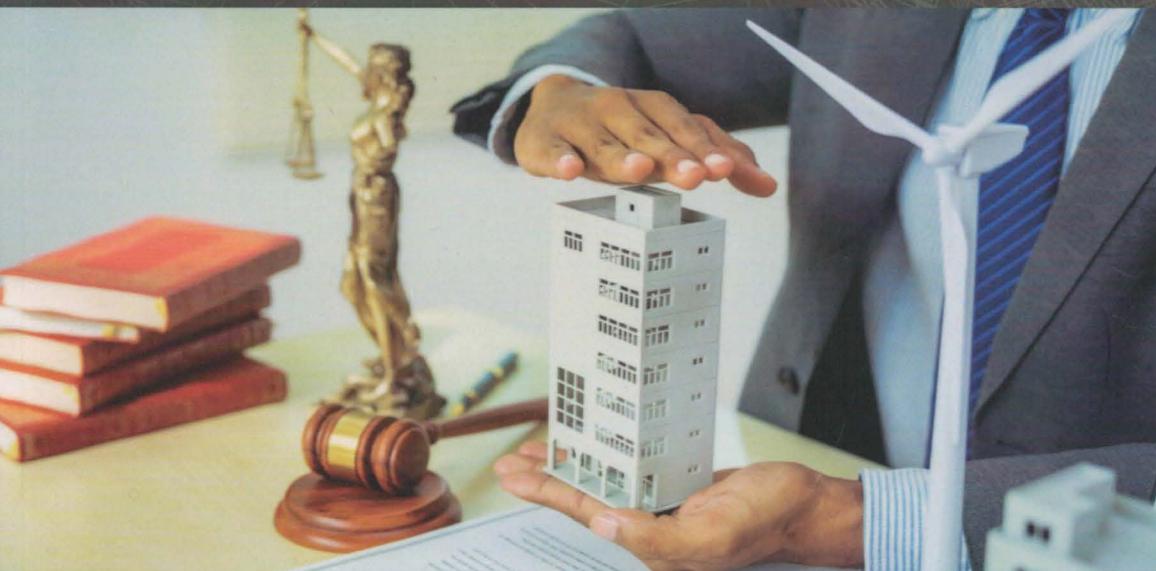


NESTA EDIÇÃO:

O DIREITO ADMINISTRATIVO DA INFRAESTRUTURA:  
REPENSANDO O CONCEITO CLÁSSICO DE BENS PÚBLICOS  
EM PROL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL



REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E INFRAESTRUTURA

• RDAI 35

ANO 9 • n. 35 • out.-dez. • 2025

*Journal of Administrative Law and Infrastructure*

N. 9 • ISSUE 35 • OCT./DEC. • 2025

PESSOA COM DEFICIÊNCIA E CONCURSO PÚBLICO:  
O CASO DO TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA

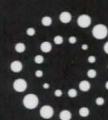
COORDENAÇÃO

**AUGUSTO NEVES DAL POZZO E  
RICARDO MARCONDES MARTINS**

**Revista  
dos Tribunais**

**Qualis**

IBEDAC



**Thomson  
Reuters™**

## OUTROS PERIÓDICOS

### **Revista dos Tribunais – *RT***

Periodicidade: mensal

### **Revista de Processo – *RePro***

Coord.: Teresa Arruda Alvim

Periodicidade: mensal

### **Revista Brasileira de Ciências**

#### **Criminais – *RBCCrim***

Coord.: André Luiz Nicolitt

Periodicidade: bimestral

### **Revista de Direito do Trabalho e Seguridade Social – *RDT***

Coord.: Ives Gandra da Silva Martins Filho

e Thereza Christina Nahas

Periodicidade: bimestral

### **Revista de Direito do Consumidor – *RDC***

Coord.: Claudia Lima Marques

Periodicidade: bimestral

### **Revista de Direito Constitucional e Internacional – *RDCI***

Coord.: Cláudio Finkelstein, Flávia Piovesan  
e Maria Garcia

Periodicidade: bimestral

### **Revista de Direito Civil**

#### **Contemporâneo – *RDCC***

*Journal of Contemporary Private Law*

Coord.: Otávio Luiz Rodrigues Junior

Periodicidade: trimestral

### **Revista de Direito Ambiental – *RDA***

Coord.: Claudia Lima Marques,

Fernando Reverendo Vidal Akaoui

e Patryck de Araújo Ayala

Periodicidade: trimestral

### **Revista de Arbitragem e Mediação – *RArb***

Fundador: Arnoldo Wald

Coord.: Giovanni Ettore Nanni

Periodicidade: trimestral





REVISTA DE  
**DIREITO ADMINISTRATIVO E  
INFRAESTRUTURA**

*Journal of Administrative Law and Infrastructure*

Ano 9 • n. 35 • out./dez. 2025

N. 9 • Issue 35 • Oct./Dec. 2025

# REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E INFRAESTRUTURA

*Journal of Administrative Law and Infrastructure*

Ano 9 • n. 35 • out./dez. 2025

N. 9 • Issue 35 • Oct./Dec. 2025

## *Coordenação/Coordination*

AUGUSTO NEVES DAL POZZO

RICARDO MARCONDES MARTINS

## *Editor Adjunto/Assistant Editor*

JOÃO VÍCTOR TAVARES GALIL

## *Publicação oficial do IBEDAC*

Instituto Brasileiro de Estudos de Direito Administrativo e Constitucional

[www.ibedac.org.br](http://www.ibedac.org.br)

Contato: contato@ibedac.org.br

## *Conselho Editorial*

### *Editorial Board*

Presidente do Conselho/Conseil President: Roberto Mangabeira Unger –  
Harvard University Law School (Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos)

Adrián Gutiérrez (Universidad de la República Oriental del Uruguay – UDELAR – Montevidéu – Uruguay) – Alejandro Canónico Sarabia (Universidad Católica Andrés Bello – UCAB – Caracas – Venezuela) – Alexandre de Moraes (Universidade de São Paulo – USP – São Paulo – Brasil) – Anabelen Casares Marcos (Universidad de León – UNILEÓN – León – Espanha) – Andrea Juliana Lara (Universidad de Cuyo – UNCUYO – Mendoza – Argentina) – André Luiz Freire (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP – São Paulo – Brasil) – Augusto Durán Martínez (Universidad Católica del Uruguay – UCU – Montevidéu – Uruguay) – Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto (Centro Universitário de Brasília – UniCEUB – Brasília – Brasil) – Carlos Aymerich Cano (Universidade da Coruña – UDC – Corunha – Espanha) – Carlos Bernal-Pulido (Macquarie Law School – MQ – Sydney – Austrália) – Carlos Enrique Delpiaggio Rodríguez (Universidad de Montevideo – UM – Montevidéu – Uruguay) – e Universidad Católica del Uruguay – UCU – Montevidéu – Uruguay) – Clarissa Sampaio (Univer-si-dade de Fortaleza – UNIFOR – Fortaleza – Brasil) – Cláudia Viana (Universidade do Minho – UMINHO – Braga – Portugal) – Christian Bettinger (Université Paris II – Panthéon-Assas – Paris – França) – Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG – Belo Horizonte – Brasil) – Daniel Ferreira (Centro Universitário Internacional – UNINTER – Curitiba – Brasil) – Daniel Wunder Hachem (Universidade Federal do Paraná – UFPR – e Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR – Curitiba – Brasil) – Edilson Pereira Nobre Júnior (Universidade Federal de Pernambuco – UFPE – Recife – Brasil) – Egon Bockmann Moreira (Uni-versidade Federal do Paraná – UFPR – Curitiba – Brasil) – Emerson Gabardo (Universidade Federal do Paraná – UFPR – e Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR – Curitiba – Brasil) – Ezequiel Cassagne (Pontifícia Universidade Católica – UCA – Buenos Aires – Argentina) – Fabrício Motta (Universidade Federal de Goiás – UFG – Goiânia – Brasil) – Fernando Dias Menezes de Almeida (Universidade de São Paulo – USP – São Paulo – Brasil) – Francisco Eusebio Puerta Seguido (Universidad de Castilla-La Mancha – UCLM – Caste-la-Mancha – Espanha) – Francisco Hernández González (Universidad de La Laguna – ULL – San Cristóbal de La Laguna – Espanha) – Gilberto Bercovici (Universidade de São Paulo – USP – São Paulo – Brasil) – Gladys Ca-macho Cépe-da (Universidade de Chile – UCHILE – Santiago – Chile) – Gonzalo Barrio García (Universidade da Coruña – UDC – Corunha – Espanha) – Guido Santiago Tawil (Universidad de Buenos Aires – UBA – Buenos Aires – Argentina) – Irene Patricia Nohara (Universidade Presbiteriana Mackenzie – UPM – Mackenzie e Univer-sidade de São Paulo – USP – São Paulo – Brasil) – Jacques Chevallier (Université Paris II – Panthéon-Assas – Paris – França) – Jaime Orlando Santofimio Gamboa (Universidad de Externado de Colômbia – Bogotá – Colômbia) – Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – UDC – Corunha – Espanha) – Javier Guirid-lan Larosa (Pontifícia Universidad Católica – UCA – Buenos Aires – Argentina) – Jerson Carneiro Gonçalves (Insti-tuto Brasileiro de Mercado de Capitais – IBMEC – Rio de Janeiro – Brasil) – Jose Luis Benavides Russi (Universi-dad de Externado de Colômbia – Bogotá – Colômbia) – José Luis Lara Arroyo (Pontifícia Universidad Católica de Chile – UC – Santiago – Chile) – José María Gimeno Feliu (Universidad de Zaragoza – UNIZAR – Saragoça – Espanha) – José Roberto Pimenta

Oliveira (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP – São Paulo – Brasil) – José Sérgio da Silva Cristóvam (Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC – Florianópolis – Brasil) – Juan David Duque Botero (Colégio Mayor de Nuestra Señora del Rosario – Bogotá – Colômbia) – Juan Manu-el Otero Varela (Universidad Panamericana – UPANA – Cidade do México – México) – Juarez Freitas (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS – Porto Alegre – Brasil) – Karlos Manuel Navarro Medal (Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua – UNAN – Manágua – Nicarágua) – Luis José Béjar Rivera (Universidad Panamericana – UPANA – Cidade do México – México) – Manlio Fabio Casarín León (Universidad Veracruzana – UV – Xalapa – México) – María Del Carmen Rodríguez (Universidade da Coruña – UDC – Corunha – Espanha) – María Isabel Gallego Corcoles (Universidad de Castilla-La Mancha – UCLM – Cas-te-la-Mancha – Espanha) – María Luz Zanvettor Mazzoni (Universidad Austral – UA – Buenos Aires – Argentina) – Mauricio Rafael Pernia Reyes (Universidad Católica del Táchira – UCAT – San Cristóbal – Venezuela) – Mauricio Zockun (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP – São Paulo – Brasil) – Pablo Gutiérrez Colantuono (Universidad Nacional del Comahue – UNCOMA – Neuquén – Argentina) – Pablo Oscar Gallegos Fedriani (Universidad de Buenos Aires – UBA – Buenos Aires – Argentina) – Pablo Schiavi Muñoz (Universidad de Montevideo – UM – Montevidéu – Uruguai) – Patricia Valcárcel Fernández (Universidade de Vigo – UVIGO – Vigo – Espanha) – Paulo Manuel Cunha Costa Otero (Universidade de Lisboa – ULISBOA – Lisboa – Portugal) – Pedro Costa Gonçalves (Universidade de Coimbra – UC – Coimbra – Portugal) – Pedro Estevam Pinto Serrano (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP – São Paulo – Brasil) – Rafael Acevedo (Universidade de Vigo – UVIGO – Vigo – Espanha) – Rafael Dickson Morales (Universidad Iberoameri-cana – UNIBE – Santo Domingo – República Dominicana) – Sérgio Antônio Silva Guerra (Fundação Getulio Vargas – FGV – Rio de Janeiro – Brasil) – Shirlei Silmara de Freitas Mello (Universidade Federal de Uberlândia – UFU – Uberlândia – Brasil) – Silvio Luis Ferreira da Rocha (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP – São Paulo – Brasil) – Thiago Marrara (Universidade de São Paulo – USP – Ribeirão Preto – Brasil) – Toni Fine (Fordham University – FU – Nova Iorque – Estados Unidos) – Vladimir da Rocha França (Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN – Natal – Brasil) – Ximena Lazo Vitoria (Universidad de Alcalá – UAH – Madri – Espanha).

**Conselho Consultivo**  
**Consulting Council**

Presidente do Conselho Consultivo/Consulting Council President: **Felippe Nogueira Monteiro** –  
Harvard University Law School (Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos)

Ada Pellegrini Grinover (*in memoriam*) (Universidade de São Paulo – USP – São Paulo – Brasil) – Alexandre Santos de Aragão (Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ – Rio de Janeiro – Brasil) – Armando Rovai (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP – São Paulo – Brasil) – Bruno Dario Werneck (Fundação Getulio Vargas – FGV – São Paulo – Brasil) – Carlos Ari Sundfeld (Fundação Getulio Vargas – FGV – São Paulo – Brasil) – Clóvis Bezinos (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP – São Paulo – Brasil) – Daniela Campos Libório (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP – São Paulo – Brasil) – Edgard Hermeli-no Leite Júnior (Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos da Infraestrutura – IBEJI – São Paulo – Brasil) – Edimur Ferreira de Faria (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-Minas – Belo Horizonte – Brasil) – Evane Beiguelman Kramer (Universidade Presbiteriana Mackenzie – UPM – Mackenzie – São Paulo – Brasil) – Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto (Universidade de São Paulo – USP – São Paulo – Brasil) – Gustavo Henrique Justino de Oliveira (Universidade de São Paulo – USP – São Paulo – Brasil) – Inês Coimbra de Almeida Prado (Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos da Infraestrutura – IBEJI – São Paulo – Brasil) – Ives Gandra da Silva Martins (Universidade Presbiteriana Mackenzie – UPM – Mackenzie – São Paulo – Brasil) – João Negrini Neto (Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos da Infraestrutura – IBEJI – São Paulo – Brasil) – José Eduardo Martins Cardozo (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP – São Paulo – Brasil) – José Virgilio Lopes Enei (Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais – IBMEC – Rio de Janeiro – Brasil) – Kleber Zanchim (Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais – IBMEC – Rio de Janeiro – Brasil) – Marcelo Figueiredo (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP – São Paulo – Brasil) – Márcio Cammarosano (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP – São Paulo – Brasil) – Marcos Augusto Perez (Universidade de São Paulo – USP – São Paulo – Brasil) – Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Universidade de São Paulo – USP – São Paulo – Brasil) – Percival José Bariani Júnior (Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos da Infraestrutura – IBEJI – São Paulo – Brasil) – Sérgio Ferraz (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-Rio – Rio de Janeiro – Brasil) – Tácio Lacerda Gama (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP – São Paulo – Brasil) – Tercio Sampaio Ferraz Júnior (Universidade de São Paulo – USP – São Paulo – Brasil).

REVISTA DE  
DIREITO ADMINISTRATIVO E  
INFRAESTRUTURA

*Journal of Administrative Law and Infrastructure*

Ano 9 • n. 35 • out./dez. 2025  
N. 9 • Issue 35 • Oct./Dec. 2025

*Coordenação*

AUGUSTO NEVES DAL POZZO  
RICARDO MARCONDES MARTINS

*Editor Adjunto*

JOÃO VÍCTOR TAVARES GALIL

*Publicação oficial do IBEDAC*

Instituto Brasileiro de Estudos de Direito Administrativo e Constitucional  
[www.ibedac.org.br](http://www.ibedac.org.br)



INSTITUTO BRASILEIRO  
DE ESTUDOS DE DIREITO  
ADMINISTRATIVO E  
CONSTITUCIONAL

# REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E INFRAESTRUTURA

*Journal of Administrative Law and Infrastructure*

Ano 9 • n. 35 • out./dez. 2025

N. 9 • Issue 35 • Oct./Dec. 2025

## *Coordenação*

AUGUSTO NEVES DAL POZZO

RICARDO MARCONDES MARTINS

## *Editor Adjunto*

JOÃO VÍCTOR TAVARES GALIL

## *Publicação oficial do IBEDAC*

Instituto Brasileiro de Estudos de Direito Administrativo e Constitucional

[www.ibedac.org.br](http://www.ibedac.org.br)

Os colaboradores desta Revista gozam da mais ampla liberdade de opinião e de crítica, cabendo-lhes a responsabilidade das ideias e dos conceitos emitidos em seus trabalhos.

© 2025 edição e distribuição da  
THOMSON REUTERS BRASIL CONTEÚDO E TECNOLOGIA LTDA.

JULIANA MAYUMI ONO

*Diretora Responsável*

Av. Dra. Ruth Cardoso, 7815 – 6º Andar – Pinheiros  
CEP 05425-905, São Paulo, SP, Brasil

Todos os direitos reservados. Proibida a reprodução total ou parcial,  
por qualquer meio ou processo – Lei 9.610/1998.

CENTRAL DE RELACIONAMENTO THOMSON REUTERS SELO REVISTA DOS TRIBUNAIS  
(atendimento, em dias úteis, das 9h às 18h)

Tel.: 0800-702-2433

*e-mail* de atendimento ao consumidor: [sacrt@thomsonreuters.com](mailto:sacrt@thomsonreuters.com)

*e-mail* para submissão de originais: [avaliacaode.artigos@thomsonreuters.com](mailto:avaliacaode.artigos@thomsonreuters.com)

*Conheça mais sobre Thomson Reuters*

[www.thomsonreuters.com.br](http://www.thomsonreuters.com.br)

Acesse o nosso *eComm*

[www.livrariart.com.br](http://www.livrariart.com.br)

Impresso no Brasil: [10-2025]

Profissional

Fechamento desta edição: [10.09.2025]



EDITORA AFILIADA

ISBN 978-65-260-1082-2

# REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E INFRAESTRUTURA

*Journal of Administrative Law and Infrastructure*

Ano 9 • n. 35 • out./dez. 2025

N. 9 • Issue 35 • Oct./Dec. 2025

*Diretora de Conteúdo e Operações Editoriais*

JULIANA MAYUMI ONO

*Gerentes de Conteúdo*

CAMILLA FUREGATO DA SILVA

FERNANDA BEATRIZ DE OLIVEIRA DE FARIA BERNARDI

*Especialistas Editoriais*

Angela Bottene Daniel

Juliana Cornacini Ferreira

*Editora: Amanda Rodrigues Juvêncio*

*Analistas de Operações Editoriais:* Alexandre da Cruz Teixeira, Ana Carolina Borges, Diogo Travassos Ferreira, Fernanda Lourenço Pinto Bini, Gustavo Capabianco, Igor Taga, John Carlos Farias, Júlia Palhardi Ataide, Juliana Honorato, Natalia Andrade dos Anjos Munhoz, Sabrinny Nogueira Vieira, Stella Correa da Cunha Martins e Tuani Menezes

*Analista de Qualidade Editorial:* Ariene Cristina Almeida do Nascimento

*Analista de Projetos:* Bruna Galdino

*Estagiárias:* Camila Morais, Giovanna Massavelli, Luana Simplicio e Mariana Campos

*Capa:* Andréa Cristina Pinto Zanardi

*Adaptação de Capa:* Linotec

*Gerente de Operações e Produção Gráfica*

MAURICIO ALVES MONTE

*Analistas de Produção Gráfica:* Jéssica Maria Ferreira Bueno e Victória Menezes Pereira

**Sua opinião é importante para nós!**

Prezado(a) Cliente,

Como assinante das nossas Revistas, você faz parte de uma comunidade que valoriza a tradição e a qualidade que imprimimos em cada edição.

Para continuarmos aprimorando nossos serviços e garantindo que nossas Revistas atendam às suas expectativas, gostaríamos de convidá-lo(a) a participar de uma breve pesquisa. Sua opinião é fundamental para nós, e suas respostas nos ajudarão a entender melhor suas preferências e necessidades.

A pesquisa é rápida e fácil de responder, e suas respostas serão tratadas com total confidencialidade. Agradecemos antecipadamente por dedicar um pouco do seu tempo para nos ajudar a melhorar ainda mais nossas publicações.

Acesse o QR code abaixo para iniciar a pesquisa:





## LINHA EDITORIAL

---

### *EDITORIAL LINE*

A *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI* tem por objetivo o aprofundamento do Direito Administrativo, com ênfase no tema da Infraestrutura. Assume uma perspectiva normativista do fenômeno jurídico: considera ser o direito um conjunto de normas vigentes em determinado território. O objeto central da *Revista* são as normas vigentes no território brasileiro, ou seja, o Direito brasileiro. Adota, ademais, como premissa teórica fundamental que o referido conjunto de normas compõe um sistema, dotado de unidade, completude e coerência, com estrutura hierárquica, tendo no ápice as normas constitucionais, de modo que a incompatibilidade de uma norma inferior com a superior leva à invalidade da primeira. Considera, assim, possível um estudo científico desse conjunto normativo, com o intuito de apurar: a) quais normas compõem o sistema normativo; b) qual o sentido e o alcance dessas normas; c) quais delas são inválidas por incompatibilidade com as normas superiores.

A *RDAI* assume uma perspectiva *neoconstitucional*, acreditando que o sistema normativo consagra uma ordem objetiva de valores, vinculante para todos os operadores do Direito; e uma premissa *concretista*, no sentido de que toda interpretação normativa é condicionada pela realidade perante a qual a norma será aplicada. A partir dessas premissas, tendo por norte, em especial, a possibilidade de uma análise científica do Direito – cuja missão principal, insiste-se, é apurar as normas existentes, fixar seu conteúdo e alcance e identificar quais são válidas –, a *RDAI* assume a missão de contribuir para o progresso da Ciência do Direito Administrativo brasileiro. Como desdobramento necessário de sua missão primacial, preordena-se a contribuir para a difusão da compreensão correta das normas de Direito Administrativo e, com isso, para o aprimoramento das relações entre a Administração e o administrado.

Parte também a *RDAI* de uma perspectiva ético-*construtivista*, no sentido de que a interpretação correta, a ser revelada pela Ciência do Direito, dá-se a partir da contraposição de ideias, em um incessante debate entre os estudiosos do tema. Tendo em vista isso, adota uma postura radicalmente *pluralista* e *democrática*. Não se filia a uma prévia ideologia ou a uma específica corrente doutrinária. Pelo contrário: assume como pressuposto para o desenvolvimento científico a necessária compreensão

das diversas correntes de pensamento. A atividade científica exige a análise crítica séria e esta pressupõe o conhecimento das posições divergentes. Essa perspectiva é aqui enfatizada: por pressuposição teórica fundamental, a *RDAI* fomenta a publicação de posições teóricas diversas, alicerçadas em premissas conceituais diferentes. A interpretação correta será descoberta, acredita-se, não pela revelação de um doutrinador, a partir de uma inspiração individual, mas pelo debate entre os estudiosos do tema, o enfrentamento respeitoso dos argumentos e contra-argumentos.

Reconhece, outrossim, como premissa, a importância do Direito comparado para a correta compreensão das normas brasileiras. Sem desconsiderar a aludida perspectiva concretista e o condicionamento da realidade do local a ela inerente, muitos dos institutos incorporados na legislação brasileira foram e são debatidos no direito alienígena. Ademais, muitos dos problemas enfrentados pela Administração e pelos administrados brasileiros são similares aos enfrentados em outros Estados. As reflexões referentes ao direito estrangeiro são, pois, assumidas como fundamentais para o desenvolvimento científico nacional. A *RDAI* possui, consequentemente, o intuito de difundir estudos científicos estrangeiros referentes à temática da Revista.

A *RDAI* enfatiza o tema da infraestrutura, considerada elemento estrutural necessário ao desenvolvimento da sociedade contemporânea. Por exemplo, o sistema de transportes – rodovias, transporte coletivo, ferrovias, portos, aeroportos; saneamento básico – esgotamento sanitário, rede de distribuição de água, coleta e tratamento de lixo, drenagem; iluminação pública; comunicação – correios e telégrafos, telecomunicações, radiodifusão de sons e de sons e imagens; produção e distribuição de energia – petróleo, gás natural, pré-sal, hidrelétricas. A partir dessa exemplificação, evidencia-se a vastidão da temática da infraestrutura. O aprofundamento teórico de seu regime jurídico é vital para o aumento da segurança jurídica e, por conseguinte, para o maior desenvolvimento econômico do país.

A infraestrutura impacta diariamente a vida das pessoas. Aliar o desenvolvimento econômico com a melhoria de qualidade de vida é o maior desafio imposto àqueles que têm o dever de aperfeiçoar a infraestrutura nacional. O estudo comparado, nesse aspecto, revela os acertos e os desacertos de grandes projetos de infraestrutura realizados ao redor do mundo, viabilizando, com as devidas adaptações, sua adequada implantação em nosso país. Desenvolver projetos de infraestrutura que atendam às expectativas da sociedade e propiciem resultados concretos satisfatórios, alterando beneficamente a vida do cidadão e permitindo que o país seja competitivo no mercado internacional, é o objetivo principal a ser alcançado pelo aprofundamento científico das respectivas normas setoriais.

Apesar da ênfase temática, a *RDAI* é primeiro uma revista de Direito Administrativo e, só em segundo lugar, de infraestrutura. A ordem aí tem sua razão de ser: destina-se ao aprofundamento teórico de todos os temas relacionados ao Direito

Administrativo e não apenas da temática diretamente associada à infraestrutura. Isso porque todos eles, de forma mais ou menos direta, interferem nela. Deveras, é intuitivo que cada um dos campos setoriais da infraestrutura está intimamente associado a toda temática do Direito Administrativo. A título de exemplo, todo setor de infraestrutura está vinculado aos temas dos serviços públicos, bens públicos, agentes públicos, organização administrativa etc.

O estudo da ciência do Direito Administrativo, com ênfase na temática da infraestrutura, exige o aprofundamento da teoria do Direito. Esse aspecto é, comumente, desconsiderado nas publicações especializadas da área, mas é a tônica da linha editorial da *RDAI*. Sua vocação científica valoriza a análise conceitual e, pois, o aprofundamento dos institutos à luz da teoria do direito. Justamente por isso, a *Revista* abre-se para publicação de estudos de teoria do Direito considerados importantes para o progresso científico do Direito Administrativo.

Acredita-se que os objetivos da *Revista* não serão atingidos apenas com a publicação de artigos científicos. Outras abordagens mostram-se bastante eficazes para o aprofundamento do debate científico. A *RDAI* pretende, por isso, publicar: a) pareceres; b) comentários jurisprudenciais; c) resenhas bibliográficas; d) breves comentários de doutrina; e) entrevistas com grandes nomes do Direito Administrativo brasileiro e da Infraestrutura; f) recentes diplomas normativos; g) comentários a textos normativos.

O Direito Administrativo e o Direito da Infraestrutura constroem-se não apenas na Academia, mas na aplicação prática, no quotidiano forense e administrativo. Pareceres elaborados por juristas de escol sobre a exegese das normas administrativas possuem indiscutível valor científico. Ademais, o conhecimento e o exame de decisões judiciais e administrativas relevantes, a resenha de obras de doutrina editadas recentemente, a apresentação e os comentários de diplomas normativos recém-publicados são de extraordinária pertinência para o aprimoramento do debate. É fundamental para o cientista do Direito saber quais são os novos textos normativos, como eles vêm sendo aplicados, quais as novas obras sobre o assunto. A *RDAI*, apesar de ser primordialmente uma revista científica e, por consequência, destinar-se precipuamente à publicação de estudos acadêmicos, abre-se enfim para a publicação de outras produções jurídicas consideradas úteis para o debate científico.

A Ciência é fruto de um longo processo de reflexão; não se faz Ciência com o desprezo pelos avanços até então obtidos. A *RDAI*, sensível a isso, pretende resgatar os estudos que marcaram o Direito Administrativo brasileiro. A republicação desses estudos – verdadeiros “divisores de água” nos respectivos temas – é de grande utilidade para os cientistas. Só com a atenção devida ao que já se produziu pode-se ir adiante. Não se trata apenas de uma homenagem àqueles que fizeram a Ciência avançar, e sim de um relevante serviço aos pesquisadores e operadores do Direito.

Por evidente, a revisitação desses magníficos trabalhos facilita seu acesso à juventude acadêmica, o que pode ser de inestimável préstimo ao progresso científico.

Com essa linha editorial, os Coordenadores têm absoluta convicção de que a *RDAI* cumprirá sua missão. Sem embargo, este veículo só cumprirá seu papel se contribuir de alguma forma para que o Estado brasileiro atinja seus objetivos constitucionais, discriminados no art. 3º da CF/1988. Em última análise, a *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura* invoca para si os mesmos objetivos impostos ao Estado brasileiro: construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Pelas premissas aqui fixadas, o trabalho não se realizará individualmente. Todos, sem exceção, cientes e operadores do Direito, independentemente do partido, da ideologia ou da linha de pensamento, estão convidados a embarcar nessa grande viagem rumo ao aprofundamento científico desse ramo fundamental das ciências jurídicas.

AUGUSTO NEVES DAL POZZO

RICARDO MARCONDES MARTINS

*Coordenadores*

## APRESENTAÇÃO

---

### PRESENTATION

É com grande felicidade que apresentamos o número 35 da *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI*, dividido em quatro seções.

A primeira seção, destinada à *Infraestrutura*, traz o trabalho intitulado “O direito administrativo da infraestrutura: repensando o conceito clássico de bens públicos em prol do desenvolvimento econômico e social”, de autoria do Doutor Augusto Neves Dal Pozzo, coordenador da *RDAI* e Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, e desenvolve o conceito jurídico de ativos públicos.

A segunda seção, destinada ao *Direito Administrativo*, divide-se em quatro subseções. A primeira tem por objeto a *Teoria Geral* e traz dois trabalhos. O primeiro, intitulado “Limites circunstanciais e procedimentais à reforma constitucional”, de autoria do Doutor Ricardo Marcondes Martins, coordenador da *RDAI* e Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, examina o processo de reforma constitucional e a forma como vem sendo deturpado com o beneplácito do STF. O segundo, intitulado “A ‘Jornada do Herói’ e a dificuldade de aplicação do art. 28 por parte dos tribunais superiores após cinco anos de vigência da nova LINDB”, de autoria do Doutor André Castro Carvalho, Professor do Ibmec-SP, e do Mestre Murilo Ruiz Ferro, discute a responsabilidade de agentes públicos à luz da teoria da “jornada do herói” de Joseph Campbell.

A segunda subseção tem por objeto a *Licitação e os Contratos Administrativos* e traz o trabalho intitulado “O princípio do planejamento licitatório como alternativa para a redução das extinções de contratos administrativos”, de autoria dos Doutores Benjamin Miranda Tabak, Professor da Escola de Políticas Públicas e Governo, da Fundação Getulio Vargas – DF, e Eugênio Pacceli de Moraes Bomtempo, que trata da redução da extinção de contratos administrativos por meio do adequado planejamento licitatório.

A terceira subseção tem por objeto os *Servidores Públicos* e traz o trabalho intitulado “Pessoa com deficiência e concurso público: o caso do transtorno do espectro autista”, de autoria do Doutor Raimundo Márcio Ribeiro Lima, Professor da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN, que examina a reserva de vagas para os portadores de TEA em concursos públicos.

A quarta subseção tem por objeto o *Direito Administrativo Sancionador* e traz o trabalho intitulado “A detração administrativa em sentido estrito: entre a cautelaridade e a sanção”, de autoria do Doutor Flávio Garcia Cabral, que examina a figura da detração administrativa.

A terceira seção, seguindo um padrão estabelecido desde o primeiro número da *RDAI*, traz trabalhos da doutrina estrangeira. Neste número, são publicados seis trabalhos. O primeiro, intitulado “A concessão de serviços públicos como instrumento de colaboração entre a Administração pública e os particulares – 1ª Parte”, de autoria do Doutor Pedro Costa Gonçalves, Professor da Universidade de Coimbra (Portugal), é a republicação da primeira parte do Capítulo IV, de sua magistral obra “A concessão de serviços públicos (uma aplicação da técnica concessória)”, originalmente publicada pela Almedina, em 1999, e, com a generosa autorização do autor, ora republicado na *RDAI* em formato de artigo. Lembra-se que a Introdução e o Capítulo I foram publicados, também em formato de artigo, na *RDAI* 32, o Capítulo II na *RDAI* 33 e o Capítulo III na *RDAI* 34. O segundo intitulado “Cambio de reglas de juego para las energías renovables: la reforma retributiva en España y la restriccción al alcance de la exoneración de peajes en Uruguay – Segunda parte”, de autoria da Doutora Ana Laura Rodriguez D’Espada, Professora da Universid Tecnológica do Uruguay (Uruguai), que examina as alterações normativas do setor de energias renováveis na Espanha e no Uruguai. Lembra-se que a primeira parte desse estudo foi publicado na *RDAI* 34. O terceiro, intitulado “Buen gobierno y proximidad (políticas públicas y participación ciudadana)”, de autoria do Doutor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Professor de Direito Administrativo da Universidad de La Coruña (Espanha), analisa os fundamentos do bom governo no contexto do Estado social e democrático de Direito. O quarto, intitulado “Principios de culpabilidad y de *non bis in idem* en materia de actividad sancionatoria de la Administración – Especial referencia al Derecho Uruguayo”, de autoria do Doutor Felipe Rotondo, Professor da Universidade da República Oriental do Uruguai (Uruguai), examina os princípios do direito administrativo sancionador à luz do direito uruguai. O quinto, intitulado “La ética en la actividad empresaria del Estado”, de autoria do Mestre Guilherme Ferreira Gomes Luna, examina o conceito jurídico de ética no exercício da função empresarial do Estado à luz do direito positivo uruguai. O sexto, intitulado “Procedimiento administrativo en materia de ética médica”, de autoria do Doutor Pablo Schiavi, Professor da Universidade de Montevideo – UM (Uruguai), examina o procedimento administrativo referente à ética médica no direito uruguai. Os seis trabalhos são, sem dúvida, de inestimável utilidade para o aprimoramento do direito brasileiro.

A quarta e última seção, denominada “Memória do Direito Administrativo”, traz ao público estudos que se tornaram referência na doutrina brasileira. Neste número,

republicam-se três trabalhos de autoria do Doutor Celso Antônio Bandeira de Melo, Professor Emérito da PUC-SP. O primeiro, denominado “Tombamento e dever de indenizar”, publicado originariamente no n. 81 da *Revista de Direito Público – RDP*, periódico publicado pela prestigiada Editora Revista dos Tribunais, no primeiro trimestre de 1987, apresenta sua teoria sobre o tombamento. Em 2010, na 27ª edição de seu *Curso de Direito Administrativo*, o ínclito Professor passou a distinguir o tombamento da servidão. Apesar disso, o estudo de 1987 continua sendo um marco teórico do tema, verdadeira preciosidade científica, que agora é republicada. O segundo, denominado “Projeto de lei orçamentária”, publicado no n. 39/40 da *RDP*, no último trimestre de 1976, consiste em parecer sobre a não aprovação pela Câmara Municipal de modificação do projeto de LOA realizado pelo Prefeito, à luz da CF/1969. Em que pese a disciplina ter sido parcialmente alterada na CF/1988, o parecer enfrenta magistralmente temas intrincados, como atos do processo legislativo orçamentário, a possibilidade de uma entidade subsistir sem lei orçamentária aprovada e os efeitos jurídicos da invalidade de atos do Poder Executivo. O terceiro, intitulado “Desapropriação de imóvel rural: competência comum”, originariamente publicado no n. 72 da *RDP*, no último trimestre de 1984, consiste em estudo definitivo sobre a possibilidade de Estados e Municípios desapropriarem imóveis rurais por interesse social. Todos os argumentos, apresentados sob a égide da CF/1969, continuam plenamente vigentes. Os três estudos constituem, indiscutivelmente, relevantes contribuições científicas para o Direito Administrativo.

A *RDAI*, acreditam os coordenadores, continua cumprindo plenamente sua *linha editorial*: contribuir para o aprimoramento científico do Direito Administrativo. Registra-se o agradecimento ao Doutorando João Victor Tavares Galil pelo trabalho empreendido em prol da publicação deste número, bem como à competente equipe da Thomson Reuters – Editora Revista dos Tribunais.

AUGUSTO NEVES DAL POZZO  
RICARDO MARCONDES MARTINS



## PRESENTATION

---

### APRESENTAÇÃO

It is with great satisfaction that we present issue number 35 of the *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI*, structured in four sections.

The first section, devoted to Infrastructure activity, features the article titled “The administrative law of infrastructure: rethinking the classical concept of public assets in favor of economic and social development”, authored by Dr. Augusto Neves Dal Pozzo, *RDAI* coordinator and Professor at the Pontifical Catholic University of São Paulo (PUC-SP), which develops the legal concept of public assets.

The second section, dedicated to Administrative Law, is divided into four subsections. The first focuses on general theory and presents two articles. The first, titled “Circumstantial and procedural constraints on constitutional reform”, authored by Dr. Ricardo Marcondes Martins, *RDAI* coordinator and Professor at PUC-SP, examines the process of constitutional reform and how it has been distorted with the acquiescence of the Federal Supreme Court (STF). The second, titled “The Return of Article 28 and the ‘Hero’s Journey’ after five years of the Federal Law No. 13,655/2018, as known as the ‘New LINDB’”, authored by Dr. André Castro Carvalho, Professor at Ibmc-SP, and Master Murilo Ruiz Ferro, discusses the liability of public agents considering Joseph Campbell’s “Hero’s Journey” theory.

The second subsection addresses public procurement and administrative contracts and features the article “The principle of bidding planning as an alternative to reducing the termination of administrative contracts”, authored by Drs. Benjamin Miranda Tabak, Professor at the School of Public Policy and Government of Fundação Getulio Vargas – DF, and Eugênio Pacceli de Moraes Bomtempo, which discusses the reduction of contract terminations through proper procurement planning.

The third subsection concerns public servants and includes the article “Disabled person and public tender: the case of autism spectrum disorder”, authored by Dr. Raimundo Márcio Ribeiro Lima, Professor at the State University of Rio Grande do Norte (UERN), which examines the reservation of seats in public examinations for individuals with ASD.

The fourth subsection covers administrative sanctioning law and includes the article “Administrative detraction in the strict sense: between precautionary measures

and sanctions", authored by Dr. Flávio Garcia Cabral, which analyzes the concept of administrative detraction.

The third section, following a tradition established since the first issue of *RDAI*, presents works from foreign legal scholarship. This issue publishes six articles. The first, titled "Public service concessions as instruments of collaboration between the Administration and private parties – 1st Part", by Dr. Pedro Costa Gonçalves, Professor at the University of Coimbra (Portugal), republishes the first part of Chapter IV of his magnum opus "A concessão de serviços públicos (uma aplicação da técnica concessória)", originally published by Almedina in 1999, and now generously authorized for republication in article format. The Introduction and Chapter I were published in *RDAI* 32, Chapter II in *RDAI* 33, and Chapter III in *RDAI* 34. The second article, titled "Changing the rules of the game for renewable energy: remuneration reform in Spain and restrictions on the scope of toll exemptions in Uruguay – Second part", authored by Dr. Ana Laura Rodriguez D'Espada, Professor at the Technological University of Uruguay, analyzes regulatory changes in the renewable energy sector in Spain and Uruguay. The first part of this study was published in *RDAI* 34. The third article, titled "Good governance and proximity (public policies and citizen participation)", authored by Dr. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Professor of Administrative Law at the University of La Coruña (Spain), analyzes the foundations of good governance in the context of the social and democratic rule of law. The fourth, titled "Principles of culpability and non bis in idem in the sanctioning activities of the Administration – Special reference to Uruguayan law", authored by Dr. Felipe Rotondo, Professor at the University of the Republic of Uruguay, discusses the principles governing administrative sanctioning law under Uruguayan law. The fifth, titled "Ethics in the business activity of the State", authored by Master Guilherme Ferreira Gomes Luna, analyzes the legal concept of ethics in the exercise of the State's entrepreneurial function under Uruguayan positive law. The sixth, titled "Administrative procedure in medical ethics matters", authored by Dr. Pablo Schiavi, Professor at the University of Montevideo (UM), examines administrative procedures regarding medical ethics under Uruguayan law. These six contributions are, without doubt, of inestimable value for the development of Brazilian Administrative Law.

The fourth and final section, titled "Retrospective of Administrative Law", brings to the public studies that have become references in Brazilian legal scholarship. In this issue, three articles by Dr. Celso Antônio Bandeira de Mello, Professor Emeritus at PUC-SP, are republished. The first, titled "Heritage designation and the obligation to indemnify", originally published in issue 81 of the *Revista de Direito Público – RDP*, in the first quarter of 1987, presents his theory on landmark designation. In 2010, in the 27th edition of his *Curso de Direito Administrativo*, the

esteemed Professor began to distinguish between landmark designation and easements. Nonetheless, the 1987 study remains a theoretical milestone on the subject, a true scientific gem, now republished. The second, titled “Budget bill”, originally published in issues 39/40 of the *RDP*, in the last quarter of 1976, consists of a legal opinion on the non-approval by the City Council of an amendment to the budget bill proposed by the Mayor, under the 1969 Federal Constitution. Although the legal framework was partially modified by the 1988 Constitution, the opinion masterfully addresses complex topics such as legislative acts within the budget process, the possibility of a public entity subsisting without an approved budget law, and the legal effects of the invalidity of executive acts. The third, titled “Compulsory acquisition of rural land: joint competence”, originally published in issue 72 of the *RDP*, in the last quarter of 1984, is a definitive study on the authority of States and Municipalities to expropriate rural properties for reasons of social interest. All arguments, presented under the 1969 Constitution, remain fully applicable. The three studies undoubtedly constitute significant scholarly contributions to Administrative Law.

The *RDAI*, according to its coordinators, continues to fully uphold its editorial mission: to foster the scientific advancement of Administrative Law. We record our gratitude to Doctoral Candidate João Victor Tavares Galil for his dedication to the publication of this issue, as well as to the competent team at Revista dos Tribunais and Thomson Reuters.

AUGUSTO NEVES DAL POZZO  
RICARDO MARCONDES MARTINS



# SUMÁRIO

LINHA EDITORIAL – <i>EDITORIAL LINE</i> .....	9
APRESENTAÇÃO – <i>PRESENTATION</i> .....	13
INTRODUCTION – <i>APRESENTAÇÃO</i> .....	17
<b>1<sup>a</sup>. SEÇÃO – ATIVIDADE DE INFRAESTRUTURA</b>	
<b>SECTION 1 – INFRASTRUCTURE ACTIVITY</b>	
O direito administrativo da infraestrutura: repensando o conceito clássico de bens públicos em prol do desenvolvimento econômico e social	
<i>The administrative law of infrastructure: rethinking the classical concept of public assets in favor of economic and social development</i>	
AUGUSTO NEVES DAL POZZO.....	27
<b>2<sup>a</sup>. SEÇÃO – DIREITO ADMINISTRATIVO</b>	
<b>SECTION 2 – ADMINISTRATIVE LAW</b>	
<b>A) TEORIA GERAL</b>	
<b>A) GENERAL THEORY</b>	
Limites circunstanciais e procedimentais à reforma constitucional	
<i>Circumstantial and procedural constraints on constitutional reform</i>	
RICARDO MARCONDES MARTINS .....	49
A “Jornada do Herói” e a dificuldade de aplicação do art. 28 por parte dos tribunais superiores após cinco anos de vigência da nova LINDB	
<i>The ‘Hero’s Journey’ and the difficulty of applying article 28 by the higher courts after five years of the new LINDB</i>	
MURILLO RUIZ FERRO e ANDRÉ CASTRO CARVALHO .....	81

**B) LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

**B) BIDDING AND ADMINISTRATIVE CONTRACTS**

O princípio do planejamento licitatório como alternativa para a redução das extinções de contratos administrativos

*The principle of bidding planning as an alternative to reducing the termination of administrative contracts*

EUGÊNIO PACCELI DE MORAIS BOMTEMPO e BENJAMIN MIRANDA TABAK..... 119

**C) SERVIDORES PÚBLICOS**

**C) CIVIL SERVANTS**

Pessoa com deficiência e concurso público: o caso do transtorno do espectro autista

*Disabled person and public tender: the case of autism spectrum disorder*

RAIMUNDO MÁRCIO RIBEIRO LIMA..... 153

**D) DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

**D) ADMINISTRATIVE SANCTIONING LAW**

A detração administrativa em sentido estrito: entre a cautelaridade e a sanção

*Administrative detraction in the strict sense: between precautionary measures and sanctions*

FLÁVIO GARCIA CABRAL ..... 183

**3º. SEÇÃO – DOUTRINA ESTRANGEIRA**

**SECTION 3 – FOREIGN DOCTRINE**

A concessão de serviços públicos como instrumento de colaboração entre a Administração Pública e os particulares – 1ª Parte

*Public service concessions as instruments of collaboration between the Administration and private parties – 1st Part*

PEDRO COSTA GONÇALVES..... 203

Cambio de reglas de juego para las energías renovables: la reforma retributiva en España y la restricción al alcance de la exoneración de peajes en Uruguay – Segunda parte

*Changing the rules of the game for renewable energy: remuneration reform in Spain and restrictions on the scope of toll exemptions in Uruguay – Second part*

ANA LAURA RODRIGUEZ D'ESPADA..... 281

Buen gobierno y proximidad (políticas públicas y participación ciudadana)

*Good governance and proximity (public policies and citizen participation)*

JAIME F. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ ..... 315

Principios de culpabilidad y de *non bis in idem* en materia de actividad sancionatoria de la Administración – Especial referencia al Derecho Uruguayo

*Principles of culpability and non bis in idem in the sanctioning activities of the administration – Special reference to Uruguayan law*

FELIPE ROTONDO ..... 335

La ética en la actividad empresarial del Estado

*Ethics in the business activity of the State*

Guilherme Ferreira Gomes Luna ..... 355

Procedimiento administrativo en materia de ética médica

*Administrative procedure in medical ethics matters*

PABLO SCHIAVI ..... 377

#### 4<sup>a</sup>. SEÇÃO – MEMÓRIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

#### SECTION 4 – RETROSPECTIVE OF ADMINISTRATIVE LAW

Tombamento e dever de indenizar

*Heritage designation and the obligation to indemnify*

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO ..... 421

Projeto de lei orçamentária

*Budget Bill*

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO ..... 433

Desapropriação de imóvel rural: competência comum <i>Compulsory acquisition of rural land: joint competence</i>	449
CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO .....	
 NORMAS DE PUBLICAÇÃO PARA AUTORES DE COLABORAÇÃO AUTORAL INÉDITA – <i>REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E INFRAESTRUTURA – RDAI</i> .....	465
 PUBLICATION GUIDELINES FOR AUTHORS TO SUBMIT UNPUBLISHED ARTICLES – <i>JOURNAL OF ADMINISTRATIVE LAW AND INFRASTRUCTURE</i> .....	467