



REVISTA DE
**DIREITO ADMINISTRATIVO
E INFRAESTRUTURA**

Journal of Administrative Law and Infrastructure

Ano 1 • n. 2 • jul.-set. / 2017

N. 1 • Issue 2 • jul.-sep. / 2017

REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E INFRAESTRUTURA

Journal of Administrative Law and Infrastructure

Ano 1 • n. 2 • jul.-set. / 2017

N. 1 • Issue 2 • jul.-sep. / 2017

Coordenação

AUGUSTO NEVES DAL POZZO

RICARDO MARCONDES MARTINS

Conselho Editorial

Editorial Board

Presidente do Conselho: Roberto Mangabeira Unger – Harvard Law School

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 – UNILEON, 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 de la República – Uruguai); Carlos Bernal-Pulido (Macquarie University – Sydney, Austrália); Carlos Enrique Delpiazzo Rodríguez (Universidad de Montevideo – UM, Montevideo, Uruguai); e Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga – Montevideo, Uruguai); Clarissa Sampaio Silva (Universidade de Fortaleza – UNIFOR, Fortaleza, Brasil); Cláudia Viana (Universidade do Minho – Braga, Portugal); Christian Bettinger (Université Paris 2 – Panthéon-Assas – Paris, França); Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Belo Horizonte, Brasil); Daniel Ferreira (Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA, Curitiba, Brasil); Daniel Wunder Hachem (Universidade Federal do Paraná – UFPR, 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, Curitiba, Brasil); Ezequiel Cassange (Pontifícia Universidad Católica Argentina – 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, Toledo, Espanha); Francisco Hernández González (Universidad de La Laguna – ULL, Santa Cruz de Tenerife, Espanha); Gilberto Bercovici (Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, Brasil); Gladys Camacho Cépada (Universidad de Chile – Santiago, Chile); Gonzalo Barrio García (Universidade de Coruña – Corunha, Espanha); Guido Santiago Tawil (Universidade de Buenos Aires – UBA, Buenos Aires, Argentina); Irene Patricia Nohara (Universidade Presbiteriana Mackenzie – São Paulo, Brasil); Jacques Chevallier (Université Paris 2 – Panthéon-Assas – Paris, França); Jaime Rodriguez-Arana Muñoz (Universidade da Coruña – Corunha, Espanha); Jaime Orlando Santofimio Gamboa (Universidad Externado de Colombia – Bogotá, Colômbia); Javier Guiridlian Larosa (Pontifícia Universidad Católica Argentina – UCA, Buenos Aires, Argentina); José Luis Benavides Russi (Universidad Externado de Colombia – Bogotá, Colômbia); José Luis Lara Arroyo (Pontifícia Universidad Católica de Chile – UC, Santiago, Chile); José Maria Gimeno Feliu (Universidad de Zaragoza – Saragoça, Espanha); José Roberto Pimenta Oliveira (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, Brasil); Juan David Duque Botero (Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario – Bogotá, Colômbia); Juan Manuel Otero Varela (Universidad Panamericana – UP, Cidade do México, México); Juarez Freitas (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC-RS, Porto Alegre, Brasil); Karlos Manuel Navarro Medal (Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua – UNAN-Managua, Managua, Nicarágua); Luis José Bêjar Rivera (Universidad Panamericana – UP, Cidade do México, México); Maria Del Carmen Rodriguez (Universidade da Coruña – Corunha, Espanha); Manlio Fabio Casarin León (Universidad Veracruzana – UP, Cidade do México, México); Maria Isabel Gallego Corcoles (Universidad de Castilla – La Mancha – UCLM, Toledo, Espanha); Maria Luz Zanvettor Mazzoni (Universidad Austral – Buenos Aires, Argentina); Mauricio Rafael Pernia Reyes (Universidad Católica del Táchira – UCAT, Calle, Venezuela); Maurício Zockun (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, Brasil); Pablo Gutiérrez Colantuono (Universidad Nacional del Comahue – Argentina); Pablo Oscar Gallegos Fedriani (Universidad de Buenos Aires – UBA, Buenos Aires, Argentina); Pablo Schiavi Muñoz (Universidad de Montevideo – UM, Montevideo, Uruguai); Patricia Valcárcel Fernández (Universidade de Vigo – Vigo, Espanha); Paulo

Manuel Cunha Costa Otero (Universidade de Lisboa-POR); 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 (Universidad de Vigo – Vigo, Espanha); Rafael Dickson Morales (Universidad de Coruña – Corunha, Espanha); 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, São Paulo, Brasil); Toni Fine (Fordham-EUA); Vladimir da Rocha França (Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal, Brasil); Ximena Lazo Vitoria (Universidad de Alcalá – UAH, Madrid, Espanha).

Conselho Consultivo
Consulting Council

Presidente do Conselho Consultivo – Felipe Nogueira Monteiro – Harvard Law School

Ada Pellegrini Grinover (Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, Brasil), Alexandre dos Santos Aragão (Universidade Estadual 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 (FGV); Carlos Ari Sundfeld (Fundação Getúlio Vargas – FGV-SP, São Paulo, Brasil); Clóvis Beznos (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, Brasil); Daniela Campos Libório (PUC/SP); Edgard Hermelino Leite Júnior (Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos da Infraestrutura – IBEJI, São Paulo, Brasil); Evane Beiguelman Kramer (Universidade Presbiteriana Mackenzie – São Paulo, Brasil); Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto (Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, Brasil); Gustavo Justino de Oliveira (USP); Inês Coimbra de Almeida Prado (IBEJI); Ives Gandra da Silva Martins (Universidade Presbiteriana 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 (IBMEC); Kleber Zanchim – (IBMEC); 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 (USP); 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-RJ, Rio de Janeiro, Brasil); Tácio Lacerda Gama (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, Brasil); Tercio Sampaio Ferraz Júnior (Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, Brasil).

REVISTA DE
**DIREITO ADMINISTRATIVO
E INFRAESTRUTURA**

Journal of Administrative Law and Infrastructure

Ano 1 • n. 2 • jul.-set. / 2017

N. 1 • Issue 2 • jul.-sep. / 2017

Coordenação

AUGUSTO NEVES DAL POZZO

RICARDO MARCONDES MARTINS

THOMSON REUTERS

**REVISTA DOS
TRIBUNAIS™**

ISSN 2526-8120

REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E INFRAESTRUTURA

Journal of Administrative Law and Infrastructure

Ano 1 • n. 2 • jul.-set. / 2017

N. 1 • Issue 2 • jul.-sep. / 2017

Coordenação

AUGUSTO NEVES DAL POZZO

RICARDO MARCONDES MARTINS

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



© edição e distribuição da
EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS LTDA.

Diretora Editorial
MARISA HARMS

Rua do Bosque, 820 – Barra Funda
Tel. 11 3613-8400 – Fax 11 3613-8450
CEP 01136-000 – São Paulo
São Paulo – Brasil

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo – Lei 9.610/1998.

CENTRAL DE RELACIONAMENTO RT
(atendimento, em dias úteis, das 8h às 17h)
Tel.: 0800-702-2433

e-mail de atendimento ao consumidor
sac@rt.com.br

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

Visite nosso *site*
www.rt.com.br

Impresso no Brasil: [09-2017]
Profissional
Fechamento desta edição: [26.07.2017]



REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E INFRAESTRUTURA

Journal of Administrative Law and Infrastructure

Ano 1 • n. 2 • jul.-set. / 2017

N. 1 • Issue 1 • jul.-sep. / 2017

Diretora Responsável

MARISA HARMS

Diretora de Operações de Conteúdo

JULIANA MAYUMI ONO

Editorial

Aline Darcy Flôr de Souza, Andréia Regina Schneider Nunes, Cristiane Gonzalez Basile de Faria, Diego Garcia Mendonça, Luciana Felix, Marcella Pâmela da Costa Silva e Thiago César Gonçalves de Souza

Produção Editorial

Coordenação

IVIE A. M. LOUREIRO GOMES e LUCIANA VAZ CAMEIRA

Líder Técnica de Qualidade Editorial: Maria Angélica Leite

Analistas de Operações Editoriais: André Furtado de Oliveira, Bryan Macedo Ferreira, Damares Regina Felício, Danielle Rondon Castro de Moraes, Felipe Augusto da Costa Souza, Felipe Jordão Magalhães, Gabriele Lais Sant'Anna dos Santos, Maria Eduarda Silva Rocha, Mayara Macioni Pinto, Patrícia Melhado Navarra, Rafaella Araujo Akiyama e Thiago Rodrigo Rangel Vicentini

Analistas Editoriais: Daniela Medeiros Gonçalves Melo, Daniele de Andrade Vintecinco, Maria Cecília Andreo

Analistas de Qualidade Editorial: Carina Xavier Silva, Claudia Helena Carvalho e Marcelo Ventura

Capa: Brenno Stolagli Teixeira

Equipe de Conteúdo Digital

Coordenação

MARCELLO ANTONIO MASTROROSA PEDRO

Analistas: Ana Paula Cavalcanti, Jonatan Souza, Luciano Guimarães, Rafael Ribeiro

Administrativo e Produção Gráfica

Coordenação

CAIO HENRIQUE ANDRADE

Analista de Produção Gráfica: Rafael da Costa Brito

LINHA EDITORIAL

EDITORIAL LINE

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

A *RDAI* assume uma perspectiva *neoconstitucional*, acreditando que o sistema normativo consagra uma ordem objetiva de valores, vinculante para todos os operadores do Direito; e uma premissa *concretista*, no sentido de que toda interpretação normativa é condicionada pela realidade perante a qual a norma será aplicada. A partir dessas premissas, tendo por norte, em especial, a possibilidade de uma análise científica do Direito – cuja missão principal, insiste-se, é apurar as normas existentes, fixar seu conteúdo e alcance, e identificar quais são válidas –, a *RDAI* assume a missão de contribuir para o progresso da Ciência do Direito Administrativo brasileiro. Como desdobramento necessário de sua missão primacial, preordena-se a contribuir para 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-constructivista*, no sentido de que a interpretação correta, a ser revelada pela Ciência do Direito, dá-se a partir da contraposição de ideias, num incessante debate entre os estudiosos do tema. Tendo isso em vista, 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 suposição 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 como elemento estrutural necessário ao desenvolvimento da sociedade contemporânea, como, por exemplo, os sistemas 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 com ela. 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 aprofundamento 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 *RDAI* 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; e) 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 recentemente editados são de extraordinária pertinência para o aprimoramento de 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, trata-se 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 *RDAI* 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

