

**NESTA EDIÇÃO:**

**OS DESAFIOS DO MODELO DE TRANSPORTE  
FERROVIÁRIO A PARTIR DA EDIÇÃO DO NOVO  
MARCO LEGAL – LEI 14.273/2021**



REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, INFRAESTRUTURA,  
REGULAÇÃO E COMPLIANCE

• **RDAI 27**

ANO 7 • n. 27 • out./dez. • 2023

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

N. 7 • ISSUE 27 • Oct.–Dec. • 2023

HERMENÉUTICA CONSTITUCIONAL


COORDENAÇÃO

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



THOMSON REUTERS

**REVISTA DOS  
TRIBUNAIS™**



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

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

Ano 7 • n. 27 • out./dez. 2023

N. 7 • Issue 27 • Oct./Dec. 2023

# REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, INFRAESTRUTURA, REGULAÇÃO E COMPLIANCE

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

Ano 7 • n. 27 • out./dez. 2023

N. 7 • Issue 27 • Oct./Dec. 2023

*Coordenação/Coordination*

AUGUSTO NEVES DAL POZZO

RICARDO MARCONDES MARTINS

*Editor-Chefe/Editor-in-Chief*

ALEXANDRE GODDY DOTTA

*Editor Adjunto/Assistant Editor*

JOÃO VICTOR TAVARES GALL

**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 – UNCUIYO – 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 Delpiazzi 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 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 – 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 Patrícia 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 Universidade 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 Universidade 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) – Juares 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 Rodriguez (Universidade da Coruña – UDC – Corunha – Espanha) – Maria Isabel Gallego Corcoles (Universidad de Castilla-La Mancha – UCLM – Castela-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 – 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 Sundfeld (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 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 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 7 • n. 27 • out./dez. 2023  
N. 7 • Issue 27 • Oct./Dec. 2023

*Coordenação*

AUGUSTO NEVES DAL POZZO  
RICARDO MARCONDES MARTINS

*Editor-Chefe*

ALEXANDRE GODOY DOTTA

*Editor Adjunto*

JOÃO VICTOR TAVARES GALIL

THOMSON REUTERS

**REVISTA DOS  
TRIBUNAIS™**



# REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, INFRAESTRUTURA, REGULAÇÃO E COMPLIANCE

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

Ano 7 • n. 27 • out./dez. 2023

N. 7 • Issue 27 • Oct./Dec. 2023

## Coordenação

AUGUSTO NEVES DAL POZZO

RICARDO MARCONDES MARTINS

## Editor-Chefe

ALEXANDRE GODDY DOTTA

## Editor Adjunto

JOÃO VICTOR TAVARES GALIL

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: [sact@thomsonreuters.com](mailto:sact@thomsonreuters.com)

e-mail para submissão de originais: [aval.artigo@thomsonreuters.com](mailto:aval.artigo@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: [11.2023]

Professional

Fechamento desta edição: [22.09.2023]



# REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, INFRAESTRUTURA, REGULAÇÃO E COMPLIANCE

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

Ano 7 • n. 27 • out./dez. 2023

N. 7 • Issue 27 • Oct./Dec. 2023

*Diretora de Conteúdo e Operações Editoriais*

**JULIANA MAYUMI ONO**

*Gerente de Conteúdo*

**ANDRÉIA R. SCHNEIDER NUNES CARVALHAES**

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

*Analista de Conteúdo Editorial Júnior:* Ana Carolina Francisco

*Estagiários:* Aline Pavanelli e João Victor Sales

*Produção Editorial e Equipe de Conteúdo Digital*

*Gerente de Conteúdo*

**MILISA CRISTINE ROMERA**

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

*Analista de Projetos:* Jéssica Viana Bezerra

*Analistas de Operações Editoriais:* Danielle Castro de Moraes, Mariana Plastino Andrade e Patrícia Melhado Navarra

*Analistas de Qualidade Editorial e ProView:* Ana Paula Cavalcanti, Gabriel George Martins, Gabriela Cavalcante Lino, Maria Carolina Ferreira Maria Cristina Lopes Araujo, Victória Menezes Pereira e Rodrigo Araujo

*Estagiárias:* Michelle Kwan e Rebeca Crespo Rangel

*Capa:* Linotec

*Líder de Inovações de Conteúdo para Print*

**CAMILLA FUREGATO DA SILVA**

*Gerente de Operações e Produção Gráfica*

**MAURICIO ALVES MONTE**

*Analistas de Produção Gráfica:* Ana Paula de Araújo Evangelista e Jéssica Maria Ferreira Bueno

## 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-constitutivista*, 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 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 27 da *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance* – RDAI, dividido em sete seções.

A primeira seção, destinada à Atividade de Infraestrutura traz dois trabalhos. O primeiro intitulado “Os desafios do modelo de transporte ferroviário a partir da edição do novo Marco Legal – Lei 14.273/2021”, de autoria do Doutor Juliano Heinen, Professor da Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul – FESMP/RS, examina a nova legislação sobre o setor ferroviário. O segundo intitulado “Universalização e experiências internacionais no setor de saneamento”, de autoria do Doutor Frederico A. Turolla, Presidente do PSP Hub – Estudos em Infraestrutura e Urbanismo, do Doutorando Rafael Vêras de Freitas, Professor da Fundação Getúlio Vargas – FGV-RJ, e do graduado José Egídio Altoé Junior, examina a nova legislação sobre o setor de saneamento básico.

A segunda seção, destinada ao Direito Administrativo, possui cinco subseções. A primeira subseção tem por objeto a Teoria Geral e traz o trabalho intitulado “Hermenêutica constitucional”, de autoria de um dos coordenadores da RDAI, Doutor Ricardo Marcondes Martins, Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, no qual apresenta um amplo estudo sobre a compreensão de uma Constituição rígida. A segunda subseção tem por objeto o Regime Jurídico Administrativo e traz o trabalho intitulado “O art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) como cláusula geral de negociação administrativa: proposta de procedimentalização do exercício do consenso”, de autoria da Doutora Clarissa Sampaio Silva, Professora da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), e do Mestre Pablo Freire Romão, no qual examinam a administração consensual. A terceira subseção tem por objeto os Contratos Administrativos e traz o trabalho intitulado “A propriedade intelectual na contratação pública: entre a proteção da titularidade do poder público contratante e a promoção da inovação”, de autoria da Doutora Patrícia Baptista, Professora da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, em que examina os direitos autorais nos contratos administrativos. A quarta subseção tem por objeto o Direito Administrativo Sancionador e traz o trabalho intitulado “Direito administrativo sancionador de empresas estatais”, de autoria dos Doutor José Roberto Pimenta Oliveira, Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, e da Doutora Dinorá Adelaide Musetti Grotti, em que examinam o regime administrativo sancionador aplicável às empresas estatais. A quinta subseção tem por objeto o Controle e traz o trabalho intitulado “Comitê de resolução de disputas: referências de utilização no Brasil”, de autoria da Mestra Alina de Toledo Rossi, Professora da Faculdade de Direito Athon Ensino Superior

(Sorocaba-SP), e da Mestra Karen Cristina Moron Betti Mendes, Professora da Faculdade de Direito de Sorocaba, no qual tratam do Comitê de resolução de disputas como meio eficaz para solução dos conflitos administrativos.

A terceira seção, seguindo um padrão estabelecido desde o primeiro número da RDAI, traz trabalhos da Doutrina Estrangeira. Neste número são publicados três trabalhos. O primeiro, intitulado “La prueba en el proceso administrativo”, de autoria do Doutor Francisco A. Ortega Polanco, Juiz da Suprema Corte da República Dominicana, examina a prova no processo administrativo à luz do Direito da República Dominicana. O segundo, intitulado “El litigio climático en España. Análisis del caso iniciado en 2020 por ecologistas en acción, Greenpeace y Oxfam Intermón ante el Tribunal Supremo contra el gobierno por inacción climática a la luz del contexto internacional”, de autoria do Doutor Santiago Salvador Gimeno, Investigador da Universidad de Vigo (Espanha), examina o conflito jurisdicional entre o Greenpeace e o Governo espanhol por omissão na preservação do meio ambiente. O último, intitulado “La convencionalización de los derechos en entredicho: reflexiones en torno a las dificultades para su consolidación en América Latina, y el papel de los jueces constitucionales al respecto”, de autoria do Doutor Eloy Espinosa-Saldaña Barrera, Ex-Vice-Presidente do Tribunal Constitucional do Peru, examina a defesa dos direitos humanos pela jurisdição constitucional na América Latina. Os três trabalhos são considerados de inestimável utilidade para o aprimoramento do direito brasileiro.

A quarta seção tem por objeto Comentários a Projetos de Lei referentes à temática da RDAI. Neste número publicam-se os comentários ao Projeto de Lei 7.063/2017, que trata da adesão em concessões, de autoria da Doutora Cristiana Fortini, Professora da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMB e Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA, e das Especialistas Mayana Leôncio, Caroline Simionato e Cynthia Vieira.

A quinta 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 Vladimir da Rocha França, Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, em que examina a possibilidade jurídica de contratos de publicidade por empresa estatal de turismo.

A sexta seção traz entrevista inédita, especialmente concedida à RDAI, com o Doutor Carlos Ayres Britto, Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal. Em mais de duas horas de entrevista o Min. Carlos Britto examinou boa parte de sua farta produção bibliográfica. Entre os vários temas abordados, destacam-se a aplicabilidade das normas constitucionais, as limitações ao Poder Constituinte, a discricionariedade administrativa, a licitação, as limitações ao Poder de Reforma, a hermenêutica jurídica, além de alguns dos casos emblemáticos que relatou no STF, como a pesquisa de células tronco e a união homoafetiva. A entrevista – verdadeira aula magna – foi realizada antes dos lamentáveis ataques ao STF, ocorridos em 08.01.2023, mas apresenta brilhante prognóstico. O percuciente exame do Min. Carlos Britto sobre a atuação da Corte brasileira, além de marcado pelo seu estilo invulgar, tem, nesse contexto histórico, importância redobrada. Sem qualquer exagero, o Min. Carlos Ayres Britto registrou seu nome na história do direito brasileiro, não apenas pelos relevantes cargos ocupados, mas pela riquíssima produção doutrinária e por inúmeras

manifestações jurisprudenciais pioneiras. Como certamente já era esperado por quem o conhece, evidenciou, na entrevista concedida, além de profundo conhecimento da técnica jurídica, sabedoria e sensibilidade incomuns. Inexistem palavras para expressar o agradecimento da coordenação da RDAI ao Min. Carlos Ayres Britto. 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 três trabalhos doutrinários do Min. Carlos Ayres Britto. O primeiro – intitulado “Os sentidos do vocábulo ‘poder’, na Constituição Brasileira” –, o segundo – intitulado “‘Direitos subjetivos’ e ‘prerrogativas’ constitucionais” – e o terceiro – intitulado “Direito de propriedade (O novo e sempre velho perfil constitucional da propriedade)” – foram, respectivamente, publicados no primeiro trimestre de 1982, no segundo e terceiro trimestres de 1989, nos números 61, 90 e 91 da *Revista de Direito Público* – RDP, revista impressa então vinculada ao Instituto de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, e publicada pela Revista dos Tribunais. Com a republicação dos trabalhos, a RDAI presta homenagem ao Ministro Carlos Ayres Britto por toda sua contribuição ao desenvolvimento científico do direito brasileiro. Os três estudos, notará o leitor, ainda são plenamente atuais: compreensão do significado da palavra “poder” no texto constitucional; teoria das prerrogativas constitucionais e exame crítico da disciplina constitucional da propriedade.

A RDAI acredita que os coordenadores, continuam 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





## INTRODUCTION

---

### APRESENTAÇÃO

It is with great honor that we present issue 27 of the *Journal of Administrative Law, Infrastructure, Regulation and Compliance – RDAI*, divided into seven sections.

The *first* section, aimed at the Infrastructure Activity, brings two works. The first entitled “The challenges of the rail transport model from the edition of the new legal framework – Law No. 14,273/2021”, authored by Ph.D. Juliano Heinen, Professor at the Superior School of the Public Prosecutor’s Office of Rio Grande do Sul – (FESMP/RS), examines the new legislation on the railway sector. The second entitled “Universalization and international experiences in the sanitation sector”, authored by Ph.D. Frederico A. Turolla, President of PSP Hub – Studies in Infrastructure and Urbanism, PhD candidate Rafael Vêras de Freitas, Professor at *Fundação Getúlio Vargas* – FGV-RJ, and Law student José Egídio Altoé Junior, examines the new legislation on the basic sanitation sector.

The *second* section, devoted to Administrative Law, has *five* subsections. The *first* subsection has as its object the General Theory and brings the work entitled “Constitutional Hermeneutics”, authored by one of the coordinators of RDAI, Ph.D. Ricardo Marcondes Martins, Professor of the Pontifical Catholic University of São Paulo (PUC-SP), he presents a broad study on the understanding of a rigid Constitution. The *second* subsection has as its object the Administrative Legal Regime and brings the work entitled “Article 26 of the Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law (LINDB) as a general clause of administrative negotiation: proposal for proceduralization of the exercise of consensus”, authored by Ph.D. Clarissa Sampaio Silva, Professor at the University of Fortaleza (UNIFOR), and Master Pablo Freire Romão, in which they examine the consensual Administration. The *third* subsection has as its object the Administrative Contracts and brings the work entitled “Intellectual property in public procurement: between the protection of ownership by the contracting public authority and the promotion of innovation”, authored by Ph.D. Patrícia Baptista, Professor of the Law School of the State University of Rio de Janeiro – UERJ, in which she examines the copyright in administrative contracts. The *fourth* subsection has as its object the Sanctioning Administrative Law and brings the work entitled “Sanctioning Administrative Law of State Companies”, authored by Ph.D. José Roberto Pimenta Oliveira, Professor at the Pontifical Catholic University of São Paulo (PUC-SP), and Ph.D. Dinorá Adelaide Musetti Grotti, they examine the sanctioning administrative regime applicable to State Companies. The *fifth* subsection has as its object the Control and the work entitled “Dispute resolution board: Brazilian references”, authored by the Master Alina de Toledo Rossi, Professor of the Athon Higher Education Law School (Sorocaba-SP), and the Master Karen Cristina Moron

Betti Mendes, Professor at the Faculty of Law of Sorocaba, in which they deal with the Dispute Resolution Committee as an effective means for resolving administrative conflicts.

The *third* section, following a pattern established since the first issue of the RDAI, brings works of foreign doctrine. Three papers are published in this issue. The first, entitled “The evidence in the administrative process”, authored by Ph.D. Francisco A. Ortega Polanco, Judge of the Supreme Court of the Dominican Republic, examines the evidence in the administrative proceedings in the light of the law of the Dominican Republic. The second, entitled “Climate litigation in Spain – Analysis of the case initiated in 2020 by ecologistas en acción, Greenpeace and Oxfam Intermón before the Supreme Court against the Government for climate inaction in light of the *international context*”, authored by Ph.D. Santiago Salvador Gimeno, researcher at the University of Vigo (Spain), examines the jurisdictional conflict between Greenpeace and the Spanish Government for omission in the preservation of the environment. The latter, entitled “The conventionalization of rights in question: reflections on the difficulties for their consolidation in Latin America, and the role of constitutional judges in the respect”, authored by Ph.D. Eloy Espinosa-Saldaña Barrera, Former Vice-President of the Constitutional Court of Peru, examines the defense of human rights by constitutional jurisdiction in Latin America. The three works are considered invaluable for the improvement of Brazilian law.

The *fourth* section has as its object Comments on the Bills related to the theme of RDAI. This issue publishes the comments on Bill No. 7,063/2017, which deals with the adhesion in concessions, authored by Ph.D. Cristiana Fortini, Professor at the Federal University of Minas Gerais (UFMG) and President of the Brazilian Institute of Administrative Law (IBDA), and the researchers Mayana Leôncio, Caroline Simionato and Cynthia Vieira.

The *fifth* section has as its object the publication of legal opinions of scientific importance for Administrative Law. In this issue, RDAI publishes the opinion of Ph.D. Vladimir da Rocha França, Professor at the Federal University of Rio Grande do Norte (UFRN), in which he examines the legal possibility of advertising contracts by a state tourism company.

The *sixth* section brings an unpublished interview, especially granted to RDAI, with Ph.D. Carlos Ayres Britto, retired Minister of the Federal Supreme Court. In more than two hours of interview, Min. Carlos Britto examined much of his abundant bibliographic production. Among the various topics addressed, we highlight the applicability of constitutional norms, limitations to the Constituent Power, administrative discretion, bidding, limitations to the Power of Reform, legal hermeneutics, as well as some of the emblematic cases that he reported in the Supreme Court, such as stem cell research and homosexual union. The interview – a real master class – was conducted before the unfortunate attacks on the Supreme Court, which occurred on 08.01.2023, but it has a brilliant prognosis. The percussive examination of Min. Carlos Ayres Britto on the performance of the Brazilian Court, besides being marked by his unusual style, has, in this historical context, redoubled importance. Without any exaggeration, Min. Carlos Ayres Britto registered his name in the history of Brazilian Law, not only for the relevant positions occupied, but for the rich doctrinal production and for numerous pioneering jurisprudence manifestations. As was certainly expected by those who know him, he evidenced, in the interview granted, in addition

to deep knowledge of legal technique, unusual wisdom and sensitivity. There are no words to express the thanks of the coordination of RDAI to Min. Ayres Britto. Once again, we continue what was started in issue number one of RDAI: to bring to the public testimonies of historical importance.

The *seventh* and final section, called Memory of Administrative Law, brings to the public studies that have become a reference in Brazilian doctrine. In this issue, three doctrinal works of Min. Carlos Ayres Britto are published. The first – entitled “Meanings of the word “power”, in the Brazilian Constitution” –, the second – entitled “Subjective rights” and constitutional “prerogatives” – and the third – entitled “Right to property (*The new perpetually old constitutional rules of property*)” – were, respectively, published in the first quarter of 1982, in the second and third quarters of 1989, in issues 61, 90 and 91 of the *Revista de Direito Público* (RDP), printed magazine then linked to the Institute of Public Law of the Law School of the University of São Paulo, and published by *Revista dos Tribunais*. With the republication of the works, RDAI pays tribute to Minister Carlos Ayres Britto for all his contribution to the scientific development of Brazilian law. The three studies, the reader will note, are still fully current: understanding the meaning of the word “power” in the constitutional text; theory of constitutional prerogatives and critical examination of the constitutional discipline of property.

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 Ph.D. Alexandre Godoy Dotta and Ph.D. candidate João Victor Tavares Galil for the work undertaken in favor of the publication of this issue, as well as the competent team of *Thomson Reuters Revista dos Tribunais*.

AUGUSTO NEVES DAL POZZO  
RICARDO MARCONDES MARTINS