

**NESTA EDIÇÃO:**

DA NATUREZA CONTRATUAL DA AUTORIZAÇÃO FERROVIÁRIA PREVISTA NA  
LEI 14.273/2021 E SEUS IMPACTOS NA TRANSFERÊNCIA DE TITULARIDADE  
MEDIANTE DESAPROPRIAÇÕES E SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS



REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, INFRAESTRUTURA,  
REGULAÇÃO E COMPLIANCE

# • RDAI 30

ANO 8 • n. 30 • Jul.-Set. • 2024

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

N. 8 • ISSUE 30 • JULY-SEPT. • 2024

COORDENAÇÃO

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

Revista  
dos Tribunais

Qualis  
A1

 Thomson  
Reuters™

DA NATUREZA CONTRATUAL DA AUTORIZAÇÃO FERROVIÁRIA  
PREVISTA NA LEI 14.273/2021 E SEUS IMPACTOS  
NA TRANSFERÊNCIA DE TITULARIDADE MEDIANTE  
DESAPROPRIAÇÕES E SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS

*THE CONTRACTUAL NATURE OF THE RAILWAY AUTHORIZATION  
IN BRAZILIAN LAW 14,273/2021 AND ITS  
IMPACTS ON THE TRANSFER OF OWNERSHIP THROUGH  
EXPROPRIATIONS AND ADMINISTRATIVE EASEMENTS*

**GUSTAVO JUSTINO DE OLIVEIRA**

Pós-Doutor em Arbitragem Internacional pelo Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht (Hamburgo-Alemanha). Professor Doutor de Direito Administrativo na Faculdade de Direito da USP (Graduação, Mestrado e Doutorado), no IDP (Brasília-DF) e na EDB (São Paulo/SP). Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP, 2005). Ex-Procurador do Estado do Paraná (1992-2007). Advogado e Consultor Jurídico em São Paulo. [escritorio@justinodeoliveira.com.br](mailto:escritorio@justinodeoliveira.com.br)  
Orcid: [<https://orcid.org/0000-0002-2414-9243>].

**MATHEUS TEIXEIRA MOREIRA**

Advogado especialista em Direito Público. Pós-graduando em Direito e ESG pela Fundação Getulio Vargas. [moreiratmatheus@gmail.com](mailto:moreiratmatheus@gmail.com)  
Orcid: [<https://orcid.org/0009-0000-8231-8351>].  
DOI: [<https://doi.org/10.48143/rdai.30.justinodeoliveira>].

Recebido: 04.08.2023. Received: August 4th, 2023.  
Aprovado: 14.08.2023. Approved: August 14th, 2023.

ÁREA DO DIREITO: Administrativo

**RESUMO:** O tema central do presente artigo é a utilização da autorização como contrato legítimo para transferência de titularidade em desapropriações e servidões administrativas no setor ferroviário. A doutrina tradicional tende a encarar

**ABSTRACT:** The central theme of this article is the use of administrative authorization as a legitimate contract for the transfer of ownership in expropriations and administrative easements in the railway sector. Traditional doctrine tends to

o instituto da autorização como ato unilateral, discricionário e precário, praticado no exercício do poder de polícia, despojado de natureza contratual para delegação de serviços públicos, como têm a concessão e a permissão. No entanto, a noção mais atual encara o mencionado instituto como legítimo contrato de adesão, inclusive já utilizado em diversos setores de infraestrutura, como telecomunicações e portuário, com base no art. 21, incisos XI e XII, da Constituição Federal. Para este estudo, será analisado o sistema ferroviário brasileiro a partir da conjugação de tradicionais instrumentos de intervenção e supressão da propriedade privada, como a servidão e a desapropriação, em razão da recente publicação do Novo Marco Legal das Ferrovias, instituído pela Lei 14.273/2021. A pesquisa metodológica concentra-se, principalmente, na revisão bibliográfica e na interpretação de normas jurídicas, da jurisprudência e de entendimentos doutrinários, além da análise de editais, contratos e documentos congêneres encontrados nos sítios eletrônicos de órgãos e entidades estatais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Autorização administrativa – Infraestrutura – Setor ferroviário – Desapropriação – Servidão administrativa.

view the institution of authorization as a unilateral, discretionary, and precarious act, practiced in the exercise of police power, devoid of a contractual nature for the delegation of public services, such as concessions and permissions. However, the most current notion sees the institute as a legitimate adherence contract, which has already been used in several sectors, such as telecommunications and ports, based on art. 21, items XI and XII of the Brazilian Constitution. For this study, the Brazilian railway system will be analyzed from the combination of traditional instruments of intervention and suppression of private property, such as easement and expropriation, due to the recent publication of Law no. 14.273/2021. The methodological research focuses mainly on the bibliographical review and the interpretation of legal norms, jurisprudence, and doctrinal understandings, in addition to the analysis of public notices, contracts and similar documents found on the websites of state entities.

**KEYWORDS:** Administrative authorization – Infrastructure – Railway sector – Expropriation – Administrative easement.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Servidão administrativa e desapropriação: noções básicas e diferenças conceituais. 3. Autorização administrativa enquanto contrato no setor ferroviário: referenciais para uma prática consolidada. 4. Transferência de titularidade nos contratos de autorização ferroviária. 4.1. Breve introdução à problemática. 4.2. Transferência de titularidade da autorização em áreas sujeitas à servidão administrativa. 4.3. Transferência de titularidade da autorização em áreas sujeitas a desapropriações. 5. Considerações finais. 6. Referências. 7. Legislação. 8. Jurisprudência.

## 1. INTRODUÇÃO

Muito<sup>1</sup> se discute a respeito da natureza jurídica e das características do instituto da autorização administrativa. Se uma parcela da doutrina mais tradicional ainda o

1. Como citar este artigo | How to cite this article: OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Da natureza contratual da autorização ferroviária prevista na Lei 14.273/2021 e seus impactos na transferência de titularidade mediante desapropriações e servidões administrativas. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura* | RDAI, São Paulo, v. 8, n. 30, p. 25-46, jan.-jun. 2024. DOI: [<https://doi.org/10.48143/rdai.30.justinodeoliveira>].

de um dado fim, e transfere os ônus da expropriação para a entidade não estatal incumbida de dar aquela destinação ao bem<sup>47</sup>.

Assim sendo, a propriedade passa a ser de titularidade do particular que executou a desapropriação e respondeu pelos ônus financeiros daí decorrentes, sendo-lhe possível, portanto, aliená-la, enquanto perdurar a autorização, para um novo autorizatário – em tese, o único interessado no terreno, na medida em que fará uso do imóvel durante a exploração decorrente da autorização administrativa. Retomamos, aqui, o raciocínio de Amauri Saad, para quem “[c]omo os bens empregados no empreendimento ferroviário autorizado, embora possam ser resultado de um processo de desapropriação [...], são bens de propriedade da autorizatária [...], não se pode simplesmente revertê-los sem a correspondente indenização<sup>48</sup>”.

Na discussão sobre a integração do patrimônio da Administração ou do particular autorizatário, em áreas objeto de desapropriação, a interpretação pode ser dúbia. Isso porque embora o art. 64, § 10, I, do Marco Legal das Ferrovias, preveja que “os bens imóveis devem ser revertidos ao poder público”, há uma aparente contradição com o disposto no art. 22, *caput*, da sobredita lei, o qual, corretamente, estabelece a irreversibilidade ao poder público mesmo quando a autorização for extinta, exceto em cessão ou arrendamento.

Sem dúvidas, a transferência da autorização para exploração do serviço deve necessariamente considerar a transferência onerosa de área desapropriada. Isso porque, em sentido contrário, estar-se-ia diante de possível situação de enriquecimento sem causa por parte da nova autorizatária – que passaria a usufruir de área desapropriada sem qualquer ônus financeiro de caráter indenizatório – ou por parte do próprio Estado – que incorporaria um bem privado sem a contrapartida financeira –, na medida em que a indenização já fora assumida pela autorizatária original quando da execução da desapropriação.

Na hipótese de conflito entre a antiga autorizatária e a potencial nova autorizatária, uma possibilidade virtual seria uma nova declaração, por parte do poder outorgante, de utilidade pública sobre o imóvel (bem privado, pertencente à antiga autorizatária), delegando à nova autorizatária o ônus de executar uma nova desapropriação e indenizar a antiga autorizatária, enquanto proprietária do terreno.

47. SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda; SOUZA, Rodrigo Pagani de. Desapropriação em favor de particular: proibição, limites e possibilidades. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 85-106, jan.-mar. 2012.

48. SAAD, Amauri. O que há para melhorar nos contratos de autorizações ferroviárias? *Revista Consultor Jurídico*, 3 abr. 2022.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, manifestamos, de início, nosso posicionamento pela pacificação do modelo de autorização como modalidade contratual, regulamentado sob o regime privado, sob o ponto de vista de incentivo ao desenvolvimento do sistema ferroviário no país e pela evidente autorização legal e regulamentar conferida ao sistema por meio da edição de lei própria (Lei 14.273/2021), editada em consonância com a prática normativa de outros entes federados, que estabeleceu a natureza jurídica da autorização ferroviária inserida em um regime contratual (contrato).

Além da legislação específica e da regulamentação setorial pela entidade reguladora competente (e.g., Resolução ANTT 5.987, 01.09.2022), os referenciais regulatórios podem ser extraídos, primeiro, do contrato e do edital, e, segundo, de outros setores regulados, como o de telecomunicações e o portuário, por analogia.

A jurisprudência, sobretudo a do STF, mostra-se igualmente favorável à utilização da autorização, conforme estabelecido pelas ADIs 5.549 e 6.270, isto é, na contemporaneidade, o instituto mencionado tem sido visto como um instrumento muito mais complexo e útil, cuja aplicação é verificada em diversos setores.

Outrossim, em razão dos possíveis conflitos que emergem da transferência de titularidade em contratos setoriais no que tange ao instituto supressor da propriedade que admite a exploração ferroviária, entendemos ser possível a transferência parcial ou total da autorização, tal como ocorre nos contratos de concessão, nos termos do art. 27 da Lei 8.987/1995.

## 6. REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Alexandre Santos. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Forense, 2013.
- BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. *Transferência de outorga*. Disponível em: [https://gov.br/anatel/pt-br/regulado/outorga/transferencia-de-outorga]. Acesso em: 20.07.2023.
- BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres. *Contratos de adesão celebrados*. Disponível em: [https://gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/autorizacoes-ferroviarias-1/contratos-de-adesao-celebrados]. Acesso em: 18.07.2023.
- BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres. *Minuta de contrato*. Disponível em: [https://anexosportal.datalegis.net/arquivos/1753466.pdf]. Acesso em: 18.07.2023.
- BRASIL. Ministério dos Transportes. *Pro-trilhos – Programa de autorizações ferroviárias*. Disponível em: [https://gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-terrestre\_antigo/programa-de-autorizacoes-ferroviarias]. Acesso em: 18.07.2023.
- CÂMARA, Jacintho Arruda. Autorizações administrativas vinculadas: o exemplo do setor de telecomunicações. In: ARAGÃO, Alexandre Santos; MARQUES

- NETO, Floriano de Azevedo. *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Forense, 2018.
- GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- LIMA, Iara Menezes. Métodos clássicos de interpretação no direito constitucional. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 92, p. 65-98, 2005.
- MOREIRA, Egon Bockmann. A nova lei dos portos e os regimes de exploração dos portos brasileiros. In: RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno; FREITAS, Rafael Vêras (Coords.). *A nova regulação da infraestrutura e da mineração: portos-aeroportos-ferrovias-rodovias*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- NAKAMURA, André Luiz dos Santos. *Desapropriação – Comentários ao Decreto-lei n. 3.365/41*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.
- NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. A autorização de serviço público e a Constituição de 1988. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 75, p. 185, jul.-dez. 2019. DOI 12818/P.0304-2340.2019v75p181. Disponível em: [<https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/2033>]. Acesso em: 18.07.2023.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino de; CUNHA FERRAZ, Pedro da. Dilemas regulatórios na prestação do serviço de transporte coletivo rodoviário interestadual e internacional de passageiros: a autorização de serviço público na Lei n. 10.233/01 ante as inovações tecnológicas que impactam o setor de transportes. In: TOJAL, Sebastião Botto de Barros (Coord.). *Direito e infraestrutura: rodovias e ferrovias – 20 anos da Lei n. 10.233/2001*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. v. 2.
- SAAD, Amauri. O que há para melhorar nos contratos de autorizações ferroviárias? *Revista Consultor Jurídico*, 3 abr. 2022.
- SCHWIND, Rafael Wallbach. Autorizações ferroviárias. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira & Talamini*, Curitiba, n. 175, set. 2021. Disponível em: [<http://justen.com.br/informativo>]. Acesso em: 19.05.2023.
- SUNDFELD, Carlos Ari et al. É constitucional transferir contratos de concessão. *Jota*, 17 ago. 2021. Disponível em: [<https://jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/e-constitucional-transferir-contratos-de-concessao-17082021>]. Acesso em: 20.07.2023.
- SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda; SOUZA, Rodrigo Pagani de. Desapropriação em favor de particular: proibição, limites e possibilidades. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 85-106, jan.-mar. 2012.

## 7. LEGISLAÇÃO

BRASIL. Resolução Normativa ANEEL 876, de 10 de março de 2020. Estabelece os requisitos e procedimentos necessários à obtenção de outorga de autorização para exploração e à alteração da capacidade instalada de centrais geradoras Eólicas, Fotovoltaicas, Termelétricas e outras fontes alternativas e à comunicação de implantação de centrais geradoras com capacidade instalada reduzida. *DOU* 13.03.2020. Disponível em: [<https://in.gov.br/web/dou/-/resolucao-normativa-n-876-de-10-de-marco-de-2020-247799577>]. Acesso em: 20.07.2023.

## 8. JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. STF, ADI 2.946/DF, rel. Min. Dias Toffoli, *DJe* 08.03.2022.

BRASIL. STF, ADI 5.549/DF, rel. Min. Luiz Fux, *DJe* 29.03.2023.

BRASIL. STF, ADI 6.270/DF, rel. Min. Luiz Fux, *DJe* 29.03.2023.

## PESQUISAS DO EDITORIAL

ÁREA DO DIREITO: Administrativo

### Veja também Doutrinas relacionadas ao tema

- Circunscrição onde deverá efetuar o registro dos imóveis desapropriados para a construção de vias férreas pela Valec – Engenharia, construções e ferrovias S/A, que tem, nos termos da Lei 11.772/2008, a função de construção e exploração de infraestrutura ferroviária, de Francisco José Rezende dos Santos – *RDI* 79/451-462;
- Desapropriação de bens públicos, de Sergio Ferraz – *RDAI* 14/73-111;
- Função social da propriedade, de Carlos Ari Sundfeld – *Doutrinas Essenciais – Direito Imobiliário 1* e *RDAI* 10/403-423;
- La responsabilidad subsidiaria de la administración expropiante ante el impago de los justiprecios expropiatorios por las concesionarias de la explotación de autopistas: el caso español, de Francisco Puerta Seguido – *RDAI* 4/291-316;
- Natureza jurídica das medidas cautelares administrativas patrimoniais, de Flávio Garcia Cabral – *RDAI* 8/173-201;
- Necessidade de indenização justa nos casos de remoção coletiva involuntária, de Carlos Alberto Souza de Almeida Filho e Isabelle Queiroz de Lima – *RT* 979/165-193;
- Os desafios do modelo de transporte ferroviário a partir da edição do novo marco legal – Lei 14.273/2021, de Juliano Heinen – *RDAI* 27/25-48; e
- Temas polêmicos da desapropriação municipal, de Ricardo Marcondes Martins – *RDAI* 4/135-168.