

REVISTA DE  
**DIREITO ADMINISTRATIVO,  
INFRAESTRUTURA,  
REGULAÇÃO E COMPLIANCE**

*Journal of Administrative Law, Infrastructure,  
Regulation and Compliance*

Ano 6 • n. 23 • out./dez. 2022  
N. 6 • Issue 23 • October/December 2022

# REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, INFRAESTRUTURA, REGULAÇÃO E COMPLIANCE

*Journal of Administrative Law, Infrastructure, Regulation and Compliance*

Ano 6 • n. 23 • out./dez. 2022

N. 6 • Issue 23 • October/December 2022

## *Coordenação/Coordination*

**AUGUSTO NEVES DAL POZZO**

**RICARDO MARCONDES MARTINS**

## *Editor-Chefe/Editor-in-Chief*

**ALEXANDRE GODOY DOTTA**

## *Editor Adjunto/Assistant Editor*

**JOÃO VICTOR TAVARES GALIL**

## **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 – Montevideo – Uruguai) – 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 – Montevideo – Uruguai) – 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 Delpiazzo Rodríguez (Universidad de Montevideo – UM – Montevideo – Uruguai – e Universidad Católica del Uruguay – UCU – Montevideo – Uruguai) – Clarissa Sampaio (Universidade 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 (Universidade 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 Universidad 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 – Castela-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 Camacho Céspedes (Universidade de Chile – UCHILE – Santiago – Chile) – Gonzalo Barrio Garcia (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 Universidade 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 Rodriguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – UDC – Corunha – Espanha) – Javier Guiridlian Larosa (Pontifícia Universidad Católica – UCA – Buenos Aires – Argentina) – Jerson Carneiro Gonçalves (Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais – IBMEC – Rio de Janeiro – Brasil) – Jose Luis Benavides Russi (Universidad de Externado de Colômbia – Bogotá – Colômbia) – José Luis Lara Arroyo (Pontifícia Universidad Católica de Chile – UC – Santiago – Chile) – José Maria 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 Manuel 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) – Maria Del Carmen Rodríguez (Universidade da Coruña – UDC – Corunha – Espanha) – Maria Isabel Gallego Corcoles (Universidad de Castilla-La Mancha – UCLM – Castela-Mancha – Espanha) – María Luz Zanvettor Mazzone (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 – Montevideu – 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 Iberoamericana – UNIBE – Santo Domingo – República Dominicana) – Sérgio Antônio Silva Guerra (Fundação Getúlio 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: Felipe 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 Getúlio Vargas – FGV – São Paulo – Brasil) – Carlos Ari Sunfeld (Fundação Getúlio Vargas – FGV – São Paulo – Brasil) – Clóvis Beznos (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 Hermelino 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 Virgílio 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 Sylvania 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 do Rio de Janeiro – 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,  
INFRAESTRUTURA,  
REGULAÇÃO E COMPLIANCE**

*Journal of Administrative Law, Infrastructure, Regulation and Compliance*

Ano 6 • n. 23 • out./dez. 2022

N. 6 • Issue 23 • October/December 2022

*Coordenação*

**AUGUSTO NEVES DAL POZZO**

**RICARDO MARCONDES MARTINS**

*Editor-Chefe*

**ALEXANDRE GODOY DOTTA**

*Editor Adjunto*

**JOÃO VICTOR TAVARES GALIL**

**THOMSON REUTERS**

**REVISTA DOS  
TRIBUNAIS™**

ISSN 2526-8120

# REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, INFRAESTRUTURA, REGULAÇÃO E COMPLIANCE

*Journal of Administrative Law, Infrastructure, Regulation and Compliance*

Ano 6 • n. 23 • out./dez. 2022

N. 6 • Issue 23 • October/December 2022

## Coordenação

AUGUSTO NEVES DAL POZZO  
RICARDO MARCONDES MARTINS

## Editor-Chefe

ALEXANDRE GODOY DOTTA

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

© 2023 edição e distribuição da  
THOMSON REUTERS BRASIL CONTEÚDO E TECNOLOGIA LTDA.

JULIANA MAYUMI ONO  
*Diretora Responsável*

Av. Dr. Cardoso de Melo, 1855 – 13º andar – Vila Olímpia  
CEP 04548-005, 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

e-mail para submissão de originais:  
aval.artigo@thomsonreuters.com

Conheça mais sobre Thomson Reuters  
www.thomsonreuters.com.br

Acesse o nosso eComm  
www.livrariart.com.br

Impresso no Brasil: [11.2022]

Profissional

Fechamento desta edição: [23.09.2022]



ISBN 978-65-5991-394-7

# REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, INFRAESTRUTURA, REGULAÇÃO E COMPLIANCE

*Journal of Administrative Law, Infrastructure, Regulation and Compliance*

Ano 6 • n. 23 • out./dez. 2022

N. 6 • Issue 23 • October/December 2022

*Diretora de Conteúdo e Operações Editoriais*

**JULIANA MAYUMI ONO**

*Gerente de Conteúdo*

**ANDRÉIA R. SCHNEIDER NUNES CARVALHAES**

*Editorial:* Aline Marchesi da Silva, Camila Sampaio, Emanuel Silva, Karolina de Albuquerque Araújo Martino e Quenia Becker

*Gerente de Conteúdo Tax:* Vanessa Miranda de M. Pereira

*Direitos Autorais:* Viviane M. C. Carmezim

*Assistente de Conteúdo Editorial:* Juliana Menezes Drumond

*Analista de Conteúdo Editorial Júnior:* Bárbara Baraldi

*Estagiários:* Ana Carolina Francisco e Francisco Prado

*Produção Editorial*

*Gerente de Conteúdo*

**MILISA CRISTINE ROMERA**

*Especialistas Editoriais:* Gabriele Lais Sant'Anna dos Santos e Maria Angélica Leite

*Analista de Projetos:* Thyara Pina da Silva

*Analistas de Operações Editoriais:* Caroline Vieira, Damares Regina Felício, Danielle Castro de Moraes, Mariana Plastino Andrade, Mayara Macioni Pinto e Patrícia Melhado Navarra

*Analistas de Qualidade Editorial:* Ana Paula Cavalcanti, Fernanda Lessa, Gabriela Cavalcante Lino e Victória Menezes Pereira

*Estagiárias:* Beatriz Hammond e Caroline Dubovicki

*Capa:* Linotec

*Líder de Inovações de Conteúdo para Print*

**CAMILLA FUREGATO DA SILVA**

*Equipe de Conteúdo Digital*

*Coordenação*

**MARCELLO ANTONIO MASTROROSA PEDRO**

*Analistas:* Gabriel George Martins, Jonatan Souza, Maria Cristina Lopes Araujo e Rodrigo Araujo

*Gerente de Operações e Produção Gráfica*

**MAURICIO ALVES MONTE**

*Analistas de Produção Gráfica:* Aline Ferrarezi Regis e Jéssica Maria Ferreira Bueno

*Assistente de Produção Gráfica:* Ana Paula de Araújo Evangelista

## 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 primordial, 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, conseqüentemente, 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 telegráficos, 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 beneficentemente 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 cotidiano 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, cientistas e operadores do Direito, independente 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

---

### INTRODUCTION

É com grande felicidade que apresentamos o número 23 da *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance* – RDAI, dividido em sete seções.

A primeira seção, destinada à atividade de infraestrutura, traz o artigo intitulado “Aspectos jurídicos da exploração de *shale gas* nos estados brasileiros: conflitos de competência material e regulatória da exploração”, de autoria da Dra. Raíssa M. L. M. Musarra, Pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental vinculado ao Instituto de Energia e Ambiente da USP, e da Especialista Renata Gonçalves Cardozo, que examina os aspectos jurídicos da exploração do *shale gas*.

A segunda seção, destinada ao direito administrativo, divide-se em três partes. A primeira subseção tem por objeto a Teoria Geral do Direito Administrativo e traz o trabalho intitulado “Desburocratização do Estado – um caminho para o aprimoramento da nossa administração?”, de autoria do Doutor Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, Professor da Faculdade de Direito de São Bernardo, que critica a proposta de desburocratização do Estado.

A segunda subseção tem por objeto o meio ambiente e o meio urbano, e traz o trabalho intitulado “Os desastres ambientais em Petrópolis-RJ e a (não) previsão de medidas de prevenção no plano diretor da cidade”, de autoria do Doutor Vitor Hugo Bueno Fogaça, Professor da Universidade Estadual de Ponta Grossa (PR), e do graduando Thiago Kadamós Gueretz, que examinou a previsão no Plano Diretor de medidas que busquem evitar o impacto das chuvas.

A terceira subseção tem por objeto os servidores públicos e traz o trabalho intitulado “A Emenda Constitucional 103/2019, a reforma da previdência, e as regras gerais de aposentadoria do servidor público federal”, de autoria do Doutor Gustavo Henrique Paschoal, Professor da Universidade de Marília – UNIMAR, e da Mestra Caroline Schneider, que examina a aposentadoria do servidor público federal tendo em vista o impacto da EC n. 103/19.

A terceira seção, seguindo um padrão estabelecido desde o primeiro número da RDAI, traz trabalhos da doutrina estrangeira. Neste número são publicados cinco trabalhos. O primeiro, denominado “Discretionariedade, vinculação,

proporcionalidade”, de autoria do Doutor Vitalino Canas, Professor da Universidade de Lisboa, examina a restrição gerada pela proporcionalidade ao exercício da discricionariedade administrativa. O segundo, intitulado “O reconhecimento do contrato administrativo de matriz germânica no direito português”, de autoria do Doutor Jorge Alves Correia, Professor da Faculdade de Direito de Coimbra, examina o contrato sobre o exercício de poderes públicos no direito português. O terceiro, intitulado “Infraestructuras y gestión pública en la ciudad actual – Un espacio para la buena administración”, de autoria do Doutor Armando Rodríguez García, Professor da Universidad Central de Venezuela (UCV), examina a administração digital tendo em vista os desenvolvimentos tecnológicos. O quarto, intitulado “Las potestades de la administración en la contratación estatal”, de autoria do Doutor Ciro Nolberto Güechá Medina, examina as prerrogativas unilaterais da administração pública ou cláusulas excepcionais. O quinto, intitulado “Los procedimientos administrativos de selección en proyectos de infraestructura pública bajo la modalidad de alianzas público-privadas en república dominicana”, de autoria do Doutor Rafael R. Dickson Morales, Professor da Facultad de Derecho da Universidad Iberoamericana (UNIBE), examina a licitação nas parcerias público-privadas no direito da República Dominicana.

A quarta seção tem por objeto a publicação de pareceres jurídicos de importância científica para o Direito Administrativo. Neste número, a RDAI publica o parecer do Doutor Gilberto Bercovici, Professor Titular de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, intitulado “Natureza jurídica da concessão de floresta pública, memorando de entendimentos e competências federativas”, em que examina com proficiência, dentre outras questões, a concessão florestal prevista na Lei Federal n. 11.284/06.

A quinta seção, seguindo a proposta da linha editorial de apresentar comentários sobre as recentes decisões judiciais relacionadas à temática da revista, traz três comentários. O primeiro, de autoria do Doutorando da PUC-SP João Victor Tavares Galil, examina o acórdão do TCU 1.495/22, em que se reconheceu a legitimidade da Corte para declarar a inidoneidade de licitante em licitação instaurada por entidade integrante do sistema S. O segundo, de autoria do Doutorando da PUC-SP Antonio Carlos Alves Pinto Serrano, examina o acórdão do STF nos autos do Agravo interno da Reclamação 45.040, examina o papel da Corte de Contas no julgamento dos gastos dos prefeitos. O terceiro, de autoria do Mestrando da PUC-SP Raphael Diógenes Serafim Vieira, examina o acórdão do STF na ADI 3.538/RS, em que se declarou a inconstitucionalidade de acréscimo remuneratório a servidores estaduais do Rio Grande do Sul.

A sexta seção traz entrevista inédita, especialmente concedida à RDAI, com o Doutor Romeu Felipe Bacellar Filho, Professor Titular Aposentado de Direito

Administrativo da Universidade Federal do Paraná e da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. O emérito jurista examina boa parte de sua riquíssima produção bibliográfica, tratando, dentre outros temas, do processo administrativo disciplinar, do direito administrativo latino-americano, dos contratos administrativos, do regime jurídico-administrativo, dos serviços públicos, da aplicação do direito civil à Administração Pública, da responsabilidade civil das concessionárias, da supremacia do interesse público. Esse breve panorama evidencia a amplitude e a profundidade da entrevista. Mais do que uma entrevista, o ínclito professor nos apresentou verdadeira aula magna. Não há palavras para registrar o agradecimento da coordenação da RDAI ao Professor Romeu, que já marcou seu nome na história do direito público brasileiro, pela generosidade em nos concedê-la. Dá-se, mais uma vez, continuidade ao que foi iniciado no número 01 da RDAI: trazer ao público depoimentos de importância histórica!

A sétima e última seção, denominada “Memória do Direito Administrativo”, traz ao público estudos que se tornaram referência na doutrina brasileira. Neste número, republicam-se dois memoráveis trabalhos. O primeiro trabalho intitula-se “Existe um espaço, no saber jurídico atual, para uma teoria crítica?”, de autoria do Doutor Tércio Sampaio Ferraz Júnior, Professor Emérito da USP e da PUC-SP, publicado originariamente em 1984, em decorrência da vinda ao Brasil do Professor Antoine Jeammaud. Nesse trabalho, Tércio discute a impossibilidade de uma crítica do direito no interior da dogmática jurídica.

O segundo, intitulado “Personalidade de direito público”, de autoria do Doutor Celso Antônio Bandeira de Mello, Professor Emérito da PUC-SP, foi publicado originariamente no número 1 da *Revista de Direito Público* – RDP, periódico publicado pela prestigiada Revista dos Tribunais, no terceiro trimestre de 1967. Trata-se de parecer que ainda hoje é de suma relevância para compreensão das fundações instituídas pelo Estado.

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

AUGUSTO NEVES DAL POZZO  
RICARDO MARCONDES MARTINS



## PRESENTATION

---

### APRESENTAÇÃO

It is with great joy that we present issue 23 of the *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance* – RDAI, divided into seven sections.

The first section, aimed at infrastructure activity, brings the article entitled “Legal Aspects of Shale Gas Exploration in Brazilian States: conflicts of material and regulatory competence of exploration”, authored by Ph.D. Raíssa M. L. M. Musarra, Researcher at the Graduate Program in Environmental Science linked to the Institute of Energy and Environment at USP, and Specialist Renata Gonçalves Cardozo, who examines the legal aspects of shale gas exploration.

The second section, dedicated to administrative law, is divided into three parts. The first subsection has as its object the General Theory of Administrative Law and brings the work entitled “Debureaucratization of the State - a way to improve our administration?”, authored by Doctor Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, Professor at the Law School of São Bernardo, who criticizes the proposal to reduce the bureaucracy of the State.

The second subsection has as its object the environment and the urban environment and brings the work entitled “Environmental disasters in Petrópolis-RJ and the (non) prediction of prevention measures in the city’s master plan”, authored by Doctor Vitor Hugo Bueno Fogaça, Professor at the State University of Ponta-Grossa (PR), and graduate student Thiago Kadamós Gueretz, who examined the forecast in the Master Plan of measures that seek to avoid the impact of rains.

The third subsection has public servants as its object and brings the work entitled “The Constitutional Amendment 103/2019, the pension reform, and the general rules of retirement of the federal public servant”, authored by Doctor Gustavo Henrique Paschoal, Professor at the Universidade de Marília – UNIMAR, and Master Caroline Schneider, who examines the retirement of federal civil servants in view of the impact of EC n. 103/19.

The fourth section, following a pattern established since the first issue of the RDAI, brings works from foreign doctrine. In this issue five works are published. The first, called “Discretionary, binding, proportionality”, authored by Doctor Vitalino Canas, Professor at the University of Lisbon, examines the restriction

generated by proportionality to the exercise of administrative discretion. The second, entitled “The recognition of the administrative contract of Germanic origin in Portuguese law”, by Doctor Jorge Alves Correia, Professor at the Law School of Coimbra, examines the contract on the exercise of public powers in Portuguese law. The third one, entitled “Infrastructures and public management in today’s city: a space for good administration”, by Doctor Armando Rodríguez García, Professor at the Universidad Central de Venezuela (UCV), examines digital administration in view of technological developments. The fourth one, entitled “The powers of the Administration in state contracting”, by Dr. Ciro Nolberto Güechá Medina, examines the unilateral prerogatives of public administration or exceptional clauses. The fifth one, entitled “The administrative selection procedures in public infrastructure projects under the modality of public-private alliances in the Dominican Republic”, authored by Dr. Rafael R. Dickson Morales, Professor at the Law School at the Universidad Iberoamericana (UNIBE), examines bidding in public-private partnerships in Dominican Republic law.

The fourth section has as its object the publication of legal opinions of scientific importance for Administrative Law. In this issue, the RDAI publishes the opinion of Dr. Gilberto Bercovici, Professor of Economic Law and Political Economy at the University of São Paulo Law School, entitled “Legal nature of public forest concession, memorandum of understanding and federative competences”, in which proficiently examines, among other issues, the forest concession provided for in Federal Act n. 11,284/2006.

The fifth section, following the editorial line’s proposal to present comments on recent court decisions related to the journal’s theme, brings three comments. The first one, authored by PUC-SP Ph.D. candidate João Victor Tavares Galil, examines the judgment of TCU 1.495/2022, in which the Brazilian Supreme Court of Auditors’ legitimacy was recognized to declare the unsuitability of a bidder in a bidding instituted by an entity that is part of the “*Sistema S*”. The second comments, authored by PUC-SP PhD student Antonio Carlos Alves Pinto Serrano, examines the Brazilian Supreme Court ruling in the internal appeal of Complaint 45,040, examines the role of the Court of Auditors in judging mayors’ expenses. The third one, authored by PUC-SP Master student Raphael Diógenes Serafim Vieira, examines the STF ruling in ADI 3.538/RS, which declared the unconstitutionality of an increase in remuneration for state servants in Rio Grande do Sul.

The sixth section brings an unprecedented interview, especially granted to RDAI, with Dr. Romeu Felipe Bacellar Filho, Retired Professor of Administrative Law at the Federal University of Paraná and the Pontifical Catholic University of Paraná. The jurist emeritus examines a good part of his very rich bibliographic

production, dealing, among other topics, with the disciplinary administrative process, Latin American Administrative Law, administrative contracts, the legal-administrative regime, public services, the application of civil law to Public Administration, the civil liability of concessionaires, the supremacy of the public interest. This brief overview highlights the breadth and depth of the interview. More than an interview, the distinguished professor introduced us to a true master class. There are no words to record the gratitude of the RDAI coordination to Professor Romeu, who has already marked his name in the history of Brazilian Public Law, for his generosity in granting it to us. Once again, continuity is given to what was started in number 01 of the RDAI: bringing the public testimonies of historical importance!

The seventh and last section, called “Memory of Administrative Law”, brings to the public studies that have become a reference in Brazilian doctrine. In this issue, two memorable works are republished. The first work is entitled “Is there a space, in current legal knowledge, for a Critical Theory?”, by Doctor Tércio Sampaio Ferraz Junior, Professor Emeritus at USP and PUC-SP, originally published in 1984, as a result of the coming to Brazil of Professor Antoine Jammaud. In this work, Tércio discusses the impossibility of a critique of Law within legal dogmatics.

The second, entitled “Public Law Personality”, authored by Dr. Celso Antônio Bandeira de Mello, Professor Emeritus at PUC-SP, was originally published in the *Revista de Direito Público – RDP’s* first issue, a periodical published by the prestigious *Revista dos Tribunais* publishing company, in the third quarter of 1967. There is a legal opinion that is still of paramount relevance nowadays for understanding the foundations established by the State.

The RDAI, the coordinators believe, continues to fully fulfill its editorial line: to contribute to the scientific improvement of Administrative Law. We would like to thank Dr. Alexandre Godoy Dotta and PhD student João Victor Tavares Galil for the work undertaken to publish this issue, as well as the competent team of Thomson Reuters *Revista dos Tribunais*.

AUGUSTO NEVES DAL POZZO  
RICARDO MARCONDES MARTINS