UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

JESUS PACHECO SIMÕES

O instituto da reversão na proteção do interesse público: (re) pensando conceitos

Ribeirão Preto

2018

JESUS PACHECO SIMÕES

O instituto da reversão na proteção do interesse público: (re) pensando conceitos

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Orientador: Professor Associado Thiago Marrara

Ribeirão Preto

2018

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

P116i

Pacheco Simões, Jesus
O instituto da reversão na proteção do interesse público: (re) pensando conceitos / Jesus Pacheco Simões; orientador Thiago Marrara. -- Ribeirão Preto, 2018.
143 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2018.

1. REVERS?O. 2. BENS REVERS?VEIS. 3. CONCESS?ES. 4. INTERESSE P?BLICO. 5. SERVI?OS P?BLICOS. . I. Marrara, Thiago, orient. II. Título

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: PACHECO SIMÕES, Jesus
O instituto da reversão na proteção do interesse público: (re) pensando conceitos

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências - Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Dedico esta dissertação à minhas avós; Maria Elisa Mensato e Ruth Ospina, que me dão carinho e apoio incondicionais, apesar de ter uma ao lado e outra à distância, o avanço tecnológico [graças a investimentos públicos e privados] a faz presente em meu dia a dia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Comissão de Pós Graduação da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, que possibilitou que esta pesquisa tenha sido divulgada em Congressos, através do financiamento interno desta instituição, duramente garantido por professoras e professores dedicados à pesquisa acadêmica em Direito.

Faço deferência a todas as fontes abertas de pesquisa, que possibilitam a pesquisadoras e pesquisadores acesso livre ao saber científico e livre divulgação do conhecimento, assim como às pessoas responsáveis pelos convênios entre bibliotecas e sistemas online de buscas, que possibilitam trabalhos como este.

Agradeço a meu orientador, Professor Associado Thiago Marrara, pessoa que não apenas me despertou à curiosidade acadêmica, como também sempre serve como exemplo de pesquisador e servidor público, um guia em meio à iniquidade que vivemos.

Também agradeço às pessoas que se dedicaram à representação discente na pós graduação, conseguindo as verbas necessárias e início das discussões sobre mudanças em nosso programa nascente, que tem potencial para alterar o panorama jurídico nacional.

Como sempre deveria ser, agradeço o apoio de todas as pessoas servidoras e terceirizadas que trabalham, dia a dia, sem o mesmo reconhecimento que os docentes e discentes, para que tudo funcione, nos atendendo, sanando nossas dúvidas e, por muitas vezes, ouvindo nossas reclamações e “lamentos”.

Agradeço especialmente à Deíse de Camargo Maito, pessoa a qual me deu todo o apoio possível, nas mais diversas frentes, para que esta dissertação pudesse ser realizada e finalizada e sem a qual este trabalho seguramente seria impossível.

Agradeço também a todas as colegas que fazem parte do grupo de orientação do Prof. Thiago Marrara, na figura de Isabella Karollina da Silva, pessoa que me auxiliou tremendamente com suas opiniões e revisões de meus escritos.

Às amigas e amigos, que me fornecem alívio, debates, discussões, riso – assim como suportaram minha ausência e desabafos - enfim, o necessário para uma pessoa se manter minimamente sã e sentir verdadeiramente um ser social.

Destaco especial agradecimento a Gustavo Mascarenhas Lacerda Pedrina, que também possibilitou meu acesso a artigos fundamentais a esta pesquisa.

À minha família, sem a qual não há o antes e nem o depois, um lugar do qual sair e também o local para voltar.

Embora o Estado precise assumir riscos, não deve limitar-se a absorver (ou mesmo abrandar) riscos do setor privado, mas assumir aqueles que o setor privado não está disposto a assumir, e também colher os rendimentos - **Mariana Mazzucato**

HIT THE STAIR JACK, AND DON´T YOU COME BACK NO MORE: Rawls e o véu da ignorância

[...]

Rawls, apelidado pelos íntimos de JACK, teve o grande mérito de tentar formular um neocontratualismo em sociedades capitalistas ditas ´democráticas´, procurando maximizar a liberdade, com simultânea consecução de igualdade. Mas esse pressuposto hipotético do véu da ignorância, que seria, em tese, necessário para aqueles que se preocupam com a regeneração da sociedade em bases mais equitativas, é cada vez mais afastado da realidade política do mundo (principalmente no atual contexto não mais vivenciado por Rawls).

Isso se dá, no mínimo, por dois fatores: (a) os grupos de agentes políticos que formulam as políticas públicas não raro têm dificuldades de se desvencilhar do interesse de grupos específicos que os apoiam, sendo mais distante o alcance de um suposto bem-comum baseado em uma posição original revestida de utópica neutralidade; e (b) nem mesmo as convicções morais BÁSICAS, que, segundo Rawls, devem ser partilhadas pela sociedade, como: a rejeição à escravidão e a perseguição por motivos políticos, religiosos ou sexuais, são efetivamente consensuais em períodos de crise econômica e de ascensão das INTOLERÂNCIAS...

Sem contar as críticas mais estruturais do funcionamento do Estado, sendo este voltado à reprodução de privilégios de determinadas camadas da população, que, além de cooptar o Estado pelos mais variados meios, não estão NADA dispostas a abrir mão de sua posição competitiva mais vantajosa em relação aos demais membros da sociedade, muito pelo contrário: cooptam o Estado justamente para agir em prol da manutenção do status quo que lhes beneficia...

Logo, esse pressuposto hipotético do véu da ignorância é ignorante de que os grupos influentes que, não raro, cooptam o Estado não estão NADA dispostos a ignorar sua posição no mundo, muito pelo contrário: fazem pressão justamente para manter a posição vantajosa, sendo a luta pela melhor distribuição de oportunidades sociais menos racional, isto é, ela é uma briga pautada em forças claramente assimétricas e sem igual espaço para argumentação política...

Em suma, os privilegiados socialmente sobem a escada, cooptam a ação estatal, e, ainda, fazem questão de serrar os degraus, como na ilustração da charge, impedindo a ascensão de outros possíveis competidores...

Irene Patrícia Nohara

Fundamentos de Direito Público

21 de abril de 2017 ·

RESUMO

PACHECO SIMÕES, Jesus. **O instituto da reversão na proteção do interesse público**: (re) pensando conceitos. 2018. 142 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2018.

O presente trabalho tem como objetivo explorar o instituto da reversão de bens no direito administrativo, realizando pesquisa teórica e legislativa para comparar o uso do instituto e pensar em suas possibilidades em outras áreas do direito administrativo. Para tanto serão adotados métodos de pesquisa qualitativa, dialética e crítica, de modo a obter uma reflexão sobre os usos e interpretações do instituto pelos mais diversos atores, assim como analisar a possibilidade ou impossibilidade de aplicação em outras áreas do direito administrativo. É necessário verificar se o conceito da reversão de bens está atualizado conforme a complexidade das relações jurídicas aplicáveis aos bens públicos e privados no Direito Administrativo na atualidade, pois assim será possível averiguar se o instituto atende aos princípios dessa área do direito, o que possibilitaria também o abarcamento de outras relações entre o setor público e o privado, especialmente aqueles identificados no "Domínio Público Impróprio" e se possível, pensar em uma teoria geral da reversão no direito administrativo.

Palavras-chave: 1. Reversão. 2. Bens reversíveis. 3. Concessões. 4.Interesse público. 5. Serviços públicos.

ABSTRACT

PACHECO SIMÕES, Jesus. **The institute of reversal in the protection of the public interest:** (re) thinking concepts. 2018. 142 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2018.

The present work aims to explore the institute of reversal of assets in administrative law, carrying out theoretical and legislative research to compare the use of the institute and think about its possibilities in other areas of administrative law. For that, methods of qualitative, dialectical and critical research will be adopted, in order to obtain a reflection on the uses and interpretations of the institute by the most diverse actors, as well as to analyze the possibility or impossibility of application in other areas of administrative law. It is necessary to check whether the concept of reversal of assets is updated according to the complexity of the legal relations applicable to public and private assets in Administrative Law at the present time, since this will be possible to verify if the institute complies with the principles of this area of law, the coverage of other relations between the public and the private sector, especially those identified in the "Inappropriate Public Domain" and if possible, think of a general theory of reversion in administrative law.

KEYWORDS: 1. reversion; 2. public assets; 3. concession; 4. public interest; 5. public services.

LISTA LEIS

Número Legislação	Ano	Vigência	Tema
Decreto 24	1835	Revogado	Regras para a construcção das obras publicas, que tiverem por objecto a navegação de rios, abertura de canaes, edificação de estradas, pontes, calçadas ou aqueducto
Decreto 101	1835	Revogado	Implantação de estradas de ferro à partir do Rio de Janeiro
Decreto 720 de	1850	Revogado	Prestação de serviço de ônibus do Rio de Janeiro e Vila de Iguassú
Decreto nº 6.445	1907	Revogado	Faz reverter para a câmara municipal do recife as linhas telefônicas a que se refere a concessão feita pelo decreto número 8.459, de 18 de março de 1882, a josé leopoldo bourgard.
Decreto N. 7.773	1909	Revogado	Autoriza a modificação do contracto celebrado com a Companhia Estrada de Ferro de Victoria a Minas, para o fim de ser adquirido o direito de reversão de suas linhas.
Decreto N. 8.312	1910	Revogado	Altera a clausula XXIV do decreto n. 8.123, de 28 de julho do corrente anno, no sentido de fixar em 90 annos o prazo para a reversão da Estrada de Ferro de Alcobaça à Praia da Rainha, de seu prolongamento até a margem do rio Araguaya e do ramal para o Rio Tocantins
Decreto 24.643	1934	Vigente	Código de Águas
Decreto-Lei Nº 866	1938	Vigente	Autoriza a permuta do domínio útil de um terreno da União pelos terrenos atualmente ocupados pelo Centro Hípico Brasileiro e Club Sportivo de Equitação
Decreto-Lei Nº 1.304	1939	Vigente	Autoriza a prefeitura do Distrito Federal a conceder o aforamento, independente de hasta pública, à Sociedade Hípica Brasileira, do terreno que menciona.
Decreto-Lei N. 2.866	1940	Vigente	Dispõe quanto à reversão dos terrenos aforados pela Prefeitura do Distrito Federal à Sociedade Hípica Brasileira, em virtude dos decretos-leis ns. 866, de 17 de novembro de 1938 e 1.304, de 31 de maio de 1939.
Decreto-Lei Nº 3.128	1941	Vigente	Dispõe sobre o tombamento dos bens das empresas de eletricidade
Lei No 1.628	1952	Vigente	Dispõe sôbre a restituição dos adicionais criados pelo art. 3º da Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, e fixa a respectiva bonificação; autoriza a emissão de obrigações da Dívida Pública Federal; cria o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; abre crédito especial e dá outras providências
Decreto 39.762	1956		Autoriza a cessao para utilizacao de duas areas de terras devoltas no territorio federal do amapa, a empresa arrendataria das jazidas de manganes e

			concessionaria da estrada de ferro e do porto, com reversao das benfeitorias.
Decreto 41.019	1957	Vigente	Regulamenta os serviços de energia elétrica.
Lei 4.117	1962		Código telecomunicações
Decreto 54.937	1964	Vigente	Regulamenta o Decreto-lei nº 3.128, de 19 de março de 1941, e dá outras providências.
Decreto Nº 59.170	1966	Vigente	FINAME
Decreto-Lei Nº 271	1967	Vigente	Dispõe sôbre loteamento urbano, responsabilidade do Ioteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências
Lei No 5.662	1971	Vigente	Enquadra o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) na categoria de emprêsa pública, e dá outras providências.
Lei No 5.655	1971	Vigente	Dispõe sôbre a remuneração legal do investimento dos concessionários de serviços públicos de energia elétrica
Decreto Nº 69.721	1971	Revogado	Dispõe sobre a Quota de Reversão a ser computada no custo dos serviços de energia elétrica e regula a aplicação dos recursos da Reserva Global de reversão a que se refere o art. 4º da Lei nº 5.655, de 20 de maio de 1971.
Lei 6.015	1972	Vigente	Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências.
Lei Nº 6.662	1979	Revogada	Dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação e dá outras providências
Lei No 6.766	1979	Vigente	Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.
Decreto Nº 85.983	1981	Revogado	Outorga a FURNAS - Centrais Elétricas S.A. concessão para um conjunto de aproveitamento da energia hidráulica do trecho do curso principal do Rio Tocantins e seus afluentes das margens direita e esquerda, no Estado de Goiás.
Lei 7565	1986		Código Brasileiro de Aeronáutica
Constituição Federal	1988	Vigente	Constituição Federal
Decreto-Lei 2.432	1988	Vigente	Institui a Reserva Nacional de Compensação de Remuneração - RENCOR, estabelece normas relativas ao equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências.
Lei Nº 8.078	1990	Vigente	Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.
Lei 8313	1991	Vigente	Lei de Fomento à Cultura – “Rouanet”
Decreto De 15 De Fevereiro De 1991	1991	Vigente	Mantém concessões, permissões e autorizações nos casos que menciona e dá outras providencias.
Lei 8.429	1992	Vigente	Lei de Improbidade Administrativa
Lei 8.631	1993	Vigente	Dispõe sobre a fixação dos níveis das tarifas para o serviço público de energia elétrica, extingue o regime de remuneração garantida e dá outras providências
Lei 8.630	1993	Revogada	Lei dos Portos

Lei 8.666	1993	Vigente	Lei de licitações
Lei 8.631	1993	Vigente	Dispõe sobre a fixação dos níveis das tarifas para o serviço público de energia elétrica, extingue o regime de remuneração garantida e dá outras providências
Lei 8.987	1995	Vigente	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.
Lei 9.074	1995	Vigente	Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências
Lei 9.427	1996	Vigente	Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências.
Lei Nº 9.491	1997	Vigente	Programa nacional de desestatização
Lei 9.433	1997	Vigente	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.
Lei 9.478	1997	Vigente	Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.
Lei 9.277	1997	Vigente	Autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais.
Lei 9.472	1997	Vigente	Lei Geral de telecomunicações
Lei 9.637	1998	Vigente	Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.
Lei Nº 9.636	1998	Vigente	Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União
Lei Nº 9.619	1998	Vigente	Autoriza a Centrais Elétricas Brasileiras S.A - ELETROBRÁS e a União adquirirem ações da Companhia Energética de Alagoas CEAL, da Companhia Energética do Piauí CEPISA, da Centrais Elétricas de Rondônia S.A. - CERON e da Companhia de Eletricidade do Acre - ELETROACRE, para efeito de inclusão dessas empresas no Programa Nacional de Desestatização - PND, bem como o aumento do capital social das Companhias Docas do Rio de Janeiro - CDRJ e Docas do Estado de São Paulo - CODESP, e dá outras providências.

Lei 9.790	1999	Vigente	Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.
Lei 9.784	1999	Vigente	Lei processo administrativo
Lei 9.991	2000	Vigente	Lei de investimentos em pesquisa e em eficiência energética por concessionárias, permissionárias e autorizadas
Lei 9.998	2000	Vigente	Institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações.
Lei 10.233	2001	Vigente	Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências
Medida Provisória No 2.220	2001	Vigente	Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1o do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU
Lei 10.406	2002	Vigente	Código Civil
Lei 10.438	2002	Vigente	Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)
Decreto 4873	2003	Vigente	Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - "LUZ PARA TODOS" e dá outras providências
Resolução Aneel 223	2003	Vigente	Universalização do serviço público e energia elétrica
Lei 11.079	2004	Vigente	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
Lei 10.848	2004	Vigente	Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica
Lei 10.973	2004	Vigente	Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.
Lei 11.107	2005	Vigente	Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências
Resolução Aneel 175	2005	Vigente	Estabelece as condições para a revisão das metas rurais dos Planos de Universalização de Energia Elétrica, visando à prorrogação dos prazos de execução do Programa LUZ PARA TODOS, biênio 2009-2010, mediante o disposto nos Termos de Compromisso firmados entre as concessionárias e permissionárias de distribuição e o Ministério de Minas e Energia – MME
Lei Nº 11.124	2005	Vigente	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social –

			FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS
Resolução nº 447	2006	Vigente	Aprova o Regulamento de Controle de Bens Reversíveis.
Lei nº 11.284	2006		Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.
Lei 11.445	2007	Vigente	Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências
Lei Complementar 124/07	2007	Vigente	Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM
Lei Complementar 125/07	2007	Vigente	Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE
Decreto Nº 6.170	2007	Vigente	Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências
Decreto 6.523	2008	Vigente	Regulamenta a Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, para fixar normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor - SAC.
Lei Nº 11.977	2009	Vigente	Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas
Lei Complementar 129/09	2009	Vigente	Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO
Lei nº 11.909	2009		Dispõe sobre as atividades relativas ao transporte de gás natural, de que trata o art. 177 da Constituição Federal, bem como sobre as atividades de tratamento, processamento, estocagem, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural; altera a Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências.
Lei 12.212	2010	Vigente	Tarifa social de energia elétrica
Lei nº 12.351	2010		D--ispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera

			dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências.
Lei 12.529	2011	Vigente	Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
Lei Nº 12.462	2011	Vigente	Institui o regime diferenciado de contratações públicas - RDC;
Lei 12.767	2012	Vigente	Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica
Lei 12.783	2013	Vigente	Dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais e sobre a modicidade tarifária
Lei Nº 12.787	2013	Vigente	Dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação
Lei 13.019	2014	Vigente	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil
Lei 12.815	2015	Vigente	Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários
Plc 79	2016	PROJETO	Altera a lei de telecomunicações
EMI nº 00126/2016 MPDG MME	2016		Proposta de Medida Provisória
Dec 9.022	2017	Vigente	Dispõe sobre a conta de desenvolvimento energético, a reserva global de reversão e o operador nacional do sistema elétrico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 27
1 METODOLOGIA 35
1.1 Pressupostos da pesquisa e inferências realizadas 36
1.2 Marco teórico 38
1.3 Pesquisa bibliográfica 39
1.4 Pesquisa legislativa 40
2 OS BENS REVERSÍVEIS – INSTITUTO CLÁSSICO NAS CONCESSÕES 43
2.1 A legislação sobre os 'bens reversíveis' nas concessões 47
2.2 Definições de 'bens reversíveis por setores e respectivas Agências Reguladoras 51
2.3 A problemática dos bens nas concessões 56
2.4 Ausência de categorização e impossibilidade de teoria geral 60
3 DIREITO ADMINISTRATIVO EM TRANSFORMAÇÃO E A MUTABILIDADE DOS CONCEITOS: A ESCALA DE DOMINIALIDADE, A CONCESSÃO E A ATIVIDADE DE FOMENTO 67
3.1 A escala de dominialidade frente à visão dual dos bens na reversão 68
3.2 O atual conceito de concessão 73
3.3 Reversibilidade dos bens de terceiros 75
3.4 A atividade de fomento estatal 78
3.4.1 A legislação sobre reversão no "terceiro setor" 81
3.4.2 A aplicação da reversão no fomento estatal para a área da inovação 86
4 SUPERANDO OS 'BENS REVERSÍVEIS' - O MECANISMO DA REVERSÃO EXORBITANDO AO DIREITO ADMINISTRATIVO 93
4.1 Fundamento principiológico – A continuidade do serviço público 94
4.1.1 Modicidade tarifária 96
4.2 Direitos e bens afetados – o conjunto essencial 96
4.2.1 Essencialidade à prestação 97
4.2.2 Titularidade 97
4.2.3 Afetação e desafetação 98
4.3 Aplicação e efeitos do instituto 99
4.3.1 Atualidade do conjunto essencial 99
4.3.2 Utilidade pública 100
4.3.3 O direito à concorrência 101
4.4 Regime jurídico e natureza da reversão 102

4.5 Fiscalização e participação popular 103
4.5.1 A reversibilidade na Lei de Improbidade tem relação como o instituto da improbidade estudado?105
CONCLUSÃO 107
BIBLIOGRAFIA 111
APÊNDICES ..... **Erro! Indicador não definido.**

INTRODUÇÃO

"Senadores pedem a Carmén Lúcia para travar sanção da Lei das Telecomunicações". É com esse título que o jornal Estado de São Paulo anuncia o protocolo de mandado de segurança realizado contra o trâmite do Projeto de Lei 79/2016 que previa a alteração da Lei Geral de Telecomunicações, visando adaptar a modalidade de outorga do serviço de concessão à autorização (BONFIM, ISABELA, 2016).

A polêmica envolvendo a lei recai justamente sobre o tema dos bens reversíveis, pois, pelo projeto, tais bens seriam incorporados às concessionárias, em troca de investimentos nas respectivas áreas de atuação das empresas, conforme disposto no artigo 2º do projeto, que acrescentaria à Lei 9.472/97 os art. 68-B e 68-C:

> "Art. 68-B. **O valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão para autorização prevista no art. 68-A será determinado pela Agência**, com indicação da metodologia e dos critérios de valoração.
>
> § 1º **O valor econômico referido no caput deste artigo será a diferença entre o valor esperado a partir da exploração do serviço adaptado em regime de autorização e o valor esperado da exploração desse serviço em regime de concessão**, calculados a partir da adaptação.
>
> § 2º **O valor econômico referido no caput deste artigo será revertido em compromissos de investimento**, priorizados conforme diretrizes do Poder Executivo.
>
> § 3º Os compromissos de investimento priorizarão a implantação de infraestrutura de rede de alta capacidade de comunicação de dados em áreas sem competição adequada e a redução das desigualdades, nos termos da regulamentação da Agência.
>
> § 4º Os compromissos de investimento mencionados neste artigo deverão integrar o termo de autorização de prestação de serviços previsto no inciso IV do art. 68-A.
>
> § 5º Os compromissos de investimento deverão incorporar a oferta subsidiada de tecnologias assistivas para acessibilidade de pessoas com deficiência, seja às redes de alta capacidade de comunicação de dados, seja aos planos de consumo nos serviços de comunicações para usuários com deficiência, nos termos da regulamentação da Agência."
>
> "Art. 68-C. Para efeito do cálculo do **valor econômico mencionado no art. 68-B, serão considerados bens reversíveis, se houver, os ativos essenciais e efetivamente empregados na prestação do serviço concedido**.
>
> Parágrafo único. Os bens reversíveis utilizados para a prestação de outros serviços de telecomunicações, explorados em regime privado, serão valorados na proporção de seu uso para o serviço concedido."

A concisão dos artigos de alteração contrasta com as opiniões contra e favoráveis à alteração, havendo discussão sobre o que representaria, concretamente, a extinção da

reversão ao Estado e o repasse de tais verbas para investimentos no setor. A diferença? Cerca de 90 bilhões de reais, com ANATEL e empresas do setor divulgando valor próximo a 17 bilhões de reais e TCU e associações de usuários calculando valor próximo a 108 bilhões de reais (DIAS, LIA RIBEIRO, 2017). .

A fim de comparação, no ano de 2016 foi divulgado pela mídia um déficit governamental de 155,7 bilhões de reais (MARTELLO, ALEXANDRE, 2017), portanto, apenas a diferença entre o alegado pelas "partes" era superior à metade do "rombo fiscal" governamental.

A razão para tal discrepância aparentemente reside em um ponto simples do instituto dos 'bens reversíveis', seu cálculo.

Os mais de 100 bilhões se atingem quando é levado em conta o valor dos bens revertidos à época da promulgação da Lei Geral de Telecomunicações, estando em debate o método de cálculo, se o mesmo seria pelo custo histórico ou pelo custo de reprodução, um dos debates clássicos sobre o tema (JUSTEN FILHO, MARÇAL, 2009, p. 570-572).

O próprio TCU informava à imprensa em 2015 que a fiscalização pela ANATEL era falha, não respondendo aos protocolos de pedidos administrativos para realização de operações em relação aos bens reversíveis, assim como ineficácia na aplicação e verificação de penalidades às concessionárias (TCU fiscaliza acompanhamento da Anatel sobre bens, 2015):

> Essa análise feita pela Anatel, segundo a auditoria, pode variar de alguns meses a mais de sete anos. A título de exemplo, 26 solicitações de aprovação de operações com bens reversíveis, protocoladas pelas concessionárias entre três e sete anos atrás, ainda estavam em fase de análise pelo setor responsável da Anatel no final do ano de 2014.
>
> [...]
>
> O TCU constatou ainda que os métodos de controle e acompanhamento dos bens reversíveis pela Anatel restringem-se ao aspecto patrimonial, pois baseiam-se somente em verificação por item, sem considerar a importância e a relevância de cada bem na continuidade da telefonia fixa. Exemplo disso é que não há diferença de tratamento dado a bens de natureza diversa, como baterias em fim de vida útil e imóveis avaliados em milhões de reais.
>
> [...]
>
> Outro aspecto abordado na auditoria, quanto os procedimentos de apuração e aplicação de penalidades, revelou fragilidades como longo prazo de tramitação, de até 6,5 anos e baixo índice de quitação de multas e de instauração de processos frente aos descumprimentos do regulamento de bens reversíveis, que ultrapassam a quantidade média de dez mil por ano.

Também se inclui a questão sobre quais os bens que são afetados pela essencialidade do serviço, assim como a natureza da reversão, se vinculada à posse (uso) ou à propriedade dos bens (titularidade) (PEREIRA NETO, CAIO MARIO S.; ADAMI, MATEUS PIVA, 2017), o que poderia excluir ou incluir inúmeros bens.

A reboque, ainda está a questão dos bens de terceiros afetados à reversão, também em debate no setor das telecomunicações, com as alterações sobre o entendimento no setor [comentado dentre outros por Floriano Azevedo e Milene Coscione (2014)], há discussão sobre a reversão dos bens e contratos, assim como preocupação em relação a quantos bem essenciais estão em propriedade de terceiros (ANATEL: BENS DE TERCEIROS DEIXAM DE SER ENQUADRADOS COMO REVERSÍVEIS, 2006).

O tema é de flagrante importância, pois envolve debate sobre os limites à atuação do Estado, a defesa do interesse público, da propriedade privada, da livre iniciativa e mesmo a contratualização do direito administrativo. Autores como Sérgio Guerra chegam a afirmar que a reversão de bens que não sejam indispensáveis ensejaria verdadeira "desapropriação indireta" (2016), mas como classificar o que é indispensável?

De acordo com o artigo 175 da Constituição Federal do Brasil o Estado tem papel central na realização dos serviços básicos de atenção à população, prestando diretamente ou regulando tais atividades.

O preceito constitucional, por mais direto e simples que possa parecer, é objeto de inúmeros debates, em especial face às modificações no panorama do Direito Administrativo no século XX e início deste - passando do liberalismo de fins do século XIX, pela proeminência estatal à partir de meados do século XX e a retomada do neoliberalismo nos anos 90 - com a crise e reforma do Estado e retorno dos investimentos privados (DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA, 2015).

Atualmente há profusão de formas pelas quais ocorrem parcerias (em sentido amplo) entre o setor público e privado (SUNDFELD, CARLOS ARI, 2007, p. 18-19), com a finalidade de realizar atividades que sejam proveitosas para ambas às partes, atingindo o interesse público e o do particular especificamente envolvido.

Diversos doutrinadores e doutrinadoras se esmiuçaram nos últimos anos para compreender e debater a tendência e suas implicações, com importantes trabalhos – em especial na área das Concessões (Vera Monteiro, Marçal Justen Filho, Floriano Marques

Neto), com análises visando compreender o instituto em si e outras debatendo por sua vez a forma com a qual se prestavam os próprios serviços públicos (Dinorá Grotti, Alexandre Aragão, Egon Bockmann).

O objetivo do Estado e o do particular é distinto. O primeiro tem como visão a prestação de um serviço ou execução de alguma atividade, com nenhum ou menor dispêndio de valores do erário, atingindo objetivo que vá ao encontro do interesse público, enquanto a empresa privada tem como meta a obtenção de lucro (ou finalidade filantrópica), (MAROLLA, EUGENIA CRISTINA CLETO, 2011, p. 49).

A ressalva apontada quanto ao ente particular é relevante para incluir as entidades do chamado "terceiro setor" ou as "paraestatais" (DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA, 2016, p. 601), que não tem como objetivo o lucro e também realizam parcerias com o setor público.

O objetivo estatal deve ser motivado, respeitando o princípio constitucional da legalidade[1] e a motivação dos atos administrativos[2], assim como de modo a impedir privilégios a pessoas ou empresas próximas ao poder público, vinculando à prestação ao interesse geral e à concorrência (MARQUES NETO, FLORIANO DE AZEVEDO, 2013, p. 161-162).

No afã de encontrar um novo conceito, uma compreensão moderna e "multifacetada" (MOREIRA, EGON BOCKMANN, 2010, p. 276) da relação da Administração Pública com o particular, o tema desta dissertação se encontra.

Dentre os "mecanismos", como foram nomeadas por Fernando de Almeida[3] as clausulas ou características existentes nas leis sobre parcerias, na visão moderna das relações entre os entes (2007, p. 525), encontramos a reversão.

A reversão dos bens das concessões é tema tratado por diversos autores, ao longo de décadas de pesquisa no Direito Administrativo, sem, no entanto, chegar a um consenso acerca de seus requisitos, aplicação em todas as suas formas e mesmo seu regime jurídico (ARAGÃO, ALEXANDRE SANTOS DE, 2008, p. 619).

> [...] Na verdade, esses bens, quer tenham sido aportados pelo Estado quando da delegação, quer tenham sido adquiridos pelo delegatário no curso da

[1] Artigo 37, caput da Constituição Federal.
[2] Presente no artigo 93, IX e X da Constituição Federal e, especialmente, no art. 50 da Lei de Processo Administrativo.
3 E com a qual concorda Vera Monteiro (Concessão , 2010, p. 175)

> concessão [...] não se enquadram com facilidade nas categorias básicas tradicionais dos bens até o momento formuladas pela doutrina brasileira (bens públicos versus bens privados).

O estudo do conceito é de extrema atualidade e importância, haja vista as concessões realizadas nos anos 90 se aproximando de seu termo final, assim como a possibilidade de realização de novos contratos pela administração pública.

As lacunas deixadas pelo ordenamento são preenchidas pelos diversos estudos realizados sobre o tema, sendo verificada desde doutrinas clássicas como atuais, mostrando uma vez mais a atualidade da discussão sobre a reversibilidade de bens, assim como transparecendo suas características básicas, como a essencialidade ao serviço prestado e a mutabilidade.

O conceito de bens realizado em nossa legislação e doutrina é insuficiente para abarcar a complexidade temática e interrelacional da administração multifacetada que vivemos (MARRARA, THIAGO; FERRAZ, LUCIANO; DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA (ORG.), 2014, p. 25)

Enfrentando a questão do estudo dos bens no direito administrativo e propondo a escala de dominialidade para englobar as diversas relações existentes, Marrara aponta (2018, p. 16.2):

> Dada sua essencialidade a uma função pública, um bem contido nas cinco categorias apontadas parágrafos acima [que englobam o domínio público impróprio] deve ser marcado pela reversibilidade. **Dizer isso implica supor que a noção tradicional de "bem reversível" necessite de reconstrução**. Para o direito administrativo dos bens, **a reversibilidade não pode mais se reduzir a um instituto peculiar da legislação de concessões de serviços públicos econômicos**. Como instrumento jurídico que permite tutelar os bens imprescindíveis à promoção de interesses públicos primários, há que ser estendê-la para o campo dos serviços sociais, serviços administrativos e, sob certas condições, para atividades de interesse público desempenhadas por particulares em nome do Estado ou fomentadas por ele. Em seu conteúdo, a reversibilidade precisa ser lida não como um simples dever de devolução de bem ao Estado. Trata-se de um dever de se garantir a continuidade de certa função ou utilidade pública dependente do bem, o que implica, por vezes, transferi-lo à Administração Pública ou a terceiros por ela indicados.

Para encontrar um caminho para aclarar a celeuma, o tema inicial deste trabalho era "O instituto dos 'Bens reversíveis' e a proteção dos interesses públicos primários", que foi modificado para "O instituto da reversão na proteção do interesse público primário".

A modificação é relacionada à conotação mais generalizante do termo “reversão”, afastando da figura central do “bem”, que remete de imediato a móveis e imóveis, situação que não é estanque no instituto, como será visto.

Ainda assim não parece que este seja o termo definitivo, pois a “reversão” é utilizada em outras situações, como na reversão de servidores, aposentadorias ou mesmo como terminologia processual, quanto a comentários acerca da reversibilidade de medidas judiciais.

O subtítulo resta como provocação ao leitor e à leitora, haja vista a proposta da dissertação de tanto visitar o instituto como repensar seu conceito e utilização no direito administrativo, em conjunto com formas democráticas de gestão e participação no contexto atual.

Diante de uma sociedade na qual o papel do poder público e do ente privado estão cada vez mais próximos e entrelaçados, o entendimento dos bens públicos e dos bens privados evolui de modo a representar a complexidade das relações existentes na sociedade (MARRARA, THIAGO; FERRAZ, LUCIANO; DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA (ORG.), 2014).

Nessa linha, o instituto da reversão deve ser compreendido de maneira a abarcar as novas relações e usos dos bens nos serviços públicos prestados para a população, sem deixar de responder as questões levantadas com os usos reconhecidos atualmente.

Formulado como uma indagação, o problema central da pesquisa pode ser colocado da seguinte forma: O conceito da reversão de bens está atualizado conforme a complexidade das relações jurídicas aplicáveis aos bens públicos e privados no Direito Administrativo?

Ainda, o instituto da reversão, ligado peculiarmente ao das Concessões, deverá abarcar os bens verificados em outras relações entre o setor público e o privado, especialmente aqueles identificados no “Domínio Público Impróprio”?

Quais são os direitos protegidos pelo instituto, seu objetivo e suas características, assim como fundamentação jurídica? É possível resumi-los a uma teoria geral sobre o instituto?

Para atingir tais questionamentos, esta dissertação está dividida em quatro capítulos, afora desta introdução e da conclusão, com a seguinte divisão:

Primeiramente, a exposição da metodologia utilizada, de modo que possibilite que outras pesquisadoras e pesquisadores possam replicar e testar os resultados encontrados, com base nos pressupostos tomados e escolhas realizadas.

No segundo capítulo busco indicar quais os princípios constitucionais e administrativos que embasam o conceito atual dos bens reversíveis, explicitando seu conceito teórico e doutrinário, analisando e compilando o arcabouço legal federal que disciplina os bens reversíveis, em especial a Lei 8.987/95 (Lei de concessões) e a Lei 11.079 (Lei das PPP), dentre outras leis esparsas e regulamentações do instituto realizadas pelas agencias reguladoras federais, quando existirem, tendo como base a suposta impossibilidade de uma teoria geral para os 'bens reversíveis'.

Após, na terceira entrada contrasto ainda a visão atual de pluralidade de relações e destinações dos bens estatais e não estatais sob a ótica da escala de dominialidade e sua evolução frente à visão clássica dos bens com base no Código Civil (artigos 98 e 99), assim como as alterações no entendimento do instituto da concessão e atividades que atualmente já pressionam o instituto da reversão e suas limitações, como as do terceiro setor com as Leis 9.790/99 (Lei das OSCIP), Lei 13.019 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil) e fomento, especialmente o científico (Lei 10.973/04), buscando compreender a quais princípios jurídicos um conceito atualizado satisfaria.

.Avançando ao capítulo quarto, busco pelo estudo dos casos relacionados e dados encontrados, junto à teoria vista, pensar o impacto da atual definição de bens reversíveis, verificando a necessária superação dessa figura e o encontro de uma nova, que abarque situações para além do caso das concessões na teoria, coadunando com a prática, buscando a situação do terceiro setor e fomento.

Finalmente, após a coleta de dados teóricos e legislativos, realizar um ensaio quanto à possibilidade de sim existir uma teoria geral, porém da reversibilidade e não dos bens reversíveis, compilando qual seria (é) seu objetivo e objeto, fundamentos, características e aplicações, em especial na garantia do interesse público primário e como alterações conceituais poderia aprimorar e modificar tal alcance, em especial quanto à participação popular no instituto, possibilitando a conclusão.

Quanto ao projeto de lei em discussão com o qual inicio este capítulo introdutório, vale informar que seu trâmite regressou – via judicial – para discussão no Senado, onde se encontra na casa legislativa, na Secretaria de Atas e Diários, aguardando movimentação dos

requerimentos realizados pelos senadores e senadoras, após audiência pública realizada em maio deste ano[4].

[4] Atividade legislativa – Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127688>. Acesso em 10 de jun. de 2018.

1 METODOLOGIA

O método utilizado é o da pesquisa empírica qualitativa (com compilação de resultados quantitativos), através da inferência, utilizando dados que conhecemos para obtenção de conclusões ainda desconhecidas (EPSTEIN, LEE; KING, GARY, 2013, p. 11).

Como diretrizes gerais desta pesquisa encontraremos a replicabilidade da pesquisa, assim como a fuga dos argumentos de autoridade, sendo utilizada a doutrina como forma de demonstrar a incerteza quanto à correção teórica do instituto e não a certeza de posicionamentos, assim como a compreensão de que toda a inferência realizada é, por sua natureza, incerta e influenciada pelo contexto da pessoa que à realiza (EPSTEIN, LEE; KING, GARY, 2013, p. 50-58).

A coleta de dados terá como objetivo criar um banco de dados utilizável não apenas nesta pesquisa, porém também para demais pesquisadoras e pesquisadores que se interessarem pelo tema ou que desejem comprovar os resultados aqui obtidos.

Os pré-requisitos, palavras chave, critérios de seleção, assim como todas as informações necessárias serão fornecidas, de modo a tornar o mais transparente possível o processo de pesquisa e resultado encontrado, assim como os critérios de descarte utilizados.

Também foi utilizada ferramenta de busca para encontro da legislação selecionada, no entanto tal processo foi complementado por dados de legislação fornecidos nas obras utilizadas na bibliografia para esta dissertação.

A presente dissertação objetiva compreender e modificar o instituto dos bens reversíveis no contexto jurídico vigente, de pluralidade de relação entre os setores públicos e privados. Desta forma, a pesquisa possui um caráter tanto teórico quanto empírico, buscando coletar dados qualitativos para embasar as afirmações e inferências teóricas.

A coleta teórica será realizada a partir de uma análise bibliográfica da literatura sobre o tema dos bens reversíveis, bens públicos fáticos e domínio público impróprio, nas áreas de Direito e, subsidiariamente, Economia.

É necessário encontrar um método que permita a análise do instituto não apenas pela sua faceta teórica, mas também prática, compreendendo como o instituto é atualmente para entender sua origem, e de forma dialética compreender a posição atual, pretérita e futura de tal instituto em nosso ordenamento.

A análise de conteúdo, que difere da análise meramente documental, é crítica e reflexiva do que é colocado pelos tribunais e teóricos.

O primeiro ponto de inferência será realizado por meio do resumo dos dados teóricos e legislativos coletados, que propiciará a análise do interesse público primário tutelado e quais os princípios, garantias e direitos constitucionais e administrativos que o instituto busca proteger, apresentando os aspectos econômicos e sociais envolvidos.

Tendo a base legal, teórica e as garantias fundamentais que o instituto visa proteger, é possível avançar para a conclusão propositiva, cruzando os dados encontrados e verificando se é possível propor uma teoria geral que abarque o instituto da reversão para além das concessões.

Os estudos de casos apresentarão recorte temporal, local e temático, expondo a motivação e o objetivo de cada escolha que vise restringir o espaço amostral, de tal modo a permitir a replicação da pesquisa apenas com os dados fornecidos no próprio trabalho.

As inferências realizadas serão identificadas e qualificadas, de modo a garantir que a pesquisa tenha objetivos claros, tanto do ponto de partida quanto do ponto de chegada objetivado, tendo em vista que as inferências causais[5] dependem fundamentalmente da diferença entre duas inferências descritivas, que serão buscadas pela pesquisa em casos nos quais a aplicação atual dos bens reversíveis ocorre de maneira disfuncional, no caso das concessões e pela não aplicação do instituto para outros bens do "domínio público impróprio", a despeito de sua proximidade estrutural com a concessão.

Em síntese, com base na inferência causal principal, sopesando sua inafastável incerteza, objetiva-se construir um novo conceito teórico dos bens reversíveis, buscando esclarecer os fundamentos do instituto e compatibilizá-lo com o contexto plural dos bens no direito administrativo moderno, apresentando formas de garantir também a participação democrática da sociedade na aplicação do instituto.

1.1 Pressupostos da pesquisa e inferências realizadas

A pesquisa tem como pressuposto central a superação do atual conceito teórico de bens reversíveis, em duas grandes frentes, a primeira quanto ao uso relacionado às concessões (MARQUES NETO, FLORIANO DE AZEVEDO, 2015) e (MONTEIRO, VERA, 2010) e a

[5] Para a presente pesquisa, a mudança no conceito dos bens reversíveis levará a uma maior proteção do interesse público primário.

segunda quanto a demais usos no direito administrativo (MARRARA, THIAGO , 2018) e (ARAGÃO, ALEXANDRE SANTOS DE, 2008), criando uma nova teoria sobre o tema.

Por sua vez, o pressuposto quanto ao instituto é à proteção do interesse público frente à crescente "contratualização" e fuga do direito administrativo, sem a correspondente proteção às demais partes do "multipolo" (MARRARA, THIAGO, 2016), especialmente à pessoa comum que é vista como "cidadão-cliente", ainda subserviente ao Estado, sem participação em seu âmbito decisório (NOHARA, IRENE PATRÍCIA, 2016).

A comprovação do pressuposto se dá em duas inferências descritivas realizadas: i) na busca pelo debate doutrinário quanto ao tema e ii) busca pela legislação sobre o tema.

O 'bem reversível' na concessão será demonstrado superado em quatro formas: i) pela própria modificação no conceito de concessões na teoria; ii) pela incapacidade da teoria responder à problemáticas, como a relativa aos bens de terceiros; iii) pela superação da dicotomia entre bens públicos e privados pela prática (e consequente surgimento do domínio público impróprio); iv) pelos problemas encontrados no judiciário e TCU quanto às definições mais básicas sobre o instituto.

Após a demonstração da superação do 'bem reversível' na concessão, demonstraremos que a própria nomenclatura e utilização do instituto devem modificar para abarcar os usos que, em realidade, já existem, sem a mesma identificação, em três frentes: i) via legislação, que já abarca outras formas de reversão, com ou sem esse nome; ii) sopesamento da doutrina sobre reversão e as mudanças no direito administrativo, incitando à reflexão sobre a funcionalidade do instituto; iii) extração dos fundamentos, objeto, objetivo, características e outras informações que o caracterizam como instituto amplo no direito administrativo.

Finalmente passo à demonstração de suas possibilidades e usos, realizando assim inferência causal sobre a aplicação da nova teoria frente seus fundamentos jurídicos de existência, incluso quanto ao pressuposto de proteção ao interesse público primário, levando à guisa de conclusão a inferência descritiva fatual sobre o cenário com a aplicação da proposta apresentada, frente à inferência contrafatual da situação atual teórica, com o objetivo de demonstrar a possibilidade de criação de uma teoria geral sobre o tema.

1.2 Marco teórico

Quanto ao estudo do Direito Administrativo esta dissertação tem como marco teórico central os estudos de Thiago Marrara em relação à escala de dominialidade e a gestão dos bens estatais, explicitada nas obras ‘Bens públicos, domínio urbano e infra-estruturas’ (2007), no volume II do ‘Tratado de Direito Administrativo’, em parceria com Luciano Ferraz (2014) e em seu ‘Manual de Direito Administrativo’, volume II (2018).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, com as obras Parcerias na Administração Pública (2015), Manual de Direito Administrativo (2016), Uso de bem público por particular (2010) também apresenta muito da base utilizada para esta pesquisa.

São importantes marcos as obras de Floriano Azevedo Marques Neto, em relação aos ‘Bens Públicos: função social e exploração econômica’ (2009) - embora não plenamente em acordo com as posições esposadas -, os estudos sobre fomento realizados para o Tratado de Direito Administrativo (2013) e, especialmente, a obra ‘Concessões’ (2015), com sua visão hodierna e completa do instituto.

O principal contraponto doutrinário encontrado, e com o qual esta pesquisa dialoga, é o artigo “Bens reversíveis nas concessões públicas: a inviabilidade de uma teoria geral”, de Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara (2016), que auxiliam na busca da base teórica, lógica e legal a que uma teoria geral poderia sim ser possível.

O tema do fomento, com destaque para a área de ciência e tecnologia, tem forte influência dos artigos e obras Marcos Perez (Organizações Sociais para a gestão de parques tecnológicos, 2013) e Rodrigo Pagani (Parcerias para o desenvolvimento produtivo de medicamentos - A questão do preço, 2014), assim como no tema da participação popular (2009) e controle (Controle da regulação no brasil: novas perspectivas com ênfase em resultados, 2016), ademais de artigos de Irene Nohara (Controle social da administração pública: mecanismos jurídicos de estímulo à dimensão sociopolítica da governança pública, 2016), (Burocracia reflexiva, 2014).

Outras visões fundamentais para as conclusões obtidas foram as de Vera Monteiro, Celso Antônio Bandeira de Mello, Egon Bockmann Moreira, Alexanre Santos de Aragão e Marçal Justen Filho.

Maria Paula Dallari Bucci (Direito Administrativo e Políticas Públicas, 2002) e Diogo Coutinho (O direito nas políticas públicas, 2015), pelos seus estudos quanto ao tema das políticas públicas e visão ampla do direito influenciam também esta pesquisa.

Já pela visão global do tema do Estado e da economia sigo a linha proferida por Mariana Mazzucato em sua obra 'O Estado Empreendedor', assim como Joseph E. Stiglitz em 'O preço da desigualdade', e Bresser Pereira, em sua visão da reforma do Estado e objetivo quanto ao crescimento e desenvolvimento do país.

Finalmente, quanto a uma faceta sociológica, verifico alinhamento quanto às reflexões realizadas por Walter Benjamin, especialmente em "O narrador" e em sua alegoria "angelus novus" e Boaventura de Sousa Santos, em especial sua análise da "cartografia simbólica das representações sociais".

1.3 Pesquisa bibliográfica

A pesquisa bibliográfica se dá com caráter analítico crítico (CELLARD, ANDRÉ, 2008, p. 304) e como forma de criar inferência descritiva que possibilite contrapor o entendimento atual sobre os bens reversíveis.

Os textos são compostos por livros, artigos científicos e artigos jornalísticos, de modo a alcançar a teoria, ensaios sobre o tema e o contexto sócio-político que o debate envolve, buscando a maior diversidade possível de fontes, assim como de opiniões, tentando apresentar a pluralidade de posições doutrinárias.

A temática envolve obras metodológicas, material de apoio geral (textos sobre outras áreas); material de apoio na área (textos de direito administrativo em geral e direito em geral) e material específico (textos sobre reversão e concessões).

Quanto ao período, foi dada preferência para os textos atuais (posteriores à promulgação da lei de concessões – 1995), sendo selecionados alguns textos clássicos (anteriores à lei de concessões - 1995) a fim de compreender quais mudanças ocorreram no período entre a terceira e quarta fases do direito administrativo (MARRARA, THIAGO, 2014), na área da reversão.

Ademais, como mencionado anteriormente, foi selecionado um artigo para diálogo, de Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara, com o título "Bens reversíveis nas concessões públicas: a inviabilidade de uma teoria geral", publicado pela Revista da Faculdade de Direito UFPR em Curitiba, no ano de 2016.

No texto os autores defendem a impossibilidade de se criar uma teoria geral da reversão, ao menos aplicada às concessões, pelas particularidades de cada um dos contratos firmados.

1.4 Pesquisa legislativa

A coleta legislativa se baseará nas leis federais que sejam relativas ao relacionamento entre as esferas pública e privada, em especial quanto à oferta de serviços públicos pelo particular, sendo também analisadas as normativas e regulamentações expedidas pelas agências reguladoras, formando o arcabouço jurídico da área - que apresenta grande espaço para exploração, pela insuficiente atenção dada ao tema - por meio da busca no site do Palácio do Planalto e nas páginas das respectivas agências.

A busca inicial foi registrada em tabela, porém como muito da legislação já havia sido obtida via obras doutrinárias, não se realizou compilação dos resultados obtidos e proveito para a pesquisa.

Dentre as diretrizes foi selecionada busca realizada por termos, e selecionadas as opções: “tipo de atos: todos”, “termos: semelhantes”, “situação: todos”, “chefe de governo: todos”, “origem: todos”. Foi utilizado somente o operador “*”, que permite a flexão de sufixos e prefixos. Não foram adicionados outros termos de suporte, pois a busca foi relativamente concisa.

Tabela 1- Busca legislação federal

Termos de busca utilizados	Legislação encontrada
reversibilidade	1
reversíveis	1
reversível	1
rever	0
rever*	361
*rever	361
reversão	224
revertem	84
reverter	83
TOTAL	**1116**

Fonte: Elaboração do autor (2018).

Importante destacar que o resultado apresentado é bruto, sendo o líquido apresentado em tabela ao início deste trabalho.

Ademais, pelas mudanças na escrita da língua portuguesa, pelas dificuldades em digitalizar a legislação antiga, acrescido pela possibilidade de utilização de termos distintos, especialmente antes do período da república [como podemos observar pela obra de Floriano Azevedo, que trabalha com as primeiras concessões brasileiras (2015, p. 72-80)], não é possível garantir a higidez da pesquisa legislativa, assim como os resultados obtidos.

A ferramenta de busca pode ser encontrada no sitio web: https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=/legisla/legislacao.nsf%2FFrmConsultaWeb1%3FOpenForm%26AutoFramed, relativo à "pesquisa avançada" em legislação federal brasileira, sendo também utilizada a ferramenta Lexml, para confirmação ou busca de resultados alternativos (http://www.lexml.gov.br/).

Devido à grande quantidade de informações, ocorrerá restrição a três searas, em relação às concessões – com enfoque para o setor de telecomunicações, terceiro setor e fomento na área tecnológica, pois as aplicações e desdobramentos da reversão se aplicam em inúmeras áreas e inviabilizam um estudo aprofundado de todas suas vertentes.

2 OS BENS REVERSÍVEIS – INSTITUTO CLÁSSICO NAS CONCESSÕES

> A reversão de bens constitui, por isso, um preceito tradicional nas leis brasileiras referentes às concessões de serviço público, de onde se traslada para os contratos, quer na esfera federal, quer nas esferas estadual e municipal. Ora debaixo de uma forma, ora de outra, ela está sempre presente na nossa legislação administrativa, havendo aparecido com caráter geral, pôsto subentendida, na primeira lei reguladora das concessões de serviço público e reaparecido com caráter especial, mas ostensiva, em cada uma das leis privativas das diferentes concessões de serviço público que sucessivamente se editaram, como a portuária, a ferroviária, a de energia elétrica e a telefônica (CARVALHO, AFRÂNIO DE, 1956, p. 22)

Conforme apontado no capítulo 1.4, que as dificuldades com a terminologia e as ferramentas de busca legislativas podem levar a omissões ou dificuldade em encontrar determinados institutos na legislação antiga, pelas diferenças na grafia e mesmo nos termos dos institutos, pelo que podem, todavia, ser encontradas outras normas sobre o tema que não estejam expressas neste ponto.

Floriano Azevedo faz excelente recopilação sobre as concessões realizadas em nosso país, desde o início do império, demonstrando a antiguidade do referido instituto (2015, p. 75-82). Verificando sua análise em conjunto com o artigo clássico de Afrânio de Carvalho (Propriedade dos bens da concessão, 1956), encontramos que um dos primeiros registros existentes no Brasil em relação à reversão, presente nos art. 12 e 13 da Lei de 29 de agosto de 1828, que estabelecia “regras para a construcção das obras publicas, que tiverem por objecto a navegação de rios, abertura de canaes, edificação de estradas, pontes, calçadas ou aqueductos”.

> Art. 12. As obras depois de concluidas **serão entretidas em estado de perfeita conservação á custa dos emprezarios todo o tempo, que durar o direito de cobrar a taxa de uso**, e de passagens das mesmas obras.
>
> Art. 13. **Findo o prazo do contracto, as autoridades, a quem competir, poderão contractar a conservação das obras, reduzindo as taxas do uso, e de passagem, com quem offerecer melhores vantagens**.

A lei já previa a realização de “editaes públicos” para a construção da obra e posterior gestão do serviço (art. 5º), ademais das previsões em relação à competência para promoção da concorrência (art. 2º), o projeto – a realizar às expensas das autoridades (art. 3º) e, inclusive, à participação popular, com previsão no art. 4º da afixação da planta e orçamento em locais próximos à construção, pelo período de um a seis meses com a finalidade de “convidando-se os cidadãos a fazerem as observações, e reclamações, que convierem.”.

Também há previsão expressa para diferenciação de cobrança de taxa entre os usuários (Art. 8º), valor que terá como base o custo da obra realizada (art. 7º), incluindo previsões para cobranças de multas ao empresário/empresa e aos usuários e gratuidade para pessoas "que fizerem uso em acto do serviço nacional, e bem assim todos e quaesquer generos, e effeitos da nação, que por ella passarem", com menção contratual (Art. 14).

A norma previa que os detalhes em relação a prazos de concessão, valores, dentre outras informações a depender do caso concreto, pois tal lei tinha caráter geral, podendo ainda ser realizada a obra pelo próprio governo, caso não houvesse interessados.

A cláusula de reversão vista acima não era direta e tampouco fazia expressa menção ao instituto, porém já trazia em si algumas características, como a atualidade (exigindo que o bem permanecesse em perfeito estado por todo o tempo que o particular 'cobrar taxas', portanto até à entrega do bem), assim como a reversão da obra pública, sem indenização, haja vista que o particular perde direito de administrar o bem, por interpretação negativa, verifica-se que o mesmo reverteria ao Estado, pois não teria sentido a previsão caso o concedente pudesse contratar outra empresa para gerir bem que fosse do particular.

Já no Decreto 24 de 17 de setembro de 1835 (Collecção das leis do Imperio do Brasil de 1835, p. 31), encontro referência expressa à reversão, em concessão de privilégio exclusivo à Companhia do Rio Doce à navegação à vapor nesse mesmo rio, seus afluentes, capitais do império e da 'Província da Bahia', em seu art. 9º, o qual prevê:

> Art. 9º. As taxas, que a Companhia estabelecer em seu beneficio pelo transito das estradas, pontes, canaes, ou pela navegação que lhe é privativa, serão consideradas interesse do capital nos primeiros 40 annos, reservando-se á Nação, passado esse prazo, o direito de remir as obras pelo valor, e modo que fôr estabelecido a juizo de arbitros, ou de prorogar o privilegio por mais outros 40 annos, **findos os quaes reverterão á Nação as mencionadas obras, sem indemnisação alguma, obrigada a Companhia a entrega-las em bom estado.**

Tal disposição ainda seria aplicável ao Decreto 101 de 31 de outubro de 1835, relativo à implantação de estradas de ferro à partir do Rio de Janeiro (Collecção das leis do Imperio do Brasil de 1835, p. 118-119), pelo seu art. 3º, que previa a aplicabilidade do art. 9º (e outros) do Decreto "de 17 de setembro do corrente anno, em tudo quanto fôr applicavel." (sic), possibilitando assim que tal concessão fosse remida em 40 anos, com pagamento das obras (valor a ser decidido em juízo) ou prorrogada por mais 40 anos, permitindo assim a completa reversão sem indenização.

Ambos casos apresentam uma típica clausula de reversão, prevendo a aplicação sem indenização ao cabo do prazo de 80 anos e ainda aludindo ao bom estado (atualidade) das obras realizadas, marcos que ainda configuram o regramento sobre o tema, já presentes de maneira mais clara, em comparação com a primeira previsão que verificamos.

A previsão de reversão no Decreto 720 de 24 de outubro de 1850 merece destaque, prevendo reversão em relação à obra realizada por empresa de serviço, estando entre as primeiras disposições desse tipo no país.

Em seu Tratado de Direito Administrativo, Themístocles Brandão Cavalcanti aponta a reversão como "forma de aquisição de propriedade ao domínio público, por determinação legal.", mencionando também o marco que as concessões do plano ferroviário têm sobre a aplicação do instituto da reversão (1964, p. 144).

Destaco a presença inicial da reversão como artigo dentro de Decretos-Lei que criavam ou modificavam as concessões existentes, especialmente as estradas de ferro, no período que se estende do início a meados do século XX.

Como exemplos é possível citar os decretos 6.445 de 04/04/1907, 7.773 de 30/12/1909 e o 8.312 de 20/10/1910.

O primeiro indica a reversão das linhas telefônica ao município de Recife instaladas na cidade pela concessão à José Leopoldo Bougard (em decreto número 8.459 de 18/03/1882), não indicando qual a extensão da reversão.

Já o segundo apresenta maiores detalhes em relação à reversão realizada, incluindo as clausulas relativas ao decreto, indicando o que segue:

> V
>
> A estrada de ferro, comprehendendo as estações, officinas, depositos e mais edificios, dependencias e bemfeitorias e todo o material fixo e rodante, bem como o material em serviço do almoxarifado, preciso para os differentes misteres do trafego e correspondente ás necessidades de um trimestre, **reverterá para o dominio da União, sem indemnização alguma, findo o prazo de 90 annos contados da data do presente decreto**.
>
> Paragrapho unico. Fica entendido que nos casos de resgate ou encampação da estrada pela União será levado em conta o tempo já decorrido do prazo aqui marcado, para a respectiva reversão, de modo que a indemnização devida á companhia corresponda precisamente ao periodo que restar para perfazer os 90 annos estipulados nesta clausula. [SIC]

Verifico que a clausula V do decreto aponta para a reversão completa e sem indenização da Estrada de Ferro, seus bens imóveis e materiais, findo o prazo de concessão de 90 anos, ressalvando indenização no caso de encampação ou resgate, no qual deverá ser realizado cálculo com base no tempo restante do contrato (levando em conta a amortização já alcançada).

O decreto 8.123, apesar de similarmente lacônico ao primeiro apontado, já indica a reversão completa da Estrada de Ferro de Alcobaça à Praça da Rainha, findo o prazo de 90 ano de sua concessão.

À partir de tal período, iniciando com o Código de Águas de 1934, encontro a primeira menção legislativa com caráter descritivo da reversão, presente no artigo 165 da referida lei, dispondo quais seriam os bens reversíveis e sua forma de indenização, caso a mesma ocorra:

> Art. 165. **Findo o prazo das concessões revertem** para a União, para os Estados ou para os Municípios, conforme o domínio a que estiver sujeito o curso d'água, todas as obras de captação, de regularização e de derivação, principais e acessórias, os canais adutores d'água, os condutos forçados e canais de descarga e de fuga, bem como, a maquinaria para a produção e transformação da energia e linhas de transmissão e distribuição.
>
> Parágrafo único. Quando o aproveitamento da energia hidráulica se destinar a serviços públicos federais, estaduais ou municipais, as obras e instalações de que trata o presente artigo reverterão:
>
> [...]
>
> Art. 166. Nos contratos serão estipuladas **as condições de reversão, com ou sem indenização.**
>
> Parágrafo único. No caso de reversão com indenização, será esta calculada pelo **custo histórico menos a depreciação, e com dedução da amortização já efetuada** quando houver.
>
> [...]
>
> Art. 199. Em lei especial será regulada a nacionalização progressiva das quedas d'água ou outras fontes de energia hidráulica julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar da nação.
>
> Parágrafo único. Nas concessões para o aproveitamento das quedas d'água de propriedade privada, para serviços públicos federais, estaduais e municipais, ao custo histórico das instalações, deverá ser adicionado o da queda d'água, **para o efeito de reversão com ou sem indenização**.

Vê-se pela leitura dos artigos que se dispõe na lei basicamente pela reversão das obras centrais ao abastecimento d'água, sendo omissa quanto aos demais bens e materiais das concessionárias.

A legislação verificada traz a reversão como acessória às concessões, revertendo os bens aplicados aos serviço público ao Estado, finda a parceria. A situação inclui bens públicos, em posse dos particulares para realização do serviço, assim como bens do particular (adquiridos ou construídos) que sejam utilizados na prestação.

Não há clareza legal quanto ao fundamento da reversão, ao menos neste primeiro momento. A lacuna é coberta pela doutrina, que já à época se debruçou sobre o tema, com Cretella (1984, p. 142-144) apontando que a reversão ocorre pela cessão à título precário ao particular de bens públicos para execução, sendo incluídos os bens do particular que fossem afetados ao serviço, que deveriam ser entregues em bom estado.

Adiciona ainda que havia discussão quanto à reversão dos bens da concessionária quando tal previsão não ocorresse no contrato, porém que mesmo não havendo, acreditava ser justo que a concessionária doa-se os bens ao Estado, tendo em vista o proveito econômico obtido no período (CRETELLA JÚNIOR, JOSÉ, 1984, p. 143).

Oswaldo Aranha complementa com o fundamento da regra de reversão, existente pela necessidade da não interrupção do serviço público, continuada pelo concedente ou por outro concessionário. Por isso importante a atualidade, ou seja, o bom estado de utilização dos bens (1951, p. 9-10).

A legislação brasileira, desde o início da república, tem apresentado definições para o que seriam os bens reversíveis e em quais casos se opera a reversibilidade, ainda que de maneira esparsa.

Conforme tabela apresentada em apêndice a esta dissertação, os diplomas legais foram encontrados através da ferramenta de busca de legislação do planalto, assim como utilizando as citações apresentadas nas obras da bibliografia deste trabalho, sendo verificadas tanto as leis ordinárias quanto os decretos e outros atos legislativos.

Neste próximo ponto veremos a legislação atual sobre o tema dos bens reversíveis aplicadas às concessões atualmente e no ponto 2.3 e no capítulo 4 outras possibilidade, para além da visão clássica, com utilizações distintas da reversão ou de conceito similar, ainda que inominado.

2.1 A legislação sobre os ‘bens reversíveis’ nas concessões

A Lei 8.987/1995 aponta para normas gerais relacionadas às concessões, tratando dos bens reversíveis em sete dispositivos centrais, impondo sua indicação e caracterização no

edital (art. 18, X e XI), bem como seu tratamento contratual (Art. 23, X), seu inventário e registro (Art. 31, II), o retorno dos bens reversíveis ao final da concessão (Art. 35, §1º), sua ocupação em razão da assunção do serviço após o término do contrato (Art. 35, §3º) e, ainda, a indenização de parcelas dos investimentos vinculados a tais bens, ainda não amortizados ou depreciados (Art. 36).

Acrescentando aos dispositivos que diretamente tratam sobre a reversão, temos o art. 6º, no qual se prevê o pleno atendimento aos usuários, pelo serviço adequado (§1º) e a atualidade (§2º) e continuidade (§3º), repetindo por via negativa a importância de tal princípio, constante no caput do mesmo artigo.

São destacados os dois incisos, pois apresentam a condição na qual deverão ser apresentados os bens reversíveis, já que durante toda a concessão o serviço deverá ser realizado tendo em vista tais princípios legais, não sendo possível, portanto, que no momento da reversão um bem esteja desatualizado ou mal conservado.

A leitura dos sete artigos indicados permite construir as características com as quais o bem reversível deverá se apresentar, devendo ser previsto tanto em edital quanto em contrato, ser atualizado e registrado pela concessionária, assim como sua imediata reversão dos bens com a extinção da concessão, podendo ocorrer indenização caso existam bens adquiridos com a finalidade de continuidade e atualidade, porém não amortizados.

O artigo 36, por sua vez, revela um dos objetos da clausula de reversibilidade, trazendo em seu texto a garantia de indenização dos bens reversíveis não amortizados adquiridos para “garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido”.

Cotejando a definição de Bandeira De Mello (2013, p.768) e a de Marçal Justen Filho (2003, p. 264-265), é possível estabelecer os a reversão de bens como o dever que a concessionária possui, perante o poder concedente, de reverter ao Estado os bens públicos estatais repassados no momento do estabelecimento da concessão ao particular, além dos demais essenciais à continuidade do serviço público – ainda que tenha sido o próprio ente privado que os tenha custeado.

De tal forma, cumpre salientar que os bens privados que exerçam função essencial ao serviço prestado não são simplesmente alienados do patrimônio do ente privado em direção ao poder público (mesmo pela vedação ao enriquecimento ilícito), sendo o valor de tais bens amortizado pela tarifa cobrada ao longo do contrato ou pela indenização à concessionária.

Muito embora pareça uma definição simples e direta, surgem importantes questionamentos acerca de sua aplicabilidade tanto teórica quanto prática, que se iniciam com a propriedade e uso dos bens classificados como reversíveis durante o período de contrato; abarcam a previsão expressa no caso das concessões frente à omissão legislativa em situações fáticas similares e mesmo os princípios garantidos pelo instituto.

Em acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, a principal razão para a existência da reversão é o caráter público do serviço, que carrega sua relevância para a comunidade, de modo que sua interrupção seria inadmissível, não podendo o poder público permitir tal suspensão, mesmo que na extinção da concessão, momento no qual se opera a imediata reversão (2013, p. 770).

A posição parece correta, verificando que tais princípios se vinculam à reversão por ser este mecanismo utilizado para garantir a continuidade do serviço público. Este, por sua vez, se conecta à essencialidade das prestações de serviços públicos, possuindo previsão constitucional e infralegal.

O art. 175 da Constituição Federal prevê o regime de concessão ou permissão através de licitação, para a prestação de serviços públicos, indicando ainda que lei disporá sobre o regime das empresas e detalhamento sobre seus contratos (I), sobre o direito dos usuários (II), situação recentemente regularizada com a Lei 13.460/2017, a política tarifária (III) e a obrigação de manter o serviço atualizado (IV).

Portanto a atualidade do serviço tem previsão constitucional, sendo também repetido, em conjunto com o da continuidade no art. 4º do "Código de Defesa do Usuário do Serviço Público"[6], em conjunto com a regularidade, efetividade, segurança, generalidade, transparência e cortesia.

A conexão legal que se realiza entre o princípio da continuidade e o interesse público, pois o usuário-cidadão deve ter à sua disposição a prestação dos serviços públicos, que, ao teor da lei supracitada, podem ser prestados direta ou indiretamente pela administração pública.

Ademais da Lei 8.987/95 é a que materializou no ordenamento legal os preceitos do Art. 175, vale destacar também a Lei 11.079/04 que ampliou o rol de possibilidades para as

[6] Como está sendo conhecida a Lei 13.460/17

concessões, de modo geral, com a concessão patrocinada e administrativa (2015, p. 69) e também prevê a reversão.

O art. 5º, caput, deixa clara a aplicação da lei de concessões, acrescida dos dispositivos da Lei das PPP, portanto sem derroga-la, dispondo literalmente sobre a reversão em três dispositivos.

Neste mesmo artigo, acrescenta claramente a necessária vistoria dos bens reversíveis (inciso X), podendo inclusive reter pagamentos até o saneamento do bem. No artigo 6º, §2º há previsão para o aporte de valores por parte da concedente ao concessionário para compra de bens reversíveis, com autorização no edital, sendo acrescentado em 2012 (Lei 12.766) previsão expressa no §5º de reversão sem indenização para os bens adquiridos com os recursos públicos do §2º.

A alteração em 2012 dá clareza a um ponto que poderia ser solucionado pela interpretação sistemática da lei e do instituto, pois se o bem é adquirido com fundos públicos para aplicação em atividade pública, poderia ser considerado reversível de imediato. A lei dá clareza ao apontar que não é pela propriedade do bem pelo privado que a reversão ensejaria amortização, sendo conectada sim com a origem dos fundos e destinação.

A previsão quanto à fiscalização, muito embora seja presente claramente na lei das PPPs também foi prevista na Lei das Concessões, porém de maneira indireta.

O artigo 18, I, ao apresentar o objeto, meta e prazo da concessão, em conjunto com o inciso II e VII, sobre as condições necessárias à prestação adequada e as alterações e expansões a serem realizadas, apresentam pontos centrais para o planejamento de como o serviço prestado deverá ser aplicado e expandido, registrando em edital – e posterior contrato – as condições objetivas que se espera da evolução da prestação pelo particular.

Os incisos análogos no art. 23 apresentam os mesmos fundamentos, sendo os incisos I, II, III e V. Já os incisos VII, VIII, XIII, XIV, ao tratarem de fiscalização (VII), prestação de contas (XIII), publicação de demonstrações financeiras (XIV) e punições por descumprimento (VIII), dão base legal para sustentar a fiscalização, acompanhamento e punição – se necessário – pelo descumprimento do pactuado.

Dentre as incumbências do poder concedente (Art. 29) a fiscalização (I), aplicação de multas (II) e fazer cumprir as disposições contratuais (VI), sendo franqueado acesso aos

dados e materiais da concessionária necessários para tal fiscalização (Art. 30), situações que são refletidas nos encargos da concessionária.

Há embasamento normativo para a realização dos bens reversíveis quanto ao objeto, planejamento, aplicação, fiscalização, punição, prestação de contas e final reversão.

Quanto aos princípios legais que embasam sua existência, temos a continuidade do serviço público, garantida pela atualidade de tais bens, de modo a que os bens reversíveis existentes (1) e atualizados (2) possam garantir o interesse público.

Porém, também há grande disputa sobre seu significado e aplicação, em especial pela questão da titularidade dos bens reversíveis e, também, a relação com terceiros, situação agravada pela dicotomia existente entre o que consideramos bens públicos e bens privados em nosso sistema legal.

2.2 Definições de 'bens reversíveis por setores e respectivas Agências Reguladoras

Poderíamos concluir que a dificuldade em relação à definição dos bens reversíveis tem relação com a generalidade da lei, cabendo analisar as respectivas áreas onde ocorrem concessões, com sua legislação específica.

As normativas que se apresentam no âmbito dos setores e respectivas agências reguladoras, em âmbito federal, existentes foram exploradas por Floriano Azevedo em sua obra concessões (2015), assim como pela faceta dos serviços públicos envolvidos por Alexandre Aragão (2008), valendo para fins desta dissertação somente o relativo à previsão da reversibilidade.

Para fins desta dissertação, destacamos a regulação pelos setores, primeiro com busca realizada na legislação base para a criação das mesmas e, posteriormente, frente à suas normativas e resoluções.

Em âmbito legislativo a maioria das leis dos setores possui artigos genéricos, que trazem cópia dos termos já apresentados na legislação sobre concessões, de forma que foram destacadas apenas às que trazem alguma informação ou disposição distinta das comuns.

Das autarquias pesquisadas apenas 04[7] (ANTT, ANP, ANTAQ e ANATEL) possuem normativas dedicadas à disciplina dos bens reversíveis, em diferentes fases de

[7] Agrego que a área relativa às águas foi abarcada também pelo Código de Águas, analisado brevemente no ponto 2 desta dissertação.

elaboração, em seus âmbitos de fiscalização, pelos resultados encontrados nesta pesquisa, utilizando a ferramenta de busca das próprias agências.

A Agência Nacional dos Transportes Terrestres apresenta em seu portal online[8], o tema dentro de sua agenda regulatória, constando no eixo temático 4 a discussão relativa aos bens reversíveis, com cronograma aberto durante o ano de 2018 e com prazo de encerramento em dezembro de 2019 para deliberação da diretoria colegiada sobre o tema.

Pela agenda de trabalho, a ANTT busca disciplinar a reversibilidade de bens na seara de transporte ferroviário, após realizar debates sobre o âmbito da reversão de maneira ampla, com o escopo da continuidade do serviço, finda as concessões.

Dentro do debate encontramos as seguintes indagações:

> Regras e procedimentos relativos à reversibilidade de bens no âmbito dos contratos de prestação de serviço público de transporte ferroviário de carga, especialmente quanto à **identificação dos bens passíveis de reversibilidade**, à definição **do momento da declaração de reversibilidade**, ao estabelecimento de **metodologia para definição do valor do pagamento de indenizações** e à determinação da forma de pagamento dos **montantes relativos a bens que não tenham sido integralmente amortizados**.

São encontrados quatro assuntos principais: (1) identificação dos bens reversíveis; (2) momento da declaração da reversibilidade; (3) metodologia para pagamento; (4) metodologia de indenização dos bens não amortizados.

A ANTAQ, Agência Nacional de Transportes Aquaviários, discute aprovação da resolução 5010-ANTAQ, na qual se determinará os procedimentos para incorporação e desincorporação dos bens da união sob guarda e responsabilidade das administrações dos portos organizados e arrendatários, como forma de controle dos bens reversíveis.

Traz rol de bens, diferenciando por titularidade e modo de aquisição, em seu art. 3º, situação que o diferencia dos demais:

> I - entregues e inventariados pela União por ocasião da celebração dos contratos de concessão, de arrendamento e de convênio de delegação com ente federativo, em qualquer época;
>
> II - reversíveis, adquiridos no período de vigência do ato de delegação ou termo de outorga, com receitas decorrentes de atividades diretamente

[8] Agenda regulatória da ANTT - Agência nacional de transportes terrestres. Disponível em: http://agendaregulatoria.antt.gov.br/index.php/content/view/3098/Regras_de_reversibilidade_des_bens.html. Acesso em: 10 de maio de 2018.

> vinculadas à outorga ou à delegação de portos organizados, ou de suas áreas e instalações;
>
> III - reversíveis, adquiridos mediante investimentos realizados pelos arrendatários, conforme especificado no respectivo contrato de arrendamento;
>
> IV - adquiridos mediante investimentos diretos realizados pela União durante a vigência do contrato ou do convênio, e que não foram devidamente incorporados ao patrimônio da Autoridade Portuária ou do arrendatário; e
>
> V - expressos por ato legal competente do Poder Concedente exercendo as atribuições da União.

A definição dos bens é complementada por uma segunda, constante no artigo 6º:

> 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;
>
> IX - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado;
>
> [...]
>
> 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. 3º desta Norma, ou por sua incorporação, nos casos previstos nos incisos II e III do mesmo artigo.

Surge clara falha metodológica, pois vemos que o termo “reversíveis” é utilizado em ambos artigos para definir grupos distintos de bens, pois pelo art. 6º, II temos que os bens reversíveis são todos os da classificação do art. 3º e qualquer outro que seja vinculado à continuidade da atividade, ocorrendo nova redundância ao se definir o termo “reversibilidade”, que descreve a interpretação do art. 6º frente o art. 3º.

Reserva ainda capítulo dedicado à reversão, entre os artigos 29 e 33, no qual repete os termos comuns às demais leis e dá algumas determinações específicas para o setor, incluindo o momento da reversão (art. 29), destacando necessidade de inventário prévio pela ANTAQ e possibilidade de indenização dos não amortizados, excluindo a reversão dos bens intangíveis; seu registro contábil (art. 30), registro e atualização cadastral anual (art. 31) e seu objetivo e decisão quanto à reversibilidade (Art. 32 e 33):

> Art. 32. Deverá ser promovida e garantida a contínua manutenção, conservação e a reposição dos bens da União e dos bens reversíveis, de forma a **assegurar a prestação de serviço adequado e a garantir a regularidade das operações quando da reversão dos bens**.
>
> §1º Os contratos de concessão, de arrendamento e os convênios de delegação deverão conter cláusulas quanto à manutenção, conservação e reposição dos bens e dos equipamentos reversíveis à União, em conformidade com as disposições constantes de normativos da ANTAQ aplicáveis ao assunto.
>
> §2º A reposição dos bens reversíveis, no caso de dano, perda total ou extravio, deverá ser submetida à administração portuária e, se for o caso, à ANTAQ.
>
> §3º **Na ocasião da reversão, a ANTAQ poderá recomendar a não-reversibilidade de bens que não estiverem em plenas condições de uso**.
>
> Art. 33. Cabe à ANTAQ a análise e a classificação dos bens da União quanto a sua reversibilidade, conforme norma específica.
>
> Parágrafo único. 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**.

A finalidade em assegurar a continuidade do serviço público e sua adequação (relacionada também com a atualidade), sendo incluída a previsão de recusa no recebimento do bem que não esteja em acordo, porém sem explanar as consequências de tal situação.

A Agência nacional do petróleo, gás natural e biocombustíveis (ANP), criada pela Lei 9.478/97, possui uma característica relevante sobre a reversão dos bens, acrescentando às normas comuns entre os setores a recuperação do local utilizado para extração ao estado anterior, com relação ao contexto natural, situação já verificada por Floriano (2015, p. 284-285), no artigo 28, §§1º e 2º da lei:

> Art. 28. As concessões extinguir-se-ão:
>
> [...]
>
> § 1° A devolução de áreas, assim como a reversão de bens, não implicará ônus de qualquer natureza para a União ou para a ANP, **nem conferirá ao concessionário qualquer direito de indenização pelos serviços, poços, imóveis e bens reversíveis, os quais passarão à propriedade da União e à administração da ANP**, na forma prevista no inciso VI do art. 43.
>
> § 2° Em qualquer caso de extinção da concessão, o concessionário fará, por sua conta exclusiva, a **remoção dos equipamentos e bens que não sejam objeto de reversão, ficando obrigado a reparar ou indenizar os danos decorrentes de suas atividades e praticar os atos de recuperação ambiental determinados pelos órgãos competentes.**

Através da resolução ANP nº 25, de 24.4.2014 - DOU 25.4.2014, foi aprovado regulamento técnico em relação à devolução de áreas na fase de exploração, constando procedimentos e conteúdos para a reversão dos mesmos.

Em tal âmbito, apresenta em seu artigo 2º uma série de definições, complementando a lei do setor, Lei nº 9.478/97 (que a exemplo das demais, apenas faz menção aos bens reversíveis) e em seu inciso II apresenta breve definição:

> Bens Reversíveis: são todos e quaisquer bens móveis e imóveis, principais e acessórios, existentes em qualquer parcela da Área sob Contrato, e que, a critério exclusivo da ANP, sejam necessários para permitir a continuidade das operações ou sejam passíveis de utilização de interesse público.

Possui também breve artigo no qual apresenta a forma de entrega dos bens reversíveis, para fins da resolução (Art. 3º) e quais entes receberão os bens (Art. 7º).

A ANTEL – Agência Nacional de Telecomunicações apresenta resolução voltada exclusivamente para o tema dos bens reversíveis, de número 447 de 19 de outubro de 2006.

Com 23 artigos, define uma série de termos – como os bens de terceiro – situação positiva e que deveria servir de exemplo ao legislativo.

Em seu artigo 3º, define os bens reversíveis como:

> IV - Bens Reversíveis: equipamentos, infra-estrutura, logiciários ou qualquer outro bem, móvel ou imóvel, inclusive Bens de Massa, ou direito integrantes do patrimônio da Prestadora, de sua controladora, controlada ou coligada, indispensáveis à continuidade e atualidade da prestação do serviço no regime público;

Quanto aos bens de terceiro, indica:

> III - Bens de Terceiros: equipamentos, infra-estrutura, logiciários ou qualquer outro bem, móvel ou imóvel, ou direito, que não integram o patrimônio da Prestadora, de sua controladora, controlada ou coligada, empregados pela Prestadora e indispensáveis à continuidade e atualidade da prestação do serviço no regime público;

Nos demais, registra a necessária manutenção de todos os bens por via eletrônica (art. 4º), assim como lista atualizada anualmente e auditada (art. 5º). Faz menção aos chamados “bem de massa”, relativa à unidade patrimonial de grande quantidade (fios, cabos, placas, dutos, armários, dentre outros) indispensável, porém que é de baixo relevo quando em unidade (Art. 3º, II e 8º).

Dá atenção aos bens de terceiros, que devem estar apresentados em lista própria (art. 6º) e possuem regras específicas para sua contratação, nos art. 12 a 14, possibilitando

diretamente sua existência e, incluso, sua reversão contratual, através de clausula prevendo sub-rogação ao cessionário, caso seja finda a concessão:

> Art. 12. A Prestadora, na utilização de Bens de Terceiros ou de Serviços Contratados, deve fazer constar, nos contratos respectivos, **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 da Agência sub-rogar a outros**.
>
> § 1º Os contratos mencionados no caput e suas posteriores alterações, inclusive propostas de rescisão, devem ser submetidos à **anuência prévia da Anatel**, observado o disposto no contrato de concessão ou no termo de permissão correspondente.
>
> [...]
>
> Art. 13. A Prestadora, na utilização de Bens de Terceiros, deve fazer constar do respectivo contrato **cláusula que indique, com clareza, que o bem contratado é indispensável para a continuidade da prestação de serviço no regime público.**
>
> Art. 14. A Prestadora, **na utilização de Bens de Terceiros, deve fazer constar do respectivo contrato cláusula pela qual o contratado se obriga**:
>
> I - a **não onerar o bem contratado**;
>
> [...]
>
> § 2º A obrigação referida no inciso I é dispensada **se o contrato for registrado em cartório e nele for consignado que sua vigência continuará, no caso de alienação, conforme previsto no artigo 576 do Código Civil Brasileiro**.

A possibilidade da utilização de bens de terceiros entra em franco confronto com a legislação sobre concessão, que em seu art. 25, §2º, repetindo a possibilidade apontada já na Lei Geral de Telecomunicações, em seus artigos 117, II e parágrafo único, devido à possibilidade expressa de utilizar equipamentos e infraestrutura que não lhe pertençam.

O art. 13 menciona expressamente que o bem de terceiro poderá ser essencial à prestação do serviço público, assim como impõe a não oneração do bem (e a vigência mesmo com ocorrência de alienação), afastando o direito do proprietário frente ao interesse público.

Mesmo com tais previsões, o setor continua com problemas em relação ao tema dos bens reversíveis, como visto pelas informações colacionadas na introdução desta dissertação e como será visto no próximo capítulo.

2.3 A problemática dos bens nas concessões

Em acordo com Floriano Marques Neto a concessão atua com bens de três classes, (1) os Originários (sempre reversíveis) os quais pertencem ao domínio público próprio, ou seja, de propriedade do Estado e transferidos à posse do particular; (2) os Essenciais (sempre

reversíveis), sendo bens adquiridos pelo particular na constância da concessão e revertidos ao concedente finda a concessão, por serem essenciais à prestação; e (3) os bens Particulares, que são os bens privados da concessionária que integram o patrimônio desta e que não são reversíveis por não serem essenciais ao serviço público (2015, p. 198).

Marrara apresente divisão similar, porém com explanação mais abrangente, de modo a abarcar um elemento que não está presente: os bens de terceiros.

A classificação também apresenta três categorias de bens, quais sejam: (1) os bens privados desvinculados de função pública; (2) os bens privados essenciais à função pública e, portanto, reversíveis e (3) os bens públicos cujo uso foi cedido pelo Poder Concedente (2018, p. 15.14).

Modificando o entendimento se torna possível compreender a função dos bens de terceiros nas concessões, que não ocorre sem divergências e debates, pois a legislação de concessões não trata especificamente dos bens de terceiros empregados nos serviços executados pelo delegatário privado, mas estipula na Lei 8.987/1995, em seu artigo 25, §2º que:

> [...] os contratos celebrados entre a concessionária e os terceiros a que se refere o parágrafo anterior [atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido] reger-se-ão pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o poder concedente.

Desses pontos se extrai a conclusão inicial, quanto à reversão, de que o concessionário: (1) deve reverter os bens de propriedade do Estado; (2) deve reverter os bens essenciais à prestação; (3) tem direito de manter seus bens privados e (4) não detém tem suas relações com terceiros afetadas pelo uso público, que segue no âmbito do direito privado.

Mas em relação à divisão entre bens reversíveis e irreversíveis que se dá com base na essencialidade para a prestação é colocada em dúvida, justamente pelo elemento de incerteza que apresenta – o que determina a essencialidade do bem?

Não apenas essa questão, mas não se aplicariam, portanto, regramentos relativos à afetação de bens para um bem de terceiro envolto em uma atividade pública?

A lei de concessões, das PPP e incluso as que regulam os setores específicos, ainda que em suas normativas, falham em explanar satisfatoriamente o caso.

Os questionamentos não são meramente retóricos. Há discussão de relevo.

Maurício Portugal Ribeiro realizou parecer sobre o tema (2003), demonstrando que há dificuldade em categorizar as situações em concreto. No caso, uma concessionária desejava realizar a venda de terreno de sua propriedade, afetada ao uso público, como forma de gestão de seus bens.

Porém, como a concessionária é vinculada ao setor de telecomunicações, a mesma teria que seguir as disposições do setor para realizar a operação financeira[9], com a previsão contratual que vincula o bem à lista de reversíveis, questionando o parecerista: (1) a lei geral de telecomunicações estabelece a reversibilidade como algo restrito e com necessária previsão contratual[10]; (2) são apresentados dois traços característicos (2.1) a pertinência ao patrimônio da concessionária e (2.2) a indispensabilidade à execução do serviço, alinhada ao necessário registro em lista anexa (2.3).

No caso, defendeu a visão que a reversibilidade é restrita, necessitando o registro contratual para valer. Por essa lógica, a possibilidade da reversão deveria sempre ser vista pela interpretação mais restrita também, de modo a compreender que somente respondendo às duas características (pertencer ao patrimônio da concessionária e ser essencial ao serviço), ficando em aberto a necessidade de estar em lista de bens.

Indica ainda como solução a utilização de bens de terceiros, com a venda (com autorização da ANATEL) do bem e locação com um terceiro, sendo realizado usufruto ou comodato, com clausulas que garantam a sub-rogação ou realização de contrato com terceiro obrigando-o a realiza-lo em nome da ANATEL (ou quem a mesma indicar), caso ocorra reversão.

O autor parte do pressuposto que a reversibilidade garante direito de uso frente aos bens reversíveis e não sua propriedade, conforme de extrai do ponto 3 do parecer (2017, p. 4).

Conforme visto no ponto anterior, a Lei Geral das Telecomunicações (assim como a resolução 447/2006) permitem que os bens de terceiro integrem a atividade e, incluso, que constem como bens reversíveis, ainda que contra a expressa vedação da Lei de Concessões.

Em artigo sobre o tema específico das alterações do regramento dos bens reversíveis pela ANATEL, Milene Coscione e Floriano Azevedo trazem a divergência quanto ao fundamento da reversão quanto ao seu caráter, entre a funcionalidade e a propriedade,

[9] Artigo 101 da Lei Geral de Telecomunicações
[10] Artigo 93, XI da Lei Geral de Telecomunicações

assim como a questão dos terceiros, se posicionando favoráveis a tese da funcionalidade e da possibilidade da reversão de contratos realizados com terceiros (2014, p. 46-56).

O mesmo autor (MARQUES NETO, FLORIANO DE AZEVEDO, 2015, p. 245) explana a questão do uso dos bens de terceiro no caso das telecomunicações pela utilização de infraestrutura compartilhada, o que gera a impossibilidade de que todos os bens essenciais sejam de propriedade de uma concessionária, que pode utilizar dutos, postes e outros de propriedade de terceiros.

Marrara também concorda com a reversibilidade de direitos reais e obrigacionais de terceiros, porém aponta pelo caráter patrimonial da reversão, inclusive apontando essa como forma de aquisição de propriedade pelo Estado (2018, p. 16.5).

Alexandre Santos de Aragão (2008, p. 621) pensa em sentido diverso, verificando que a reversão somente ocorre entre poder concedente e o concessionário, não atingindo os bens de terceiros, sequer em relação aos contratos realizados.

Destaca a possibilidade do poder concedente, inclusive, obrigar o concessionário a utilizar somente seus bens privados no serviço público, porém, na omissão, entende possível a gestão dos bens pelo concessionário da forma que mais o interessar, inclusive com o emprego de bens de terceiros.

Para o segundo posicionamento identificado, a reversibilidade não configura qualquer direito ou privilégio a favor do concessionário, cujos contratos com terceiros seguem regidos pelo direito comum. Isso não impede, contudo, que o Estado, ao final da concessão, substitua-se ao concessionário nas relações de direito real ou obrigacional que dão acesso aos bens de terceiros essenciais ao serviço.

Não há reversão patrimonial (transferência de direito de propriedade), mas simplesmente uma substituição da concessionária pelo poder concedente nas relações jurídicas com terceiros, daí se falar de uma reversão funcional.

Em igual sentido, para Thiago Marrara (2014, p. 135), a reversibilidade incide sobre “os direitos, reais ou obrigacionais, sobre bens de terceiros (pessoas físicas ou jurídicas) que são tomados como suporte de atividades administrativas típicas, executadas diretamente pelo Estado ou por delegatários”, citando alguns exemplos para contextualização (2014, p. 254):

> [...] os direitos de uso de um edifício alugado por uma universidade pública para atividades de ensino, de uma área arrendada por uma empresa estatal que exerce poder de polícia de trânsito ou de equipamentos alugados por uma concessionária para a produção de energia elétrica ou para a execução de um serviço público de telecomunicações.

Quanto ao setor de telecomunicações Sundfeld e Câmara explicam a possibilidade expressa ao uso de bens de terceiros nas concessões, previsto no artigo 94, I, da Lei 9.472/97, conhecida como a "Lei Geral de Telecomunicações", apontando que, no caso, quanto à reversão, "serão apenas os direitos de uso que tiver sobre esses bens – não, claro, sua propriedade" (2016, p. 158).

A lógica de tal dispositivo é a mesma que encontramos na reversão dos demais bens, a continuidade e atualidade do serviço público, pois a extinção de uma concessão na qual um bem de terceiro seja essencial, acarretaria em sua suspensão, situação completamente rechaçada por nosso ordenamento.

Novamente, é verificada que a reversibilidade dos bens age de forma a garantir o interesse público primário, mantendo a execução dos serviços públicos e, por consequência, protegendo também o acesso aos direitos que os respectivos serviços garantem tal qual a saúde, educação, transporte, dentre outros, a depender da atuação da na qual se aplica o bem.

2.4 Ausência de categorização e impossibilidade de teoria geral

O tema relativo aos bens reversíveis desvela controvérsias essenciais à discussão do interesse público primário frente aos interesses privados e mesmo ao interesse público secundário, colocando em xeque o debate do poder concedente e do concessionário apenas como "players" econômicos.

De aparente facilidade de classificação, como bens integrantes das concessões realizadas à esfera privada é ainda constituído pelos bens essenciais aos serviços públicos, ainda que tenham sido adquiridos pela concessionária. Simples. Ou não.

Há grande indefinição sobre o que são, quantos são e quais são os bens reversíveis. Situação de flagrante desrespeito às normas pátrias frente à quantidade de concessões realizadas em nosso país, em especial no contexto da reforma administrativa dos anos 90.

Em relação ao caso concreto, encontramos nas concessões de telefonia fixa, um grande debate sobre os bens reversíveis, inclusive quanto a quais bens retornaram ao poder

concedente e como tal transferência se realizará[11], tendo o instituto da reversibilidade sido criticado[12], levando mesmo a ser colocado em discussão pelas empresas do setor e governo o fim da reversibilidade de bens, de maneira a garantir investimentos majoritariamente em internet de banda larga, ao invés da rede de telefonia fixa[13].

O quadro traz um sentimento de incapacidade, como cidadão. A busca por alterar a *narrativa*[14] e encontrar soluções se torna um imperativo.

Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara são claros no artigo "Bens reversíveis e a inviabilidade de uma teoria geral", ao apontar para a complexidade do tema, clamando por uma visão que não seja marcada pela "ideologia, inércia ou desinformação" que ignora transformações pelas quais passou o direito (2016, p. 150).

A solução deve ser flexível, abarcando as diferentes formas de prestação dos serviços.

Partindo do pressuposto que a reversão clássica tem como característica a necessária propriedade dos bens na reversão ao Estado, uma "solução patrimonialista", que por sua vez, também garante à concessionária o retorno de seu investimento, pela indenização que o Estado realizaria caso não ocorresse a resolução pelo prazo da concessão e pela própria destinação única que a maioria dos bens reversíveis teria, como antenas, centrais telefônicas, e outros bens úteis ao Estado, porém inservíveis ao particular, quando não afetados para o serviço público (2016, p. 152-153).

Sem olvidar a possibilidade de prorrogação contratual caso seja necessária a recomposição do equilíbrio econômico financeiro do contrato.

A lógica do artigo segue em apontar os altos custos que são envolvidos em relação aos bens reversíveis, com os gastos em fiscalização, acompanhamento e regulação pelo Estado, assim como os custos para as concessionárias, que devem realizar cálculo para que a

---

11 LOBO, Ana Paula; QUEIROZ, Luiz. Por mais fibra, Telefônica Vivo quer rediscutir bens reversíveis. Convergência Digital, online, out. 2014. Disponível em: <http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&infoid=38140#.VzprnjUrIy7>. Acesso em 13/05/2015.

12 MONTEIRO, João. Consulta pública do MiniCom deve resolver problemas dos contratos de concessão para ser efetiva, diz presidente da TelComp. IPNews, online, jan. 2016. Disponível em: <http://ipnews.com.br/consulta-publica-do-minicom-deve-resolver-problemas-dos-contratos-de-concessao-para-ser-efetiva-diz-presidente-da-telcomp/>. Acesso em 12/05/2015.

13 AQUINO, Miriam. Pela banda larga, Governo manda usar bens reversíveis, acabar com contrato de concessão e tarifas. Tele.Síntese, online, abr.2016. Disponível em: <http://www.telesintese.com.br/pela-banda-larga-governo-manda-usar-bens-reversiveis-acabar-com-contrato-de-concessao-e-tarifas/>. Acesso em 12/05/2015.

14 Referência implícita a obra de Walter Benjamin, O narrador.

amortização seja realizada (calculo que deverá ser refeito pelo concedente, a fim de verificar sua correção), acrescido de plano de negócios, valores que são contabilizados na tarifa (2016, p. 154).

Não incluímos ainda a própria agência reguladora do sistema e debates realizados em âmbito de Tribunais de Contas e Judiciário.

Pelos altos custos e ausência de flexibilidade quanto ao tema da obsolescência do sistema, em exemplo com base no sistema da telefonia fixa, os autores demonstram que o modelo de reversão patrimonialista clássico foi afastado, garantindo a concorrência. Essa situação por si fez com que as concessionárias existentes (os demais serviços que não sejam telefonia fixa são realizados mediante autorização) sofressem com a competição pelas empresas que não necessitavam realizá-lo, muito menos manter os bens reversíveis (2016, p. 157-158).

Privilegiando a administração empresarial dos bens e investimentos da concessão, seria possível substituir a reversão patrimonialista pela reversão de uso, como ocorre com o compartilhamento de redes de infraestrutura de suporte, assim como uso de servidões para situações nas quais não seja possível obtê-lo contratualmente (2016, p. 160-161).

Expõe que a visão da reversão fundada no uso evita gastos desnecessários tanto da concessionária quanto do próprio concedente, pois este não assumiria bens defasados, tampouco realizaria indenização pelos que fossem entregues atualizados.

A questão dos bens compartilhados por concessionária que também é autorizatária de outros serviços, por ser utilizada parte da infraestrutura dos demais serviços (do qual usa a menor parte) é levantada, especialmente por colocar em discussão se o volume de uso poderia afastar sua reversibilidade, prevalecendo, no entendimento dos autores, o direito ao uso (2016, p. 168-169).

Concluem adicionando que é impossível uma teoria geral dos bens reversíveis, justamente pelo caráter setorial e ligado ao caso concreto voltado à reversão, que não poderia ser concretizada de maneira geral para todas as concessões, especialmente frente às mudanças do direito administrativo brasileiro.

A reversão é tema complexo e amplo, de difícil abordagem. A posição de Carlos Ari e Jacintho traz pontos importantes ao debate, mostrando que a regulação deve ser focada

em setores e não geral, demonstrando que as previsões estabelecidas ao setor de telecomunicações, no quesito das reversões é moderno e vale a pena ser replicado.

No entanto, vale a pena mais do que crer na opinião doutrinária, buscar também nos casos concretos como se dá o contexto fático, buscando testar as opiniões face à realidade.

Curioso que tais discussões não são novas, mas em realidade são debatidas há décadas no Direito Administrativo, aparentemente sem redundar em consenso.

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello já apontava problemas, a seu ver, inerentes à reversão, como o alto valor das tarifas para a manutenção da atualidade dos bens reversíveis, assim como a limitação que cria ao capital das empresas concessionárias, estimuladas a dispender o mínimo possível de investimentos, especialmente no final da concessão, o que por sua vez acarretaria em pressões de fiscalização e judicialização das concessões (1951, p. 10).

Em mesmo artigo também reconhecia a necessidade de leis especiais para as diferentes concessões, assim como previa a necessária subvenção pública para a realização de alguns tipos de investimentos, que não fossem plenamente possíveis de serem custeados pelo particular (1951, p. 2-4), de certa forma adiantando o regime de PPP’s que temos na atualidade.

Afrânio também verificava a problemática, especialmente quanto ao custeio dos reversíveis, preconizando que as concessionárias deveriam possuir duas reservas, uma voltada à amortização e outra voltada à depreciação, de modo a, com a primeira, recuperar seu investimento e, com a segunda, manter os bens atualizados, permitindo a continuidade do serviço, destacando que tudo realizado via reserva de amortização seria irreversível, os demais, ainda que como investimentos, seriam reversíveis, inclusive recomendando que tal situação fosse registrada em cartório, a fim de proteger o interesse de terceiros, frente à reversão (1956, p. 23 e 46).

Duas situações clássicas são ilustrativas da complexidade do tema e em debate é a troca de pareceres que ocorreu entre grandes nomes do direito administrativo entre os anos 50 a 70, notadamente em dois casos.

Um sobre a Sociedade Anônima do Gás do Rio de Janeiro, com Francisco Campos (Poder discricionário e juízo discricionário - cláusula "enquanto bem servir" - concessão de serviço público - prazo de duração - reversão, 1950) comentando a clausula de

reversão integral e prazo para findar a concessão em 1945 de tal empresa, que foi modificado durante o curso do conflito e passou a ser indeterminado, sem a ocorrência da reversão nesse interregno.

Vinte anos depois, Hely Lopes Meirelles (Concessão de serviço público - Reversão - Propriedade de bens, 1970) emitiu parecer para discussão de bem reversível que foi desafetado e vendido, sendo debatido o momento no qual a reversão deveria ocorrer e se teria o Estado direito a tal bem, momento no qual o parecerista apontou para a existência de 3 princípios fundamentais na reversão: (1) a comunicação das partes e conjunto de cláusulas e condições contratuais; (2) distinção dos elementos do serviço público e elementos do patrimônio pessoal do concessionário e (3) a vedação ao enriquecimento às expensas de outro e, sendo o bem em questão desafetado para realização de outro, sendo tal desafetação tolerada por décadas.

Themístocles Brandrão Cavalcanti (Concessão de serviço público - Reversão de bens, 1970) se posicionou sobre o mesmo tema, em sentido similar ao de Hely Lopes.

O outro caso, envolvendo a Companhia do Ferrocarril do Jardim Bothanico com Antão de Morais e Sabóia Viriato de Medeiros se posicionando favoráveis à empresa e Barbosa Lima Sobrinho e Gustavo Filadelfo Azevedo favoráveis ao Estado (com parecer resposta de Sabóia Viriato).

Em tal situação foi discutido, dentre outros, a dificuldade de fiscalização de bens reversíveis, em especial na existência de diferentes regimes de bens e sem fiscalização para realização da desafetação, podendo ser realizada desafetação de bens e transferência para os bens particulares, acarretando em perda patrimonial do Estado no momento da reversão (LIMA SOBRINHO, BARBOSA, 1953, p. 463).

Contraponto apresentado por Sabóia ao defender a liberdade da empresa em realizar bens privados e fundo próprio, inclusive, lucrar com os mesmos (1955, p. 512)

Também ocorreu debate curioso com o argumento lexiológico sobre o termo “reversão”, com Barbosa Lima argumentando que o mesmo denotaria “a volta” dos bens ao Estado, indicando a propriedade estatal dos bens (1953, p. 434) e Sabóia Medeiros, por seu turno, indicando que o argumento lhe seria favorável, pois reverter não significa apenas retorno, mas também a simples destinação, passagem, denotando que seria a transmissão de bens do particular ao público (1955, p. 507)

A visão do instituto apenas pela sua faceta econômica demonstra como a ausência de uma clara concepção doutrinária e legislativa sobre o tema – situação que não é somente contemporânea - abre brechas para que a faceta social, a garantia de direitos fundamentais, seja deixada à margem dos interesses em jogo.

O interesse público é protegido com a utilização dos bens reversíveis na medida que os gastos, os dispêndios realizados pelo erário em benefício direto ou indireto da população são protegidos e mantidos para fruição do público, direta ou indiretamente e não apropriados por particulares.

A reversão dos bens ao Estado cumpre papel fundamental na higidez das contas públicas, na impessoalidade da administração e na manutenção dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, respeitando os princípios da administração pública.

Como vimos até este ponto, há grande indefinição sobre o os bens reversíveis, situação de flagrante desrespeito às normas pátrias frente à quantidade de concessões realizadas em nosso país, em especial no contexto da reforma administrativa dos anos 90.

3 DIREITO ADMINISTRATIVO EM TRANSFORMAÇÃO E A MUTABILIDADE DOS CONCEITOS: A ESCALA DE DOMINIALIDADE, A CONCESSÃO E A ATIVIDADE DE FOMENTO

O artigo sobre a impossibilidade de uma teoria geral dos bens reversíveis tem como um dos pontos o necessário entendimento de que há uma nova visão do direito em voga, uma visão marcadamente multipolar, na qual o papel do Estado e do particular mudam.

Marrara em obra sobre as alterações nesta seara de estudo (Direito administrativo brasileiro: transformações e tendências, 2014), traz uma visão ácida, apontando que nosso direito, passando por um período de transição, está confuso, desorganizado e contraditório.

Tal período de transição, colocada por ele como a quarta fase do direito administrativo brasileiro é período fortemente marcado pela globalização, pelas pressões econômicas e, consequentemente, por instabilidades.

Há posições dicotômicas, que verificam nas normas e princípios administrativos formas de "amarras", que tolhem o administrador, em processo acelerado após as reformas do Estado tomadas nos anos 90, buscando a "eficiência", que representa(va) um Estado menor, menos burocrático e menos paternalista. Nas palavras de Bresser Pereira (1998, p. 98):

> Cidadãos menos protegidos ou tutelados pelo Estado, porém mais livres, na medida em que o Estado que reduz sua face paternalista, torna-se ele próprio competitivo, e, assim, requer cidadãos mais maduros politicamente. Cidadãos talvez mais individualistas porque mais conscientes dos seus direitos individuais, mas também mais solidários, embora isto possa parecer contraditório, porque mais aptos à ação coletiva e portanto mais dispostos a se organizar em instituições de interesse público ou de proteção de interesses diretos do próprio grupo.

Vê-se enfoque no cidadão indivíduo, que busca por seus direitos e sua voz.

Sob essa consigna inúmeras obras surgem, muitas das quais utilizadas neste trabalho, que mencionam a reforma, a mudança.

Vera Monteiro denomina a nova forma de atuação estatal como "administração consensual", destacando os movimentos que buscam satisfazer a prestação pública encontrando parceiros em colaboração, com soluções por meio de concordância, em meio a um processo de desregulação (2010, p. 54-57).

Enfrenta ainda a questão da chamada "onda de liberalismo – ou mudança do papel do Estado" afirmando que a sociedade evoluiu e é mais complexa que a de fins de 1700, assim que a própria complexidade do Estado altera as relações e proporciona maior abertura

para convergir o princípio da legalidade com a necessidade de atuação rápida e eficaz (2010, p. 64-65).

Em sentido similar, Di Pietro aponta para os problemas do crescimento excessivo do Estado e para uma tendência de subsidiariedade estatal, ao menos na teoria (2015, p. 22), com maior liberdade econômica, menor regulação e crescimento das atividades de fomento estatais, em lugar da atuação direta.

Tais modificações ensejaram o crescimento da atuação privada, através de mais parcerias, como a criação da lei de concessões, lei das PPP's, como também a abertura ao terceiro setor e legislação voltada ao fomento.

É período que, de uma só vez, traz abertura para discussão e novas propostas, assim como o retorno a antigas visões reformuladas. Vale, neste ponto, a reflexão de Walter Benjamin, quanto ao progresso, que sopra, impele irresistivelmente ao futuro, ao qual estamos com as costas voltadas, enquanto vislumbramos fixamente o passado (1994, p. 226).

Da mesma forma, vamos ao futuro, em meio à grande instabilidade e crise de princípios até então inquestionáveis, imaginando que em frente temos o progresso.

3.1 A escala de dominialidade frente à visão dual dos bens na reversão

Marrara (2014) demonstra que a noção de bem público e bem privado, sua afetação ao domínio respectivo e sua titularidade são passíveis de intersecção e mais, como começamos a demonstrar, inclusive sofrem transmutações e atingem verdadeira trans-generalidade ao terem características de domínio privado e afetação pública ou o inverso.

Ainda, é possível verificar que o uso e significado que tais bens exercem sobre a sociedade, pode alterar a forma que são enfrentadas as questões jurídicas relativas, como o caso dos Shopping Centers, tradicionalmente vistos como locais privados de domínio privado e que passam a receber tratamento de local público, em diversas situações (PACHECO SIMÕES, JESUS, 2017).

Como podemos classificar bens privados com acesso público, que afetam milhares de pessoas e o entorno como um bem unicamente privado? Quais as afetações do direito público que são aplicáveis aos casos?

Como podemos classificar bens privados com acesso público, que afetam milhares de pessoas e o entorno como um bem unicamente privado? Quais as afetações do direito público que são aplicáveis aos casos?

Tanto a doutrina, quanto a legislação e os casos práticos demonstraram que a visão de bens circunscrita aos bens reversíveis das concessões necessita nova reflexão.

Quanto à classificação e uso dos bens, é possível destacar a *desatualização* do posicionamento adotado no Código Civil Brasileiro, que separa os bens entre privados e públicos e o último dentre os de uso comum, os especiais e os dominicais.

A divisão é criticada por autores como Floriano Azevedo (2009, p. 108-109) e Thiago Marrara (2014, p. 146-147), especialmente por não abarcar novas formas de relação entre os serviços privados e os serviços públicos, especialmente a partir dos anos 90, com o movimento de desestatização.

Assim, Marrara (2014, p. 149) apresenta uma "escala de dominialidade" que melhor representa a pluralidade de usos e titularidades dos bens, em contraponto à situação dicotômica estabelecida no Código Civil, apontando a existência de cinco regimes, classificados quanto ao uso e titularidade, quais sejam o domínio público estatal, o domínio público impróprio, domínio público não afetado, domínio privado estatal e domínio privado não estatal.

Tabela 2: Escala de dominialidade

Escala de Regimes Jurídicos dos Bens			
Titularidade	Função	Normas	Rótulo do regime
Pessoa jurídica de direito público (bem estatal público)	Uso comum do povo ou uso especial	Altíssima incidência de direito público	**Domínio público estatal**
Pessoa jurídica de direito privado ou pessoa física (bem privado não estatal)	Uso em atividade pública	Regime híbrido de direito público e privado. Predominância da lógica pública.	**Domínio público impróprio**
Pessoa jurídica de direito público (bem estatal público)	Uso público flexível (bens dominicais ou "bens curingas")	Regime híbrido (ou público flexível)	**Domínio público não afetado**
Pessoa jurídica de direito privado do Estado (bem estatal privado)	Uso semelhante ao de particulares	Regime mais privatístico, derrogado por algumas normas públicas	**Domínio privado estatal**
Bem não-estatal privado (pessoa física ou jurídica de direito privado)	Uso particular	Regime privatístico mitigado apenas por restrições estatais à propriedade (poder de polícia)	**Domínio privado não estatal**

Fonte: MARRARA, Thiago (2014)

O interesse desta pesquisa está voltado principalmente ao regime do domínio público impróprio, no qual estão abarcados os bens de propriedade privada, porém com uso em atividade pública, sobre o qual se aplicariam regras de direito público, devido a sua situação similar à afetação.

Tais bens, como aponta Marrara (2014, p. 155), devem ser marcados pela reversibilidade, pois tutelam bens imprescindíveis à promoção de bens públicos primários que estão sob tutela do ente privado, seja na esfera dos serviços econômicos, administrativos ou sociais; sendo mais que um dever de devolução, garantindo a função ou utilidade pública do bem.

Ainda em relação à questão do regime jurídico dos bens afetados ao serviço público, como aponta Marçal Justen Filho, a questão é "peculiar e não tem sido bem resolvida no âmbito do Direito Administrativo" (2010, p. 328)

A discussão passa pela questão da reversibilidade de bens de terceiros e sua disponibilidade, nas quais verificamos a existência de divergências doutrinárias, tanto pela completa ausência de reversibilidade, quanto para a posição favorável à reversibilidade funcional, qual seja, a possibilidade de alteração na titularidade dos contratos firmados com terceiros, que reverteriam para o poder concedente, situação que será trabalhada no ponto 4.3 desta dissertação.

Retomando a classificação de Thiago Marrara (2018, p. 15.14) sobre as três categorias de bens nas concessões, temos: (1) os bens privados desvinculados de função pública; (2) os bens privados essenciais à função pública e, portanto, reversíveis e (3) os bens públicos cujo uso foi cedido pelo Poder Concedente.

Ampliando cada um desses, vemos que se aplicam a três titularidades distintas, os bens privados da concessionária (1), os bens que são da concessionária, porém afetados à utilização pública (2) e os bens estatais afetados à utilização pública (3). A terceira titularidade é a dos terceiros, os quais podem ser classificados na categoria dos privados desvinculados, em contratos sem vínculo com a finalidade pública, ou podem estar em utilização vinculada à funções públicas e, portanto, afetada.

Independente da titularidade, os bens particulares sofrem afetação quanto utilizados com função pública, característica que é consenso doutrinário e pacífica na jurisprudência.

O que faltava era o instituto jurídico que abarcasse a situação dos bens das concessões, padronizando o tratamento dado, assim como apresentando o fundamento jurídico da situação dos bens afetados ao uso público, o domínio público impróprio.

Até então, a doutrina se posicionava de forma a indicar a afetação, porém sem clareza no fundamento, como aponta Marçal (2009, p. 264-265):

> São bens integrantes do patrimônio do próprio concessionário (em princípio) Esses são bens que se sujeitam a um regime jurídico especial**. Não são bens públicos porque não integram o domínio do poder concedente. No entanto sua afetação à prestação do serviço produz a aplicação do regime jurídico dos bens públicos.** Logo esses bens não são penhoráveis nem podem ser objeto de desapossamento compulsório pode dívidas do concessionário.

Alexandre Aragão (2008, p. 619-620) concorda com a posição, incluindo a ausência de previsão quanto ao registro público da afetação dos bens privados quando afetados, recompilado posição defendida por Afrânio Carvalho (1956, p. 46).

Com a evolução do entendimento sobre os bens, as posições quanto ao registro em cartório da afetação pode ganhar corpo jurídico.

Os bens do domínio público impróprio, como definido por Thiago Marrara abarca os bens privados com destinação pública, se diferenciando do domínio público estatal pela titularidade, não deixando de perder sua característica patrimonial civil, porém sendo afetados funcionalmente pelo regime publicístico.

O domínio público impróprio é destinado a bens privados que realizem funções típicas do Estado ou funções que tenham interesse público em nome do Estado, sendo todos reversíveis ao Estado.

Divide ainda em cinco exemplares, os essenciais aos serviços públicos (1), serviços públicos sociais essenciais (2), serviços públicos essenciais de qualquer tipo, delegados pelo Estado (3); bens de pessoas físicas imprescindíveis à funções públicas, em funções delegadas ou que tenham interesse público relevante, desde que custeadas pelo Estado (4) e direitos reais ou obrigacionais sobre bens de terceiros tomados de suporte em atividades típicas administrativas (5). (2018, p. 16.2)

Marrara ainda destaca a necessidade de reconstrução do conceito, pois o mesmo não pode ser reduzido “a um instituto peculiar da legislação de concessões”, mas sim como instrumento jurídico que tutela bens imprescindíveis e promove os interesses públicos

primários, devendo ser expandido para outras áreas com atuação do particular em nome do Estado ou fomentadas por ele, fornecendo um objetivo do mecanismo da reversão (2018, p. 16.2):

> Trata-se de um dever de se garantir a continuidade de certa função ou utilidade pública dependente do bem, o que implica, por vezes, transferi-lo à Administração Pública ou a terceiros por ela indicados.

Vê-se que a reversibilidade, muito embora seja trabalhada pela literatura jurídica há mais de setenta anos, ainda gera amplo debate e discussão, assim como se apresenta como tema intimamente relacionado com os novos entendimentos acerca da dominialidade dos bens e dos poderes e limites da administração na concessão dos serviços públicos.

Atualmente a doutrina compreende a existência de três modalidades de bens reversíveis, sendo enquadrados no conceito tanto os bens estatais públicos, quanto bens privados, estatais ou não, que mantenham relação essencial com o funcionamento do serviço público delegado. Além disso, a doutrina mais recente tem diferenciado a reversão patrimonial, relacionada à propriedade propriamente dita, da reversão funcional, que compreende o direito real ou obrigacional sobre o bem, sem a transferência da propriedade (MARRARA, 2014)

A diferenciação explicita os tipos de bens e auxilia na compreensão da abrangência da reversão no Direito Administrativo, para além da necessária manutenção da prestação do serviço público, mas também sua qualidade e expansão, com a compra de bens e realização de contratos com terceiros, sendo acrescentada ainda a possibilidade de expansão da reversão para outras searas, desde que haja envolvimento estatal no financiamento ou no repasse da atividade.

Concluo que existem novos entendimentos sobre os papéis dos bens estatais e dos bens dos particulares na esfera pública, que não se vê mais fechada em uma dicotomia ou centrada na esfera civil, antigo pilar de comparação das demais áreas do direito.

A superação de tal visão possibilita encarar a aplicação da afetação pública a bens que não sejam somente estatais, existindo não duas opções, afetação pública ou privada, e o consequente domínio de cada esfera.

A escala de dominialidade permite compreender uma explanação jurídica para a afetação de bens dos particulares, atraindo o domínio público – impróprio – por não se tratar de bens estatais, a todos os bens que se destinarem a finalidades públicas, dando lógica ao sistema e impedindo que bens em finalidades idênticas possuíssem tratamento jurídico diferenciado.

3.2 O atual conceito de concessão

Em artigo sobre o tema da reversão nas concessões, Bandeira de Mello inicia com a seguinte colocação (1994, p. 7):

> Pela concessão de serviço público, **como é sabido e ressabido**, instaura-se uma relação jurídica complexa, através da qual o Estado atribui a alguém o exercício de um serviço público e este, sob a garantia de um equilíbrio econômico-financeiro, aceita prestá-lo, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, em nome de quem atuará, conquanto o faça a suas expensas, por sua própria conta e riscos, remunerando-se mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários.

Apesar da afirmação direta e precisa sobre a concessão realizada em 1994 (um ano antes da promulgação da Lei de Concessões) vemos que tal conceito, rígido, foi afastado por inúmeros doutrinadores e doutrinadoras em obras.

Vera Monteiro conclui sua obra sobre concessões compreendendo a existência de um gênero "concessão", no qual as regras podem ser adaptadas e associadas a contratos administrativos diversos, desde que cumpram a mesma função da concessão, demonstrando uma permeabilidade entre as espécies do mesmo gênero (2010, p. 200-201).

O gênero concessão, por sua vez, é representado como forma de "viabilizar investimentos privados na disponibilização de bens e serviços à sociedade", sendo a responsabilidade dos contratantes elaborarem a melhor composição de mecanismos de colaboração (2010, p. 200).

As regras adaptáveis ao uso são os chamados "mecanismos", presentes em qualquer dos modelos ou espécies contratuais públicos, que podem ser arranjados e modificados em acordo com o caso concreto.

Marques Neto concorda, vendo nas concessões gênero que tem como fundamento a consecução do interesse público, existindo convergência dos interesses públicos e privados para a realização do contrato, que conterá normas especiais, pelo seu objeto (2015, p. 134-135).

Em realidade, como aponta Vera Monteiro, não há classificação constitucional exata sobre as concessões, tampouco distinção (que não seja fundamentalmente doutrinária) sobre as permissões e autorizações, permitindo que as mesmas sejam abarcadas pelo gênero concessão, estabelecendo que esses são instrumentos de regulação, que podem assumir múltiplos formatos e utilizarem dos mecanismos à disposição legal, cabendo à legislação setorial definir suas específicas funções e regime jurídico (2010, p. 94-95).

A administração pode, a verificar o caso concreto, estabelecer os requisitos, mecanismos e distinções entre os diversos instrumentos disponíveis (concessão, permissão, autorização, dentre outros) (2010, p. 201).

Vale também a reflexão de Egon Bockmann Moreira, quanto ao papel da doutrina e da jurisprudência, que analisam o direito posto, sua lógica, seus preceitos e suas definições, em constante reflexão e renovação, não sendo esse processo limitado pelas disposições legais (2010, p. 72), pois é esse exercício que também permite os avanços (e retrocessos) legislativos.

O progresso não é uma constante de avanços. A concessão – que parecia em desuso – retornou e tomou lugar de relevo em nosso ordenamento e alterou-se vez mais, com as novas interpretações que a classificam como gênero amplo, dentro do escopo das formas de investimento privado em áreas de interesse público.

O caminho, portanto, é alterar a concepção da concessão pelo seu objeto para seu objetivo. Não mais a discussão deve se dar pelo objeto "serviço público", obra, dentre outros – como já demonstrado por autores como Floriano Marques Neto e Vera Monteiro, mas sim para qual seria o objetivo da administração pública ao realizar a concessão.

A reversão, prevista diretamente na legislação brasileira na Lei n. 8.987/1995 (a Lei de Concessões), previsto em uma série de dispositivos, é mais do que uma característica das concessões, mas sim como um mecanismo independente, que possibilita sua aplicação nos contratos administrativos em geral, em acordo com o objetivo do Estado.

Independente das discussões quanto ao domínio e propriedade dos bens reversíveis, central para a questão do mecanismo da reversão é buscar compreender o que representam os investimentos do setor público e se devem ou não ser revertidos ao Estado quando findo o contrato e em quais situações, qual seja, qual seria o objetivo do mecanismo da reversão.

Concluindo, temos a reversão como um instituto que transpassa o mero instrumento utilizado para a realização da concessão, estando subentendida na legislação administrativa e passível de aplicação em todos os contratos administrativos, a depender da conveniência do Estado e da adequação entre fins e meios.

Outra conclusão importante é da generalidade das concessões, que permite sua compreensão como forma contratual amoldável ao caso concreto, dependendo das

necessidades específicas e, fortemente, dos objetivos estatais para ser elaborada com os mecanismos disponibilizados pela legislação pátria.

3.3 Reversibilidade dos bens de terceiros

Os bens pertencentes a pessoas jurídicas de direito privado são bens particulares à luz do artigo 98 do Código Civil, que se assenta sobre um critério subjetivista. Funcionalmente, porém, bens de particulares, como concessionárias e terceiros por ela contratados, podem assumir papel essencial ao serviço.

Quando funcionalmente se equipararem aos públicos, tais bens atrairão a seu regime jurídico certas limitações de direito administrativo. Eles ingressão no conceito de "domínio público impróprio".

Da mesma forma que foi visto em relação aos bens privados reversíveis, é necessária a demonstração de sua essencialidade no caso concreto ao serviço público prestado, segundo Marques Neto, que identifica três requisitos para tal avaliação sendo primeiramente a utilidade do bem, que deve corresponder à atividade do poder público; segundo, que o bem seja essencial para o cumprimento de tal atividade e terceiro, que a necessidade recaia sobre bem considerado insubstituível nas circunstâncias do caso concreto (2013, p. 402).

A realidade fática do caso concreto se impõe no caso, sendo aplicada a reversibilidade – de direitos reais e obrigacionais – da concessionária à concedente, caso ocorra a utilização de bens de terceiros essenciais à continuidade do serviço público.

Importante que, da mesma forma que os bens reversíveis são avaliados e verificados pelo poder público, mesmo ônus deve recair sobre os bens de terceiros, de forma a evitar que o Estado se veja obrigado a um contrato com um terceiro, ferindo os princípios administrativos, em especial o da licitação, sendo a reversibilidade de terceiros conectada inseparavelmente da continuidade do serviço público.

Desta forma, nos termos expostos por Floriano Azevedo, a relação sempre demanda análise casuística, pois tem sua raiz contratual, dependendo do objeto concedido (2015, p. 158) e, agrego, do objetivo da contratação realizada.

Justamente por tal situação que é de sobremaneira relevante realizar a compreensão e entendimento do que seriam os mecanismos utilizados pelo Estado para

garantir o interesse público, pela peculiaridade da contratação de objetos como serviços de realização estatal, como destacado pelos autores do tema.

Verificando a possibilidade da existência dos bens de terceiros na realização das finalidades contratuais, estes passam a figurar como bens reversíveis, devendo estar identificados e contabilizados, assim como possuir garantias de sua utilização pelo ente competente (ou quem o mesmo indicar) no caso de findar o contrato.

Os bens, móveis ou imóveis, pertencentes a empresas concessionárias ou a terceiros e que venham a ser enquadrados no conceito de reversíveis, por sua concreta essencialidade ao serviço público delegado, passam ao domínio público impróprio, podendo sofrer afetação de leis vinculadas ao setor público.

Acrescento a necessária previsão legal para sua utilização, pois se utilizada como base a Lei das Concessões tais bens de terceiros não poderiam figurar como essenciais, pois tal situação poderia prejudicar (1) ao interesse público, pois há de se considerar o objetivo da vinculação a um particular na prestação de atividade pública e o interesse na reversibilidade e (2) o terceiro que não realizou contrato com o poder público, porém vê seu bem afetado pelo regime público pela sua relação com a concessionária ou outro particular em atividade pública ou de interesse público.

E quanto à vinculação ao domínio público impróprio, necessário verificar o princípio da razoabilidade como forma de aplicação das normas de direito público aos bens de terceiro, de maneira a não impedir sua realização pela imposição de pesado ônus sobre o mesmo.

Conforme aponta Egon Bockmann Moreira, a relação entre concedente e terceiros é reflexa, não sendo a relação primária estabelecida (2010, p. 281), de modo que também não há sentido que haja gravame ou restrição mais intensa ao terceiro que ao concessionário.

Pela mesma lógica, somente haveria reversão do direito ao bem e não ao bem em si, pois afeito ao uso público, porém não integrante direto da relação com o poder concedente e, muito menos, obtendo vantagens pela exploração direta de um serviço de interesse público.

É premente a verificação do uso do bem de terceiro na prestação pública vinculada ao particular para se vislumbrar a sua entrada no domínio público impróprio, pois nada impede que sejam realizados contratos entre terceiros e concessionárias (ou outras

formas de realização de atividade pública por particular) que não tenham essencialidade na continuidade do serviço público.

Marrara aponta que, pela inexistência de norma que verse sobre o tema, caberia a elaboração de lei especial ou a previsão nos atos e contratos realizados pela Administração Pública com os particulares, acrescentando a necessária observância ao princípio da razoabilidade, atingindo a proteção ao serviço público e não extrapolando sua utilização como forma de aplicar restrições ilegais aos proprietários de tais bens (2014, p. 165).

> O princípio da razoabilidade impõe que as limitações à alienabilidade sejam adequadas, ou seja, aptas a atingir o fim que delas se espera, e necessárias, isto é, as mais brandas possíveis. O estado jamais deverá estender o regime publicístico que mitiga a alienabilidade a bens que não se mostrem essenciais à função pública (adequação) e as restrições do regime ao proprietário particular não poderão ser escolhidas aleatoriamente, cabendo ao Estado selecionar sempre a menor limitação apta a atingir o fim desejado (necessidade).

A alienabilidade relativa de bens do próprio Estado presentes na concessão também reforça a tese da disponibilidade de bens particulares do concessionário ou de terceiros, conquanto considerados reversíveis, desde que tomadas as devidas cautelas de proteção do interesse público.

Em outras palavras, como se entende que um bem estatal privado empregado na concessão e até mesmo um bem dominical podem ser alienados, não há razão para se afirmar que bem não-estatal (da concessionária ou de terceiros) não se submete a transferência de domínio, inclusive para pagamento de dívidas.

Na doutrina, ao tratar de bens públicos presentes em concessões, Barbosa Lima Sobrinho aduziu a bom tempo que os bens da concessão não são absolutamente inalienáveis “pois que entendemos que há que distinguir entre os bens públicos e os dominicais, aqueles de todo inalienáveis, os outros podendo ser transferidos, dentro de cautelas que resguardem o interesse público” (1953, p. 37).

Concluindo este ponto, observo que é sim possível a realização da reversão sobre os direitos obrigacionais e reais aos bens de terceiros, pela compreensão lógica do sistema jurídico e pelas inferências realizadas.

A discussão quanto à dominialidade dos bens realizada no ponto 4.1 desta obra nos apresenta a lógica da aplicação da afetação pelo uso e titularidade, demonstrando que é

possível haver derrogação do direito privado e aplicação de normas de direito público a bens de particulares.

Assim, pela interpretação dada, não é possível afastar de tal lógica a aplicação do mesmo domínio público impróprio a bens de terceiros, se utilizados em funções públicas.

A barreira para tal seria a relação existente dentro das concessões entre concessionária e concedente a qual proíbe na Lei das Concessões que tal situação se materialize, porém, pela conclusão obtida no ponto 4.2, a alteração na visão da concessão de um instituto hermético para um gênero, uma forma aberta de contratação que pode (e deve) ser amoldada ao caso concreto, nos abre para novas conformações.

Se a relação entre concedente e concessionário é vista dentro de um âmbito contratual, com aplicação de clausulas exorbitantes de ordem pública limitadas e motivadas, ocorrendo pela natureza do objeto contratado (prestação de serviço de interesse público) não haveria óbice à existência de bens de terceiros dentre os essenciais à prestação (e portanto reversíveis), desde que haja previsão de tal possibilidade.

A vinculação contratual não afasta a legalidade, de forma que, apesar do posicionamento doutrinário favorável, há que se observar a aprovação legal para que permita a reversão sobre o direito (real ou obrigacional) aos bens de terceiros no setor ou caso específico, pela vedação encontrada na lei geral de concessões (ainda válida).

Sendo permitida ao setor, não há qualquer incompatibilidade verificada, desde que coadune com os objetivos da concessão realizada e com os princípios do instituto, o qual verificaremos com mais atenção no próximo capítulo.

3.4 A atividade de fomento estatal

Tendo em vista esse novo papel, se fortalecem outras formas de atuação do Estado, como através do fomento à atividade do particular, pautado pela excepcionalidade da atuação direta, como preconizado no art. 173 e 174 de nossa Constituição Federal, como forma de realizar necessário impulso para realização de atividades que criem externalidades positivas para a sociedade (MARQUES NETO, FLORIANO DE AZEVEDO, 2015)

> Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a **exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária** aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, **o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento**, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.
>
> § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do **desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.**

O fomento tem previsão constitucional e se espraia em nossa legislação por inúmeras áreas, seja nas artes com a Lei 8313/91 (Lei de Fomento à Cultura – "Rouanet"), com as Leis complementares 124/07, 125/07, 129/09 relativas ao fortalecimento das regiões amazônicas, nordeste e centro-oeste do país, assim como no Estatuto da Cidade - um fomento à organização urbanística -, assim como programas de financiamento e crédito, tais quais o Programa "Minha Casa, Minha Vida", a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME) do BNDES, dentre outros formatos.

A participação indireta do Estado na economia tem como consequência a crescente profusão de formas de parcerias privadas, como visto nos pontos anteriores, com a alteração de uma série de entendimentos sobre institutos antes consagrados e a invariável necessidade de compreender os novos institutos surgidos, suas variáveis e, também, sua extinção.

Pozas (1949) aponta que o fomento é uma das formas, em conjunto com o serviço público, poder de polícia e legislação, de se realizar a satisfação do interesse público. Essa forma pode se materializar em fomento honorífico, econômico e jurídico.

Marrara (2018, p. 15.14), novamente, também indica que o setor de fomento pode ser objeto de reversão, quando envolva bens doados ou adquiridos com recursos públicos, não consumível e relevante para outras atividades, acrescentando um componente ligado à moralidade, ao permitir que um particular se aproprie de um bem fornecido pelo Estado e útil para outras pessoa, quando cessada sua utilização.

Dessa forma é possibilitado que o bem mantenha a geração de utilidades públicas, em forma similar com a qual a legislação das OS/OSCIP/Entidades do terceiro setor prevê.

Em acordo com Floriano Azevedo (2013, p. 408), o fomento estatal implica na destinação de variados recursos públicos para uma atividade ou agente econômico, com o fundamento de efetivar objetivos da ordem econômica, bem como dos demais fins coletivos

identificados em políticas públicas, sendo tal aplicação (de recursos humanos, financeiros ou bens) justificadas pelo alcance de fins de interesse público.

Bockmann Moreira também concorda com a reversão aplicada às organizações sociais, destacando o fato das organizações sociais assumirem bens públicos não afasta a propriedade estatal dos mesmos e sua reversão com a desqualificação da organização, se ocorrer (2010, p. 751).

Conforme visto, a definição de fomento está em perfeito alinhamento com as possibilidades do mecanismo da reversão, que poderá ser utilizado nos casos que for previsto, embora ainda careça de amplo debate, já possui diversos casos de previsão direta, embora sem o termo "reversão".

A discussão é especialmente necessária, pois vemos o crescente impulso às formas indiretas de investimento estatal, porém sem o mesmo crescente arcabouço jurídico e mesmo ferramentas de fiscalização e participação, situações que podem tornar um sistema pensado na eficiência e pulverização de investimentos em uma área turva e de complexa resolução, estimulando profusão de processos administrativos e jurídicos.

O caso da CPI das ONGs[15] foi notório, ocorrendo em finais do ano de 2006, prevendo a investigação das relações governamentais entre os anos de 1999 e 2006, fruto da insegurança jurídica que existia à época (convém lembrar que o marco jurídico central às relações foi estabelecido em 2014, em lei que ficou marcada por um dos maiores *vacatio legis* de nosso país, próximo a 900 dias), com acusações que variavam do abuso de poder estatal no apoio às instituições à penúria de entidades que sobrevivam buscando auxílios internacionais e doações de particulares (DURÃO, JORGE EDUARDO S., 2007), valendo citar a conclusão da reportagem:

> [...] os governos recorrem a fundações ou a ONGs para poderem, eles próprios, fazer o que querem. E não estou falando necessariamente de corrupção, mas de iniciativas como, por exemplo, contratar milhares de funcionários para fazerem vistorias do Detran. Não havia como fazer isso por meio de concursos? Não. Então, faz-se o quê? Arranja-se uma fundação, e o governo dá um jeitinho. Isso não é um problema das ONGs, não é um problema do "terceiro setor", é um problema do próprio funcionamento do Estado. **Se o Estado se sente engessado, por que não há uma iniciativa legislativa para desfazer esse engessamento?**

[15] Poderia ser desnecessário mencionar, porém a referida ONG não resultou em ações concretas ou punições, tendo seu relatório com 1078 páginas arquivado por decurso de prazo, não sendo prorrogada e tampouco colocada em discussão. O relatório pode ser apreciado no site do Senado Federal disponível em: < http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/194594>. Acesso em 10 junho 2017.

> **Por que é preciso utilizar as organizações da sociedade civil – insisto – como quebra-galho de um problema que é inerente à atuação do próprio Estado?**

O destaque se faz para ressaltar a questão das saídas "alternativas" às vias legais. A busca da eficiência deve vir acompanhada do arcabouço legal e das previsões quanto à destinação e recuperação dos valores, patrimônio e recursos humanos saídos do Estado.

A decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 1.923/2015 também traz grande impacto para a área, pois permite às organizações sociais serem utilizadas nos serviços públicos sob a consigna do fomento, permitindo ao administrador 'definir a proporção de atuação direta e indireta em cada caso' para que a prestação dos serviços sociais seja alcançada.

Possibilita também que o poder público encerre atividades que prestava diretamente e realize em seu lugar parcerias com as entidades do terceiro setor, fornecendo verbas, bens e pessoal para o seu fomento, realizado por meio de contrato de gestão. (FUX, LUIS; MODESTO, PAULO; MARTINS, HUMBERTO FALCÃO, 2017, p. 50-51).

Concluo que é premente a necessidade de compreender o uso da reversão para outras áreas do direito administrativo, situação que é possibilitada pela sua instrumentalização como mecanismo aplicável aos usos que visem aplicar recursos públicos (em sentido amplo) à atividades que visem atender ao interesse público.

3.4.1 A legislação sobre reversão no "terceiro setor"

A premissa estabelecida nos pontos anteriores é que a concessão é um gênero, abarcando um feixe de espécies ilimitado da qual se destaca a concessão de serviço público, sendo a reversão um dos "mecanismos" aptos a compor, em acordo com a necessidade da administração pública, o contrato necessário.

O entendimento é balizado por autores contemporâneos que servem como marco teórico a esta dissertação, como Marrara (2018), Marques Neto (2015), Vera Monteiro (2010), Marçal Justen Filho (2009), Egon Bockmann (2010) e outras autoras e autores que se posicionam pela generalidade da concessão no Direito brasileiro.

Seguindo tal posição, a concessão não possui estrutura clara e fixada em nossa Constituição Federal, apresentando somente alguns "indícios" de sua existência pela terminologia empregada, que remete às experiências anteriores com o instituto, mas não necessariamente engessando sua estrutura e composição, situação que deveria ser realizada

via infraconstitucional e, em última instância, pela discricionariedade administrativa. (MONTEIRO, VERA, 2010, p. 193-196).

O núcleo levantado pelos autores, em relação ao gênero concessão se dá quanto à cooperação entre particulares e Estado, em contratos com característica relacional, calcado na razão pública para justificar a delegação à um particular de uma atividade de interesse público (2015, p. 165-180).

Vera Monteiro aponta para a técnica concessória que se aplica às situações nas quais ocorre gestão total ou parcial de serviços que se revelem normalmente da responsabilidade do Estado, apontando para a ausência de vinculação a conceito unitário e fechado de concessão (2010, p. 137).

A mesma autora contextualiza as Parcerias Público-Privadas como mais um ponto dentro dos negócios entre Estado e particular, sendo abarcados pela mesma lógica as organizações sociais (Lei 9.637/98), as organizações da sociedade civil de interesse público (Lei 9.790/99) e a própria lei de concessões 8.987/95 e lei 8.666/93, relativa às licitações (2010, p. 141).

Não há, em realidade, distinção entre os mecanismos, mais do que detalhes relativos ao caso concreto e o modelo de parceria que se pretende realizar. Todos são formas de "viabilizar a execução de atividades de interesse público, a qual admite que o concessionário seja remunerado via tarifa ou diretamente pelo poder concedente, conforme os negócios envolvidos na delegação", utilizando a definição de Vera Monteiro de concessão (2010, p. 160).

Marrara vai além e aponta expressamente para a possibilidade de que os serviços públicos, quando estendidos para entes do terceiro setor que se beneficiem de fomento estatal, também sejam marcados pela reversibilidade, no montante realizado via custeio público, assim como expandido para qualquer pessoa que receba recursos públicos, em acordo com o contrato firmado (2018, p. 15.14).

A lógica de tal posicionamento se encontra pelo entendimento sobre a relação entre particulares e Estado, que possibilita a realização de serviços públicos ou de interesse público pelos primeiros, de maneira cada vez mais ampla e com recursos públicos (1), assim com a lógica da utilização de tais recursos com a máxima eficiência e geração de utilidades públicas, garantindo a continuidade de tal prestação (2).

Conforme verifico pela doutrina é perfeitamente cabível a utilização do mecanismo da reversão como forma de garantir a continuidade e o interesse público nos contratos que assim o preverem, que envolvam o repasse de verbas públicas (ou cobrança de tarifa) na execução de atividades de interesse público.

Com a reversão aplicada a demais relações nas quais exista tal remuneração é aplicado mecanismo que visa impedir a apropriação privada de utilidades públicas, garantindo que as mesmas permaneçam à disposição para utilização do povo.

Não apenas a doutrina entende possível, como a legislação também já prevê o mecanismo, muito embora não o denomine diretamente como "reversão".

Comprovamos o ponto levantado verificando nossa legislação pátria, em especial as leis 9.637/98 (Lei das Organizações Sociais), a lei 9.790/99 (Lei das Organizações da sociedade Civil de Interesse Público) e a Lei 13.019/14 (Lei das Parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil) que versam sobre a participação da sociedade civil organizada na administração pública.

Nas leis citadas é possível encontrar diversos dispositivos, em especial na Lei 13.019/14, que apontam para a destinação do investimento público realizado nas organizações citadas quando ocorra sua extinção, destacando assim que o fomento a tal atividade deve subsistir e, se não for possível realocá-lo para nova organização com mesma finalidade e, ainda, com o fim das parcerias, que o saldo remanescente, bens e direitos sejam repassados à administração pública.

Vejamos os dispositivos sobre o tema da Lei 9.637/98:

> Art. 2º São **requisitos específicos** para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:
>
> [...]
>
> i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, **em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada** no âmbito da União, da mesma área de atuação, **ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados**;
>
> [...]
>
> Art. 4º Atendido o disposto no art. 3º, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas

> jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:
>
> [...]
>
> IV - a previsão de que, em caso de **dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei**, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social da extinta;

A disposição do artigo 2º, alínea i, nada mais é que a materialização do princípio da continuidade do serviço público, obrigando às organizações sociais, ainda que sejam entidades privadas, a se submeterem a regime híbrido (domínio público impróprio) e destinarem – no caso de sua extinção ou desqualificação como organização social – o patrimônio afetado à atividade pública a outra organização *da mesma área de atuação*.

Desta forma o serviço permanece sendo ofertado à população, não ferindo o interesse público.

Vale ainda a continuação desse mesmo trecho, o qual prevê que na inexistência de organização que preste o mesmo serviço, o montante afetado será incorporado aos entes estatais, *na proporção dos recursos e bens por estes alocados*.

Os bens e valores pecuniários, portanto, *reverterão* à entidade de mesma atuação (continuidade do serviço público) ou *reverterão* ao ente estatal que alocou recursos na organização (garantia de maior utilidade pública do patrimônio estatal).

No caso da extinção, fica prevista a reversão completa dos bens da organização da sociedade civil de interesse público a outra pessoa jurídica de mesmo objeto ou atuação, garantindo – no limite do possível – a continuidade da prestação e mantendo-a com entidade privada.

Quanto à Lei 13.019/14, encontramos que:

> Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento **dependerão da adoção das seguintes providências** pela administração pública:
>
> [...]
>
> § 5º Caso a organização da sociedade civil adquira equipamentos e **materiais permanentes com recursos provenientes da celebração da parceria, o bem será gravado com cláusula de inalienabilidade, e ela deverá formalizar promessa de transferência da propriedade à administração pública, na hipótese de sua extinção.**
>
> Art. 36. Será obrigatória a estipulação do destino a ser dado aos bens remanescentes da parceria.
>
> Parágrafo único. **Os bens remanescentes adquiridos com recursos transferidos poderão, a critério do administrador público, ser doados** quando, após a consecução do objeto, não forem necessários para assegurar a **continuidade do objeto pactuado**, observado o disposto no respectivo termo e na legislação vigente.

> [...]
>
> Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais:
>
> [...]
>
> X - a definição, se for o caso, da **titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria** e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados **com recursos repassados pela administração pública**;
>
> Art. 52. Por ocasião da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção da parceria, **os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à administração pública** no prazo improrrogável de trinta dias, sob pena de imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente da administração pública.

O artigo 35 da Lei 13.019/14 prevê da mesma forma a submissão de ente particular ao domínio público impróprio ao vincular os bens adquiridos com valores públicos com clausula de inalienabilidade e promessa de transferência à administração pública, no caso da extinção.

Fica nítido a aplicação da afetação pública, realizada para proteger o interesse público do bem, ressaltado pela reversão, de modo a permitir que, no caso da extinção do ente particular, os bens retornem à administração pública, garantindo a maior utilidade possível.

Inclusive o art. 36 excetua a reversão do bem, quando verificado que não mais subsiste interesse público (pela desnecessidade à continuidade), sendo permitida a doação *à critério do administrador público*, previsão similar à que ocorre na maioria das concessões, como a da telefonia fixa, na qual é a Agência Reguladora que pode avaliar a desnecessidade de bem antes reversível.

Mesma situação é repetida pelo artigo 42, X e 52 da lei, prevendo a reversão – inclusive – de valores pecuniários à administração pública, no caso da extinção.

A diminuição na participação estatal ocorre não somente na concessão de serviços básicos aos particulares, como também em outras formas de parcerias, complementares e paralelas, como visto, ganhando o particular maior espaço e centralidade na realização de atividades de interesse público.

Como aponta Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 1078), foram incluídos em nosso ordenamento pátrio séries de mecanismos para tal participação, como os contratos

realizados com as organizações sociais, que se utilizam do repasse de recursos, servidores e bens públicos para a realização de atividades voltadas à utilização pública, ainda no escopo da desestatização e privatização dos serviços públicos e da conversão do Direito Administrativo Gerencial, em substituição à atuação direta na economia.

Enquanto verificamos a discussão da própria extinção da reversibilidade como propriedade, fica clara a sua profusão de aplicação em diversos setores, ainda que com a ausência de definição de termo unificador.

A previsão encontra guarida legislativa, como ocorre nos casos citados, sendo clara a problemática suscitada, tanto pela aplicação no caso concreto quanto pela falta de previsão em outras situações que envolvam bens públicos e privados afetados, apesar da existência de bases legais, a maioria da doutrina todavia deu atenção diretamente ao assunto, porém cabe esclarecer a finalidade de tal instituto em nosso ordenamento.

Concluindo, a participação do particular através da delegação de serviços de interesse público ou o fomento a atividades de interesse público envolve realização de repasses pecuniários, de bens e mesmo de servidores para o setor particular, que realiza atividades em prol da sociedade.

Tais responsabilidades atraem a afetação ao domínio público às próprias organizações, que passam a cumprir uma série de requisitos (e pré-requisitos) legais para seu funcionamento e vinculação, assim como atraem a vinculação aos seus bens afetados ao uso (quando em parcerias pontuais) ou mesmo a todos os bens (caso de extinção).

A reversão atua nos casos para proteção do interesse público na continuidade da prestação (obrigatoriedade de reversão à outra entidade) e mesmo na melhor geração de utilidade pública dos valores gastos pelo erário (reversão à administração), para citar duas aplicações imediatas.

Obviamente outros princípios também são protegidos, como a eficiência (bem é repassado a outra entidade em lugar de nova compra), moralidade (bem não pode ser utilizado para sanar contas da organização, sendo afetado ao uso público e à reversão), dentre outros.

3.4.2 A aplicação da reversão no fomento estatal para a área da inovação

A Lei 10.973/04 estabelece como ocorrerá o incentivo à inovação e à pesquisa científica pelo Estado, sendo sua aplicação guiada pelos princípios presentes em seu art. 1º, (modificações introduzidas pela Lei 13.243/16), com destaque para o reconhecimento do

patamar estratégico que tais investimentos representam, com a utilização do desenvolvimento tecnológico para atingir os objetivos constitucionais, tais quais a redução das desigualdades regionais (não somente tecnológicas), promoção da cooperação entre os entes estatais e a competitividade entre as empresas privadas, assim como o apoio às pessoas que se dediquem a exploração da área tecnológica.

A legislação citada é omissa em alguns aspectos, em especial quanto à destinação do investimento estatal para a realização da pesquisa científica quando o contrato não é finalizado nos termos previstos, muito embora contenha diversas formas de participação, diálogo e investimentos entre setor público e privado.

A Lei possui um conjunto de mecanismos que possibilita o fomento ao setor, apresentando inclusive rol exemplificativo no artigo 19.

O Estado, através de algum de seus entes, pode realizar a cessão, onerosa ou não de pessoal, bens, materiais, recursos financeiros e capital intelectual.

O investimento, portanto, é amplo, assim como a discricionariedade para realizá-lo, o que não afasta os princípios e aplicações dos princípios do direito administrativo, tampouco sua lógica sistêmica.

Encontro no §2º do art. 20-A um caminho sobre como compreender a lei quando esta não apresentar as soluções para os problemas encontrados:

> Art. 20-A. (VETADO):
>
> [...]
>
> § 2o Aplicam-se ao procedimento de contratação as regras próprias do ente ou entidade da administração pública contratante.

Pela lógica interpretativa do direito, se aplica o procedimento de contratação administrativo ordinário do ente, com as particularidades trazidas pela lei.

Como visto no ponto 4.4 e 4.4.1, tanto em sua relação com empresas particulares quanto no trato com as organizações sociais, há previsão expressa de que os recursos públicos utilizados sejam discriminados e destacados, possibilitando sua reversão ao poder público.

É importante compreender a lei como imersa no sistema administrativo brasileiro, pois existem, como destacado por Sundfeld e Campos (2006), uma série de lacunas na construção das possibilidades de contratação, que carecem de especificação nos termos relacionados aos contratos firmados.

A complexidade do tema pode ser vista também pela própria concepção dos centros de integração, como os parques tecnológicos, nos quais não há definição mais específica sobre sua conformação e funcionamento, como demonstra Marcos Perez (2013, p. 512), sendo clara a ausência de maior especificidade na organização e destinação dos investimentos realizados.

Fica patente a necessidade de complementação da lei em relação aos temas abordados, que devem partir dos princípios expostos na legislação e demais do direito administrativo.

Dentre os pontos centrais, encontramos o objetivo de difundir o progresso tecnológico nacional, não sendo assim uma lei que visa somente impulsionar uma ou outra empresa pontualmente, mas sim todo um setor.

Perez (2013) aponta ainda para a administração de tais parques tecnológicos ser realizada por organizações sociais, de modo a atingir o objetivo de criar um espaço integrado, não apenas por infraestrutura, mas também por uma linha de pesquisa e atenção a resultados congruentes com todos os participantes instalados no local, sejam empresas, entes públicos, organizações sociais, dentre outros.

Na sugestão, caso ocorram problemas com a organização gestora do espaço, o Estado não poderia permitir que toda a iniciativa fosse perdida.

Um dos pontos centrais da pesquisa científica é o acúmulo de experiência, o capital intelectual que é mais do que apenas os fundos disponíveis e a infraestrutura, mas também todas as pessoas pesquisadoras, criadoras e inventoras, a equipe que está desenvolvendo os projetos.

Mesmo pesquisas pontuais, que envolvam uma empresa ou outra organização, não podem ser ignoradas, tampouco deixar de evoluir, mesmo com a extinção da empresa ou outra forma de encerramento contratual.

Corroborando com esse entendimento encontramos no art. 6º, §3º-A da Lei.

> Art. 6º É facultado à ICT pública celebrar contrato de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação por ela desenvolvida isoladamente ou por meio de parceria.
>
> [...]

> § 3º A empresa detentora do direito exclusivo de exploração de criação protegida **perderá automaticamente esse direito caso não comercialize a criação dentro do prazo e condições definidos no contrato**, podendo a ICT proceder a novo licenciamento.

O dispositivo atenta à necessária proteção do PD&I (pesquisa, desenvolvimento e investimento) realizado no local, revertendo ao poder público a criação que não for inserida no mercado, justamente pela relevância da pesquisa em si, para a lei e não exatamente o produto final com o qual a criação irá contribuir.

Ou seja, vemos que a criação, inovação e avanço tecnológico são mais que um produto em si (embora possa sê-lo, como no caso de produtos gestados por pesquisas realizadas em parcerias com o Estado) como também um meio de produção, ou seja, criação de novos procedimentos com utilização de novas tecnologias, desenvolvimento e melhora de processos produtivos ou mesmo o surgimento de novas áreas, que permitam avanços em caráter global para setores nacionais.

> Art. 1º Esta Lei estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à **capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País**, nos termos dos arts. 23, 24, 167, 200, 213, 218, 219 e 219-A da Constituição Federal.

A lei reservou inúmeros casos para os quais a própria ICT (Instituição Cientifica Tecnológica e de Inovação – Art. 2º, V), verificando o interesse público na descoberta pode requisitar para si o uso ou direito de exploração (previsto no art. 7º da lei), assim como facilidades relativas ao seu pagamento, possibilitando inclusive que a participação minoritária em determinada empresa tenha direitos exorbitantes em relação ao poder decisório da companhia e inclusive à criação resultante:

> Art. 7º A ICT poderá obter o direito de uso ou de exploração de criação protegida.

O artigo 20, em seu §2º cita, nos contratos de risco, a possibilidade de renovação – mediante auditoria técnica e financeira – e prorrogação dos prazos definidos, ou dar a parceria por encerrada. Não menciona a ocorrência de a auditoria identificar qualquer desvio nos investimentos.

É também omissa quanto à possibilidade do desenvolvimento de tecnologias em conjunto e sua subversão com finalidade de lucro apenas para o parceiro envolvido.

Há no parágrafo 1º do mesmo artigo a previsão de que as criações pertinentes com o objeto do contrato, às quais seja requerida proteção no período até dois anos posteriores ao fim da parceria serão consideradas desenvolvidas em conjunto.

Nota-se que não há menção a outros casos, apenas um limite temporal, o qual contrasta com as demais determinações da lei, que é flexível justamente para abarcar as diferentes situações que envolvam a PD&I em suas mais diversas áreas.

É dispositivo que seguramente visa garantir a segurança jurídica em relação à propriedade intelectual, evitando disputas em relação à origem das criações realizadas.

Porém ao ser terminativo com base temporal, pode gerar futuras disputas quanto a pedidos de proteção de criação realizadas tardiamente, assim como a projetos a maior prazo, e em contratos interrompidos ao longo de sua execução.

Poderíamos enfrentar casos nos quais seja mais interessante, a partir de determinado ponto da PD&I, abandonar a infraestrutura compartilhada e finalizar o projeto por outros meios ou de forma independente, o que poderia resultar em grandes perdas para a sociedade como um todo, assim como na confiança entre as partes.

Tal ponderação tem base nos estudos da economista Mariana Mazzucato, que traz exemplos elucidativos em relação à função empreendedora do Estado na pesquisa e desenvolvimento, elucidando a fundamental diferença entre risco e incerteza.

O risco é mensurável, sendo realizado de maneira calculada e, de modo geral, atrativo ao mercado. Já a incerteza é, segundo a autora, um risco do qual não se pode medir o que é verdadeiramente desconhecido. (MAZZUCATO, 2014, p. 25).

A pesquisa e desenvolvimento de ponta envolvem, por séries de vezes, trabalhos de décadas, com investimentos de ponta e retorno baixo. O contrato de risco não pode ser colocado de tal forma a permitir que pesquisa e desenvolvimento custeados pelo Estado sejam repassados a particulares, sem a devida compensação.

No setor tecnológico, também temos expressa previsão na Carta Magna para incentivos, em seu art. 218 (Capítulo IV - Ciência, tecnologia e inovação), no qual fica clara a prioridade para o setor, em especial para a resolução de problemas nacionais e regionais.

O capítulo ainda foi acrescido de dispositivos pela emenda 85/15, trazendo à esfera constitucional a cooperação entre os entes públicos, em todos os âmbitos, e à inclusão do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.

A emenda está em consonância com a lei 10.973/04 (modificada pela Lei 13.243/16), importante marco teórico que visou direcionar o fomento estatal ao setor privado com a finalidade de estimular a capacitação autonomia tecnológica do sistema produtivo nacional.

Dentre suas previsões temos ferramentas e formas de cooperação entre entes federados, entidades e órgãos públicos assim como empresas privadas e organizações da sociedade civil.

No entanto, em nenhum ponto da lei é possível verificar previsões sobre o destino dos investimentos públicos realizados no caso de extinção ou quaisquer outros problemas que surgirem durante a execução das parcerias previstas, deixando em aberto a continuidade do fomento em situações adversas.

Tal situação claramente coloca e perigo todo o desenvolvimento realizado, assim como traz riscos desnecessários a investimentos por si só já arriscados, desestimulando que o agente privado atue no setor.

Previsões em relação à reversão no caso concreto poderiam auxiliar na segurança do contrato, prevendo não apenas a reversão de bens móveis e imóveis (materiais de pesquisa, laboratórios, dentre outros), mas também os bens intangíveis, como patentes, técnicas, propriedade intelectual, marcas e demais produzidos e desenvolvidos.

Novamente, a reversão atuaria de forma a proteger o interesse público na continuidade da prestação (pesquisa científica) e mesmo na geração de utilidade pública, preservando-os de perecerem, por elementos conjunturais que resultassem no fracasso da pesquisa em curso e possibilitando seu uso por outras pessoas.

4 SUPERANDO OS ‘BENS REVERSÍVEIS’ - O MECANISMO DA REVERSÃO EXORBITANDO AO DIREITO ADMINISTRATIVO

O fundamento para os bens reversíveis, como vimos, partiu de uma característica dentro da concessão para expandir seu significado e uso, ainda que sem a denominação comum, para legislação relativa às parcerias entre o setor público e setor privado (sentido amplo), visando a proteção à continuidade do interesse público e a maximização da geração de utilidades dos recursos públicos empregados.

A nomenclatura “bens reversíveis” demonstra sinais de inadequação, pois verifico que não apenas bens (móveis ou imóveis) são transferidos pelo instituto, mas também direitos, em especial àqueles relativos aos bens de terceiros vinculados à atividade pública e essenciais a sua consecução, porém não ficando restritos a esses.

Não apenas falha em sentido metodológico a denominação também impede que o instituto seja verificado nos seus mais diversos usos, assim como também dificulta a pesquisa pelos seus efeitos jurídicos e judiciais, conforme levantado no capítulo 3 desta obra.

É possível afirmar, sem propor inovação, que o instituto seja referido como reversão e não como “bens reversíveis”, imprecisão que leva à exclusão axiológica dos direitos vinculados e revertidos.

No capítulo anterior foi possível verificar as possibilidades jurídicas de aplicação do instituto, sendo enfrentadas possíveis críticas e repassada a lógica que permeia o sistema, tornando a reversão um mecanismo possível para os contratos realizados pela administração pública.

A importância da reversão fica latente ao serem vistas as discussões doutrinárias e posicionamentos jurisprudenciais acerca do tema, que envolvem tanto as teorias clássicas quanto os novos entendimentos sobre o Direito Administrativo, sendo sua compreensão essencial para a boa execução dos contratos com as delegatárias dos serviços e atividades de públicos, auxiliando na eliminação de questões controversas e na diminuição de riscos contratuais.

Riscos contratuais que não são solucionados simplesmente com a flexibilização dos vínculos, ou com a extinção dos bens reversíveis. Como visto no capítulo 3, a judicialização, apesar de não ser chegar a patamares absurdos nas cortes superiores do judiciário, tem ocupado amplo espaço na pauta do Tribunal de Contas e não sem aviso, como vimos no capítulo 2.

O caso concreto e a setorização são apontados como a solução para os problemas do instituto, porém como acompanhamos nos capítulos 2, especialmente no ponto 2.2 e no capítulo 3, as dúvidas em relação à reversão vão até a raiz de sua existência, sendo questionados seu regime jurídico, o alcance de sua aplicação, a possibilidade de abarcar bens de terceiros.

Vejo que a simples solução contratual não funciona sem clareza em relação ao instituto e suas possibilidades. Com tais informações as pessoas que administram a máquina pública terão a possibilidade de compreender a amplitude da reversão e aplicar da forma que melhor atingir seu objetivo – motivadamente.

O particular também poderá, ao conhecer à reversão, contribuir com suas soluções e compreender os riscos e benesses envolvidas, trazendo maior segurança jurídica ao contrato.

O instituto da reversão, pelo que foi visto nesta dissertação, transborda os limites da concessão e se mostra como um mecanismo à disposição do administrador e administradora pública garantindo, no caso concreto, a continuidade da atividade de interesse público.

O mecanismo tem como efeito primordial realizar a transação do bem ou direito, seja material ou imaterial, do domínio particular ao domínio público, permitindo que outros particulares, o Estado ou mesmo o cidadão em si possam usufruir do mesmo, assim como possibilitar a disponibilização de recursos públicos (sentido amplo) ao particular, para realização de atividades de interesse público com reaproveitamento de tais recursos pelo Estado.

A reversão, no entanto, ainda precisa de maior clareza quanto às suas características, objeto, objetivo, efeitos e regulação, que serão debatidos neste capítulo.

4.1 Fundamento principiológico – A continuidade do serviço público

A reversão carrega em si diversos princípios de direito administrativo, que geram efeitos à guisa de sua aplicação, no entanto, o mais destacado e fundamental é o da continuidade do serviço público, como ensina Di Pietro (2016, p. 343).

Carlos Ari Sundfeld também concorda com o ponto, afirmando que a continuidade do serviço público é inerente à prestação pública, sendo a justificativa para a reversibilidade (2007, p. 81-82).

Por sua vez a continuidade do serviço público está fundada na indisponibilidade do interesse público.

Como explana Antônio Amaral, a administração pública não pode tolerar a prestação de serviço mal realizada, muito menos a sua interrupção. Dessa forma, sendo indisponível o interesse público, o objetivo é a satisfação do interesse do usuário (2002, p. 117-118).

Dinorá Grotti também aponta nesse sentido, indicando que o art. 22 do Código de Defesa do Consumidor tem previsão nesse sentido, da indispensabilidade e do caráter essencial, aliado ao interesse geral que o serviço satisfaz (2003, p. 51).

Adiciono que agora a previsão também é consagrada pelo Art. 4º da Lei 13.460/17:

> Art. 4º Os serviços públicos e o atendimento do usuário serão realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, **continuidade**, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia.

A reversibilidade atua justamente na garantia que o interesse público seja atingido, garantindo a prestação do serviço diretamente e, indiretamente, atingindo outros objetivos também.

Alexandre Aragão também afirma nesse sentido, indicando pela aplicação subsidiária da lei de concessões às PPPs e, incluso, para as OS/OSCIP, porém pela sua lógica a reversão se dá no âmbito do serviço em si, que retorno ao concedente, sendo a reversão de bens mera consequência dessa situação (2008, p. 621-623 e 680).

A força do princípio é tamanha que Marçal Justen verifica incluso a licitude de utilização dos bens do particular para garantir a continuidade do serviço público, ainda que seja devida indenização, posteriormente (2009, p. 580).

Basicamente o raciocínio tem base na concepção de que a submissão do serviço a um regime jurídico especial se deve à sua extrema importância social. Portanto, se relevante é, não pode ser interrompido, sendo a continuidade e regularidade essenciais para a prestação dos serviços públicos (MOREIRA, EGON BOCKMANN, 2010).

A continuidade do serviço público é ponto central e a reversão atua como um dos principais mecanismos para sua proteção, sendo fundamento do instituto.

4.1.1 Modicidade tarifária

Relevante mencionar o tema da modicidade tarifária, pois é base das maiores críticas acerca da reversão de bens (2016, p. 153).

O valor das tarifas deve ser realizado em conjunto com os valores da reversibilidade, que serão amortizados e levando em conta o período de duração da concessão, atingindo o ponto ótimo entre remuneração/tarifa, sempre em acordo com os objetivos das políticas públicas estatais.

Também há que se considerar os custos a curto e longo prazo, a evolução tecnológica do setor e possibilidades financeiras do ente e da população.

O sopesamento entre a continuidade do serviço público e a modicidade tarifária deverá ser realizado para melhor concluir acerca das possibilidades da inclusão ou remoção da reversão.

4.2 Direitos e bens afetados – o conjunto essencial

A reversão, como forma de continuidade da prestação de atividade de interesse público, atrai não apenas os bens (tangíveis e intangíveis), como também direitos (reais e obrigacionais).

O nome do instituto não pode se limitar a “bens reversíveis” justamente por tal motivo. Verificamos que nos casos de OS e OSCIP ocorre a reversão de valores pecuniários, assim como também é possível a reversão de bens intangíveis, como no caso da lei de fomento à tecnologia.

De todo modo também é permitida a reversão de bens de terceiros, que se opera ao nível do direito ao uso dos bens e não com a reversão do bem em si.

Uma proposta na tentativa de abarcar a complexidade do instituto, tendo como base a ideia de Marçal Justen (2009, p. 329) é a criação de uma universalidade de fato, similar ao estabelecimento comercial ou fundo de comércio, ao que sugerimos “conjunto essencial”, o qual seria composto dos bens e direitos reversíveis.

Aragão vai em sentido similar, ao explanar a teoria das instalações essenciais, que determinaria acesso a bens privados que seriam “quase públicos” (2008, p. 459)

O fundamental no conjunto essencial é que o Estado, ao realizar um edital e na fundamentação da parceria, assim como no contrato, expresse motivadamente o objetivo da realização do mesmo.

A lei geral de concessão prevê - a título de exemplo - que retornariam ao poder concedente todos os direitos e privilégios transferidos no ato da concessão (portanto pré existentes) e os direitos e obrigações relativos a alterações e expansões a serem realizadas (portanto não necessariamente existentes no ato constitutivo), em acordo com o inciso VII do art. 18, visando a continuidade do serviço público.

O objetivo é central ao instituto, pois somente com a noção do que se espera com a parceria é possível ter clareza em quais as possibilidades de aplicação do instituto da reversão no caso concreto.

A aplicação irá diferir quanto o Estado objetiva a criação de infraestrutura, alteração tecnológica, prestação de serviço experimental, realização de pesquisa de longo prazo, dentre outras inúmeras possibilidades.

4.2.1 Essencialidade à prestação

A essencialidade da prestação é critério para verificação da reversão dos elementos do conjunto essencial, quando não ocorrer expressa menção aos bens incluídos ou excluídos de tal rol, conforme já preconizava Themístocles Cavalcanti, nas hipóteses silencio contratual dos bens a serem revertidos (1970, p. 456).

A situação ocorre porque o princípio que rege o instituto é o da continuidade da prestação, não se operando transferência de bens não previstos, situação que configuraria enriquecimento às custas do particular, certamente causando disruptura quanto ao equilíbrio econômico financeiro estabelecido.

Não é possível estabelecer um padrão de bem essencial, justamente pela amplitude do instituto e a multiplicidade de áreas que abarca. O fundamental é que haja previsão setorial ou contratual que seja clara quanto ao objetivo, projetos de expansão, de universalidade e demais características da área.

4.2.2 Titularidade

Dentre a titularidade dos bens reversíveis é essencial realizar a distinção entre os (1) bens estatais, (2) bens particulares do parceiro e (3) bens particulares de terceiros.

Os bens estatais e demais recursos, quando aplicados à atividade de parceria com o particular, salvo quando consumíveis, sempre serão reversíveis (JUSTEN FILHO, MARÇAL, 2009, p. 265).

Não há motivação doutrinária ou jurídica para que qualquer elemento do conjunto essencial seja aplicado a um particular para determinada atividade e, encerrado seu uso, o mesmo não retorne ao poder concedente, dando-se preferência para utilização com a mesma finalidade, privilegiando o princípio da continuidade.

Os demais poderão ou não ser marcados pela reversibilidade, a depender da legislação aplicada e ao caso concreto.

Via de regra, os bens essenciais (conjunto essencial) serão reversíveis, o que inclui os bens do particular afetados ao uso público e os direitos aos bens de terceiros.

A lei das concessões, em seu art. 25, §3º veda a transferência de contratos entre terceiros e concessionária serem sub-rogados ao concedente, porém a lei geral de telecomunicações permite.

O relevante para o estudo é que, por princípio, não há limitação em relação à reversão dos bens, que dependerá do caso concreto e da base legal utilizada.

Vê-se a importância não somente da indicação dos bens reversíveis pré-existentes em relação à concessão (indicada via edital e contrato), mas também a dos demais que sejam adquiridos ao longo da concessão, esses últimos registrados pela própria concessionária, como disposto no art. 31, II da lei, para controle público (assim como do próprio particular) da destinação e atualização de tais bens, ou da previsão legal utilizada como base.

4.2.3 Afetação e desafetação

A fiscalização do conjunto essencial é central ao acompanhamento de sua evolução e necessidade de afetação e desafetação, assim como os objetivos esposados e registrados quanto ao fundamento da parceria, projetos de expansão, assim como as demais condições pactuadas.

É relevante, como afirma Colombarolli, Pereira e Silveira que as partes realizem de maneira bilateral, em composição, tais decisões, sempre motivadamente (2015, p. 233). A gestão particular deve ser respeitada, a fim de que seja realizado o melhor serviço possível.

A consensualidade na identificação dos bens reversíveis deve levar em conta, portanto, as peculiaridades do caso concreto e, inclusive, as repercussões financeiras que tal decisão consequentemente terá (COLOMBAROLLI; PEREIRA E SILVEIRA, 2015, p.233), em face também da relação entre os custos dos bens e o tempo do contrato, verificando sua adequada amortização, ou, em caso negativo, sua indenização pelo poder público, com o final do contrato (SUNDFELD E CÂMARA, 2016, p. 152).

A questão econômica é relevante para ambas as partes, pois o Estado deve aclarar suas intenções com o contrato. Se objetiva realizar construção de infraestrutura que possa ser viabilizada para compartilhamento ou outro uso após o serviço é imprescindível que a determinação seja constante na documentação entre as partes, evitando que o particular de outras destinações ou mesmo busque soluções que excluam elementos do conjunto essencial que poderiam ser utilizados em outros projetos pelo Estado.

A essencialidade do bem ao serviço deve ser concreta: para a doutrina, não basta que se a examine de modo especulativo ou teórico, com base em abstrações. É preciso que se considerem a realidade do serviço e seu aparato infraestrutural concreto, como resumem Colombarolli; Pereira E Silveira (2015, p.230).

4.3 Aplicação e efeitos do instituto

A utilização da reversão nas atividades de interesse público realizadas pelos particulares produz efeitos para além da continuidade do serviço público, sendo também relevantes pra a seleção ou afastamento do mecanismo.

4.3.1 Atualidade do conjunto essencial

Em acordo com Bockmann Moreira o serviço prestado não pode se tornar ultrapassado no transcorrer do prazo contratual, tanto em termos de inovação tecnológica como quanto à segurança e comodidade dos usuários, sendo um dos pontos fulcrais para atingir tal ponto a fiscalização, em especial dos últimos anos de contrato, no qual ocorre desestímulo para atualizações, pelo fim do contrato, sendo os serviços públicos marcados por quatro facetas, a da modernidade, conservação, melhoria e expansão (2010, p. 258).

Vale a lição de Marçal Justem, ao observar que deverá ser realizada análise do estado de conservação do conjunto essencial quando da entrega, a fim de verificar sua atualidade, incluso prevendo a recusa ao recebimento quando não atualizados ou quando os investimentos realizados foram incorretos ou mal feitos (2009, p. 575)

A atualidade, em acordo com Marrara, inclui não apenas a conservação da infraestrutura e equipamentos, mas também treinar, capacitar e gerir os agentes e servidores, se houverem, à disposição do serviço (2018, p. 10.14)

É fundamental que sejam previstas formas de atualização e fiscalização constante dos bens, como forma de manter o acervo do conjunto essencial atualizado e pronto para utilização, sendo prevista forma de sua troca, em especial dos bens unitários e de desatualização rápida.

Setores que trabalhem com alta tecnologia, em realidade, deveriam ter prazos de parceria diferenciados ou modificação para permitir outros tipos de manutenção da continuidade, que não dependam dos bens e que apresentem alternativa para a continuidade do serviço público.

4.3.2 Utilidade pública

A utilidade pública consiste em aproveitar os bens para geração do máximo possível de utilidades públicas (MARRARA, THIAGO , 2018, p. 13.3), dentro da lógica da função social do bem, da maximização do uso múltiplo, sem a perda dos usos afetados e sempre que se tratar de bem não consumível, com utilização sustentável.

A reversibilidade dos bens permite a maximização da produção de utilidades públicas, por criar e manter bens e direitos, que podem ser reaproveitados e reutilizados, situação ainda mais relevante na área de fomento.

Pelo exemplo apontado por Marrara (2018, p. 15.14):

> A mesma lógica aplicável a entes do terceiro setor é extensível a bens doados pelo Estado a pessoas físicas ou bens adquiridos por elas com recursos públicos em conformidade com contrato de fomento. Exemplo típico é o **dos bens adquiridos por pesquisadores (pessoas físicas) com recursos financeiros recebidos de agências estatais de apoio à pesquisa. De modo geral, caso o bem não seja consumível, mostre-se relevante para outras atividades de fomento e tenha sido adquirido com recursos públicos** e para a execução de atividade de interesse público, não será moral deixá-lo no patrimônio do indivíduo beneficiado após o término do vínculo de fomento

A possibilidade da reversão na maximização e aproveitamento de utilidades publicas é seara relevante e pouco explorada, podendo ser objetivada dentro da lógica das concessões e parcerias público privadas.

4.3.3 O direito à concorrência

Em artigo sobre a impossibilidade de teoria geral sobre os bens reversíveis Carlos Ari e Jacintho mencionam a desnecessidade de utilizar de tais bens para realizar edital para permissão de transportes da cidade de São Paulo (2016, p. 152).

> No município de São Paulo a exclusão desses bens do regime de reversão foi exigida por lei: "art. 17. […] § 4º - Não são considerados bens reversíveis para efeito desta lei: I - os veículos e frota de ônibus; II - a garagem; III - instalações e equipamentos de garagem." (Lei 13.241, de 12 de dezembro de 2001) Também não há reversão das aeronaves quando do final das outorgas do serviço de transporte público aéreo, nem reversão das antenas, equipamentos e estúdios, no serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens

No entanto, justamente tal exclusão tem sido objeto de debate na sociedade, por favorecer os concorrentes que já estão atuando como permissionários na capital paulista.

Vera Monteiro critica a exigência de garagens aos entrantes, alegando privilégio aos atuais licitantes[16].

Ilustrando o caso com outra reportagem, vejamos a crítica[17]:

> O mais grave é a obrigatoriedade do licitante ser dono de garagem. "As empresas que já atuam no sistema são as que possuem garagens e saem em grande vantagem", salientou.
>
> O secretário disse que para amenizar o obstáculo, a prefeitura declarou de utilidade pública todas as garagens. Assim, o concorrente poderá reivindicar a do lote que lhe interessa e arcar com os custos de expropriação.
>
> Porém, para o Idec, a prefeitura poderia adquirir esses terrenos e conceder aos licitantes para operarem, pois o gasto com desapropriação é alto e inviável para novas empresas que queiram concorrer. Mais uma possibilidade seria permitir que empresas, de outros setores econômicos, realizassem essa desapropriação, mantendo as garagens e explorando comercialmente os terrenos.

Tal ponto, pouco explorado na literatura é de relevo. A utilização da reversibilidade fornece maior igualdade entre os competidores para realização do serviço público, por apresentar infraestrutura básica.

---

[16] Exigência de garagem em edital para concessão de linhas de ônibus de SP causa polêmica. Disponível em < https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/exigencia-de-garagem-em-edital-para-concessao-de-linhas-de-onibus-de-sp-causa-polemica.ghtml>. Acesso em 30 de abril de 2018.

[17] Prefeitura e sociedade debatem licitação de ônibus de SP. Disponível em: https://idec.org.br/noticia/prefeitura-e-sociedade-debatem-licitacao-de-onibus-de-sp. Acesso em 30 de abril de 2018.

A situação é ainda mais relevante se observarmos as atuações que são realizadas com monopólios obrigatórios, pois permite, ao menos, que seja realizada troca de prestadores, impedindo que alguém se eternize na prestação.

Amaral aponta a igualdade como um dos princípios basilares da licitação (2002, p. 44), ao que Floriano também concorda, apontando a necessário aprazamento como forma de garantir que o particular atue de forma perene e estável (2015, p. 166)

Nesse ponto é fundamental a reversão, pois possibilita que o objeto concedido seja repassado a outro, impedindo assim a concessão de benefícios estatais a apenas um player privado. Nas palavras de Marçal Justen (2009, p. 107 e 180):

> Em termos imediatos, o Estado não pode escolher um particular qualquer para ser beneficiário da exploração de um serviço público. Mais ainda, o Estado deve formular critérios objetivos e concretos de apuração da vantagem e definição das condições de competição, para permitir o julgamento das propostas. Logo a administração não pode invocar uma competência genérica, fundada em critérios ocultos ou indefinidos, para outorgar uma permissão.
>
> [...]
>
> Numa hipótese de serviço público eu configure monopólio natural, a decisão de eliminar a exclusividade por ocasião da outorga de concessão infringirá o princípio da república, por razões econômicas insuperáveis.

Bockmann Moreira ainda faz alusão ao tema do “rent-seeking” – ação privada que visa obter ganhos não justificados com base na atuação do poder público – sendo a área de infraestrutura estatal de custo elevado e forma pela qual deve ocorrer ação estatal (2010, p. 26-27 e 261).

4.4 Regime jurídico e natureza da reversão

A reversão é mecanismo de utilização nos contratos realizados entre setor público e privado para prestação de atividade de interesse público, como forma de garantir a continuidade do serviço público, aplicando aos bens e direitos afetados regramento do domínio público.

Em que pese sua importância, há que se verificar a situação concreta para verificar sua aplicação, que se realizará em acordo com o interesse do Estado na prestação.

Não verifico ser possível considerar que a reversão é mera cláusula contratual, que se não for prevista pode ser ignorada, sendo aplicável sempre que não for prevista, nos casos que envolver bens estatais.

Quanto aos demais, deve ser verificada a legislação da área. No caso das concessões, a Lei 8.987/95 prevê o apontamento dos bens reversíveis e prevê a invalidade de contratos com terceiros finda a concessão. Porém nada impede que hajam alterações ou criação de novas leis setoriais com previsões distintas.

É de natureza obrigatória, pois vinculado ao princípio da continuidade da prestação do serviço público, porém com liberdade de alteração por via contratual fundamentada, explanando motivadamente o porquê de sua desnecessidade.

Os bens e direitos que são marcados pela reversão sofrem aplicação do regime de direito público, em maior ou menor grau, a depender de sua titularidade e uso.

Como assinala Marrara (2018, p. 15.14), os bens das delegatárias e outras pessoas da esfera particular que utilizem recursos públicos para realizar atividades de interesse público (sentido amplo) possuem em sua gestão bens de titularidade e uso: (1) bens particulares em uso desvinculado de função pública; (2) bens particulares com uso vinculado a funções públicas e (3) bens públicos cedidos para uso público.

Os bens em uso vinculado a funções públicos sofrem afetação das normas do regime público, sendo alterada a intensidade da aplicação em acordo com a titularidade, que pode ser do (1) particular em relação primária[18] com o poder público (pessoa – sentido amplo – que firma contrato), (2) terceiro (que firma contrato com o particular 1 – relação reflexa) e (3) poder público.

As regras do domínio público estatal aplicam-se aos bens vinculados ao poder público, enquanto o domínio público impróprio se aplica aos bens dos particulares, tanto das relações primárias quanto reflexas.

Tendo como base a visão Estatal, a reversão é forma de aquisição de propriedade e direitos, sejam os direitos reais de terceiros seja a recuperação da plena propriedade dos bens estatais que estavam em uso pelo concessionário.

4.5 Fiscalização e participação popular

A fiscalização e participação são dois pontos centrais na reversibilidade. Basicamente todos os casos verificados esbarram na ausência de fiscalização, muitas vezes ocorrida pela própria agência reguladora, atuando o Tribunal de Contas da União como verdadeiro fiscal do sistema de concessões.

[18] Utilizando o termo de Egon Bockmann Moreira. Vide cap. 4.3

Porém não somente, como visto em relação às ONG's, também há falta de fiscalização e acompanhamento.

A situação é especialmente curiosa, pois atualmente está em voga a visão de um direito multipolar, realizado por consensos (2010, p. 54), porém a fiscalização fica sempre aquém, especialmente quando na seara da participação.

Como critica Nohara, quando menciona a ausência de participação nas esferas decisórias pelas pessoas comuns (2014, p. 363):

> [...] o normativismo-legalista, a ausência de transparência requentada por uma cultura que pressupõe a superioridade da decisão tomada por especialistas e o formalismo são ingredientes que, se distorcidos, acabam por provocar esse "distanciamento", que provoca a desfuncionalização burocrática

Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Camara criticam a reversibilidade de bens pelo alto custo com fiscalização (2016, p. 153), porém, Antônio Amaral chegou à conclusão perspicaz sobre o tema, mencionando que a administração deverá ser necessariamente eficiente para realizar as concessões, pois se é ineficiente para prover os serviços, também o será na fiscalização, gerando tantos ou mais prejuízos para os utentes (2002, p. 38).

Marçal Justen complementa (2009, p. 448):

> A fiscalização deve ser atenta, pois a omissão ou falha propicia "enorme risco de sacrifício do interesse público", sendo realizada em diversas frentes, como a repressiva (caso de incompatibilidades), preventiva e prospectiva (com a função de obter informações e conhecimento de modo a melhorar futuras práticas).

Esta situação vale destacar a importância, pois já tivemos casos (como os das ferrovias paulistas[19]) nos quais incêndios suspeitos ocorreram antes das entregas das concessões, nos quais documentos relevantes foram descartados ou inviabilizados no todo ou em partes, alijando o poder público do conhecimento sobre a execução do serviço concedido.

O acesso às informações relativas as empresas agora é obrigatória, ao menos no âmbito das concessões com base na Lei 8.987/95, em seu artigo 29.

Nesse sentido, como aponta Amaral, a independência das agências reguladoras é ponto central para a defesa da sociedade, sendo dever que as mesmas atuem pela defesa dos usuários dos serviços das concessionárias (2002, p. 113).

---

[19] Estação da Luz já tinha sido devastada por um incêndio em 1946. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/12/1721815-estacao-da-luz-ja-tinha-sido-devastada-por-um-incendio-em-1946-veja-fotos.shtml. Acesso em 14 de maio 2016.

Acabamos dependendo, majoritariamente, do Tribunal de Contas, local no qual se exerce parcela constitucionalmente definida do controle externo, sendo órgão do poder legislativo com especialidade técnica, imparcialidade e independência, a quem só é permitida a sindicância técnica especializada (2010, p. 221).

É notada uma tendência grave à que a administração consensual siga tendência à permitir o exercício de poderes apenas por entes privados privilegiados, com acesso ao sistema e proximidade ao governo, enquanto as pessoas comuns seguem marginalizadas pelo sistema, que não as permite participar como cidadãs das concessões, das PPP's, das organizações sociais e do fomento científico, vivendo sem acompanhar de fato as decisões tomadas e alteradas.

4.5.1 A reversibilidade na Lei de Improbidade tem relação como o instituto da improbidade estudado?

Finalizando o estudo, cabe verificar uma curiosa previsão de reversibilidade que encontramos na lei de improbidade administrativa:

> Art. 18. A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

Apesar da terminologia sobre a reversão prevista neste artigo for a utilizada, seu significado é mais que tudo, ligado a um conceito comum de reversão, determinada ao reaver.

Tal situação ocorre justamente pela confusão de termos mencionada acima, a reversão possui muitos significados no direito, inúmeros que não possuem relação com o instituto da reversão.

Não julgo estar vinculado, pois a reversão decorre de contrato firmado entre as partes, situação que claramente não ocorreu, assim como sua aplicação ser ligada às atividades de interesse público realizadas via remuneração ou tarifa, o que também não é o caso.

CONCLUSÃO

Uma das questões marcantes para esta dissertação foi a possibilidade de existir uma teoria geral sobre reversão no Direito Administrativo.

Finalizando este trabalho, creio que a teoria sim seria possível.

Pois o que a inviabilizaria é a tentativa simplória de abarcar todas as possibilidades de um instituto em um conjunto de regras imutáveis, que se aplicam a todas as possibilidades, sem distinção.

Não é o que proponho.

Em um meio onde os princípios administrativos estão em cheque, onde se propõe o direito administrativo consensual e multipolar, porém onde não estão representados os demais polos, devemos ficar atentos.

O interesse público não será uno, porém para que se possibilite um direito administrativo participativo, no qual o Estado não realiza papel necessário de representação das pessoas, há que ter espaço para que as próprias possam opinar.

A reversão, conforme visto neste trabalho, é instituto clássico do direito administrativo, sendo discutido por grandes nomes da área, porém nunca realmente analisado.

A legislação é vasta em exemplos da aplicação da lei, porém se mostra excessivamente genérica, inclusive dentro de setores específicos, causando problemas também com a antiga interpretação sobre a dualidade dos bens.

Avançamos com a verificação das mudanças no direito administrativo e como isso afeta os bens reversíveis, o conceito de concessão e a reversibilidade para terceiros, vendo também exemplos de aplicação no terceiro setor e fomento.

Finalmente, chegamos ao ponto de discussão dos elementos da reversão, instituto amplo do direito administrativo, que extrapola as concessões.

A concessão, por sua vez, é ferramenta utilizada para garantir o investimento em serviços considerados essenciais para a população, em situação que o poder público não possui a liquidez necessária para atuar. No caso de se afastar a reversão, temos situação na qual efetivamente nenhum investimento foi realizado a longo prazo, restando ao poder

público apenas a sequência de contratos com o particular, sem efetiva constituição do serviço necessário.

Para que serve a reversão? - Garantir que o investimento (público ou privado) realizado seja transferido, após amortizado, para o benefício da população.

A reversão surge como instituto inserido em diversas leis e políticas, mesmo quando não previsto com tal nomenclatura, sendo compreendido como forma de manter os bens do domínio público na administração pública, ainda que geridos por terceiros por certo período de tempo.

Não somente, a reversão não deve ser restrita unicamente a bens materiais, mas também a bens imateriais, tecnologias e procedimentos, assim foi possível observar com a Lei 10.973/04, que propõe interessante novidade para o instituto, com a parceria entre os setores público e privado com o objetivo de produção de PD&I, com o fim último de garantir que o desenvolvimento do Estado como um todo.

Adiciono ainda que não somente temos no fomento ao setor tecnológico o resultado em um produto final, comercializável, mas podemos ter avanços em processos de produção, em conhecimento científico, assim como em diversas outras formas que sejam interessantes a largo prazo ou mesmo para outros setores que não necessariamente daquele do qual faz parte o parceiro privado.

O investimento realizado, portanto, deve retornar ao Estado, sendo fruído não apenas durante o contrato entre as partes, mas sim como concreto avanço tecnológico em prol da sociedade.

E tal situação representa uso do instituto da reversibilidade, ao proteger a continuidade (da política pública de fomento) e proporcionando a maior utilidade possível ao bem público disponibilizado.

A reversão utilizada claramente, com seus objetivos, expectativas, plano de expansão definidos, contribui para a solidez das relações jurídicas estabelecidas, aclarando a destinação dos frutos das parcerias, especialmente para as situações que tal não seja pré definido contratualmente ou apresente resultados inesperados.

Da mesma forma, retomamos a necessidade de tais construções tomarem como base o caso concreto e a solução setorizada, ao invés das fórmulas gerais padronizadas.

Floriano Azevedo (2015, p.160), apesar de pugnar contra uma teoria geral para a concessão, informou que entendia a necessidade de uma compreensão geral do instrumento. A lógica também se aplica no caso da reversão.

Quanto às classificações Cretella já apontava (1984, p. 54):

> Qualquer problema de classificação no entanto, é parcialmente resolvido pela eleição de critérios em torno dos quais se agrupam as espécies que reúnem denominadores comuns.
>
> A dificuldade, está no aspecto global que todo emprenho classificatório apresenta, refletindo tanto quanto possível o maior número das espécies sistematizadas, visto que a natureza é rebelde e refrataria ao trabalho de organização que vise aprisioná-la em esquemas simétricos.

Por isto, nosso objetivo não era o de realizar regra geral imutável e aplicável de maneira única, mas sim um convite à reflexão sobre o instituto e seu alcance.

O instituto possui problemas, porém não é algo insolúvel, sendo questão, mais do que tudo, de buscar maior participação e transparência, possibilitando a fiscalização.

Outra informação importante é a reflexão realizada por Dinorá Grotti (2007, p. 231), que lembrou não nutrir ilusões quanto às parcerias público privadas, pois estas não se legitimam pelas própria existência, muito menos sendo uma solução ara todos os problemas nacionais.

Acredito que esta seja posição fundamental para compreender que devemos deixar de aguardar por “soluções gerais” e verificar as propostas para solucionar as situações que temos em nossas frentes.

.

BIBLIOGRAFIA

A força gravitacional da banda larga. **Revista Direito, Estado e Telecomunicacoes**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 1-42, 2011.

A REFORMA DO SETOR ELÉTRICO NO BRASIL, ARGENTINA E MÉXICO: CONTRASTES E PERSPECTIVAS EM DEBATE. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 97-121, junho 2009.

ABRAHÃO, SÉRGIO LUÍS. **Espaço público:** do urbano ao político. São Paulo: Annablume, 2008.

AGUILLAR, FERNANDO HERREN. **Metodologia da ciência do direito**. São Paulo: Max Limonad, 1996.

ALMEIDA, ESTEVAM DE. Concessão para exploração de estrada de ferro. Natureza e extensão do direito da estrada concessionária à zona privilegiada. **Revista da Faculade de Direito**, São Paulo, v. 29, p. 405-407, 1933.

ALMEIDA, FERNANDO DIAS MENEZES DE. As Parcerias público privadas e sua aplicação pelo Estado de São Paulo. In: SUNDFELD, C. A. **Parcerias público privadas**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 524-543.

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, 1949. ISSN 2238-5177.

ÁLVARES, WALTER T. **Instituições de direito da eletricidade**. Belo Horizonte: Bernardo Alvares, v. I, 1962.

AMARAL, ANTÔNIO CARLOS CINTRA DO. **Concessão de serviço público**. São Paulo: Malheiros, 2002.

AMARAL, ANTÔNIO CARLOS CINTRA DO. **Concessão de serviços públicos novas tendências**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

ANATEL: BENS DE TERCEIROS DEIXAM DE SER ENQUADRADOS COMO REVERSÍVEIS. **Telesíntese**, 2006. Disponivel em: <http://www.telesintese.com.br/anatelbensdeterceirosdeixamdeserenquadradoscomoreversiveis/>. Acesso em: 21 maio 2017.

ANDRADE, ÉRICO ; DIAS, MARIA TEREZA FONSECA (COORD.). **Tensões entre o público e o privado**. Anais do II Encontro Luso-brasileiro de Direito. Belo Horizonte: Fórum. 2015. p. 188.

ANDRADE, MARIA ELISABETH MOREIRA CARVALHO. **Contabilização dos contratos de concessões**. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto. Ribeirão Preto : Universidade de São Paulo. 2010. p. 175.

ANTONIETTO, ANDRÉ GOMES ; SEVERI, FABIANA CRISTINA. Participação social, estado democrático e constituição: uma análise do perfil dos conselhos municipais de Riberão Preto - SP. **Revista de estudos empíricos em direito**, São Paulo, v. 2, n. 2, 2015. ISSN 2319-0817.

AQUINO, MIRIAM. ANATEL NÃO SABE QUAL BEM ESTRATÉGICO DA CONCESSIONÁRIA ESTÁ COM TERCEIROS. **Telesíntese**, 2006. Disponivel em: <http://www.telesintese.com.br/anatelnaosabequalbemestrategicodaconcessionariaestacomterceiros/>. Acesso em: 21 maio 2017.

ARAGÃO, ALEXANDRE SANTOS DE. **Direito dos serviços públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

ARAGÃO, ALEXANDRE SANTOS DE. Delegações de serviço público. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, v. 16, novembro-dezembro 2009. ISSN 1981-1861.

ARAÚJO, EDMIR NETTO. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2014.

ARAÚJO, EDMIR NETTO DE. A NOVA LEI FEDERAL DE CONCESSÕES E PERMISSÕES DE SERVIÇOS. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 90, p. 267-292, 1995.

ASSUNÇÃO, THAÍS NERY; TAKAMATSU, RENATA TUROLA; BRESSAN, VALÉRIA GAMA FULLY. OS IMPACTOS DA MEDIDA PROVISÓRIA 579 NOS RETORNOS DAS AÇÕES DE COMPANHIAS DE ENERGIA ELÉTRICA. **Gestão, finanças e contabilidade**, Salvador, v. 5, n. 2, p. 38-53, jan/abr 2015. ISSN 2238-5320.

AUGÉ, MARC. **Não lugares:** introdução a uma antropologia da supermodernidade. 9. ed. Campinas: Papirus, 2015.

ÁVILA, HUMBERTO. **Teoria dos princípios:** da definição e aplicação dos princípios jurídicos. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

AVRITZER, LEONARDO. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua nova**, v. 49, p. 25-46, 2000.

AZEVEDO, ÁLVARO VILLAÇA; NICOLAU, GUSTAVO RENE. Código civil comentado: das pessoas e dos bens: artigos 1º ao 103. In: AZEVEDO, Á. V. **Código civil comentado**. São Paulo: Atlas, v. I, 2007.

AZEVEDO, GUSTAVO FILADELFO. Concessão de serviço público - Reversão - Natureza do direito da concessionária sôbre a coisa reversível. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 433-479, 1955. ISSN 2238-5177.

BACELLAR FILHO, ROMEU FELIPE; BLANCHET, LUIZ ALBERTO; (COORD.) TRYBUS, DAIANA; AGUIRRE DE CASTRO, RODRIGO PIRONTI; RIBAS, PAULO HENRIQUE (ORG.). **Serviços públicos estudos dirigidos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BANDEIRA DE MELLO, CELSO ANTÔNIO. Reversao dos bens na concessão. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 7, p. 7-15, 1994.

BANDEIRA DE MELLO, CELSO ANTÔNIO. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, OSWALDO ARANHA. ASPECTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DA CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. I, n. 26, p. 01-18, Outubro-dezembro 1951. ISSN 2238-5177.

BANDEIRA DE MELLO, OSWALDO ARANHA. NATUREZA JURíDICA DA CONCESSÃO. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. II, n. 3, p. 859-899, 1951.

BANDEIRA DE MELLO, OSWALDO ARANHA. Aspecto jurídico-administrativo da concessão de serviço público. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. II, n. 34, p. 34-48, Outubro-dezembro 1953. ISSN 2238-5177.

BANDEIRA DE MELLO, OSWALDO ARANHA. Contrato de direito público ou administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 88, p. 15-33, 1967. ISSN 2238-5177.

BANDEIRA DE MELLO, OSWALDO ARANHA. **Princípios gerais de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BARACHO, JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA. **Teoria geral da cidadania:** a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais. São Paulo: Saraiva, 1995.

BARBOSA, MARIA NAZARÉ LINS. A experiência dos termos de parceria entre o poder público e as Organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs). In: SUNDFELD, C. A. **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 487-523.

BARDIN, LAURENCE. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BARROS JÚNIOR, CARLOS S. DE. A concessão de serviço público. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 68, n. 1, p. 249-266, 1973.

BARROSO, LUÍS ROBERTO. **Curso de direito constitucional contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009.

BECKER, HOWARD S. A Epistemologia da Pesquisa Qualitativa. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 184-198, jul. 2014.

BENJAMIN, WALTER. O Narrador: considerações sobre a obra de Nikolai Leskov. In: _____ **Magia e Técnica, arte e política:** ensaios sobre a literatura e história da cultura. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BERCOVICI, GILBERTO. A constituição de 1988 e a função social da propriedade. **Revista de Direito Privado**, São Paulo, v. 7, julho-setembro 2001. ISSN 1517-6290.

BERCOVICI, GILBERTO. **Constituição econômica e desenvolvimento:** uma leitura a partir da constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BIDASECA, KARINA. Perturbando el texto colonial. In: _____ **Los Estudios (Pos)coloniales en América Latina**. Buenos Aires: Ed. Sb.

BINENBOJM, GUSTAVO. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade no direito brasileiro. In: ARAGÃO, A. S. D.; MARQUES NETO, F. D. A. **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 169-216.

BITTAR, EDUARDO C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica:** teoria e prática da monografi para os cursos de direito. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BLANCHET, LUIZ ALBERTO. **Concessão de serviços públicos**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 1999.

BONAVIDES, PAULO. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BONFIM, ISABELA. Senadores pedem a Carmén Lúcia para travar sanção da Lei das Telecomunicações. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, Dezembro 2016. Disponivel em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,senadores-pedem-a-carmen-lucia-para-travar-sancao-de-lei-das-telecomunicacoes,10000096151>. Acesso em: 22 Dezembro 2016.

BORJA, JORDI. Ciudadanía y espacio público. In: JIMÉNEZ, D. **Laberintos urbanos en América Latina**. Quito: ABYA-YALA, 1998. Cap. 1, p. 9-34. Disponivel em: <http://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/11054/laberintos%20urbanos.pdf?sequence=1&sa=U&ei=u2JtU7LFINfesAS8-oHICQ&ved=0CEsQFjAI&usg=AFQjCNEOJdf2icOVW5G09-TzLscL5jjsMQ#page=9>. Acesso em: 1 julho 2014.

BRASIL. **Collecção das leis do Imperio do Brasil de 1835**. Rio de Janeiro: Typographia nacional, v. I, 1864. Acesso em: 10 junho 2018.

BRESSER-PEREIRA, LUIZ CARLOS. A REFORMA DO ESTADO DOS ANOS 90: LÓGICA E MECANISMOS DE CONTROLE. **Lua nova**, São Paulo, v. 98, n. 45, p. 49-95, 1998. ISSN 0102-6445.

BRESSER-PEREIRA, LUIZ CARLOS. **O CONCEITO HISTÓRICO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**. Curso de desenvolvimento econômico. São Paulo: FGV. 2006.

BRINGEL, BRENO. Ativismo Transnacional, O Estudo dos Movimento Sociais e as Novas Geografias Pós- Coloniais. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPE**, v. 16, n. 2, p. 185-215.

BUCCI, MARIA PAULA DALLARI. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 133, jan./mar. 1997.

BUCCI, MARIA PAULA DALLARI. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, MARIA PAULA DALLARI. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUZAID, ALFREDO. Bens públicos de uso comum - conceito. In: DI PIETRO, M. S. Z.; SUNDFELD, C. A. **Ato administrativo, bens públicos e intervenção administrativa na propriedade (Coleção doutrinas essenciais:** direito administrativo). São Paulo: Revista dos Tribunais, v. II, 2012. Cap. 1.

CALDAS, GERALDO PEREIRA. **Concessões de serviços públicos de energia elétrica:** em face da constituiçào federal de 1988 e o interesse público. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2007.

CAMPOS, FRANCISCO. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943.

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, n. 21, p. 326-346, 1950. ISSN 2238-5177.

CAMPOS, LUIZA FERREIRA; JUST, GUSTAVO. Transformaçõesdo discurso administrativista: a assimilação das formas argumentativas "pós positivistas" e as tentativas de redefinição de institutos chave do direito administrativo. In: MARRARA, T. **Direito administrativo:** transformações e tendências. São Paulo: Almedina, 2014. p. 89-122.

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 - Unicuritiba**, Curitiba, v. 1, n. 42, p. 382-398, 2016. ISSN 2316-753X.

CARDOSO, ADRIANA BORTOLON CARVALHO; AQUINO, ANDRÉ CARLOS BUSANELLI DE; ANUATTI NETO, FRANCISCO ; CARDOSO, RICARDO LOPES. Dinâmica dos ajustes contratuais em concessão de rodovias no estado de São Paulo. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, set/out 2012.

CARVALHO FILHO , JOSÉ DOS SANTOS. **Manual de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO, AFRÂNIO DE. Propriedade dos bens da concessão. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, n. 163-164, 1956.

CARVALHO, AFRÂNIO DE. **Energia elétrica e bens da concessão**. São Paulo: Malheiros, 2017.

CAVALCANTI, THEMÍSTOCLES BRANDÃO. **Tratado de direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, v. II, 1956.

CAVALCANTI, THEMÍSTOCLES BRANDÃO. **Tratado de direito administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, v. III, 1964.

CAVALCANTI, THEMÍSTOCLES BRANDÃO. **Tratado de direito administrativo**. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, v. II, 1964.

CAVALCANTI, THEMISTOCLES BRANDÃO. Concessão de serviço público - Reversão de bens. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 102, p. 453-462, 1970. ISSN 2238-5177.

CELLARD, ANDRÉ. A análise documental. In: POUPART, J., et al. **A pesquisa qualitativa:** enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

CINTRA, ANTONIO CARLOS DE ARAUJO. Apontamentos sobre a reversao de bens na concessao de servico publico. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 95, n. 345, p. 8-15, janeiro-março 1999.

COLOMBAROLLI, BRUNA R.; PEREIRA, FLÁVIO HENRIQUE UNES; SILVEIRA, MARILDA DE PAULA. A identificação dos bens reversíveis: do ato ao processo administrativo. In: DIAS, M. T. F. B. M. E. B.; COSTA, M. B. L. C. D.; CORDEIRO, C. B. **Estado e propriedade:** estudos em homenagem à Professora Maria Coeli Simões Pires. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

CONCESSÃO de serviço público e arredamento. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 3, p. 253-264, 1946. ISSN 2238-5177.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. O direito à cidade é um direito coletivo. **Conselho Federal de Serviço Social**, 2009. Disponivel em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/direitoacidade.pdf>. Acesso em: 30 junho 2014.

COSTA, HIRDAN KATARINA DE MEDEIROS. **A regulação do livre acesso na distribuição de gás natural canalizado:** o caso de são paulo. Dissertação (Mestrado - Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia). São Paulo: Universidade de São Paulo. 2006. p. 220.

COSTA, SÉRGIO. Contextos da construção do espaço público no Brasil. **Novos Estudos**, São Paulo, v. XLVII, março 1997. Disponivel em: <http://novosestudos.org.br/v1/files/uploads/contents/81/20080626_contextos_da_construcao.pdf>. Acesso em: 2 julho 2014.

COURTIS, CHRISTIAN. Enseñanza jurídica y dogmática en el campo jurídico latinoamericano: apuntes acerca de un debate necessário. In: (COORD.), M. G. V. &. C. A. R. **Derecho y sociedad en America Latina:** Un debate sobre los estudios jurídico críticos (Colección En Clave de Sur). 1. ed. Bogotá: ILSA, 2003. Cap. 3.

COURTIS, CHRISTIAN; BOVINO, ALBERTO. Por una dogmatica conscientemente política. In: COURTIS, C. **Desde otra mirada:** textos de teoria crítica del derecho. Buenos Aires: Eudeba, 2001.

COUTINHO, DIOGO ROSENTHAL. Parcerias público-privadas: relatos de algumas experiências internacionais. In: SUNDFELD, C. A. **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 45-79.

COUTINHO, DIOGO ROSENTHAL. **Direito, Desigualdade e Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

COUTINHO, DIOGO ROSENTHAL. O direito nas políticas públicas. In: SUNDFELD, C. A.; JURKSAITIS, G. J. **Contratos públicos e direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015. Cap. 16, p. 447-.

CRETELLA JÚNIOR, JOSÉ. **Tratado do domínio público**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

CRETELLA JÚNIOR, JOSÉ. **Tratado de direito administrativo:** teoria do contrato administrativo. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, v. III, 2003.

DALLARI, ADILSON ABREU; DANIELA CAMPOS LIBÓRIO DI SARNO (COORDS.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

DALLARI, ADILSON ABREU; FERRAZ, SÉRGIO. (COORDS.). **Estatuto da cidade:** comentários à lei federal 10.257/2001. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

DALLARI, ADILSON ABREU; NASCIMENTO, CARLOS VALDER DO; MARTINS, IVES GANDRA DA SILVA. **Tratado de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, v. II, 2013.

DAVID, SOLANGE MENDES GERALDO RAGAZI. **Geração de energia elétrica no Brasil**. Dissertação (Mestrado) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo - Departamento de engenharia de energia e automação elétricas. São Paulo: Universidade de São Paulo. 2013. p. 160.

DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA. **Uso privativo de bem público por particular**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA. **Parcerias na administração pública concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA. **Direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Forense, 2016.

DIAS, LIA RIBEIRO. A DISPUTA (POLÍTICA) EM TORNO DO VALOR DOS BENS REVERSÍVEIS: R$ 20 BI OU R$ 100 BI? **Telesíntese**, 2017. Disponivel em: <http://www.telesintese.com.br/disputapoliticaemtornodovalordosbensreversiveisr20biour100bi/>. Acesso em: 21 maio 2017.

DIAS, MARIA TEREZA FONSECA, BARBOSA, MARIA ELISA BRAZ; COSTA, MILA BATISTA L. C. DA; CORDEIRO, CAIO BARROS. **Estado e propriedade:** estudos em homenagem à Professora Maria Coeli Simões Pires. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

DIREITO, Estado e Telecomunicações dos primórdios ao novo modelo regulatório. **Revista Direito, Estado e Telecomunicações**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 1-76, 2009.

DIREITO, Estado e Telecomunicações: o ano em que o espectro novamente encolheu. **Revista Direito, Estado e Telecomunicações**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 1-44, 2010.

DUARTE, DENIANNE DE ARAÚJO; SILVA, LÍVIA DENISE RÊGO. Backhaul ameaçao, consumidor atento. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 219-232, 2009.

DUPAS, GILBERTO. Tensões contemporâneas entre público e privado. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, v. XXXV, n. 124, p. 33-42, abril 2005. ISSN 0100-1574. Disponivel em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n124/a0335124.pdf>. Acesso em: 3 julho 2014.

DURÃO, JORGE EDUARDO S. CPI das ONGs: iniciativa com defeito de nascença. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, Dezembro 2007. Acesso em: 17 maio 2016.

ECO, UMBERTO. **Como se faz uma tese**. 24. ed. São Paulo: Perspectiva, 2012.

EPSTEIN, LEE; KING, GARY. **Pesquisa empírica em direito:** as regras de inferência. São Paulo: Direito GV, 2013.

FALCÃO, DJACI. Concessão de serviço público - Reversão - Contrato. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 139, p. 128-134, 1980. ISSN 2238-5177.

FARACO, ALEXANDRE DITZEL. **Democracia e regulação dass redes eletrônicas de comunicação - rádio, televisão e internet**. Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 311. 2007.

FARRANHA, A. C.; FREZZA, C. D. S.; BARBOSA, F. D. O. NOVA LEI DOS PORTOS: DESAFIOS JURÍDICOS E PERSPECTIVAS DE INVESTIMENTOS. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 089-116, jan/jun 2015.

FERRARI, REGINA MARIA MACEDO NERY. **Direito Municipal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FERRAZ JUNIOR, TERCIO SAMPAIO. **Introdução ao estudo do direito:** técnica, decisão, dominação. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FEYERABEND, PAUL. **Contra o método**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2011.

FILHO, J. DE OLIVEIRA. Bens públicos de uso comum. In: DI PIETRO, M. S. Z.; SUNDFELD, C. A. **Ato administrativo, bens públicos e intervenção administrativa na propriedade (Coleção doutrinas essenciais:** direito administrativo). São Paulo: Revista dos Tribunais, v. II, 2012. Cap. 1.

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, 1946. ISSN 2238-5177.

FRASER, NANCY. **Iustitia Interrupta:** Reflexiones criicas desde la posición “postsocialista”. Santafé de Bogotá: Siglo del hombre editores, 1997.

FREITAS, JUAREZ. Direito fundamental à boa administração pública e o reexame dos institutos da autorização de seviço público, da convalidação e do "poder de polícia administrativa". In: ARAGÃO, A. S. D.; MARQUES NETO, F. D. A. **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 305-323.

FREITAS, L. C. D.; FAUTH, L. F.; FREITAS, I. V. B. D. EFEITOS DA POLÍTICA DE REVERSIBILIDADE SOBRE O DESEMPENHO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL. **Revista Radar**, v. 47-61, fev. 2016.

FREITAS, RAFAEL VÉRAS DE; RIBEIRO, LEONARDO COELHO. O prazo como elemento da economia contratual das concessões: as espécies de "prorrogação". In: MOREIRA, E. B. **Contratos administrativos equilíbrio econômico financeiro e a taxa interna de retorno:** a lógica das concessões e parcerias público privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 283-300.

FRIAS , LIGIA ; SILVA, TAMIRES CRISTINA DA. A influência neoliberal sobre o poder legislativo: o caso das parcerias público-privadas. **REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO**, Ribeirão Preto , v. 3, n. 2, p. 413-428, 2016.

FRONTEIRAS institucionais regulatórias. **Revista Direito, Estado e Telecomunicações**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 1-28, 2013.

FURTADO, CELSO. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FUX, LUIS; MODESTO, PAULO; MARTINS, HUMBERTO FALCÃO. **Organizações sociais após a decisão do STF na ADI nº 1.923/2015**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GALA, PAULO; PARRONCHI , PIETRO. WEG: um exemplo de construção de complexidade no Brasil. **Paulo Gala**, 2018. Disponivel em:

<http://www.paulogala.com.br/weg-um-exemplo-de-construcao-de-complexidade-no-brasil/>. Acesso em: 15 Março 2018.

GENOSO, GIANFRANCESCO. **Princípio da continuidade do serviço público**. Dissertação (Mestrado) - Apresentada à Faculdade de Direito de São Paulo. São Paulo: Univerisade de São Paulo. 2011. p. 146.

GIL, ANTONIO CARLOS. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, ORLANDO. **Direitos reais**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GRAÇA, MIGUEL SILVA. Espaços públicos e uso colectivo de espaços privados. **Programa**, v. XX, 2005. Disponivel em: <http://ecultura.sapo.pt/Anexos/%C2%ABEspa%C3%A7osPublicos%26Privados%C2%BB%20.pdf>. Acesso em: 5 julho 2014.

GRAU, EROS ROBERTO. **O direito posto e o direito pressuposto**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GRAU, EROS ROBERTO. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

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, setembro-dezembro 2012.

GROTTI, DINORÁ ADELAIDE MUSETTI. Teoria dos serviços públicos e sua transformação. In: SUNDFELD, C. A. **Direito Administrativo Econômico**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 39-71.

GROTTI, DINORÁ ADELAIDE MUSETTI. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.

GROTTI, DINORÁ ADELAIDE MUSETTI. A experiência brasileira nas concessões de serviço público. In: SUNDFELD, C. A. **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 182-231.

GUEDES, VINÍCIUS MANCINI. **Planejamento urbano e princípio da igualdade**. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 177. 2012. (Tese de doutorado).

GUERRA, SÉRGIO. Agencificação no Brasil: causas e efeitos no modelo regulatório. In: MARRARA, T. **Direito administrativo:** transformações e tendências. São Paulo: Almedina, 2014. p. 261-284.

GUERRA, SÉRGIO. Bens Reversíveis nas Concessões. **Direito do Estado**, 2016. Disponivel em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/sergioguerra/>. Acesso em: 21 maio 2017.

GUIMARÃES, BERNARDO STROBEL. Direito privado na administração pública brasileira atual: algumas perspectivas. In: MARRARA, T. **Direito administrativo:** transformações e tendências. São Paulo: Almedina, 2014. p. 207-226.

GUIMARÃES, BERNARDO STROBEL. O prazo nas concessões e as normas que estipulam vigência máimo do vínculo: algumas inquietações. In: MOREIRA, E. B. **Contratos administrativos equilíbrio econômico financeiro e a taxa interna de retorno:** a lógica das concessões e parcerias público privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 47-60.

HACHEM, DANIEL WUNDER. Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais e sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária (Tese doutorado). **Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, 24 fevereiro 2014. 614 fl.

HARVEY, DAVID. O direito à cidade. **Revista Piauí**, São Paulo, n. 82, Julho 2013. Disponivel em: <http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-82/tribuna-livre-da-luta-de-classes/o-direito-a-cidade>. Acesso em: 25 junho 2014.

HIRONAKA, GISELDA MARIA FERNANDES NOVAES (COORD.). **O ensino jurídico e a produção de teses e dissertações**. 1. ed. São Paulo: Edgard Blucher, 2008.

JUNIOR, ALBERTO GOSSON JORGE. **Clausulas gerais no novo código civil**. São Paulo: Saraiva, 2004.

JURKSAITIS, GUILHERME JARDIM. Uma proposta para Melhorar os Aditamentos a contratos públicos. In: SUNDFELD, C. A.; JURKSAITIS, G. J. **Contratos públicos e direito administrativo**. São Paulo : Malheiros, 2015. Cap. 12, p. 277-294.

JUSTEN FILHO, MARÇAL. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2009.

JUSTEN FILHO, MARÇAL. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

JUSTEN FILHO, MARÇAL. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

JUSTEN FILHO, MARÇAL. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

JUSTEN FILHO, MARÇAL. Direito administrativo do espetáculo. In: ARAGÃO, A. S. D.; MARQUES NETO, F. D. A. **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 57-79.

KLEIN, ALINE LÍCIA; MARQUES NETO , FLORIANO DE AZEVEDO; DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA (COORD). **Tratado de direito administrativo:** Funções Administrativas do Estado. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. IV, 2014.

KOMPARATO, FÁBIO KONDER. Estado, empresa e função social. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 732, n. 85, outubro 1996. ISSN 0034-9275.

KONDER, LEANDRO. **O que é dialética**. 28. ed. São Paulo: Brasiliense, 2011.

LEFEBVRE, HENRI. **O Direito à Cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro Editora, 2015.

LENZA, PEDRO. **Direito Constitucional esquematizado**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LEVANTANDO o véu do regime de direito público. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 1-24, maio 2017.

LIMA SOBRINHO, BARBOSA. A reversão das concessões de serviços públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 1953.

LIMA, OLIVEIRA. Concessão de estrada de ferro - Registro - Reversão - Exploração de manganês no Amapá. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 39, p. 265-278, 1955. ISSN 2238-5177.

LIMA, RUI CIRNE. **Princípios de direito administrativo brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

LÔBO, PAULO LUIZ NETTO. Constitucionalização do direito civil. **Revista de Informação legislativa**, Brasília, v. XXXVI, n. 141, p. 99-109, janeiro 1999. Disponivel em: <http://olibat.com.br/documentos/Constitucionalizacao%20Paulo%20Lobo.pdf>. Acesso em: 3 julho 2014.

LÓPEZ, NELLY; SANDOVAL , IRMA. **Métodos y técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa**. Universidad de Guadalajara. Guadalajara, p. 23. 2006.

LOSSO, MARCELO RIBEIRO. Regime jurídico dos bens da empresa privada no exercício de função pública [recurso eletrônico] : investimentos do particular e bens reversíveis. **Revista digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, n. 6, p. 22-41, outubro-dezembro 2013.

LOTUFO, RENAN. **Código civil comentado:** parte geral (arts 1º a 232). São Paulo: Saraiva, v. I, 2003.

MACERA, PAULO. Serviço público no século XXI: conceito e finalidades. **REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO**, RIBEIRÃO PRETO, v. 3, n. 2, p. 331-342, 2016.

MADEIRA, CARLOS. Concessão de serviço público - Reversão - Desvinculação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 145, n. 2238-5177, 1981.

MAROLLA, EUGENIA CRISTINA CLETO. **Concessões de serviço públicoa equação econômico-financeira dos contratos**. São Paulo : Verbatim, 2011.

MARQUES NETO, FLORIANO DE AZEVEDO. Bens reversíveis nas concessões do setor de telecomunicações. **Revista de direito público da economia**, v. 2, n. 8, p. 99-121, outubro-dezembro 2004.

MARQUES NETO, FLORIANO DE AZEVEDO. O uso de bens públicos estaduais por concessionárias de energia elétrica. **Migalhas**, Ribeirão Preto, 2004.

MARQUES NETO, FLORIANO DE AZEVEDO. Concessões de serviço públicos. **BOLETIM DE DIREITO ADMINISTRATIVO** , São Paulo, Junho 2006. 645-654.

MARQUES NETO, FLORIANO DE AZEVEDO. **Bens Públicos:** funçao social e exploração econômica dos bens públicos. O regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARQUES NETO, FLORIANO DE AZEVEDO. In: DALLARI, A. A.; NASCIMENTO, C. V. D.; MARTINS, I. G. D. S. **Tratado de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva , v. II, 2013. p. 402.

MARQUES NETO, FLORIANO DE AZEVEDO. **Concessões**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MARQUES NETO, FLORIANO DE AZEVEDO; COSCIONE, MILENE. A reversibilidade dos bens no setor de telecomunicações de acordo com os precedentes da Anatel. **Revista de direito administrativo contemporâneo**, v. 2, n. 10, p. 41-60, julho 2014.

MARRARA, THIAGO ; NOHARA, IRENE PATRÍCIA. **Processo administrativo:** lei nº 9.784/99 comentada. São Paulo: Atlas, 2009.

MARRARA, THIAGO. **Bens públicos:** domínio urbano: infra-estruturas. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MARRARA, THIAGO. Acessibilidade da infraestrutura urbana - Conceito e análise evolutiva da legislação brasileira a partir da década de 1990. **Revista de direito público da economia: RDPE**, Belo Horizonte, v. 39, n. 10, julho-setembro 2012. ISSN 1678-7102.

MARRARA, THIAGO. **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

MARRARA, THIAGO. Direito administrativo brasileiro: transformações e tendências. In: MARRARA, T. **Direito administrativo:** transformações e tendências. São Paulo: Almedina, 2014. p. 17-46.

MARRARA, THIAGO. Controle interno da Administração pública: suas facetas e seus inimigos. In: MARRARA, T.; AGUDO GONZÁLEZ, J. **Controles da administração e judicialização de políticas públicas**. São Paulo: Almedina, 2016. p. 45-66.

MARRARA, THIAGO. **Manual de direito administrativo:** funções administrativas e bens estatais. São Paulo: Kindle Direct Publishing (KDP), v. II, 2018.

MARRARA, THIAGO; AGUDO GONZÁLEZ, JORGE. **Controles da administração e judicialização de políticas públicas**. São Paulo: Almedina, 2016.

MARRARA, THIAGO; FERRAZ, LUCIANO; DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA (ORG.). **Tratado de direito administrativo:** Direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. III, 2014.

MARRARA, THIAGO; SOUZA, ANDRÉ. Equilibrio econômico financeiro e redução tarifária. In: MOREIRA, E. B. **Contratos administrativos equilíbrio econômico financeiro e a taxa interna de retorno:** a lógica das concessões e parcerias público privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 301-317.

MARTELLO, ALEXANDRE. Rombo nas contas públicas soma R$ 155,7 bilhões em 2016, o maior da história. **G1**, 2017. Disponivel em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/rombo-nas-contas-publicas-soma-r-1557-bilhoes-em-2016-maior-da-historia.ghtml>. Acesso em: 15 abril 2017.

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, 1947. ISSN 2238-5177.

MARX, KARL; ENGELS, FRIEDRICH. Feuerbach: Oposición entre las concepciones materialista e idealista. In: MARX, K.; ENGELS, F. **Escritos sobre Materialismo Histórico**. Madrid: Alianza editorial, 2012.

MATTOS, PAULO TODESCAN LESSA. O sistema jurídico-institucional de investimentos público-privados em inovação no Brasil. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. 7, n. 28, out/dez 2009.

MEDAUAR, ODETE (COORD). **Concessão de serviço público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

MEDAUAR, ODETE. **Direito Administrativo Moderno**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEDEIROS, JOSÉ SABOIA VIRIATO. Concessão de serviço público - Natureza jurídica dos bens concessionário - Reversão. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 33, p. 489-497, 1953. ISSN 2238-5177.

MEDEIROS, JOSÉ SABOIA VIRIATO. Concessão de serviço público - Reversão de bens imóveis. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 503-522, 1955.

MEIRELLES, HELY LOPES. Concessão de serviço público - Reversão - Propriedade de bens. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 102, p. 462-473, 1970. ISSN 2238-5177.

MEIRELLES, HELY LOPES. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, MARINA FIGUEIRA DE. PRIVATIZAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO NO BRASIL: QUATRO EXPERIÊNCIAS E MUITAS LIÇÕES. **Revista de Economia Aplicada**, v. 9, n. 3, p. 495-517, jul/set 2005.

MELO, JUSSARA COSTA. Proposta do Serviço de Comunicações Digitais - SCD. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 227-272, 2013.

MIAN, INGRID GARBUIO. O modelo regulatório das agências e suas promessas: um estudo a partir das resoluções da ANATEL. **REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO**, RIBEIRÃO PRETO, v. 2, n. 2, p. 593-636, 2015.

MINAYO, MARICA CECÍLIA DE SOUZA (ORG.). **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis: Editora vozes, 2002.

MODESTO, PAULO. Reforma do Estado, formas e prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceiros de "serviço público", "serviços de relevância pública" e "serviços de exploração econômica" para as Parcerias público-privada. In: SUNDFELD, C. A. **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 433-486.

MONTEIRO, VERA. **Concessão**. São Paulo: Melheiros, 2010.

MORAIS, 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, 1955. ISSN 2238-5177.

MOREIRA NETO, DIOGO DE FIGUEIREDO. O futuro das clausulas exorbitantes nos contratos administrativos. In: ARAGÃO, A. S. D.; MARQUES NETO, F. D. A. **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 545-563.

MOREIRA, EGON BOCKMANN. A experiência das licitações para o Brasil de infra-estrutura e a nova lei de Parcerias público-privadas. In: SUNDFELD, C. A. **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 114-140.

MOREIRA, EGON BOCKMANN. **Direito das concessões de serviço público inteligência da Lei 8.987/1995 (parte geral)**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOTTA, PAULO ROBERTO FERREIRA. As Estruturas do Serviço Público. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, v. 4, n. 17, p. 59-85, 2004. ISSN 1516-3210.

MUKAI, TOSHIO. **Temas atuais de direito urbanístico e ambiental**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

NAKAMURA, ANDRÉ LUIZ DOS SANTOS. Bens reversíveis : conceito e formas de aquisição. **Revista dos tribunais**, São Paulo, v. 106, n. 977, p. 57-71, março 2017.

NASCIMENTO, JUAREZ QUADROS DO. A política pública para telecomunicações a ser feita. **Revista do Direito, Estado e Telecomunicações**, Brasília , v. 8, n. 1, p. 13-18, maio 2016.

NETTO, JOÃO PAULO. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1. ed. São Paulo: Expressão popular, 2011.

NÉVOA universal. **Revista Direito, Estado e Telecomunicações**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 1-30, 2012.

NOHARA, IRENE PATRÍCIA. Burocracia reflexiva. In: MARRARA, T. **Direito administrativo:** transformações e tendências. São Paulo: Almedina, 2014.

NOHARA, IRENE PATRÍCIA. Controle social da administração pública: mecanismos jurídicos de estímulo à dimensão sociopolítica da governança pública. In: MARRARA, T.; AGUDO GONZÁLEZ, J. **Controles da administração e judicialização de políticas públicas**. São Paulo: Almedina, 2016. p. 93-114.

NONATO, OROSIMBO. Concessão de serviço público - Reversão de bens. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 40, p. 313-324, 1955. ISSN 2238-5177.

NOSSA língua: Reduções. **Academia Brasileira de Letras**. Disponivel em: <http://www.academia.org.br/nossa-lingua/reducoes?sid=22>. Acesso em: 01 agosto 2015.

NUNES, ANTONIO DE PÁDUA. **Código de águas decreto no. 24,643, de 10.7.1934:** anotações em face da doutrina, da jurisprudência e das leis posteriores. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1962.

NUNES, 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, 1955. ISSN 2238-5177.

NUSSBAUM, MARTHA CRAVEN. **Political emotions:** why love matters for justice. Londres: Belknap Press of Harvard University Press, 2013.

OLIVEIRA, CRISTIANE FERNANDES DE. **Água e saneamento básico:** a atuação do grupo suez em limeira e manaus. Tese de Doutorado (Programa de Pós Graduação em Geografia). São Paulo: Universidade de São Paulo. 2007. p. 246.

OLIVEIRA, EDUARDO ANDRADE RIBEIRO DE; TEIXEIRA, SÁLVIO DE FIGUEIREDO (ORG.). **Comentários ao novo Código Civil:** dos bens, dos fatos jurídicos, do negócio jurídico, disposições gerais, da representação, da condição, do termo e do encargo, volume II: (arts. 79 a 137). Rio de Janeiro: Forense, v. II, 2008.

OLIVEIRA, JOSÉ CARLOS DE ; RAVAGNANI, CHRISTOPHER ABREU. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO: ESTUDO DE CASO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA ARSESP. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 69, p. 221-238, julho-dezembro 2016. ISSN 1984-1841.

OLIVEIRA, JOSÉ CARLOS DE. O Estado regulador nas concessões de serviços públicos. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 33, n. 129, p. 99-108, janeiro/março 1996.

OLIVEIRA, JOSÉ CARLOS DE; MATOS, FERNANDA DE MELLO. Mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão de serviço público. **Revista de Contratos Públicos**, Belo Horizonte, v. 4, n. 5, março-agosto 2014-2015.

ORTEGA, RICARDO RIVERO. **Derecho administrativo económico**. 5. ed. Madrid: Marcial Pons, 2009.

ORTIZ, GASPAR ARIÑO. **Principios de Derecho Público Económico.** Granada: Comares, 1999.

OTERO, PAULO; GONÇALVES, PEDRO (COORDS.). **Tratado de direito administrativo especial**. Coimbra: Almedina, v. 5, 2011.

PACHECO SIMÕES, JESUS. Áreas privadas de interesse público: usos distintos de espaços urbanos na atualidade e intervenção social no espaço. In: PONTES FILHO, V.; MOTTA, F.; GABARDO, E. **A regeneração da administração pública brasileira**. Curitiba: Íthala, 2017. p. 177-198.

PARADA, RAMÓN. **Derecho administrativo**. 15. ed. Madrid: Marcial Pons, 2004.

PAULA, ANDRÉ SARAIVA DE. **ANÁLISE JURÍDICA DA POLÍTICA ECONÔMICA: POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO AO CONTROLE DOS BENS, SERVIÇOS E DIREITOS VINCULADOS AOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Regulação e Gestão de Negócios da Universidade de Brasília. Brasília, p. 154. 2011.

PENTEADO, LUCIANO DE CAMARGO. **Direito das Coisas**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PEREIRA NETO, CAIO MARIO S.; ADAMI, MATEUS PIVA. Do orelhão à banda larga: desmistificando o PL 79/2016. **Jota**, 2017. Disponivel em: <https://www.jota.info/opiniao-e-

analise/artigos/do-orelhao-a-banda-larga-desmistificando-o-pl-792016-09032017>. Acesso em: 13 junho 2018.

PEREIRA, FLÁVIO HENRIQUE UNES. A identificação dos bens reversíveis : do ato ao processo administrativo. **Fórum administrativo**, v. 14, n. 165, p. 38-44, novembro 2014.

PEREZ, MARCOS AUGUSTO. **A administração pública democrática**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PEREZ, MARCOS AUGUSTO. Organizações Sociais para a gestão de parques tecnológicos. In: MARQUES, F. D. A. **Direito e administração pública:** estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro. São Paulo: Atlas, 2013.

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, 1956. ISSN 2238-5177.

PINTO, VITOR CARVALHO. **Direito Urbanístico. Plano Diretor e Direito de Propriedade.** São Paulo: Revista dos tribunais, 2014.

PIOTO, MARCELO SENNA VALLE. **Os bens reversíveis e a remuneração das transmissoras de energia elétrica**. [S.l.]: [s.n.], 2013.

PONTES DE MIRANDA, FRANCISCO CAVALCANTI. **Questões forenses:** direito constitucional, administrativo, penal, processual e privado. Rio de Janeiro: Borsoi, v. VII, 1957.

PONTES FILHO, VALMIR; GABARDO, EMERSON. **Problemas emergentes da administração pública:** anais do XXVIII congresso brasileiro de direito administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PORTO NETO,. **Concessão de serviço público no regime da Lei n. 8.987/95:** conceitos e princípios. São Paulo: Malheiros, 1998.

POZAS, LUIS JORDANA DE. Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo. **Revista de estudios políticos**, Madrid, n. 48, p. 41-54, nov/dez. 1949. ISSN 0048-7694.

QUELHO, RENATA TONICELLI DE M.. A Lei Geral de Telecomunicações sob uma perspectiva convergente. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 167-204, 2011.

RAMIRES, EDUARDO AUGUSTO DE OLIVEIRA. **Direito das telecomunicações:** a regulação para a competição. Belo Horizonte: Fórum , 2005.

REIS, JOSÉ. Estado e mercado: Uma perspetiva institucionalista e relacional. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, v. 95, p. 11-34, Dezembro 2011. ISSN 2182-7435.

RIBEIRO, MAURÍCIO PORTUGAL. Venda de Imóvel por Concessionária de Serviço Público no qual se Situam Bens Reversíveis. **Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, mar. 2003.

RIBEIRO, MAURÍCIO PORTUGAL. O que todo profissional de infraestrutura precisa saber sobre equilíbrio econômico-financeiro de concessões e PPPs (mas os nossos juristas ainda não sabem). In: MOREIRA, E. B. **ontratos administrativos equilíbrio econômico financeiro e a taxa interna de retorno:** a lógica das concessões e parcerias público privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 441-450.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social. Métodos e Técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ROCHA, JOÃO GUALBERTO COUTINHO ; VANALLE, ROSÂNGELA MARIA. Análise do Processo Decisório para Seleção de Rodovias a Serem Pedagiadas no Brasil. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 7, n. 1, p. 151-172, jan/mar 2003.

RODRIGUEZ, JOSÉ RODRIGO. Perversão do Direito (e da Democracia): Seis casos. **Direito & práxis**, Rio de Janeiro, v. 07, n. 4, p. 261-294, 2016. ISSN 2179-8966.

ROSSI, GIAMPAOLO. Método jurídico y derecho administrativo: la investigacion de conceptos juridicos elementales. In: ARAGÃO, A. S. D.; MARQUES NETO , D. A. **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 15-29.

SAFATLE, VLADIMIR. **O circuito dos afetos:** corpos políticos, desamparo e o fim do indivíduo. São Paulo : CosacNaif, 2015.

SALAMA, BRUNO MEYERHOF. Sete Enigmas do Desenvolvimento em Douglass North. **Economic Analysis of Law Review**, São Paulo, v. II, n. 2, p. 404-428, Jul-Dez 2011. ISSN 1022-4057.

SALLES, RICARDO DE PÁDUA. Participação, deliberação e desenho institucional no âmbito do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - RPPI**, João Pessoa, v. 2, n. 1, p. 129-156, julho 2017. ISSN 2525-5584.

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA. Uma cartografia simbólica das representações sociais: prolegómenos a uma concepção pós-moderna do direito. **Revista crítica de ciências sociais**, Coimbra, n. 24, p. 139-172, Mar. 1988.

SANTOS, JOÃO MANUEL DE CARVALHO. **Codigo civil brasileiro interpretado, principalmente do ponto de vista prático**. 12. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, v. II, 1985.

SANTOS, MILTON. **O Espaço Do Cidadão**. 7. ed. São Paul: Edusp, 2007.

SANTOS, MURILLO GIORDAN. Regime jurídico dos bens das empresas prestadoras de serviço público. **REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO**, RIBEIRÃO PRETO, v. 2, n. 2, p. 578-592, 2015.

SANTOS, MURILLO GIORDAN. Regime jurídico dos bens das empresas prestadoras de serviço público. **REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO**, RIBEIRÃO PRETO , v. 2, n. 2, p. 578-592, jun/dez. 2015. ISSN 2319-0558.

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**, v. 18, n. 10, p. 725-729, outubro 2005.

SARMENTO, DANIEL. **Direitos fundamentais e relações privadas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SAYAGUÉS LASO, ENRIQUE. **Tratado de derecho administrativo**. 3. ed. Montevideo: Bianchi Altura, v. II, 1974.

SCHIRIATO, VITOR RHEIN. Concessões de serviços públicos e investimentos em infraestrutura no Brasil: Espetáculo ou realidade? In: SUNDFELD, C. A.; JURKSAITIS, G. J. **Contratos públicos e direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015. Cap. 6, p. 142-169.

SEN, AMARTYA. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

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, 1956. ISSN 2238-5177.

SILVA, FABIO DE SÁ E. VETORES, DESAFIOS E APOSTAS POSSÍVEIS NA PESQUISA EMPÍRICA EM DIREITO NO BRASIL. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, São Paulo , v. 3, n. 1, p. 24-53, jan 2016.

SILVA, JOSÉ AFONSO DA. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, JOSÉ AFONSO DA. **Comentário contextual à constituição**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, JOSIMAR OLIVEIRA DA. **Proposta de indicador de longevidade da concessão de serviço público de transmissão de energia elétrica, na perspectiva da sustentabilidade**. Tese (doutorado) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Departamento de Engenharia de Energia e Automação Elétricas. São Paulo: Universidade de São Paulo. 2012. p. 136.

SILVA, LUIS VIRGILIO AFONSO DA. **Na encruzilhada liberdade-autoridadea tensão entre direitos fundamentais e interesses coletivos**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

SILVA, VIRGÍLIO AFONSO DA. **A Constitucionalização do direito:** os direitos fundamentais nas relações entre particulares. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUZA, RODRIGO PAGANI DE. Controle da regulação no brasil: novas perspectivas com ênfase em resultados. In: MARRARA, T.; AGUDO GONZÁLEZ, J. **Controles da administração e judicialização de políticas públicas**. São Paulo: Almedina, 2016. p. 115-135.

STIGLITZ, JOSEPH. **O preço da desigualdade**. Lisboa: Bertrand, 2013.

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, p. 149 – 174, 2016. ISSN 0104-3315.

SUNDFELD, CARLOS ARI ; SOUZA, RODRIGO PAGANI DE. Parcerias para o desenvolvimento produtivo de medicamentos - A questão do preço. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 55, n. 14, jan./mar. 2014.

SUNDFELD, CARLOS ARI. **Fundamentos de direito público**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SUNDFELD, CARLOS ARI. Guia jurídico das Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, C. A. **Parcerias público privadas**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 15-34.

SUNDFELD, CARLOS ARI. **Pareceres:** direito administrativo contratual. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. II, 2013.

SUNDFELD, CARLOS ARI. **Pareceres:** licitação, processo administrativo, propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. III, 2013.

SUNDFELD, CARLOS ARI; CAMPOS, RODRIGO PINTO DE. Incentivo à inovação tecnológica nas contratações governamentais: um panorama realista quanto à segurança jurídica. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, v. 5, n. 60, dez 2006.

SVAMPA, M. Hacia um nuevo tipo de intelectual?". **Revista Ñ**, Buenos Aires, julho 2007.

TAMANAHA, BRIAN Z. AS LIÇOES DOS ESTUDOS SOBRE DIREITO E DESENVOLVIMENTO. **REVISTA DIREITO GV**, SÃO PAULO, v. V, n. 1, p. 187-216, JAN-JUN 2009.

TAVARES, JOÃO BATISTA. A influência sobre a política de ciência, tecnologia e inovação do estado de São Paulo em face do exercício do controle externo além dos limites constitucionais. **REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO**, Ribeirão Preto , v. 4, n. 1, p. 204-238, jan./jun. 2017. ISSN 2319-0558.

TAVARES, JOÃO BATISTA. O TCE-SP, as Fundações de Apoio e a Constituição Federal. **REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO**, RIBEIRÃO PRETO, v. 4, n. 1, p. 204-238, 2017.

TCU fiscaliza acompanhamento da Anatel sobre bens. **Portal TCU**, 2015. Disponivel em: <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcufiscalizaacompanhamentodaanatelsobrebensreversiveisnasconcessoesdetelefoniafixa.>. Acesso em: 14 maio 2016.

TEIZEN JÚNIOR, AUGUSTO GERALDO. **A função social no código civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

THOMPSON, PAUL. **A voz do passado:** história oral. Belo Horizonte: Paz e terra, 2006.

TRIVIÑOS, AUGUSTO NIBALDO SILVA. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

VARGAS, M. C.; LIMA, R. F. D. CONCESSÕES PRIVADAS DE SANEAMENTO NO BRASIL: Bom negócio para quem? **Ambiente & Sociedade** , v. VII, p. 67-93, jul/dez 2004.

VASCONCELLOS, EDUARDO ALCÂNTARA. **Transporte urbano, espaço e políticas públicas**. São Paulo: Annablume, 2001.

VEÇOSO, FABIA FERNANDES CARVALHO ET AL. A pesquisa em direito e as bases eletrônicas de julgados dos tribunais: matrizes de análise e aplicação no supremo tribunal federal e no superior tribunal de justiça. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 105-139, jan. 2014.

VIANA, CAMILA ROCHA CUNHA. O INSTITUTO DA REVERSÃO NAS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS. **REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO CONTEMPORÂNEO**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 25-44, dez 2014. ISSN 2317-7349.

VILLABOIM, MANOEL PEDRO. Qual a extensão do poder administrativo na concessão de minas antes e depois da constituição federal. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 36, n. 3, 1941.

VILLELA, MARINA CRUZ VIEIRA. A revisão quinquenal dos contratos de concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC): período 2011-2015. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 233-255, 2009.

VIOLIN, TARSO CABRAL. Estado, ordem social e privtização: as terceirizações ilícitas da administração pública por meio das organizações sociais, OSCIP e demais entidades do "terceiro setor". In: FORTINI, C. **Terceirização na administração:** estudos em homenagem ao professor Pedro Paulo de Almeida Dutra. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 123-136.

WALD, ALEXANDRE DE M.; MORAES, LUIZA RANGEL DE ; WALD, ARNOLDO. **O direito de parceria e a Lei de concessões análise das Leis ns. 8,987/95 e 9,074/95 e legislação subseqüente**. São Paulo: Saraiva, 2004.

WALD, ARNOLDO. **Direito civil:** direito das coisas. 12. ed. São Paulo: Saraiva, v. 4, 2009.