto de indenização"*) pelo valor dos bens reversíveis calculado com base no *"Plano Econômico"* ou nos *"Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA)"*, conforme o caso, reduzido, ainda, pelo *"percentual de deságio"* ofertado pela concessionária na licitação pública que deu origem a seu contrato de concessão – até mesmo para que um *"player racional"* não apresente *"proposta agressiva"* para vencer o certame e, depois, lucre (*"enriquecimento ilícito"*) com a devolução da concessão.

Para o Tribunal de Contas da União, só assim seriam respeitados: **(i)** a *"conceituação de concessão de serviço público"*, que *"pressupõe a prestação do serviço por conta e risco do particular"* (Lei 8.987/95, ar. 2.º); **(ii)** a *"regulação por incentivos"*, que *"vincula a tarifa à proposta vencedora, em vez dos custos da concessionária"* (Lei 8.987/95, art. 9.º); e, no

[357] TCU, TC 008.508/2020-8, Acórdão 2.611/20, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministra Ana Arraes, j. 30/09/2020.

caso sob exame, **(iii)** a *"matriz de risco"* do contrato de concessão, que aloca, na Via040, os *"riscos* [...] *atinentes aos custos das obras e serviços previstos originalmente no contrato de concessão"* (Subcláusula 21.1.7).

Nada obstante, é preciso ressaltar que o mesmo Tribunal de Contas da União já reconheceu a legitimidade do mesmo critério do custo histórico em relação a outro setor de infraestrutura: o Setor Ferroviário.

De fato, no julgamento do TC 023.329/2011-4[358], que analisou, de maneira ampla, a prestação do serviço ferroviário no País, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a manifestação da área técnica da Corte, afirmou que, *"de acordo com o inciso III, da Cláusula Décima-Sexta, do Contrato de Concessão, os bens declarados reversíveis serão indenizados pela União de acordo com o valor residual do seu custo"*, sendo certo que *"*[e]*sse montante será apurado pelos registros contábeis da concessionária, depois de deduzidas as depreciações"*. E a Corte de Contas ainda acrescentou: *"as taxas de amortização e depreciação são apuradas pelas concessionárias, conforme as premissas e a metodologia descritas no Manual de Contabilidade da ANTT".*

Por fim, cumpre destacar que os critérios de cálculo do valor da indenização devida às concessionárias de serviço público devem constar do edital de licitação e do contrato de concessão (Lei 8.987/95, art. 18, XI; e 23, XI; e Lei 11.079/04, art. 5.º e 11) – não podendo ser alterados, unilateralmente, pelo Poder Concedente – nem mesmo por lei, dado que a cláusula de reversão possui a natureza jurídica de cláusula econômica[359e360].

Apresentados os critérios de cálculo do valor da indenização devida em razão da reversão, vejamos, agora, o valor dessa indenização propriamente dito.

---

[358] TCU, TC 023.329/2011-4, Acórdão 1.174/12, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro José Múcio Monteiro, j. 16/05/2012.

[359] Cf., dentre outros: BLANCHET, Luiz Alberto. *Concessão de serviços públicos*: [...]. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2001. p. 134. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 266 e 572. SUNDFELD, Carlos Ari. Indenização de investimentos não amortizados ao fim da concessão. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo contratual*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 313-315. VIANA, Camila Rocha Cunha. O instituto da reversão nas concessões de serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, São Paulo, ano 2, v. 15, p. 25-44, dez. 2014. p. 41-42. PRADO, Lucas Navarro; SILVA, Eber Luciano Santos; GAMELL, Denis. Reversibilidade de bens e indenização nos arrendamentos portuários pré-1993. *Revista Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário*, São Paulo, ano 7, n. 36, p. 99-117, jan./fev. 2017. p. 108-109.

[360] Retomaremos o tema da natureza jurídica da cláusula de reversão na seção 17.1 abaixo.

14 Valor da indenização

O valor-base da composição patrimonial entre Poder Concedente e concessionária de serviço público ao final da concessão é sempre o mesmo; a saber: o valor dos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente (Lei 8.987/95, art. 36; 37; e 38, § 5.º; e Lei 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º)[361].

Entretanto, outros valores podem ser acrescidos a esse valor-base ou subtraídos dele, segundo a forma de extinção da concessão: o advento do termo contratual, a encampação, a caducidade, a anulação, a rescisão e a falência da concessionária (Lei 8.987/95, art. 35; e Lei 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º)[362e363]. Senão vejamos.

---

[361] A propósito, **Mauricio Portugal Ribeiro** ensina que *"*[e]*ssa regra* [a saber: a Lei 8.987/95, art. 36] *deve ser interpretada como um piso, como uma proteção mínima ao parceiro privado"*; e acrescenta: *"a indenização deve cobrir, no mínimo, o valor dos bens reversíveis não amortizados ou depreciados"* (RIBEIRO, Mauricio Portugal. *Concessões e PPPs*: melhores práticas em licitações contratos. São Paulo: Atlas, 2011. p. 175 e 185).

[362] O advento do termo contratual, a encampação, a caducidade, a anulação, a rescisão, judicial ou consensual, e a falência da concessionária são, realmente, as principais formas de extinção da concessão de serviço público (Cf., dentre outros: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e Administração indireta*. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 50-52. BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 179-181. MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo.* 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 321-324. AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Concessão de serviço público*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 100. PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Parcerias na Administração Pública*: [...]. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 117-120). Nada obstante, a doutrina arrola outras formas de extinção da concessão. Todavia, essas outras formas: **(i)** ou não estão previstas em lei – Exemplo: a revogação (Cf., dentre outros: PIMENTEL, Francisco Mendes. Concessão-contracto – encampação – desapropriação – revogação – fôro contractual. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 35, p. 5-12, jan./jun., 1921. p. 9-10. CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Serviço público – reversão de bens. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 102, p. 453-462, out./dez. 1970. p. 455. CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense, 1967. v. 3, p. 173 e 176); **(ii)** ou se subsumem ao conceito de outra forma de extinção da concessão – Exemplo: a renúncia, que se subsume ao conceito de rescisão consensual, no contexto da concessão de serviço público (Cf., dentre outros: CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949. v. 4, p. 443 e 454-455. CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense, 1967. v. 3, p. 163 e 179. BARROS JÚNIOR, Carlos S. A concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 111, p. 10-21, jan./mar. 1973. p. 19); **(iii)** ou são de ocorrência pouco comum no mundo dos fatos – Exemplo: o perecimento do objeto (Cf., dentre outros: PINTO, Paulo Brossard de Sousa. Resgate ou encampação. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 19, p. 409-417, jan./mar. 1950. p. 409. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Extinção dos contratos administrativos.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 27-28 e 31-32. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo.* 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 724-731). Por isso, não nos deteremos em sua análise neste trabalho. Ademais, as conclusões sobre o valor da indenização devida em razão da reversão aplicáveis às principais formas de extinção da concessão de serviço público estendem-se, *mutatis mutandis*, às outras formas.

[363] Neste momento, vale dizer que alguns autores afirmam que a reversão é uma forma de extinção da concessão de serviço público, equiparando-a à extinção da concessão pelo advento do termo contratual [Cf., dentre outros: **(i) Na doutrina nacional:** CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949. v. 4, p. 443. MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 277-278. MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo.* 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 321; e **(ii) Na doutrina**

14.1 Advento do termo contratual

O advento do termo contratual é a forma normal de extinção da concessão de serviço público (Lei 8.987/95, art. 35, I; e Lei 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º).

Nesse caso, o valor da indenização devida à concessionária de serviço público corresponde, apenas, ao dos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão.

De fato, é o que extraímos, dentre outras, da Lei 8.987/95, a qual estabelece, em seu art. 36, que *"*[a] *reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido"*.

Por fim, a doutrina também reconhece que, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, o valor da indenização devida à concessionária de serviço público corresponde, apenas, ao dos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão.

Com efeito, **Celso Antônio Bandeira de Mello**[364] ensina que, *"*[s]*e esta* [ou seja, a concessão de serviço público] *finda por expiração normal do prazo previsto, o concedente*

---

estrangeira: FALLA, Fernando Garrido. Efectos económicos de la caducidad de las concesiones de servicios. *Revista de administración pública*, Madrid, n. 45, p. 231-242, 1964. p. 239]. Sem desprestigiar, de modo algum, tão eminentes administrativistas, nós discordamos, respeitosamente, de seu entendimento. De fato, a reversão não é uma forma de extinção da concessão de serviço público, mas um efeito jurídico desta, como vimos nas seções 7 e 11 acima. Aliás, esse também é o entendimento de **Celso Antônio Bandeira de Mello**, para quem *"a reversão também não é, de modo algum – ao contrário do que, às vezes, se vê afirmado – uma forma de extinção da concessão. É, isto sim, uma conseqüência dela; portanto, a pressupõe. Sem a extinção da concessão, não há reversão. Esta procede dela, mas, evidentemente, não se confundem as duas coisas"* (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e Administração indireta*. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 54) [Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** OLIVEIRA, José Carlos de. *Concessões e permissões de serviços públicos*: serviços públicos da União, Estados, Municípios e entes reguladores. Bauru: Edipro, 1996. p. 89. SCATOLINO, Gustavo; TRINDADE, João. *Manual de Direito Administrativo*. 2. ed. Salvador: JusPodium, 2014. p. 701. SILVEIRA, Fabio Viana Fernandes da; FRANÇA, Natasha Oliveira. A cobrança do IPTU em face dos arrendatários de bens públicos da União afetados à atividade portuária. *Revista Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário*, São Paulo, n. 45, p. 9-18, jul./ago. 2018. p. 16; e **(ii) Na doutrina estrangeira:** ALBI, Fernando. *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales.* Madrid: Aguilar, 1960. p. 636].

364 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e Administração indireta*. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 56. Cf., ainda: Idem. Retomada de serviço público dado em concessão. *Revista dos Tribunais*, Rio de Janeiro, v. 603, p. 9-22, jan. 1986. p. 15-16. Idem. *Curso de Direito*

deverá apenas implementar o valor do capital ainda não amortizado (se ocorrer tal hipótese), computando, inclusive, para efeito de abatimento no valor devido, a depreciação dos bens, proveniente do desgaste ou da obsolência deles".

14.2 Encampação

A encampação ou resgate consiste na extinção antecipada da concessão, por ato unilateral do Poder Concedente, fundado em razões de interesse público (Lei 8.987/95, art. 35, II; e 37; e Lei 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º)[365].

Nesse caso, o valor da indenização devida à concessionária de serviço público corresponde ao dos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão, acrescido do valor das perdas e danos da concessionária (inclusive, lucros cessantes)[366].

Administrativo. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 804. Cf., ainda: OLIVEIRA, José Carlos de. *Concessões e permissões de serviços públicos*: serviços públicos da União, Estados, Municípios e entes reguladores. Bauru: Edipro, 1996. p. 84. MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno.* 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 381. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 625. Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 445. FREITAS, Rafael Véras de. Novos desafios da arbitrabilidade objetiva nas concessões. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 14, n. 53, p. 199-227, jan./mar. 2016. p. 221.

365 A propósito, **Francisco Mendes Pimentel** ensina que, *"*[e]*ntre os modos de extincção da concessão, está a encampação ou resgate, que é o direito que a si reserva o concedente, por clausula contractual ou por disposição legal anterior, de se apoderar, mediante indemnização calculada na fórma contractual ou legal, da instalação feita pelo concessionario, para exploral-a administrativamente ou para de novo attribuil-a a outrem"*; e acrescenta: *"É uma condição resolutiva potestativa"* (PIMENTEL, Francisco Mendes. Concessão-contracto – encampação – desapropriação – revogação – fôro contractual. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 35, p. 5-12, jan./jun., 1921. p. 7). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** PINTO, Paulo Brossard de Sousa. Resgate ou encampação. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 19, p. 409-417, jan./mar. 1950. p. 412. BALEEIRO, Aliomar. Concessão de serviço público – Energia elétrica – Encampação – Desapropriação – Justa indenização – Custo histórico. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 67, p. 277-317, jan./mar. 1962. p. 297. LIMA, Ruy Cirne. A encampação e a desapropriação de serviços públicos concedidos. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 57, p. 231-242, jan. 1962. p. 233. MEIRELLES, Hely Lopes. Concessão de serviço público – encampação. *In*: MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de Direito Público.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. v. 9, p. 215; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** JÈZE, Gaston. *Principios generales del Derecho Administrativo*: […]. Buenos Aires: Depalma, 1950. v. 6, p. 368-372; **(b) Na Alemanha:** MAYER, Otto. *Derecho Administrativo alemán.* 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1982. t. 4, p. 177; **(c) Na Espanha:** ALBI, Fernando. *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales.* Madrid: Aguilar, 1960. p. 656-657; **(d) Em Portugal:** CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo.* 10. ed. 8. reimpr. Coimbra: Almedina, 2005. v. 2, p. 1130-1137; e **(e) Argentina:** MARIENHOFF, Miguel Santiago. *Caducidad y revocación de la concesión de servicios públicos*. Buenos Aires: Jurídica, 1947. p. 25-26 e 45.

366 Sobre o ponto, **Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara** dão notícia de que é assente na França a distinção entre duas categorias de indenização cabíveis no caso de encampação: **(i)** a indenização de amortização (*indemnité d'amortissement*), que se destina a cobrir os investimentos em obras, instalações ou materiais que não tenham sido amortizados até a dada da extinção do contrato; e **(ii)** a indenização industrial (*indemnité industrielle*), cujo objetivo é compensar a concessionária pela perda do benefício da continuação

De fato, é o que extraímos, dentre outras, da Lei 9.472/97, a qual estabelece, em seu art. 113, que *"*[c]*onsidera-se encampação a retomada do serviço pela União durante o prazo da concessão, em face de razão extraordinária de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após o pagamento de prévia indenização"*[367].

A propósito, a jurisprudência já reconheceu que, no caso de extinção da concessão por encampação, o valor da indenização devida à concessionária de serviço público corresponde ao dos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão, acrescido do valor das perdas e danos da concessionária.

---

da execução do contrato pelo prazo previsto. Eis as suas palavras: *"O direito comparado dá mostras da necessidade de indenizar, de maneira plena, o concessionário atingido com a extinção unilateral do seu contrato, por razões de interesse público. Na França, é assente a distinção entre duas categorias de indenização cabíveis em virtude da extinção precoce de contratos como o de concessão. Uma delas é denominada de indenização de 'amortização' (indemnité d'amortissement) e se destina a cobrir os investimentos em obras, instalações ou materiais que não tenham sido amortizados até a data da extinção do contrato. A outra é denominada de indenização 'industrial' (indemnité industrielle), que se destina a compensar o concessionário pela perda do benefício da continuação da execução do contrato pelo prazo previsto"* (SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. A encampação na concessão: procedimento e indenização. *In*: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Coord. Geral); MOTTA, Paulo Roberto Ferreira; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). *Direito Administrativo contemporâneo*: estudos em memória ao Professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 42-43). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** SUNDFELD, Carlos Ari. Extensão da indenização à concessionária na encampação. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo contratual.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 279; e **(ii) Na doutrina estrangeira:** JÈZE, Gaston. *Principios generales del Derecho Administrativo*: […]. Buenos Aires: Depalma, 1950. v. 6, p. 394-395.

[367] Neste momento, vale dizer que o art. 37 da Lei 8.987/95 também dispõe sobre o valor da indenização devida no caso de extinção da concessão por encampação. Ao fazê-lo, esse dispositivo remete ao art. 36 da mesma Lei, sugerindo que a indenização devida no caso de encampação compreende, apenas, o valor dos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão – tal como no caso de extinção por advento do termo contratual. Entretanto, essa interpretação é incorreta. De fato, ela não se coaduna com os princípios da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos (CRFB/88, art. 37, XXI) e da responsabilidade civil do Estado por ato lícito (CRFB/88, art. 37, § 6.º), os quais, impondo, respectivamente, a manutenção da relação inicial entre os encargos e a remuneração da concessionária de serviço público e a repartição das cargas públicas por igual entre todos, asseguram, por conseguinte, à concessionária a indenização por perdas e danos (danos emergentes e lucros cessantes) no caso de extinção da concessão por encampação – leia-se: por razões de interesse público, sem culpa da concessionária. Esse também é o entendimento que prevalece na doutrina. Com efeito, **Celso Antônio Bandeira de Mello** leciona que *"*[a] *Lei 8.987, ao cogitar da indenização em tal caso (art. 36 por remissão do art. 37), só se refere à indenização das parcelas não amortizadas ou depreciadas atinentes aos bens reversíveis; entretanto, é óbvio e de cristalina obviedade que haveria agravo à equação econômico-financeira do contrato, se não houvesse indenização pelos lucros cessantes"* (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo.* 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 798). Cf., ainda: JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 586-588. GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 452. SUNDFELD, Carlos Ari. Extensão da indenização à concessionária na encampação. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo contratual.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 289-290. NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 509-510.

Com efeito, no julgamento do MS 18.028/DF[368], que tratou da reversão dos bens da concessionária do Porto de Ilhéus/BA, o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal primeiro relatou que: **(i)** a Companhia Industrial de Ilhéus S/A era concessionária dos *"serviços do Porto de Ilhéus"*; **(ii)** a concessão de serviço público fora rescindida, unilateralmente, pelo Poder Concedente, sob o argumento de que a concessionária estava *"inadimplente em suas obrigações contratuais"*; e **(iii)** a concessionária não recebera *"qualquer indenização"* em razão da reversão, sob o argumento de que, dessa indenização, fora descontada a *"importância das despesas necessárias para as reparações das instalações portuárias, de modo a ficarem em perfeito estado e plena eficiência"*. E, em seguida, a Suprema Corte indeferiu a segurança (sob o argumento de que a impetrante não demonstrara o direito líquido e certo de permanecer como concessionária do Porto de Ilhéus); mas deixou dito que *"fica*[va] *assegurado* [nas vias ordinárias] *ao concessionário o direito de indenização por danos e prejuízos sofridos, se improcedente a causa alegada para a rescisão" – a contrario sensu*: se fosse provado, nas vias ordinárias, que, na verdade, ocorrera a encampação da concessão de serviço público, e não a caducidade desta, como pretendido pelo Poder Concedente.

E, no julgamento do TC 016.880/2001-4[369], que avaliou a metodologia adotada pela Secretaria da Receita Federal (SRF) para a contratação do serviço público de movimentação e armazenagem de mercadorias em estação aduaneira interior, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte, deixou dito que, na encampação, *"é direito do permissionário ver-se indenizado pelos valores dispendidos na aquisição de bens e direitos, na exata proporção àqueles valores que ainda não tenham sido depreciados ou amortizados"*.

Por sua vez, a doutrina também reconhece que a indenização devida no caso de encampação compreende os investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão e as perdas e danos da concessionária de serviço público.

---

[368] STF, MS 18.028/DF, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Ministro Evandro Lins e Silva, j. 27/03/1968.

[369] TCU, TC 016.880/2001-4, Acórdão 1.573/03, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Walton Alencar Rodrigues, j. 22/10/2003. No mesmo sentido: TCU, TC 550.232/1997-4, Decisão 1.662/02, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Adylson Motta, j. 04/12/2002.

De fato, **Manoel Ribeiro**[370] ensina que, *"*[p]*ela encampação, o poder público indenizará o concessionário, pagando-lhe os bens empregados no serviço, com os danos emergentes e os lucros cessantes"*[371].

Por fim, resta dizer que o fundamento normativo da indenização dos lucros cessantes no caso de encampação pode ser extraído da própria Constituição da República, a qual estabelece:

(i) em seu art. 37, XXI, que os contratos administrativos – dentre eles, os contratos de concessão de serviço público – conterão *"cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta"* (princípio do equilíbrio econômico-financeiro); e

---

[370] RIBEIRO, Manoel. *Direito Administrativo*. Salvador: Itapoã, 1964. v. 2, p. 130. Cf., ainda: MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 278. REALE, Miguel. Serviços públicos concedidos. *In*: REALE, Miguel. *Direito Administrativo*: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Forense, 1969. cap. 5, p. 103. Idem. Mutabilidade dos contratos administrativos. *In*: REALE, Miguel. *Direito Administrativo*: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Forense, 1969. cap. 3, p. 55-56. BARROS JÚNIOR, Carlos S. A concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 111, p. 10-21, jan./mar. 1973. p. 18. Idem. *Contratos administrativos.* São Paulo: Saraiva, 1986. p. 84-85. FREITAS, Juarez. *Estudos de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 40.

[371] No contexto da indenização devida no caso de extinção da concessão por encampação, a expressão *"perdas e danos"* compreende as seguintes parcelas: **(i) Danos emergentes:** todos os prejuízos da concessionária de serviço público decorrentes da rescisão antecipada dos contratos privados (civis ou trabalhistas) que ela houver celebrado com terceiros para prestar o serviço público, notadamente contratos de financiamento; e **(ii) Lucros cessantes:** o lucro que a concessionária provavelmente auferiria até o fim da concessão. Dentre outros, é a lição de **Hely Lopes Meirelles**, para quem *"essa indenização* [ou seja, a indenização global devida pela encampação] *deve abranger o valor dos investimentos feitos pela concessionária e ainda não amortizados; o valor dos bens pertencentes à concessionária que reverteriam ao patrimônio público ao término da concessão, proporcionalmente ao tempo faltante para o fim do prazo contratual; o valor dos lucros que a concessionária viria a auferir até o término do prazo contratual e o valor dos débitos assumidos pela concessionária para aplicação nos serviços encampados"* (MEIRELLES, Hely Lopes. Concessão de serviço público – encampação. *In*: MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de Direito Público.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. v. 9, p. 220). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Retomada de serviço público dado em concessão. *Revista dos Tribunais*, Rio de Janeiro, v. 603, p. 9-22, jan. 1986. p. 15. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 586-588. RIBEIRO, Mauricio Portugal. *Concessões e PPPs*: melhores práticas em licitações contratos. São Paulo: Atlas, 2011. p. 185. SUNDFELD, Carlos Ari. Extensão da indenização à concessionária na encampação. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo contratual.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 285-287 e 289; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** JÈZE, Gaston. *Principios generales del Derecho Administrativo*: […]. Buenos Aires: Depalma, 1950. v. 6. p. 381, 388 e 394-395; **(b) Na Itália:** ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Barcelona: Bosch, 1970. t. 1, p. 178; **(c) Espanha:** ALBI, Fernando. *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales.* Madrid: Aguilar, 1960. p. 663-664; **(d) Em Portugal:** AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de Direito Administrativo.* 2. ed. Coimbra: Almedina, 2011. v. 2. p. 658; e **(e) Na Argentina:** MARIENHOFF, Miguel Santiago. *Caducidad y revocación de la concesión de servicios públicos*. Buenos Aires: Jurídica, 1947. p. 90.

(ii) em seu art. 37, § 6.º, que *"*[a]*s pessoas jurídicas de direito público* [...] *responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros"* (responsabilidade civil do Estado por ato lícito)[372].

Eis a razão pela qual entendemos que é inconstitucional a regra jurídica contida na Lei 9.427/96, art. 19, segundo a qual, *"*[n]*a hipótese de encampação da concessão* [de energia elétrica], *a indenização devida ao concessionário, conforme previsto no art. 36 da Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, compreenderá as perdas decorrentes da extinção do contrato, excluídos os lucros cessantes".*

14.3 Caducidade

A caducidade ou decadência consiste na extinção antecipada da concessão, por ato unilateral do Poder Concedente, fundado na prática de infração grave pela concessionária de serviço público – consubstanciada no descumprimento de obrigação estabelecida em lei, regulamento ou no próprio contrato de concessão (Lei 8.987/95, art. 35, III; e 38; e Lei 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º)[373e374].

---

[372] Cf., dentre outros: FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Extinção dos contratos administrativos.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 44-45, 67 e 70. AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei de. *Concessão de serviços públicos*: [...]. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 138-139. PIRES, Antônio Cecílio Moreira. Serviços públicos. *In*: TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro (Coord.). *Direito Administrativo.* São Paulo: Malheiros, 2008. p. 385. SUNDFELD, Carlos Ari. Extensão da indenização à concessionária na encampação. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo contratual.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 280. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo.* 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 798 e 804.

[373] Cf., dentre outros: **(i) Na doutrina nacional:** CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense, 1967. v. 3, p. 175. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e Administração indireta*. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 51. PEREIRA, Marcelo. Extinção da concessão. *In*: MEDAUAR, Odete (Coord.). *Concessão de serviço público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 116-117. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15. ed. 3. tirag. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 494. SUNDFELD, Carlos Ari. Caducidade na concessão nem é automática nem é obrigatória. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo contratual.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 346-347; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** JÈZE, Gaston. *Principios generales del Derecho Administrativo*: […]. Buenos Aires: Depalma, 1950. v. 6, p. 66, 73 e 80-90; **(b) Na Alemanha:** MAYER, Otto. *Derecho Administrativo alemán.* 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1982. t. 4, p. 175-176; **(c) Na Espanha:** ALBI, Fernando. *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales.* Madrid: Aguilar, 1960. p. 594-600; **(d) Em Portugal:** CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo.* 10. ed. 8. reimpr. Coimbra: Almedina, 2005. v. 2, p. 1135-1136; e **(e) Na Argentina:** MARIENHOFF, Miguel Santiago. *Caducidad y revocación de la concesión de servicios públicos*. Buenos Aires: Jurídica, 1947. p. 25-26 e 45.

[374] A propósito, **Themístocles Brandão Cavalcanti** ensina que o Poder Concedente pode decretar a caducidade, quando a infração atingir *"a própria essência do contrato"*; e acrescenta: *"A gravidade da falta, salvo cláusula expressa que defina e qualifique as infrações do contrato, deve ser apurada com critério. Não será qualquer infração ao estipulado que servirá de fundamento à rescisão"* (CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949. v. 4, p. 449-454).

Nesse caso, o valor da indenização devida à concessionária de serviço público corresponde ao dos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão, subtraído o valor das multas aplicadas à concessionária e o das perdas e danos do Poder Concedente.

De fato, é o que extraímos, dentre outros, do Decreto 2.003/96, o qual estabelece, em seu art. 22, § 3.º, que *"*[a] *caducidade da concessão ou a revogação da autorização* [de energia elétrica] *não acarretará, para o Poder Concedente, qualquer responsabilidade em relação aos encargos, ônus, obrigações ou compromissos assumidos pelo produtor independente ou autoprodutor, com relação a terceiros, inclusive seus empregados, ressalvada a indenização dos investimentos realizados, apurada na forma do disposto no caput do art. 20* [ou seja, a indenização dos investimentos em bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados completamente ao final da outorga] *deduzidos os valores das penalidades e dos danos porventura decorrentes do fato motivador da caducidade"*.

A propósito, a doutrina também reconhece que, no caso de extinção da concessão por caducidade, o valor da indenização devida à concessionária de serviço público corresponde ao dos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão, subtraído o valor das multas aplicadas à concessionária e o das perdas e danos do Poder Concedente.

Com efeito, **Celso Antônio Bandeira de Mello**[375] ensina que, *"*[s]*e a concessão expira antes do prazo inicialmente estatuído, colocam-se problemas de dupla ordem: a) em relação ao lucro que o concessionário teria se o vínculo perdurasse até o termo previsto; b)*

Cf., ainda: VASCONCELLOS, José Mattos de. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. v. 2, p. 148. CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense, 1967. v. 3, p. 176. MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 278. WALD, Arnoldo; MORAES, Luiza Rangel de; WALD, Alexandre de Mendonça. *O direito de parceria e a nova Lei de Concessões*: [...]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 162-163.

375 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Retomada de serviço público dado em concessão. *Revista dos Tribunais*, Rio de Janeiro, v. 603, p. 9-22, jan. 1986. p. 15 e 17. Idem. *Prestação de serviços públicos e Administração indireta*. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 52 e 56-57. Idem. Reversão de bens na concessão. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v. 7, p. 7-15, 1994. p. 12. Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 799 e 804. Cf., ainda: STUBER, Walter Douglas. *O financiamento de projetos no Brasil e a Lei de Concessões*. São Paulo: Max Limonad, 1996. p. 66-67. WALD, Arnoldo; MORAES, Luiza Rangel de; WALD, Alexandre de Mendonça. *O direito de parceria e a nova Lei de Concessões*: [...]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 164. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 608. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 628. Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 447.

em relação ao capital que haja investido e que não pode recuperar, ante a prematura extinção do vínculo"; e acrescenta: *"Quando o concessionário é quem dá causa à extinção da concessão, por infringir gravemente seus deveres ou obrigações, não fará jus a compensação alguma pelo lucro que deixou de obter com a antecipada conclusão da concessão. Assistir-lhe-á tão-só obter o pagamento relativo à parcela não amortizada do capital que investiu, deduzindo-se as multas cabíveis e demais prejuízos que haja causado ao concedente"*.

Por fim, vale ressaltar que as regras jurídicas que estabelecem que não haverá indenização dos investimentos em bens reversíveis no caso de caducidade são, a nosso sentir, incompatíveis com a Constituição da República, como vimos na seção 12 acima[376].

14.4 Anulação

A anulação consiste na extinção antecipada da concessão, decretada pela Administração Pública ou pelo Poder Judiciário, fundada em vício de legalidade na licitação pública ou no próprio contrato de concessão (Lei 8.987/95, art. 35, V; e Lei 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º)[377].

Nesse caso, é preciso verificar se houve, ou não, má-fé da concessionária de serviço público – isto é, se ela contribuiu, ou não, para a anulação do contrato de concessão, pois o valor da indenização varia conforme o caso:

(i) Anulação havendo boa-fé da concessionária: nesse caso, o valor da indenização devida à concessionária de serviço público corresponde ao dos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da

[376] Sobre o ponto, **Marçal Justen Filho** leciona que *"*[o] *reconhecimento de inexecução ou perda de condições de habilitação não acarreta a supressão do direito do concessionário ser indenizado pela perda da propriedade dos bens reversíveis. Entre as sanções pela atuação não satisfatória do concessionário não se encontra o confisco de bens. Portanto, o poder concedente terá o dever de indenizar os bens que expropriar"* (JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 607). Cf., ainda: Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 728.

[377] A propósito, **Lúcia Valle Figueiredo** ensina que *"*[a] *invalidação de um contrato administrativo consiste na sua desconstituição, com a supressão de seus efeitos típicos, por motivo de incompatibilidade com a ordem jurídica"* (FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Extinção dos contratos administrativos.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 71). Cf., ainda: PEREIRA, Marcelo. Extinção da concessão. *In*: MEDAUAR, Odete (Coord.). *Concessão de serviço público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 117. MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo.* 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 323-324. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 611. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 629.

concessão, acrescido do valor das perdas e danos da concessionária (inclusive, lucros cessantes); e

(ii) Anulação havendo má-fé da concessionária: nesse caso, o valor da indenização devida à concessionária de serviço público corresponde ao dos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão, subtraído o valor das multas aplicadas à concessionária e o das perdas e danos do Poder Concedente[378].

De fato, é o que extraímos, dentre outras, da Lei 8.666/93, a qual estabelece, em seu art. 59, par. ún., que *"*[a] *nulidade* [do contrato administrativo] *não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa"*[379].

Neste momento, é preciso dizer que a doutrina diverge, fortemente, sobre o valor da indenização devida à concessionária de serviço público no caso de extinção da concessão por anulação.

Com efeito, alguns doutrinadores sustentam que a concessionária de serviço público não tem direito à indenização, porque a anulação tem efeito retroativo[380]. Outros, que só a concessionária de má-fé não tem direito à indenização[381]. Outros, ainda, que, tanto a

---

[378] Sobre o ponto, **Ricardo Marcondes Martins** leciona que *"presume-se a boa-fé do administrado que participou de um certame licitatório, e não sua má-fé"*; e acrescenta: *"A boa-fé do administrado, no caso, só seria afastada, se houvesse prova de sua má-fé. Quer dizer: se houvesse prova de que, em conluio com os agentes da Administração, a contratada contribuiu para que o edital fosse redigido de modo que a favorecesse"* (MARTINS, Ricardo Marcondes. Manutenção de concessão de serviço público considerada inválida pelo Tribunal de Contas. *Revista Brasileira de Infraestrutura*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 269-291, jul./dez. 2012. p. 4).

[379] Note-se que a Nova Lei de Licitações e Contratos da Administração dispõe no mesmo sentido (Lei 14.133/21, art. 149).

[380] Dentre outros, é o caso de **Luiz Alberto Blanchet**, para quem *"*[a] *anulação do contrato de concessão – ato resultante de ilegalidade na licitação ou na celebração do contrato de concessão – não obriga o Poder Concedente a indenizar o concessionário, pois seus efeitos operam-se ex tunc (desde a ocorrência da ilegalidade), não podendo, por isto mesmo, legitimar qualquer direito a indenização por fatos que lhe sobrevenham"* (BLANCHET, Luiz Alberto. *Concessão de serviços públicos*: [...]. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2001. p. 133). Cf., ainda: BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 181. MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo.* 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 323-324. CARVALHO, Afrânio de. *Energia elétrica e bens da concessão*. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 209.

[381] Dentre outros, é o caso de **Walter Douglas Stuber**, para quem, *"*[n]*a hipótese de anulação, via de regra, a concessionária não terá direito à indenização, tendo em vista que ato nulo não gera direito (Súmula 473 do*

concessionária de má-fé, quanto a de boa-fé têm direito à indenização, mas só dos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão[382]. E outros, por fim, que, tanto a concessionária de má-fé, quanto a de boa-fé têm direito à indenização dos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão, mas a de boa-fé tem, também, direito à indenização dos danos emergentes, mas, não, dos lucros cessantes[383].

Sem desprestigiar, de modo algum, tão eminentes administrativistas, nós discordamos, respeitosamente, de seu entendimento.

Dos primeiros e dos segundos, fundamentalmente porque, no caso de extinção da concessão por anulação, mesmo havendo má-fé da concessionária de serviço público, a reversão gratuita dos bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão violaria o princípio da moralidade administrativa (que veda o enriquecimento ilícito da Administração Pública) e o direito fundamental de propriedade da concessionária, como vimos na seção 12 acima. Dos terceiros, fundamentalmente porque, no caso de anulação, a situação jurídica da concessionária não pode ser igual, estando ela de boa ou de má-fé. E dos quartos, fundamentalmente porque a anulação tem efeito retroativo, desfazendo a relação jurídica entre Poder Concedente e concessionária de boa-fé; contudo, desfeito o contrato administrativo, resta o fato administrativo (o ato ilícito da Administração Pública), o

---

Supremo Tribunal Federal). Entretanto, se ficar comprovado que não houve má-fé da concessionária, terá direito à indenização dos gastos efetuados" (STUBER, Walter Douglas. *O financiamento de projetos no Brasil e a Lei de Concessões*. São Paulo: Max Limonad, 1996. p. 66-67). Cf., ainda: AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei de. *Concessão de serviços públicos*: [...]. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 136. SUNDFELD, Carlos Ari. Não se anula concessão em benefício do concedente responsável por suposta falha na licitação. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo contratual.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 343. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 448. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo.* 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 799.

382 Dentre outros, é o caso de **Arnoldo Wald, Luiza Rangel de Moraes e Alexandre Wald**, para quem *"*[o] *ato invalidatório da concessão produz efeitos ex tunc, cabendo à Administração proceder à indenização do concessionário pelos serviços já realizados e equipamentos e instalações adquiridos para a execução da obra ou serviço, aplicando-se, subsidiariamente, a Lei de Licitações"* (WALD, Arnoldo; MORAES, Luiza Rangel de; WALD, Alexandre de Mendonça. *O direito de parceria e a nova Lei de Concessões*: [...]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 165). Cf., ainda: PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Parcerias na Administração Pública*: [...]. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 92.

383 Dentre outros, é o caso de **Sílvio Luís Ferreira da Rocha**, para quem *"*[o] *concessionário de boa-fé terá o direito de ser indenizado pelos gastos efetuados e pelos investimentos realizados não amortizados"*; mas adverte: *"Mas, se ele concorreu, de algum modo, para a ilegalidade, a indenização será posterior, e devida, apenas, se houver investimentos vinculados a bens reversíveis não integralmente amortizados ou depreciados, cujos valores serão compensados com os prejuízos causados à Administração"* (ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 553).

qual enseja a responsabilidade civil do Estado, incluindo, por óbvio, não só os danos emergentes, mas também os lucros cessantes[384].

Quanto a nós, como visto acima, concordamos com os autores que entendem que, tanto a concessionária de má-fé, quanto a de boa-fé têm direito à indenização dos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão; mas a de boa-fé tem, também, direito à indenização dos danos emergentes e dos lucros cessantes.

Dentre outros, esse também é o entendimento de **Diogenes Gasparini**[385], para quem, *"*[s]*e a extinção por ilegalidade somente pode ocorrer na vigência da concessão, é certo que os investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não foram totalmente amortizados ou depreciados. Nesta hipótese, cabe à Administração Pública concedente apurar o quanto devido a esse título e indenizar o então concessionário antes da extinção da concessão de serviço público, se esse nada fez para que a ilegalidade se instalasse num ou noutro dos mencionados atos* [ou seja, na licitação pública ou no contrato de concessão]. *A indenização será posterior, se o concessionário de serviço público contribuiu, de algum modo, para a ocorrência da ilegalidade"*; e continua: *"Na primeira hipótese, poderá ser-lhe devida uma indenização com fundamento no § 6.º, do art. 37, da Constituição Federal. Na segunda, nenhuma indenização é-lhe devida, cabendo-lhe, ademais, satisfazer os prejuízos eventualmente causados à Administração Pública concedente. Esta, em assim acontecendo, poderá aplicar a correspondente pena pecuniária. Esses valores serão deduzidos do montante a ser pago em razão dos investimentos vinculados a bens reversíveis não integralmente amortizados ou depreciados".*

---

[384] A respeito, **Lúcia Valle Figueiredo** ensina, com muita perspicácia, que, *"*[s]*e invalidado um contrato administrativo, ou mesmo seus aditamentos, há de remanescer, consoante nosso sentir, um fato administrativo. Suprime-se do mundo jurídico a norma contratual, quer seja referente ao contrato original, quer seja ao aditamento, mas não se pode suprimir o fato administrativo"*; e continua: *"Quando afirmamos que o contrato é extinto* [...] *na verdade, só pretendemos afirmar que ele deixa de servir de supedâneo para que o administrado, no outro pólo da relação jurídica, possa invocá-lo como norma individual, garantidora de seu direito. Poderá, entretanto, invocá-lo como fato jurídico a gerar responsabilidade administrativa"*; e continua: *"Deveras, deixando o contrato de ser uma norma, transfigurando-se, destarte, em fato jurídico, desencadeia, só por só, outras normas do ordenamento jurídico, que poderão ir em socorro do contratado, dependendo, evidentemente, de sua boa ou má-fé"* (FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Extinção dos contratos administrativos.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 91-92).

[385] GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 456. Cf., ainda: PIRES, Antônio Cecílio Moreira. Serviços públicos. *In*: TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro (Coord.). *Direito Administrativo.* São Paulo: Malheiros, 2008. p. 386. RIBEIRO, Mauricio Portugal. *Concessões e PPPs*: melhores práticas em licitações contratos. São Paulo: Atlas, 2011. p. 184-187.

Entretanto, é preciso dizer, ainda, que mesmo os autores que entendem que a concessionária de boa-fé tem direito à indenização dos lucros cessantes divergem sobre o valor dessa parcela no caso de extinção da concessão por anulação.

De fato, alguns doutrinadores defendem que, nesse caso, os lucros cessantes correspondem, como no caso de encampação, ao lucro que a concessionária de serviço público provavelmente auferiria até o fim da concessão[386], enquanto outros advogam que, no caso de anulação, os lucros cessantes correspondem ao lucro que a concessionária provavelmente auferiria, se houvesse participado de relação jurídica válida ao invés da relação anulada – *"perda de uma chance"*[387].

Sobre esse ponto específico, concordamos com os autores que entendem que, no caso de extinção da concessão por anulação, os lucros cessantes correspondem ao lucro que a concessionária de serviço público provavelmente auferiria, se houvesse participado de relação jurídica válida ao invés da relação anulada – *"perda de uma chance".* Justificamos. A anulação tem efeito retroativo, desfazendo a relação jurídica entre Poder Concedente e concessionária de serviço público. Logo, anulada a concessão, a concessionária não pode invocar, em face do Poder Concedente, direitos fundados no contrato de concessão. Por isso, no caso de anulação, mesmo havendo boa-fé da concessionária de serviço público, a

---

386 Dentre outros, é o caso de **Marçal Justen Filho**, para quem *"*[a] *anulação, quando for o caso de ser efetivada, acarreta o dever de indenizar o concessionário, desde que ele não tenha concorrido para o vício ou para a contratação. A situação se identifica com a da encampação, para efeitos exclusivos de indenização do concessionário. É que a extinção do contrato deriva de ocorrência imputável ao Estado, sem qualquer participação do concessionário"* (JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 614).

387 Dentre outros, é o caso de **Ricardo Marcondes Martins**, para quem, *"*[f]*eitas essas considerações, enfrento a questão: quais as consequências da rescisão de um contrato administrativo em relação a um contratado de boa-fé? A resposta é clara a todas as luzes: o contratado não pode ter prejuízo com a rescisão, nenhum prejuízo. É pacífico na doutrina: todas as despesas em razão do contrato realizadas pelo administrado devem ser ressarcidas – todos os danos emergentes devem ser indenizados. Mas não são garantidos apenas os danos emergentes. Afirma a boa doutrina: devem ser ressarcidos, também, os comprováveis proveitos econômicos de que o contratado ficou privado, os quais, não fora pelo contrato invalidado, teria inquestionavelmente obtido em outra relação jurídica – ou seja, os lucros cessantes também devem ser indenizados"*; e ainda diz: *"Posto isso, retomo as conclusões apresentadas e respondo às questões formuladas, nestes termos:* [...] *2. A rescisão da concessão deve importar no pagamento da contraprestação prevista pelas atividades desenvolvidas até o momento da notificação da rescisão, no integral ressarcimento de todas as despesas realizadas pelo contratado em decorrência da celebração do contrato, dentre elas a indenização de todo investimento realizado; e, caso o contratado comprove que deixou de lucrar em decorrência da assinatura do contrato, deve ser integralmente ressarcido dos valores que deixou de auferir"* (MARTINS, Ricardo Marcondes. Manutenção de concessão de serviço público considerada inválida pelo Tribunal de Contas. *Revista Brasileira de Infraestrutura*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 269-291, jul./dez. 2012. p. 7 e 15-16).

expressão *"lucros cessantes"* não pode significar, como na encampação, indenização do lucro que a concessionária provavelmente auferiria em razão do contrato, até o fim da concessão.

Por fim, vale ressaltar que a jurisprudência já reconheceu que o (alto) valor da indenização devida à concessionária de serviço público deve ser levado em consideração ao se decidir sobre a anulação de contrato de concessão – mesmo havendo má-fé da concessionária.

Com efeito, no julgamento do TC 015.137/2002-9[388], que tratou da validade do contrato de arrendamento portuário celebrado entre a Companhia das Docas do Estado de São Paulo (Codesp) e a Ferrovias Norte Brasil S/A (Ferronorte), com vistas à exploração de instalação portuária no Portos de Santos/SP, o Plenário do Tribunal de Contas da União: **(i)** reconheceu a *"nulidade"* do ajuste, celebrado, indevidamente, *"sem licitação"*; mas **(ii)** decidiu não determinar sua *"anulação"* pela Codesp, sob o argumento de que tal medida resultaria na *"interrupção da continuidade dos serviços"* (e, por conseguinte, no *"colapso na exportação de soja"*) e em *"prejuízos potencialmente desastrosos* [para o Poder Concedente], *em função de uma dispendiosa indenização que seria devida à concessionária"*.

E, no julgamento do TC 012.194/2002-1[389], que tratou da validade do contrato de arrendamento portuário celebrado entre a Companhia das Docas do Estado de São Paulo S/A (Codesp) e a empresa Terminal para Contêineres da Margem Direita S/A (Tecondi), o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte: **(i)** reconheceu a *"nulidade"* do contrato e de seus termos aditivos – em razão de vícios na licitação pública e na execução do ajuste (quais sejam: a *"ausência de licenciamento ambiental prévio"* pela autoridade portuária, legalmente exigido para a realização do certame, resultou na indevida *"substituição da área inicialmente arrendada"*); **(ii)** admitiu que, ao firmar o contrato de arrendamento ciente de que seu objeto ainda não dispunha das devidas licenças ambientais, a Tecondi *"assumiu o risco inerente a essa ilegalidade"*; mas **(iii)** em um juízo de *"custo-benefício"*, optou por não determinar a *"anulação"* do contrato, dentre outros motivos (a saber: *"o grande lapso temporal decorrido desde a alteração de áreas em comento* [...] *e o fato de o terminal encontrar-se em plena operação, gerando receitas para a Codesp e atendendo demanda relevante"*), dentre outros motivos, dizíamos, porque a

[388] TCU, TC 015.137/2002-9, Acórdão 562/12, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro José Múcio Monteiro, j. 14/03/2012.

[389] TCU, TC 012.194/2002-1, Acórdão 1.972/12, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Aroldo Cedraz, j. 01/08/2012.

"Tecondi já investiu R$ 257.085.851,05 (fls. 657), que é um montante significativo de investimentos já realizados, e que teriam que ser indenizados quanto à parcela não amortizada, no caso de anulação do Contrato de Arrendamento PRES/028.1998".

Note-se que esse posicionamento jurisprudencial agora encontra respaldo na Nova Lei de Licitações e Contratos da Administração, a qual condiciona, expressamente, a anulação dos contratos administrativos à existência de interesse público nessa medida (Lei 14.133/21, art. 147 e 148).

14.5 Rescisão judicial

A rescisão judicial consiste na extinção antecipada da concessão, por decisão judicial, fundada na prática de infração contratual grave por qualquer das partes (Lei 8.987/95, art. 35, IV; e 39; e Lei 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º)[390,391e392].

Nesse caso, é preciso distinguir as hipóteses de inexecução contratual do Poder Concedente e da concessionária de serviço público, porque o valor da indenização é diferente em cada uma delas. Senão vejamos:

---

[390] Cf., dentre outros: PEREIRA, Marcelo. Extinção da concessão. *In*: MEDAUAR, Odete (Coord.). *Concessão de serviço público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 117. MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo.* 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 256 e 323. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15. ed. 3. tirag. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 495. ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 553. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo.* 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 728.

[391] Ressalte-se que a via judicial é obrigatória para a concessionária de serviço público e facultativa para o Poder Concedente, que sempre pode optar por rescindir, unilateralmente, o contrato de concessão (caducidade).

[392] **Mauricio Portugal Ribeiro e Paulo Vitor Torres da Matta** entendem que a rescisão do contrato de concessão de serviço público, por iniciativa da concessionária, em razão de falta grave do Poder Concedente, também pode ser decretada por juízo arbitral. Para os autores, a regra contida na Lei 8.987/95, art. 39 (que exige *"ação judicial"* e *"decisão judicial"* para essa rescisão) não deve ser interpretada isoladamente, mas de maneira sistemática com aquelas contidas na Lei 8.987/95, art. 23-A; e na Lei 11.079/04, art. 11, III (que autorizam o uso da *"arbitragem"* no âmbito das concessões de serviço público). Eis as suas palavras: *"Como atualmente há regras expressas, tanto na Lei 8.987/95 (art. 23-A), quanto na Lei 11.079/04 (art. 11, inciso III), autorizando o uso de arbitragem nos contratos de concessão e PPP, parece-nos fora de propósito discutir a viabilidade jurídica do uso da arbitragem. Na nossa opinião, é perfeitamente possível o uso da arbitragem para solução de quaisquer questões de fato ou de direito e, particularmente, as questões econômico-financeiras relativas a contratos de concessão ou PPP. Nesse sentido, todas as referências que existiam na legislação sobre a necessidade de decisão judicial (por exemplo, o art. 39, da Lei 8.987/95) devem ser entendidas como exigindo decisão arbitral, nos casos em que os contratos preverem a submissão dos conflitos a arbitragem"* RIBEIRO, Mauricio Portugal; MATTA, Paulo Vitor Torres da. Financiamento de concessões e PPPs: sugestões sobre como lidar com o risco de encampação e rescisão. 2014. Disponível em: <financiamento de concessoes e ppps: sugestoes sobre como lidar com os… (slideshare.net)>. Acesso em: 16 jun. 2021. p. 5-6). O entendimento dos autores agora encontra respaldo na Nova Lei de Licitações e Contratos da Administração (Lei 14.133/21, art. 138, III; e 186).

(i) **Inexecução contratual do Poder Concedente:** nesse caso, o valor da indenização devida à concessionária de serviço público corresponde ao dos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão, acrescido do valor das perdas e danos da concessionária (inclusive, lucros cessantes); e

(ii) **Inexecução contratual da concessionária:** nesse caso, o valor da indenização devida à concessionária de serviço público corresponde ao dos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão, subtraído o valor das multas aplicadas à concessionária e o das perdas e danos do Poder Concedente.

De fato, é o que extraímos, dentre outras, da Lei 9.472/97, a qual estabelece: **(i)** em seu art. 102, par. ún., que *"*[a] *reversão dos bens, antes de expirado o prazo contratual, importará pagamento de indenização pelas parcelas de investimentos a eles vinculados, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido"*; e **(ii)** em seu art. 115, que *"*[a] *concessionária terá direito à rescisão quando, por ação ou omissão do Poder Público, a execução do contrato se tornar excessivamente onerosa"*.

A propósito, a jurisprudência já reconheceu que, no caso de rescisão judicial, motivada por inexecução contratual do Poder Concedente, o valor da indenização devida à concessionária de serviço público é igual ao da indenização que lhe é devida no caso de encampação – ou seja, o valor dos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão, acrescido das perdas e danos da concessionária.

Com efeito, no julgamento do TC 550.232/1997-4[393], que examinou procedimento licitatório levado a efeito pela Superintendência Regional da Receita Federal na 9.ª Região Fiscal/RS (SRRF/9.ªRF/PR) objetivando a contratação do serviço público de movimentação e armazenagem de mercadorias em estação aduaneira interior no Município de Cascavel/PR, o

[393] TCU, TC 550.232/1997-4, Decisão 1.662/02, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Adylson Motta, j. 04/12/2002. No mesmo sentido: TCU, TC 016.880/2001-4, Acórdão 1.573/03, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Walton Alencar Rodrigues, j. 22/10/2003.

Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte, deixou dito que a *"rescisão"* da permissão de serviço público motivada por *"não-cumprimento dos encargos por parte do poder permitente"* (*"Fato da Administração"*) enseja *"a compensação dos prejuízos suportados pelo permissionário, levando-se em conta as condições indenizatórias daquela forma de extinção"* – qual seja, a *"encampação"*.

Por fim, a doutrina também reconhece que a indenização devida no caso de rescisão judicial, fundada em inexecução contratual do Poder Concedente, compreende os investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão e as perdas e danos da concessionária de serviço público.

De fato, **Celso Antônio Bandeira de Mello**[394] ensina que, na rescisão judicial, *"*[a] *composição patrimonial entre as partes supõe indenização do capital ainda não amortizado do concessionário e reversão para o Poder Público do equipamento necessário à prestação do serviço"*; e acrescenta: *"Se tiver havido culpa do concedente, o juiz fixará a composição dos lucros que o concessionário haja deixado de auferir por força da extinção da concessão"*.

14.6 Rescisão consensual

A rescisão consensual ou distrato consiste na extinção antecipada da concessão por acordo entre as partes[395e396].

---

394 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e Administração indireta*. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 50. Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 796 e 804. Cf., ainda: AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Concessão de serviço público*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 106. GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 457. RIBEIRO, Mauricio Portugal; MATTA, Paulo Vitor Torres da. Financiamento de concessões e PPPs: sugestões sobre como lidar com o risco de encampação e rescisão. 2014. Disponível em: <financiamento de concessoes e ppps: sugestoes sobre como lidar com os… (slideshare.net)>. Acesso em: 16 jun. 2021. p. 3. FREITAS, Rafael Véras de. Novos desafios da arbitrabilidade objetiva nas concessões. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 14, n. 53, p. 199-227, jan./mar. 2016. p. 223.

395 Cf., dentre outros: REALE, Miguel. Mutabilidade dos contratos administrativos. *In*: REALE, Miguel. *Direito Administrativo*: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Forense, 1969. cap. 3, p. 55. BARROS JÚNIOR, Carlos S. A concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 111, p. 10-21, jan./mar. 1973. p. 19. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e Administração indireta*. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 50. AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei de. *Concessão de serviços públicos*: [...]. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 136. GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 457 e 487.

396 A Lei 8.987/95, art. 35, não incluiu a rescisão consensual entre as formas de extinção da concessão de serviço público – mas também não a vedou. Nada obstante, a Lei 8.666/93, art. 79, II, prevê, expressamente, a rescisão amigável entre as formas de extinção do contrato administrativo, aplicando-se, subsidiariamente, às

Nesse caso, se não houver disposição legal expressa sobre a matéria, o valor da indenização é definido, consensualmente, pelas partes, observando-se, porém:

(i) como limite máximo, o valor da indenização devida no caso de rescisão judicial por inexecução contratual do Poder Concedente; e

(ii) como limite mínimo, o valor da indenização devida no caso de rescisão judicial por inexecução contratual da concessionária de serviço público – ambos os valores apresentados na seção 14.5 acima.

De fato, é o que extraímos, dentre outras, da Lei 9.472/97, a qual estabelece: **(i)** em seu art. 102, par. ún., que *"*[a] *reversão dos bens, antes de expirado o prazo contratual, importará pagamento de indenização pelas parcelas de investimentos a eles vinculados, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido"*; e **(ii)** em seu art. 115, par. ún., que *"*[a] *rescisão poderá ser realizada amigável ou judicialmente"*.

A propósito, a doutrina reconhece que, no caso de rescisão consensual, o valor da indenização devida à concessionária de serviço público é definido, amigavelmente, pelas partes.

Com efeito, **Antônio Cecílio Moreira Pires**[397] ensina que *"*[a] *rescisão consensual é aquela em que amigavelmente o Poder Concedente e o concessionário de serviço público*

---

concessões de serviço público (art. 124); e a Nova Lei de Licitações e Contratos da Administração dispõe no mesmo sentido (Lei 14.133/21, art. 138, II; e 186). Não fosse o bastante, é dogma jurídico que tudo o que se faz por contrato (*mutuus consensus*) se desfaz por distrato (*mutuus dissensus*). Assim sendo, parece-nos plenamente justificada a análise da rescisão consensual neste trabalho. Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** MUKAI, Toshio. *Direito Administrativo sistematizado.* São Paulo: Saraiva, 1999. p. 455. CRETELLA JÚNIOR, José. *Dos contratos administrativos.* Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 174. AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Concessão de serviço público*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 105. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 358. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro.* 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 501; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** VEDEL, Georges; DEVOLVÉ, Pierre. *Droit Administratif*. 12. éd. Paris: PUF, 1992. t. 2, p. 788; **(b) Na Espanha:** ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo.* Buenos Aires: La Ley, 2006. v. 1, p. 776-777; **(c) Em Portugal:** AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de Direito Administrativo.* 2. ed. Coimbra: Almedina, 2011. v. 2, p. 652-653; **(d) Na Argentina:** BERÇAITZ, Miguel Ángel. *Teoría general de los contratos administrativos.* 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1980. p. 597-599; e **(e) No Uruguai:** LASO, Enrique Sayagués. *Tratado de Derecho Administrativo.* 9. ed. Montevideo: FCU, 2010. v. 2, p. 66 e 73.

[397] PIRES, Antônio Cecílio Moreira. Serviços públicos. *In*: TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro (Coord.). *Direito Administrativo.* São Paulo: Malheiros, 2008. p. 384. Cf., ainda: MELLO, Celso Antônio Bandeira de.

resolvem antecipar a extinção da concessão"; e acrescenta: *"Nesse caso, a indenização ficará a cargo da negociação das partes"*[398].

Note-se que o instituto jurídico da reversão ganhou destaque, no contexto da rescisão consensual, com a criação do instituto da relicitação pela Lei 13.448/17, posteriormente regulamentada pelo Decreto 9.957/19.

De fato, os atos normativos acima estabelecem que:

(i) **Conceito:** a *"relicitação"* consiste na *"extinção amigável"* da concessão de serviço público, seguida da realização de *"licitação"* para nova outorga da atividade, em novas condições, à nova concessionária (Lei 13.448/17, art. 4.º, III);

(ii) **Cabimento:** ela tem cabimento no âmbito das concessões rodoviárias, ferroviárias e aeroportuárias, quando: **(a)** as *"disposições contratuais não estejam sendo atendidas"*; ou **(b)** os *"contratados demonstrem incapacidade de adimplir as obrigações contratuais ou financeiras assumidas originalmente"* (Lei 13.448/17, art. 13) – ou seja, em caso de inexecução contratual (grave e culposa) por parte da concessionária de serviço público, inexecução contratual esta que poderia motivar, inclusive, a decretação da caducidade da concessão (Lei 13.448/17, art. 14, §§ 2.º, II, e 3.º; e 20, § 1.º)[399]; e

---

Prestação de serviços públicos e Administração indireta. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 50. Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 798. MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo.* 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 323. Idem. *Direito Administrativo brasileiro.* 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 501. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15. ed. 3. tirag. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 495-496. GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 457.

398 Na doutrina estrangeira, **Miguel Ángel Berçaitz** ensina que *"*[l]*a rescisión del contrato administrativo puede producirse también de común acuerdo entre el Estado y su cocontratante"*; e acrescenta: *"Al rescindir el contrato de común acuerdo, las partes pueden acordar lo relativo a los bienes afectados al convenio que se rescinde, y si fuere procedente, en casos excepcionales, la indemnización que, como consecuencia de la ruptura del vínculo, debe pagarse al cocontratante"* (BERÇAITZ, Miguel Ángel. *Teoría general de los contratos administrativos.* 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1980. p. 597-598). Cf., ainda: **(i) Na Espanha:** ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo.* Buenos Aires: La Ley, 2006. v. 1. p. 776-777; **(ii) Em Portugal:** AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de Direito Administrativo.* 2. ed. Coimbra: Almedina, 2011. v. 2. p. 652-653; e **(iii) Na Argentina:** DIEZ, Manuel María. *Manual de Derecho Administrativo*. 7. ed. Buenos Aires: Plus Ultra, 1994. t. 1, p. 340. DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. 6. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997. p. 396.

399 No julgamento do TC 002.469/2018-9, que tratou do acompanhamento do processo de concessão das Rodovias BR-364/365/GO/MG, nos trechos rodoviários entre os Municípios de Jataí/GO e Uberlândia/MG (1.º estágio), o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte:

(iii) **Indenização:** no caso de relicitação: **(a)** a antiga concessionária tem direito à *"indenização"* pela reversão dos bens vinculados à prestação do serviço público (Lei 13.448/17, art. 15, §§ 1.º, I, 2.º e 3.º; e Decreto 9.957/19, art. 8.º, V e XV; e 10); **(b)** o valor dessa indenização corresponde ao dos *"investimentos em bens reversíveis* [...] *não amortizados ou depreciados"* completamente ao final da concessão, subtraídas *"*[a]*s multas e as demais somas de natureza não tributária devidas pelo anterior contratado ao órgão ou à entidade competente* [...] *inclusive o valor relacionado à outorga originalmente ofertada"*; e **(c)** o cálculo dessa indenização deverá ser *"certificado"* por *"empresa de auditoria independente"*, contratada pela agência reguladora competente (Lei 13.448/17, art. 15, § 2.º c.c 17, § 1.º, VII; e Decreto 9.957/19, art. 7.º, par. ún.; 8.º, V e XV; e 11, I a III e § 3.º)[400].(Resolução ANTT 5.860/19, art. 6.º; e 14).

Por fim, vale ressaltar que o exemplo da composição patrimonial na relicitação deixa claro que, no caso de rescisão consensual, o valor da indenização tende:

(i) afirmou que não havia, até então, uma *"maturidade adequada"* sobre o instituto jurídico da *"relicitação"*; e, por isso, **(ii)** recomendou que a ANTT não incluísse, na minuta de contrato de concessão sob análise, cláusula contratual prevendo a possibilidade de extinção consensual para fins de relicitação. Com efeito, os Ministros da Corte de Contas argumentaram que: **(i)** ainda era *"controversa"* a possibilidade de aplicação do instituto da relicitação a um contrato de concessão celebrado após a edição da Medida Provisória n.º 752, de 24 de novembro de 2016 (posteriormente convertida na Lei 13.448/17), uma vez que o *"objetivo"* dessa Medida Provisória – declarado em sua exposição de motivos – era *"sanear contratos de concessão vigentes para os quais a continuidade da exploração do serviço pelos respectivos concessionários tem se mostrado inviável"*, de modo que ela fôra motivada pela *"situação emergencial de contratos vigentes"*; e **(ii)** o referido instituto jurídico ensejava *"acentuado risco moral"*, já que, cientes da possibilidade de *"devolverem"* os respectivos contratos de concessão e participarem de *"novo certame* [...] *logo em seguida"* (não para disputa do *"objeto relicitado"*, mas de *"outros trechos rodoviários"*), as concessionárias de serviço público poderiam, em uma *"análise econômico-financeira"*: **(a)** *"definir o ponto mais adequado para a extinção amigável do contrato de concessão, ou seja, aquele em que seus resultados restarão maximizados, considerando-se, dentre outros aspectos, as receitas auferidas (informação disponível) e a receber (fácil estimativa), os investimentos já realizados (passíveis de indenização) e a realizar (valores quantificáveis pela concessionária, a partir dos estudos/projetos desenvolvidos)"*; e, a partir desse ponto, **(b)** *"deixar de cumprir suas obrigações contratuais de investimento em aberto (consideradas de valor elevado frente às receitas) e credenciar-se para a extinção amigável do contrato de concessão (mediante indenização, a qual eventualmente poderá assumir valor superior ao efetivamente incorrido, dada a assimetria de informações que paira sobre o valor dos investimentos realizados)"* (TCU, TC 002.469/2018-9, Acórdão 1.096/19, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Bruno Dantas, j. 15/05/2019).

[400] Essas disposições legais e regulamentares foram densificadas, no âmbito do Setor Rodoviário, pela Resolução ANTT 5.860/19, a qual estabelece, em seus art. 4.º, 6.º, 11, 14 e 15, que, no caso de extinção antecipada das concessões rodoviárias (notadamente no de relicitação da concessão), o valor da indenização devida em razão da reversão será calculado com base no *"custo histórico"* dos bens reversíveis, consideradas *"taxas* [...] *lineares"* de amortização e de depreciação desses bens, e deduzidos, ainda, as *"eventuais desequilíbrios econômico-financeiros existentes e demais disposições contratuais e legais demais disposições contratuais e legais"*, esse cálculo devendo ser certificado, ainda, por *"empresa de verificação independente"*. Do mesmo modo, no âmbito do Setor Aeroportuário, pela Resolução Anac 533/19, art. 4.º; e 5.º, II e §§ 2.º e 4.º.

(i) a igualar-se ou aproximar-se do limite máximo, nos casos de rescisão consensual motivada por inexecução contratual do Poder Concedente;

(ii) a igualar-se ou aproximar-se do limite mínimo, nos de rescisão consensual causada por inexecução contratual da concessionária de serviço público; e

(iii) a manter-se no meio entre um e outro, nos casos de rescisão consensual motivada por mero desinteresse das partes na manutenção do contrato de concessão[401].

14.7 Falência da concessionária

A decretação da falência da concessionária de serviço público extingue, automaticamente, a concessão (Leis 8.987/95, art. 35, VI; 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º; e 11.101/05, art. 195)[402].

---

[401] Caso interessante de rescisão consensual ocorreu no Setor de Telefonia, com a adaptação dos contratos de concessão do serviço de telefonia celular – Serviço Móvel Celular (SMC) – em termos de autorização desse serviço – Serviço Móvel Pessoal (SMP). Explicamos. A Lei 9.472/97 estabelece: **(i)** em seu 65, que os serviços de telecomunicações podem ser prestados nos *"regimes público e privado"*; **(ii)** em seu art. 64, que a União Federal só se compromete a assegurar a *"continuidade"* dos serviços prestados no *"regime público"*; **(iii)** em seu art. 18, I, que o Poder Executivo deve definir, por *"decreto"*, o *"regime"* em que um serviço será prestado; e **(iv)** em seu 214, III e V, que o Poder Concedente pode, com a *"aquiescência"* da concessionária de serviço público, realizar a *"adaptação"* de seu contrato de concessão aos termos dessa Lei. Com base nesses dispositivos: **(i)** o Poder Executivo federal definiu que o serviço de telefonia celular passaria a ser prestado no regime privado, e não mais no regime público (Decreto 2.534/98, art. 1.º e 3.º); e **(ii)** a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) realizou, com a aquiescência das concessionárias do serviço de telefonia celular, a referida adaptação de seus contratos de concessão. Sob o ponto de vista jurídico, essa adaptação configurou a rescisão consensual dos contratos de concessão do serviço público de telefonia celular, seguida da expedição de autorizações para a prestação desse serviço. Entretanto (e aqui o que nos parece interessante), essa rescisão ocorreu sem a reversão dos bens vinculados à prestação do serviço de telefonia celular, pois tal serviço passara a ser prestado no regime privado e, consequentemente, deixara de estar sujeito ao princípio da continuidade – finalidade do instituto jurídico da reversão, como vimos na seção 8 acima. Em uma palavra: a rescisão consensual dos contratos de concessão do serviço de telefonia celular ocorreu sem a reversão dos bens vinculados à prestação desse serviço, porque a União Federal não estava mais obrigada a assegurar a continuidade dessa atividade. A situação foi bem compreendida pelo Tribunal de Contas da União. Com efeito, no julgamento do TC 015.329/2003-6, que avaliou os impactos financeiros sofridos pela União Federal com a adaptação dos contratos de concessão do serviço de telefonia celular – Serviço Móvel Celular (SMC) – em termos de autorização desse serviço – Serviço Móvel Pessoal (SMP), especificamente em razão da extinção da cláusula de reversão constante dos contratos de concessão originais, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte, afirmou que: **(i)** *"*[o] *caso em tela é de desfazimento da concessão por ato bilateral e consensual, ou seja, uma forma de distrato ou rescisão amigável"*; **(ii)** *"a finalidade do instituto da reversibilidade, a continuidade do serviço concedido, foi abolida pelo Poder Concedente ao decidir pela migração do SMC para o SMP"*; e **(iii)** *"*[n]*esse contexto, nada mais natural do que a Anatel, no afã de viabilizar a migração dos serviços do SMC para o SMP, não cogitasse a transferência de patrimônio das empresas para o Poder Concedente"* (TCU, TC 015.329/2003-6, Acórdão 2.275/09, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Augusto Nardes, j. 30/09/2009).

[402] Alguns autores entendem que a falência da concessionária de serviço público não extingue, automaticamente, a concessão, constituindo, apenas, causa para a decretação da caducidade. Dentre outros, é o caso de **José**

Nesse caso, o valor da indenização devida à concessionária de serviço público (*rectius*: à massa falida[403]) é igual ao da indenização que lhe é devida no caso de caducidade – ou seja, o valor dos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados

---

Mattos de Vasconcellos, para quem *"*[o] *concessionario, ligado como se acha ao poder publico, pelo vinculo do contrato, deve, em principio, cumprir as obrigações nele estipuladas. Acontece, porém, a possibilidade do mesmo violar a convenção bilateral"*; e continua: *"Nessas condições, impõe-se que o poder concedente, em proveito dos interesses da coletividade, e verificada, por exemplo, a desídia, a negligencia, a falencia do contratante, promova a rescisão do contrato. A rescisão, no caso formulado, tem logar pela manifestação unilateral da vontade da pessôa de direito público interessada"* (VASCONCELLOS, José Mattos de. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. v. 2, p. 147-148). Cf., ainda: CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949. v. 4, p. 456. CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense, 1967. v. 3, p. 177-178. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 627. Sem desprestigiar, de modo algum, tão eminentes administrativistas, nós discordamos, respeitosamente, de seu entendimento. De fato, a Lei 8.987/95, art. 35, VI, estabelece, expressamente, que a falência é forma de extinção da concessão de serviço público; e a Lei 11.101/05, art. 195, dispõe, também de maneira expressa, que a falência implica a extinção da concessão. Assim sendo, concordamos com os autores que entendem que a decretação da falência da concessionária de serviço público extingue, automaticamente, por força de lei, a concessão. Dentre outros, é o caso de **Celso Antônio Bandeira de Mello**, para quem *"*[a] *decretação judicial da falência do concessionário, que pode ocorrer em razão de sua insolvência, oriunda de incapacidade ou deficiência deste na gestão das atividades a que se obrigou – se, porventura, chegar a ocorrer antes da Administração extinguir a concessão, por verificar a deterioração dos serviços – acarretará, automaticamente, a extinção da concessão, por declaração manifesta de que o concessionário não está em condições de prosseguir o serviço"* (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e Administração indireta*. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 52). E de **Guido Zanobini**, para quem *"è certamente causa di risoluzione la sopravenuta incapacità economica* [da concessionária de serviço público]*, cioè il fallimento"*; e acrescenta: *"Sappiamo che la concessione si fonda tutta sulla potenzialità economica del concessionario: se questa vien meno, cade necessariamente anche il rapporto di concessione; il che risulta anche dal fatto che, essendo il concessionario per il diritto privato un commerciante, sopravvenendo il fallimento, egli cessa giuridicamente di esistere come commerciante e non può quindi esercitare il servizio pubblico, che è il suo commercio, la sua azienda"* (ZANOBINI, Guido. L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici. *In*: ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Primo trattato completo di Diritto Amministrativo italiano*. Milano: Società Editrice Libraria, 1935. v. 2, parte 3, p. 542-543). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** BARROS JÚNIOR, Carlos S. A concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 111, p. 10-21, jan./mar. 1973. p. 20. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 614. GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 450. FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de Direito Administrativo positivo*. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 408; e **(ii) Na doutrina estrangeira:** GRECA, Alcides. *Derecho y ciencia de la administración municipal*: régimen jurídico y financiero. servicios públicos. 2. ed. Santa Fe: Imprenta de la Universidad, 1943. t. 3. p. 222.

[403] Decretada a falência, os bens vinculados à prestação do serviço público revertem, automaticamente, ao Poder Concedente, para que este possa garantir a continuidade do serviço concedido. Logo, seja porque foram integrados ao patrimônio jurídico do Poder Concedente, seja porque são necessários para a continuidade do serviço público, a massa falida não pode arrecadar esses bens e, ato contínuo, aliená-los para satisfazer seus créditos (notadamente os bens públicos); arrecadação e realização do ativo recaem, apenas, sobre os bens da concessionária desvinculados da prestação do serviço público (Lei 11.101/05, art. 22, III, "j"; 108, § 4.º; e 119, IX). Nada obstante, o Poder Concedente não pode enriquecer ilicitamente às custas dos credores da concessionária, devendo pagar-lhes, portanto, a indenização devida em razão da reversão, observados os parâmetros da caducidade. Cf., dentre outros: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e Administração indireta*. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 58-59. ROLIM, Luiz Antonio. *A Administração indireta, as concessionárias e permissionárias em juízo*: [...]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 281. ROSA, Michele Franco. Considerações sobre a extinção de concessão pela ocorrência da falência. *Revista Zênite: IDAF informativo de direito*, Curitiba, v. 10, n. 113, p. 454-462, dez. 2010. p. 458. GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 450. PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Parcerias na Administração Pública*: [...]. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 94.

completamente ao final da concessão, subtraído o das multas aplicadas à concessionária e o das perdas e danos do Poder Concedente[404].

De fato, é o que extraímos, dentre outras, da Resolução ANTT 5.860/19, a qual, ao disciplinar a extinção antecipada das concessões rodoviárias, notadamente no caso de falência da concessionária, estabelece: **(i)** em seu art. 4.º, que *"*[o]*s valores da indenização dos bens reversíveis serão calculados pelo custo histórico"*; **(ii)** em seu art. 12, que *"*[o]*s valores dos bens indenizáveis serão reajustados pelo IPCA"*; e **(iii)** em seu art. 15, que, *"*[d]*efinido o valor indenizável dos bens reversíveis, para fins de pagamento da indenização, serão deduzidos ainda eventuais desequilíbrios econômico-financeiros existentes e demais disposições contratuais e legais"*.

A propósito, a jurisprudência já reconheceu que, no caso de extinção da concessão por falência, o valor da indenização devida à concessionária de serviço público é igual ao da indenização que lhe é devida no caso de caducidade.

Com efeito, no julgamento do TC 016.880/2001-4[405], que avaliou a metodologia adotada pela Secretaria da Receita Federal (SRF) para a contratação do serviço público de movimentação e armazenagem de mercadorias em estação aduaneira interior, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte, deixou dito que, *"*[n]*o caso da falência ou extinção da empresa permissionária, cai-se novamente em*

---

[404] A concessionária de serviço público deve manter, ao longo da concessão, as condições econômicas necessárias para a adequada prestação do serviço concedido. A perda dessas condições constitui infração grave (Lei 8.987/95, art. 38, § 1.º, IV; e Lei 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º). A falência atesta a perda dessas condições – por causa independente do Poder Concedente. Por isso, a falência sujeita-se, no que se refere à reversão de bens, à mesma disciplina da caducidade. A propósito, **Diogenes Gasparini** ensina que, *"nesse rol* [ou seja, no rol de infrações constante da Lei 8.987/95, art. 38, § 1.º], *não foi prevista, em termos expressos, a decretação da falência como inadimplemento. Ainda que seja assim, enquadramos a falência como inadimplemento contratual, na medida em que é dever da concessionária manter, durante toda a vigência da concessão de serviço público, as mesmas ou melhores condições de habilitação"* (GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 450). E **Mario Gallo** leciona que *"questa pronuncia* [isto é, a pronúncia da extinção da concessão de serviço público em razão da morte ou da falência da concessionária] *può ancora configurarsi sotto il profilo della decadenza, se non per fatto imputabile necessariamente al concessionario (tale non è certo il caso della morte e tale non è sempre il caso del falimento), indubbiamente per fatto independente dall'ente pubblico concedente"* (GALLO, Mario. *I rapporti contrattuali nel Diritto Amministrativo.* Padova: CEDAM, 1936. p. 189). Cf., ainda: ZANOBINI, Guido. L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici. *In*: ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Primo trattato completo di Diritto Amministrativo italiano*. Milano: Società Editrice Libraria, 1935. v. 2, parte 3, p. 543.

[405] TCU, TC 016.880/2001-4, Acórdão 1.573/03, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Walton Alencar Rodrigues, j. 22/10/2003. No mesmo sentido: TCU, TC 550.232/1997-4, Decisão 1.662/02, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Adylson Motta, j. 04/12/2002.

hipótese similar à caducidade, tendo como solução a mesma lá adotada, por supor-se a integral responsabilidade do outorgado pela extinção".

Por fim, a doutrina também reconhece que a indenização devida no caso de falência da concessionária compreende os investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão, descontada as multas aplicadas à concessionária e as perdas e danos do Poder Concedente.

De fato, **Marçal Justen Filho**[406] ensina que *"*[o] *regime jurídico, em tais hipóteses* [a saber: nas hipóteses de falência ou dissolução da concessionária], *será similar ao da caducidade"*; e acrescenta: *"a indenização deverá abranger todos os bens reversíveis.* [...] *Não haverá direito, porém, a outras indenizações por perdas e danos, já que a extinção do contrato não é imputável a ato do poder concedente".*

14.8 Conflitos de interesse sobre o valor da indenização e sua resolução por meio de mecanismos alternativos de solução de controvérsias

As leis gerais e setoriais sobre concessão de serviço público estabelecem que os conflitos de interesse relacionados aos contratos de concessão podem ser submetidos a mecanismos alternativos de solução de controvérsias, notadamente a arbitragem e a mediação (Leis 8.987/95, 23, XV; e 23-A; 11.079/04, art. 5.º; e 11, III; e 9.472/97, art. 93, XV). Todavia, essas Leis não especificam quais conflitos de interesse podem ser submetidos a tais mecanismos.

Por sua vez, a Lei 9.307/96 estabelece, em seu art. 1.º, § 1.º, que a Administração Pública pode utilizar a *"arbitragem"* para dirimir conflitos relativos a *"direitos patrimoniais disponíveis"*. Enquanto a Lei 13.140/15 faz uso de expressão diferente, mas de significado semelhante, ao prever, em seu art. 3.º c.c 32, II, que pode ser objeto de *"mediação"* o conflito, envolvendo a Administração Pública, que verse sobre *"direitos indisponíveis que*

[406] JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 616. Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 730. Cf., ainda: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e Administração indireta*. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 56-57. Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 804. STUBER, Walter Douglas. *O financiamento de projetos no Brasil e a Lei de Concessões*. São Paulo: Max Limonad, 1996. p. 67. GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 450. PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Parcerias na Administração Pública*: [...]. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 94.

admitam transação". E a Lei 14.133/21, art. 151 c.c 186, autoriza o emprego da *"arbitragem"* e da *"mediação"*, no âmbito dos contratos administrativos, para a resolução de controvérsias relacionadas a *"direitos patrimoniais disponíveis"* – aplicando-se, subsidiariamente, às concessões de serviço público[407].

Assim sendo, podemos concluir que os mecanismos alternativos de solução de controvérsias podem ser utilizados para resolver conflitos de interesse relacionados a aspectos exclusivamente patrimoniais dos contratos de concessão (direitos patrimoniais disponíveis/matérias que admitem transação), mas, não, para solucionar controvérsias relativas a aspectos regulamentares desses ajustes (direitos indisponíveis/matérias que não admitem transação). Aliás, essa também é a conclusão da jurisprudência e doutrina majoritárias[408,409e410].

---

[407] A Nova Lei de Licitações e Contratos da Administração oferece, inclusive, exemplos desse tipo de conflito; a saber: as *"questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações"* (Lei 14.133/21, art. 151, par. ún.).

[408] No julgamento do MS 11.308/DF, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça afirmou, primeiro, que *"todo e qualquer contrato* [público] *pode refletir elementos de direito administrativo e de direito privado"*, reconhecendo, em seguida, *"a legalidade da submissão do Poder Público ao juízo arbitral"*, desde que o objeto do conflito de interesses entre os contratantes verse sobre *"direitos disponíveis"* – Exemplo: a *"obrigação de pagar vinculada à obra ou serviço executado ou a benefício auferido pela Administração em virtude da prestação regular do outro contratante"* (STJ, MS 11.308/DF, Órgão Julgador: Primeira Seção, Relator(a): Ministro Luiz Fux, j. 09/04/2008). No mesmo sentido: STF, RE 56.851/GB, Órgão Julgador: Terceira Turma, Relator(a): Ministro Amaral Santos, j. 13/06/1969. AI 52.181/GB, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Ministro Bilac Pinto, j. 14/11/1973. STJ, REsp 904.813/PR, Órgão Julgador: Terceira Turma, Relator(a): Ministra Nancy Andrighi, j. 20/10/2011. REsp 606.345/RS, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro João Otávio de Noronha, j. 17/05/2007.

[409] A propósito, **Celso Antônio Bandeira de Mello** ensina que *"tudo se resumirá a examinar, caso por caso, se o que está especificamente em pauta no tópico contratual sub examine é, ou não, um interesse patrimonial disponível. Se o for, aí, sim, caberá manifestação do juízo arbitral. Caso contrário, não"* (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 762-763). E **Rafael Bielsa** leciona que *"*[e]*l verdadero principio jurídico es, a juicio nuestro, el siguiente: tratándose de atribuciones que el Estado ejerce jure imperii (por derecho de autoridad) en el régimen de la concesión, ellas no pueden ser objeto de convención, ni de transacción y, por ende, tampoco de decisión arbitral. Pero, cuando la cuestión se reduce, por ejemplo, a la determinación del monto de daños y perjuicios o la interpretación de cláusulas relativas a la naturaleza de ciertos hechos, o a providencias de carácter económico financiero (no fiscal, pues, entre lo financiero y lo fiscal, hay una diferencia evidente), entonces, la decisión arbitral no es cuestionable"* (BIELSA. Rafael. *Derecho Administrativo.* 6. ed. Buenos Aires: La Ley, 1964. t. 2, p. 334). No mesmo sentido: DALLARI, Adilson Abreu. Arbitragem na concessão de serviço público. *Revista de informação legislativa*, Brasília, v. 32, n. 128, p. 63-67, out./dez. 1995. p. 66. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Arbitragem nos contratos administrativos. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 209, p. 81–90, jul./set. 1997. p. 88-89. LIMA, Cláudio Vianna de. A lei de arbitragem e o art. 23, XV da Lei de Concessões. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 209, p. 91–104, jul./set. 1997. p. 97 e 100-102. TÁCITO, Caio. Arbitragem nos litígios administrativos. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 210, p. 111-115, out./dez. 1997. p. 113-114. Em sentido contrário: ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 541. MARTINS, Ricardo Marcondes. Arbitragem administrativa à luz da Constituição Federal. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, São Paulo, v. 5, n. 18, p. 153–181, jul./set. 2021. p. 177.

[410] Por isso, os mecanismos alternativos de solução de controvérsia não podem ser utilizados para solucionar conflitos de interesse relacionados: **(i)** às condições de prestação do serviço público; **(ii)** à modificação

Os conflitos de interesse sobre o valor da indenização devida à concessionária de serviço público em razão da reversão estão relacionados, a nosso sentir, a um aspecto exclusivamente patrimonial dos contratos de concessão. Logo, eles podem ser resolvidos por meio de arbitragem, mediação ou outro mecanismo alternativo de solução de controvérsias.

De fato, é o que extraímos, dentre outras, da Lei 13.448/17, a qual estabelece: **(i)** em seu art. 31, que *"*[a]*s controvérsias surgidas em decorrência dos contratos nos setores de que trata esta Lei* [ou seja, nos Setores Rodoviário, Ferroviário e Aeroportuário]*, após decisão definitiva da autoridade competente, no que se refere aos direitos patrimoniais disponíveis, podem ser submetidas a arbitragem ou a outros mecanismos alternativos de solução de controvérsias"*; e **(ii)** em seu art. 31, § 4.º, que *"*[c]*onsideram-se controvérsias sobre direitos patrimoniais disponíveis, para fins desta Lei: I - as questões relacionadas à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos; II - o cálculo de indenizações decorrentes de extinção ou de transferência do contrato de concessão; e III - o inadimplemento de obrigações contratuais por qualquer das partes"*[411].

A propósito, a jurisprudência já reconheceu que os conflitos de interesse sobre o valor da indenização devida em razão da reversão podem ser submetidos a mecanismos alternativos de solução de controvérsias.

Com efeito, no julgamento do TC 007.578/2013-0[412], que tratou do acompanhamento dos 2.º, 3.º e 4.º estágios do processo de concessão dos aeroportos internacionais Antonio Carlos Jobim (Galeão) e Tancredo Neves (Confins), o Plenário do Tribunal de Contas da

---

unilateral do contrato de concessão; **(iii)** à fiscalização da execução do ajuste; **(iv)** à aplicação de sanções à concessionária; **(v)** à intervenção na concessionária; **(vi)** à rescisão unilateral do contrato de concessão; etc.

411 A propósito, vale dizer que a Lei 14.368, de 14 de junho de 2022, alterou, recentemente, o art. 31 da Lei 13.448/17, para incluir, nesse dispositivo, o § 6.º, o qual estabelece que *"*[a] *existência de controvérsias sobre direitos patrimoniais disponíveis submetidas à arbitragem não impede o início do novo contrato de parceria"*. No contexto da reversão de bens, essa regra jurídica precisa ser interpretada *cum grano salis.* Com efeito, o novo § 6.º, do art. 31, da Lei 13.448/17, só é constitucional, a nosso juízo, se se der a ele interpretação conforme para reduzir seu alcance e limitar sua aplicação aos casos em que a indenização devida em razão da reversão pode ser paga posteriormente à extinção da concessão (Exemplo: no caso de extinção por caducidade), mas não naqueles em que essa indenização deve ser paga previamente à extinção da outorga (Exemplo: no caso de extinção por encampação). É que, como vimos na seção 4.2 acima, as diretrizes para a determinação do tempo do pagamento da indenização devida em razão da reversão derivam da própria Constituição da República – mais precisamente das normas que disciplinam o direito de propriedade e a desapropriação, não podendo, pois, ser alteradas pela legislação ordinária. Voltaremos ao tema do tempo do pagamento da indenização devida em razão da reversão na seção 15.1 abaixo e na Parte 2 deste trabalho.

412 TCU, TC 007.578/2013-0, Acórdão 2.905/14, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Marcos Bemquerer, j. 29/10/2014.

União, acolhendo a instrução da área técnica da Corte, afirmou que a convenção arbitral é lícita, *"sempre que incidente exclusivamente sobre direitos patrimoniais"*, de modo que, *"circunscrita a aplicação arbitral a questões 'relativas às indenizações eventualmente devidas quando da extinção do presente contrato' (cláusula 16.5), entende-se que a cláusula compromissória, tal como encartada na minuta contratual, é admissível"*.

Por fim, a doutrina também reconhece que as controvérsias relacionadas à indenização devida em razão da reversão podem ser resolvidas por mecanismos alternativos de solução de conflitos.

De fato, **Eurico de Andrade Azevedo e Maria Lúcia Mazzei de Alencar**[413] ensinam que, *"*[d]*entro da limitação imposta pela Lei da Arbitragem – de que só podem ser objeto da cláusula de compromisso os direitos patrimoniais disponíveis –, no âmbito do contrato de concessão, uma das matérias que poderá sujeitar-se à solução arbitrada é a relativa ao problema das eventuais indenizações devidas pelo Poder Público ao concessionário nos casos de extinção da concessão, fonte perene de divergência entre as partes"*.

Apresentado o valor da indenização devida em razão da reversão, vejamos, agora, as condições de pagamento dessa indenização.

---

[413] AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei de. *Concessão de serviços públicos*: [...]. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 104. Cf., ainda: LEMES, Selma M. Ferreira. Arbitragem na concessão de serviços públicos. Arbitrabilidade objetiva. Confidencialidade ou publicidade processual? Disponível em: <http://selmalemes.adv.br/artigos/artigo_juri15.pdf>. Acesso em: 6 mai. 2022. p. 9. KLEIN, Aline Lícia. A arbitragem nas concessões de serviços públicos. *In*: PEREIRA, Cesar Augusto Guimarães; TALAMINI, Eduardo (Coord.). *A arbitragem e o poder público*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 77-79. RIBEIRO, Mauricio Portugal; MATTA, Paulo Vitor Torres da. Financiamento de concessões e PPPs: sugestões sobre como lidar com o risco de encampação e rescisão. 2014. Disponível em: <financiamento de concessoes e ppps: sugestoes sobre como lidar com os… (slideshare.net)>. Acesso em: 16 jun. 2021. p. 5-6. FREITAS, Rafael Véras de. Novos desafios da arbitrabilidade objetiva nas concessões. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 14, n. 53, p. 199-227, jan./mar. 2016. p. 224.

15 Condições de pagamento da indenização

As condições do pagamento da indenização devida em razão da reversão são o tempo, a forma e o lugar[414].

Todas essas condições devem ser disciplinadas pelo edital de licitação e pelo contrato de concessão (Lei 8.987/95, art. 18, XI; e 23, XI; e Lei 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º; 5.º; e 11) – não podendo ser alteradas, unilateralmente, pelo Poder Concedente, dado o caráter econômico da cláusula de reversão.

Todavia, o tempo e a forma do pagamento da indenização são especialmente relevantes no contexto da reversão.

Vejamos, então, seus aspectos específicos.

15.1 Tempo do pagamento

O tempo do pagamento da indenização varia segundo a forma de extinção da concessão: o advento do termo contratual, a encampação, a caducidade, a anulação, a rescisão e a falência da concessionária (Lei 8.987/95, art. 35; e Lei 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º).

Ao tratar da matéria, alguns doutrinadores ensinam que:

(i) no caso de encampação, a indenização deve ser prévia – isto é, paga previamente à extinção da concessão; e

(ii) nos demais, ela pode ser posterior[415].

A nosso sentir, essa lição está em desacordo com o ordenamento jurídico brasileiro. Senão vejamos.

---

[414] GOMES, Orlando. *Obrigações.* 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 113.
[415] GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 461.

15.1.1 ADVENTO DO TERMO CONTRATUAL

Nesse caso, a indenização devida à concessionária de serviço público em razão da reversão deve ser paga previamente à extinção da concessão – notadamente no caso de reversão indireta.

De fato, é o que extraímos, dentre outras:

(i) da Lei 8.987/95, a qual estabelece, em seu art. 35, § 4.º c.c 36, que, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, o Poder Concedente, *"antecipando-se"* ao fim da outorga, procederá aos levantamentos e avaliações necessários ao cálculo do valor da indenização devida em razão da reversão, pagando-a à concessionária de serviço público no *"termo contratual"*;

(ii) da Lei 11.079/04, a qual dispõe: **(a)** em seu art. 3.º, que se aplica às *"concessões administrativas"* o disposto nos *"arts.* [...] *27 a 39 da Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995"*; e **(b)** em seu art. 3.º, § 1.º, que se aplica às *"concessões patrocinadas"* o disposto na *"Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995"*; e

(iii) da Lei 11.445/07, a qual prevê, em seu art. 42, § 5.º, que *"*[a] *transferência de serviços de um prestador para outro será condicionada, em qualquer hipótese, à indenização dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, facultado ao titular atribuir ao prestador que assumirá o serviço a responsabilidade por seu pagamento"*.

Tendo em vista o caráter geral da Lei 8.987/95, art. 35, § 4.º c.c 36, parece-nos conveniente justificar a interpretação desses dispositivos que propusemos nesta seção (qual seja: de que, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, a indenização devida em razão da reversão deve ser paga previamente ao fim da outorga) antes de prosseguirmos com a análise do tempo do pagamento da indenização nas demais formas de extinção da concessão.

15.1.1.1 *Excurso hermenêutico: justificativa da interpretação proposta para a Lei 8.987/95, art. 35, § 4.º c.c 36*

Sobre a interpretação da Lei 8.987/95, art. 35, § 4.º c.c 36, proposta na seção 15.1.1 acima, é preciso observar o seguinte: **(i)** ela é compatível com o teor literal da lei (interpretação gramatical); **(ii)** garante a coerência interna da lei (interpretação sistemática); e **(iii)** dentre as interpretações possíveis, é a mais conforme: **(a)** ao fim da lei (interpretação teleológica); **(b)** à Constituição da República (interpretação conforme à Constituição); e **(c)** à ideia de Justiça (valoração do resultado). Senão vejamos.

(i) **Interpretação gramatical:** Nenhum dos dispositivos estabelece que, no caso extinção da concessão por advento do termo contratual, a indenização devida em razão da reversão deve ser paga posteriormente ao fim da outorga. Além disso, a palavra *"antecipando-se"*, contida no art. 35, § 4.º, dá a entender que o levantamento e a avaliação dos bens reversíveis devem ser realizados previamente à extinção da concessão, justamente para que o pagamento da indenização devida em razão da reversão possa ser efetuado até o termo contratual;

(ii) **Interpretação sistemática:** A Lei 8.987/95 estabelece: **(a)** em seu art. 35, § 4.º c.c 37, que, no caso de encampação, os levantamentos, avaliações e liquidações relacionados à reversão serão realizados previamente à extinção da concessão; e **(b)** em seu art. 38, § 4.º, que, no caso de caducidade, os mesmos levantamentos, avaliações e liquidações serão efetuados posteriormente à extinção da concessão. Analisando esses dispositivos, concluímos que os elementos essenciais da reversão são: **(a)** no caso de encampação: **(aa)** a extinção da concessão sem culpa da concessionária; e **(ab)** o pagamento prévio da indenização devida em razão da reversão; e **(b)** no caso de caducidade: **(ba)** a extinção da concessão com culpa da concessionária; e **(bb)** o pagamento posterior da indenização devida em razão da reversão. A reversão no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual assemelha-se mais à reversão no caso de extinção por encampação que à reversão no caso de extinção por caducidade: em uma e outra, presume-se o fiel cumprimento do contrato de concessão pela concessionária (do contrário, a outorga teria sido extinta por caducidade). Logo, é razoável concluir que o tempo do pagamento da indenização devida em razão da reversão tenha sido disciplinado

de maneira semelhante nos casos de extinção da concessão por advento do termo contratual e por encampação.

Ainda no contexto da interpretação sistemática, a interpretação que ora se propõe também é coerente com as demais regras jurídicas da Lei 8.987/95 que tratam da reversão, notadamente as constantes do art. 35, §§ 1.º a 3.º. Explicamos.

(a) **Art. 35, § 1.º:** Nos termos da Lei 8.987/95, art. 35, § 1.º, extinta a concessão, todos os bens reversíveis transferidos à concessionária de serviço público retornarão ao Poder Concedente. Essa regra jurídica aplica-se, apenas, aos bens públicos transferidos à concessionária de serviço público: é o que a palavra *"transferidos"* deixa claro: somente os bens públicos reversíveis são transferidos à concessionária de serviço público; os bens privados reversíveis são construídos ou adquiridos por ela. E a finalidade dessa regra jurídica é deixar claro que os bens públicos deverão ser devolvidos ao Poder Público ao final da concessão (caráter perpétuo da propriedade), isto é, que a concessionária de serviço público não poderá apropriar-se desses bens ao fim da outorga. Em uma palavra: essa regra jurídica não significa, de forma alguma, que, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, a indenização devida em razão da reversão deve ser paga posteriormente ao fim da outorga;

(b) **Art. 35, § 2.º:** De acordo com a Lei 8.987/95, art. 35, § 2.º, extinta a concessão, o Poder Concedente assumirá, imediatamente, a prestação do serviço público, procedendo, só então, aos levantamentos, avaliações e liquidações necessárias. Essa regra jurídica claramente não se aplica a todas as formas de extinção da concessão (notadamente à extinção por advento do termo contratual), mas, apenas, à extinção por caducidade e a outras formas de extinção da concessão semelhantes a esta (Exemplo: a anulação havendo má-fé da concessionária). Especificamente em relação à extinção por advento do termo contratual, isso fica claro pelo simples cotejo dos §§ 2.º e 4.º, do art. 35: o primeiro estabelece, expressamente, que os levantamentos e as avaliações dos bens reversíveis serão realizados após a extinção da concessão; já o segundo, que tais atividades serão efetuadas antes da

extinção. Em uma palavra: o art. 35, § 2.º, também não significa, de forma alguma, que, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, a indenização devida em razão da reversão deve ser paga posteriormente ao fim da outorga; e

(c) **Art. 35, § 3.º:** Segundo a Lei 8.987/95, art. 35, § 3.º, extinta a concessão, o Poder Concedente poderá ocupar/utilizar todos os bens reversíveis. Essa regra jurídica simplesmente autoriza a ocupação dos bens reversíveis após a extinção da concessão, nada dispondo sobre o tempo do pagamento da indenização devida em razão da reversão (notadamente no caso de extinção por advento do termo contratual). Assim sendo, ela também não significa que, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, a indenização devida em razão da reversão deve ser paga posteriormente ao fim da outorga;

(iii.a) Interpretação teleológica: A Lei 8.987/95, art. 35, § 4.º c.c 36, estabelece que, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, a reversão será feita com a indenização dos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão. Essa garantia busca promover o princípio do serviço público adequado, sob os aspectos da continuidade e da atualidade, estimulando a realização de novos investimentos em bens reversíveis nos últimos anos do prazo da concessão: afinal, nenhuma concessionária de serviço público investirá em bens reversíveis nos últimos anos da concessão, se não houver tempo suficiente para a amortização desse investimento nem a garantia da indenização do valor não amortizado ao final da concessão. Assim sendo, a interpretação dos referidos dispositivos que mais promove a finalidade da lei é aquela segundo a qual, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, a indenização devida em razão da reversão deve ser paga previamente ao fim da outorga, pois isso sinaliza para a concessionária de serviço público que o Poder Concedente se apropriará dos bens reversíveis, mas ela não ficará esperando, indefinidamente, pela recomposição de seu patrimônio jurídico – eventualmente, até mesmo, pelas chamadas *"vias ordinárias"* (ação indenizatória/execução por precatório), podendo, portanto,

realizar, mais tranquilamente, os novos investimentos em bens reversíveis que se fizerem necessários para satisfazer o interesse público;

(iii.b) Interpretação conforme a Constituição: A CRFB/88 estabelece: **(a)** em seus art. 5.º, XXIV; e 182, § 3.º, que a desapropriação por interesse público será realizada mediante indenização prévia do proprietário; e **(b)** em seus art. 182, § 4.º, III; e 184, que a desapropriação-sanção será efetuada mediante indenização posterior. Na seção 4.2 acima, vimos que, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, a reversão se assemelha mais à desapropriação por interesse público que à desapropriação-sanção. Assim sendo, dentre as interpretações possíveis da Lei 8.987/95, art. 35, § 4.º c.c 36, a mais conforme à Constituição da República é aquela segundo a qual, no caso de extinção por advento do termo contratual, a reversão deve ser realizada mediante indenização prévia da proprietária, no caso a concessionária de serviço público[416]; e

(iii.c) Valoração do resultado: Todo o direito positivo encontra-se condicionado pela ideia de justiça[417]. Por isso, remanescendo dúvida sobre o sentido e o alcance da lei depois de esgotados todos os recursos hermenêuticos disponíveis, o intérprete deve optar pelo resultado que mais se aproxime dessa ideia (Lindb, art. 5.º). Pois bem. Da ideia de justiça, podemos derivar o princípio do respeito ao próximo, segundo o qual, ao buscarmos satisfazer nossos interesses, devemos ajustar-nos aos daqueles com quem nos relacionamos[418]. No caso da Lei 8.987/95, art. 35, § 4.º c.c 36, mesmo que remanescesse dúvida sobre o sentido e o alcance desses dispositivos depois de esgotados todos os recursos hermenêuticos disponíveis (o que não é o caso), mesmo assim, dizíamos, o intérprete deveria optar pela interpretação que ora propomos, qual seja: de que, no caso de extinção da

---

[416] A Lei 9.472/97 estabelece, em seu art. 210, que a Lei 8.987/95 não se aplica às concessões de telecomunicações, notadamente a regra jurídica contida no art. 35, § 4.º c.c 36. Entretanto, a Lei 9.472/97 não estabelece o tempo do pagamento da indenização devida em razão da reversão, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual. Nesse contexto, a Resolução Anatel 744/21 dispõe, em seu art. 20, que *"*[o] *termo final do contrato de concessão ou termo de permissão do STFC em regime público não está condicionado ao pagamento prévio de eventual indenização à Prestadora"*. A nosso sentir, essa regra jurídica é inválida, porque, como visto, a exigência de indenização prévia no caso de extinção por advento do termo contratual pode ser reconduzida à própria Constituição da República, não podendo, pois, ser afastada por um mero regulamento.

[417] A Lei 9.784/99, art. 2.º, par. ún., I, deixa isso claro ao estabelecer que a Administração Pública atuar conforme *"a lei e o Direito"*.

[418] STAMMLER, Rudolf. *Tratado de Filosofia del Derecho.* Madrid: Reus, [19-?]. p. 326-329.

> concessão por advento do termo contratual, a indenização devida em razão da reversão deve ser paga previamente ao fim da outorga. É que, dentre as interpretações possíveis, essa é a mais conforme ao princípio do respeito ao próximo e, por conseguinte, à ideia de justiça, tendo em vista que ela satisfaz, em igual medida, os interesses do Poder Concedente e da concessionária de serviço público: o primeiro apropria-se dos bens reversíveis ao final da concessão, e a segunda tem recomposto, simultaneamente, seu patrimônio jurídico. De outra parte, a interpretação segundo a qual, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, a indenização devida em razão da reversão pode ser paga posteriormente ao fim da outorga satisfaz o interesse (egoístico) do Poder Concedente, mas não se ajusta ao da concessionária de serviço público, porquanto, na prática, o primeiro se apropria, imediatamente, dos bens reversíveis ao final da concessão, ao passo que a segunda espera, indefinidamente, pela recomposição de seu patrimônio jurídico. Em uma palavra: essa interpretação não reflete a noção de que o Poder Concedente e a concessionária de serviço público são parceiros, e de que seus interesses, igualmente legítimos, devem ser respeitados em igual medida, do início ao fim da concessão[419].

Cruzando a fronteira entre a interpretação e a integração da lei, ainda que se entendesse que a Lei 8.987/95, art. 35, § 4.º c.c 36, não disciplinou o tempo do pagamento da indenização devida em razão da reversão no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual – havendo, pois, uma lacuna da lei (uma incompletude insatisfatória da lei), ainda assim, dizíamos, o resultado não seria distinto; ou seja: a indenização continuaria devendo ser paga previamente à extinção da concessão. Explicamos. Conforme visto acima, a reversão no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual assemelha-se mais à reversão no caso de extinção por encampação que à reversão no caso de extinção por caducidade. Assim sendo, a lacuna da lei em questão deveria ser preenchida, não com as

---

[419] Neste momento, vale lembrar que a concessão de serviço público é uma espécie de descentralização administrativa, mais precisamente de descentralização por colaboração (DL 200/67, art. 10, § 1.º, "c"), na qual, como o próprio nome indica, o particular se torna um parceiro da Administração Pública. E cumpre trazer à baila, ainda, a lição de **Flaminio Franceschini**, para quem, *"*[e]*m conclusão, parece fácil observar que as razões que sempre devem inspirar a Administração Pública na sua atividade contratual – onde, precisamente, o 'público' se penetra no 'privado' – devem ser, então, não apenas as referentes ao interesse geral e à consecução do fim público particular, mas também, e em correspondência, razões de tutela da posição jurídica do particular contratante; e, isto, na mais ampla realização da justiça na Administração"* (FRANCESCHINI, Flaminio. Pubblico e privato nei contratti della Pubblica Amministrazione. *In*: *Studi in onore di G. Zanobini*. Milão, 1965. p. 449 apud REALE, Miguel. *Direito Administrativo*: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Forense, 1969. p. 53).

regras jurídicas que disciplinam o tempo do pagamento da indenização devida em razão da reversão no caso de extinção da concessão por caducidade (ou seja, pagamento posterior – Lei 8.987/95, art. 35, § 2.º; e 38, § 4.º), mas com as que disciplinam o tempo do pagamento da indenização no caso de extinção por encampação (isto é, pagamento prévio – Lei 8.987/95, art. 35, § 4.º; e 37). Em suma: dada a semelhança de elementos essenciais entre a reversão nos casos de extinção da concessão por encampação e por advento do termo contratual, aquilo que é justo para a primeira também é justo para a segunda, ao menos sob o aspecto do tempo do pagamento da indenização devida em razão da reversão – *ubi eadem ratio, ibi eadem juris dispositio* (onde há a mesma razão, deve haver a mesma disposição de direito).

Por fim, diversos doutrinadores de escol também entendem que, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, o Poder Concedente tem o dever de pagar, previamente, a indenização devida em razão da reversão.

Com efeito, **Eurico de Andrade Azevedo e Maria Lúcia Mazzei de Alencar**[420] ensinam que, *"*[n]*o advento do termo contratual ou no caso de encampação, por motivo de interesse público, a lei determina que o Poder Concedente antecipe-se à extinção da concessão para efetuar os levantamentos necessários à predeterminação da indenização a ser paga previamente ao concessionário"*; e continuam: *"O que se deseja é que a Administração conheça os valores da indenização devida, para que possa efetuar o seu pagamento assim que assumir a prestação do serviço. O pagamento prévio é determinado, expressamente, no caso de encampação (art. 37), e a mesma providência deve ser tomada na reversão* [leia-se: na extinção da concessão por advento do termo contratual], *já que o Poder Público conhece, com precisão e antecipadamente, a data em que deve assumir a execução do serviço"*.

---

[420] AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei de. *Concessão de serviços públicos*: [...]. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 134-135. Cf., ainda: BLANCHET, Luiz Alberto. *Concessão de serviços públicos*: [...]. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2001. p. 171 e 173. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 329. Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 722. RIBEIRO, Mauricio Portugal. *Concessões e PPPs*: melhores práticas em licitações contratos. São Paulo: Atlas, 2011. p. 176-178. Idem. Concessões de infraestruturas e a proibição de indenizar concessionário por investimentos não amortizados: cortar o mal pela raiz ou tapar o sol com a peneira? 2014. Disponível em: <https://portugalribeiro.com.br/wp-content/uploads/proibicao-de-indenizacao-por-investimentos-nao-amortizados-final-publicado.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021. p. 6. FREITAS, Rafael Véras de. A reversão nos contratos de concessão e seu regime jurídico-econômico. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 18, n. 70, p. 149-176, abr./jun. 2020. p. 157 e 164-165.

Todavia, é preciso dizer que o posicionamento acima não é pacífico na doutrina.

De fato, alguns autores entendem que, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, a concessionária de serviço público não tem direito ao pagamento prévio da indenização devida em razão da reversão, porque a Lei 8.987/95, art. 35, § 4.º c.c. 36, teria estabelecido que somente os levantamentos e as avaliações necessárias ao cálculo dessa indenização deveriam ser realizados previamente à extinção da outorga, não seu pagamento propriamente dito. Dentre outros, é o caso de **Patrícia Toledo de Campos e Tânia Lobo Muniz**[421], para quem *"*[a] *lei não deixa claro o momento em que a indenização deverá ser efetuada, mas apenas assegura que levantamentos e avaliações necessários à determinação dos montantes da indenização devidos ao concessionário deverão ser antecipados. Por isso, não há como afirmar que a lei previu a necessidade da indenização prévia dos bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados"*.

Sem desprestigiar, de modo algum, tão eminentes administrativistas, nós discordamos, respeitosamente, de seu entendimento.

Com efeito, como visto acima, a Lei 8.987/95, art. 35, § 4.º c.c 36, deixa claro quando a indenização devida em razão da reversão deve ser paga, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual: previamente à extinção da outorga.

Terminado o excurso hermenêutico, retomemos o rumo principal para continuar apresentando o tempo do pagamento da indenização devida em razão da reversão nas demais formas de extinção da concessão de serviço público[422].

---

[421] CAMPOS, Patrícia Toledo de; MUNIZ, Tânia Lobo. O impasse da indenização de bens reversíveis quando da extinção da concessão de serviço público por advento do termo contratual. *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 1 n. 42, p. 382-398, jan./mar. 2016. Disponível em: <1513-4842-1-PB (1).pdf >. Acesso em: 13 mai. 2021. p. 392-396. Cf., ainda: AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Concessão de serviço público*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 101. GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 461. VIANA, Camila Rocha Cunha. O instituto da reversão nas concessões de serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, São Paulo, ano 2, v. 15, p. 25-44, dez. 2014. p. 39-40. FRANCO, Adriana Cristina Bertoletti Barbosa. Bens da concessão, bens privados, objeto de investimento posterior ao contrato de concessão e reversibilidade. *In*: MEDEIROS NETO, Elias Marques de et. al. (Org.). *Aspectos do Direito Ferroviário*: uma visão através do contencioso. São Paulo: Verbatim, 2018. p. 117-118.

[422] Na seção 15.1.1 acima e nesta seção, nós limitamo-nos a demonstrar que, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, a indenização devida em razão da reversão deve ser paga previamente ao término da outorga. Na segunda parte deste trabalho, apresentaremos a consequência jurídica do descumprimento desse dever pelo Poder Concedente e todos os requisitos para que tal consequência tenha lugar.

15.1.2 ENCAMPAÇÃO

Nesse caso, a indenização devida à concessionária de serviço público em razão da reversão deve ser paga previamente à extinção da concessão.

De fato, é o que extraímos, dentre outras, da Lei 8.987/95, a qual estabelece, em seu art. 37, que *"*[c]*onsidera-se encampação a retomada do serviço pelo Poder Concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização, na forma do artigo anterior"*.

A propósito, a jurisprudência já reconheceu que, no caso de encampação, a indenização devida à concessionária de serviço público deve ser paga previamente à extinção da concessão.

Com efeito, no julgamento do MS 4.473/SP[423], que tratou da encampação da concessão de energia elétrica da Companhia Mato-grossense de Eletricidade, no Município de Campo Grande, o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal afirmou que *"não só em face dos termos expressos do Código de Águas* [art. 167]*, como também do § 16, do art. 141, da Constituição* [de 1946 – que disciplinava o direito de propriedade e a desapropriação]*, o Poder Público não pode tomar conta de bens alheios sem pagamento de prévia indenização"*, sendo certo que *"a caducidade* [*rectius*: encampação] *decretada sem prévia indenização passaria a ser confisco, proibido* [...] *pela Constituição"*.

Por fim, a doutrina também reconhece que, no caso de encampação, a indenização devida em razão da reversão deve ser paga previamente à extinção da concessão.

De fato, **Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara[424]** ensinam que *"*[a] *encampação é a forma de extinção do contrato de concessão que se dá por razões de*

---

[423] STF, MS 4.473/SP, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Relator(a) Ministro Ary Franco, j. 18/09/1957. No mesmo sentido: No mesmo sentido: STF, ADI 1.746, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Ministro Marco Aurélio, j. 18/09/2014. TCU, TC 015.329/2003-6, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Marcos Bemquerer, j. 24/08/2005.

[424] SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. A encampação na concessão: procedimento e indenização. *In*: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Coord. Geral); MOTTA, Paulo Roberto Ferreira; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). *Direito Administrativo contemporâneo*: estudos em memória ao Professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 27, 31-32 e 39-40. Cf., ainda: FREITAS, Juarez. *Estudos de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 40.

interesse público (art. 37)"; e continuam: *"Neste caso, a lei impôs uma condição ao exercício da prerrogativa pública de extinguir unilateralmente os contratos de concessão: o pagamento de indenização prévia (art. 37 c/c arts. 35, § 4.º e 36 da Lei n.º 8.987/95)"*; e ainda dizem: *"A Lei n.º 8.987/95 adotou fórmula semelhante à da desapropriação para assegurar os direitos do contratado. Num processo de desapropriação, a lei e a própria Constituição impõem, como requisito à perda da propriedade, o pagamento de indenização prévia. Do mesmo modo, na encampação, o concessionário somente perderá seus direitos em relação ao contrato, caso haja prévio pagamento de indenização"*.

15.1.3 CADUCIDADE

Nesse caso, a indenização devida à concessionária de serviço público em razão da reversão pode ser paga posteriormente à extinção da concessão – inclusive, com recursos auferidos com a licitação pública para a nova outorga da atividade.

De fato, é o que extraímos, dentre outras, da Lei 8.987/95, a qual estabelece, em seu art. 38, § 4.º, que, *"*[i]*nstaurado o processo administrativo e comprovada a inadimplência, a caducidade será declarada por decreto do Poder Concedente, independentemente de indenização prévia, calculada no decurso do processo"*.

A propósito, a jurisprudência já reconheceu que, no caso de caducidade, a indenização devida à concessionária de serviço público pode ser paga posteriormente à extinção da concessão.

Com efeito, no julgamento do MS 1.393/RJ[425], que tratou da reversão dos bens de concessionária do serviço público de energia elétrica cuja concessão fora decretada caduca, o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal decidiu que, no caso de *"caducidade"* da concessão, a *"indenização"* devida à concessionária em razão da *"reversão"* das instalações vinculadas à prestação do serviço público é *"posterior"*, e não *"prévia"* – não cabendo analogia com a *"desapropriação por utilidade pública"*.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 360. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15. ed. 3. tirag. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 494. NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 380-381.

425 STF, MS 1.393/RJ, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Ministro Barros Barreto, j. 14/01/1952.

Por fim, a doutrina também reconhece que, no caso de caducidade, a indenização devida em razão da reversão pode ser paga posteriormente à extinção da concessão.

De fato, **Afrânio de Carvalho**[426] ensina que *"*[a] *caducidade é o término, ex uno latere, do contrato de concessão por inadimplência, por descumprimento do concessionário, que alguns denominam de rescisão por inadimplência"*; e acrescenta: *"a caducidade não afasta a indenização, mas lhe altera o momento, pois, em vez de prévia, passará a ser sucessiva"*.

15.1.4 ANULAÇÃO

Na anulação, é preciso verificar se houve, ou não, má-fé da concessionária de serviço público – isto é, se ela contribuiu, ou não, para a anulação do contrato de concessão, pois o tempo do pagamento da indenização varia em cada caso:

(i) **Anulação havendo boa-fé da concessionária:** nesse caso, a indenização devida em razão da reversão deve ser paga previamente à extinção da concessão, como no caso de encampação, apresentado na seção 15.1.2 acima; e

(ii) **Anulação havendo má-fé da concessionária:** nesse caso, a indenização devida em razão da reversão pode ser paga posteriormente à extinção da concessão, como no caso de caducidade, exposto na seção 15.1.3 acima.

Explicamos. As leis gerais e setoriais sobre a matéria estabelecem que as concessões de serviço público se extinguem, dentre outras formas, pela *"anulação"*; no entanto, essas leis não regulam o tempo do pagamento da indenização devida em razão da reversão nesse caso de extinção da concessão. Exemplo:

---

[426] CARVALHO, Afrânio de. *Energia elétrica e bens da concessão*. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 199 e 201. Cf., ainda: TÁCITO, Caio. A caducidade das concessões de serviço público. *In*: TÁCITO, Caio. *Temas de Direito Público*: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. v. 2, p. 1341. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 607. Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 727-728. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 628. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo.* 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 799.

(i) a Lei 8.987/95, art. 35, V, só estabelece que *"*[e]*xtingue-se a concessão por:* [...] *V - anulação"*; e

(ii) a Lei 9.472/97, art. 116, dispõe, apenas, que *"*[a] *anulação será decretada pela Agência* [Nacional de Telecomunicações] *em caso de irregularidade insanável e grave do contrato de concessão"*.

Nada obstante, essa lacuna da lei pode ser preenchida por analogia (Lindb, art. 4.º), mais precisamente com as regras jurídicas que disciplinam o tempo do pagamento nos casos de extinção da concessão por encampação e por caducidade[427].

Com efeito:

(i) havendo boa-fé da concessionária de serviço público, existe identidade de elementos essenciais entre a extinção da concessão por anulação e por encampação; a saber: **(a)** a extinção antecipada da concessão sem culpa da concessionária; e **(b)** a existência de investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão; e

(ii) havendo má-fé da concessionária de serviço público, existe identidade de elementos essenciais entre a extinção da concessão por anulação e por caducidade; a saber: **(a)** a extinção antecipada da concessão com culpa da concessionária; e **(b)** a existência de investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão.

E, se existe identidade de elementos essenciais entre o caso previsto e o não previsto, deve existir, também, identidade de tratamento jurídico de um e outro – *ubi eadem ratio, ibi eadem juris dispositivo* (onde há a mesma razão, deve haver a mesma disposição de direito).

---

[427] Sobre a admissão da analogia no Direito Administrativo, cf., dentre outros: RIBAS, Antonio Joaquim. *Direito Administrativo brasileiro.* Rio de Janeiro: F. L. Pinto & C., 1866. p. 66-67. MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. v. 1, p. 400. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 42. ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. Repercussões do Código Civil de 2002 no Direito Administrativo. *In*: FIGUEIREDO, Marcelo; PONTES FILHO, Valmir (Org.). *Estudos de Direito Público em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello.* São Paulo: Malheiros. 2006. p. 802-803. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo.* 15. ed. 2. tirag. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 123.

A propósito, a jurisprudência já reconheceu que, no caso de anulação, havendo má-fé da concessionária, a indenização devida em razão da reversão pode ser paga posteriormente à extinção da outorga.

Com efeito, no julgamento do REsp 1.422.656/RJ[428], que tratou da validade da prorrogação da permissão de serviço público de prestadora do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros do Município do Rio de Janeiro, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça deu provimento ao recurso especial do Departamento de Transportes Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro, interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, para: **(i)** declarar a nulidade da prorrogação do contrato de permissão de serviço público da Transturismo Rei Ltda., celebrado sem prévia licitação pública; e **(ii)** afirmar a extinção desse ajuste, independente da prévia indenização dos investimentos em bens reversíveis, tudo sob o argumento de que *"não se pode privilegiar o interesse privado da empresa recorrida, no eventual direito de ser indenizada, mantendo a perpetuação de um contrato reconhecido como nulo pela ausência de licitação"*, de modo que, *"declarada a nulidade da permissão outorgada sem licitação pública, não se pode condicionar o termo final do contrato ao pagamento prévio de eventual indenização, cabendo ao Poder Público a retomada imediata da prestação do serviço, até a realização de nova licitação".*

Por fim, a doutrina também reconhece que, no caso de anulação, a indenização devida em razão da reversão é paga prévia ou posteriormente à extinção da concessão conforme haja, ou não, má-fé da concessionária de serviço público.

De fato, **Diogenes Gasparini[429]** ensina que, *"*[s]*e a extinção por ilegalidade somente pode ocorrer na vigência da concessão, é certo que os investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não foram totalmente amortizados ou depreciados"*; e continua: *"Nesta hipótese, cabe à Administração Pública concedente apurar o quanto devido a esse título e indenizar o então concessionário antes da extinção da concessão de serviço público, se esse*

[428] STJ, REsp 1.422.656/RJ, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Mauro Campbell Marques, j. 18/03/2014. No mesmo sentido: STJ, AgRg no REsp 1.505.433/RJ, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Humberto Martins, j. 03/05/2016. AgRg no AREsp 481.094/RJ, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Mauro Campbell Marques, j. 15/05/2014.

[429] GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 456. Cf., ainda: JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 611 e 614. ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 553.

nada fez para que a ilegalidade se instalasse num ou noutro dos mencionados atos [ou seja, na licitação pública ou no contrato de concessão]. *A indenização será posterior, se o concessionário de serviço público contribuiu, de algum modo, para a ocorrência da ilegalidade"*.

15.1.5 RESCISÃO JUDICIAL

Nesse caso, a indenização devida à concessionária de serviço público em razão da reversão é paga, necessariamente, após a extinção da concessão, pois a constituição do título executivo judicial (com o trânsito em julgado da decisão judicial que rescindir o contrato de concessão e condenar o Poder Concedente a indenizar a concessionária) é pressuposto para o pagamento pela Fazenda Pública, via precatório judiciário (CRFB/88, art. 100; e CPC, art. 535, § 3.º, I; e 783).

15.1.6 RESCISÃO CONSENSUAL

Nesse caso, se não houver disposição legal expressa sobre a matéria, o tempo do pagamento da indenização é definido, consensualmente, pelas partes – a indenização podendo ser prévia ou posterior ao fim da concessão.

De fato, é o que extraímos, dentre outras, da Lei 8.666/93, a qual estabelece, em seu art. 79, II c.c 124, que a rescisão amigável das concessões de serviço público será feita por *"acordo entre as partes"*[430].

A propósito, a doutrina reconhece que, no caso de rescisão consensual, o tempo do pagamento da indenização devida à concessionária de serviço público é definido, amigavelmente, pelas partes.

Com efeito, **Hely Lopes Meirelles**[431] ensina que, *"*[n]*o distrato, as partes convencionam o modo e forma de devolução do serviço e eventuais pagamentos"*.

---

[430] Note-se que a Nova Lei de Licitações e Contratos da Administração dispõe no mesmo sentido (Lei 14.133/21, art. 138, II; e 186).

[431] MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo.* 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 323. Idem. *Direito Administrativo brasileiro.* 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 501. Cf., ainda: REALE, Miguel. Mutabilidade dos contratos administrativos. *In*: REALE, Miguel. *Direito Administrativo*: estudos e

Por fim, vale relembrar que, como vimos na seção 14.6 acima, o instituto jurídico da reversão ganhou destaque, no contexto da rescisão consensual, com a criação do instituto da relicitação pela Lei 13.448/17, posteriormente regulamentada pelo Decreto 9.957/19.

Sobre o ponto, os referidos atos normativos estabelecem que, no caso de relicitação, a indenização devida à antiga concessionária em razão da reversão deve ser paga (pelo Poder Concedente ou pela nova concessionária, conforme o caso) previamente à extinção do contrato de concessão original, tendo em vista que *"*[o] *pagamento ao anterior contratado da indenização calculada com base no § 2.º deste artigo será condição para o início do novo contrato de parceria"* (Lei 13.448/17, art. 15, § 3.º; e Decreto 9.957/19, art. 11, § 2.º)[432].

15.1.7 Falência da concessionária

Nesse caso, a indenização devida à concessionária de serviço público em razão da reversão é paga, necessariamente, após a extinção da concessão, pois a decretação da falência da concessionária extingue, automaticamente, por força da lei, a outorga, o pagamento daquela indenização à massa falida só podendo ocorrer, cronologicamente, depois deste fato (Leis 8.987/95, art. 35, VI; 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º; e 11.101/05, art. 195).

Por fim, a doutrina reconhece que, no caso de falência, a indenização devida à concessionária de serviço público é paga posteriormente à extinção da concessão.

Com efeito, **Marçal Justen Filho**[433] ensina que *"*[a] *Lei também não regulamentou a solução para as hipóteses do inc. VI. O regime jurídico, em tais hipóteses, será similar ao da*

---

pareceres. Rio de Janeiro: Forense, 1969. cap. 3, p. 55. AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei de. *Concessão de serviços públicos*: [...]. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 136. GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 457. FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de Direito Administrativo positivo*. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 408.

[432] A propósito, vale dizer que a Lei 14.368, de 14 de junho de 2022, alterou, recentemente, o art. 15 da Lei 13.448/17, para incluir, nesse dispositivo, os §§ 4.º e 5.º, os quais estabelecem, respectivamente, que: **(i)** no processo de relicitação, o *"cálculo"* da indenização devida em razão da reversão (pela agência reguladora competente) e sua *"conferência"* (pela empresa de auditoria independente contratada pela agência reguladora competente) não obstam a nova licitação do empreendimento; e **(ii)** se o valor de outorga, ofertado na nova licitação do empreendimento, for *"menor"* que o da indenização devida em razão da reversão, a União Federal custeará a *"diferença"*, observadas as *"regras fiscais e orçamentárias"*. Essa alteração modificou, sensivelmente, a disciplina do tempo do pagamento no caso de relicitação, pois a indenização devida em razão da reversão pode ser paga, agora, parte antes da extinção do contrato de concessão de serviço públcio, parte depois (segundo as *"regras fiscais e orçamentárias"*).

[433] JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 616. Cf., ainda: Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 730.

caducidade. Significa que o Estado poderá apropriar-se, imediatamente, dos bens reversíveis, sem necessidade de indenização prévia".

15.2 Forma do pagamento

As leis gerais e setoriais sobre concessão de serviço público estabelecem que o edital de licitação e o contrato de concessão devem disciplinar a forma de pagamento da indenização devida à concessionária em razão da reversão. Todavia, essas leis não desenvolvem a matéria. Exemplo:

(i) **Legislação geral:** a Lei 8.987/95 estabelece: **(a)** em seu art. 18, XIV, que o *"edital de licitação"* conterá a minuta do contrato de concessão, com as *"cláusulas essenciais referidas no art. 23 desta Lei"*; e **(b)** em seu art. 23, X e XI, que são *"cláusulas essenciais do contrato de concessão"* as relativas aos *"bens reversíveis"* e à *"forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso"*; e

(ii) **Legislação setorial:** a Lei 11.445/07 dispõe, em seu art. 10-A, que *"*[o]*s contratos relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995"*[434]*.*

A princípio, poderia parecer que o Poder Concedente possui ampla margem de liberdade para disciplinar a forma de pagamento da indenização devida à concessionária de serviço público. Entretanto, uma análise cuidadosa do ordenamento jurídico em vigor revela o contrário.

---

[434] A propósito, **Antônio Carlos Cintra do Amaral** observa, primeiro, que a Lei 8.987/95 silencia sobre a forma de pagamento da indenização devida em razão da reversão: não estabelece se essa indenização deve ser paga em dinheiro ou em títulos da dívida pública, de uma só vez ou parceladamente; e opina, em seguida, que a Lei Geral de Concessões e Permissões de Serviços Públicos deveria ter regulado a matéria para evitar disciplinas diversas em contratos de concessão análogos. Eis as suas palavras: *"Vale notar que a lei dispõe sobre o pagamento de indenização. Mas não diz como e quando esse pagamento deverá ser efetuado. Deixa implícito que, no caso de advento do termo contratual, o pagamento deverá ser feito após a extinção (§ 2.º do art. 35), mas silencia totalmente quanto à forma. Deverá ser em dinheiro ou poderá ser em títulos da dívida pública? O pagamento far-se-á em uma única parcela?* [...] *Essa matéria é, porém, tipicamente de reserva legal. Se as partes pudessem livremente dispor quanto ao assunto, poder-se-ia ter disciplinas diversas para contratos análogos, celebrados, até, pelo mesmo Poder Concedente"* (AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Concessão de serviço público*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 101-102).

Com efeito, parece-nos que:

(i) nos casos de extinção da concessão sem culpa da concessionária – ou seja, nos casos de extinção da concessão por: **(a)** advento do termo contratual; **(b)** encampação; e **(c)** anulação havendo boa-fé da concessionária, o pagamento da indenização deve ser realizado em dinheiro e de uma só vez; mas

(ii) nas hipóteses de extinção da concessão com culpa da concessionária – isto é, nas hipóteses de extinção da concessão por: **(a)** caducidade; **(b)** anulação havendo má-fé da concessionária; e **(c)** falência, o pagamento da indenização pode ser efetuado em títulos públicos e em parcelas (cujo número máximo será limitado pelo prazo de vigência restante no momento da extinção antecipada da concessão, já que a concessionária de serviço público tinha a expectativa de reembolsar os investimentos em bens reversíveis nesse prazo).

De fato, é o que extraímos da própria Constituição da República. Explicamos.

A CRFB/88, art. 175, disciplina a concessão de serviço público. Essa norma constitucional não dispõe, expressamente, sobre a reversão de bens. Assim sendo, devemos buscar as diretrizes do regime jurídico da reversão, por analogia, nas normas constitucionais de caráter geral que dispõem sobre o direito de propriedade e a desapropriação. Outra não é a lição de **Aliomar Baleeiro**[435], para quem, *"no silêncio do art. 151* [da Constituição de 1946[436]], *intérpretes e aplicadores ficam adstritos a buscar, nos dispositivos expressos da Constituição sôbre a garantia ao direito da propriedade, a chave do entendimento do texto para aquêles casos especiais do Direito Administrativo"*; e ainda diz: *"Se o Constituinte não estabeleceu regras especiais* [...] *para efeitos de reversão* [...] *evidentemente prevalecem os dispositivos constitucionais que, em caráter geral, disciplinam o direito de propriedade, os direitos adquiridos, os casos e modos de desapropriação"*[437].

---

[435] BALEEIRO, Aliomar. Concessão de serviço público – Energia elétrica – Encampação – Desapropriação – Justa indenização – Custo histórico. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 67, p. 277-317, jan./mar. 1962. p. 278.

[436] Essa norma constitucional disciplinava a concessão de serviço público no âmbito dessa Constituição de 1946 e, tal como o art. 175 da Constituição de 1988, também não dispunha sobre a reversão de bens.

[437] Na doutrina estrangeira, vale trazer à baila a lição de **Miguel Santiago Marienhoff**, para quem *"lo que la Constitución establece respecto a indemnización en materia de expropiación constituye un principio general de derecho, aplicable a todas las hipótesis en que un derecho patrimonial cede por razones de interés*

Pois bem. A CRFB/88 deixa claro, em seus art. 5.º, XXIV; 182, §§ 3.º e 4.º, III; e 184, que a desapropriação por interesse público será realizada mediante indenização em *"dinheiro"* e de uma só vez, ao passo que a desapropriação-sanção será efetuada por meio de indenização em *"títulos"* públicos e em parcelas. Na seção 4.2 acima, vimos que, nos casos de extinção da concessão sem culpa da concessionária, a reversão se assemelha à desapropriação por interesse público, enquanto, nos de extinção com culpa, ela se parece com a desapropriação-sanção. Logo, o pagamento da indenização, nos casos de extinção da concessão sem culpa da concessionária, deve observar a disciplina da desapropriação por interesse público; e, nos de extinção com culpa, a da desapropriação-sanção – *ubi eadem ratio, ibi eadem juris dispositio* (onde há a mesma razão, deve haver a mesma disposição de direito).

Por fim, resta dizer que:

(i) no caso de rescisão judicial, o pagamento da indenização devida em razão da reversão deve ser realizado por precatório judiciário (CRFB/88, art. 100; e CPC, art. 535, § 3.º, I); enquanto

(ii) no de rescisão consensual, ele deve ser efetuado na forma definida, amigavelmente, pelas partes, salvo se houver disposição expressa sobre a matéria.

A doutrina sobre a forma de pagamento da indenização devida em razão da reversão ainda é bastante escassa. De qualquer modo, ela confirma, em alguma medida, nossas conclusões.

Com efeito, sobre a forma de pagamento da indenização:

(i) **Advento do termo contratual:** no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, **Marçal Justen Filho**[438] ensina que, *"*[n]*o término da*

---

público" (MARIENHOFF, Miguel Santiago. *Caducidad y revocación de la concesión de servicios públicos*. Buenos Aires: Jurídica, 1947. p. 89).

438 JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 570 e 576. Cf., ainda: WALD, Arnoldo. Do regime legal da reserva global de reversão (RGR). *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, ano 5, n. 20, p. 231-346, jul./set. 1997. p. 237. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. Apontamentos sobre a reversão de bens na concessão de serviço público. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 95, v. 345, p. 15-18, jan./mar. 1999. p. 18. COSTA, Camila

concessão, assegura-se ao concessionário a indenização pelos bens reversíveis ainda não amortizados. Essa transferência compulsória de domínio de bens corresponde a uma modalidade de desapropriação. Exige-se, portanto, prévia e justa indenização em dinheiro"; e arremata: *"Tal deriva da conjugação dos princípios consagrados no art. 5.º, incs. XXII e XXIV"*;

(ii) **Encampação:** no caso de extinção da concessão por encampação, **Antônio Carlos Cintra do Amaral**[439] leciona que *"*[a] *indenização deverá ser prévia, mas a lei silencia, novamente, quanto à forma do pagamento"*; e acrescenta: *"No caso de encampação, é possível estabelecer-se uma analogia com a desapropriação e sustentar que, tal como esta (art. 5.º, XXIV, da CF), a indenização, em caso de encampação, deverá ser em dinheiro"*; e

(iii) **Anulação:** no caso de extinção da concessão por anulação, havendo boa-fé da concessionária, **Marçal Justen Filho**[440] expõe que *"*[a] *situação se identifica com a da encampação, para efeitos exclusivos de indenização do concessionário"*; e explica: *"É que a extinção do contrato deriva de ocorrência imputável ao Estado, sem qualquer participação do concessionário"*.

Apresentadas as condições de pagamento da indenização devida em razão da reversão, vejamos, agora, a possibilidade de contratação de seguros e de criação de fundos públicos pelo Poder Concedente para o pagamento dessa indenização.

Maia Pyramo; PICININ, Juliana de Almeida. Análise de providências pré e pós-extinção de contratos de concessão de serviços públicos. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, ano 6, n. 63, p. 55-60, mar. 2007. p. 56.

439 AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Concessão de serviço público*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 102. Cf., ainda: JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 577-578. NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 509. RIBEIRO, Mauricio Portugal; MATTA, Paulo Vitor Torres da. Financiamento de concessões e PPPs: sugestões sobre como lidar com o risco de encampação e rescisão. 2014. Disponível em: <financiamento de concessoes e ppps: sugestoes sobre como lidar com os… (slideshare.net)>. Acesso em: 16 jun. 2021. p. 3.

440 JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 614.

16 Contratação de seguros e criação de fundos públicos para o pagamento da indenização devida em razão da reversão

O Poder Concedente pode, nos termos da lei, contratar seguros ou criar fundos públicos para o pagamento da indenização eventualmente devida às concessionárias de serviço público em razão a reversão.

Com efeito, no Setor Florestal, a Lei 11.284/06, art. 45, § 6.º, autoriza o Poder Concedente a contratar *"seguro para cobertura da indenização prevista no inciso IX, do § 1.º, deste artigo"* – qual seja, a indenização devida em caso de encampação da concessão florestal. E, no Setor Elétrico, a Lei 5.655/71, art. 4.º, criou a chamada *"Reserva Global de Reversão (RGR)"*.

Sobre a RGR, vale ressaltar que:

(i) **Gestão:** ela é gerida pela *"Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE)"* (Lei 5.655/71, art. 4.º, § 3.º; e Decreto 9.022/17, art. 11, I)[441];

(ii) **Finalidade:** sua finalidade consiste em prover recursos não só para a *"reversão* [...] *dos serviços públicos de energia elétrica"*, mas também para a *"expansão e melhoria"* desses serviços (Lei 5.655/71, art. 4.º; e Decreto 9.022/17, art. 25, I)[442e443];

---

[441] Originalmente, a Centrais Elétricas Brasileiras S/A (Eletrobras) era a gestora da RGR (Lei 5.655/71, art. 4.º, § 3.º). Posteriormente, a gestão desse fundo setorial foi atribuída à CCEE, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, integrada por todos os agentes econômicos do Setor Elétrico (Lei 13.360/16, art. 1.º). Segundo **Patrícia Regina Pinheiro Sampaio e Sérgio Guerra**, *"*[e]*ssa mudança pode ser reputada à alegação de que de um player do mercado, que compete com agentes privados, não deveria ser responsável pela gestão de fundos setoriais"*; e acrescentam: *"Essa solução poderia, talvez, ser adequada quando o setor era basicamente estatal, mas parece ter se tornado imprópria em um cenário de ampla competição entre agentes estatais e privados"* (SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; GUERRA, Sérgio. Relicitação das concessões de geração de energia elétrica e a reversão de bens. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 371-388, abr. 2019. Disponível em: <Relicitação das concessões de geração de energia elétrica e a reversão de bens | Sampaio | Revista Brasileira de Políticas Públicas (uniceub.br)>. Acesso em 29 set. 2021. p. 380).

[442] No julgamento do TC 028.862/2010-4, que avaliou as ações preparatórias para o vencimento das concessões de energia elétrica que ocorreria em 2015, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte, alertou que, em 2011, o valor dos bens reversíveis não amortizados ou depreciados das concessões vincendas em 2015 era de R$ 47,1 bilhões (assim dividido: *"R$ 11,1 bilhões"* no segmento de geração; *"R$ 21,1 bilhões"* no de transmissão; e *"R$ 14,9 bilhões"* no de distribuição), enquanto o saldo da RGR era de apenas *"R$ 18 bilhões"* (TCU, TC 028.862/2010-4, Acórdão 3.012/11, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro José Múcio Monteiro, j. 16/11/2011). Esses valores colocam em dúvida a possibilidade de a RGR cumprir sua finalidade primordial. Aliás, no julgamento do TC

(iii) **Devedores:** todas as *"concessionárias de serviços públicos de energia elétrica"* estão obrigadas ao recolhimento das quotas anuais de reversão, com exceção daquelas previstas na Lei 12.783/13, art. 21 (Lei 5.655/71, art. 4.º, § 3.º; e Decreto 9.022/17, art. 26, § 2.º);

(iv) **Receitas:** ela é formada, precipuamente, pelas *"quotas anuais de reversão"*, pagas, *"mensalmente"* (portanto, em *"parcelas duodecimais"*), pelas concessionárias de energia elétrica (Lei 5.655/71, art. 4.º, § 3.º; e Decreto 9.022/17, art. 26, § 2.º)[444]. Note-se que o valor dessas quotas é fixado pelo Poder Concedente para cada concessionária de energia elétrica, podendo corresponder a *"até três por cento"* do valor do *"ativo"* da concessionária (Lei 5.655/71, art. 4.º, §§ 1.º e 2.º; e Decreto 9.022/17, art. 26, *caput* e § 1.º);

(v) **Inadimplemento:** o inadimplemento das quotas anuais de reversão pelas concessionárias de energia elétrica acarreta a impossibilidade não só de

---

003.379/2015-9, que tratou da prorrogação antecipada das concessões de distribuição de energia elétrica com vencimento em 2017 (ou seja, de quarenta e três concessões de distribuição, que atendiam, em conjunto, dezoito Estados da Federação), o mesmo Plenário do Tribunal de Contas da União considerou *"justificada"* a prorrogação antecipada de todas as concessões de distribuição de energia elétrica, dentre outros motivos porque reconheceu o *"problema"* consubstanciado na *"falta de recursos da União para fazer frente às indenizações pelos ativos não amortizados e não depreciados das atuais concessionárias"* (TCU, TC 003.379/2015-9, Acórdão 2.253/15, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro José Múcio Monteiro, j. 09/09/2015).

443 A propósito, **Arnoldo Wald** ensina que: **(i)** a RGR foi criada para prover recursos para a reversão das concessões de energia elétrica; **(ii)** essa finalidade vem sendo distorcida ao longo do tempo – exemplo: para o financiamento da expansão e da renovação do sistema elétrico pelas concessionárias de serviço público; e **(iii)** essa distorção, além de gerar incerteza sobre a disponibilidade de recursos para o pagamento das indenizações devidas em razão da reversão, faz com que a RGR exerça funções próprias de tributo. Eis as suas palavras: *"Com essas múltiplas determinações, estampadas no caput e nos parágrafos 4.º, 6.º e 7.º* [do art. 4.º, da Lei 5.655/71], *quando cotejadas com as que figuram na redação primeira da Lei 5.655/71, e nas que lhe seguiram, verifica-se acentuada tendência para ampliação, cada vez mais, das finalidades da RGR, o que constitui evidente distorção da mesma. Essa diversificação, na verdade, implica na mudança da finalidade econômica para a qual foi criada, qual seja de movimentação autorizada somente na situação de reversão de bens de alguma concessionária, por ocasião do encerramento da concessão"*; e continua: *"É fundamental, contudo, que as aplicações dessa reserva, para que sejam legítimas, não possam prejudicar, de nenhum modo, a disponibilidade de recursos, no montante e nas épocas em que se fizerem necessários, para ao objetivo primordial da indenização"*; e continua: *"Outro ponto de relevo é a previsão, no caput do artigo, de emprego de recursos na expansão e melhoria dos serviços de energia elétrica.* [...] *Com efeito, a Reserva Global de Reversão – RGR – não poderia ter outras aplicações estranhas ao seu objeto, inclusive de custeio de financiamento às concessionárias, sob pena de desfigurar a sua natureza jurídica e de exercer funções próprias de tributo, no caso, de autêntico* [empréstimo] *compulsório"* (WALD, Arnoldo. Do regime legal da reserva global de reversão (RGR). *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, ano 5, n. 20, p. 231-346, jul./set. 1997. p. 238-239 e 246).

444 Entretanto, também constituem receitas da RGR: **(i)** o valor recebido pela *"Eletrobras"* com a *"alienação das ações"* das concessionárias de distribuição de energia elétrica sob seu controle (Decreto 9.192/17, art. 7.º); e **(ii)** os recursos da *"Conta de Desenvolvimento Energético – CDE"* transferidos à RGR para cobrir *"despesas* [...] *vinculadas à indenização por ocasião da reversão das concessões"* (Lei 10.438/02, art. 13, §§ 6.º e 13; e Decreto 9.022/17, art. 4.º, § 3.º, I).

"reajuste" e de *"revisão"* tarifária (exceto a *"extraordinária"*), como também do recebimento de *"recursos provenientes da* [própria] *RGR"* (Lei 8.631/93, art. 10); e

(vi) Extinção: a quota anual de reversão ficará extinta *"ao final do exercício de 2035"*, devendo a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) realizar revisão tarifária extraordinária para os usuários beneficiarem-se dessa extinção (Lei 9.648/98, art. 8.º).

Por fim, sobre a criação de fundos públicos para o pagamento da indenização devida em razão da reversão, vale trazer à baila a doutrina de **Rafael Véras de Freitas**[445], para quem *"instituto que pode ser utilizado para conferir previsibilidade ao pagamento de tais indenizações é a criação de uma Conta de Reserva de Outorga"*; e continua: *"Cuida-se de uma modelagem relevante, por intermédio da qual se provisiona valores (a título de outorga variável) para arcar com o pagamento de indenizações"*; e arremata: *"O referido mecanismo se apresenta vantajoso, pois* [...] *confere liquidez para indenizar os concessionários"*.

Apresentadas a possibilidade de contratação de seguros e de criação de fundos públicos, pelo Poder Concedente, para o pagamento da indenização devida em razão da reversão, vejamos, agora, os principais aspectos da cláusula de reversão.

[445] FREITAS, Rafael Véras de. A reversão nos contratos de concessão e seu regime jurídico-econômico. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 18, n. 70, p. 149-176, abr./jun. 2020.

17 Cláusula de reversão

Todas as leis gerais e setoriais sobre concessão de serviço público estabelecem que os contratos de concessão devem conter a chamada *"cláusula de reversão"* (Leis 8.987/95, art. 23, X; 11.079/05, art. 3.º, *caput* e § 1.º; e 5.º; e 12.815/13, art. 5.º, VIII).

Assim sendo, convém analisarmos essa cláusula contratual com vistas a determinarmos sua natureza jurídica, bem assim qual deve ser seu conteúdo.

Por fim, apresentaremos um exemplo de cláusula de reversão (a constante dos contratos de concessão do serviço público ferroviário) para ilustrarmos nossas explicações.

17.1 Natureza jurídica

Na seção 7 acima, vimos que, com a expressão *"natureza jurídica"*, os juristas querem significar o que um objeto *"é"*, em essência e substancialmente, no chamado *"mundo do Direito"*[446].

Nesse sentido, podemos concluir que a cláusula de reversão é uma cláusula essencial dos contratos de concessão de serviço público, bem como uma cláusula econômica desses ajustes. Senão vejamos.

17.1.1 Cláusula essencial

As cláusulas dos contratos de concessão de serviço público podem ser classificadas em: **(i)** cláusulas essenciais ou necessárias; e **(ii)** cláusulas acessórias ou acidentais. As primeiras dispõem, basicamente, sobre o objeto do ajuste, o modo de execução do serviço e os direitos, deveres e responsabilidades das partes e, por isso, sua omissão constitui causa de nulidade do contrato. Já as segundas apenas esclarecem a vontade das partes, facilitando a

[446] FRANÇA, Rubens Limongi (Coord.). *Enciclopédia Saraiva de Direito*. São Paulo: Saraiva, 1980. v. 54, p. 95-96. SILVA, Oscar Joseph de Plácido e. *Vocabulário jurídico.* 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 550. DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. v. 3, p. 381. SIDOU, José Maria Othon (Org.). *Dicionário jurídico*: Academia Brasileira de Letras Jurídicas. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 413.

compreensão do contrato, razão pela qual sua omissão não tem o condão de invalidar o ajuste[447].

Nesse sentido, a cláusula de reversão pode ser considerada uma cláusula essencial (dos editais de licitação e) dos contratos de concessão de serviço público, e não uma cláusula acessória.

De fato, é o que extraímos, dentre outras:

(i) **Legislação geral:** da Lei 8.987/95, a qual estabelece: **(a)** em seu art. 18, X e XI, que o *"edital de licitação"* conterá *"a indicação dos bens reversíveis"*, bem como *"as características dos bens reversíveis e as condições em que estes serão postos à disposição, nos casos em que houver sido extinta a concessão anterior"*; e **(b)** em seu art. 23, X e XI, que, dentre outras, são *"cláusulas essenciais do contrato de concessão"* as relativas *"aos bens reversíveis"* e *"aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso"*; e

(ii) **Legislação setorial:** da Lei 11.445/07, a qual dispõe, em seu art. 10-A, III, que *"*[o]*s contratos relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, além das seguintes disposições:* [...] *III - metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato".*

A propósito, a jurisprudência já reconheceu que a cláusula de reversão é uma cláusula essencial dos contratos de concessão de serviço público.

---

[447] Sobre a distinção entre cláusulas essenciais e acessórias, cf.: **(i) Na doutrina nacional:** TOBA, Marcos Mauricio. O contrato de concessão. *In*: MEDAUAR, Odete (Coord.). *Concessão de serviço público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 87. BAZILLI, Roberto Ribeiro. *Contratos administrativos.* São Paulo: Malheiros, 1996. p. 60-61. BLANCHET, Luiz Alberto. *Concessão de serviços públicos*: [...]. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2001. p. 123. MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo.* 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 207-208. GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 790; e **(ii) Na doutrina estrangeira:** JÈZE, Gaston. *Principios generales del Derecho Administrativo*: […]. Buenos Aires: Depalma, 1950. v. 4, p. 183-186.

Com efeito, no julgamento do TC 019.724/2015-2[448], que tratou de possíveis apropriações e doações indevidas de terrenos da União Federal, no Estado do Tocantins, envolvendo a empresa Investco S/A e a Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte, ressaltou que *"o disciplinamento dos bens reversíveis é cláusula essencial que deve constar dos contratos de concessão pública (inciso X, do art. 23 da Lei 8.987/1995)"*.

Por sua vez, a doutrina também reconhece que a cláusula de reversão é uma cláusula essencial do contrato de concessão.

De fato, **Sérgio Nelson Mannheimer[449]** ensina que *"*[t]*ão importante é o instituto da reversão, que a Lei de Concessões (Lei 8.987/95), em seu artigo 23, X, o erigiu em cláusula essencial do contrato, ciente de que, só com a reversão dos bens vinculados à prestação do serviço, se poderia assegurar a continuidade de sua efetiva prestação ao final do contrato"*.

Assim sendo, todo contrato de concessão de serviço público deve dispor sobre a reversão, ainda que para estabelecer que, no caso, não haverá reversão – é a chamada cláusula de não reversão[450].

---

[448] TCU, TC 031.828/2016-7, Acórdão 1.416/17, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro André de Carvalho, j. 05/07/2017.

[449] MANNHEIMER, Sérgio Nelson. Parecer n. 01/2002 - Barcas S/A. Pedido de autorização para constituir garantia de empréstimo recaindo sobre bens reversíveis [...]. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 56, p. 462-467, jul./dez. 2002. p. 464. Cf., ainda: CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 361. RIBEIRO, Mauricio Portugal; PRADO, Lucas Navarro. *Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada*: fundamentos econômico-jurídicos. Malheiros: São Paulo, 2007. p. 152. PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Parcerias na Administração Pública*: [...]. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 92. CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 6. ed. Salvador: JusPodium, 2019. p. 673.

[450] Neste momento, vale dizer que a doutrina ensina, acerca da interpretação da cláusula de reversão, que, mesmo que os termos dessa cláusula contratual sejam ambíguos, não se presumem: **(i)** a reversão gratuita, ou melhor, sem indenização intercorrente ou final; nem **(ii)** a reversão dos bens privados não vinculados à prestação do serviço público [Cf., dentre outros: **(i) Na doutrina nacional:** NUNES, José de Castro. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Publicidade dos atos administrativos – Poder de polícia – Abuso de Poder. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 42, p. 444-458, out./dez. 1955. p. 446-447. MORAES, Antão de. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Publicidade dos atos administrativos – Propriedade dos bens do concessionário – Permuta – Dissolução de sociedade anônima. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 42, p. 458-470, out./dez. 1955. p. 464. SILVA, Carlos Medeiros. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Interpretação dos atos administrativos – Ilegalidade e abuso de Poder – Instrumento público – Mandado de Segurança. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 43, p. 454-470, jan./mar. 1956. p. 458-459. MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Parecer sôbre bens reversíveis e bens irreversíveis das emprêsas concessionárias de serviços ao público. *In*: MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Questões Forenses*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958. v. 4, Parecer n. 195, p. 318-319, 325 e 327. PEREIRA NETO, Caio Mario da Silva; ADAMI, Mateus Piva; CARVALHO, Felipe Moreira de. Reversibilidade de bens em concessões de telecomunicações. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 14,

17.1.1.1 *Cláusula de não reversão*

Neste momento, cabe a pergunta: no âmbito das concessões de serviço público, é válida a cláusula de não reversão? Em outras palavras: o edital de licitação e/ou o contrato de concessão podem prever que, ao final da outorga, não haverá a reversão de nenhum bem da concessionária vinculado à prestação do serviço público? A nosso sentir, sim. Explicamos.

Na seção 17.1.1 acima, vimos que a cláusula de reversão é cláusula essencial do contrato de concessão de serviço público, não cláusula acessória. Por isso, o contrato de concessão deve dispor sobre a matéria, sob pena de nulidade. Entretanto, a reversão dos bens privados vinculados à prestação do serviço público não é prescrita pela lei, como a dos bens públicos (Lei 8.987/95, art. 35, § 1.º). Assim sendo, parece-nos que o contrato de concessão pode dispor sobre a matéria estabelecendo que, no caso concreto, não haverá reversão dos bens privados, no todo ou em parte. Com efeito, além de outros fatores[451], a velocidade do progresso tecnológico em um setor pode recomendar a cláusula de não reversão. Exemplo:

---

n. 55, p. 73-110, jul./set. 2016. p. 105; e **(ii) Na doutrina estrangeira:** MARIENHOFF, Miguel Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo.* Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1970. t. 3-B, p. 638-640]. Esses critérios hermenêuticos parecem-nos apropriados: o primeiro diante das normas jurídicas que fundamentam o dever de indenizar a reversão, vistas na seção 12 acima; o segundo em face da finalidade da reversão, apresentada seção 8 acima.

[451] A doutrina ensina que a reversão possui vantagens e desvantagens. A principal vantagem da reversão é a incorporação dos bens reversíveis ao domínio público ao final da concessão – o que garante a continuidade do serviço público. E as principais desvantagens: **(i) Em todos os casos:** o pagamento de tarifas mais caras pelos usuários, dada a necessidade de amortização dos investimentos em bens reversíveis no prazo da concessão; e **(ii) Em alguns casos: (a)** a prestação de serviço inferior aos usuários, devido ao desincentivo à realização de investimentos na atualização e expansão do serviço, principalmente nos últimos anos do prazo da concessão; **(b)** a transferência de bens obsoletos ao Poder Concedente, devido ao desenvolvimento tecnológico ao longo da concessão; e **(c)** o pagamento de indenização à concessionária de serviço público, caso os bens reversíveis não estejam completamente amortizados ou depreciados ao final da concessão. A propósito, vale trazer à baila a crítica ferrenha de **Lahyr Paletta de Rezende Tostes**, para quem, *"*[e]*m grande número de concessões primitivas, não só no Brasil, mas em outros países, inclusive nos Estados Unidos, era costume estabelecer-se que tôda a instalação, aparelhagem e propriedade do concessionário empregadas na prestação do serviço ao público deviam 'reverter' ao Estado, no futuro, em data prefixada. Conquanto possamos compreender os motivos que levaram os governos a criar semelhante estipulação ao tempo em que tais empreendimentos estavam na fase experimental, é forçoso reconhecermos, agora, que a cláusula de reversão é inadequada e inconveniente às condições econômicas e de funcionamento da época atual"*; e continua: *"O principal objetivo dessa regulamentação* [ou seja, da regulamentação dos serviços de utilidade pública] *é assegurar, sempre, ao público, serviço adequado e satisfatório a taxas razoáveis e justas. A inclusão da cláusula de reversão em uma concessão obrigava, porém, a frustrar os fins desejados. Em primeiro lugar, a emprêsa de utilidade pública, certa da final 'reversão' e entrega de sua propriedade em data prefixada no futuro, esforçava-se no sentido de limitar, o mais possível, sua inversão de capital.* [...] *Enquanto essas economias estavam sendo feitas, era necessário que a emprêsa de utilidade pública cobrasse mais do que o valor razoável pelo serviço que estava prestando, a fim de que pudesse amortizar, durante a vigência da concessão, o valor de sua propriedade.* [...] *E, assim, o público fazia mais do que pagar tarifas exorbitantes: recebia um serviço de padrão mais baixo do que aquele que tinha o direito de esperar e exigir"*; e ainda diz: *"Em muitos casos, as instalações e aparelhagens entregues ao govêrno ao fim das concessões estavam em tão precárias condições de conversação, e tantos consumidores já tinham desistido*

(i) no Setor Elétrico, as usinas termoelétricas tornam-se muito rapidamente obsoletas. Nesse caso, a reversão de bens e instalações ultrapassados e desgastados pode não fazer sentido para o Poder Concedente (Decreto 9.187/17, art. 5.º e 10);

(ii) no Setor de Telefonia, o mesmo acontece com certos equipamentos, aparelhos e dispositivos utilizados na prestação do serviço público de telecomunicações (Lei 9.472/97, art. 93, XI)[452]; e

(iii) no Setor Florestal, com alguns bens usados na execução do manejo florestal sustentável (Lei 11.284/06, art. 31, § 3.º; e 44, § 5.º).

---

do serviço, em vista de sua inferior qualidade, que o funcionamento ulterior pelo govêrno foi julgado impraticável e tais serviços foram completamente abandonados. Dêsse modo, a suposta vantagem da cláusula de reversão não trouxe benefício de qualquer espécie, nem ao govêrno, nem aos consumidores, nem à coletividade em geral" (TOSTES, Lahyr Paletta de Rezende. *Serviços de utilidade pública e alguns de seus problemas.* Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1941. p. 29-32). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Aspectos jurídico-administrativos da concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 26, p. 1-18, out./dez. 1951. p. 10. SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. O serviço telefônico fixo e a reversão de bens. *In*: GUERRA, Sérgio (Coord.). *Temas de direito regulatório*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004. p. 153. RIBEIRO, Mauricio Portugal; PRADO, Lucas Navarro. *Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada*: fundamentos econômico-jurídicos. Malheiros: São Paulo, 2007. p. 156. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo.* 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 693-694; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** VEDEL, Georges; DEVOLVÉ, Pierre. *Droit Administratif*. 12. éd. Paris: PUF, 1992. t. 2, p. 767. FRIER, Pierre-Laurent; PETIT, Jacques. *Droit Administratifs*. 12. éd. Paris: LGDJ, 2018. p. 278; **(b) Na Espanha:** ALBI, Fernando. *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales.* Madrid: Aguilar, 1960. p. 641-642. JURADO, Diego José Vera. El régimen jurídico del patrimonio de destino en la concesión administrativa de servicio público. *Revista de administración pública*, Madrid, n. 109, p. 217-243, ene./abr. 1986. p. 225; e **(c) Na Argentina:** CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. 9. ed. reimp. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2010. t. 2, p. 500 e 542. As desvantagens da reversão deixam claro que o Poder Concedente só deve recorrer a essa medida administrativa nos casos em que ela for realmente necessária.

[452] Por sua pertinência, vale transcrever o seguinte trecho da Exposição de Motivos do Projeto de Lei da Lei Geral das Telecomunicações, no qual o Ministro das Comunicações expõe ao Presidente da República que, para evitar ônus financeiro desnecessário ao Poder Concedente, o Projeto de Lei estabelecia que a reversão seria facultativa, cabendo aos contratos de concessão definir se haveria, ou não, reversão ao final da outorga, tendo em vista, dentre outros critérios, a *"obsolescência tecnológica"* dos bens vinculados à prestação do serviço público; *verbis*: *"Em se tratando de serviço de interesse coletivo, cuja existência e continuidade a própria União se comprometa a assegurar, os bens que a ele estejam aplicados poderão (e não deverão) ser revertidos ao Poder Concedente, para permitir a continuidade do serviço público. Mas nem sempre o princípio da continuidade do serviço público supõe a reversão dos bens que lhe estejam afetados. Quando os bens do concessionário não forem essenciais à sua prestação, quer por obsolescência tecnológica, quer pelo esgotamento de sua própria vida útil, a reversão não deverá ocorrer, não precisando os bens ser reintegrados ao patrimônio do Poder Concedente ao término da concessão. A não ser, é claro, que por motivos devidamente justificados, reclame o interesse público tal reversão. Daí a facultatividade do instituto, que o Projeto agasalhou, ao deixar que o contrato defina quais são esses bens, visando evitar ônus financeiro desnecessário para o concedente"* (BRASIL, *Documento de encaminhamento da Lei Geral das Telecomunicações, comentando-a*. 10 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=331>. Acesso em 29 out. 2020).

A propósito, a jurisprudência já reconheceu que a cláusula de não reversão é válida, quando justificada pelas circunstâncias do caso concreto.

Com efeito, no julgamento do TC 007.369/1999-9[453], que examinou procedimento licitatório levado a efeito para a contratação do serviço público de movimentação e armazenagem de mercadorias em estação aduaneira interior, o Plenário do Tribunal de Contas da União afirmou que *"não há dúvida de que existem atividades relativamente às quais a reversão dos bens é dispensável, uma vez que tal medida não é essencial à continuidade dos serviços, pois não há interesse público que a justifique"*; por exemplo: quando os bens vinculados ao serviço público estiverem *"obsoletos ou sucateados"*. E a Corte de Contas ainda disse: *"Nesses casos, longe de ser proveitosa para o usuário e para a Administração Pública, a reversão dos bens poderá se constituir em um problema".*

No julgamento do TC 015.329/2003-6[454], que tratou da adaptação dos contratos de concessão do serviço de telefonia celular – Serviço Móvel Celular (SMC) – em termos de autorização desse serviço – Serviço Móvel Pessoal (SMP), o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da área técnica da Corte, asseverou que *"o instituto da reversibilidade de bens não necessariamente atenderá ao interesse público"*; por exemplo, no Setor de Telefonia (móvel), ele *"acabaria por obrigar a Administração a arcar com os custos de um parque tecnológico obsoleto"*.

E, no julgamento do TC 022.534/2019-9[455], que cuidou das limitações dos portos organizados em comparação com os terminais de uso privado, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a manifestação da área técnica da Corte, afirmou que, no contexto dos arrendamentos portuários, a *"reversão"* pode trazer *"mais custos do que benefícios"* (*"resultados contraproducentes"*), uma vez que: **(i)** a destinação (*"vocação"*) das áreas do porto organizado pode ser alterada ao longo do tempo, implicando a modificação de *"toda a conformação física do terminal"* arrendado; e **(ii)** a intensa evolução tecnológica no Setor Portuário torna os bens vinculados ao serviço portuário rapidamente *"obsoletos"*. Por isso, a Corte de Contas recomendou ao Poder Executivo federal que este buscasse flexibilizar

[453] TCU, TC 007.369/1999-9, Decisão 255/01, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro José Antônio Barreto de Macedo, j. 25/04/2001.
[454] TCU, TC 015.329/2003-6, Acórdão 1.247/05, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Marcos Bemquerer, j. 24/08/2005.
[455] TCU, TC 022.534/2019-9, Acórdão 2.711/20, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Bruno Dantas, j. 07/10/2020.

o regime jurídico dos contratos de arrendamento portuário para que a reversão nesses ajustes fosse uma *"faculdade"* do Poder Concedente, e não uma *"obrigação legal"*[456].

Por sua vez, a doutrina também reconhece a legitimidade da cláusula de não reversão, sempre que as circunstâncias do caso concreto a recomendarem.

De fato, **Mauricio Portugal Ribeiro e Lucas Navarro Prado**[457] ensinam que *"a obrigatoriedade de uma cláusula sobre os bens reversíveis não implica a existência, para todo e qualquer contrato, de bens reversíveis"*; e continuam: *"É possível, mesmo no âmbito de serviços públicos, que a Administração não tenha interesse na reversão dos bens. Isso pode se dar por diversas razões"*; e exemplificam: *"Em muitos casos, o desenvolvimento tecnológico torna os bens inúteis depois de alguns anos, de maneira que a reversão desses bens em nada agregaria ao patrimônio do Poder Público"*[458].

Nada obstante, é preciso ressaltar que, mesmo havendo cláusula de não reversão no edital de licitação e/ou no contrato de concessão:

---

[456] Note-se que, com a recente alteração da Lei 12.815/13 (art. 5.º-C) pela Lei federal n.º 14.047, de 24 de agosto de 2020 (art. 12), a cláusula de reversão deixou de ser uma cláusula essencial dos contratos de arrendamento. Por isso, atualmente, o Poder Concedente deve optar, caso a caso, motivadamente, pela previsão dessa cláusula contratual nos referidos ajustes.

[457] RIBEIRO, Mauricio Portugal; PRADO, Lucas Navarro. *Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada*: fundamentos econômico-jurídicos. Malheiros: São Paulo, 2007. p. 156. Cf., ainda: CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. Apontamentos sobre a reversão de bens na concessão de serviço público. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 95, v. 345, p. 15-18, jan./mar. 1999. p. 17-18. MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Bens reversíveis nas concessões do Setor de Telecomunicações. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 2, n. 8, out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12788>. Acesso em: 22 mar. 2021. p. 6. Cf., ainda: Idem. *Concessões.* Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 244. SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Bens reversíveis nas concessões públicas: a inviabilidade de uma teoria geral. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, v. 61, n. 2, mai./ago. 2016, p. 149-174. Disponível em: <Bens reversíveis nas concessões públicas: a inviabilidade de uma teoria geral | Sundfeld | Revista da Faculdade de Direito UFPR>. Acesso em: 29 jun. 2021. p. 152. Idem. O serviço telefônico fixo e a reversão de bens. *In*: GUERRA, Sérgio (Coord.). *Temas de direito regulatório*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004. p. 141-143 e 147. PEREIRA NETO, Caio Mario da Silva; ADAMI, Mateus Piva; CARVALHO, Felipe Moreira de. Reversibilidade de bens em concessões de telecomunicações. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 73-110, jul./set. 2016. p. 80 e 82.

[458] Na doutrina estrangeira, vale trazer à baila a lição de **Fernando Albi**, para quem, *"*[e]*n la práctica, ha casos en que la reversión puede no efectuarse, pero el principio fundamental es, siempre, respetado. Lo que ocurre es que, en vez de producirse la reversión obligatoriamente, como es lo normal, la Administración posee una opción a ejercitar ese Derecho. Si no la utiliza, los elementos materiales de la concesión quedan propiedad del antiguo concesionario"* (ALBI, Fernando. *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales.* Madrid: Aguilar, 1960. p. 640). Cf., ainda: **(i) Na Itália:** ZANOBINI, Guido. L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici. *In*: ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Primo trattato completo di Diritto Amministrativo italiano*. Milano: Società Editrice Libraria, 1935. v. 2, parte 3, p. 540; e **(ii) Na Espanha:** PRADO, José Esteve. *Lecciones de Derecho Administrativo.* 3. ed. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 452).

(i) os bens públicos transferidos às concessionárias de serviço público sempre retornarão ao patrimônio jurídico do Poder Concedente ao final da concessão (Lei 8.987/95, art. 35, § 1.º; e Lei 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º)[459]; e

(ii) o Poder Concedente poderá exigir, ao final da concessão, a remoção dos bens privados não reversíveis que ocupavam o domínio público, assim como a concessionária de serviço público poderá removê-los, dentro de prazo razoável[460].

Por fim, resta dizer que a reversão aparece, em geral, no ordenamento jurídico brasileiro como uma característica específica da concessão de serviço público, que a distingue da permissão e da autorização de serviço público. Exemplo:

(i) nos Setores Rodoviário e Ferroviário, a interpretação sistemática da Lei 10.233/01, art. 34-A, § 2.º, I; 35, XI; 38, § 1.º; e 39, deixa claro que a *"reversibilidade"* é uma característica específica das concessões de serviço público, mas, não, das permissões; e

(ii) no Setor Portuário, o mesmo método de interpretação, aplicado à Lei 12.815/13, art. 5.º, VIII; 5.º-C; e 8.º, § 1.º, revela que a *"reversão"* é nota característica das concessões portuárias, mas, não, das autorizações[461].

---

[459] Exemplo: **(i)** no Setor Elétrico, a devolução dos bens públicos móveis e imóveis transferidos às concessionárias de geração de energia termoelétrica – tais como os terrenos do domínio público (Decreto 9.187/17, art. 6.º); **(ii)** no Setor de Telefonia, o retorno: **(a)** dos recursos de órbita e das radiofrequências do espectro eletromagnético transferidos às concessionárias de serviço público; e **(b)** dos demais bens públicos móveis ou imóveis transferidos a elas – Exemplo: as redes de telecomunicações, incluindo sua infraestrutura de suporte (Lei 9.472/97, art. 102; e 112, par. ún.); e **(iii)** no Setor Florestal, a devolução: **(a)** das unidades de manejo transferidas às concessionárias (Lei 11.284/11, art. 31, § 3.º; e 44, § 1.º); e **(b)** dos demais bens públicos móveis ou imóveis transferidos a elas – notadamente: a infraestrutura já existente na unidade de manejo por ocasião da outorga do serviço florestal (Lei 11.284/06, art. 20, V e XIV; e 44, § 1.º).

[460] A propósito, **José Cretella Júnior** ensina que *"*[o] *Poder Concedente, extinta a concessão, pode ordenar ao concessionário que deixe as coisas no mesmo estado em que se achavam, no momento da outorga da concessão. Levantem-se as instalações, retirem-se as máquinas, deixe-se tudo, em princípio, como se não tivesse havido nenhum serviço"*; e ainda diz: *"Mesmo que não haja nenhuma disposição expressa no contrato, o concessionário é obrigado a proceder ao imediato levantamento das instalações, deixando as coisas no mesmo estado em que se achavam no instante da outorga concessiva"* (CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense, 1967. v. 3, p. 183-184). E **Francisco Campos** leciona que *"*[n]*enhuma dúvida, portanto, de que, expirada a concessão, não subsiste, para o concessionário, a obrigação do serviço, e os bens ou instalações por êle empregados no serviço, se outra coisa não dispõe o contrato, pertencem à sua propriedade. Não subsistindo a obrigação do serviço, e sendo de sua propriedade as instalações, claro é que a Companhia é livre de dispor dos seus bens, subtraindo-os ao uso público e removendo-os das ruas ou dos lugares públicos onde hajam sido instalados para as necessidades e conveniências do serviço"* (CAMPOS, Francisco. Concessão de serviço público – Situação da concessionária após a expiração do prazo contratual. *In*: CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943. p. 253).

17.1.2 CLÁUSULA ECONÔMICA

Segundo a doutrina, as cláusulas dos contratos de concessão de serviço público podem ser classificadas, ainda, em: **(i)** cláusulas regulamentares ou de serviço; e **(ii)** cláusulas econômicas, financeiras ou contratuais *stricto sensu*. As primeiras dizem com a organização e o funcionamento do serviço público e, por isso, podem ser alteradas, unilateralmente, pelo Poder Concedente por razões de interesse público, sem que a concessionária possa opor-se a isso invocando suposto direito à imutabilidade do contrato (Lei 8.666/93, art. 58, I; e 65, I c.c 124). Já as segundas dizem respeito às vantagens pecuniárias que o Poder Concedente assegura à concessionária (estabelecendo o equilíbrio econômico-financeiro da concessão),

---

[461] Note-se que o instituto jurídico da reversão não é, ontologicamente, incompatível com nenhum instrumento de outorga de serviços públicos aos particulares, notadamente a permissão e a autorização de serviço público. No que tange aos bens públicos reversíveis, isso é evidente. Com efeito, extinta a permissão ou a autorização de serviço público, esses bens retornam, automaticamente, a seu proprietário, o Poder Público. Quanto aos bens privados reversíveis, a situação não é diferente. De fato, os bens privados podem ser necessários para a continuidade do serviço público ao final da outorga, justificando, pois, a reversão. Ademais, o caráter precário da permissão e da autorização de serviço público é incompatível com a indenização por perdas e danos decorrente da extinção da outorga por razões de interesse público (salvo se for fixado prazo de vigência para a outorga), mas, não, com a indenização devida em razão da reversão de bens (CRFB/88, art. 5.º, XXII, XXIV e LXXIII; e 37). Neste momento, vale citar, a título ilustrativo: **(i)** no Setor Elétrico, a Lei 9.427/96, a qual estabelece, em seu art. 18, que estão sujeitos à reversão os bens da *"concessionária ou permissionária do serviço público"* utilizados para a geração, transmissão ou distribuição de energia elétrica; **(ii)** no Setor de Telefonia, a Lei 9.472/97, a qual dispõe, em seu art. 120, IX, que a *"permissão"* de serviço público será formalizada mediante termo, que indicará, dentre outras coisas, *"os bens reversíveis, se houver"*; **(iii)** no Setor de Radiodifusão, o Decreto 52.795/63, o qual prevê, em seus art. 24 e 31-A, § 9.º, que, extinta a autorização de serviço público, o direito de uso das *"radiofrequências"* consignadas à autorizatária retorna, automaticamente, ao Poder Concedente; e **(iv)** novamente no Setor Elétrico, o Decreto 2.003/96, o qual prescreve, em seu art. 20, que, no final do prazo da *"autorização"* para geração de energia hidrelétrica, os bens e instalações do produtor independente ou autoprodutor *"passarão a integrar o patrimônio da união, mediante indenização"*. De qualquer forma, como afirmamos no texto, a reversão aparece, em geral, no ordenamento jurídico brasileiro, como uma característica da concessão de serviço público. No mesmo sentido, admitindo a reversão de bens no âmbito da permissão e/ou da autorização de serviço público, cf.: MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Bens públicos*: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 185-186. GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 459. PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Parcerias na Administração Pública*: [...]. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 92. FREIRE, André Luiz. *O regime de direito público na prestação de serviços públicos por pessoas privadas.* São Paulo: Malheiros, 2014. p. 381, 385 e 400. VIANA, Camila Rocha Cunha. O instituto da reversão nas concessões de serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, São Paulo, ano 2, v. 15, p. 25-44, dez. 2014. p. 26. Em sentido contrário, inadmitindo a reversão de bens no contexto da permissão e/ou da autorização de serviço público, cf.: REALE, Miguel. Natureza jurídica da permissão e da autorização. *In*: REALE, Miguel. *Direito Administrativo*: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Forense, 1969. cap. 8, p. 154-155. FERREIRA, Sergio de Andréa. *Direito Administrativo didático.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 246-247. FLORES, Carlos Thompson. Desapropriação – Empresa de ônibus. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 23, n. 95, p. 42-47, jul./set. 1990. p. 44-47. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 114. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 687-688 e 693.

razão pela qual podem ser alteradas, apenas e tão somente, mediante novo acordo de vontades entre as partes (Lei 8.666/93, art. 58, § 1.º c.c 124)[462e463].

Nesse sentido, entendemos que a cláusula de reversão é uma cláusula econômica dos contratos de concessão, e não uma cláusula regulamentar, visto que ela disciplina, precipuamente, o cálculo e o pagamento da indenização devida em razão da reversão (aspectos do equilíbrio econômico-financeiro da concessão), nada dispondo sobre o modo de execução do serviço público[464].

---

[462] Sobre a distinção entre cláusulas regulamentares e econômicas, cf.: **(i) Na doutrina nacional:** TÁCITO, Caio. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1975. p. 250. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e Administração indireta*. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 38. BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 178. PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Parcerias na Administração Pública*: [...]. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 79-80. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro.* 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 490; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** WALINE, Marcel. *Traité élémentaire de Droit Administratif*. 6. éd. Paris: Recueil Sirey, 1950. p. 392-393; **(b) Na Bélgica:** WIGNY, Pierre. *Droit Administratif*: principes généraux. 4. éd. Bruxelles: Bruylant, 1962. p. 284; **(c) Na Espanha:** PALASÍ, José Luis Villar. Concesiones administrativas. *In*: MASCAREÑAS, Carlos-E. *Nueva enciclopedia jurídica.* Barcelona: F. Seix, 1952. t. 4, p. 707, 738-739 e 769; **(d) Na Argentina:** BERÇAITZ, Miguel Ángel. *Teoría general de los contratos administrativos.* 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1980. p. 437-438 e 633; e **(d) No Uruguai:** LASO, Enrique Sayagués. *Tratado de Derecho Administrativo.* 9. ed. Montevideo: FCU, 2010. v. 2, p. 21.

[463] A propósito, vale relembrar que a concessão de serviço público se estrutura sobre duas ideias opostas: de um lado, o serviço público, que deve satisfazer o interesse geral; de outro, o lucro, objetivo da concessionária. Da primeira ideia, resulta o *jus variandi*, o poder de alteração unilateral do contrato de concessão pelo Administração Pública. Da segunda, o direito da concessionária de serviço público à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão. Dentre outros, é a lição de **Francisco Campos**, para quem *"a concessão de serviço público se dissocia em dois elementos: há, de um lado, o caráter público do serviço e, por conseguinte, a obrigação para o Estado de prestá-lo nas melhores condições econômicas e técnicas* [...]*; de outro lado, o interêsse do concessionário, cujas compensações, previstas no contrato, não podem ser diminuídas ou frustradas* [...]*. Em resumo, é lícito ao poder público, em qualquer momento, modificar as condições do serviço* [...] *com a única ressalva, fundada nos princípios de boa fé e do enriquecimento sem causa, de que não se altere a equação econômica do contrato, a qual serviu de base à convergência de vontades do concedente e do concessionário"* (CAMPOS, Francisco. Encampação de serviço público – Quando pode ocorrer – Conseqüências da encampação e indenização a que tem direito o concessionário. *In*: CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1958. v. 2, p. 49-50). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949. v. 4, p. 367-369. MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Natureza jurídica da concessão de serviço público. *Revista da Faculdade de Direito de Porto Alegre*, Porto Alegre, ano 3, v. 2, n. 1, p. 859-899, 1951. p. 897-899. PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Parcerias na Administração Pública*: [...]. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 77-78. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Serviço público e concessão de serviço público.* São Paulo: Malheiros, 2017. p. 96-97; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** VEDEL, Georges; DEVOLVÉ, Pierre. *Droit Administratif*. 12. éd. Paris: PUF, 1992. t. 2, p. 773; **(b) Na Itália:** ZANOBINI, Guido. L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici. *In*: ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Primo trattato completo di Diritto Amministrativo italiano*. Milano: Società Editrice Libraria, 1935. v. 2, parte 3, p. 438. VALLES, Arnaldo de. I servizi pubblici. *In*: ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Primo trattato completo di Diritto Amministrativo italiano*. Milano: Societá Editrice Libraria, 1900-1935. v. 6, parte 1, p. 418 e 420; **(c) Na Espanha:** PRADO, José Esteve. *Lecciones de Derecho Administrativo.* 3. ed. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 446; e **(d) Na Argentina:** DIEZ, Manuel María. *Manual de Derecho Administrativo*. 7. ed. Buenos Aires: Plus Ultra, 1994. t. 2, p. 35-36.

[464] A propósito, vale trazer à baila a lição de **José Luis Villar Palasí**, que, após analisar o problema da mutabilidade dos contratos de concessão de serviço público, arremata dizendo, de maneira apropriada, que *"las cláusulas inmutables comprenden no sólo las afectantes a la ecuación económica, sino también, por vía*

De fato, é o que extraímos, dentre outras, da Lei 11.445/07, a qual estabelece, em seu art. 10-A, III, que *"*[o]*s contratos relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, além das seguintes disposições:* [...] *III - metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato"*.

A propósito, a jurisprudência já reconheceu que a cláusula de reversão é uma cláusula econômica dos contratos de concessão de serviço público, não podendo, pois, ser alterada, unilateralmente, pelo Poder Concedente, em especial para definir novos critérios de cálculo da indenização devida em razão da reversão.

Com efeito, no julgamento do TC 025.729/2017-9[465], que tratou de denúncia de irregularidade na transferência do controle acionário da Companhia Energética de São Paulo (Cesp), o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte, afirmou que: **(i)** a Lei 12.783/13 adotou a metodologia do *"Valor Novo de Reposição (VNR)"* para o cálculo da indenização devida em razão da reversão no Setor Elétrico; **(ii)** entretanto, essa Lei é *"superveniente"* ao contrato de concessão celebrado entre a União Federal e a Cesp, o qual optou pela metodologia do *"custo histórico"* para a mesma finalidade; e **(iii)** *"é realmente controversa a derrogação de cláusula contratual por lei posterior que define nova sistemática de avaliação dos investimentos da concessionária"*.

Por fim, a doutrina também reconhece que a cláusula de reversão é uma cláusula econômica dos contrato de concessão, e não uma cláusula regulamentar.

De fato, **Carlos Ari Sundfeld[466]** leciona que *"*[a] *estipulação do critério de apuração da indenização* [devida em razão da reversão] *é inegável cláusula de natureza contratual da*

---

negativa, todas aquellas en que no prevalezca – explicitamente a través de la reserva administrativa o de modo implícito por normativa autorizadora – la razón de servicio" (PALASÍ, José Luis Villar. Concesiones administrativas. *In*: MASCAREÑAS, Carlos-E. *Nueva enciclopedia jurídica.* Barcelona: F. Seix, 1952. t. 4, p. 739). É precisamente o caso da cláusula de reversão, na qual, como afirmamos no texto, prevalece o legítimo interesse econômico da concessionária de serviço público, e não o aspecto da organização e funcionamento do serviço concedido.

[465] TCU, TC 025.729/2017-9, Acórdão 2.502/17, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Aroldo Cedraz, j. 08/11/2017.

[466] SUNDFELD, Carlos Ari. Indenização de investimentos não amortizados ao fim da concessão. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo contratual.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 313-314. Cf., ainda: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*: parte

concessão (pois trata do núcleo do seu equilíbrio econômico-financeiro); portanto, não poderia ser afetada por determinação estatal posterior, nem mesmo se fixada em lei"; e ainda diz: *"A alteração do método só seria cabível com anuência da concessionária, que é livre para aceitá-lo ou não"*[467].

17.2 Conteúdo mínimo

As leis gerais e setoriais sobre concessão de serviço público já estabelecem alguns tópicos que devem ser regulados pela cláusula de reversão. Assim sendo, embora o conteúdo dessa cláusula possa variar em cada caso, ela deve indicar, pelo menos:

(i) os bens públicos transferidos à concessionária para a prestação do serviço público, incluindo seu estado de conservação e valor no momento da transferência. Exemplo: de maneira geral, a Lei 8.987/95 estabelece, em seus art. 18, X; e 23, X, que o *"edital de licitação"* e o *"contrato de concessão"* conterão, especialmente, a *"indicação dos bens reversíveis"*[468];

---

introdutória, parte geral e parte especial. 15. ed. 3. tirag. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 488. VIANA, Camila Rocha Cunha. O instituto da reversão nas concessões de serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, São Paulo, ano 2, v. 15, p. 25-44, dez. 2014. p. 41-42. ANDRADE, Letícia Queiroz de. *Teoria das relações jurídicas da prestação de serviço público sob regime de concessão.* São Paulo: Malheiros, 2015. p. 117-118. PEREIRA, Adilson Neri. Controle sobre bens reversíveis nas parcerias público-privadas. *Revista Brasileira de Infraestrutura*, Belo Horizonte, ano 7, n. 14, p. 75-95, jul./dez. 2018. p. 84.

[467] Na doutrina estrangeira, vale trazer à baila a lição de **Eduardo García de Enterría**, para quem, *"*[p]*ara expresar, en una fórmula común, estos criterios* [ou seja, os critérios que relacionam a reversão e a amortização, e que podem determinar concessões com ou sem reversão] *bastará con decir que la reversión no es ya ni puede ser hoy otra cosa en las concesiones que una cláusula económica, instrumentable según las realidades relativas de este signo"* (ENTERRÍA, Eduardo García de. El dogma de la reversión de concesiones. *In*: ENTERRÍA, Eduardo García de. *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo.* Madrid: IEP, 1955. p. 90). Cf., ainda: **(i) Na Espanha:** FALLA, Fernando Garrido. Efectos económicos de la caducidad de las concesiones de servicios. *Revista de administración pública*, Madrid, n. 45, p. 231-242, 1964. p. 238. ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo.* Buenos Aires: La Ley, 2006. v. 1, p. 765-766; e **(ii) Na Argentina:** CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. 9. ed. reimp. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2010. t. 2, p. 541.

[468] O Tribunal de Contas da União possui precedentes importantes sobre o ponto; por exemplo:
1.º) No julgamento do TC 010.159/2012-6, que tratou do acompanhamento da licitação pública realizada pela Companhia das Docas do Estado de São Paulo (Codesp) para o arrendamento do Terminal de Granéis Líquidos e Produtos Químicos do Porto de Santos (2.º estágio), o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte, afirmou que: **(i)** os editais de licitação devem conter a *"avaliação patrimonial"* dos bens públicos transferidos às arrendatárias; **(ii)** essa avaliação é crucial para que esses bens sejam devolvidos, *"de forma adequada"*, ao Poder Concedente, *"sem possíveis questionamentos"* pelas contratadas; **(iii)** no caso concreto, a Codesp realizara a avaliação patrimonial dos bens públicos reversíveis *"sem um método apropriado e estabelecido para tal finalidade"* e *"sem indicar todas as fontes de dados dos valores considerados"*; motivo pelo qual **(iv)** a celebração do contrato de arrendamento restou *"condicionada"* à prévia correção da irregularidade apontada (TCU, TC 010.159/2012-6, Acórdão 2.676/12, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro José Múcio Monteiro, j. 03/10/2012);

(ii) que todos os bens públicos transferidos à concessionária retornarão ao Poder Concedente ao final da concessão. Exemplo: no Setor Aeroportuário, a Resolução Anac 533/19 dispõe, em seu art. 2.º, I, que *"*[s]*ão bens reversíveis aqueles indispensáveis à continuidade e atualidade da prestação do serviço objeto da concessão, assim considerados"*, dentre outros, *"os bens repassados à Concessionária pelo Poder Público"*;

(iii) o estado em que esses bens serão postos à disposição do Poder Concedente. Exemplo: no Setor Florestal, a Lei 11.284/06 prevê, em seus art. 31, § 3.º; e 44, §§

2.º) No julgamento do TC 029.083/2013-3, que cuidou do acompanhamento do 1.º estágio do arrendamento de instalações portuárias localizadas nos Portos de Santos, Belém, Santarém, Vila do Conde e Terminais de Outeiro e Miramar, o Plenário do Tribunal de Contas da União, analisando os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental dos empreendimentos a serem licitados: **(i)** primeiro, constatou que o Poder Concedente não realizara o *"inventário dos bens reversíveis"* existentes nas instalações portuárias em operação (áreas *"brownfield"*) – Exemplo: *"armazéns"*, *"estações de descarregamento de trens e caminhões"*, *"correias transportadores"*, *"shiploaders"* e *"dutos"*; **(ii)** em seguida, afirmou que esse inventário era *"imprescindível"* para: **(a)** estimar o valor dos *"novos investimentos"* a serem realizados pelas futuras arrendatárias: na modelagem econômico-financeira dos arrendamentos a serem licitados, *"*[f]*oi estimado o conjunto de infraestrutura e superestrutura disponível no terminal para a futura arrendatária e, do total de investimentos necessários, foi subtraído os investimentos já existentes"*; **(b)** mitigar a *"assimetria de informações"* entre os licitantes – e, consequentemente, promover o *"princípio constitucional da isonomia"*: conhecedor dos ativos existentes, o *"atual arrendatário* [...] *terá condições de elaborar uma proposta em situação mais vantajosa que a dos seus concorrentes"*; **(c)** assegurar a *"adequada prestação do serviço público"*, notadamente sob os critérios da *"modicidade tarifária"* e da *"eficiência das operações"*: incertezas sobre os bens reversíveis são consideradas um *"risco do negócio"*, que acaba *"precificado"* pelos licitantes, repercutindo *"negativamente na tarifa ou movimentação ofertados no momento de realização do leilão"*; e esse *"efeito negativo"* é sentido ao longo dos *"25 anos"* do arrendamento; e **(d)** facilitar o *"controle patrimonial"* dos bens reversíveis ao longo da outorga: o inventário de bens reversíveis afasta incertezas em relação à *"existência"*, *"estado de conservação"* e *"valor"* desses ativos; e **(iii)** por fim, condicionou a publicação do edital de licitação para o arrendamento das instalações portuárias à realização de *"levantamento dos bens reversíveis existentes nas áreas consideradas brownfield a serem licitadas, de suas condições de conservação e de definição de seus valores"* (TCU, TC 029.083/2013-3, Acórdão 3.661/13, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministra Ana Arraes, j. 10/12/2013); e

3.º) No julgamento do TC 019.724/2015-2, que tratou do acompanhamento do primeiro estágio do processo de subconcessão da Ferrovia Norte-Sul Tramo Central (FNSTC), o Plenário do Tribunal de Contas da União afirmou que: **(i)** o *"levantamento"* dos bens públicos a serem transferidos à concessionária para a prestação do serviço público deve ser realizado *"previamente"* à publicação do edital de licitação, por força dos *"princípios da segurança jurídica, do interesse público e da eficiência"*; **(ii)** o objetivo desse levantamento é: **(a)** por um lado, possibilitar a *"estimativa de investimentos"* a serem efetuados pela subconcessionária; e **(b)** por outro lado, evitar a *"confusão patrimonial"* entre os bens reversíveis do Poder Concedente e da concessionária de serviço público, orientando a *"devolução e/ou indenizações futuras"*; **(iii)** no caso concreto, a minuta de contrato submetida à Corte de Contas estabelecia que a própria *"subconcessionária"* deveria realizar o inventário dos bens públicos que lhe fossem transferidos para a prestação do serviço público, após a celebração do contrato de subconcessão; e que, dependendo do resultado desse levantamento, ela teria direito ao *"reequilíbrio econômico-financeiro"* do ajuste; **(iv)** a elaboração do inventário de bens pela própria subconcessionária de serviço público, após a celebração do contrato de subconcessão, com a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro do ajuste, apresentava *"grande potencial de conflito de interesses"* (*"risco moral"*) entre o Poder Concedente e a subconcessionária em face da *"assimetria informacional"* entre as partes; **(v)** por isso, o próprio Poder Concedente (mais precisamente a subconcedente, *"Valec"*) deveria realizar o referido inventário, fazendo com que este constasse como um dos *"anexos"* do edital de licitação (TCU, TC 026.071/2017-7, Acórdão 2.195/18, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Bruno Dantas, j. 19/09/2018).

1.º e 5.º, que, *"*[f]*indo o contrato de concessão, o concessionário fica obrigado a devolver a unidade de manejo ao Poder Concedente nas condições previstas no contrato de concessão"*, obrigando-se, ainda: **(a)** a realizar *"a remoção dos equipamentos e bens que não sejam objetos de reversão"*; **(b)** a *"praticar os atos de recuperação ambiental determinados pelos órgãos competentes"*; e **(c)** a *"indenizar os danos decorrentes de suas atividades"*;

(iv) se haverá, ou não, reversão dos bens privados vinculados à prestação do serviço público. Exemplo: no Setor de Telefonia, a Lei 9.472/97 preceitua, em seu art. 93, XI, que *"*[o] *contrato de concessão indicará"*: *"os bens reversíveis, se houver"*;

(v) os bens privados sujeitos à reversão. Exemplo: no Setor Portuário, o Decreto 8.033/13 estabelece, em seu art. 8.º, V, que *"*[o] *edital* [...] *disporá sobre"*: *"a relação dos bens afetos ao arrendamento ou à concessão"*[469e470];

---

[469] O Tribunal de Contas da União também possui precedentes relevantes sobre a matéria. Apresentamo-los em ordem cronológica:
1.º) No julgamento do TC 007.369/1999-9, que examinou licitação pública realizada para a contratação do serviço público de movimentação e armazenagem de mercadorias em estação aduaneira interior, o Plenário do Tribunal de Contas da União: **(i)** afirmou que os bens privados reversíveis devem ser indicados, *"de maneira explícita"*, no edital de licitação e na minuta de contrato que o acompanha, sob pena de violação dos *"arts. 18, X, e 23, X da Lei 8.987/95"*; **(ii)** constatou que, no caso concreto, o edital de licitação e a minuta de contrato não indicavam, *"expressamente"*, tais bens, criando, assim, *"a possibilidade de haver futuramente disputas judiciais com relação à propriedade daqueles bens"*; e, por isso, **(iii)** determinou que fosse incluída, no contrato a ser firmado com a licitante-vencedora, a *"relação dos bens reversíveis"* (TCU, TC 007.369/1999-9, Decisão 498/00, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Bento José Bugarin, j. 21/06/2000);
2.º) No julgamento do TC 000.944/2007-1, que tratou de possíveis irregularidades existentes em licitação pública conduzida pela Companhia Docas de Imbituba (CDI), então concessionária do Porto de Imbituba/SC, para o arrendamento do terminal de contêineres desse Porto, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte, verificou que havia *"incompatibilidade"* entre os itens do edital de licitação que dispunham sobre a *"reversão"*, gerando dúvida sobre quais *"bens seriam reversíveis"* (se todos os bens da futura arrendatária vinculados ao serviço portuário ou somente os imóveis); e, por conseguinte, a Corte de Contas determinou que a CDI relacionasse, no edital de licitação, *"todos os bens reversíveis"* do arrendamento (TCU, TC 000.944/2007-1, Acórdão 1.028/07, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Ubiratan Aguiar, j. 30/05/2007); e
3.º) No julgamento do TC 024.646/2014-8, que avaliou a atuação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), no período de 1998 a 2014, no que concerne à regulamentação e à fiscalização dos bens reversíveis das concessionárias do serviço público de telefonia fixa comutada (STFC), o Plenário do Tribunal de Contas da União, primeiro, afirmou que: **(i)** os contratos de concessão descumpriram a obrigação de indicar os bens reversíveis existentes no momento da outorga; **(ii)** a Anatel descumpriu a obrigação de fiscalizar os bens reversíveis ao longo da concessão; e **(iii)** as concessionárias de serviço público descumpriram a obrigação de prestar conta dos bens reversíveis à Anatel. E, em seguida, concluiu que: *"a Anatel não possui conhecimentos básicos, com o mínimo de segurança, dos bens reversíveis existentes em 1998; dos bens reversíveis adquiridos desde então; da parcela não amortizada destes; do valor auferido com alienações, desvinculações, onerações e substituições; e dos bens hoje imprescindíveis à prestação do serviço"*; e, *"*[s]*em saber quais são, onde estão e qual o valor de aquisição dos bens reversíveis, nem conhecer o histórico de mutações desses bens, não há como aferir as informações prestadas pelas concessionárias por ocasião da análise de eventuais pedidos de indenização por bens reversíveis não amortizados"* (TCU, TC

(vi) o estado em que esses bens serão postos à disposição do Poder Concedente ou da nova concessionária de serviço público ao final da concessão. Exemplo: no Setor Hidroviário, a Lei 13.081/15 dispõe, em seu art. 3.º, § 1.º, que o *"edital de licitação"* e o *"contrato de concessão"* indicarão *"as condições em que estes* [ou seja, os bens reversíveis] *serão postos à disposição, nos casos em que houver sido extinta a concessão anterior"*;

(vii) os casos em que os investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão não serão indenizados. Exemplo: no Setor Ferroviário, a Lei 13.448/17 prevê, em seu art. 27, § 3.º, que *"*[o]*s investimentos realizados por conta e risco do contratado para a viabilização de novos trechos ou ramais ferroviários* [leia-se: os investimentos realizados sem previsão no contrato de concessão e sem prévia autorização do Poder Concedente] *não gerarão indenização por ocasião do término do contrato"*;

(viii) os critérios de cálculo e as condições de pagamento da indenização devida em razão da reversão. Exemplo: no Setor de Saneamento Básico, a Lei 11.445/07 preceitua, em seu art. 10-A, III, que *"*[o]*s contratos relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão conter, expressamente, sob pena*

024.646/2014-8, Acórdão 2.142/19, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Walton Alencar Rodrigues, j. 11/09/2019).

[470] A importância da indicação dos bens privados reversíveis pela cláusula de reversão também é afirmada no plano doutrinário. Com efeito, **Luiz Alberto Blanchet** ensina que *"*[a] *predefinição dos bens reversíveis anteriormente à elaboração das propostas pelos interessados, além de evitar impasses futuros, possibilita a cotação de valores mais reais, pois o proponente não precisará introduzir em sua cotação reservas destinadas a neutralizar os efeitos econômicos de eventuais surpresas ao término da concessão"* (BLANCHET, Luiz Alberto. *Concessão de serviços públicos*: [...]. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2001. p. 102). Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei de. *Concessão de serviços públicos*: [...]. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 99-100. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 570-572. RIBEIRO, Mauricio Portugal; PRADO, Lucas Navarro. *Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada*: fundamentos econômico-jurídicos. Malheiros: São Paulo, 2007. p. 153. PEREIRA, Adilson Neri. Controle sobre bens reversíveis nas parcerias público-privadas. *Revista Brasileira de Infraestrutura*, Belo Horizonte, ano 7, n. 14, p. 75-95, jul./dez. 2018. p. 91; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** RICHER, Laurent; LICHÈRE, François. *Droit des contrats administratifs*. 10. éd. Paris: LGDJ, 2016. p. 640; **(b) Na Espanha:** ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo.* Buenos Aires: La Ley, 2006. v. 1, p. 766-767; e **(c) Na Argentina:** BERÇAITZ, Miguel Ángel. *Teoría general de los contratos administrativos.* 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1980. p. 480.

de nulidade": a *"metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato"*[471e472];

(ix) quem pagará essa indenização: o Poder Concedente ou a nova concessionária de serviço público. Exemplo: no Setor Elétrico, o Decreto 9.192/17 estabelece, em seus art. 4.º, § 15; 5.º, § 2.º; e 10, § 1.º, que, nas licitações públicas para a concessão dos serviços públicos de distribuição ou de transmissão de energia elétrica, *"*[o] *novo concessionário deverá, conforme regras e prazos a serem definidos em edital, adquirir os bens e as instalações reversíveis* [...] *por valor correspondente à parcela de investimentos não amortizados e/ou não depreciados a eles associados, valorados pela metodologia do Valor Novo de Reposição – VNR"*; e

(x) a quem ela será paga: à antiga concessionária de serviço público ou a seus financiadores e garantidores, conforme o caso. Exemplo: de maneira geral, a Lei 11.079/04 dispõe, em seu art. 5.º, § 2.º, III, que *"*[o]*s contratos* [de parceria público-privada] *poderão prever"*: *"a legitimidade dos financiadores do projeto para receber indenizações por extinção antecipada do contrato"*.

Entendemos que a cláusula de reversão que não regule, com clareza e densidade suficientes, os aspectos acima é uma *"cláusula vazia"* ou *"em branco"* e, por isso, inválida,

---

471 A doutrina também ressalta a importância da indicação, pelo contrato de concessão, dos critérios de cálculo e das condições de pagamento da indenização devida em razão da reversão. De fato, **Eurico de Andrade Azevedo e Maria Lúcia Mazzei de Alencar** lecionam que *"*[a] *extinção da concessão, provocada por motivos diversos, pode dar margem ao pagamento de indenização ao concessionário.* [...] *Este tema sempre foi objeto de infindáveis discussões entre Concedente e concessionário. Por isso mesmo, pretende a lei que o contrato discrimine os critérios e a forma de pagamento das indenizações devidas, quando for o caso (inc. XI), a fim de evitar, ou ao menos diminuir, disputas posteriores"* (AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei de. *Concessão de serviços públicos*: [...]. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 100). Cf., ainda: MUKAI, Toshio. *Direito Administrativo sistematizado.* São Paulo: Saraiva, 1999. p. 457. BLANCHET, Luiz Alberto. *Concessão de serviços públicos*: [...]. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2001. p. 134. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 572. VIANA, Camila Rocha Cunha. O instituto da reversão nas concessões de serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, São Paulo, ano 2, v. 15, p. 25-44, dez. 2014. p. 41-42.

472 A propósito, **Francisco Morato** dá notícia de que alguns autores entendem que, se o contrato de concessão de serviço público não estabelecer os critérios para o cálculo da indenização devida em razão da reversão, deverão ser aplicados, então, por analogia, os critérios aplicáveis no caso de desapropriação. Eis as suas palavras: *"Às vezes, no acto de concessão, silenciam as partes sobre o modo da indemnização, na hypothese do poder publico revogar o contracto ou não prorogal-o. Pensam, então, alguns que, por analogia, a indemnização se deve fixar pelo mesmo processo que as leis estabelecem para a desapropriação"* (MORATO, Francisco. *Miscellanea juridica*. São Paulo: Saraiva, 1945. v. 1, p. 262). A solução parece-nos apropriada, caso as partes não cheguem, oportunamente, a um consenso sobre o critério de cálculo a ser aplicado no caso concreto.

por violar as disposições legais que definem as cláusulas essenciais dos contratos de concessão de serviço público (Lei 8.987/95, art. 23, X e XI; e Lei 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º; e 5.º).

Por fim, resta dizer que o edital de licitação e o contrato de concessão – mas não necessariamente a cláusula de reversão – devem dispor, ainda, sobre outros tópicos diretamente relacionados à reversão dos bens vinculados ao serviço público. Exemplo: sobre a possibilidade de submissão dos conflitos de interesse relativos ao valor da indenização devida em razão da reversão à arbitragem, mediação ou outro mecanismo alternativo de solução de controvérsias (Leis 8.987/95, art. 23, XV; e 23-A; 11.079/04, art. 5.º; e 11, III; e 9.472/97, art. 93, XV).

17.3 Exemplo de cláusula de reversão: análise dos contratos de concessão do serviço público ferroviário em vigor

A Lei 10.233/01 estabelece, em seu art. 35, II, que os contratos de concessão do serviço público ferroviário devem dispor sobre a *"reversibilidade de ativos"*. A título de exemplo, vale analisarmos como esses contratos regularam a matéria.

Nesse sentido, todos os contratos de concessão, e de subconcessão, do serviço público ferroviário em vigor contêm uma cláusula de reversão; a saber:

(i) o Contrato de Concessão do Serviço Público Ferroviário celebrado entre a União Federal e a Ferrovia Transnordestina Logística S/A (FTL), Cláusula Décima Sexta;

(ii) o Contrato de Concessão do Serviço Público Ferroviário celebrado entre a União Federal e a Transnordestina Logística S/A (TLSA), Cláusula Décima Nona;

(iii) o Contrato de Concessão do Serviço Público Ferroviário celebrado entre a União Federal e a Estrada de Ferro Carajás S/A (EFC), Cláusula Quadragésima Terceira;

(iv) o Contrato de Concessão do Serviço Público Ferroviário celebrado entre a União Federal e a Estrada de Ferro Vitória à Minas S/A (EFVM), Cláusula Quadragésima Terceira;

(v) o Contrato de Subconcessão do Serviço Público Ferroviário celebrado, com a anuência da União Federal, entre a Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (Valec) e a Ferrovia Norte-Sul S/A (FNS), referente à Ferrovia Norte-Sul (Tramo Norte), Cláusula Vigésima Terceira;

(vi) o Contrato de Concessão do Serviço Público Ferroviário celebrado entre a União Federal e a Ferrovia Centro Atlântica S/A (FCA), Cláusula Décima Sexta;

(vii) o Contrato de Concessão do Serviço Público Ferroviário celebrado entre a União Federal e a MRS Logística S/A (MRS), Cláusula Décima Sexta;

(viii) o Contrato de Concessão do Serviço Público Ferroviário celebrado entre a União Federal e a Rumo Malha Norte S/A (Rumo Malha Norte), Cláusula Nona;

(ix) o Contrato de Concessão do Serviço Público Ferroviário celebrado entre a União Federal e a Rumo Malha Sul S/A (Rumo Malha Sul), Cláusula Décima Sexta;

(x) o Contrato de Concessão do Serviço Público Ferroviário celebrado entre a União Federal e a Rumo Malha Oeste S/A (Rumo Malha Oeste), Cláusula Décima Sexta;

(xi) o Contrato de Concessão do Serviço Público Ferroviário celebrado entre a União Federal e a Rumo Malha Paulista S/A (Rumo Malha Paulista), Cláusula Quadragésima Quarta;

(xii) o Contrato de Subconcessão do Serviço Público Ferroviário celebrado, com a anuência da União Federal, entre a Valec e a Rumo Malha Central S/A (Rumo Malha Central), referente à Ferrovia Norte-Sul (Tramo Sul), Cláusula Quadragésima Quarta;

(xiii) o Contrato de Subconcessão do Serviço Público Ferroviário celebrado, com a anuência da União Federal, entre a Estrada de Ferro Paraná Oeste S/A (EFPO) e a Ferrovia Paraná S/A (Ferropar), Cláusula Décima Sexta; e

(xiv) o Contrato de Concessão do Serviço Público Ferroviário celebrado entre a União Federal e a Ferrovia Tereza Cristina S/A (FTC), Cláusula Décima Sexta.

Embora o conteúdo dessas cláusulas contratuais não seja igual, ele é bastante semelhante[473].

Assim sendo, podemos citar, por todas, a cláusula de reversão constante do contrato de concessão celebrado entre a União Federal e a FCA; *verbis*:

> **CLÁUSULA DÉCIMA-SEXTA – DA REVERSÃO E DA INDENIZAÇÃO**
>
> Com a extinção da concessão, qualquer que seja sua causa:
>
> I – **Retornarão à CONCEDENTE todos os direitos** e privilégios **transferidos à CONCESSIONÁRIA, junto com os bens de propriedade da CONCESSIONÁRIA e aqueles resultantes de investimentos por esta efetivados em bens arrendados, declarados reversíveis pela CONCEDENTE por serem necessários à continuidade da prestação do serviço concedido**;
> II – Haverá a imediata assunção do serviço pelo CONCEDENTE, que providenciará a ocupação das instalações e a utilização, por seus agentes, de todos os bens reversíveis e dos bens arrendados pela CONCESSIONÁRIA;
>
> III – **Os bens declarados reversíveis serão indenizados pela CONCEDENTE pelo valor residual do seu custo, apurado pelos registros contábeis da CONCESSIONÁRIA, depois de deduzidas as depreciações** e quaisquer acréscimos decorrentes de reavaliação. Tal custo estará sujeito à avaliação técnica e financeira por parte da CONCEDENTE. **Toda e qualquer melhoria efetivada na superestrutura da via permanente**, descrita no Anexo V, **não será considerada investimento para os fins deste contrato**;
>
> IV – **A CONCEDENTE** procederá aos levantamentos e apurações dos valores residuais indenizáveis dos bens declarados reversíveis, **fará** as retenções e compensações cabíveis e **as liquidações devidas**, tudo nos termos da lei e do estabelecido neste contrato;
>
> V – Do valor da **indenização** que for **devida à CONCESSIONÁRIA**, a CONCEDENTE reterá todos os valores devidos pela CONCESSIONÁRIA à União, Estados, Distrito Federal, Municípios e RFFSA, a qualquer título, inclusive os débitos referentes a penalidades por infrações contratuais, legais e regulamentares,

[473] Por exemplo, somente os contratos de concessão celebrados entre a União Federal, de um lado, e a EFC, EFVM e Rumo Malha Paulista, de outro, estabelecem que, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, *"*[a] *Concessionária não fará jus a qualquer indenização, incluindo investimentos vinculados aos bens da concessão, e ainda não integralmente depreciados ou amortizados"* – disposição que, a nosso sentir, é ilegal, como vimos na seção 12.1 acima.

> tributos e contribuições, para liquidação de tais débitos de acordo com os processos em andamento ou a serem instaurados;
>
> VI – A CONCEDENTE, a seu critério, poderá assumir contratos da CONCESSIONÁRIA que julgar convenientes à continuidade da prestação do serviço adequado, fazendo as compensações que forem cabíveis; e
>
> VII – **A CONCEDENTE, nos levantamentos de que trata o inciso IV acima, incluirá os inventários físicos dos bens reversíveis e dos bens arrendados à RFFSA**, registrando seu estado de conservação, **e reterá os valores necessários para a recuperação da degradação apresentada pelos referidos bens em decorrência de negligência da CONCESSIONÁRIA na sua manutenção**[474]. (grifo nosso)

A cláusula contratual supracitada regulou os principais aspectos da reversão no âmbito das concessões ferroviárias, não podendo ser considerada, pois, uma cláusula vazia – e, por conseguinte, inválida. Senão vejamos.

17.3.1 ROL DOS BENS PÚBLICOS TRANSFERIDOS À CONCESSIONÁRIA PARA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

A cláusula de reversão dos contratos de concessão do serviço ferroviário não arrola os bens públicos transferidos às concessionárias para a prestação desse serviço público, mas deixa claro quais são esses bens.

Com efeito, seu item VII faz referência aos *"inventários físicos* [...] *dos bens arrendados à RFFSA"*, ou seja, às listas de bens anexas aos contratos de arrendamento celebrados entre a Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA) e as concessionárias do serviço público ferroviário, as quais indicam os bens públicos transferidos a tais concessionárias para a prestação desse serviço público[475e476].

---

[474] BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres. *Contrato de Concessão do Serviço Público Ferroviário celebrado entre a União Federal e a Ferrovia Centro Atlântica S/A.* Disponível em: <c0e10850-b622-26fe-4a09-b74d794893d4 (antt.gov.br)>. Acesso em: 30 mai. 2022.

[475] A jurisprudência já apontou falhas nos inventários dos bens arrendados às concessionárias do serviço ferroviário. Com efeito, no julgamento do TC 023.329/2011-4, que analisou, de maneira ampla, a prestação do serviço ferroviário no País, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a instrução da unidade técnica da Corte, afirmou que os referidos inventários não indicavam o *"estado de conservação"* dos bens públicos transferidos às concessionárias, no momento da outorga; e que a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) teria que lidar com esse problema (*"realidade"*) ao elaborar o *"regulamento sobre a reversibilidade dos bens"* vinculados ao serviço ferroviário (TCU, TC 023.329/2011-4, Acórdão 1.174/12, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro José Múcio Monteiro, j. 16/05/2012).

[476] Vale ressaltar que a Lei 13.448/17, art. 25, § 3.º; e o Decreto 10.161/19, art. 1.º, autorizaram a *"extinção dos contratos de arrendamento de bens vinculados aos contratos de parceria do setor ferroviário"*, sem prejuízo da afetação desses bens à prestação do serviço ferroviário.

17.3.2 Retorno dos bens públicos ao Poder Concedente ao final da concessão

A cláusula de reversão dos contratos de concessão do serviço ferroviário deixa claro que todos os bens públicos transferidos às concessionárias para a prestação desse serviço público retornarão ao Poder Concedente ao final da concessão.

De fato, é o que extraímos de seu item I, o qual estabelece que, com a extinção da concessão, *"*[r]*etornarão à CONCEDENTE todos os direitos* [...] *transferidos à CONCESSIONÁRIA"* – notadamente o direito de uso dos *"bens arrendados"* à concessionária do serviço público ferroviário.

17.3.3 Estado em que os bens públicos serão postos à disposição do Poder Concedente ao final da concessão

A cláusula de reversão dos contratos de concessão do serviço ferroviário não define o estado em que os bens públicos transferidos às concessionárias para a prestação desse serviço público serão postos à disposição do Poder Concedente ao final da concessão.

Todavia, a Cláusula Nona (Das obrigações das partes), Subcláusula 9.1 (Das obrigações da concessionária), item XIV, desses ajustes, deixa isso claro ao estabelecer que a concessionária deverá *"*[z]*elar pela integridade dos bens vinculados à CONCESSÃO, conforme normas técnicas específicas, mantendo-os em perfeitas condições de funcionamento e conservação, até sua transferência à CONCEDENTE ou à nova CONCESSIONÁRIA"*. Ou seja: os bens arrendados à concessionária deverão estar em perfeitas condições de funcionamento (conforme normas técnicas específicas) no momento da reversão.

Ademais, a cláusula de reversão sob análise dispõe, em seu item VII, que *"*[a] *CONCEDENTE* [...] *reterá os valores necessários para a recuperação da degradação apresentada pelos referidos bens* [quais sejam, os bens arrendados à RFFSA], *em decorrência de negligência da CONCESSIONÁRIA na sua manutenção"*.

17.3.4 Reversão dos bens privados vinculados à prestação do serviço público

A cláusula de reversão dos contratos de concessão do serviço ferroviário deixa claro que haverá a reversão dos bens privados vinculados à prestação do serviço público.

Com efeito, é o que extraímos de seu item I, o qual estabelece que, com a extinção da concessão, *"*[r]*etornarão à CONCEDENTE* [...] *os bens de propriedade da CONCESSIONÁRIA e aqueles resultantes de investimentos por esta efetivados em bens arrendados"*.

17.3.5 Rol dos bens privados sujeitos à reversão

A cláusula de reversão dos contratos de concessão do serviço ferroviário não arrola os bens privados sujeitos à reversão. Entretanto, ela apresenta o critério fundamental para a determinação desses bens; a saber: sua essencialidade para a prestação do serviço público.

De fato, é o que extraímos de seu item I, o qual estabelece que *"*[r]*etornarão à CONCEDENTE* [...] *os bens privados da CONCESSIONÁRIA* [...] *declarados reversíveis pela CONCEDENTE por serem necessários à continuidade da prestação do serviço concedido"*.

17.3.6 Estado em que os bens privados serão postos à disposição do Poder Concedente ao final da concessão

A cláusula de reversão dos contratos de concessão do serviço ferroviário também não define o estado em que os bens privados serão postos à disposição do Poder Concedente ao final da concessão.

Nada obstante, os bens reversíveis devem estar em perfeitas condições de funcionamento no momento da reversão, como vimos na seção 17.3.3 acima.

17.3.7 CASOS EM QUE OS INVESTIMENTOS EM BENS REVERSÍVEIS NÃO SERÃO INDENIZADOS

A cláusula de reversão dos contratos de concessão do serviço ferroviário deixa claro os casos em que os investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da concessão não serão indenizados.

Com efeito, é o que extraímos de seu item III, o qual estabelece que *"*[t]*oda e qualquer melhoria efetivada na superestrutura da via permanente* [...] *não será considerada investimento para os fins deste contrato"*.

17.3.8 CRITÉRIOS DE CÁLCULO E CONDIÇÕES DE PAGAMENTO DA INDENIZAÇÃO DEVIDA EM RAZÃO DA REVERSÃO

A cláusula de reversão dos contratos de concessão do serviço ferroviário deixa claro o critério de cálculo do valor da indenização devida em razão da reversão; a saber: o critério do custo histórico, visto na seção 13 acima.

De fato, é o que extraímos de seu item III, o qual estabelece que *"*[o]*s bens declarados reversíveis serão indenizados pela CONCEDENTE pelo valor residual do seu custo, apurado pelos registros contábeis da CONCESSIONÁRIA, depois de deduzidas as depreciações"*[477].

---

[477] A propósito, a jurisprudencia já reconheceu: **(i)** a legitimidade do critério do custo histórico no Setor Ferroviário; e, por conseguinte, **(ii)** a importância da fiscalização contábil nesse Setor. Senão vejamos.
1.º) No julgamento do TC 023.329/2011-4, que analisou, de maneira ampla, a prestação do serviço ferroviário no País, o Plenário do Tribunal de Contas da União, acolhendo a manifestação da área técnica da Corte, afirmou que, *"de acordo com o inciso III, da Cláusula Décima-Sexta, do Contrato de Concessão, os bens declarados reversíveis serão indenizados pela União de acordo com o valor residual do seu custo"*, sendo certo que *"*[e]*sse montante será apurado pelos registros contábeis da concessionária, depois de deduzidas as depreciações"*. E a Corte de Contas ainda acrescentou: *"as taxas de amortização e depreciação são apuradas pelas concessionárias, conforme as premissas e a metodologia descritas no Manual de Contabilidade da ANTT"* (TCU, TC 023.329/2011-4, Acórdão 1.174/12, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro José Múcio Monteiro, j. 16/05/2012); e
2.º) No julgamento do TC 027.750/2011-6, que examinou a prestação de contas anual da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), referente ao exercício de 2010, o Plenário do Tribunal de Contas da União julgou regulares as contas dos gestores (com ou sem ressalva, conforme o caso), mas deixou registrado que: **(i)** a ANTT não estava fiscalizando, adequadamente, os valores lançados pelas concessionárias do serviço ferroviário em seus registros contábeis a título de *"investimento"*; e **(ii)** agindo assim, a Agência Reguladora colocava a *"União"* e os *"usuários"* em posição de *"vulnerabilidade"*: **(a)** estes, porque ficavam expostos ao *"risco de pagamento de tarifas mais caras"* ao longo da concessão – já que a *"tarifa"* remunera os *"custos de depreciação"*, que estão *"diretamente relacionados"* aos valores lançados pelas concessionárias a título de *"investimento"*; e **(b)** aquela, porquanto ficava exposta ao *"risco de pagar, no futuro, indenizações, pelos bens considerados reversíveis, em valores muito superiores aos efetivamente gastos pelas concessionárias"* – uma vez que a *"indenização"* devida em razão da reversão é calculada com base nos valores lançados pelas concessionárias a título de *"investimentos"* em bens reversíveis (TCU, TC

Por fim, a cláusula de reversão sob exame não disciplina as condições de pagamento da indenização, matéria que precisará ser disciplinada, oportunamente, pelas partes – observados, porém, os parâmetros apresentados na seção 15 acima.

17.3.9 QUEM PAGARÁ A INDENIZAÇÃO DEVIDA EM RAZÃO DA REVERSÃO

A cláusula de reversão dos contratos de concessão do serviço ferroviário deixa claro que o próprio Poder Concedente pagará a indenização devida em razão da reversão.

Com efeito, é o que extraímos de seu item IV, o qual estabelece que *"*[a] *CONCEDENTE procederá aos levantamentos e apurações dos valores residuais indenizáveis dos bens declarados reversíveis"* e *"fará* [...] *as liquidações devidas"*.

17.3.10 A QUEM SERÁ PAGA A INDENIZAÇÃO DEVIDA EM RAZÃO DA REVERSÃO

A cláusula de reversão dos contratos de concessão do serviço ferroviário deixa claro, por fim, que a indenização devida em razão da reversão será paga à própria concessionária de serviço público – não a seus financiadores ou garantidores.

De fato, é o que extraímos de seu item V, o qual estabelece que essa indenização será *"devida à CONCESSIONÁRIA"*.

Apresentados principais aspectos da cláusula de reversão, vejamos, agora, o processo de reversão.

027.750/2011-6, Acórdão 603/15, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Raimundo Carreiro, j. 25/03/2015).

18 Processo de reversão

Ao tratar do processo administrativo, a doutrina relaciona, comumente, as noções de função pública e processo, afirmando que este constitui instrumento para o exercício legítimo daquela[478]. No caso da reversão, esse liame é especialmente claro. Explicamos.

Ao final da concessão, o Poder Concedente deve:

(i) levantar os bens reversíveis;

(ii) avaliar esses bens;

(iii) calcular o valor da indenização eventualmente devida à concessionária de serviço público em razão da reversão; e

(iv) pagar essa indenização – pelo menos, o valor incontroverso entre as partes.

A complexidade das atividades acima torna imperativa a instauração de um processo administrativo para a realização da reversão – mais precisamente, um processo administrativo do tipo litigioso[479]. Com efeito, somente no âmbito de um processo administrativo com uma fase de instrução bem planeada, que assegure uma ampla produção probatória, poderão ser colhidos os dados necessários para o Poder Concedente levar a cabo os levantamentos, avaliações e liquidações relativos à reversão.

---

[478] XAVIER, Alberto. *Do procedimento administrativo*. São Paulo: J. Bushatsky, 1976. p. 18-19 e 27. SUNDFELD, Carlos Ari. A importância do procedimento administrativo. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 20, n. 84, p. 64-74, out./dez. 1987. p. 66-71. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Procedimento administrativo. *In*: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Coord.). *Direito Administrativo na Constituição de 1988.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 24-28. MEDAUAR, Odete. *A processualidade no Direito Administrativo.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 28. MARTINS, Ricardo Marcondes. *Estudos de Direito Administrativo neoconstitucional.* São Paulo: Malheiros, 2015. p. 291-292.

[479] A propósito, **José dos Santos Carvalho Filho** ensina que os processos administrativos litigiosos são aqueles que envolvem *"um conflito de interesses entre o Estado e o administrado"*; e acrescenta: *"a presença do conflito de interesses vai exigir que, nesse tipo de processo administrativo, haja maior rigidez quanto à observância de alguns princípios, como o do contraditório, da ampla defesa, da produção probatória etc."* (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 853-854).

Não fosse o bastante, o dever jurídico de instaurar um processo administrativo para a reversão de bens decorre de todas as leis gerais e setoriais sobre concessão de serviço público. De fato, é o que extraímos, dentre outras:

(i) **Legislação geral:** da Lei 8.987/95, a qual estabelece, em seu art. 35, § 2.º, que, *"*[e]*xtinta a concessão, haverá a imediata assunção do serviço pelo Poder Concedente, procedendo-se aos levantamentos, avaliações e liquidações necessários"*; e

(ii) **Legislação setorial:** da Resolução Anatel 744/21, a qual dispõe, em seu art. 27, par. ún., que, *"*[a]*o final da concessão ou permissão, a Anatel ou a empresa que sucederá a Prestadora procederá à avaliação dos Bens Reversíveis, podendo recusar a reversão daqueles que considere não essenciais para assegurar a continuidade e a atualidade da prestação do STFC em regime público, garantido o direito da Prestadora ao contraditório, inclusive por meio da elaboração e apresentação, às suas expensas, de laudos ou estudos demonstradores da necessidade de reversão"*[480].

Por fim, a doutrina também afirma a importância do processo administrativo no contexto da reversão de bens.

Com efeito, **Flávio Henrique Unes Pereira, Marilda de Paula Silveira e Bruna Rodrigues Colombarolli**[481] ensinam que *"*[a] *reversão deve ser concebida como decorrência*

---

[480] Neste momento, vale relembrar que doutrinadores de escol ensinam que a instauração de processo administrativo é obrigatória, dentre outras hipóteses, precisamente quando a lei o exigir. É o caso de **Sílvio Luís Ferreira da Rocha**, para quem *"*[o] *processo administrativo é obrigatório* [...] *quando a lei ou ato administrativo o previrem"* (ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 279-280). Cf., ainda: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Procedimento administrativo. *In*: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Coord.). *Direito Administrativo na Constituição de 1988.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 39-40.

[481] PEREIRA, Flávio Henrique Unes; SILVEIRA, Marilda de Paula; COLOMBAROLLI, Bruna Rodrigues. A identificação dos bens reversíveis: do ato ao processo administrativo. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 14, n. 165, p. 38-44, nov. 2014. p. 39 e 42-44. Cf., ainda: JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 574. COSTA, Camila Maia Pyramo; PICININ, Juliana de Almeida. Análise de providências pré e pós-extinção de contratos de concessão de serviços públicos. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, ano 6, n. 63, p. 55-60, mar. 2007. p. 56. ROSA, Michele Franco. Considerações sobre a extinção de concessão pela ocorrência da falência. *Revista Zênite: IDAF informativo de direito*, Curitiba, v. 10, n. 113, p. 454-462, dez. 2010. p. 461. SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. A encampação na concessão: procedimento e indenização. *In*: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Coord. Geral); MOTTA, Paulo Roberto Ferreira; CASTRO, Rodrigo

da extinção dos contratos de delegação de serviços públicos, contratualmente prevista, que deve ser implementada à luz das especificidades das situações concretas e em respeito aos direitos fundamentais dos particulares contratados, especialmente o direito de propriedade e da garantia do devido processo administrativo"; e arrematam: *"Indispensável, portanto, a instauração de processo administrativo visando a apontar os bens reversíveis, ao cabo do qual deve ser proferida decisão motivada, passível de amplo controle jurisdicional"*.

18.1 Procedimento (ou rito)

Todo processo administrativo possui um procedimento ou rito. Comumente, o procedimento é conceituado como certa sucessão de atos interligados e direcionados a uma decisão final[482]. Em razão de sua finalidade específica, esses atos podem ser reunidos nas chamadas *"fases do processo administrativo"*, basicamente: a fase de instauração, a fase de instrução e a fase de decisão[483]. Entretanto, não existe um único procedimento, aplicável a todo e qualquer processo administrativo: o rito varia de acordo com o fim do processo. Com efeito, **Alberto Xavier[484]** ensina que, em razão do *"caráter instrumental dos processos* [...] *sua estrutura e modo de ser se adequa, necessariamente, aos fins ou interesses que tem por objetivo realizar"*.

Em nossa pesquisa, verificamos que as leis, regulamentos e contratos de concessão disciplinam, de maneira diferente, mas semelhante, o procedimento do processo de reversão no âmbito das diferentes concessões de serviço público.

Assim sendo, apresentaremos, a título de ilustrativo, as linhas gerais do procedimento para o cálculo da indenização devida em razão da reversão no caso de extinção antecipada das

---

Pironti Aguirre de (Coord.). *Direito Administrativo contemporâneo*: estudos em memória ao Professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 32 e 38.

[482] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15. ed. 3. tirag. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 179. ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 275-276. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro.* 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 818. ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo.* 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 1017. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo.* 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 499-500.

[483] FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo.* 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 424. MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno.* 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 200-201. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 658-659. PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo.* 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 766-767. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo.* 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 239.

[484] XAVIER, Alberto. *Do procedimento administrativo*. São Paulo: J. Bushatsky, 1976. p. 29.

concessões rodoviárias, o qual foi regulado, basicamente, pela Resolução ANTT 5.860/19. São elas:

(i) **Fase de instauração:** no caso de extinção antecipada das concessões rodoviárias, o cálculo da indenização devida em razão da reversão é realizado no próprio processo de extinção da concessão, que pode ser instaurado pelo Poder Concedente, de ofício (Exemplo: no caso de caducidade da concessão) ou a pedido da concessionária do serviço rodoviário (Exemplo: no caso de relicitação da concessão);

(ii) **Fase de instrução:**

a. **Notificação para a apresentação das informações necessárias:** instaurado o processo de extinção antecipada da concessão, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) notificará a concessionária do serviço rodoviário, intimando-a a apresentar, no prazo de *"90 (noventa) dias"* (prorrogável por *"igual período"*, a critério da Agência Reguladora), as *"informações necessárias"* ao cálculo da indenização devida em razão da reversão (Resolução ANTT 5.860/19, art. 3.º, § 3.º);

b. **Apresentação das informações necessárias:** para o cálculo dessa indenização, foi adotado o critério do *"custo histórico"*, com *"taxas* [...] *lineares"* de amortização e de depreciação dos bens reversíveis (Resolução ANTT 5.860/19, art. 4.º, 6.º e 11). Por isso, a concessionária do serviço rodoviário deverá apresentar, basicamente, à ANTT as seguintes informações: **(ba)** a *"descrição de cada bem"* reversível; **(bb)** seu *"valor contábil"*; **(bc)** as *"respectivas notas fiscais ou comprovantes de pagamento"*; e **(bd)** a *"data em que o bem se tornou disponível para uso"* (Resolução ANTT 5.860/19, art. 3.º, I, IV e V e § 2.º; e 6.º);

c. **Verificação das informações necessárias:** durante a instrução, a ANTT ainda poderá, a qualquer momento: **(ca)** realizar *"inspeções"* nos escritórios, instalações e obras da concessionária do serviço rodoviário; **(cb)** examinar todos os *"documentos"* necessários ao cálculo do valor da

indenização devida em razão da reversão; e **(cc)** requerer todas as *"informações"* necessárias ao mesmo fim (Resolução ANTT 5.860/19, art. 13);

d. **Auditoria independente do valor da indenização:** calculado o valor da indenização pela ANTT, este será auditado por *"empresa de verificação independente"* (Resolução ANTT 5.860/19, art. 14); e

e. **Elaboração do relatório do processo:** encerrada a instrução, a área técnica da ANTT elaborará o *"relatório"* do processo, manifestando-se, conclusivamente, sobre toda a matéria relacionada à extinção antecipada da concessão; e, ato contínuo, enviará o processo administrativo para a Diretoria Colegiada da ANTT (Resolução ANTT 5.888/20, art. 50, § 1.º, I);

(iii) **Fase de decisão:** recebido o processo, a Diretoria Colegiada da ANTT decidirá sobre a extinção antecipada da concessão, notadamente sobre a indenização devida à concessionária do serviço rodoviário em razão da reversão (Decreto 4.130/02, art. 13, X).

Por fim, vale dizer que, no caso de relicitação, a ANTT estará obrigada, ao longo da instrução processual, a valer-se dos chamados *"instrumentos de participação e controle social da ação regulatória"*, nomeadamente a *"consulta pública"* (Lei 13.448/17, art. 17, § 1.º, VII; e 18), bem como a submeter-se ao controle externo do Tribunal de Contas da União (Lei 13.448/17, art. 17, § 1.º, VII; e 19).

Apresentado o processo de reversão, alcançamos o objetivo geral desta tese; a saber: determinar, da melhor maneira possível, a maior quantidade possível de características gerais do instituto jurídico da reversão. Assim sendo, podemos passar ao objetivo específico deste trabalho, ou seja, responder à seguinte pergunta: qual é a consequência jurídica do descumprimento, pelo Poder Concedente, do dever de pagar, previamente, à concessionária de serviço público, a indenização devida em razão da reversão, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual?

É o que passamos a fazer.

PARTE 2
CONSEQUÊNCIA JURÍDICA DO DESCUMPRIMENTO, PELO PODER CONCEDENTE, DO DEVER DE PAGAR, PREVIAMENTE, À CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO, A INDENIZAÇÃO DEVIDA EM RAZÃO REVERSÃO, NO CASO DE EXTINÇÃO DA CONCESSÃO POR ADVENTO DO TERMO CONTRATUAL: DOS REQUISITOS PARA A PRORROGAÇÃO AUTOMÁTICA DA CONCESSÃO PARA FINS DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

1 Rememorativo

Nas seções 15.1.1 e 15.1.1.1 acima, vimos que, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, a indenização devida em razão da reversão deve ser paga previamente à extinção da outorga – notadamente no caso de reversão indireta.

Vimos, ainda, que o fundamento normativo desse dever jurídico reside:

(i) em nível constitucional, na CRFB/88, art. 5.º, XXIV; e 182, § 3.º (por analogia), a qual estabelece que a desapropriação por interesse público – que muito se assemelha à reversão, conforme visto na seção 4.2 acima – é realizada mediante *"prévia"* indenização do proprietário; e

(ii) em nível infraconstitucional, nas diversas leis gerais e setoriais sobre concessão de serviço público, as quais deixam claro que, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, a indenização devida à concessionária em razão da reversão deve ser paga previamente à extinção da outorga.

A título ilustrativo, vale citar:

(i) em âmbito geral, a Lei 8.987/95, a qual estabelece, em seu art. 35, § 4.º c.c 36, que, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, o Poder Concedente, *"antecipando-se"* ao fim da outorga, procederá aos levantamentos e avaliações necessários ao cálculo do valor da indenização devida em razão da reversão, pagando-a à concessionária de serviço público no *"termo contratual"*; e

(iv) em âmbito setorial, a Lei 11.445/07, a qual dispõe, em seu art. 42, § 5.º, que *"*[a] *transferência de serviços de um prestador para outro será condicionada, em qualquer hipótese, à indenização dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, facultado ao titular atribuir ao prestador que assumirá o serviço a responsabilidade por seu pagamento"*.

Entretanto, o Poder Concedente pode descumprir o dever de pagar, previamente, a indenização devida à concessionária de serviço público, o que enseja a seguinte pergunta: qual é a consequência jurídica do descumprimento desse dever?

É o que veremos a seguir.

2 *Consequentia juris*

A nosso sentir, a consequência jurídica do descumprimento, pelo Poder Concedente, do dever de pagar, previamente, à concessionária de serviço público, a indenização devida em razão da reversão, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, é a prorrogação automática da concessão, até o pagamento dessa indenização ou a satisfação do crédito da concessionária mediante a exploração do serviço público, o que se verificar primeiro.

De fato, é o que extraímos da interpretação sistemática das diversas normas constitucionais e infraconstitucionais que:

(i) garantem aos usuários a prestação de serviço público adequado[485];

(ii) asseguram às concessionárias de serviço público o prévio pagamento da indenização devida em razão da reversão, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual[486]; e

(iii) autorizam a prorrogação das concessões de serviço público para fins de reequilíbrio econômico-financeiro[487], inclusive de maneira automática[488e489].

Com efeito, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, presume-se que a concessionária esteja prestando serviço público adequado aos usuários – do contrário, ela já deveria ter recebido a sanção de caducidade (Lei 8.987/95, art. 38, I; e Lei

---

485 Cf., dentre outras: **(i)** CRFB/88, art. 175, par. ún., II e IV; **(ii)** Lei 8.987/95, art. 6.º; 7.º, I; e 31, I; **(iii)** Lei 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º; e **(iv)** Lei 13.460/17, art. 4.º e 5.º.

486 Cf., dentre outras: **(i)** CRFB/88, art. 5.º, XXIV; e 182, § 3.º (por analogia); **(ii)** Lei 8.987/95, art. 35, § 4.º c.c 36; e **(iii)** Lei 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º.

487 Cf., dentre outras: **(i)** CRFB/88, art. 37, XXI; e 175, par. ún., I; **(ii)** Lei 8.987/95, art. 9.º, *caput* e §§ 2.º a 4.º; 10; 18, VIII e XIV; 23, IV e XII; 29, V; e 42, §§ 2.º e 3.º; e **(iii)** Lei 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º; 5.º, *caput* e I, IV, IX e § 1.º; e 11.

488 Cf., dentre outras: **(i)** Lei 8.666/93, art. 79, § 5.º c.c 124; e **(ii)** Lei 14.133/21, art. 115, § 5.º c.c 186.

489 A propósito, **Rudolf Stammler** ensina que *"*[l]*a mayor* [leia-se: a premissa maior do raciocínio jurídico] *es, con sus requisitos y sus efectos, un juicio hipotético condensado en las normas del orden jurídico, y cuyo sentido se debe desentrañar por vía de interpretación"* (STAMMLER, Rudolf. *Tratado de Filosofia del Derecho.* Madrid: Reus, [19-?]. p. 444). A partir da condensação das normas jurídicas citadas (ou da interpretação delas), foi que desentranhamos a premissa maior que justifica a consequência jurídica apresentada nesta seção.

11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º)[490]. Por isso, se o Poder Concedente descumprir o dever de pagar, previamente, a indenização devida em razão da reversão, parece-nos que o mais justo, segundo a vontade do nosso sistema jurídico, seja a prorrogação automática da concessão para fins de reequilíbrio econômico-financeiro[491,492,493e494].

---

[490] Poder-se-ia argumentar que nossa premissa não é confirmada pela prática; que, às vezes, a concessionária não está prestando serviço público adequado aos usuários, mas, mesmo assim, ela não recebe a sanção de caducidade. Entretanto, esse argumento não pode ser aceito. Primeiro, porque ele desconsidera que, na concessão de serviço público, o serviço concedido continua sendo público, razão pela qual o Poder Concedente não pode admitir, nem sequer por um instante, sob pena de grave ilegalidade, a prestação de serviço público inadequado aos usuários. E segundo, porquanto ele não leva em conta que nem toda infração da concessionária caracteriza a prestação de serviço público inadequado, mas, apenas, a que atinja a essência do contrato de concessão – justamente a infração que motiva a aplicação da sanção de caducidade, de modo que, se a concessão de serviço público se extingue pelo advento do termo contratual, e não por caducidade, pode-se presumir, sim, que a concessionária prestou serviço público adequado aos usuários.

[491] Note-se que não se trata de um de direito de retenção da concessionária de serviço público para forçar o pagamento da indenização devida em razão da reversão. Explicamos. Na seção 10 acima, vimos que a reversão pressupõe a extinção da concessão de serviço público. A prorrogação afasta esse pressuposto. Com efeito, a prorrogação prolonga o prazo de vigência da concessão de serviço público, evitando sua extinção. Com isso, o dever de transferir os bens reversíveis ao Poder Concedente não surge para a concessionária de serviço público. E, consequentemente, não há que se falar em direito de retenção desta. Assim sendo, discordamos, respeitosamente, do eminente **Eros Roberto Grau**, para quem, se o Poder Concedente não pagar a indenização devida em razão da reversão até o advento do termo contratual, a concessão de serviço público extingue-se normalmente, mas a concessionária tem o direito de retenção dos bens reversíveis, com fundamento na vedação do enriquecimento sem causa (CC, art. 884), enquanto a referida indenização não lhe for paga (GRAU, Eros Roberto. Contrato de concessão: propriedade de bens públicos, encerramento do contrato e o artigo 884 do Código Civil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 261, p. 33-46, set./dez. 2012. p. 42-43).

[492] Note-se, ainda, que a prorrogação automática da concessão segundo os parâmetros temporais apresentados no texto não viola a exigência de que as concessões de serviço público tenham prazo de vigência determinado (CRFB/88, art. 175, par. ún., I; e 223, § 5.º; e Leis 8.987/95, art. 2.º, II e III; 18, I; 23, I; 35, I; e 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º; 5.º; e 11). Isso porque, embora o prazo da prorrogação não esteja previamente determinado, ele é fácil e objetivamente determinável pelo Poder Concedente, em vista das circunstâncias econômicas do caso concreto. Em outras palavras: a prorrogação automática da concessão segundo os parâmetros temporais apresentados no texto não implica a duração indeterminada da relação jurídico-concessória, mas, tão só, sua permanência até que se verifique certo termo final: o pagamento da indenização devida em razão da reversão ou a satisfação do crédito da concessionária mediante a exploração do serviço público, o que se verificar primeiro (No mesmo sentido, cf.: SUNDFELD, Carlos Ari. Direito à indenização prévia na extinção da concessão pelo término do prazo contratual. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo contratual*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 301-303). Em qualquer caso, o Poder Concedente deverá controlar, rigorosamente, a satisfação do crédito da concessionária mediante a exploração do serviço público, para que esta não receba mais do que o que lhe é devido.

[493] Note-se, por fim, que, durante a prorrogação (automática) da concessão de serviço público, a concessionária: **(i)** fará jus naturalmente à recomposição da relação de equivalência inicial entre seus encargos e sua remuneração, no caso de desequilíbrio econômico-financeiro da concessão em seu desfavor – inclusive, mediante nova prorrogação da outorga, se for o caso (CRFB/88, art. 37, XXI; e Leis 8.987/95, art. 9.º, *caput* e § 2.º a 4.º; 10; 18, VIII e XIV; 23, IV e XII; 29, V; e 42, §§ 2.º e 3.º; e 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º; 5.º, *caput* e IV, IX e § 1.º; e 11); e **(ii)** deverá captar os recursos financeiros necessários à prestação do serviço público, bem como contratar os seguros e prestar as garantias exigidos pelo edital de licitação e/ou contrato de concessão (Lei 8.987/95, art. 2.º, II e III; 18, XV; 23, V e par. ún., II; e 31, VII e VIII; e Lei 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º; 5.º, *caput* e VIII; e 11).

[494] Neste momento, cabe a pergunta: a publicação de edital de licitação prevendo a reversão indireta (com o respectivo pagamento da indenização devida em razão da reversão pela nova concessionária de serviço público) possibilita a extinção da concessão de serviço público no termo final de seu prazo de vigência, sem o prévio pagamento da indenização devida em razão da reversão? A nosso sentir, não. Porque tal medida (leia-se: a mera publicação do instrumento convocatório prevendo a reversão indireta) não é suficiente para garantir o direito fundamental de propriedade da concessionária de serviço público (CRFB/88, art. 5.º, *caput*

Neste momento, vale a pena fazer uma brevíssima digressão para vermos as espécies de prorrogação das concessões de serviço público, notadamente a prorrogação para fins de reequilíbrio econômico-financeiro.

2.1 Brevíssimo digresso

Em nível constitucional, o fundamento normativo do instituto jurídico da prorrogação das concessões de serviço público reside na CRFB/88, art. 175, par. ún., I, a qual estabelece que a lei disporá, dentre outras matérias, sobre a *"prorrogação"* dos contratos de concessão.

No exercício da competência legislativa acima, foram editadas várias leis ordinárias (gerais e setoriais) disciplinando a prorrogação das concessões de serviço público. Exemplo:

(i) Leis gerais:

a. a Lei 8.987/95, art. 18, XIV; 23, XII; e 42, §§ 2.º e 3.º; e

b. a Lei 11.079/04, art. 3.º, *caput* e § 1.º; 5.º, *caput* e I; e 11;

(ii) Leis setoriais:

a. Setor Elétrico: a Lei 12.783/13, art. 1.º a 16; 21, III; e 26;

b. Setor Portuário: a Lei 12.815/13, art. 57, 62, 66 e 67; e

c. Setores Rodoviário e Ferroviário: a Lei 13.448/17, art. 1.º a 11; 22; 24 a 27; 30; e 32.

---

e XXII). Em primeiro lugar, porque a licitação pública pode ser revogada ou anulada antes do pagamento da indenização e após a extinção da concessão (Lei 8.666/93, art. 59 c.c 124; e Lei 14.133/21, art. 71, II e III c.c 186). Em segundo lugar, porque podem não acorrer interessados à licitação pública (licitação deserta). E, em terceiro lugar, porque, extinta a antiga concessão de serviço público, e constituída a nova, a nova concessionária pode simplesmente deixar de pagar a indenização devida em razão a reversão. Em todas essas hipóteses, a antiga concessionária de serviço público seria gravemente prejudicada, pois ela perderia seus bens sem o prévio pagamento da indenização que lhe é devida, o que não pode ser admitido.

A interpretação sistemática das diversas leis gerais e setoriais sobre a matéria permite-nos concluir que a prorrogação das concessões de serviço público – ou seja, o prolongamento de seu prazo de vigência – pode ser classificada, basicamente, em três espécies; a saber:

(i) a prorrogação por emergência;

(ii) a prorrogação por interesse público; e

(iii) a prorrogação por reequilíbrio.

A prorrogação por emergência visa a garantir a continuidade do serviço público. Ela é realizada quando, próximo ao final da concessão, o Poder Concedente verifica que não tem condições de prestar, diretamente, o serviço público nem tempo suficiente para realizar a licitação pública para nova outorga da atividade. Nesse caso, a concessão é prorrogada pelo prazo necessário para o Poder Concedente preparar-se para prestar, diretamente, o serviço público ou realizar a licitação pública para nova outorga da atividade – em regra, de seis a vinte e quatro meses[495].

Essa espécie de prorrogação está prevista, dentre outras, na Lei 13.448/17, a qual estabelece, em seu art. 32, que, se houver *"estudo ou licitação em andamento"*, e se não houver *"tempo hábil para que o vencedor do certame assuma o objeto do contrato"*, o Poder Concedente poderá *"estender o prazo do contrato* [de concessão rodoviária ou ferroviária], *justificadamente, por até vinte e quatro meses, a fim de que não haja descontinuidade na prestação do serviço"*.

[495] MORAES, Antão de. Serviço telefônico, expiração do prazo da concessão, fixação, fiscalização e revisão de tarifas, taxa de expansão do serviço. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 49, p. 445-464, jul./set. 1957. p. 447-457. DALLARI, Adilson Abreu. Transporte coletivo: concessão de serviço público: impossibilidade de prorrogação. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 88, p. 79-88, out./dez. 1988. p. 83-84 e 87-88. CÂMARA, Jacintho Arruda. O prazo nos contratos públicos. *In*: PIETRO, Maria Sylvia Zanella di (Coord.). *Tratado de Direito Administrativo*: licitação e contratos administrativos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. v. 6, p. 347. MELLO, Rafael Munhoz de. Prorrogação de concessão de serviço público. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, v. 12, n. 46, p. 207-222, abr./jun. 2014. p. 212-213 e 218. NASCIMENTO, Carlos Fernando do. *A prorrogação de contratos de concessão de infraestruturas de transporte terrestre em uma visão luso-brasileira*. 2017. Artigo científico apresentado como requisito para aprovação na Disciplina Direito Administrativo (Mestrado em Direito e Ciência Jurídica). Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa. 2017. p. 18 e 56-57.

A prorrogação por interesse público visa a promover a prestação adequada do serviço público. Ela é realizada por razões de mera conveniência e oportunidade das partes, desde que os pressupostos de validade da medida estejam presentes[496], e a concessionária aceite determinadas condições (ou contrapartidas) propostas pelo Poder Concedente, caracterizadoras da vantagem da prorrogação *vis-à-vis* as alternativas da prestação direta do serviço público e da realização de licitação pública para nova outorga da atividade[497]. Nesse caso, a concessão é prorrogada pelo prazo previsto em lei ou, subsidiariamente, no próprio contrato de concessão[498].

Essa espécie de prorrogação está prevista, dentre outras, na Lei 9.472/97, a qual dispõe, em seu art. 99, que o prazo de vigência das concessões de telecomunicações será, no *"máximo"*, de *"20 (vinte) anos"*, podendo ser prorrogado *"por iguais períodos"*, desde que a concessionária *"tenha cumprido as condições da concessão"* e aceite os *"condicionamentos"* propostos pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) em vista das circunstâncias vigentes à época – dentre outros, o *"pagamento"* pelo prolongamento da outorga do *"direito de exploração do serviço"*[499].

---

[496] Exemplo: **(i)** previsão no edital de licitação; **(ii)** fiel cumprimento do contrato pela concessionária; e **(iii)** vantajosidade da medida.

[497] Exemplo: **(i)** pagamento pela prorrogação da outorga; **(ii)** realização de novos investimentos na concessão; e **(iii)** extinção da exclusividade da outorga.

[498] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Consulta da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias – ABCR. *In*: CARVALHO, André Castro (Org.). *Contratos de concessão de rodovias*: artigos, decisões e pareceres jurídicos. São Paulo: MP, 2009. p. 57. MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação, adjudicação, anulação. *In*: MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de Direito Público.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981. v. 3, p. 47-48. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Concessões*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 167-171. GARCIA, Flavio Amaral. As parcerias público-privadas: prazo e prorrogação. *In*: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). *Parcerias público-privadas*: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 579-608. CANTO, Mariana Dall'Agnol; GUZELA, Rafaella Peçanha. Prorrogações contratuais em contratos de concessão. *In*: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). *Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno*: a lógica das concessões e parcerias público-privadas. 1. ed. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017. passim.

[499] Segundo o momento em que é realizada, a prorrogação por interesse público pode ser classificada em: **(i)** prorrogação comum; e **(ii)** prorrogação antecipada. Prorrogação comum é aquela realizada ao final da concessão; prorrogação antecipada, a levada a cabo antes do final da concessão, respeitado, porém, o limite máximo de antecipação previsto em lei ou, subsidiariamente, no próprio ato de outorga. A primeira subespécie de prorrogação por interesse público está prevista, dentre outras, na Lei 13.448/17, a qual estabelece, em seu art. 4.º, I, que a prorrogação comum dos contratos de concessão rodoviária e ferroviária é aquela realizada ao *"término da vigência do ajuste"*. Por sua vez, a segunda subespécie está prevista, dentre outras, na Lei 12.783/13, que dispõe, em seu art. 12, que o Poder Concedente poderá *"antecipar os efeitos da prorrogação"* das concessões de energia elétrica, respeitado o limite máximo de antecipação de *"até 60 (sessenta) meses do advento do termo contratual"* (Cf., dentre outros: CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. v. 8, p. 4111. TÁCITO, Caio. Concessão de energia elétrica, consórcio, parceria. *In*: TÁCITO, Caio. *Temas de Direito Público*: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. v. 2, p. 1291-1292. FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Porto, arrendamento, cessão e prorrogação do contrato. *Revista Trimestral de Direito*

E a prorrogação por reequilíbrio visa a recompor a relação inicial entre os encargos e a remuneração da concessionária de serviço público, sem a elevação do valor das tarifas, a redução das obrigações da concessionária e/ou o comprometimento de recursos públicos. Ela é realizada em caso de desequilíbrio econômico-financeiro da concessão, causado pela concretização de risco compreendido no conceito de álea extraordinária (administrativa ou econômica), atribuído, contratualmente, ao Poder Concedente – nomeadamente, a alteração unilateral do contrato, o fato do príncipe, o fato da Administração, as sujeições imprevistas e o caso fortuito ou força maior. Nesse caso, a concessão é prorrogada pelo prazo necessário à integral recomposição do equilíbrio econômico-financeiro inicial da outorga.

Essa espécie de prorrogação está prevista, dentre outros:

(i) no Decreto 7.624/11, o qual estabelece, em seus art. 6.º e 18, II, que o prazo das concessões aeroportuárias será definido pelo Poder Concedente, *"podendo ser prorrogado uma única vez, por até cinco anos, para fins de reequilíbrio econômico-financeiro decorrente da efetivação de riscos não assumidos pela concessionária no contrato"*;

(ii) na Resolução Antaq n.º 3.220, de 8 de janeiro de 2014, a qual dispõe, em seu art. 14, III, que a *"recomposição do equilíbrio econômico-financeiro"* dos contratos de arrendamento portuário poderá ser realizada por meio da *"extensão ou redução do prazo de vigência do contrato"*; e

(iii) na Lei federal n.º 13.360, de 17 de novembro de 2016, a qual prevê, em seu art. 19, que, havendo *"atraso no início da operação"* de instalação de transmissão de energia elétrica, decorrente de *"circunstâncias caracterizadas pela ANEEL como excludentes de responsabilidade"*, o prazo da concessão *"será recomposto pela ANEEL por meio da extensão da outorga pelo mesmo período do excludente de responsabilidade"*.

Público, São Paulo, ano 10, n. 26, p. 144-152, 1999. p. 145 e 151. FREITAS, Rafael Véras de. As prorrogações e a relicitação previstas na Lei n. 13.448/2017: [...]. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, v. 17, n. 59, p. 175-199, jul./set. 2017. p. 179-181. GUIMARÃES, Bernardo Strobel; GAGGIANO, Heloísa Conrado. O que mudou no direito das concessões com a aprovação da MP n. 752: [...]. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, v. 15, n. 58, p. 9- 22, abr./jun. 2017. p. 12).

A propósito, vale ressaltar que a jurisprudência já reconheceu a legitimidade da prorrogação por reequilíbrio.

Com efeito, no julgamento da ADI 5.991-MC/DF[500], o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal afirmou que a *"prorrogação por reequilíbrio"* não se confunde com as outras modalidades de prorrogação das concessões de serviço público – nomeadamente a *"prorrogação emergencial"* e a *"prorrogação por interesse público"*, podendo ser conceituada como aquela em que *"o prazo contratual é ampliado para garantir a recomposição da relação entre tarifa e encargos da concessão"*.

E, no julgamento do TC 021.919/2015-1[501], que respondeu à consulta formulada pelo Ministro-Chefe da (extinta) Secretaria de Portos da Presidência da República, suscitando dúvida sobre a aplicação do instituto da prorrogação por reequilíbrio, o Plenário do Tribunal de Contas da União asseverou que a *"recomposição econômico-financeira dos contratos de arrendamento portuário poderá ser implementada, justificadamente, por meio de alargamento do prazo contratual"*.

Por sua vez, a doutrina também admite a prorrogação por reequilíbrio das concessões de serviço público.

De fato, **Diogenes Gasparini[502]** ensina que, *"*[e]*m algumas situações, mesmo sem as previsões editalícias e contratuais, a prorrogação será legítima, como ocorre, quando, dentro do prazo estabelecido, não se completou a amortização dos bens reversíveis"*; e continua: *"Aqui, se a Administração concedente não indenizar o concessionário por esse valor faltante, deve, por certo, prorrogar o contrato de concessão de serviço público existente"*; e ainda diz: *"A prorrogação, neste caso, há de ser por tempo suficiente a que essa amortização aconteça por completo"*.

---

[500] STF, ADI 5.991-MC/DF, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Ministra Cármen Lúcia, j. 20/02/2020.

[501] TCU, TC 021.919/2015-1, Acórdão 774/16, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro Walton Alencar Rodrigues, j. 06/04/2016.

[502] GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 420. Cf., ainda: AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Concessão de serviço público*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 89. GRAU, Eros Roberto. Contrato de concessão: propriedade de bens públicos, encerramento do contrato e o artigo 884 do Código Civil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 261, p. 33-46, set./dez. 2012. p. 42. ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 550. SUNDFELD, Carlos Ari. Concessão de rodovia federal delegada a Estado e a responsabilidade da União pela indenização à concessionária. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo contratual.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 358.

Ademais, parcela significativa da doutrina também admite a prorrogação automática da concessão de serviço público, notadamente para fins de reequilíbrio econômico-financeiro da outorga.

Com efeito, **José Cretella Júnior**[503] ensina que *"o instituto da concessão de serviço público se nos revela com os seguintes traços típicos, inconfundíveis:* [...] *c) a incumbência é feita por tempo determinado, que pode ser automaticamente prorrogado"*.

Entretanto, é preciso dizer que esse posicionamento não é pacífico na doutrina.

De fato, alguns autores entendem que a prorrogação automática é incompatível com os princípios da motivação e da publicidade dos atos administrativos. Dentre outros, é o caso de **Flavio Amaral Garcia**[504], para quem *"parece incompatível cogitar, nas parcerias público-*

---

503 CRETELLA JÚNIOR, José. Direito à prorrogação automática de contrato de concessão. *In*: CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito Administrativo perante os tribunais*. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 1994. v. 1, cap. 21, p. 270-271. Idem. Direito da concessionária à continuação do desempenho do serviço público. *In*: CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito Administrativo perante os tribunais.* Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1996, v. 2, cap. 9, p. 177. Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Aspectos jurídico-administrativos da concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 26, p. 1-18, out./dez. 1951. p. 5-6. MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*. 4. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 277. RUSSOMANO, Rosah; LIMA, Nailê R. de Mendonça. Lições de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: J. Konfino, 1972. p. 281. MEIRELLES, Hely Lopes. Concessão de serviço público: prorrogação automática do contrato. *In*: MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984. v. 8, p. 205 e 207. WALD, Arnoldo. Da necessidade legal e econômica de prefixação das condições da prorrogação do prazo das concessões do serviço móvel celular. *In*: WALD Arnoldo. *Pareceres*: direito das concessões. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2004. v. 3, cap. 14, p. 187. Idem. Prorrogação de contrato de arrendamento de mina, quando há previsão contratual de prorrogação automática. *In*: WALD, Arnoldo. *Pareceres*: direito das concessões. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2004. v. 3, cap. 15, p. 207; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Na França:** WALINE, Marcel. *Droit Administratif*. 8. éd. Paris: Sirey, 1958. p. 587. LAUBADÈRE, André de; MODERNE, Franck; DEVOLVÉ, Pierre. *Traité des contrats administratif*. Paris: LGDJ, 1983. v. 2, p. 635-636 e 686. RICHER, Laurent. *Les contrats administratifs*. Paris: Dalloz, 1991. p. 96-97. RICHER, Laurent; LICHÈRE, François. *Droit des contrats administratifs*. 10. éd. Paris: LGDJ, 2016. p. 248; **(b) Na Itália:** ZANOBINI, Guido. *Curso de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Arayú, 1954. v. 1, p. 382-384. BARDUSCO, Aldo. *La struttura dei contratti delle pubbliche amministrazioni*: atti amministrativi e negozio di Diritto Privato. Milão: Giuffrè, 1974. p. 216-220. GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto Amministrativo*, 3. ed. Milão: Giuffrè, 1993. v. 2, p. 284; **(c) Na Espanha:** PALASÍ, José Luis Villar. Concesiones administrativas. *In*: MASCAREÑAS, Carlos-E. *Nueva enciclopedia jurídica.* Barcelona: F. Seix, 1952. t. 4, p. 741. ALBI, Fernando. *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales.* Madrid: Aguilar, 1960. p. 643 e 645. RODRIGUEZ-ARANA, Jaime F. *La prórroga en los contratos administrativos*: concepto, funciones y régimen en los contratos de obras y en los de gestión de servicios públicos. Madrid: Montecorvo, 1988. p. 44-45, 51-52, 129, 139 e 143-144; e **(d) Em Portugal:** GONÇALVES, Pedro. *A concessão de serviços públicos*: [...]. Coimbra: Almedina, 1999. p. 328. AMORIM, João Pacheco de. O princípio da temporalidade dos contratos públicos: [...]. *In*: GONÇALVES, Pedro Costa (Org.). *Estudos de contratação pública*. Coimbra: Coimbra, 2013. v. 4, p. 30-45.

504 GARCIA, Flavio Amaral. As parcerias público-privadas: prazo e prorrogação. *In*: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). *Parcerias público-privadas*: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 603. Idem. *Licitações e contratos administrativos*:

privadas, o cabimento da prorrogação tática", tendo em vista que *"*[o] *déficit de transparência e fundamentação que a extensão silenciosa do prazo contratual acarretaria, aliado à ilegítima limitação do exercício de controle externo, torna a prorrogação tácita inconciliável com projetos estruturantes do interesse público"*.

Sem desprestigiar, de modo algum, tão eminentes administrativistas, nós discordamos, respeitosamente, de seu entendimento.

A nosso sentir, a prorrogação automática não pode ser admitida no caso de prorrogação por interesse público, mas pode sê-lo nos de prorrogação por emergência e por reequilíbrio – nesta última hipótese, especialmente no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, quando houver investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados completamente ao final da outorga. É que:

(i) a prorrogação por interesse público é uma faculdade do Poder Concedente, fundando-se em um juízo de conveniência e oportunidade deste, que deve demonstrar, objetivamente, a vantajosidade da medida *vis-à-vis* as alternativas da prestação direta do serviço público e da realização de licitação pública para nova outorga da atividade. Por isso, ela não pode ter lugar pela simples continuação da execução do contrato de concessão de serviço público após o advento do termo final de seu prazo de vigência; mas

(ii) a prorrogação por emergência e a prorrogação por reequilíbrio são expressões de um dever do Poder Concedente (respectivamente, os deveres de garantir a

---

casos polêmicos. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 421-422. Cf., ainda: **(i) Na doutrina nacional:** DALLARI, Adilson Abreu. Transporte coletivo: concessão de serviço público: impossibilidade de prorrogação. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 88, p. 79-88, out./dez. 1988. p. 87. SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo contratual.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 406. MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das concessões de serviço público*: inteligência da Lei 8.987/1995 (Parte Geral). São Paulo: Malheiros, 2010. p. 132. FREITAS, Rafael Véras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho. O prazo como elemento da economia contratual das concessões: as espécies de "prorrogação". *In*: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). *Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno*: a lógica das concessões e parcerias público-privadas. 1. ed. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 293; e **(ii) Na doutrina estrangeira: (a) Em Portugal:** TORGAL, Lino. Prorrogação do prazo de concessões de obras e de serviços públicos. *Revista de Contratos Públicos*, Coimbra, n. 1, p. 219-263, jan./abr. 2011. p. 242; e **(b) Na Argentina:** BIELSA. Rafael. *Derecho Administrativo.* 6. ed. Buenos Aires: La Ley, 1964. t. 2, p. 311. MARIENHOFF, Miguel Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1970. t. 3-B, p. 628. ESCOLA, Héctor Jorge. *Tratado integral de los contratos administrativos*: parte general. Buenos Aires: Depalma, 1977. v. 1, p. 476. Ibidem. v. 2, p. 141 e 143-144. BERÇAITZ, Miguel Ángel. *Teoría general de los contratos administrativos.* 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1980. p. 478.

> continuidade do serviço público e de manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos), sendo realizadas diante de situações excepcionais, imprevisíveis no momento da celebração do ajuste (respectivamente, a proximidade do término do contrato de concessão, sem que o Poder Concedente tenha condições de prestar, diretamente, o serviço público nem tempo suficiente para concluir o processo de licitação para contratação de nova concessionária; e o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão causado pela concretização de risco compreendido no conceito de álea extraordinária). Eis a razão pela qual elas se compadecem com a ideia da prorrogação automática da concessão.

Afinal de contas, do mesmo modo que não é razoável exigir a prévia celebração de termo aditivo de prorrogação para que, em uma situação de emergência pública, a concessionária continue obrigada a prestar o serviço público após o advento do termo contratual, não é razoável exigi-lo, em uma situação de desequilíbrio econômico-financeiro, para impedir o Poder Concedente de apropriar-se dos bens privados reversíveis sem o pagamento da indenização devida em razão da reversão[505].

Nada obstante, reconhecemos que a prorrogação expressa é a regra e a prorrogação tácita, a exceção, de modo que o melhor é o Poder Concedente e a concessionária de serviço público formalizarem, tempestivamente, a prorrogação por reequilíbrio da concessão de serviço público.

Em suma: como afirmamos na seção 2 acima, no caso de descumprimento do dever de pagar, previamente, a indenização devida em razão da reversão, a concessionária de serviço público tem direito à prorrogação automática da respectiva concessão, para fins de reequilíbrio econômico-financeiro.

Feito o digresso, retomemos o rumo principal para depurar a conclusão de que, no caso de não pagamento de indenização prévia, a concessionária de serviço público tem direito à prorrogação da concessão.

---

[505] Neste momento, vale lembrar a lição segura de **Gaston Jèze**, para quem *"*[l]*e contrat de concession est essentiellement un contrat de bonne foi"* (JÈZE, Gaston. La concession de service public. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, Paris, v. 32, n. 42, p. 529-602, 1925. p. 560).

3 Depurativo

A tese defendida neste trabalho é que, para ocorrer a prorrogação automática da concessão de serviço público, é necessário que:

(i) o Poder Concedente não tenha pagado a indenização devida em razão da reversão até o termo final do contrato de concessão – pelo menos, o valor incontroverso entre as partes[506e507]; e

(ii) a concessionária de serviço público tenha agido de maneira diligente em relação à reversão – afinal, diz o brocardo: o Direito não socorre aos que dormem (*Dormientibus non succurrit jus*).

Mas quando isso se verifica – isto é, a diligência da concessionaria de serviço público? A nosso sentir, quando a concessionária houver agido de maneira proativa em relação à instauração e à instrução do processo de reversão. Explicamos.

O processo de reversão deve ser instaurado de ofício pelo Poder Concedente; e, devido à sua complexidade, o Poder Concedente deve instaurá-lo com boa antecedência em relação ao fim da concessão. De fato, é o que extraímos da Lei 8.987/95, a qual estabelece, em seu art. 35, § 4.º, que, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, o Poder Concedente, *"antecipando-se"* ao fim da outorga, *"procederá"* aos levantamentos e às avaliações necessárias.

Nada obstante, o Poder Concedente pode descumprir o dever jurídico acima.

---

[506] Nos casos de extinção da concessão por advento do termo contratual, o prévio pagamento da indenização devida em razão da reversão não é, a rigor, um pressuposto para a extinção da outorga (que termina em decorrência de um fato administrativo), mas, sim, para a aquisição da propriedade dos bens privados reversíveis pelo Poder Concedente ou pela nova concessionária de serviço público. Nada obstante, como o sistema jurídico exige que esse pagamento seja realizado previamente à extinção da concessão, para melhor garantia do direito de propriedade da antiga concessionária de serviço público, o prévio pagamento da indenização devida em razão da reversão acaba funcionando, na prática, como um pressuposto para a extinção da outorga e, por conseguinte, para a reversão de bens.

[507] Na seção 4.2 acima, vimos que, diferentemente da desapropriação, na qual o valor da indenização é fixado pelo Poder Judiciário, no caso de desacordo entre desapropriante e desapropriado (sistema judicial, baseado no livre convencimento do juiz), na reversão, esse valor é fixado pela própria Administração Pública (sistema administrativo) – sem prejuízo do ulterior controle jurisdicional sobre o *quantum* fixado. Nesse sentido, entendemos por valor incontroverso entre as partes aquele fixado pelo Poder Concedente no processo de reversão (leia-se: reconhecido por ele como devido à concessionária de serviço público).

Nesse caso, a concessionária de serviço público, para caracterizar sua diligência em relação à reversão, deve requerer, oportunamente, a instauração do processo de reversão (Lei 9.784/99, art. 5.º).

Neste momento, devemos ressaltar que as leis gerais e setoriais sobre concessão de serviços públicos não estabelecem o prazo para o Poder Concedente instaurar o processo de reversão – e, por conseguinte, para a concessionária requerer a instauração desse processo administrativo no caso de inação do Poder Concedente. Entretanto, um bom indicativo desse marco temporal é dado pelas regras jurídicas que estabelecem o prazo para a concessionária de serviço público pedir a prorrogação por interesse público da respectiva concessão. Exemplo:

(i) a Lei 9.074/95, art. 4.º, § 4.º, estabelece que o pedido de prorrogação das concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica a que se refere deverá ser formulado *"até trinta e seis meses anteriores à data final do respectivo contrato"*;

(ii) a Lei 9.472/97, art. 99, dispõe que o pedido de prorrogação das concessões de telecomunicações deverá ser apresentado *"pelo menos, 30 (trinta) meses antes de sua expiração"*; e

(iii) a Lei 12.783/13, art. 5.º, § 1.º, prevê que o pedido de prorrogação das concessões de geração de energia termelétrica deverá ser protocolado *"com antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) meses do termo final do respectivo contrato de concessão"*.

Com efeito, os temas da prorrogação e da reversão se entrelaçam um ao outro, devendo, pois, ser analisados simultaneamente[508].

---

[508] A propósito, **Eurico de Andrade Azevedo e Maria Lúcia Mazzei de Alencar** deixam claro esse entrelaçamento ao ensinarem, tratando especificamente da reversão de bens no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, o seguinte: *"A concessão admite prorrogação do prazo, que deve ter sido prevista no edital e no contrato (art. 23, XII). Em regra, essa prorrogação é examinada e decidida no último ano do prazo, a fim de propiciar às partes tempo necessário para os novos compromissos. Nesse mesmo prazo, devem ser feitos os levantamentos acima* [ou seja, os levantamentos e avaliações dos bens reversíveis], *não se justificando maiores delongas"* (AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei de. *Concessão de serviços públicos*: [...]. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 135).

Continuando. Instaurado o processo de reversão, inicia-se a fase de instrução, na qual devem ser produzidas todas as provas necessárias à determinação do valor da indenização devida em razão da reversão.

Nessa fase processual, a concessionária de serviço público, para caracterizar sua diligência em relação à reversão, deve apresentar todos os dados e prestar todos os esclarecimentos que lhe forem solicitados pelo Poder Concedente, no prazo fixado em lei, regulamento ou contrato – aliás, dever jurídico previsto, expressamente, na Lei 9.784/99, art. 4.º, IV; e 39.

Em síntese: para ter direito à prorrogação automática da concessão, a concessionária de serviço público precisa agir de modo diligente em relação à reversão, o que resta caracterizado, se ela agir de modo proativo em relação à instauração e à instrução do processo de reversão, na maneira vista acima.

Depurada a conclusão de que, no caso de não pagamento prévio da indenização devida em razão da reversão, a concessionária de serviço público tem direito à prorrogação automática da concessão, vejamos, agora, o posicionamento jurisprudencial sobre a matéria.

4 Posicionamento jurisprudencial

A questão da prorrogação da concessão de serviço público no caso de não pagamento prévio da indenização devida em razão reversão já foi submetida, tanto ao Supremo Tribunal Federal, quanto ao Superior Tribunal de Justiça e ao Tribunal de Contas da União.

Vejamos como esses Tribunais se posicionaram sobre a matéria.

4.1 Posicionamento do Supremo Tribunal Federal

Em geral, o Supremo Tribunal Federal não analisa a questão da prorrogação da concessão de serviço público no caso de não pagamento prévio da indenização devida em razão reversão, argumentando, ora que tal questão não tem natureza constitucional, de modo que a ofensa à Constituição da República, se existente, seria meramente reflexa ou indireta, ora que ela demandaria o exame da legislação infraconstitucional, de cláusulas contratuais e/ou do conjunto fático-probatório dos autos, o que é vedado em sede de recurso extraordinário (Súmulas STF n.º 279 e 454)[509].

Entretanto, nem sempre foi assim.

Com efeito, no julgamento da STA 26/PE, que tratou da reversão dos bens da concessionária de saneamento básico do Município de Petrolina/PE, a Presidência do Supremo Tribunal Federal, primeiro, relatou que: **(i)** o Estado de Pernambuco e a Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) requereram a suspensão do acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco que determinara que a concessionária de serviço público transferisse ao Município de Petrolina, no prazo de 15 (quinze) dias, o serviço de saneamento básico – com todos os bens vinculados à sua prestação, tendo em vista a extinção do contrato de concessão celebrado entre as partes; e **(ii)** nas razões recursais, os requerentes alegaram, em síntese, que a decisão impugnada causava: **(a)** grave lesão à saúde pública, já que o Município de Petrolina não tinha capacidade técnica (*know how*, estrutura e pessoal) para

[509] Cf., dentre outras: STF, Rcl 34.130/SC, Órgão Julgador: Presidência, Relator(a): Ministro Dias Toffoli, j. 16/05/2019. RE 1.239.474/SC, Relator(a): Ministra Cármen Lúcia, j. 22/10/2019. ARE 1.048.802/SP, Relator(a): Ministro Gilmar Mendes, j. 29/05/2017. RE 934.390/SC, Relator(a): Ministro Luiz Fux, j. 16/12/2015. SL 698/SP, Órgão Julgador: Presidência, Relator(a): Ministro Joaquim Barbosa, j. 16/05/2013. SL 155/SC, Órgão Julgador: Presidência, Relator(a): Ministra Ellen Gracie, j. 03/05/2007.

prestar, diretamente, o serviço de saneamento básico, havendo, mesmo, risco de descontinuidade do serviço público; e **(b)** grave lesão à economia pública, porquanto o Município de Petrolina não tinha capacidade financeira para pagar a indenização devida em razão da reversão, o que causaria prejuízo de mais de R$ 30 (trinta) milhões à Compesa, da qual o Estado de Pernambuco era acionista. E, em seguida, a Presidência da Suprema Corte deferiu o pedido de suspensão, sob o argumento de que a decisão impugnada causava mesmo grave lesão à saúde e à economia públicas, haja vista a *"incapacidade"* do Município de Petrolina *"para, imediatamente e em tempo tão exíguo, prestar os serviços de esgotamento sanitário e fornecimento de água potável à população"*, bem assim para *"honrar com os pagamentos das parcelas indenizatórias dos ativos e bens reversíveis".* Eis o trecho principal da decisão do Ministro Nelson Jobim; *verbis*:

> Os requerentes demonstram que a decisão antecipatória da tutela causa grave lesão à ordem e à saúde públicas no ponto em que determina a imediata transferência dos serviços de esgotamento e fornecimento de água potável ao MUNICÍPIO DE PETROLINA, sem que este disponha de infra-estrutura e pessoal qualificado para fornecimento regular dos referidos serviços.
>
> Ressalto ainda que a pretensão dos requerentes, se atendida, não trará prejuízos ao Município, pois a COMPESA, como já o faz há quase trinta anos, continuará prestando serviços à população, até que se resolva a lide.
>
> [...]
>
> Por outro lado, constato, presentemente, em face da documentação trazida pelo Agravante, que **a garantia dada pelo Agravado para o pagamento da indenização pelos bens reversíveis e ativos da COMPESA em razão da rescisão contratual, ou seja, a retenção por parte do Estado de Pernambuco do repasse de ICMS ao Município ... não são suficientes, caracterizando, deste modo perigo de dano inverso**" (fls. 59/60)
>
> Ante o exposto, presentes os pressupostos necessários, defiro a suspensão da tutela antecipada[510]. (grifo nosso)

Na prática, a decisão judicial acima implicou na prorrogação da concessão de serviço público até o pagamento da indenização devida à concessionária em razão da reversão, tal como sustentamos.

Assim sendo, nossa única crítica a ela é que a diligência da concessionária de serviço público em relação à reversão, tal como vimos na seção 3 acima, não foi levada em consideração pela Suprema Corte para o deferimento do pedido de suspensão.

---

[510] STF, STA 26/PE, Órgão Julgador: Presidência, Relator(a): Ministro Nelson Jobim, j. 09/11/2004.

4.2 Posicionamento do Superior Tribunal de Justiça

O Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência pacífica no sentido de que:

(i) a extinção da concessão por advento do termo contratual não está condicionada ao pagamento prévio da indenização devida em razão da reversão – e, consequentemente, de que o não pagamento prévio dessa indenização não implica a prorrogação automática da concessão;

(ii) extinta a concessão, o Poder Concedente deve assumir, imediatamente, a prestação do serviço público, podendo ocupar/utilizar todos os bens reversíveis necessários para tanto; e

(iii) a eventual indenização devida em razão da reversão deve ser cobrada nas vias ordinárias, mais precisamente mediante ação indenizatória e execução por precatório.

A título de exemplo, vale citar o julgamento da MC 21.190/RS, que tratou da reversão dos bens de concessionária do serviço público rodoviário, no qual a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, primeiro, relatou que: **(i)** a Convias S/A Concessionária de Rodovias (Convias) ajuizou medida cautelar, com pedido liminar, para atribuir efeito suspensivo ao recurso especial – então, ainda não submetido a juízo de admissibilidade – interposto pela concessionária contra o acórdão do Tribunal Regional Federal da 4.ª Região que decidira que, *"*[n]*ão obstante a alegação da existência de eventual montante indenizável, resultado de desequilíbrio econômico-financeiro ocorrido durante a vigência do contrato, ou da reversão de bens ao seu final, não está autorizada a prorrogação informal do contrato, eis que fica ressalvado à concessionária postular o que entender de direito nas vias ordinárias"*; e ainda acrescentara: *"A apuração e o acertamento dessa indenização* [...] *não podem ser exigidos pelo concessionário como condição para a extinção da concessão*; e **(ii)** em suas razões, a Convias alegou, em síntese, para justificar: **(a)** a fumaça do bom direito: **(aa)** *"a existência de desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão firmado pela ora requerente, que autoriza a vigência do contrato por um período adicional"*; e **(ab)** *"a inocorrência de prévia indenização pelos investimentos realizados pela postulante nas rodovias por ela exploradas"*; e **(b)** o perigo de demora, que, *"*[s]*em ela* [ou seja, a medida

jurisdicional requerida], *a ora postulante será definitivamente desalojada da concessão, e tudo resultará em um interminável processo indenizatório"*. E, em seguida, a Corte Superior indeferiu a medida cautelar sob o argumento de que *"o acórdão recorrido amparou-se no entendimento desse Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que, 'extinto o contrato de concessão por decurso do prazo de vigência, cabe ao Poder Público a retomada imediata da prestação do serviço, até a realização de nova licitação, a fim de assegurar a plena observância do princípio da continuidade do serviço público. Não está condicionado o termo final do contrato ao pagamento prévio de eventual indenização referente a bens reversíveis que, se for devida, tem de ser garantida nas vias ordinárias'"*. Eis o trecho principal do voto do Relator, Ministro Castro Meira; *verbis*:

> Com efeito, o aresto em questão, invocando o art. 175 da Constituição Federal, assegurou que **"o advento do termo final, previsto no contrato, importa extinção da concessão**, sendo vedada sua prorrogação ou renovação do ajuste, sem licitação", **"não cabendo ao Judiciário impor a prorrogação do ajuste às partes**, sem observância do procedimento licitatório" (e-STJ fl. 125).
>
> [...]
>
> Além disso, no tocante ao pagamento prévio de indenização decorrente de eventual desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, **o acórdão recorrido amparou-se no entendimento desse Superior Tribunal de Justiça no sentido de que "extinto o contrato de concessão por decurso do prazo de vigência, cabe ao Poder Público a retomada imediata da prestação do serviço, até a realização de nova licitação, a fim de assegurar a plena observância do princípio da continuidade do serviço público. Não está condicionado o termo final do contrato ao pagamento prévio de eventual indenização referente a bens reversíveis que, se for devida, tem de ser garantida nas vias ordinárias"** (REsp 1314050/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 06/12/2012, DJe 19/12/2012).
>
> Nesse passo, a falta de demonstração do provável êxito recursal evidencia a inexistência de *fumus boni iuris*, requisito indispensável à medida cautelar.
>
> Ante o exposto, indefiro a liminar e extingo o processo sem resolução de mérito, nos termos do art. 267, IV e VI, do CPC[511]. (grifo nosso)

[511] STJ, MC 21.190/RS, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Castro Meira, j. 20/06/2013. No mesmo sentido: STJ, AgInt na SLS 2.487/SC, Órgão Julgador: Corte Especial, Relator(a): Ministro João Otávio de Noronha, j. 25/08/2020. AgRg na SLS 2.473/SC, Órgão Julgador: Corte Especial, Relator(a): Ministro João Otávio de Noronha, j. 25/08/2020. AgInt no AREsp 644.026/MG, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Og Fernandes, j. 19/06/2018. REsp 1.157.335/RJ, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Og Fernandes, j. 10/10/2017. AREsp 97.000/SC, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministra Assusete Magalhães, j. 06/09/2017. REsp 1.643.802/RO, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Herman Benjamin, j. 14/03/2017. AgInt na SLS 2.170/RO, Órgão Julgador: Corte Especial, Relator(a): Ministra Laurita Vaz, j. 16/11/2016. AgRg no AREsp 316.388/SP, Órgão Julgador: Primeira Turma, Relator(a): Ministro Gurgel de Faria, j. 13/09/2016. AREsp 91.956/SC, Órgão Julgador: Primeira Turma, Relator(a): Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, j. 30/11/2015. AREsp 595.538/RS, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Humberto Martins, j. 31/10/2014. REsp 1.414.968/SC, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Humberto Martins, j. 06/02/2014. MC 21.239/RS, Órgão Julgador: Primeira Turma, Relator(a): Ministro Benedito Gonçalves, j. 01/07/2013. REsp

A nosso sentir, a jurisprudência acima é arbitrária e injusta:

(i) arbitrária, porque ela viola todas as normas jurídicas, constitucionais e infraconstitucionais, que nos levaram a concluir, nas seções 1 a 3 acima, que:

a. no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, a concessionária de serviço público tem o direito ao pagamento prévio da indenização devida em razão da reversão; e

b. no caso de violação desse direito, ela passa a ter, então, o direito à prorrogação automática da concessão até o pagamento dessa indenização ou a satisfação de seu crédito mediante a exploração do serviço, o que se verificar primeiro; mas, se e somente se:

b.a. a concessionária houver sido diligente na cobrança da referida indenização – leia-se: se ela houver requerido, tempestivamente, a instauração do processo de reversão, e houver apresentado, durante a instrução desse processo administrativo, todos os elementos necessárias ao cálculo da indenização devida, e

---

1.314.050/RJ, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Herman Benjamin, j. 06/12/2012. AREsp 144.449/SC, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Herman Benjamin, j. 10/09/2012. AgRg na SLS 1.588/RS, Órgão Julgador: Corte Especial, Relator(a): Ministro Ari Pargendler, j. 29/08/2012. AgRg na SLS 1.526/RS, Órgão Julgador: Corte Especial, Relator(a): Ministro Ari Pargendler, j. 29/08/2012. AgRg na SLS 1.407/RS, Órgão Julgador: Corte Especial, Relator(a): Ministro Ari Pargendler, j. 31/08/2011. AgRg na SLS 1.406/RS, Órgão Julgador: Corte Especial, Relator(a): Ministro Ari Pargendler, j. 31/08/2011. AgRg nos EDcl na SLS 1.393/CE, Órgão Julgador: Corte Especial, Relator(a): Ministro Ari Pargendler, j. 15/06/2011. AgRg no REsp 1.139.802/SC, Órgão Julgador: Primeira Turma, Relator(a): Ministro Hamilton Carvalhido, j. 12/04/2011. REsp 1.139.802/SC, Órgão Julgador: Primeira Turma, Relator(a): Ministro Hamilton Carvalhido, j. 21/03/2011. AgRg na MC 15.257/SC, Órgão Julgador: Primeira Turma, Relator(a): Ministro Hamilton Carvalhido, j. 14/12/2010. AgRg nos EDcl no REsp 1.197.430/SC, Órgão Julgador: Primeira Turma, Relator(a): Ministro Hamilton Carvalhido, j. 19/10/2010. REsp 1.197.430/SC, Órgão Julgador: Primeira Turma, Relator(a): Ministro Hamilton Carvalhido, j. 20/08/2010. AgRg na SLS 1.198/RS, Órgão Julgador: Corte Especial, Relator(a): Ministro Cesar Asfor Rocha, j. 12/04/2010. MC 15.257/SC, Órgão Julgador: Primeira Turma, Relator(a): Ministro Francisco Falcão, j. 10/07/2009. REsp 1.059.137/SC, Órgão Julgador: Primeira Turma, Relator(a): Ministro Francisco Falcão, j. 14/10/2008. SLS 848/BA, Órgão Julgador: Presidência, Relator(a): Ministro Humberto Gomes de Barros, j. 14/05/2008. AgRg na SLS 802/SP, Órgão Julgador: Corte Especial, Relator(a): Ministro Barros Monteiro, j. 13/03/2008. MC 13.343/SC, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Herman Benjamin, j. 01/10/2007. AgRg na SLS 165/SP, Órgão Julgador: Corte Especial, Relator(a): Ministro Barros Monteiro, j. 18/04/2007. AgRg na SS 1.307/PR, Órgão Julgador: Corte Especial, Relator(a): Ministro Edson Vidigal, j. 25/10/2004. AgRg na SS 1.072/GO, Órgão Julgador: Corte Especial, Relator(a): Ministro Nilson Naves, j. 20/11/2002. AgRg na SS 1.021/SC, Órgão Julgador: Corte Especial, Relator(a): Ministro Nilson Naves, j. 29/08/2002.

b.b. o Poder Concedente não houver pagado, pelo menos, o valor incontroverso entre as partes; e

(ii) injusta, porque ela viola a ideia de Justiça, mais precisamente o princípio do respeito ao próximo (segundo o qual, ao buscarmos satisfazer nossos interesses, devemos ajustar-nos aos interesses daqueles com quem nos relacionamos[512]), por não refletir a noção de que o Poder Concedente e a concessionária de serviço público são parceiros, e de que seus interesses legítimos devem ser respeitados em igual medida, do início ao fim da concessão: afinal, o primeiro apropria-se, imediatamente, dos bens reversíveis ao final da concessão, ao passo que a segunda espera, indefinidamente, pela recomposição de seu patrimônio jurídico. Na prática, a jurisprudência sob comento dá azo ao comportamento oportunista do Poder Concedente, que é incentivado a se apropriar dos bens reversíveis da concessionária sem pagar a indenização devida em razão da reversão, ciente de que esta só será paga muitos e muitos anos depois, provavelmente por outra gestão pública, pelas vias ordinárias, cujo resultado é sempre incerto[513].

Por fim, vale trazer à baila o único precedente em que, a nosso juízo, o Superior Tribunal de Justiça decidiu corretamente pela não prorrogação da concessão de serviço público no caso não pagamento prévio da indenização devida em razão da reversão.

Trata-se do julgamento do REsp 1.157.335/RJ, que cuidou da reversão dos bens da concessionária de saneamento básico do Município de Teresópolis, no qual a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, primeiro, relatou que: **(i)** a Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae) interpôs recurso especial contra o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado

---

512 STAMMLER, Rudolf. *Tratado de Filosofia del Derecho.* Madrid: Reus, [19-?]. p. 326-329.

513 A propósito, **Ricardo Marcondes Martins** ensina que, *"*[à] *Administração não é permitido levar vantagens à custa alheia. A razoável remuneração do contratado também é uma exigência do interesse público a ser perseguida pela Administração. Jamais se pode esquecer que o contratado 'está colaborando com a Administração de um serviço público e na execução de um bem-estar social'. O sistema não permite que esse colaborador tenha prejuízo em prol de benefícios gerados para toda coletividade. Trata-se de uma exigência básica do princípio da isonomia ou, mais precisamente, da equânime distribuição dos ônus públicos"* (MARTINS, Ricardo Marcondes. Manutenção de concessão de serviço público considerada inválida pelo Tribunal de Contas. *Revista Brasileira de Infraestrutura*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 269-291, jul./dez. 2012. p. 8). E **Miguel Santiago Marienhoff** leciona que, *"si bien el interés público merece el máximo respeto, esto debe lograrse sin menoscabo de las garantías y postulados fundamentales consagrados por la Constitución. El respeto de esos grandes principios es también de interés público"* (MARIENHOFF, Miguel Santiago. *Caducidad y revocación de la concesión de servicios públicos*. Buenos Aires: Jurídica, 1947. p. 55).

do Rio de Janeiro que decidira que, extinta a concessão por advento do termo contratual, o Município de Teresópolis poderia assumir o serviço de saneamento básico, sem o pagamento prévio da indenização devida em razão da reversão, uma vez que: **(a)** *"o Município ora apelante* [...] *notificou a apelada, por diversas ocasiões (fls. 13, 14, 15/17), comunicando a esta que não havia interesse em renovar o Contrato de Concessão"*; **(b)** mesmo assim, a Cedae *"quedou-se absolutamente inerte com sua obrigação de comprovar eventual indenização de investimento que tenha realizado", "não podendo sua inércia servir como base para impedir o Apelante de zelar pelo Município e tomar as providências pertinentes aos assuntos de sua competência"*; e **(c)** *"a Concessionária/Apelada* [...] *poderá ingressar, a qualquer tempo, com a ação competente objetivando receber a indenização de que trata a Cláusula Décima Sétima do contrato de concessão em foco"*; e **(ii)** nas razões recursais, a Cedae alegou, em síntese, *"não ter cumprido* [o Município de Teresópolis] *as cláusulas contratuais da avença firmada entre as partes, que impõem, como condição obrigatória para reversão dos bens e serviços ao Poder Público Municipal, a indenização prévia à recorrente pelos investimentos já realizados"*. E, em seguida, negou provimento ao recurso especial sob o argumento de que, *"para rever tais conclusões* [ou seja, as conclusões do acórdão recorrido], *seria necessário revolver todo esse arcabouço fático, medida vedada pelas Súmulas 5 e 7 do STJ".* Eis o trecho principal do voto do Relator, Ministro Og Fernandes; *verbis*:

> Já no que tange ao alegado direito de ressarcimento prévio dos investimentos realizados antes da reversão dos bens e serviços ao Poder Público Municipal, assentou a Corte de origem os seguintes fundamentos no acórdão impugnado (e-STJ, fls. 279-286):
>
> Data máxima vênia do entendimento esposado na sentença, **o contrato de concessão em foco não veda a reversão de bens sem a prévia indenização**. O que restou convencionado entre as partes foi a reversão da concessão ao Município, mediante uma indenização à Concessionária de todos os bens e instalações que concorram exclusiva e permanentemente para a execução dos serviços de água e esgotos sanitários.
>
> [...]
>
> **Ainda que assim não fosse, cabia à Concessionária - e só a ela, por óbvio, eis que não poderia o Município fazê-lo - apresentar o demonstrativo contábil para demonstrar se efetivamente existe algum valor a ser indenizado**. Importante salientar que tal indenização somente será (ou seria) exigível acaso se trate de investimento realizado com os bens e instalações que concorram exclusiva e permanentemente para a execução dos serviços de água e esgotos sanitários.
>
> [...]

Comprovou o Município ora apelante que notificou a apelada, por diversas ocasiões (fls. 13, 14, 15/17), comunicando a esta que não havia interesse em renovar o Contrato de Concessão celebrado em 1978, pelo prazo de vinte anos. **Entretanto, deixou a Concessionária - como lhe incumbia - de apresentar seu demonstrativo contábil, como acima esclarecido.** Em assim se omitindo a Concessionária/Apelada, descumpriu o disposto na Cláusula Décima Oitava do contrato em foco, onde restou acordado o seguinte:

[...]

Conforme demonstrado, **se descumprimento contratual houve, foi por parte da Concessionária/Apelante, que - ao receber diversas Notificações comunicando o fim do prazo de 20 anos acordado, bem como o desinteresse do Município em prorrogar o Contrato de Concessão - quedou-se absolutamente inerte com sua obrigação de comprovar eventual indenização de investimento que tenha realizado.** E é evidente que o levantamento de qualquer despesa eventualmente realizada pela Concessionária, no curso do contrato, somente poderia ser feito pela mesma.

Considerando que as Notificações acima mencionadas foram recebidas pela Concessionária/Apelante em 1997 e 2001, não se pode sequer dizer que não teve a mesma tempo hábil para apurar e cobrar o que alegadamente entende devido, **não podendo sua inércia servir como base para impedir o Apelante de zelar pelo Município e tomar as providências pertinentes aos assuntos de sua competência**.

[...]

Temos, portanto, de um lado, **a Concessionária/Apelada, que poderá ingressar a qualquer tempo com a ação competente objetivando receber a indenização de que trata a Cláusula Décima Sétima do contrato de concessão em foco**, se é que realmente existe algo a indenizar. De outro lado, temos a população inteira de um Município, com mais de duzentos mil habitantes, sofrendo, como visto acima, com graves problemas de poluição ambiental e de saúde pública.

[...]

Em assim sendo, e por todo o acima fundamentado, entendo com razão o Município/Apelante, devendo a CEDAE reverter os serviços e bens ao Poder Público Municipal, resguardado seu direito de pleitear possível indenização a que entenda ter direito, em ação própria a ser proposta, se assim o desejar.

[...]

Das razões lançadas no acórdão recorrido, observa-se que o entendimento firmado pela Corte de origem teve como base as provas dos autos e as cláusulas contratuais firmadas entre as partes, de modo que, para rever tais conclusões, seria necessário revolver todo esse arcabouço fático, medida vedada pelas Súmulas 5 e 7 do STJ, respectivamente transcritas:

[...]

Ante o exposto, com fulcro no art. 932, III e IV, do CPC/2015, c/c o art. 255, § 4º, I e II, conheço em parte do recurso especial e, nessa extensão, nego-lhe provimento[514]. (grifo nosso)

[514] STJ, REsp 1.157.335/RJ, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator(a): Ministro Og Fernandes, j. 10/10/2017.

A nosso juízo, o Superior Tribunal de Justiça decidiu corretamente pela não prorrogação da concessão de serviço público no caso concreto acima, porque restou cabalmente comprovado que a concessionária não foi diligente na cobrança da indenização devida em razão da reversão.

4.3 Posicionamento do Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União também já afirmou que, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, a indenização devida em razão da reversão deve ser paga previamente à extinção da outorga – notadamente no caso de reversão indireta.

Com efeito, no julgamento do TC 003.379/2015-9, que tratou da prorrogação antecipada das concessões de distribuição de energia elétrica com vencimento em 2017 (ou seja, de quarenta e três concessões de distribuição, que atendiam, em conjunto, dezoito Estados da Federação), o Plenário do Tribunal de Contas da União, primeiro, registrou a divergência entre o Ministério de Minas e Energia (MME) e a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Elétrica (SeinfraElétrica) sobre a conveniência e a oportunidade da prorrogação; a saber: **(i)** o MME argumentava que todas as concessões de distribuição deveriam ser prorrogadas, dentre outros motivos por conta da *"falta de recursos da União para fazer frente às indenizações devidas pelos ativos não amortizados ou depreciados das atuais concessionárias"*; e **(ii)** a SeinfraElétrica rechaçava esse argumento por entender que havia soluções para o problema que *"não implicariam aporte de capital do Tesouro Nacional"*; com efeito, a unidade técnica propunha que a indenização devida em razão da reversão fosse paga, parceladamente, ao longo da nova concessão, pela nova concessionária, com recursos oriundos da *"Quota de Reintegração Regulatória (QRR)"* – que é a parcela da tarifa de energia que cobre *"a depreciação e a amortização dos investimentos"*. E, em seguida, a Corte de Contas: **(i)** não acolheu a solução proposta pela SeinfraElétrica, justamente por vislumbrar que sua implementação traria *"complicações"*, já que *"a concessionária substituída certamente não esperaria o transcurso integral dos prazos de depreciação e amortização, que podem chegar a 30 anos, para receber sua indenização"*; e, (também) por isso, **(ii)** considerou *"constitucional"* a prorrogação antecipada de todas as concessões do serviço público de distribuição de energia elétrica. Eis o trecho principal do voto do Relator, Ministro José Múcio Monteiro, constante do Acórdão TCU n.º 2.253/15-Plenário; *verbis*:

> 34. **Outro problema levantado pelo MME, relacionado à atual conjuntura econômica, é a falta de recursos da União para fazer frente às indenizações pelos ativos não amortizados e não depreciados das atuais concessionárias**. Conforme informações da Aneel, com dados de 2012, a base líquida de ativos dessas distribuidoras, que constitui um bom parâmetro do valor indenizável, era de R$ 19 bilhões, ao passo que o EBTIDA (resultado antes dos juros, impostos, depreciação e amortizações) de todo o segmento de distribuição era de cerca de R$ 9,3 bilhões.
>
> 35. **A unidade técnica reconhece tal dificuldade, mas sugere que "*há soluções possíveis para a questão que não implicariam aporte de capital do Tesouro Nacional ou da concessionária entrante* e que poderiam ser devidamente estudadas e avaliadas pelo Poder Concedente em conjunto com outras soluções**". **Dá, como exemplo, a possibilidade de repasse dos valores às tarifas, solução cuja implementação, no entanto, traz complicações, já que a concessionária substituída certamente não esperaria o transcurso integral dos prazos de depreciação e amortização, que podem chegar a 30 anos, para receber sua indenização**. A diminuição desses prazos, por sua vez, implicaria riscos à modicidade tarifaria, pois oneraria ainda mais a tarifa, que, como se sabe, não vem comportando o repasse de custos previstos nas regras vigentes e tem enfrentado dificuldades para se acomodar nos bolsos dos consumidores[515]. (grifo nosso)

Nós também concordamos com o posicionamento do Tribunal de Contas da União no julgamento acima, conquanto o desfecho da questão (ou seja, a prorrogação antecipada de todas as concessões de distribuição de energia elétrica) não tenha possibilitado a análise, pela Corte de Contas, da diligência das concessionárias de serviço público na cobrança da indenização devida em razão da reversão.

[515] TCU, TC 003.379/2015-9, Órgão Julgador: Plenário, Relator(a): Ministro José Múcio Monteiro, j. 09/09/2015.

5 Posicionamento doutrinário

A doutrina diverge, fortemente, sobre a consequência jurídica do não pagamento da indenização devida em razão da reversão até o termo final do contrato de concessão. Senão vejamos.

5.1 Primeira corrente: a concessionária de serviço público não tem direito à prorrogação da concessão

Alguns autores sustentam que, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, a concessionária de serviço público não tem direito ao pagamento prévio da indenização devida em razão da reversão e, por conseguinte, que, no caso de não pagamento dessa indenização até o termo final da concessão, ela não faz jus à prorrogação da outorga.

Dentre outros, filiam-se a essa corrente **Antônio Carlos Cintra do Amaral**[516], para quem *"a lei* [8.987/95] *dispõe sobre o pagamento de indenização. Mas não diz como e quando esse pagamento deverá ser efetuado. Deixa implícito que, no caso de advento do termo contratual, o pagamento deverá ser feito após a extinção (§ 2.º do art. 35), mas silencia, totalmente, quanto à forma"*. **Diogenes Gasparini**[517], para quem *"seu pagamento* [ou seja, o pagamento da indenização devida à concessionária] *deverá ser prévio nos casos de encampação ou resgate, conforme determinação constante do art. 37 dessa lei. Nas demais hipóteses de extinção, esse pagamento será posterior à reversão"*. **Camila Rocha Cunha Viana**[518], para quem *"*[n]*ão nos parece possível invocar o regime jurídico da desapropriação, que exige o pagamento prévio de indenização, para o tratamento da reversão de bens. Com efeito, a Lei 8.987/1995, quando tratou dos bens reversíveis, não fez tal exigência"*. **Patrícia Toledo de Campos e Tânia Lobo Muniz**[519], para quem *"*[a] *lei* [8.987/95] *não deixa claro o momento em que a indenização deverá ser efetuada, mas apenas assegura que levantamentos e avaliações necessários à determinação dos montantes da*

---

516 AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Concessão de serviço público*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 101.

517 GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 461.

518 VIANA, Camila Rocha Cunha. O instituto da reversão nas concessões de serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, São Paulo, ano 2, v. 15, p. 25-44, dez. 2014. p. 39-40.

519 CAMPOS, Patrícia Toledo de; MUNIZ, Tânia Lobo. O impasse da indenização de bens reversíveis quando da extinção da concessão de serviço público por advento do termo contratual. *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 1 n. 42, p. 382-398, jan./mar. 2016. Disponível em: <1513-4842-1-PB (1).pdf >. Acesso em: 13 mai. 2021. p. 392-396.

indenização devidos ao concessionário deverão ser antecipados"; e arrematam: *"Por isso, não há como afirmar que a lei previu a necessidade da indenização prévia dos bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados"*. E **Adriana Cristina Bertoletti Barbosa Franco**[520], para quem, *"uma vez encerrado o contrato de concessão, é certo e imediato o retorno do serviço concedido, o repasse dos bens reversíveis e a ocupação das instalações para a execução de tal serviço ao Poder Concedente, sendo estas as consequências do término do contrato pactuado, independente de indenização à concessionária, em respeito ao princípio da continuidade, regularidade e atualidade da prestação do serviço público"*[521].

Sem desprestigiar, de modo algum, tão eminentes administrativistas, nós discordamos, respeitosamente, de seu entendimento.

Com efeito, nas seções 1 a 3 acima, vimos que, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, a concessionária de serviço público tem, sim, direito ao pagamento prévio da indenização devida em razão da reversão, bem como que, no caso de violação desse direito, ela passa a ter, então, direito à prorrogação automática da concessão, observadas certos parâmetros e condições.

Para evitarmos maiores repetições, remetemos o leitor às referidas seções.

5.2 Segunda corrente: a concessionária de serviço público tem direito à prorrogação da concessão

Já outros doutrinadores defendem que, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, o Poder Concedente tem o dever de pagar, previamente, a indenização devida em razão da reversão; e que, no caso de descumprimento desse dever jurídico, a concessionária de serviço público tem, então, o direito à prorrogação da concessão.

---

[520] FRANCO, Adriana Cristina Bertoletti Barbosa. Bens da concessão, bens privados, objeto de investimento posterior ao contrato de concessão e reversibilidade. *In*: MEDEIROS NETO, Elias Marques de et. al. (Org.). *Aspectos do Direito Ferroviário*: uma visão através do contencioso. São Paulo: Verbatim, 2018. p. 118.

[521] No mesmo sentido: OLIVEIRA. Antônio Gonçalves de. Concessão de fornecimento de energia elétrica celebrado entre Municípios – reversão – substituição do poder concedente dos Estados e Municípios pela União – valor das decisões do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica – tributação das emprêsas de eletricidade – isenção das emprêsas concessionárias de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 13, p. 494-506, jul./set. 1948. p. 503. CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 45, p. 22-46, jul./set. 1956. Segunda parte, p. 44.

Dentre outros, filiam-se a essa corrente **Marçal Justen Filho**[522], para quem *"*[o] *fundamento jurídico da aquisição formal do domínio pelo Estado sobre o patrimônio integrante da concessão não é extinção do contrato, mas a transferência ao particular de um montante econômico equivalente ao valor dos bens e suficiente para produzir a amortização dos investimentos realizados"*; e continua: *"Portanto, o decurso do prazo produz o encerramento automático da concessão e a assunção pelo Estado da posse dos bens reversíveis, desde que o valor deles já tenha sido amortizado ou, em caso negativo, após o pagamento da indenização apropriada"*; e arremata: *"O poder concedente não poderá invocar o término do prazo da concessão para apropriar-se de bens particulares não amortizados, se não promover o prévio pagamento da indenização"*. **Camila Maia Pyramo Costa e Juliana de Almeida Picinin**[523], para quem *"a transferência de bens para o Poder Concedente só se legitima com a prévia transferência à Concessionária de montante econômico equivalente ao valor dos bens e suficiente para produzir a amortização dos investimentos realizados. A assunção da prestação do serviço público pela Municipalidade pressupõe, pois, que a concessionária tenha percebido, previamente ao término do prazo contratual, a remuneração correspondente ao valor econômico desembolsado"*; e acrescentam: *"Logo, o pagamento prévio da indenização é condição essencial para se pôr termo à concessão, com a conseqüente reversão dos bens ao Poder Público"*. **Mauricio Portugal Ribeiro**[524], para quem *"o entendimento mais comum entre os juristas é que o marco legal só exige expressamente indenização prévia para o caso de extinção do contrato por encampação (art. 37, da Lei 8.987/95). Em todos os outros casos, supostamente não haveria disposição legal expressa exigindo a indenização prévia"*; e continua: *"O meu entendimento, contudo, é que, em vista da natureza expropriatória da reversão, a interpretação correta da Lei 8.987/95 é que o concessionário tem o direito à indenização prévia à extinção do contrato por investimentos não amortizados"*; e arremata: *"Para lidar com essas incertezas em relação à efetividade do direito à indenização, o ideal seria que os contratos previssem* [...] *regra estabelecendo a obrigação de pagamento prévio da indenização para extinção do*

---

522 JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003. p. 577 e 579. Cf., ainda: Idem. *Curso de Direito Administrativo.* 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 722.

523 COSTA, Camila Maia Pyramo; PICININ, Juliana de Almeida. Análise de providências pré e pós-extinção de contratos de concessão de serviços públicos. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, ano 6, n. 63, p. 55-60, mar. 2007. p. 57-58.

524 RIBEIRO, Mauricio Portugal. Concessões de infraestruturas e a proibição de indenizar concessionário por investimentos não amortizados: cortar o mal pela raiz ou tapar o sol com a peneira? 2014. Disponível em: <https://portugalribeiro.com.br/wp-content/uploads/proibicao-de-indenizacao-por-investimentos-nao-amortizados-final-publicado.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021. p. 6-8. Cf., ainda: Idem. *Concessões e PPPs*: melhores práticas em licitações contratos. São Paulo: Atlas, 2011. p. 178.

contrato e, caso a indenização não seja paga, a conversão automática do valor da indenização em prazo adicional do contrato". **Marcelo Ribeiro Losso**[525], para quem, *"se a amortização não tiver sido total, ou se a concessão tiver seu término antes do prazo ajustado, caberá ao Poder Concedente indenizar o concessionário pela diferença apurada, conforme dispõe a Lei n.º 8.987/95, em seu art. 36"*; e continua: *"Tal indenização deverá ocorrer antes da assunção, pelo Estado, dos bens reversíveis, seja pela amortização, seja pelo pagamento da indenização apropriada. Não poderá o Poder Concedente invocar o término do prazo de concessão para apropriar-se dos bens particulares não amortizados ou indenizados do concessionário"*. E **Bernardo Strobel Guimarães**[526], para quem, *"*[f]*ixadas essas premissas acerca da questão da prorrogação, registra-se que o concessionário tem o direito subjetivo público a continuar a executar o contrato em estando a avença desequilibrada a seu favor, isso pelo prazo necessário e suficiente para que a remuneração a ele devida em vista do projeto seja implementada"*; e acrescenta: *"não é dado à Administração impor o cumprimento de um contrato deficitário ao particular, e remetê-lo à futura discussão de seu direito de ser indenizado futuramente (pela via do precatório). Essa conduta é ilegal per se"*[527].

---

[525] LOSSO, Marcelo Ribeiro. Regime jurídico dos bens da empresa privada no exercício de função pública: investimentos do particular e bens reversíveis. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*, Curitiba, n. 6, p. 22-41, out/dez. 2013. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/1/flipbook/254095/files/assets/seo/page12.html>. Acesso em: 28 mar. 2021. p. 38.

[526] GUIMARÃES, Bernardo Strobel. O prazo nas concessões e as normas que estipulam vigência máxima do vínculo: algumas inquietações. *In*: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). *Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno*: a lógica das concessões e parcerias público-privadas. 1. ed. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 55-56.

[527] Cf., ainda: WALD, Arnoldo. Do regime legal da reserva global de reversão (RGR). *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, ano 5, n. 20, p. 231-346, jul./set. 1997. p. 237. AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei de. *Concessão de serviços públicos*: [...]. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 134-135. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. Apontamentos sobre a reversão de bens na concessão de serviço público. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 95, v. 345, p. 15-18, jan./mar. 1999. p. 18. BLANCHET, Luiz Alberto. *Concessão de serviços públicos*: [...]. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2001. p. 171 e 173. GRAU, Eros Roberto. Contrato de concessão: propriedade de bens públicos, encerramento do contrato e o artigo 884 do Código Civil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 261, p. 33-46, set./dez. 2012. Idem. Extinção da concessão de rodovias e bens públicos. *O Estado de S. Paulo.* São Paulo. 30 ago. 2012. Disponível em: http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,extincao-da-concessao-de-rodovias-e-bens-publicos-imp-,923501>. Acesso em 13 abr. 2021. p. 1. SUNDFELD, Carlos Ari. Direito à indenização prévia na extinção da concessão pelo término do prazo contratual. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo contratual.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 293. Idem. Concessão de rodovia federal delegada a Estado e a responsabilidade da União pela indenização à concessionária. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo contratual*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 360. SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; GUERRA, Sérgio. Relicitação das concessões de geração de energia elétrica e a reversão de bens. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 371-388, abr. 2019. Disponível em: <Relicitação das concessões de geração de energia elétrica e a reversão de bens | Sampaio | Revista Brasileira de Políticas Públicas (uniceub.br)>. Acesso em 29 set. 2021. p. 383. CARVALHO, André Castro. Reversibilidade e o término de concessões de serviços públicos: uma análise do caso da concessão da Ponte Rio-Niterói. *In*: CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata;

Por óbvio, nós concordamos com os autores acima. Entretanto, sua conclusão parece-nos incompleta. De fato, nenhum deles apresenta os requisitos para que a concessionária de serviço público tenha direito à prorrogação da concessão; a saber: o não pagamento prévio pelo Poder Concedente do valor incontroverso entre as partes; e a diligência da concessionária em relação à reversão. Em outras palavras: nenhum deles depura a referida conclusão, como fizemos na seção 3 acima. E isso parece-nos fundamental para evitar prorrogações indevidas – como seria, por exemplo, a da concessão do serviço de saneamento básico do Município de Teresópolis, relatada na seção 4.2 acima (REsp 1.157.335/RJ).

Apresentados os principais aspectos da reversão de bens nas concessões de serviço público, vejamos, agora, as conclusões desta tese.

FIGUEIRA, Janahim Dias. *Temas contemporâneos de Direito Administrativo, Econômico, da Infraestrutura e Regulatório.* São Paulo: Évora, 2019. p. 320. FREITAS, Rafael Véras de. A reversão nos contratos de concessão e seu regime jurídico-econômico. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 18, n. 70, p. 149-176, abr./jun. 2020. p. 157 e 164-165.

CONCLUSÕES

Na Introdução, vimos que o objetivo desta tese se dividia em:

(i) um objetivo geral; e

(ii) um objetivo específico.

O primeiro consistia em determinar, da melhor maneira possível, a maior quantidade possível de características gerais do instituto jurídico da reversão genérico, as quais possibilitarão aos operadores do direito aplicar, mais facilmente e com mais segurança, o instituto da reversão específico nos diversos setores de infraestrutura – notadamente no caso de lacuna na legislação setorial.

Já o segundo objetivo era responder à seguinte pergunta: qual é a consequência jurídica do descumprimento, pelo Poder Concedente, do dever de pagar, previamente, à concessionária de serviço público, a indenização devida em razão da reversão, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual? E nossa hipótese de pesquisa era que a consequência jurídica do descumprimento desse dever é a prorrogação automática da concessão, até o pagamento da indenização devida à concessionária ou a satisfação de seu crédito mediante a exploração do serviço público, o que ocorrer primeiro.

Assim sendo, esta tese foi dividida, basicamente, em duas partes: a primeira, dedicada, mais especificamente, ao objetivo geral deste trabalho; a segunda, exclusivamente, a seu objetivo específico.

Na primeira parte, nós apresentamos diversas características gerais do instituto jurídico da reversão. Exemplo: seu fundamento normativo, seus institutos afins, seu conceito, suas espécies, sua natureza jurídica, sua finalidade, seu objeto, seus pressupostos, seus efeitos jurídicos, o dever de indenizar relacionado ao instituto, os critérios de cálculo dessa indenização, as condições de pagamento dela, os principais aspectos da cláusula de reversão, o processo de reversão etc.

Já na segunda parte, respondemos à pergunta que constitui o objetivo específico deste trabalho. Para tanto:

(i) primeiro, rememoramos a conclusão das seções 15.1.1 e 15.1.1.1, da Parte 1, qual seja, que, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, a indenização devida em razão da reversão deve ser paga previamente à extinção da outorga;

(ii) em seguida, concluímos que a consequência jurídica do descumprimento desse dever é a prorrogação automática da concessão, até o pagamento dessa indenização ou a satisfação do crédito da concessionária mediante a exploração do serviço público, o que se verificar primeiro – conclusão a que chegamos a partir da interpretação sistemática das diversas normas constitucionais e infraconstitucionais que garantem aos usuários a prestação de serviço público adequado; asseguram às concessionárias de serviço público o pagamento prévio da indenização devida em razão da reversão, no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual; e autorizam a prorrogação das concessões de serviço público para fins de reequilíbrio econômico-financeiro, inclusive de maneira automática; e

(iii) por fim, depuramos essa conclusão afirmando que, para ocorrer a prorrogação automática da concessão de serviço público, é necessário que: **(a)** o Poder Concedente não tenha pagado a indenização devida em razão da reversão até o termo final do contrato de concessão – pelo menos o valor incontroverso entre as partes; e **(b)** a concessionária de serviço público tenha agido de maneira diligente em relação à reversão – tal como explicado na seção 3, da Parte 2, desta tese.

Em suma, a tese defendida neste trabalho é que:

(i) no caso de extinção da concessão por advento do termo contratual, a concessionária de serviço público tem direito ao pagamento prévio da indenização devida em razão da reversão – notadamente no caso de reversão indireta;

(ii) a consequência jurídica do descumprimento desse dever pelo Poder Concedente é a prorrogação automática da concessão de serviço público, até o pagamento da indenização devida à concessionária ou a satisfação de seu crédito mediante a exploração do serviço público, o que ocorrer primeiro; mas

(iii) isso desde que verificados certos pressupostos; a saber:

a. o Poder Concedente não tenha pagado, até o termo final do contrato de concessão, pelo menos o valor da indenização incontroverso entre as partes; e

b. a concessionária de serviço público tenha agido de maneira diligente em relação à reversão, o que se verifica, quando ela houver agido de maneira proativa em relação à instauração e à instrução do processo de reversão.

Assim sendo, nossa hipótese de pesquisa foi confirmada, mas com depuramentos.

LISTA DE REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Fernando Herren. *Serviços públicos*: doutrina, jurisprudência e legislação. São Paulo: Saraiva, 2011.

ALBI, Fernando. *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales.* Madrid: Aguilar, 1960.

ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Barcelona: Bosch, 1970. t. 1.

ALMEIDA, Francisco Martins de. Concessão de serviço público – desmembramento de municípios – privilégio de zonas – cobrança de taxas – reversão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 400-409, jan./mar. 1949.

ALMEIDA JUNIOR, João Mendes de. Natureza jurídica da encampação. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 405-406, jan./mar. 1921.

ÁLVARES, Walter Tolentino. Conceito de propriedade em função da sua indústria. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 52, v. 162, p. 418-424, nov./dez. 1955.

ÁLVARES, Walter Tolentino. *Instituições de Direito da Eletricidade.* Belo Horizonte. B. Álvares, 1962. v. 1 e 2.

ÁLVARES, Walter Tolentino. Regime patrimonial da concessionária de energia elétrica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 98, p. 37-44, out./dez. 1969.

ALVES, Alaôr Caffé. *Saneamento básico*: concessões, permissões e convênios públicos. Bauru: Edipro, 1998.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Concessão de serviço público*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Considerações sobre concessão do serviço público de fornecimento de água e esgoto*. São Paulo: CELC, 1999.

AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de Direito Administrativo.* 2. ed. Coimbra: Almedina, 2011. v. 2.

AMORIM, João Pacheco de. O princípio da temporalidade dos contratos públicos: considerações sobre a duração máxima dos contratos e respetiva prorrogabilidade dentro e para lá desse limite temporal. In: GONÇALVES, Pedro Costa (Org.). *Estudos de contratação pública*. Coimbra: Coimbra, 2013. v. 4, p. 19-77.

ANAYA, Dante A. Cervantes. *Manual de Derecho Administrativo*. 7. ed. Lima: Rodhas, 2016.

ANDRADE, Letícia Queiroz de. *Teoria das relações jurídicas da prestação de serviço público sob regime de concessão.* São Paulo: Malheiros, 2015.

ANDRADE, Luciano Benévolo. *Curso moderno de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1975.

ANDRADE, Odilon C. *Serviços públicos e de utilidade pública*. São Paulo: Acadêmica, 1937.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARARIPE JUNIOR, Tristão Alencar. *Pareceres do Consultor Geral da Republica*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1913. t. 2. Parecer 186. p. 223-226.

ARARIPE JUNIOR, Tristão Alencar. *Pareceres do Consultor Geral da Republica*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1913. t. 2. Parecer 233. p. 367-392.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo.* 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

AUBY, Jean-Marie *et al*. *Droit Administratif des biens.* 5. éd. Paris: Dalloz, 2008.

AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei de. *Concessão de serviços públicos*: comentários às Leis 8.987 e 9.074 (Parte Geral), com as modificações introduzidas pela Lei 9.648, de 27.5.98. São Paulo: Malheiros, 1998.

AZEVEDO, Gustavo Philadelpho. Concessão de serviço público – Reversão – Natureza do direito da concessionária sôbre a coisa reversível. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 41, p. 433-479, jul./set. 1955.

BALEEIRO, Aliomar. Concessão de serviço público – Energia elétrica – Encampação – Desapropriação – Justa indenização – Custo histórico. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 67, p. 277-317, jan./mar. 1962.

BARATIERI, Noel Antônio. *Serviço público na Constituição Federal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

BARBOSA, Rui. Hipoteca de estrada de ferro: natureza dos direitos outorgados pelo Estado ao concessionário de ferrovia. *In*: BARBOSA, Rui. *Obras completas de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1904. v. 31, t. 2, Trabalhos Jurídicos: pareceres. p. 248-302.

BARDUSCO, Aldo. *La struttura dei contratti delle pubbliche amministrazioni*: atti amministrativi e negozio di Diritto Privato. Milão: Giuffrè, 1974.

BARROS JÚNIOR, Carlos S. A concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 111, p. 10-21, jan./mar. 1973.

BARROS JÚNIOR, Carlos S. *Contratos administrativos.* São Paulo: Saraiva, 1986.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

BAZILLI, Roberto Ribeiro. *Contratos administrativos.* São Paulo: Malheiros, 1996.

BERÇAITZ, Miguel Ángel. *Teoría general de los contratos administrativos.* 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1980.

BERTHÉLEMY, Henry. *Traité élémentaire de Droit Administratif*. 13. éd. Paris: Rousseau, 1933.

BEVILÁQUA, Clóvis. Contracto com o poder público – Principios a que obedece – A municipalidade do Districto Federal e o serviço telephonico. *In*: BEVILÁQUA, Clóvis. *Soluções praticas de direito*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1929. v. 2, p. 87-108.

BEVILÁQUA, Clóvis. *Direito das coisas.* Brasília: Senado Federal, 2003. v. 1.

BEZNOS, Clóvis. Desapropriação. *In*: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Direito Administrativo na Constituição de 1988.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 103-117.

BIELSA. Rafael. Algunos principios de Derecho sobre concesiones de servicios públicos. *In*: BIELSA, Rafael. *Estudios de Derecho Público.* Buenos Aires: Depalma, 1950. t. 1, Derecho Administrativo, § 23, p. 613-636.

BIELSA. Rafael. *Derecho Administrativo.* 6. ed. Buenos Aires: La Ley, 1964. t. 1 e 2.

BIELSA. Rafael. El proyecto de régimen legal del servicio telefónico. *In*: BIELSA, Rafael. *Estudios de Derecho Público.* Buenos Aires: Depalma, 1950. t. 1, Derecho Administrativo, § 24, p. 637-651.

BIELSA. Rafael. La continuidad de los servicios públicos y el sentido políticosocial del interés público. *In*: BIELSA, Rafael. *Estudios de Derecho Público.* Buenos Aires: Depalma, 1950. t. 1, Derecho Administrativo, § 21, p. 543-592.

BIELSA. Rafael. Transferencia de concesiones de servicios públicos y transferencia de bienes afectados a servicios públicos prestados por concesionarios. Poderes jurídicos del concedente. *In*: BIELSA, Rafael. *Estudios de Derecho Público.* Buenos Aires: Depalma, 1950. t. 1, Derecho Administrativo, § 17, p. 464-478.

BINENBOJM, Gustavo. As parcerias público-privadas (PPPs) e a Constituição. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 241, p. 159-176, jul./set. 2005.

BLANCHET, Luiz Alberto. *Concessão de serviços públicos*: comentários à Lei 8.987/95 e à Lei 9.074/95, com as inovações da Lei 9.427/96 e da Lei 9.648/98. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2001.

BLANCHET, Luiz Alberto. *Curso de Direito Administrativo.* 5. ed. 2. tirag. Curitiba: Juruá, 2007.

BLONDEAU, Ange. *Concession de service public*. 2. éd. Paris: Dalloz, 1933.

BLONDEAU, Ange. *Concession de service public*: étude d'histoire du Droit Administratif. Grenoble: Allier Pére et Fils, 1929.

BONNARD, Roger. *Précis de Droit Administratif*. Paris: Recueil Sirey, 1935.

BONNARD, Roger. *Précis de Droit Public.* 4. éd. Paris: Recueil Sirey, 1937.

BRAGA, Odilon. Serviços públicos concedidos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 7, p. 33-51, jan./mar. 1947. Primeira parte.

BRAGA, Odilon. Serviços públicos concedidos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 8, p. 18-44, abr./jun. 1947. Segunda parte.

BRAGA, Odilon. Serviços públicos concedidos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 9, p. 30-48, jul./set. 1947. Terceira parte.

BRAGA, Odilon. Serviços públicos concedidos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 10, p. 14-51, out./dez. 1947. Quarta parte.

BRANCO, Plinio A. A regulamentação dos serviços públicos concedidos: a experiência da municipalidade de São Paulo. Revista Forense, v. 38, n. 87, p. 27-41, jul./set. 1941.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres. *Contrato de Concessão do Serviço Público Ferroviário celebrado entre a União Federal e a Ferrovia Centro Atlântica S/A.* Disponível em: <c0e10850-b622-26fe-4a09-b74d794893d4 (antt.gov.br)>. Acesso em: 30 mai. 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres. *Termo Aditivo de Prorrogação do Contrato de Concessão do Serviço Público Ferroviário celebrado entre a União Federal e a Rumo Malha Paulista S/A.* Disponível em: <https://www.antt.gov.br/rumo-malha-paulista-sa>. Acesso em: 1 set. 2020.

BRASIL, *Documento de encaminhamento da Lei Geral das Telecomunicações, comentando-a*. 10 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=331>. Acesso em 29 out. 2020.

BREWER-CARÍAS, Allan Randolph. El régimen de la reversión en las concesiones administrativas en Venezuela, con especial referencia a las concesiones mineras. 2015. Disponível em: <Microsoft Word - II, 4, 98-, Brewer. El rÃ©gimen de la reversiÃ³n en las concesiones administrativas.. 8. 2015 (allanbrewercarias.com)>. Acesso em: 26 ago. 2022.

BUTTGENBACH, André. *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*. Bruxelles: Maison Larcier, 1952.

CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo.* 10. ed. 8. reimpr. Coimbra: Almedina, 2005. v. 1 e 2.

CÂMARA, Jacintho Arruda. O prazo nos contratos públicos. *In*: PIETRO, Maria Sylvia Zanella di (Coord.). *Tratado de Direito Administrativo*: licitação e contratos administrativos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. v. 6. p. 339-353.

CÂMARA, Jacintho Arruda. *Tarifa nas concessões*. São Paulo: Malheiros, 2009.

CAMPOS, Francisco. Concessão com a cláusula de reversão sem indenização. *In*: CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943. p. 215-234.

CAMPOS, Francisco. Concessão de serviço público – Situação da concessionária após a expiração do prazo contratual. *In*: CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943. p. 234-261.

CAMPOS, Francisco. Encampação de serviço público – Quando pode ocorrer – Conseqüências da encampação e indenização a que tem direito o concessionário. *In*: CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1958. v. 2, p. 43-61.

CAMPOS, Francisco. Fixação das tarifas dos serviços públicos concedidos. *In*: CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943. p. 125-148.

CAMPOS, Francisco. Natureza do ato de concessão de serviço público. *In*: CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943. p. 173-189.

CAMPOS, Francisco. Poder discricionário e juízo discricionário – Cláusula "enquanto bem servir" – Concessão de serviço público – Prazo de duração – Reversão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 21, p. 326-346, jul./set. 1950.

CAMPOS, Francisco. Serviços públicos concedidos – Regime da sua exploração e das suas tarifas. *In*: CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943. p. 149-171.

CAMPOS, Patrícia Toledo de; MUNIZ, Tânia Lobo. O impasse da indenização de bens reversíveis quando da extinção da concessão de serviço público por advento do termo contratual. *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 1, n. 42, p. 382-398, jan./mar. 2016. Disponível em: <1513-4842-1-PB (1).pdf >. Acesso em: 13 mai. 2021.

CANTO, Mariana Dall'Agnol; GUZELA, Rafaella Peçanha. Prorrogações contratuais em contratos de concessão. *In*: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). *Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno*: a lógica das concessões e parcerias público-privadas. 1. ed. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 207-221.

CARVALHO, Afrânio de. *Energia elétrica e bens da concessão*. São Paulo: Malheiros, 2017.

CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 44, p. 1-25, abr./jun. 1956. Primeira parte.

CARVALHO, Afrânio de. Propriedade dos bens da concessão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 45, p. 22-46, jul./set. 1956. Segunda parte.

CARVALHO, André Castro. Reversibilidade e o término de concessões de serviços públicos: uma análise do caso da concessão da Ponte Rio-Niterói. *In*: CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; FIGUEIRA, Janahim Dias. *Temas contemporâneos de Direito Administrativo, Econômico, da Infraestrutura e Regulatório.* São Paulo: Évora, 2019. p. 314-322.

CARVALHO, Carlos Augusto de. *Direito Civil brazileiro recompilado ou nova consolidação das leis civis vigentes em 11 de agosto de 1899.* Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1899.

CARVALHO, Fernando Viriato de Miranda. *Estudo de portos no Brasil*: ensaio. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1930.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 6. ed. Salvador: JusPodium, 2019.

CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. 9. ed. reimp. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2010. t. 2.

CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. *Tratado de Sciencia de Administração e Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1912.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Curso de Direito Administrativo.* 6. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1961.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Instituições de Direito Administrativo brasileiro.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1938. Parte especial. v. 2.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Serviço público – reversão de bens. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 102, p. 453-462, out./dez. 1970.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Teoria dos atos administrativos.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1948. v. 2, 3, 4 e 6.

CHAMOUN, Ebert. Perda e aquisição da propriedade do bem expropriado. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 76, p. 476–486, 1964.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. Apontamentos sobre a reversão de bens na concessão de serviço público. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 95, v. 345, p. 15-18, jan./mar. 1999.

COMTE, Philippe. *Essai d'une théorie d'ensemble de la concession de service public*: un aspect de l'évolution du Droit Public contemporain. Paris: Recueil Sirey, 1934.

CONTOS de fadas: de Perrault, Grimm, Andersen & outros. Rio de Janeiro: Zahar, 2010. p. 161-175.

COSTA, Camila Maia Pyramo; PICININ, Juliana de Almeida. Análise de providências pré e pós-extinção de contratos de concessão de serviços públicos. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, ano 6, n. 63, p. 55-60, mar. 2007.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Bens públicos.* 2. ed. São Paulo: Universitária de Direito, 1975.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. v. 8.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense, 1967.

CRETELLA JÚNIOR. José. *Dicionário de Direito Administrativo.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

CRETELLA JÚNIOR, José. Direito à prorrogação automática de contrato de concessão. *In*: CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito Administrativo perante os tribunais*. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 1994. v. 1, cap. 21.

CRETELLA JÚNIOR, José. Direito da concessionária à continuação do desempenho do serviço público. *In*: CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito Administrativo perante os tribunais.* Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1996, v. 2, cap. 9.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Dos contratos administrativos.* Rio de Janeiro: Forense, 2001.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo.* São Paulo: Forense, 1967. v. 3.

CRUZ, Alcides. *Direito Administrativo brasileiro*: exposição summaria e abreviada. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1914.

DALLARI, Adilson Abreu. Arbitragem na concessão de serviço público. *Revista de informação legislativa*, Brasília, v. 32, n. 128, p. 63-67, out./dez. 1995.

DALLARI, Adilson Abreu. Transporte coletivo: concessão de serviço público: impossibilidade de prorrogação. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 88, p. 79-88, out./dez. 1988.

DAPKEVICIUS, Rubén Flores. *Manual de Derecho Público.* Montevideo: BdeF, 2007. t. 2, Derecho Administrativo.

DEBBASCH, Charles. *Droit Administratif*. 3. éd. Paris: Cujas, 1971.

DIAS, José Eduardo Figueiredo; OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Noções fundamentais de Direito Administrativo*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2011.

DIEZ, Manuel María. *Manual de Derecho Administrativo*. 7. ed. Buenos Aires: Plus Ultra, 1994. t. 1 e 2.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil brasileiro*: Direitos das Coisas. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. v. 3.

DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. 6. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997.

DUEZ, Paul; DEBEYRE, Guy. *Traité de Droit Administratif*. Paris: Dalloz, 1952.

ENEI, José Virgilio Lopes. O novo regime da intervenção e extinção da concessão de serviço público. Justiça & Cidadania, n. 148, p. 58-60, dez. 2012. Disponível em: <O novo regime da intervenção e extinção da concessão de serviço público - Editora JC>. Acesso em: 10 jul. 2021.

ENTERRÍA, Eduardo García de. El dogma de la reversión de concesiones. *In*: ENTERRÍA, Eduardo García de. *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo.* Madrid: IEP, 1955. p. 13-90.

ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo.* Buenos Aires: La Ley, 2006. v. 1.

ESCOLA, Héctor Jorge. *Tratado integral de los contratos administrativos*. Buenos Aires: Depalma, 1977. v. 1 e 2.

FAGUNDES, Miguel Seabra. *Da desapropriação no Direito brasileiro.* Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949.

FAGUNDES, Miguel Seabra. Desapropriação - Concessão de serviço público - Encampação - Ações de Sociedade Anônima. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 65, p. 358–366, 1961.

FALCÃO, Alcino Pinto. A cláusula de reversão na concessão de serviço público. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 4, v. 15, p. 129-137, jan./mar. 1971.

FALLA, Fernando Garrido. Efectos económicos de la caducidad de las concesiones de servicios. *Revista de administración pública*, Madrid, n. 45, p. 231-242, 1964.

FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de Direito Administrativo positivo*. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Porto, arrendamento, cessão e prorrogação do contrato. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, ano 10, n. 26, p. 144-152, 1999.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 1. ed. 6. reimpr. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

FERREIRA, Sergio de Andréa. *Direito Administrativo didático.* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. A concessão de serviço público: questões tópicas e formas de extinção. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 1-5, jan. 2001.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo.* 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Extinção dos contratos administrativos.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

FLEINER, Fritz. *Instituciones de Derecho Administrativo.* Barcelona: Labor. 1933.

FLORES, Carlos Thompson. Desapropriação – Empresa de ônibus. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 23, n. 95, p. 42-47, jul./set. 1990.

FONSECA, Tito Prates. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1939.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo.* 14. ed. Ciudad de México: Porrua, 1971.

FRANÇA, Rubens Limongi (Coord.). *Enciclopédia Saraiva de Direito*. São Paulo: Saraiva, 1980. v. 54.

FRANÇA, Rubens Limongi. *Manual prático das desapropriações*: aspectos públicos, privados e processuais. São Paulo: Saraiva, 1976.

FRANCO, Adriana Cristina Bertoletti Barbosa. Bens da concessão, bens privados, objeto de investimento posterior ao contrato de concessão e reversibilidade. *In*: MEDEIROS NETO, Elias Marques de et. al. (Org.). *Aspectos do Direito Ferroviário*: uma visão através do contencioso. São Paulo: Verbatim, 2018. p. 105-119.

FRANCO, Ari de Azevedo. Concessão de serviço público – reversão – propriedade dos bens utilizados na exploração do serviço. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 45, p. 218-221, jul./set. 1956.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Contratos administrativos.* São Paulo: Saraiva, 1981.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Curso de Direito Administrativo.* São Paulo: Saraiva, 1979.

FREIRE, André Luiz. *O regime de direito público na prestação de serviços públicos por pessoas privadas.* São Paulo: Malheiros, 2014.

FREITAS, Juarez. *Estudos de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1995.

FREITAS, Rafael Véras de. A reversão nos contratos de concessão e seu regime jurídico-econômico. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 18, n. 70, p. 149-176, abr./jun. 2020.

FREITAS, Rafael Véras de. As prorrogações e a relicitação previstas na Lei n. 13.448/2017: um novo regime jurídico de negociação para os contratos de longo prazo. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, v. 17, n. 59, p. 175-199, jul./set. 2017.

FREITAS, Rafael Véras de. Novos desafios da arbitrabilidade objetiva nas concessões. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 14, n. 53, p. 199-227, jan./mar. 2016.

FREITAS, Rafael Véras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho. O prazo como elemento da economia contratual das concessões: as espécies de "prorrogação". *In*: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). *Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno*: a lógica das concessões e parcerias público-privadas. 1. ed. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 283-300.

FRIER, Pierre-Laurent; PETIT, Jacques. *Droit Administratifs*. 12. éd. Paris: LGDJ, 2018.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GALLO, Mario. *I rapporti contrattuali nel Diritto Amministrativo.* Padova: CEDAM, 1936.

GAMBERINI, Alberto; GIUSTINIANI, Marco. *Lezioni di diritto dei contratti pubblici.* Roma: Dike, 2017.

GARCIA, Flavio Amaral. As parcerias público-privadas: prazo e prorrogação. *In*: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). *Parcerias público-privadas*: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 579-608.

GARCIA, Flavio Amaral. *Licitações e contratos administrativos*: casos polêmicos. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

GARCÍA, Jorge H. Sarmiento. Noción y elementos del servicio público. *In*: AGUIRRE, Marta Gonzáles de (Coord.). *Los servicios públicos*: régimen jurídico actual. Buenos Aires: Depalma, 1994. cap. 1, p. 1-21.

GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto Amministrativo*, 3. ed. Milão: Giuffrè, 1993. v. 2.

GOMES, Orlando. *Direitos reais.* 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

GOMES, Orlando. *Introdução ao Direito Civil*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

GOMES, Orlando. *Obrigações.* 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil brasileiro*: Direito das Coisas. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GONÇALVES, Pedro. *A concessão de serviços públicos*: uma aplicação da técnica concessória. Coimbra: Almedina, 1999.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. v. 1 a 3.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*: interpretação e crítica. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GRAU, Eros Roberto. Contrato de concessão: propriedade de bens públicos, encerramento do contrato e o artigo 884 do Código Civil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 261, p. 33-46, set./dez. 2012.

GRAU, Eros Roberto. Extinção da concessão de rodovias e bens públicos. *O Estado de S. Paulo.* São Paulo. 30 ago. 2012. Disponível em: http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,extincao-da-concessao-de-rodovias-e-bens-publicos-imp-,923501>. Acesso em 13 abr. 2021.

GRECA, Alcides. *Derecho y ciencia de la administración municipal*: régimen jurídico y financiero. servicios públicos. 2. ed. Santa Fe: Imprenta de la Universidad, 1943. t. 3.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *O serviço público e a Constituição brasileira de 1988.* São Paulo: Malheiros, 2003.

GUERRA, Sérgio. A reversibilidade de bens nas concessões de serviços públicos. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 2, n. 8 out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12792>. Acesso em 22 mar. 2021.

GUERRA, Sérgio. Bens reversíveis nas concessões de serviços públicos. *Migalhas*, 17 set. 2004. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/depeso/7029/os-bens-reversiveis-nas-concessoes-de-servicos-publicos>. Acesso em 11 mai. 2021.

GUERRA, Sérgio. Bens reversíveis nas concessões. *Direito do Estado*, n. 242, 25 ago. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/sergio-guerra/bens-reversiveis-nas-concessoes>. Acesso em 13 abr. 2021.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. O prazo nas concessões e as normas que estipulam vigência máxima do vínculo: algumas inquietações. *In*: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). *Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno*: a lógica das concessões e parcerias público-privadas. 1. ed. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 47-59.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel; GAGGIANO, Heloísa Conrado. O que mudou no direito das concessões com a aprovação da MP n. 752: perguntas e respostas. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, v. 15, n. 58, p. 9-22, abr./jun. 2017.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Concessão de serviço público*. São Paulo: Saraiva, 2012.

HARB, Karina Houat. *A revisão na concessão comum de serviço público*. São Paulo: Malheiros, 2012.

HAURIOU, Maurice. *Précis de Droit Administratif*. 8. éd. Paris: Recueil Sirey, 1914.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

JÈZE, Gaston. La concession de service public. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, Paris, v. 32, n. 42, p. 529-602, 1925.

JÈZE, Gaston. *Principios generales del Derecho Administrativo.* Buenos Aires: Depalma, 1949. v. 2, 3, 4 e 6.

JURADO, Diego José Vera. El régimen jurídico del patrimonio de destino en la concesión administrativa de servicio público. *Revista de administración pública*, Madrid, n. 109, p. 217-243, ene./abr. 1986.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo.* 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público.* São Paulo: Dialética, 2003.

KLEIN, Aline Lícia. A arbitragem nas concessões de serviços públicos. *In*: PEREIRA, Cesar Augusto Guimarães; TALAMINI, Eduardo (Coord.). *A arbitragem e o poder público*. São Paulo: Saraiva, 2010.

LACERDA, Mauricio de. Concessão municipal. Construção de prédio pelo concessionário para exploração durante trinta anos. Reversão. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 3, p. 373-385, jan./abr. 1956.

LAMOGLIA, Esteban Arimany. Situación jurídica de la Administración respecto de los bienes sujetos a reversión de la concesión administrativa de servicio público. *Revista de administración pública*, Madrid, n. 92, p. 153-184, 1980.

LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. 5. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009.

LASO, Enrique Sayagués. *Tratado de Derecho Administrativo.* 9. ed. Montevideo: FCU, 2010. v. 1 e 2.

LAUBADÈRE, André de; MODERNE, Franck; DEVOLVÉ, Pierre. *Traité des contrats administratif*. Paris: LGDJ, 1983.

LAUBADÈRE, André. *Traité élémentaire de Droit Administratif*. Paris: LGDJ, 1966.

LEAL, Vitor Nunes. Concessão de serviço público – propriedade dos bens do concessionário – reversão – mandado de segurança – direito líquido e certo – desvio de poder. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 53, v. 163, p. 110-115, jan./fev. 1956.

LEITE, Solidonio. *Desapropriação por utilidade pública.* 3. ed. Rio de Janeiro: J. Leite, 1928.

LEMES, Selma M. Ferreira. Arbitragem na concessão de serviços públicos. Arbitrabilidade objetiva. Confidencialidade ou publicidade processual? Disponível em: <http://selmalemes.adv.br/artigos/artigo_juri15.pdf>. Acesso em: 6 mai. 2022.

LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. O contrato de concessão de serviço público. *Revista do Tribunal Regional Federal 4. Região*, Porto Alegre, ano 18, n. 66, p. 41-74, out./dez. 2007.

LIMA, Cláudio Vianna de. A lei de arbitragem e o art. 23, XV da Lei de Concessões. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 209, p. 91–104, jul./set. 1997.

LIMA, Ruy Cirne. A encampação e a desapropriação de serviços públicos concedidos. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 57, p. 231-242, jan. 1962.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

LIMA, Ruy Cirne. *Sistema de Direito Administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Santa Maria, 1953. v. 1.

LIMA SOBRINHO, Alexandre José Barbosa. A reversão das concessões de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 32, p. 27-37, abr./jun. 1953.

LIMA SOBRINHO, Alexandre José Barbosa. A reversibilidade dos bens das concessionárias do serviço público de bondes no Distrito Federal. Em especial, a situação da Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 2, p. 487-541, jul./dez. 1955.

LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. *O direito à informação e as concessões de rádio e televisão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

LOSSO, Marcelo Ribeiro. Regime jurídico dos bens da empresa privada no exercício de função pública: investimentos do particular e bens reversíveis. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*, Curitiba, n. 6, p. 22-41, out/dez. 2013. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2014/1/flipbook/254095/files/assets/seo/page12.html >. Acesso em: 28 mar. 2021.

LUSTOSA, Isabel. Abrangência da indenização em caso de extinção pelo advento do termo contratual de concessões de uso de bem público para geração de energia elétrica na modalidade de produção independente. *In*: LANDAU, Elena. *Regulação jurídica do Setor Elétrico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. v. 2, p. 251-258.

MADEIRA, Carlos. Concessão de serviço público – Reversão – Desvinculação. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 145, p. 64-72, jan./mar. 1981.

MAGALHÃES, Paulo Germano de. Concessão à Société Anonyme du Gaz. Prorrogação. Reversão. Possibilidade de extinção. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 13, p. 420-429, jul./dez. 1964.

MAGALHÃES, Paulo Germano de. Concessão à Société Anonyme du Gaz. Reversibilidade e impenhorabilidade dos bens. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 13, p. 429-437, jul./dez. 1964

MANNHEIMER, Sérgio Nelson. Parecer n. 01/2002 - Barcas S/A. Pedido de autorização para constituir garantia de empréstimo recaindo sobre bens reversíveis, vinculados à concessão. Considerações sobre a natureza dos bens reversíveis e inconveniência de o Estado renunciar aos seus direitos, contratualmente assegurados. Inexigibilidade de licitação, mas necessidade de autorização legislativa para que se permita a constituição da garantia real sob exame. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 56, p. 462-467, jul./dez. 2002.

MARIENHOFF, Miguel Santiago. *Caducidad y revocación de la concesión de servicios públicos*. Buenos Aires: Jurídica, 1947.

MARIENHOFF, Miguel Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo.* Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1970. t. 3-B.

MAROLLA, Eugenia Cristina Cleto. *Concessões de serviço público*: a equação econômico-financeira dos contratos. São Paulo: Verbatim, 2011.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Bens públicos*: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Bens reversíveis nas concessões do Setor de Telecomunicações. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 2, n. 8, out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12788>. Acesso em: 22 mar. 2021.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Concessões.* Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; COSCIONE, Milene. A reversibilidade dos bens no Setor de Telecomunicações de acordo com os precedentes da Anatel. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, São Paulo, ano 2, v. 10, p. 41-60, jul. 2014.

MARTÍNEZ, Patricia Raquel. Sistema de control de los servicios públicos "privatizados" en la Argentina. *In*: AGUIRRE, Marta Gonzáles de (Coord.). *Los servicios públicos*: régimen jurídico actual. Buenos Aires: Depalma, 1994. cap. 4, p. 119-154.

MARTINS, Pedro A. Batista. Concessão de serviço público - monopólio ou privilégio de zona - desanexação de território - subsistência das obrigações contratuais - reversão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 9, p. 361-372, jul./set. 1947.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Arbitragem administrativa à luz da Constituição Federal. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, São Paulo, v. 5, n. 18, p. 153–181, jul./set. 2021.

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Estudos de Direito Administrativo neoconstitucional.* São Paulo: Malheiros, 2015.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Manutenção de concessão de serviço público considerada inválida pelo Tribunal de Contas. *Revista Brasileira de Infraestrutura*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 269-291, jul./dez. 2012.

MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

MASAGÃO, Mário. *Natureza jurídica da concessão de serviço público.* São Paulo: Saraiva, 1933.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Desafios da regulação de telecomunicações no Brasil. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, out./dez. 2012. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=83519>. Acesso em: 22 mar. 2021.

MAURER, Hartmut. *Direito Administrativo geral.* 14. ed. Barueri: Manole, 2006.

MAYER, Otto. *Derecho Administrativo alemán.* 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1982. t. 4.

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no Direito Administrativo.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno.* 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MEDEIROS, José Sabóia Viriato de. Concessão de serviço público – Natureza jurídica dos bens do concessionário – Reversão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 33, p. 489-497, jul./set. 1953.

MEDEIROS, José Sabóia Viriato de. Concessão de serviço público – Reversão de bens imóveis. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 41, p. 503-522, jul./set. 1955.

MEIRELLES, Hely Lopes. Concessão de serviço público – encampação. *In*: MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de Direito Público.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. v. 9, p. 211-221.

MEIRELLES, Hely Lopes. Concessão de serviço público: prorrogação automática do contrato. *In*: MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984. v. 8, p. 205-211.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro.* 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação, adjudicação, anulação. *In*: MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de Direito Público.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981. v. 3, p. 42-63.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo.* 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. Reversão de bens na concessão. *In*: MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de Direito Público.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971. v. 1, p. 55-75.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Consulta da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias – ABCR. *In*: CARVALHO, André Castro (Org.). *Contratos de concessão de rodovias*: artigos, decisões e pareceres jurídicos. São Paulo: MP, 2009. p. 51-65.

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

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e Administração indireta*. 2. ed. 3. tirag. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Procedimento administrativo. *In*: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Coord.). *Direito Administrativo na Constituição de 1988.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 9-44.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Retomada de serviço público dado em concessão. *Revista dos Tribunais*, Rio de Janeiro, v. 603, p. 9-22, jan. 1986.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Reversão de bens na concessão. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v. 7, p. 7-15, 1994.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Serviço público e concessão de serviço público.* São Paulo: Malheiros, 2017.

MELLO, José Luiz de Anhaia. *O problema económico dos serviços de utilidade pública.* São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 1940.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Aspectos jurídico-administrativos da concessão de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 26, p. 1-18, out./dez. 1951.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Natureza jurídica da concessão de serviço público. *Revista da Faculdade de Direito de Porto Alegre,* Porto Alegre, ano 3, v. 2, n. 1, p. 859-899, 1951.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Princípios gerais de Direito Administrativo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. v. 1.

MELLO, Rafael Munhoz de. Prorrogação de concessão de serviço público. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, v. 12, n. 46, p. 207-222, abr./jun. 2014.

MENDES JUNIOR, João. Natureza jurídica da encampação. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 405-406, jan./mar. 1921.

MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. Concessão de obra pública. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, v. 81, p. 341-350, fev. 1925.

MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. Direito e legislação sobre melhoramento dos portos nacionaes e serviço das empresas ou companhias das docas. *O Direito*, Rio de Janeiro, ano 30, v. 87, p. 5-22, 185-209, 385-412 e 529-571, jan./abr. 1902.

MENDONÇA, Manoel Ignacio Carvalho de. Das concessões administrativas e da natureza juridica da garantia de juros. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, pt. 2, p. 215-227, ago./dez. 1914.

MENDONÇA, Manoel Ignacio Carvalho de. *Doutrina e pratica das obrigações ou teoria geral dos direitos de credito.* Curitiba: Imp. Paranaense, 1908.

MENEGALE, José Guimarães. *Direito Administrativo e Ciência da Administração.* 2. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950. v. 2 e 3.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Parecer sôbre bens reversíveis e bens irreversíveis das emprêsas concessionárias de serviços ao público. *In*: MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Questões Forenses*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958. v. 4, Parecer n. 195, p. 313-329.

MONTEIRO, Vera. *Concessão.* São Paulo: Malheiros, 2010.

MONTERO, Mónica Buj. La caducidad en la concesión de servicios públicos. *In*: AGUIRRE, Marta Gonzáles de (Coord.). *Los servicios públicos*: régimen jurídico actual. Buenos Aires: Depalma, 1994. cap. 6, p. 163-180.

MORAES, Antão de. Concessão administrativa de estrada de ferro. Resgate gratuito findo o prazo da concessão. Têrmo inicial da concessão. *In*: MORAES, Antão de. *Problemas e negócios jurídicos.* São Paulo: Max Limonad, 1949. v. 3, p. 103-154.

MORAES, Antão de. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Publicidade dos atos administrativos – Propriedade dos bens do concessionário – Permuta – Dissolução de sociedade anônima. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 42, p. 458-470, out./dez. 1955.

MORAES, Antão de. Serviço telefônico, expiração do prazo da concessão, fixação, fiscalização e revisão de tarifas, taxa de expansão do serviço. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 49, p. 445-464, jul./set. 1957.

MORATO, Francisco. *Miscellanea juridica*. São Paulo: Saraiva, 1945. v. 1, p. 257-265.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das concessões de serviço público*: inteligência da Lei 8.987/1995 (Parte Geral). São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Arbitragem nos contratos administrativos. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 209, p. 81–90, jul./set. 1997.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15. ed. 3. tirag. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MUKAI, Toshio. *Concessões e permissões de serviços públicos*: comentários à Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e à Medida Provisória n. 1.017, de 1995, das concessões do Setor Elétrico. São Paulo: Saraiva, 1995.

MUKAI, Toshio. *Direito Administrativo sistematizado.* São Paulo: Saraiva, 1999.

NAKAMURA, André Luiz dos Santos. Bens reversíveis: conceitos e formas de aquisição. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 106, n. 977, p. 57-71, mar. 2017.

NASCIMENTO, Carlos Fernando do. *A prorrogação de contratos de concessão de infraestruturas de transporte terrestre em uma visão luso-brasileira*. 2017. Artigo científico apresentado como requisito para aprovação na Disciplina Direito Administrativo (Mestrado em Direito e Ciência Jurídica). Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa. 2017.

NÁUFEL, José. *Novo dicionário jurídico brasileiro.* 8. ed. São Paulo: Ícone, 1989.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

NUNES, José de Castro. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Publicidade dos atos administrativos – Poder de polícia – Abuso de Poder. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 42, p. 444-458, out./dez. 1955.

OCTAVIO, Rodrigo. *Do dominio da União e dos Estados segundo a Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1897.

OLIVEIRA. Antônio Gonçalves de. Concessão de fornecimento de energia elétrica celebrado entre Municípios – reversão – substituição do poder concedente dos Estados e Municípios pela União – valor das decisões do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica – tributação das emprêsas de eletricidade – isenção das emprêsas concessionárias de serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 13, p. 494-506, jul./set. 1948.

OLIVEIRA, José Carlos de. *Concessões e permissões de serviços públicos*: serviços públicos da União, Estados, Municípios e entes reguladores. Bauru: Edipro, 1996.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Administração Pública, concessões e terceiro setor.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ORRU, Juliana Trench de Souza. Investimentos de terceiros na ferrovia: uma visão prática das resoluções que regem o tema. *In*: MEDEIROS NETO, Elias Marques de et. al. (Org.). *Aspectos do Direito Ferroviário*: uma visão através do contencioso. São Paulo: Verbatim, 2018. p. 175-185.

OVIEDO, Carlos Garcia. *Derecho Administrativo.* 3. ed. Madrid: Eisa, 1951.

PACIFICI-MAZZONI, Emidio. *Codice Civile italiano commentato con la legge romana, le sentenze dei dottori e la giurisprudenza*. Firenze: E. e. F. Cammelli, 1879. v. 14, Trattato dei privilegi e delle ipoteche.

PALASÍ, José Luis Villar. Concesiones administrativas. *In*: MASCAREÑAS, Carlos-E. *Nueva enciclopedia jurídica.* Barcelona: F. Seix, 1952. t. 4, p. 684-770.

PEREIRA, Adilson Neri. Controle sobre bens reversíveis nas parcerias público-privadas. *Revista Brasileira de Infraestrutura*, Belo Horizonte, ano 7, n. 14, p. 75-95, jul./dez. 2018.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes; SILVEIRA, Marilda de Paula; COLOMBAROLLI, Bruna Rodrigues. A identificação dos bens reversíveis: do ato ao processo administrativo. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 14, n. 165, p. 38-44, nov. 2014.

PEREIRA, Lafayette Rodrigues, *Direito das coisas*. Brasília: Senado Federal, 2004. v. 1.
PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Pareceres*. Rio de Janeiro: Sociedade Anonyma, 1921. v. 1, Direito Civil, Parecer n. 39, p. 65-68.

PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Pareceres*. Rio de Janeiro: Sociedade Anonyma, 1921. v. 1, Direito Civil, Parecer n. 42, p. 81-83.

PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Pareceres*. Rio de Janeiro: Sociedade Anonyma, 1921. v. 1, Direito Civil, Parecer n. 86, p. 155-157.

PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Pareceres*. Rio de Janeiro: Sociedade Anonyma, 1921. v. 1, Direito Civil, Parecer n. 180, p. 324-325.

PEREIRA, Marcelo. Extinção da concessão. *In*: MEDAUAR, Odete (Coord.). *Concessão de serviço público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 116-119.

PEREIRA NETO, Caio Mario da Silva; ADAMI, Mateus Piva; CARVALHO, Felipe Moreira de. Reversibilidade de bens em concessões de telecomunicações. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 73-110, jul./set. 2016.

PEREIRA NETO, Caio Mario da Silva; PRADO FILHO, José Inacio Ferraz de Almeida; ADAMI, Mateus Piva. Notas sobre a disciplina infralegal da reversibilidade dos bens afetados aos serviços públicos de telecomunicações: inovações e ilegalidades da Resolução Anatel n. 447/2006. *Revista de Direito de Informática e Telecomunicações*, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 89-109, jan./jun. 2009.

PÉRICLES, Silvestre. Concessão de estrada de ferro – Registro – Reversão de bens – Exploração de manganês no Amapá. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 43, p. 320-338, jan./mar. 1956.

PESSOA, Leonardo Ribeiro. As diversas origens dos bens vinculados à prestação dos serviços públicos e os seus regimes jurídicos. *Boletim Jurídico*, Uberaba, n. 105, 6 dez. 2004. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-administrativo/416/as-diversas-origens-bens-vinculados-prestacao-servicos-publicos-os-seus-regimes-juridicos>. Acesso em: 28 mar. 2021.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo.* 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Parcerias na Administração Pública*: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Uso privativo de bem público por particular.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

PIMENTEL, Francisco Mendes. Concessão-contracto – encampação – desapropriação – revogação – fôro contractual. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 35, p. 5-12, jan./jun., 1921.

PINTO, Olavo Bilac. Concessão de serviço público – sistema francês – sistema norte-americano – influência sobre o Direito brasileiro – regras aplicáveis às concessões ou licenças a prazo indeterminado – transporte coletivo de passageiros em São Paulo. *In*: PINTO, Olavo Bilac. *Estudos de Direito Público*. Rio de Janeiro: Forense, 1953. p. 5-53.

PINTO, Olavo Bilac. *Regulamentação efetiva dos serviços de utilidade pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PINTO, Paulo Brossard de Sousa. Resgate ou encampação. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 19, p. 409-417, jan./mar. 1950.

PIRES, Antônio Cecílio Moreira. Serviços públicos. *In*: TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro (Coord.). *Direito Administrativo.* São Paulo: Malheiros, 2008. p. 367-395.

PONDÉ, Lafayette. *Estudos de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
PORTO NETO, Benedicto. *Concessão de serviço público no regime da Lei n. 8.987/95*: conceitos e princípios. São Paulo: Malheiros, 1998.

POZZO, Augusto Neves dal. *Aspectos fundamentais do serviço público no Direito brasileiro.* São Paulo: Malheiros, 2012.

PRADO, José Esteve. *Lecciones de Derecho Administrativo.* 3. ed. Madrid: Marcial Pons, 2013.

PRADO, Lucas Navarro. Extinção dos contratos de PPP e concessão: breves reflexões sobre o cálculo de indenizações considerando os parâmetros gerais da Lei federal n. 8.987/95. *In*: OLIVEIRA, Gesner; OLIVEIRA FILHO, Luiz Chrysostomo de (Org.). *Parcerias público-privadas*: experiências, desafios e propostas. Rio de Janeiro: LTC, 2013. p. 287-298.

PRADO, Lucas Navarro; GAMELL, Denis. Resolução Normativa Antaq n. 07/2016: o que mudou na exploração dos portos organizados? *Revista Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário*, São Paulo, ano 6, n. 34, p. 225-231, set./out. 2016.

PRADO, Lucas Navarro; SILVA, Eber Luciano Santos; GAMELL, Denis. Reversibilidade de bens e indenização nos arrendamentos portuários pré-1993. *Revista Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário*, São Paulo, ano 7, n. 36, p. 99-117, jan./fev. 2017.

PRITZ, Osvaldo A. F. El rescate. *In*: AGUIRRE, Marta Gonzáles de (Coord.). *Los servicios públicos*: régimen jurídico actual. Buenos Aires: Depalma, 1994. cap. 7, p. 181-206.

RAMOS, Juan Pedro. *Ensayo jurídico y social sobre la concesión de servicios públicos*. Buenos Aires: Jesús Menéndez, 1937.

REALE, Miguel. Desapropriação de ações de empresa concessionária de serviço público. *In*: REALE, Miguel. *Direito Administrativo*: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Forense, 1969. cap. 19, p. 319-338.

REALE, Miguel. Mutabilidade dos contratos administrativos. *In*: REALE, Miguel. *Direito Administrativo*: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Forense, 1969. cap. 3, p. 45-66.

REALE, Miguel. Natureza jurídica da permissão e da autorização. *In*: REALE, Miguel. *Direito Administrativo*: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Forense, 1969. cap. 8, p. 149-168.

REALE, Miguel. Regime tarifário das concessões de serviços de eletricidade. *In*: REALE, Miguel. *Direito Administrativo*: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Forense, 1969. cap. 4, p. 67-91.

REALE, Miguel. Serviços públicos concedidos. *In*: REALE, Miguel. *Direito Administrativo*: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Forense, 1969. cap. 5, p. 93-115.

RIBAS, Antonio Joaquim. *Direito Administrativo brasileiro.* Rio de Janeiro: F. L. Pinto & C., 1866.

RIBEIRO, Manoel. *Direito Administrativo*. Salvador: Itapoã, 1964. v. 2.

RIBEIRO, Mauricio Portugal. Concessões de infraestruturas e a proibição de indenizar concessionário por investimentos não amortizados: cortar o mal pela raiz ou tapar o sol com a peneira? 2014. Disponível em: <https://portugalribeiro.com.br/wp-content/uploads/proibicao-de-indenizacao-por-investimentos-nao-amortizados-final-publicado.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021.

RIBEIRO, Mauricio Portugal. *Concessões e PPPs*: melhores práticas em licitações contratos. São Paulo: Atlas, 2011.

RIBEIRO, Mauricio Portugal. Venda de imóvel por concessionária de serviço público no qual se situam bens reversíveis. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, ano 2, n. 15, mar. 2003. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=7823>. Acesso em: 22 mar. 2021.

RIBEIRO, Mauricio Portugal; MATTA, Paulo Vitor Torres da. Financiamento de concessões e PPPs: sugestões sobre como lidar com o risco de encampação e rescisão. 2014. Disponível em: <financiamento de concessoes e ppps: sugestoes sobre como lidar com os… (slideshare.net)>. Acesso em: 16 jun. 2021.

RIBEIRO, Mauricio Portugal; PRADO, Lucas Navarro. *Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada*: fundamentos econômico-jurídicos. Malheiros: São Paulo, 2007.

RICHER, Laurent; LICHÈRE, François. *Droit des contrats administratifs*. 10. éd. Paris: LGDJ, 2016.

RICHER, Laurent. *Les contrats administratifs*. Paris: Dalloz, 1991.

RIVERO, Jean. *Droit Administratif*. Paris: Dalloz, 2011.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Estudo sobre concessão e permissão de serviço público no Direito brasileiro.* São Paulo: Saraiva, 1996.

ROCHA, Manoel André da. *Pareceres e decisões*. Porto Alegre: Livraria Globo, 1925.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. Repercussões do Código Civil de 2002 no Direito Administrativo. *In*: FIGUEIREDO, Marcelo; PONTES FILHO, Valmir (Org.). *Estudos de Direito Público em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello.* São Paulo: Malheiros. 2006. p. 799-817.

RODRIGUES, José Martins. Concessão de serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 22, p. 14–23, 1950.

RODRIGUES, Silvio. *Direito Civil*: Direito das Coisas. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

RODRIGUEZ-ARANA, Jaime F. *La prórroga en los contratos administrativos*: concepto, funciones y régimen en los contratos de obras y en los de gestión de servicios públicos. Madrid: Montecorvo, 1988.

ROLIM, Luiz Antonio. *A Administração indireta, as concessionárias e permissionárias em juízo*: características das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas e dos particulares em colaboração com o Estado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

ROLLAND, Louis. *Précis de Droit Administratif.* 9. éd. Paris: Dalloz, 1947.

ROSA, Michele Franco. Considerações sobre a extinção de concessão pela ocorrência da falência. *Revista Zênite: IDAF informativo de direito*, Curitiba, v. 10, n. 113, p. 454-462, dez. 2010.

RUSSOMANO, Rosah; LIMA, Nailê R. de Mendonça. Lições de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: J. Konfino, 1972.

ROTEMBERG, Julia Schulz. A afetação pública do patrimônio privado do concessionário de serviço público: limites e consequências. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, São Paulo, ano 3, v. 18, p. 51-60, mai./jun. 2015.

SALLES, José Carlos de Moraes. *A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência.* 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da atividade econômica*: princípios e fundamentos jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2001.

SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; GUERRA, Sérgio. Relicitação das concessões de geração de energia elétrica e a reversão de bens. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 371-388, abr. 2019. Disponível em: <Relicitação das concessões de geração de energia elétrica e a reversão de bens | Sampaio | Revista Brasileira de Políticas Públicas (uniceub.br)>. Acesso em 29 set. 2021.

SANDULLI, Aldo. *Manuale di Diritto Amministrativo.* Napoli: Eugenio Jovene, 1952.

SANTOS, Sérgio Honorato dos. Processo licitatório para concessão de direitos de exploração e produção de petróleo e gás no Brasil e a questão dos bens reversíveis. *Boletim de Licitações e Contratos*, São Paulo, ano 18, n. 10, p. 725-729, out. 2005.

SCATOLINO, Gustavo; TRINDADE, João. *Manual de Direito Administrativo*. 2. ed. Salvador: JusPodium, 2014.

SICHES, Luis Recasens. *Tratado general de Filosofia del Derecho.* 6. ed. Ciudad de México: Porrua, 1978.

SIDOU, José Maria Othon (Org.). *Dicionário jurídico*: Academia Brasileira de Letras Jurídicas. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SILVA, Carlos Medeiros. Concessão de serviço público – Reversão – Fundo de amortização – Interpretação dos atos administrativos – Ilegalidade e abuso de Poder – Instrumento público – Mandado de Segurança. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 43, p. 454-470, jan./mar. 1956.

SILVA, Edson Jacinto da. *Concessão e permissão no serviço público*. São Paulo: J. H. Mizuno, 2004.

SILVA, Oscar Joseph de Plácido e. *Vocabulário jurídico.* 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

SILVEIRA, Fabio Viana Fernandes da; FRANÇA, Natasha Oliveira. A cobrança do IPTU em face dos arrendatários de bens públicos da União afetados à atividade portuária. *Revista Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário*, São Paulo, n. 45, p. 9-18, jul./ago. 2018.

SODRÉ, Eurico. *A desapropriação por necessidade ou utilidade pública*. São Paulo: Livraria Academica, 1928.

SOTO, Carlos García. Reversión de bienes em el contrato de concesión. *Derecho y sociedad:* revista de estudiantes de derecho de la Universidad Monteávila, Caracas, n. 4, p. 95-104, 2003.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização, privatização, concessões e terceirizações*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2000.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo contratual.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo das concessões.* 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2004.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Parecer n. 02/2000 - Bens vinculados à prestação de serviço público. Natureza da transferência da posse. Não houve desapossamento forçado dos bens do METRÔ pelo Estado, nem, tampouco, qualquer remuneração pela utilização dos bens na concessão, os quais continuam sob a titularidade da empresa estatal. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 54, p. 384-389, 2001.

SOUZA, Vieira de. Desapropriação - Ação redibitória. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 123, p. 288–289, 1976.

STAMMLER, Rudolf. *Tratado de Filosofia del Derecho.* Madrid: Reus, [19-?].

STUBER, Walter Douglas. *O financiamento de projetos no Brasil e a Lei de Concessões*. São Paulo: Max Limonad, 1996.

SUNDFELD, Carlos Ari. A importância do procedimento administrativo. *Revista de Direito Público*, São Paulo v. 20, n. 84, p. 64-74, out./dez. 1987.

SUNDFELD, Carlos Ari. Caducidade na concessão nem é automática nem é obrigatória. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo contratual.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. Coleção pareceres, v. 2, p. 345-353.

SUNDFELD, Carlos Ari. Concessão de rodovia federal delegada a Estado e a responsabilidade da União pela indenização à concessionária. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo contratual.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. Coleção pareceres, v. 2, p. 355-361.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Desapropriação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.
SUNDFELD, Carlos Ari. Direito à indenização prévia na extinção da concessão pelo término do prazo contratual. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo contratual.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. Coleção pareceres, v. 2, p. 291-304.

SUNDFELD, Carlos Ari. Extensão da indenização à concessionária na encampação. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo contratual.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. Coleção pareceres, v. 2, p. 277-290.

SUNDFELD, Carlos Ari. Indenização de investimentos não amortizados ao fim da concessão. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo contratual.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. Coleção pareceres, v. 2, p. 305-315.

SUNDFELD, Carlos Ari. Não se anula concessão em benefício do concedente responsável por suposta falha na licitação. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo contratual.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. Coleção pareceres, v. 2, p. 335-344.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. A encampação na concessão: procedimento e indenização. *In*: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Coord. Geral); MOTTA, Paulo Roberto Ferreira; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). *Direito Administrativo contemporâneo*: estudos em memória ao Professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 27-47.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Bens reversíveis nas concessões públicas: a inviabilidade de uma teoria geral. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, v. 61, n. 2, mai./ago. 2016, p. 149-174. Disponível em: <Bens reversíveis nas concessões públicas: a inviabilidade de uma teoria geral | Sundfeld | Revista da Faculdade de Direito UFPR>. Acesso em: 29 jun. 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. O serviço telefônico fixo e a reversão de bens. *In*: GUERRA, Sérgio (Coord.). *Temas de direito regulatório*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004. p. 134-159.

TÁCITO, Caio. A caducidade das concessões de serviço público. *In*: TÁCITO, Caio. *Temas de Direito Público*: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. v. 2, p. 1337-1341.

TÁCITO, Caio. Concessão de energia elétrica, consórcio, parceria. *In*: TÁCITO, Caio. *Temas de Direito Público*: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. v. 2, p. 1287-1295.

TÁCITO, Caio. Concessão de serviço de porto. *In*: TÁCITO, Caio. *Temas de Direito Público*: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. v. 2, p. 1251-1260.

TÁCITO, Caio. Concessão de transporte coletivo. *In*: TÁCITO, Caio. *Temas de Direito Público*: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. v. 2, p. 1713-1729.

TÁCITO, Caio. Desapropriação de ações no Direito brasileiro. *In*: TÁCITO, Caio. *Temas de Direito Público*: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. v. 1, p. 1027-1046.

TÁCITO, Caio. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1975.

TÁCITO, Caio. Regime de portos. Terminal Privativo. Permissão. *In*: TÁCITO, Caio. *Temas de Direito Público*: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. v. 2, p. 1241-1250.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *O problema das tarifas nos serviços públicos concedidos*: ainda a revisão das tarifas telefônicas e a propósito de um livro recente. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 1941.

TELLES, Antonio A. Queiroz. *Introdução ao Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

TOBA, Marcos Mauricio. O contrato de concessão. *In*: MEDAUAR, Odete (Coord.). *Concessão de serviço público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 83-93.

TOLOSA FILHO, Benedicto. *Lei das concessões e permissões de serviços públicos comentada e anotada.* Rio de Janeiro: AIDE, 1995.

TORGAL, Lino. Prorrogação do prazo de concessões de obras e de serviços públicos. *Revista de Contratos Públicos*, Coimbra, n. 1, p. 219-263, jan./abr. 2011.

TORNARÍA, Felipe Rotondo. *Manual de Derecho Administrativo.* 10. ed. Montevideo: Tradinco, 2017.

TOSTES, Lahyr Paletta de Rezende. *Serviços de utilidade pública e alguns de seus problemas.* Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1941.

TOSTES, Lahyr Paletta de Rezende. *Serviços de utilidade pública e sua base de tarifas.* Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1940.

VALLADÃO, Alfredo. *Regime jurídico das águas e da indústria hidro-elétrica*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1941.

VALLES, Arnoldo de. *Elementi di Diritto Amministrativo.* 3. ed. Padova: CEDAM, 1965.

VALLES, Arnaldo de. I servizi pubblici. *In*: ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Primo trattato completo di Diritto Amministrativo italiano*. Milano: Societá Editrice Libraria, 1900-1935. v. 6, parte 1, p. 379-628.

VALVERDE, Trajano de Miranda. *Sociedades por ações*: comentários ao decreto-lei n. 2.627, de 26 de setembro de 1940. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1959. v. 1.

VASCONCELLOS, José Mattos de. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. v. 2.

VEDEL, Georges; DEVOLVÉ, Pierre. *Droit Administratif*. 12. éd. Paris: PUF, 1992. t. 1 e 2.

VERGARA, Ariel Gonzalez. *La concesión, acto administrativo creador de derechos.* Santiago: Jurídica de Chile, 1965.

VIANA, Camila Rocha Cunha. O instituto da reversão nas concessões de serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, São Paulo, ano 2, v. 15, p. 25-44, dez. 2014.

VILLAMIL, Manuel Peña. *La concesión de servicios públicos*. Asuncion: Lapacho, 1957.

VITTA, Cino. Concessioni (Diritto amministrativo). *In*: AZARA, Antonio; EULA, Ernesto. *Novissimo digesto italiano*. 3. ed. Torino: UTET, 1980. v. 3, p. 919-931.

VITTA, Cino. *Diritto Amministrativo.* 3. ed. Torino: UTET, 1949. v. 1 e 2.

WALD, Arnoldo. Da necessidade legal e econômica de prefixação das condições da prorrogação do prazo das concessões do serviço móvel celular. *In*: WALD Arnoldo. *Pareceres*: direito das concessões. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2004. v. 3, cap. 14, p. 181-198.

WALD, Arnoldo. Do regime legal da reserva global de reversão (RGR). *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, ano 5, n. 20, p. 231-346, jul./set. 1997.

WALD, Arnoldo. Prorrogação de contrato de arrendamento de mina, quando há previsão contratual de prorrogação automática. *In*: WALD, Arnoldo. *Pareceres*: direito das concessões. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2004. v. 3, cap. 15, p. 199-212.

WALD, Arnoldo; MORAES, Luiza Rangel de; WALD, Alexandre de Mendonça. *O direito de parceria e a nova Lei de Concessões*: análise das Leis 8.987/95 e 9.074/95. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

WALINE, Marcel. *Droit Administratif*. 8. éd. Paris: Recueil Sirey, 1958.

WALINE, Marcel. *Traité élémentaire de Droit Administratif*. 6. éd. Paris: Recueil Sirey, 1950.

WHITAKER, Firmino. *Desapropriação*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1946.

WIGNY, Pierre. *Droit Administratif*: principes généraux. 4. éd. Bruxelles: Bruylant, 1962.

XAVIER, Alberto. *Do procedimento administrativo*. São Paulo: J. Bushatsky, 1976.

XAVIER, Helena de Araújo Lopes. A reversibilidade de bens nos contratos de concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) – Telefônica do Brasil S/A. *Revista de Direito das Comunicações*, São Paulo, v. 8, p. 169-253, jul./dez. 2014.

ZANOBINI, Guido. *Curso de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Arayú, 1954. v. 1.

ZANOBINI, Guido. L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici. *In*: ORLANDO, Vittorio Emanuele. *Primo trattato completo di Diritto Amministrativo italiano*. Milano: Società Editrice Libraria, 1935. v. 2, parte 3.

* * * * *