

A REVERSIBILIDADE DE BENS NO SERVIÇO PÚBLICO CONCEDIDO:

Implicações à Luz da Indisponibilidade do Interesse Público¹

Mariana Perazio Givisiez Fonseca

Resumo: O presente trabalho analisa a cláusula da reversibilidade de bens nos contratos de concessão de serviços públicos, empregando, como metodologia, pesquisa descritiva, estudo bibliográfico, interdisciplinar, com dados qualitativos, baseado em análise normativa, doutrinária, de jurisprudência de Tribunais de Justiça e Tribunais de Contas brasileiros. O estudo também é pautado na realização de estudo de caso referente à concessão dos serviços de saneamento básico firmada no Município de Governador Valadares/MG. O objetivo do artigo consiste em examinar o instituto da reversão de bens à luz dos princípios da continuidade do serviço público e da indisponibilidade do interesse público, destacando a relevância de tal cláusula contratual a fim de resguardar o próprio erário e à prestação ininterrupta de serviços não exclusivos de Estado. Para tanto, levanta, como problema, se o Poder Concedente pode deixar de aplicar a cláusula de reversão de bens ao fim da concessão, com base na discricionariedade administrativa, ou se tal postura afronta os princípios da continuidade do serviço público e da indisponibilidade do interesse público. Logo, é reconhecida, como hipótese, a premissa de que a cláusula de reversão é obrigatória, e não discricionária, de modo que sua não aplicação implica perda do patrimônio público e prejuízos à continuidade dos serviços concedidos. Nohara (2016), ao sustentar que a discricionariedade administrativa encontra limites na estrutura normativa e ao advertir contra a colonização do espaço público por uma lógica privada em detrimento do interesse coletivo, é adotada como referencial teórico deste ensaio. Os resultados demonstram que a aludida cláusula, embora prevista em lei como elemento essencial dos contratos de concessão, é, por vezes, negligenciada na prática administrativa, seja pela ausência de regulamentação específica, seja pela falta de fiscalização e controle dos bens reversíveis. Tal omissão compromete a continuidade do serviço público, gerando uma dependência do Estado em relação ao concessionário, de modo a configurar renúncia indireta de receita.

Palavras-chave: contrato de concessão; bens reversíveis; princípio da continuidade do serviço público; indisponibilidade do interesse público.

Abstract: This paper analyzes the clause on the reversibility of assets in public service concession contracts, using a descriptive research methodology, with a bibliographic and interdisciplinary approach, qualitative data, and analysis based on legislation, legal scholarship, and case law from Brazilian Courts of Justice and Courts of Accounts. The study also includes a case study concerning the concession of basic sanitation services entered into by the Municipality of Governador Valadares, in the state of Minas Gerais. The purpose of the article is to examine the institute of asset reversion in light of the principles of continuity of public services and the unavailability of the public interest, highlighting the relevance of this contractual clause in safeguarding public assets and ensuring the uninterrupted provision of services that are not exclusive to the State. To this end, the research raises the question of

¹ Trabalho de Conclusão de Curso, na modalidade artigo científico, apresentado ao Departamento de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus Governador Valadares, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do prof. Pós-Doutor Eder Marques de Azevedo.

whether the Granting Authority may, based on administrative discretion, choose not to apply the asset reversion clause at the end of the concession, or whether such conduct would violate the principles of continuity of public services and the unavailability of the public interest. Accordingly, the study adopts as a hypothesis the premise that the reversion clause is mandatory rather than discretionary, such that its non-application entails the loss of public assets and harm to the continuity of the granted services. Nohara (2016), in arguing that administrative discretion is limited by the normative framework and in warning against the colonization of the public sphere by private logic to the detriment of the collective interest, is adopted as the theoretical framework of this essay. The results show that, although this clause is provided by law as an essential element of concession contracts, it is often neglected in administrative practice, whether due to the absence of specific regulation or to a lack of oversight and control of reversible assets. Such omission undermines the continuity of public services, generating state dependence on the concessionaire and amounting to an indirect waiver of public revenue.

Keywords: concession contract; reversible assets; principle of continuity of public services; unavailability of the public interest.

1 Introdução

A delegação da prestação de serviços públicos a particulares, por meio de contratos de concessão, consolidou-se no ordenamento jurídico brasileiro como importante meio de concretização de políticas e serviços públicos, sobretudo diante das limitações financeiras e operacionais do Estado brasileiro. Tal modelo traz benefícios por não ocasionar uma renúncia da titularidade do serviço público, já que os particulares que passam a executá-los permanecem devendo se orientar a partir dos princípios que regem a Administração Pública e conforme o regime jurídico aplicável.

Nesse contexto, a cláusula de reversão de bens assume papel central nos contratos de concessão de serviço público por tratar-se de um mecanismo destinado a garantir que os bens utilizados na execução do serviço, desde que essenciais e indispensáveis à sua continuidade, retornem ao patrimônio do Poder Concedente ao fim da concessão, permanecendo afetados à finalidade pública. Com isso, a reversão não existe como uma mera consequência patrimonial do encerramento do contrato, mas sim como instrumento de tutela do interesse coletivo, diretamente vinculado aos princípios da continuidade do serviço público, da indisponibilidade dos bens públicos e da supremacia do interesse público sobre o privado.

Desse modo, a relevância do tema surge diante da complexidade prática associada à identificação, gestão e fiscalização dos bens reversíveis, especialmente em contratos de longa duração, como ocorre nas concessões ordinárias e nas Parcerias Público-Privadas (PPPs). Assim, a ausência de previsões claras e de mecanismos eficazes de controle pode gerar riscos

à prestação do serviço e à própria segurança jurídica do contrato, além de danos ao erário, razão pela qual o tratamento dos bens reversíveis merece análise detida.

Portanto, o presente trabalho tem por objetivo examinar o instituto da reversão de bens nos contratos de concessão de serviços públicos, à luz dos princípios da continuidade e da indisponibilidade do interesse público. Assim, questiona, como problema de pesquisa, se o Poder Concedente pode, com fundamento na discricionariedade administrativa, deixar de aplicar a cláusula de reversão de bens ao término da concessão ou se tal conduta violaria os princípios da continuidade do serviço público e da indisponibilidade do interesse público.

Como hipótese, a pesquisa parte da premissa de que a reversão é cláusula obrigatória e não discricionária ao administrador, de modo que sua não aplicação configura violação representativa a perda do patrimônio público e geraria prejuízos à continuidade dos serviços concedidos.

Este ensaio assume como marco teórico a obra de Nohara, visto que, apesar de reconhecer a legitimidade técnica da descentralização por colaboração, a autora critica as distorções do modelo gerencial, contestando a suposta superioridade da eficiência privada e o reducionismo do cidadão à figura de 'cliente' ou 'pagador de tributos' (2016, p. 168). Tal fundamentação, somada a sua definição de discricionariedade administrativa como uma liberdade limitada pelos princípios do Direito, ampara a hipótese deste trabalho ao evidenciar que a omissão do Poder Concedente na fiscalização de bens reversíveis não é uma faculdade discricionária, mas um arbítrio que gera renúncia de receita e compromete a soberania estatal frente às concessionárias, afronta o regime jurídico-administrativo e a continuidade do serviço público.

Quanto à metodologia empregada, o trabalho é pautado em estudos bibliográficos, interdisciplinares, com pesquisa do tipo descritiva, valendo-se de dados qualitativos, advindos de fontes primárias e secundárias.

Para tanto, o artigo é dividido em três seções. Inicialmente, analisa-se o regime jurídico dos serviços públicos, com ênfase no significado da noção de "regime jurídico administrativo" e no conceito de serviços públicos, além de se tratar sobre os princípios estruturantes, formas de prestação dessa atividade e as prerrogativas necessárias à proteção do interesse coletivo. Em seguida, examina-se o processo de concessionalização do serviço público, abordando o instituto da concessão como forma de delegação da prestação dessa atividade, sua evolução normativa e suas principais características no ordenamento jurídico brasileiro. Na terceira etapa, aprofunda-se o estudo da reversibilidade de bens nos contratos de concessão, a partir da análise de sua disciplina legal e doutrinária, de sua distinção em relação

a outros institutos do Direito Administrativo e de seu tratamento pela jurisprudência dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais de Contas. Por fim, realiza-se um estudo de caso da concessão do serviço de saneamento básico do Município de Governador Valadares/MG, anteriormente prestado pelo SAAE, com o objetivo de verificar como a cláusula de reversão é operacionalizada na prática e quais mecanismos são adotados para assegurar a continuidade do serviço e a proteção do interesse público.

2 O regime jurídico dos serviços públicos

O regime jurídico-administrativo é constituído por um conjunto de regras e princípios orientadores da atuação da Administração Pública, dispondo de prerrogativas próprias e sujeições que conferem a este ramo do Direito uma identidade e autonomia didática próprias (BANDEIRA DE MELLO, 2015). Seu propósito é resguardar o interesse público, bem como garantir que a atuação estatal proceda de forma legal, eficiente, voltada ao bem comum e ao cumprimento da segurança jurídica. Nessa seara, há de se reconhecer, para a disciplina de execução dos serviços públicos, o estabelecimento de regime jurídico-administrativo específico para o cumprimento de tão relevante função administrativa².

Nesse sentido, Di Pietro define serviços públicos como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público” (2026, p. 130)³.

Ora, os serviços públicos são atividades estatais de caráter material, isto é, ações concretas do Estado para atender ao interesse coletivo, não sendo frutos de um trabalho meramente cognitivo. Ao contrário do poder de polícia, que possui natureza limitada ao disposto em lei, os serviços públicos possuem natureza ampliativa, pois geram vantagens para o acesso a direitos fundamentais, ampliando sua efetivação (DI PIETRO, 2026).

² Nesse sentido, Grau ressalta que: “É inteiramente equivocada a tentativa de conceituar-se serviço público como atividade sujeita a regime de serviço público. Ao afirmar-se tal — que serviço público é atividade desempenhada sob esse regime — além de privilegiar-se a forma, em detrimento do conteúdo, perpetra-se indesculpável tautologia. Determinada atividade fica sujeita a regime de serviço público porque é serviço público; não o inverso, como muitos propõem, ou seja, passa a ser tida como serviço público porque assujeitada a regime de serviço público” (2010, p. 117).

³ De modo distinto, Grau define serviço público como: “o tipo de atividade econômica cujo desenvolvimento compete preferencialmente ao setor público. Não exclusivamente, note-se, visto que o setor privado presta serviço público em regime de concessão ou permissão” (2010, p. 101).

Prosseguindo com a concepção ontológica de serviço público⁴, este pode ser compreendido a partir de dois sentidos distintos: objetivo e subjetivo. No que tange ao primeiro, refere-se à própria atividade prestada pelo Estado, independentemente de quem a executa. Essa concepção se bifurca em dois critérios, quais sejam, o orgânico, que trata do que é exercido por órgãos do Estado, sem abranger as delegações a particulares, e o formal, definido a partir do regime jurídico de direito público da atividade, independentemente de sua natureza ou de quem efetivamente a executa. Já no segundo caso (sentido subjetivo), o serviço público se refere à atuação em si de agentes públicos revestidos de competência para a execução de tal função administrativa (CARVALHO FILHO, 2025).

O objetivo principal do serviço público é a satisfação das necessidades da coletividade e, uma vez instituído, ele não pode ser extinto, em razão do princípio da proibição do retrocesso social, podendo apenas ser alterado para não gerar a descobertura de um direito. Nesse sentido, J. J. Gomes Canotilho (2000) aborda essa máxima como um princípio que impede a "contra-revolução social" ou uma "evolução reacionária" (p. 338). Desse modo, o autor defende que, uma vez que o Estado cumpre as tarefas impostas pela Constituição para concretizar direitos sociais, não pode simplesmente revogá-las sem oferecer uma alternativa equivalente, pois isso devolveria o sistema a uma espécie de inadimplemento constitucional. Portanto, há de se considerar que o serviço público pode ser instituído como uma nova obrigação assumida pelo Estado, decorrente de lei ou modificado, a fim de se adaptar às necessidades públicas, sendo vedada sua mera extinção. Até porque, por força de outro princípio salutar, qual seja, o da continuidade da prestação do serviço público⁵, se este sequer pode ser interrompido, salvo em hipóteses excepcionais autorizadas por lei, muito menos seria verossímil falar em sua extinção.

Ademais, o regime jurídico do serviço público encontra substrato em um elenco específico de princípios previstos na Lei nº 8.987/1995⁶, que orientam a atuação da Administração Pública.

⁴ Tal instituto também pode ser conceituado em sentido amplo, em que o serviço público abrange toda atividade material exercida pelo Estado voltada à satisfação das necessidades coletivas. Já em sentido restrito, restringe-se às atividades administrativas destinadas a fornecer, de forma direta, utilidades ou comodidades materiais aos cidadãos (DI PIETRO, 2026).

⁵ “(...) os serviços públicos não devem sofrer interrupção, ou seja, sua prestação deve ser contínua para evitar que a paralisação provoque, como às vezes ocorre, colapso nas múltiplas atividades particulares. A continuidade deve estimular o Estado ao aperfeiçoamento e à extensão do serviço, recorrendo, quando necessário, às modernas tecnologias, adequadas à adaptação da atividade às novas exigências sociais” (CARVALHO FILHO, 2025, p. 249).

⁶ Não obstante, há de se considerar o fato de que o serviço público, como função administrativa do Estado, sujeita-se também aos princípios gerais da Administração Pública, incluindo desde os princípios constitucionais elencados no art. 37, caput, da Carta de 1988, até os princípios fundamentadores e outros princípios administrativos arrolados em lei.

Dentre o rol especificado na aludida lei, pode-se destacar a *i) continuidade da prestação de serviço público* - impede a suspensão ou a interrupção aleatória da execução dos serviços, em especial aqueles classificados como essenciais, de utilidade pública ou de natureza singular (*uti singuli*), salvo por exceção legal^{7 8}; *ii) mutabilidade* - autoriza alterações unilaterais por parte da Administração Pública para adequar o serviço às novas demandas sociais, inexistindo direito adquirido às condições iniciais, desde que ressalvado o reequilíbrio econômico-financeiro (DI PIETRO, 2020); *iii) regularidade* – dever de o prestador executar o serviço público em estrita conformidade com as normas jurídicas vigentes e, no caso de concessões, com as condições estabelecidas no contrato (OLIVEIRA, 2021)⁹; *iv) eficiência¹⁰* - exige que o Poder Público acompanhe os avanços tecnológicos, a fim de tornar a execução dos serviços mais eficaz, adequado (art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/95), seguro e contínuo, cumprindo sua finalidade, com melhor aproveitamento dos recursos e menor custo (CARVALHO FILHO, 2025); *v) generalidade ou universalidade¹¹* - assegura igualdade de acesso e a ampliação do alcance do serviço ao maior número possível de usuários (OLIVEIRA, 2021); *vi) modicidade tarifária* - exige preços acessíveis, evitando a exclusão social e lucros excessivos das concessionárias (BANDEIRA DE MELLO, 2015); *vii)*

⁷ Excepcionalmente, a suspensão do serviço público é admitida, podendo ocorrer: (i) quando o usuário não atende aos requisitos técnicos necessários à prestação do serviço, devendo se adequar às condições para fazer jus a prestação; (ii) por inadimplemento do usuário, admitida apenas referente a débitos atuais e nos serviços remunerados por tarifa pública (Lei nº 8.987/1995); (iii) por situações de emergência ou por razões técnicas ou de segurança, desde que haja prévio aviso, quando possível. Em regra, o prestador responde por danos decorrentes da interrupção, salvo caso fortuito, força maior ou fato de terceiro. Já nos serviços essenciais, a legislação e a jurisprudência admitem a suspensão por inadimplência tarifária, com restrições especiais em casos específicos (hospitais, escolas, baixa renda), preservando condições mínimas à coletividade (CARVALHO FILHO, 2025).

⁸ O STJ firmou entendimento de que, declarada a nulidade ou encerrado o prazo da permissão, o Poder Público pode reassumir imediatamente o serviço para garantir sua continuidade e realizar nova licitação, ficando eventual indenização condicionada à existência de prévio procedimento licitatório. (REsp n. 1.643.802/RO, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 14/3/2017, DJe de 20/4/2017).

⁹ No tema 698, STF fixa que o Judiciário pode intervir em políticas públicas quando houver omissão ou grave deficiência na prestação de direitos fundamentais, sem que isso viole a separação dos poderes, o que garante também o princípio da regularidade.

¹⁰ Sobre o assunto, para Azevedo (2018), a eficiência e a economicidade na gestão pública diferem do setor privado quanto à finalidade e aos valores que as orientam. Desse modo, enquanto na iniciativa privada a eficiência está voltada à maximização do lucro e ao resultado econômico, na Administração Pública ela busca a satisfação das necessidades coletivas. Com isso, a eficiência pública possui sentido amplo, relacionado à melhoria dos serviços, à desburocratização, ao planejamento e ao atendimento do bem comum, ao passo que a economicidade consiste na gestão responsável dos recursos, evitando desperdícios e buscando a maior vantagem social com menor custo. Portanto, a adoção de modo impensado da lógica empresarial no setor público é inadequada, pois pode comprometer direitos fundamentais e a qualidade dos serviços.

¹¹ Para Carvalho Filho (2025), há uma distinção entre esses dois princípios, não se tratando, portanto, de nomenclaturas distintas para o mesmo princípio, tal como atribuiu Oliveira (2021). Nesse sentido, a universalidade diz respeito à abrangência dos serviços públicos, a serem prestados da forma mais ampla possível, alcançando o maior número de pessoas e a maior extensão territorial viável. De outro lado, a generalidade impõe que tais serviços sejam oferecidos sem discriminações entre os usuários que se encontrem em iguais condições técnicas e jurídicas, em observância ao princípio da isonomia ou da impessoalidade (art. 37 da CF), também referido por parte da doutrina como princípio da igualdade dos usuários, que veda preferências arbitrárias.

segurança - assegura previsibilidade às relações entre a Administração Pública e o cidadão, tanto pela estabilização do ordenamento jurídico quanto pela proteção da confiança gerada pelos atos administrativos nos administrados (BETTI, 2023); *viii) atualidade* - exige modernização contínua e inovação tecnológica (BETTI, 2023); *ix) cortesia* - impõe atendimento respeitoso ao usuário (MAZZA, 2021).

Por fim, no tocante à sua forma de prestação, o regime dos serviços públicos permite que os mesmos sejam prestados por meio de execução direta ou indireta, bem como de forma concentrada ou desconcentrada e, até mesmo, de modo centralizado ou descentralizado.

Com isso, a execução é denominada direta quando o próprio Estado exerce o serviço sob o regime jurídico de direito público, por meio de órgãos da Administração Direta ou de entidades da Administração Indireta. Por outro lado, a execução é indireta quando o Estado transfere a execução a particulares, isto é, pessoas jurídicas privadas, configurando-se, portanto, a descentralização por delegação ou colaboração¹². Ademais, a prestação dos serviços pode ser concentrada, na hipótese de um único órgão executar várias tarefas, ou desconcentrada, se houver “a substituição de um órgão por dois ou mais com o objetivo de melhorar e acelerar a prestação do serviço” (CARVALHO FILHO, 2025, p. 261), ou seja, para atender demandas com maior especialidade.

Ainda, o serviço pode ser prestado de maneira centralizada, quando o titular, ou seja, quem cria o serviço por lei, é quem o executa, sendo prestado por órgãos da Administração Pública, ou descentralizada, se a titularidade ou a execução do serviço é transferida para terceiros, como ocorre com as entidades públicas¹³. Nesse contexto, Nohara destaca que a descentralização “é conceito que envolve a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica, caso em que não se mantém entre elas relação de hierarquia”, sendo caracterizada pela divisão das atribuições (2016, p. 157).

Sendo assim, a compreensão do regime jurídico dos serviços públicos é essencial para delimitar os poderes, deveres e responsabilidades da Administração e dos particulares que atuam em sua execução. Dessa forma, a existência de princípios reguladores, formas de

¹² Nessa hipótese, há apenas a transferência da execução ao delegatário através de contrato administrativo ou ato administrativo unilateral, de modo que o Poder concedente mantém a titularidade do serviço e exerce um controle muito mais amplo, como ocorre na delegação por autorização, permissão e concessão (CARVALHO FILHO, 2025).

¹³ Sobre o tema, há discordância doutrinária, de modo que Alexandrino e Paulo (2021) entendem que, na descentralização por outorga, ocorre a transferência tanto da execução quanto da titularidade do serviço à entidade da Administração Indireta, o que limita o controle finalístico da Administração Direta aos parâmetros legais. Em contrapartida, Carvalho Filho (2025) sustenta que essa titularidade é sempre das pessoas federativas, por força constitucional, sendo irrenunciável e intransferível. Assim, seja na delegação legal ou na negocial, transfere-se apenas a execução do serviço, por conta e risco do concessionário, devendo o Estado manter o poder jurídico de regulamentação e controle para resguardar o interesse público.

prestação e mecanismos de controle evidenciam que, ainda que haja delegação da atividade, o Estado permanece como garantidor último do interesse coletivo, devendo assegurar a adequada prestação do serviço, a observância dos direitos dos usuários e a adaptação contínua às necessidades sociais, sem ruptura da função pública que lhe é inerente.

3 A concessionalização do serviço público brasileiro

A concessão de serviço público no Brasil corresponde a uma forma de serviço público descentralizado e de execução indireta. Segundo Nohara, trata-se de espécie de descentralização administrativa por colaboração¹⁴ que “compreende a transferência da execução de determinado serviço por meio de contrato ou ato administrativo unilateral, à pessoa jurídica de direito privado previamente existente” (2016, p. 159). Nesse modelo descentralizado, em geral, o Poder Concedente firma contrato ou emana ato administrativo unilateral com pessoas físicas ou jurídicas de direito privado para que estas executem o serviço, utilizando sua própria estrutura orgânica para a gestão operacional, permanecendo responsável pela regulação, fiscalização e com a possibilidade de retomar o serviço em caso de má prestação (DI PIETRO, 2026).

Essa concessionalização está prevista na Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal. Na sua exposição de motivos, evidencia-se que a prestação dos serviços públicos compete ao Poder Público, podendo ser realizada de forma direta ou por meio de concessão ou permissão, sempre precedidas de licitação. Tal dispositivo constitucional também define que cabe à lei disciplinar o regime jurídico das concessionárias e permissionárias, os direitos dos usuários, a política tarifária e a obrigação de manutenção de serviço adequado. A partir disso, consolida-se a reserva constitucional da titularidade dos serviços ao Estado¹⁵ bem como a exigência de regulamentação e fiscalização permanentes, mesmo quando a execução do serviço é transferida a particulares.

Nesse sentido, o legislador ressalta a praxe da doutrina em distinguir os serviços públicos em próprios do Estado, ligados ao exercício do poder de império e, em geral, prestados diretamente (como saúde, segurança, polícia e justiça), e impróprios, esses que,

¹⁴ Di Pietro (2026) e Nohara (2016) utilizam como nomenclatura “colaboração”, entretanto, outros autores a denominam como “delegação”, a exemplo de Carvalho de Filho (2025) e Oliveira (2021).

¹⁵ Com isso, a titularidade estatal dos serviços públicos significa que a atividade permanece irrenunciável e intransferível, sendo delegada ao particular apenas sua execução, o que assegura ao Poder Público prerrogativas como retomada do serviço, alteração unilateral das cláusulas contratuais e condições de prestação, fiscalização permanente, meios de intervenção, responsabilidade civil subsidiária e a observância do princípio da indisponibilidade do interesse público (BANDEIRA DE MELLO, 2015).

embora voltados ao interesse coletivo, podem ser executados por particulares ou entidades descentralizadas com maior eficiência e menor custo. Nesse contexto, a concessão surge como instrumento para enfrentar a limitação de recursos públicos e ampliar a eficiência administrativa, mantendo-se a regulamentação, fiscalização e controle pelo Poder Público, sem transferência da titularidade ou da propriedade dos bens, assumindo o concessionário os riscos, ônus e frutos da atividade, mediante remuneração por tarifas.

Com isso, somente é possível realizar a concessão de serviços delegáveis¹⁶, ou seja, atividades que admitam execução tanto pelo Estado quanto por particulares, como é o caso do transporte coletivo, do gás canalizado, da energia elétrica e da telefonia (CARVALHO FILHO, 2025). Nesse sentido, Di Pietro (2026) afirma que os serviços que podem ser objeto de concessão são, via de regra, os comerciais ou industriais, isto é, que possuem natureza econômica e permitem a cobrança de tarifa dos usuários.

Dessarte, a delegação envolve três formas, a saber, a autorização¹⁷, permissão¹⁸, e concessão, sendo esta objeto do presente trabalho. Os três institutos se diferenciam principalmente pelo volume do serviço. Para Bandeira de Mello, a concessão de serviço público consiste na transferência do "exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro" (2015, p. 725-726). Em sintonia, Carvalho Filho acrescenta que o Poder Concedente "transfere à pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de certa

¹⁶ "Serviços indelegáveis, por outro lado, são aqueles que só podem ser prestados pelo Estado diretamente, ou seja, por seus próprios órgãos ou agentes. Exemplifica-se com os serviços de defesa nacional, segurança interna, fiscalização de atividades, serviços assistenciais etc" (CARVALHO FILHO, 2025, p. 242). Já Di Pietro destaca que os serviços gerais (uti universi), como a iluminação pública e a limpeza urbana, devem ser custeados por impostos, visto que são indivisíveis e não permitem a cobrança de tarifa individualizada. Além disso, menciona que os serviços públicos não exclusivos do Estado (impróprios), como saúde e educação, não configuram delegação, e sim autorização de serviço público.

¹⁷ "Autorização como ato unilateral, discricionário e precário: várias acepções: 1^a) medida de polícia: a Administração faculta ao particular o desempenho de atividade material ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos; 2^a) autorização de uso de bem público; 3^a) autorização de serviço público" (DI PIETRO, 2026, p. 254).

¹⁸ "Permissão de serviço público é o contrato administrativo através do qual o Poder Público (permitente) transfere a um particular (permissionário) a execução de certo serviço público nas condições estabelecidas em normas de direito público, inclusive quanto à fixação do valor das tarifas" (CARVALHO FILHO, 2025, p. 332). Sobre o tema, a permissão é adequada quando a execução não exige elevados investimentos, utiliza equipamentos facilmente reaproveitáveis ou dispensa estruturas físicas permanentes, especialmente quando essa precariedade é compensada por alta rentabilidade ou rápido retorno econômico, já que admite revogação unilateral sem indenização (BANDEIRA DE MELLO, 2015). Contudo, tradicionalmente concebida como ato administrativo unilateral e precário, essa modalidade passou a assumir natureza contratual com a Lei nº 8.987/1995, o que gerou intensa divergência doutrinária, criticada por Bandeira de Mello e Carvalho Filho, que apontam impropriedade técnica do legislador. Apesar da manutenção legal da precariedade, a distinção clássica entre concessão como contrato e permissão como ato administrativo foi esvaziada, restando hoje como principal diferença prática o sujeito delegado, já que a concessão exige pessoa jurídica ou consórcio, enquanto a permissão admite pessoa física ou jurídica, entendimento que foi corroborado pelo STF na MC/ADI 1491.

atividade de interesse coletivo, remunerada através do sistema de tarifas pagas pelos usuários" (2025, p. 292).

Dessa forma, essa modalidade de delegação é destinada a serviços de grande vulto, com maior relevância social, ampla abrangência e um número elevado de usuários em uma área de prestação mais ampla, geralmente realizada para serviços de utilidade pública e infraestrutura. A título de exemplificação, tem-se as atividades relacionadas à telefonia fixa, energia elétrica, transporte rodoviário, ferroviário e aéreo (restauração e gestão de rodovias, aeroportos e ferrovias), ao transporte coletivo urbano, saneamento básico, dentre outros.

Sobre suas características, Di Pietro (2026) destaca que a concessão possui natureza de contrato administrativo, o qual deve conter cláusulas essenciais sobre metas de desempenho, padrões de qualidade, sanções e a reversão dos bens e investimentos ao patrimônio público ao final do prazo estabelecido. Logo, trata-se de um acordo bilateral, comutativo, remunerado e *intuitu personae*, em que a identidade pessoal das partes são determinantes para a sua celebração¹⁹.

Nesse ínterim, outro elemento é que a remuneração do concessionário é, em regra, atrelada aos resultados financeiros da exploração, sendo paga diretamente pelo usuário por meio de tarifas ou taxas. Desse modo, o particular assume os riscos do empreendimento²⁰, o que implica a responsabilidade objetiva pelos prejuízos eventualmente causados a terceiros, usuários ou não usuários, respondendo o Estado apenas de forma subsidiária.

Ademais, um dos aspectos centrais dessa modalidade advém do art. 175 da Constituição, que estabelece que a concessão deve ser precedida de licitação, sendo as modalidades obrigatórias a concorrência ou o diálogo competitivo, previstos nas Leis nº 8.987/58, com alteração introduzida pela 14.133/2019. Ainda, exige-se a edição de norma específica - lei ordinária - que autorize a concessão e defina o órgão fiscalizador, bem como a comprovação, pela concessionária, de sua capacidade técnica e econômica de desempenho na

¹⁹ Na ADI 2946 (Informativo 1046), o STF firmou entendimento de que é constitucional a transferência da concessão de serviço público ou do controle societário da concessionária, desde que haja anuência do Poder Concedente, sem necessidade de nova licitação. Isso porque a exigência constitucional de licitar (art. 175 da CF) se refere à outorga inicial da concessão, já satisfeita no certame originário. Assim, a Corte afastou a ideia de que os contratos de concessão sejam rigidamente personalíssimos, destacando que o relevante para a Administração é a manutenção da proposta mais vantajosa e da capacidade técnica e econômica do concessionário, e não sua identidade. Além disso, reconheceu-se que as concessões possuem natureza dinâmica e incompleta, admitindo alterações subjetivas para garantir a continuidade do serviço, a segurança jurídica e o equilíbrio econômico-financeiro, sem violação aos princípios da isonomia e da imparcialidade, os quais se aplicam primordialmente à fase licitatória. (ADI 2946, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09-03-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-095 DIVULG 17-05-2022 PUBLIC 18-05-2022)

²⁰ Sobre o tema, Betti (2023) pondera que a interpretação moderna do termo "por sua conta e risco" deve observar a repartição de riscos estabelecida especificamente no contrato.

fase de habilitação da licitação, havendo a dispensa legal apenas nas hipóteses de serviços de saneamento básico e coleta/destinação de resíduos sólidos (artigo 2º da Lei nº 9.074/1995).

Além disso, ainda que o Estado possa modificar as condições do serviço para atender ao interesse público, ele está "contratualmente preso ao dever de sustentar os termos do equilíbrio econômico que ajustou" (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 758), devendo compensar o concessionário por encargos supervenientes.

Outrossim, os contratos de concessão têm prazo determinado geralmente longo, devido aos investimentos necessários, à magnitude dos seus efeitos e à natureza essencial desse serviço público. Desse modo, como a Lei nº 8.987/1995 não estipula um prazo máximo ou mínimo de duração para esse contrato, ficando a fixação a critério do Poder Concedente, que, geralmente, opta por um prazo longo, pois os cofres públicos acabam não sendo muito afetados pelo pagamento ser feito pelos usuários. Ademais, é preciso possibilitar a recuperação do capital investido pelo concessionário para que a iniciativa privada tenha interesse em acordar (CARVALHO FILHO, 2025). Todavia, esse modelo foi flexibilizado com as Parcerias Público-Privadas (PPPs), que viabilizaram contraprestações pecuniárias do parceiro público quando as tarifas não são suficientes para cobrir os custos (Grotti, 2012).

De todo modo, as concessões, sejam comuns ou patrocinadas, servem como uma ferramenta estratégica para atrair capital privado diante da escassez de recursos públicos orçamentários. Sobre as modalidades de concessão, para Di Pietro (2019), seu conceito é amplo e se divide em duas categorias: a concessão translativa, em que o Estado transfere a outrem um poder ou direito que já lhe pertencia, a exemplo da execução de serviço ou obra pública; e a concessão constitutiva, na qual o Poder Público constitui um direito novo e menos abrangente em favor do particular, como no caso do uso privativo de bens públicos.

Dentro dessa divisão, as concessões comuns são regidas pela Lei nº 8.987/95 e abrangem a concessão de serviço público comum, ocasião em que o particular assume a execução por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelos usuários, e a concessão de obra pública (ou de serviço público precedido de execução de obra pública), em que o investimento do concessionário é remunerado e amortizado pela exploração do serviço ou da própria obra.

Com o advento da Lei nº 11.079/04, que incluiu as Parcerias Público-Privadas (PPPs) na norma geral das concessões, foi criado dois novos formatos de concessão no âmbito das PPPs: a concessão patrocinada, que ocorre quando a tarifa paga pelos usuários é complementada por uma contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado; e a concessão administrativa, que se trata de um contrato de prestação de serviços no qual a

própria Administração Pública é a usuária direta ou indireta das atividades desempenhadas, arcando integralmente com as despesas (DI PIETRO, 2019).

Além dessas figuras principais, Grotti (2012) e Di Pietro (2019) definem outras formas que se aproximam ou são tecnicamente enquadradas dentro da modalidade de concessão de serviços. É o caso da franquia administrativa, que pode ser considerada uma espécie de contrato de concessão por envolver a transferência de poderes e deveres para a execução de serviços públicos sob o nome e técnicas do franqueador, como ocorre no setor postal²¹. Outra modalidade mencionada é o arrendamento de áreas e instalações portuárias, entendido pelas autoras retrocitadas como uma forma contratual híbrida que une, simultaneamente, as naturezas jurídicas de concessão remunerada de uso de bem público, de serviço público e de obra pública²².

Expostas as características gerais da concessão de serviços públicos, torna-se oportuno demonstrar as diferentes modalidades por meio das quais esse instituto se concretiza no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse contexto, o Quadro 1 apresenta as principais modalidades de concessão para a prestação de serviços públicos, permitindo uma visualização comparativa de seus regimes jurídicos, finalidades e peculiaridades.

Quadro 1 - Modalidades de concessão para prestação de serviços públicos

Critérios	Concessões ordinárias	Concessões especiais (PPP)
Marco legal	Lei nº 8.987/1995	Lei nº 11.079/2004
Modalidades	1. De serviço comum;	1. Patrocinada;
	2. De serviço público precedida de obra pública;	2. Administrativa;

²¹ Para Di Pietro, “Tão grande é a semelhança entre os dois institutos que é possível colocar a franquia como uma espécie de contrato de concessão; nela há as apontadas características da concessão: transferência, ao franqueado, de poderes e deveres próprios do concedente, conservando, este último, alguns poderes e deveres, em especial o de controlar e fiscalizar a atuação do franqueado, o de dar-lhe todo o treinamento e assistência técnica indispensáveis à execução do serviço e, se for o caso de franquia de distribuição, como o correio, fornecer-lhe os bens necessários a essa finalidade. A diferença entre a concessão de serviço público, em sua forma tradicional, e a franquia de serviços é apenas de grau, porque, nesta última, o franqueado sofre limitações em sua atuação e em sua organização muito maiores do que o concessionário na concessão tradicional.” (2019, p. 339). Para exemplificar, Grotti (2012) cita, para além do caso do Correios, a Companhia Paranaense de Energia – COPEL, que lançou o “Sistema de Franquias COPEL”, e as lojas da BB Conveniência, franquias do Banco do Brasil

²² Segundo Grotti (2012), o arrendamento de áreas e instalações portuárias é instrumento jurídico que permite a exploração de terminais específicos dentro do porto organizado, possibilitando ao arrendatário construir, ampliar e operar essas áreas, inclusive com cobrança de tarifas, sem abranger a gestão integral do porto. Como exemplos, a autora cita “os contratos de arrendamento de terminais sob a jurisdição da Codeba (Companhia das Docas do Estado da Bahia) e os processos de outorga e alteração de poligonais nos portos de Paranaguá e Antonina” (p. 35).

Objeto	Prestação de serviço de utilidade pública (também chamados de não essenciais, são aqueles que beneficiam a coletividade de forma indivisível, não podendo ser cobrados via tarifa individualizada, como a iluminação pública e a limpeza de ruas) ou uti singuli (prestados a destinatários individualizados, como água e energia), sendo vedado concessão de serviços essenciais;	Obra, equipamento ou serviços públicos que envolvem, adicionalmente à tarifa paga pelo usuário, contraprestação pecuniária do Estado ao particular;
	Execução de obra de construção, reforma, reparo, somada à prestação do serviço, remunerada por tarifas pagas pelos usuários;	Prestação de serviços de que a Administração é usuária direta ou indireta, sem tarifa paga pelos usuários;
Prazo	Não há norma geral que especifica prazo mínimo ou máximo, mas a doutrina entende que deve ser determinado e de longa vigência para assegurar o resarcimento do capital investido e a margem de lucro;	Deve ser determinado, com vigência não inferior a 5 anos e não superior a 35 anos, incluindo prorrogações;
Responsabilidade	Por conta e risco do concessionário (art. 25 e 31) ²³ ;	Compartilhamento de riscos e ganhos entre o parceiro público e o privado;
Gestão	Executada por pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade técnica e financeira;	Exige a constituição obrigatória de uma Sociedade de Propósitos Específica (SPE), que é pessoa jurídica de direito privado incumbida exclusivamente de implantar e gerir a execução do contrato, sendo a concessionária acionista majoritária;

Fonte: Autoria própria, 2026

Em geral, tal modelo busca gerar eficiência pública e garantir melhores resultados com menor custo para a Administração e com facilidade de acesso dos usuários. Apesar disso, essa concessionalização é um tema que divide profundamente a doutrina no Brasil, em virtude de existirem visões antagônicas sobre o papel do Estado e a influência do neoliberalismo na atividade estatal.

Sobre esse tema, Nohara entende que a eficiência no setor público não se confunde com a lucratividade privada, de modo que o "otimismo gerencial" (2016, p. 167, apud, GABARDO, 2009, p. 150-151) focado apenas em corte de custos não pode se sobrepor aos compromissos constitucionais e à manutenção do patrimônio público necessário à prestação do serviço. Além disso, a autora também critica o modelo do "cidadão-cliente", sustentando

²³ Outrossim, a jurisprudência consolidada do TJMG reconhece a responsabilidade objetiva das concessionárias de serviços públicos pelos danos causados aos usuários, com fundamento no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, na Lei nº 8.987/1995 e, quando aplicável, no Código de Defesa do Consumidor, desde que comprovado o nexo causal, conforme ementas Apelação Cível 1.0000.25.274801-7/001, 1.0000.25.387246-9/001 e 1.0000.25.379136-2/001.

que a redução do usuário à condição de consumidor passivo e do serviço público à lógica mercantil naturaliza eventuais renúncias de receita, ao desconsiderar que o cidadão é o verdadeiro titular do patrimônio público, sendo responsável por viabilizar e arcar com a prestação do serviço.

No mesmo sentido, Bandeira de Mello apresenta uma postura bastante crítica ao encarar o movimento de privatização e concessão iniciado na década de 1990 como uma "gigantesca jogada de marketing" (2015, p. 697) e um "vampirismo econômico" (2015, p. 697) promovido por grupos internacionais para capturar mercados nos países emergentes. Com isso, o autor sustenta que essa transferência de serviços essenciais para a iniciativa privada promovida pela concessionariação acaba por entregar o bem comum à cobiça dos empreendimentos privados, muitas vezes resultando em serviços mais caros e de menor qualidade.

Em sintonia, Di Pietro analisa o tema sob a ótica de uma "crise na noção de serviço público" (2020, p. 117) que advém de influências internacionais, ponderando que a privatização total de uma atividade elimina a obrigatoriedade de sua prestação pelo particular, o que prejudica a própria essência do serviço público de garantir necessidades essenciais independentemente da rentabilidade. Mais especificamente em seu texto "Transformações do Direito Administrativo", a autora enxerga a ocorrência de uma "fuga para o Direito Privado" (2016, p. 204), em que a Administração busca o direito civil com a intenção de fugir do regime jurídico público e de suas regulações, como os princípios da legalidade e a vinculação aos direitos fundamentais, questionando se a privatização em massa não tornaria as normas constitucionais obsoletas.

No mesmo sentido, Grau (2006) critica as privatizações inspiradas no neoliberalismo, por submeterem serviços públicos à lógica mercantil, com riscos à segurança e ao interesse social. Desse modo, a atuação intervencionista do Estado, que ocorre, inclusive, durante a fiscalização, acaba por preservar o capitalismo através de uma Constituição formalmente "progressista", estando longe de ameaçá-lo. Com isso, entende que a burguesia condena estatização e o intervencionismo de forma retórica e seletiva, visto que o próprio capitalismo assistencial depende dessa intervenção estatal para manter sua ordem. Nesse contexto, o Estado atua como agente de políticas públicas para integrar, renovar e estabilizar o sistema capitalista, impedindo sua superação. Como consequência, o autor adverte que "a globalização ameaça a sociedade civil, na medida em que: [...] (iii) conduz à destruição do serviço público (= destruição do espaço público e declínio dos valores do serviço por ele veiculados)" (GRAU, 2006, p. 49).

Do mesmo modo, Nassif (2024) argumenta que a evolução jurídica das concessões possibilitou a criação de um mercado que favorece a acumulação de capital privado em detrimento do interesse público, de modo que o Estado flexibiliza o direito administrativo para reduzir os riscos financeiros dos investidores, mercantilizando o setor. Ademais, a autora critica o modelo de PPPs por reforçar a concentração de investimentos em regiões ricas do país, como o Sudeste, negligenciando locais onde o déficit de infraestrutura é maior, o que acentua as desigualdades sociais e territoriais.

Por outro lado, Rezende Oliveira adota uma perspectiva mais favorável à modernização gerencial, defendendo que, em um Estado Democrático de Direito, surge a necessidade de desburocratização e eficiência, que geram um "retorno do pêndulo" (2021, p. 64), ideia que atribui à Caio Tácito (1995), com a delegação de serviços à iniciativa privada. Diante disso, argumenta que a ideia de subsidiariedade estatal não significa uma desvalorização da Administração, mas sim uma redefinição em que o Estado foca no núcleo estratégico na regulação, deixando a execução para particulares quando estes puderem ser mais eficientes.

Do mesmo modo, Ferreira de Souza (2025) entende que as concessões e PPPs atuam como ferramentas para a efetivação de direitos fundamentais, como saúde e saneamento. Isto porque, em um cenário de escassez de recursos públicos, a delegação permite que o Estado cumpra seu papel de promotor do bem-estar social de forma mais eficiente, pois a parceria com o setor privado permite a antecipação da universalização de serviços que, de outra forma, demorariam para serem alcançados.

Ainda, Aragão (2004) defende que a introdução da concorrência na prestação de serviços públicos, feita pelo art. 16 da Lei nº 8.987/95, que afastou a exclusividade das concessões, salvo em casos de inviabilidade técnica ou econômica, pode ser positiva se entendida como um meio para a realização de objetivos constitucionais, e não como um fim em si mesma. Isso porque entende que a concorrência estimula a eficiência e a inovação, o que tende a gerar uma melhoria na qualidade dos serviços e redução de tarifas, beneficiando diretamente os usuários. Além disso, a pluralidade de prestadores proporciona liberdade de escolha aos cidadãos e contribui para a efetivação de garantias como a dignidade da pessoa humana, a justiça social e a solidariedade. Nesse modelo, sob adequada regulação estatal, a atuação da iniciativa privada permite uma maior modernização e inclusão de avanços tecnológicos na prestação dos serviços, superando as limitações estatais. Assim, Aragão valoriza o regime de concessão que concilia a titularidade e o planejamento do Estado com a eficiência do mercado, visando à promoção da coesão social.

Com efeito, verifica-se que existem diversos prós e contras associados à consensualização dos serviços públicos, de modo que se torna pertinente a organização de tais características em um quadro, a fim de facilitar a observância.

Quadro 2 – Comparativo entre prós e contras da concessualização de serviços

Sujeito	Vantagens	Desvantagens
Poder Concedente	<p>Permite a prestação de serviços e a realização de obras e melhorias sem impacto imediato no caixa público por não utilizar recursos públicos, sendo essencial em momentos de crise fiscal (DI PIETRO, 2019);</p> <p>Utilização de métodos de gestão privada mais flexíveis, tecnológicos e inovadores para garantir melhores resultados em um contexto de infraestrutura pública (DI PIETRO, 2019);</p> <p>O Estado mantém a soberania sobre o serviço e o poder de alterar unilateralmente as condições, deixando de ser o "executor" para atuar como fiscal e regulador do serviço (BANDEIRA DE MELLO, 2015);</p> <p>Viabiliza infraestrutura em cenários de esgotamento da capacidade de gasto público (OLIVEIRA, 2021);</p> <p>O Estado recebe um pagamento para transferir um serviço (podendo até extinguir órgãos e exonerar servidores, economia em despesa de pessoal) (BANDEIRA DE MELLO, 2015);</p> <p>Quem remunera a concessionária é o usuário (CARVALHO FILHO, 2025);</p>	<p>O Estado como fiscalizador é pior do que seria como prestador, pois, na prática, carece das ferramentas ou da vontade política para garantir que o interesse público não seja atropelado pela exploração privada, prejudicando o interesse público (BANDEIRA DE MELLO, 2015);</p> <p>O ente regulador pode passar a atuar em favor dos interesses econômicos da concessionária (OLIVEIRA, 2021);</p> <p>A aplicação da teoria da imprevisão pode criar uma "associação financeira" em que o Estado arca com prejuízos privados (DI PIETRO, 2019, p. 103);</p> <p>O Estado perde a autonomia da prestação de serviços, de modo que eles podem se tornar mais caros para o usuário do que na gestão direta, e de menor qualidade, já que o particular visa lucro (BANDEIRA DE MELLO, 2015);</p> <p>Necessidade de fiscalização constante para evitar passivos que pesem no orçamento futuro (SANTORO, 2024);</p> <p>O Estado deve manter estruturas satisfatórias de fiscalização, sob pena de ser responsabilizado pelo abandono do serviço, já que atos omissivos também são abarcados pela teoria do risco (CARVALHO, 2019);</p> <p>Decisões judiciais podem alterar contratos e afetar o planejamento estatal, comprometendo princípios como da segurança jurídica e da eficiência dos serviços públicos (LEITE JUNIOR, 2024);</p>
Concessionária	<p>Contratos de 20 a 30 anos garantem previsibilidade para o retorno do investimento, dando segurança de que eles sobreviverão a diferentes governos (PAIVA; TIEPPO, 2025);</p> <p>Possibilidade de explorar fontes de renda acessórias além da tarifa (ex: publicidade, áreas comerciais), nos</p>	<p>Mudanças frequentes em normas de agências reguladoras podem impactar a rentabilidade planejada (PAIVA; TIEPPO, 2025);</p> <p>A remuneração muitas vezes depende do uso efetivo pelo cidadão (pedágios, tarifas), que pode ser menor que o previsto e, se o contrato não prevê a matriz de riscos, a concessionária suporta sozinha as</p>

	<p>moldes do art. 11 da Lei 8.987/1995;</p> <p>Possui direito constitucional e legal ao reequilíbrio caso ocorram fatos imprevisíveis que onerem o contrato (art. 9º, §§ 2º e 4º, da Lei 8.987/1995 e art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal);</p> <p>Possibilidade de auferir ganhos econômicos com a atividade delegada (BANDEIRA DE MELLO, 2015);</p> <p>Proteção excepcional contra perdas decorrentes de ordens estatais, garantindo a remuneração inicial (BANDEIRA DE MELLO, 2015);</p> <p>Direito de ser resarcida por investimentos em bens reversíveis ainda não amortizados (CARVALHO FILHO, 2025);</p> <p>Contratos de longo prazo que protegem o investidor contra mudanças do cenário humor político (BALTAR NETO; TORRES, 2020).</p>	<p>consequências de uma demanda baixa. (art. 103 da Lei 14.133/21) (Cohen; Pereira, 2025);</p> <p>Surgem desafios operacionais para conciliar a modicidade tarifária, prevista no art. 6º, §1º, da Lei 8.987/95, mantendo a qualidade do serviço (LEITE JUNIOR, 2024);</p> <p>Obrigação de aceitar alterações unilaterais impostas pelo Estado para ajustar o serviço ao interesse público (CARVALHO FILHO, 2025);</p> <p>Responde diretamente por danos a usuários e não usuários, sem necessidade de provar culpa (MAZZA, 2022);</p> <p>Possuem encargos que, se não cumpridos, estarão sujeitos a penalidades severas, “como multas, intervenção no serviço e extinção da concessão” (CARVALHO FILHO, 2025, p. 315).</p>
--	---	---

Fonte: Autoria própria, 2026

Diante desse panorama, a concessão de serviços públicos reafirma a titularidade estatal e a primazia do interesse público, pois a delegação ao particular não afasta o dever do Estado de garantir a continuidade e a adequação da prestação. Essa lógica se evidencia, sobretudo, no regime de extinção da concessão, que pode ocorrer pelo advento do termo contratual, pela encampação (retomada por interesse público mediante lei e indenização prévia), ou pela caducidade (extinção por inadimplência do concessionário). Em qualquer hipótese, impõe-se a reversão dos bens indispensáveis à prestação do serviço ao Poder Concedente, prevista na Lei nº 8.987/95, assegurando-se a continuidade da prestação estatal e confirmando que a concessão é instrumento funcional à realização do interesse coletivo.

3 A reversão de bens públicos nos contratos de concessão: estudo de caso da concessão do SAAE à luz da continuidade da prestação do serviço público

Os contratos de concessão de serviço público possuem certas características essenciais, dentre elas a cláusula obrigatória de reversão. Nesse sentido, o adjetivo

“obrigatória”²⁴ indica que essas cláusulas são essenciais, indispensáveis à validade do negócio jurídico. Isto posto, funcionam como o guia dos direitos e obrigações a serem pactuadas. Por se tratar, a concessão, de um contrato de adesão em que o contratado não participa da elaboração de suas cláusulas, em especial, as constituídas como obrigatorias são advindas de lei e não de acordo bilateral para a sua confecção.

Desse modo, a ausência dessas cláusulas, bem como a menção sem a devida observância do estabelecido por lei, provoca a invalidade do ajuste, que pode ser decretada pela Administração ou pelo Judiciário (CARVALHO FILHO, 2025). Nos moldes do art. 23 da Lei nº 8.987/1995, as cláusulas fundamentais²⁵ ²⁶devem prever com clareza as condições para a execução do serviço, em conformidade com o edital e a proposta vencedora, contendo também os elementos para manter um equilíbrio econômico, operacional e patrimonial da concessão, como a margem de lucro, amortização do capital e reversão de bens (BANDEIRA DE MELLO, 2015).

Outrossim, a reversão é um instituto que permite que os bens utilizados pela concessionária para a prestação do serviço sejam transferidos para o patrimônio do Poder Concedente quando da extinção do contrato, desde que haja previsão expressa no edital de licitação e em uma cláusula específica no próprio contrato de concessão, conforme expressa previsão legal (arts. 18, X e XI, 23, X, e 35, § 1º da Lei nº 8.987/95)²⁷, a fim de evitar omissões.

O objetivo principal é garantir a manutenção da prestação do serviço, permitindo que a Administração Pública o assuma diretamente após o término da concessão, em consonância

²⁴ Alexandrino e Paulo (2021) ressaltam que a ausência de uma cláusula prevista no art. 23 só gera nulidade se for demonstrado que ela era aplicável ao caso específico, exceção que não se aplica a cláusulas sobre objeto, prazo e qualidade, por serem imprescindíveis ao contrato.

²⁵ Carvalho Filho (2025) classifica as cláusulas essenciais das concessões em cinco grupos: relativas ao serviço, que definem objeto, área, prazo, forma de prestação, qualidade e tarifas; aos direitos e obrigações, que delimitam os deveres do Poder Concedente, da concessionária e dos usuários; à prestação de contas, que impõem transparência financeira periódica; à fiscalização, que regulam o controle da execução e as sanções; e ao fim da concessão, que disciplinam extinção, prorrogação, bens reversíveis, indenizações e foro.

²⁶ Há também cláusulas obrigatorias adicionais nas concessões precedidas de obra e nas Parcerias Público-Privadas (PPPs). Para Carvalho Filho, os contratos da primeira hipótese devem conter cláusulas que estipulem os cronogramas físico-financeiros de execução das obras e imponham “ao concessionário o oferecimento de garantia do fiel cumprimento das obrigações relativas às obras que precedem a prestação do serviço” (2025, p. 309). Já as PPPs devem conter cláusulas que prevejam a repartição objetiva de riscos entre as partes, a remuneração variável atrelada ao desempenho do parceiro privado, os mecanismos de atualização automática dos valores contratuais e a obrigatoriedade de constituição de Sociedade de Propósito Específico (SPE) para execução do contrato.

²⁷ Nesse contexto, Carvalho Filho (2025) entende que, apesar dessa previsão legal, nem toda delegação exige necessariamente a reversão de bens, apenas os contratos de maior duração, sendo preciso previsão expressa no contrato, pois não decorre de liberalidade do Estado e sim de uma obrigação contratual previamente ajustada.

com os princípios da continuidade e da atualidade da prestação, mas sendo principalmente uma expressão do princípio da indisponibilidade²⁸ do interesse público (DI PIETRO, 2026).

Diante disso, essa irregularidade pode prejudicar o interesse público, já que a não previsão da reversão implica em uma renúncia de receita por parte do Poder Público e, portanto, uma violação direta ao princípio da indisponibilidade do interesse público, já que o Estado deixa de incorporar um patrimônio que seria útil para a continuidade do serviço.

Como consequência desse princípio, é vedado ao administrador praticar atos que impliquem renúncia a direitos ou receitas devidas ao Estado, a menos que haja uma lei autorizativa específica, pois qualquer abdicação sem esse amparo legal constitui uma dispensa de patrimônio público, já que o administrador não possui vontade autônoma para dispor de bens e valores que não lhe pertencem. Nessa perspectiva, Nohara fixa que a discricionariedade “é limitada pelos princípios de Direito, pois no Estado Democrático de Direito eles são considerados normas integrantes do ordenamento, e não meras sugestões desprovidas de eficácia jurídica” (2016, p. 146). Tal ideia evidencia que a decisão do administrador de não reverter bens já amortizados não é uma opção legítima de mérito, mas sim um arbítrio que gera lesão ao erário, pois a discricionariedade exige a escolha da solução que “melhor atenda ao interesse público no caso concreto” (2016, p. 143), o que jamais seria a perda de ativos essenciais.

A partir disso, o responsável pode sofrer diversas sanções, visto que configura improbidade administrativa a renúncia ilegal de receita para favorecer dolosamente um licitante ou o próprio gestor, podendo enquadrar-se até mesmo em enriquecimento ilícito (art. 9º da Lei nº 8.429/1992), caso o agente aufira vantagem indevida, ou como lesão ao erário (art. 10), se gerar perda patrimonial. Isso se, em qualquer um dos casos, haja a comprovação do dolo específico, isto é, a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito. Além de penas civis e políticas previstas na Lei de Improbidade, tais atos podem caracterizar crimes contra as finanças públicas, previstos nos arts. 359-A ao 359-H do Código Penal e, na hipótese de praticada pelo Presidente da República, configura-se crime de responsabilidade por atentar contra a probidade na administração (art. 85, V, da CF).

Sobre o instituto, é possível que a reversão seja gratuita ou onerosa, conforme a amortização dos investimentos. A primeira ocorre quando a tarifa paga pelos usuários gera o ressarcimento dos investimentos feitos pelo concessionário, tornando legítima a incorporação

²⁸ Sobre isso, Guerra (2004) ressalta que o concessionário permanece com a propriedade dos bens não vinculados à execução do serviço, que não integravam a reversão, razão pela qual deve manter os inventários atualizados para possibilitar o cálculo de eventuais indenizações por investimentos ainda não amortizados.

dos bens ao patrimônio público sem indenização, a fim de evitar o enriquecimento sem causa. Por sua vez, será onerosa quando os investimentos não estiverem integralmente amortizados, hipótese em que o concedente deverá indenizar o concessionário²⁹.

Nesse sentido, cabe distinguir os bens amortizados dos não amortizados. Segundo Bandeira de Mello (2015), os primeiros são aqueles cujos investimentos realizados pelo particular para a execução do serviço já foram integralmente recuperados pelos lucros obtidos através da cobrança de tarifas durante a exploração da atividade. Por outro lado, os segundos são aqueles cujos investimentos em equipamentos e infraestrutura ainda não foram totalmente compensados pela exploração do serviço até o momento da extinção do contrato. Nessa hipótese, para manter o equilíbrio econômico-financeiro e evitar o enriquecimento sem causa do Estado, a Administração Pública deve indenizar o concessionário pelo valor remanescente desses bens incorporados ao patrimônio público por meio da reversão, conforme art. 36 da Lei nº 8.987/95. Em virtude disso, o prazo determinado é um elemento essencial dos contratos de concessão, justamente por permitir a averiguação da amortização dos investimentos e a preservação do equilíbrio econômico-financeiro. Sobre isso, tendo em vista que a Lei nº 8.987/1995 não fixa prazos mínimos ou máximos, cabe ao Poder Concedente defini-los no edital, bem como estabelecer se a prorrogação é admitida³⁰.

Outro ponto importante a ser tratado é a distinção desses bens reversíveis dos desafetados e dos dominicais. Para Bandeira de Mello (2015), a afetação seria a destinação de um bem público ao uso comum³¹ ou ao uso especial³², enquanto a desafetação corresponde à retirada desse bem de tal finalidade, convertendo-o em bem dominical. Portanto, os bens

²⁹ Nesse âmbito, Bogéa (2019) exemplifica a dificuldade de identificação desses bens ao tratar do conflito interpretativo entre o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Anatel referente à definição de bens reversíveis, opondo uma visão "patrimonialista" do primeiro a uma visão "funcionalista" do segundo. No caso, há uma divergência bilionária na avaliação dos ativos que cria um impasse para eventual migração dos contratos de concessão para autorização.

³⁰ Na ADI 3497, O STF decidiu que as concessões e permissões de "portos secos" podem ter prazo de até 25 anos, prorrogável por até 10 anos, desde que esses limites sejam entendidos como prazos máximos, cabendo ao administrador definir, no caso concreto, a duração adequada. Com isso, a Corte afirmou que a licitação é exigida na outorga inicial, não sendo absoluta a vedação a prorrogações, desde que o contrato original tenha sido regularmente licitado, a prorrogação não seja automática, dependendo de aditivo contratual, e esteja justificada pelo interesse público. Assim, a decisão considerou inconstitucional a manutenção ou prorrogação de contratos sem licitação, vencidos, precários ou por prazo indeterminado, vedando a perpetuação de outorgas irregulares, e modulou os efeitos da decisão para permitir a regularização por meio de licitação no prazo de 24 meses. (ADI 3497, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 13-06-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 13-09-2024 PUBLIC 16-09-2024).

³¹ Bandeira de Mello (2015) define bens de uso comum como os bens de uso indistinto de todos, como as ruas e praças públicas. Por terem destinação natural ou legal ao uso público, exigem norma específica ou de ato do Executivo autorizado pela lei para serem desafetados.

³² Já os bens de uso especial são afetados à prestação de serviços ou ao funcionamento de estabelecimentos públicos, como ocorre nas repartições públicas, escolas, museus. Sua desafetação pode ocorrer por lei ou ato administrativo do Executivo, desde que não haja a extinção de serviço instituído por lei (BANDEIRA DE MELLO, 2015).

dominicais são os não afetados a qualquer destinação pública específica, integrando o patrimônio do Estado como bens disponíveis, sujeitos ao regime de direito privado.

Consequentemente, a reversão não se confunde com a desafetação, sendo ambos aspectos opostos associados a bens públicos. Com isso, enquanto a desafetação ocorre quando um bem público perde sua destinação pública específica e se converte em bem dominical, passível de alienação, a reversão acontece quando bens do particular são incorporados ao patrimônio público para permanecerem afetados à prestação do serviço público (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 938/939).

Além disso, embora envolvam a circulação ou utilização de bens vinculados ao interesse público, a reversão se diferencia de institutos como a cessão de bens entre Administrações Públicas e o acordo de cooperação com entidades do Terceiro Setor. Isso porque a cessão de bens, prevista no art. 64 do Decreto-lei nº 9.760/46 e nos arts. 18 a 21 da Lei nº 9.636/98, visa permitir que um ente ou entidade pública utilize bem pertencente a outro para a satisfação de fins públicos, de modo que Baltar Neto e Torres a definem como um “ato de colaboração entre repartições públicas, em que aquela que tem bens desnecessários aos seus serviços cede o uso a outra que deles está precisando, podendo retomá-lo a qualquer tempo ou recebê-lo no termo final do prazo fixado na cessão” (2020, p. 533). À vista disso, diferentemente da reversão, a cessão decorre de simples autorização de uso patrimonial entre pessoas jurídicas públicas.

Por outro lado, o acordo de cooperação, previsto no art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/2014, é instrumento de parceria celebrado entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil (OSC), destinado à realização de finalidades de interesse público e recíproco, sem transferência de recursos financeiros (OLIVEIRA, 2021). Nesse contexto, pode haver cessão de bens, cessão de servidores ou doação, desde que compatíveis com o objeto da parceria e com o regime jurídico aplicável. Ao contrário da reversão, esse acordo não se vincula a contratos de concessão nem à retomada de serviço delegado, além de que, diferentemente da cessão entre entes públicos, envolve entidades privadas sem fins lucrativos integrantes do Terceiro Setor, sendo regido por normas específicas de fomento e colaboração, com maior ênfase na finalidade pública e no controle dos resultados.

Em razão da especificidade do tema, foi realizada busca em todos os Tribunais de Justiça (TJ) e Tribunais de Contas (TCE) do país para analisar como esses órgãos tratam do assunto. Com isso, a partir da pesquisa do indexador “contrato de concessão” e “bens reversíveis” na hipótese dos TJs, foi encontrado o total de 149 (cento e quarenta e nove)

decisões, enquanto pela busca dos termos "concessão" e "bens reversíveis" ou "cláusula de reversão" no caso dos TCEs, foram encontradas 97 (noventa e sete) decisões.

Dessa maneira, com base na pesquisa de dados dos Tribunais de Justiça, as matérias tratam predominantemente da natureza jurídica, posse e direito à indenização dos bens reversíveis (vide Apêndice C). Com isso, o entendimento consolidado é de que esses bens estão afetados à prestação do serviço público e, portanto, devem ser devolvidos imediatamente ao Poder Concedente ao término do contrato para garantir a continuidade do serviço. Por conta disso, a jurisprudência³³ enfatiza que a retomada desses ativos não depende do pagamento prévio de indenização, embora o direito ao ressarcimento por investimentos ainda não amortizados seja reconhecido para evitar o enriquecimento sem causa por parte da Administração Pública. Além disso, os tribunais também ressaltam a importância da transparência nos editais, visto que a omissão de informações sobre esses bens pode ferir a isonomia entre os licitantes.

Já no âmbito da jurisprudência dos Tribunais de Contas (TCE), o foco das decisões recai sobre a fiscalização, o controle patrimonial e a preservação do erário (vide Apêndice B). Diante disso, os tribunais consideram a cláusula de reversão um elemento essencial para a legalidade dos contratos, exigindo que os editais contenham descrições minuciosas e inventários precisos dos bens. Portanto, as decisões focam na regulação da indenização, a fim de que se limite estritamente ao valor não amortizado, bem como mencionam a necessidade de impedir que a ela seja paga indevidamente à nova concessionária ou que bens públicos sejam apenas doados sem cláusulas que garantam o seu retorno ao Estado em caso de descumprimento do contrato. Além disso, outro ponto abordado é a mitigação de riscos, com a exigência de que a concessionária contrate seguros específicos para esses ativos. Por fim, também citam a aplicação desse instituto não apenas em concessões comuns, mas também em Parcerias Público-Privadas (PPPs), reforçando a necessidade de proteção ao interesse coletivo.

³³ A título de exemplo, no Agravo de Instrumento nº 1.0000.21.083054-3/001, julgado em 2019, o TJMG decidiu que, com a extinção do contrato de concessão, é legítima a imissão imediata do Poder Concedente na posse dos bens imóveis reversíveis, desde que haja previsão expressa no contrato (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.21.083054-3/001, Relator(a): Des.(a) Afrânia Vilela , 2^a CÂMARA CÍVEL, julgamento em 21/09/2021, publicação da súmula em 24/09/2021). Ato contínuo, no Agravo de Instrumento nº 1.0000.19.017524-0/003, também julgado em 2010, o tribunal fixou que a reversão dos bens e a assunção do serviço pelo Poder Concedente não dependem do pagamento prévio de indenização por bens reversíveis não amortizados, garantindo a continuidade da prestação do serviço público (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.19.017524-0/003, Relator(a): Des.(a) Elias Camilo, 3^a CÂMARA CÍVEL, julgamento em 21/11/2019, publicação da súmula em 25/11/2019).

Ademais, a título de exemplo, foi analisado o Contrato de Concessão nº 001/2024, celebrado com o objetivo de delegar a prestação do serviço de saneamento básico³⁴, até então executado pela autarquia SAAE, à concessionária Águas de Valadares. Nesse caso, os bens reversíveis são estabelecidos como todos os ativos móveis e imóveis, tais como instalações, máquinas, equipamentos e edificações, que sejam essenciais e indispensáveis à continuidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Desse modo, tais ativos englobam tanto o acervo patrimonial preexistente, detalhadamente listado no anexo 04 do contrato, denominado “Relatório de Bens Reversíveis”, quanto todas as novas infraestruturas que venham a ser adquiridas, incorporadas ou construídas pela concessionária ao longo dos 30 (trinta) anos de vigência da delegação.

Por conseguinte, para além do mencionado anexo, observa-se no contrato as seguintes disposições mais essenciais relativas ao tema sob análise:

11.1. Integram a CONCESSÃO os BENS REVERSÍVEIS e os BENS PRIVADOS³⁵ que, em conjunto, representam todos os BENS VINCULADOS à prestação dos SERVIÇOS. 11.2. São considerados BENS REVERSÍVEIS, conjunto de móveis e imóveis, englobando instalações, equipamentos, máquinas, aparelhos, edificações e acessórios integrantes dos sistemas de água e esgoto existentes, objeto da concessão, essenciais e indispensáveis à prestação dos serviços relacionados ao objeto da concessão, podem ser: 11.2.1. Preexistentes à CONCESSÃO, conforme descrito no Anexo 04 do Contrato – Lista de Bens Reversíveis, e outros incluídos até a data de transferência do sistema; 11.2.2. Adquiridos, incorporados, ampliados e construídos pela CONCESSIONÁRIA, ao longo do prazo da CONCESSÃO, por força de obras ou investimentos realizados pela CONCESSIONÁRIA, ainda que decorrentes de investimentos não obrigatórios, que sejam essenciais e indispensáveis à prestação dos SERVIÇOS. [...] 20.1. Constituem obrigações da CONCESSIONÁRIA, sem prejuízo das demais disposições constantes deste CONTRATO e de seus ANEXOS e da legislação e regulamentação vigentes, as seguintes: [...] 20.1.22. Manter atualizado o inventário de BENS REVERSÍVEIS (p. 45)³⁶; 41.2. Para os fins previstos nesta cláusula, obriga-se a CONCESSIONÁRIA a reverter ao CONCEDENTE os BENS REVERSÍVEIS, livres e desembaraçados de quaisquer ônus ou encargos, devendo estar em condições normais de operacionalidade, utilização e manutenção, ressalvado o normal desgaste resultante do seu uso e

³⁴ Acerca da reversão no âmbito do saneamento básico, para Caiado e Ribas (2024), a reversão de ativos complexos, como redes de esgoto e estações de tratamento, é essencial para a saúde pública, devendo prevalecer sobre disputas indenizatórias. Com isso, os autores afirmam que, embora a compensação financeira por investimentos não amortizados seja um direito do concessionário, não deve servir como pretexto para atrasar a transferência dos bens reversíveis relativos à infraestrutura, conforme entendimento dos tribunais superiores (STJ no RE 1.059.137-SC e STF na Reclamação 64.128), que fixam que a ocupação dos bens pelo Poder Concedente não precisa ser precedida de pagamento.

³⁵ BENS PRIVADOS - bens de propriedade da concessionária que, não obstante serem bens vinculados, não são considerados bens reversíveis, por serem bens de uso administrativo e/ou não essenciais à prestação dos serviços; BENS REVERSÍVEIS - conjunto de móveis e imóveis, englobando instalações, equipamentos, máquinas, aparelhos, edificações e acessórios integrantes dos sistemas de água e esgoto existentes, objeto da concessão, essenciais e indispensáveis à prestação dos serviços relacionados ao objeto da concessão, os quais serão revertidos ao concedente ao término do contrato (p. 04);

³⁶ 25.5.1. Durante o PRAZO DA CONCESSÃO, a CONCESSIONÁRIA obriga-se a apresentar ao CONCEDENTE e à AGÊNCIA REGULADORA, anualmente, até o último dia do mês de março, relatório operacional, destacando informações sobre: [...] c. Atualização do inventário de BENS REVERSÍVEIS, com indicação do CONCEDENTE de conservação de cada um dos bens (p. 60).

operação, de forma a permitir a continuidade da prestação dos SERVIÇOS pelo prazo mínimo adicional de 24 (vinte e quatro) meses, salvo nos casos excepcionais quando tiverem vida útil menor. (p. 108) (CONTRATO n. 0001/2024³⁷).

Tais cláusulas evidenciam que tanto os bens reversíveis quanto os bens privados integram a concessão, sendo os primeiros definidos como todos os bens essenciais e indispensáveis à prestação do serviço de saneamento básico, independentemente de serem preexistentes ou adquiridos ao longo da concessão. Do mesmo modo, fica consignado que a concessionária reconhece a existência desses bens, assume o dever de identificá-los e manter seu inventário atualizado, bem como a obrigação de revertê-los ao Poder Concedente, livres de ônus e em condições adequadas de operação.

Diante dessa expressa previsão contratual, a reversão desses itens ao Poder Concedente opera-se de pleno direito no momento da extinção contratual, garantindo que a infraestrutura retorne ao domínio público para assegurar a permanência do serviço. Ademais, a concessionária detém a responsabilidade integral de manter esses ativos em plenas condições de operacionalidade, utilização e segurança, devendo arcar com todas as despesas de conservação, reparos e adaptações necessárias. Isso porque é uma exigência contratual que, no momento da devolução ao final da concessão, os bens estejam livres de quaisquer ônus ou encargos e apresentem um estado de manutenção que permita a continuidade operacional por um período mínimo de 24 (vinte e quatro) meses após o fim do contrato.

Por isso, para garantir uma necessária transparência e o controle desses bens, o acordo prevê que a concessionária é obrigada a manter um inventário atualizado e apresentá-lo anualmente ao Poder Concedente e à agência reguladora, indicando o estado de conservação de cada item. Em razão disso, qualquer movimentação para onerar ou alienar bens classificados como reversíveis exige a solicitação de anuência prévia e manifestação formal do Poder Concedente, sendo essencial a fiscalização rigorosa para impedir a descapitalização

³⁷ 23.4. As redes coletoras de esgoto e distribuidoras de água implantadas por loteadores, após a aprovação técnica da CONCESSIONÁRIA e celebração de termo de cessão de instalações à CONCESSIONÁRIA, serão conectadas ao SISTEMA e assumirão a condição de BENS REVERSÍVEIS, para todos os efeitos, devendo ser imediatamente incluídas no Anexo 04 do Contrato – Lista de Bens Reversíveis (p. 56); [...] 34.2. Com exceção das hipóteses da caducidade da CONCESSÃO e anulação do CONTRATO em virtude de fatos imputáveis à CONCESSIONÁRIA, a transferência dos BENS REVERSÍVEIS e assunção do SISTEMA pelo CONCEDENTE se dará sempre mediante o prévio pagamento, das indenizações devidas à CONCESSIONÁRIA, na forma do presente CONTRATO. 34.3. Extinto o CONTRATO em qualquer das hipóteses previstas na subcláusula 34.1, operar-se-á, de pleno direito, a transferência dos BENS REVERSÍVEIS ao CONCEDENTE na forma da cláusula 39 e a retomada dos SERVIÇOS, pagando-se à CONCESSIONÁRIA a respectiva indenização, nos termos das subcláusulas 34.5 e 34.7 (p. 98); [...] 35.4. Todos os investimentos previstos no CONTRATO e realizados pela CONCESSIONÁRIA nos BENS REVERSÍVEIS devem ser amortizados durante o prazo de vigência do CONTRATO (p. 100).

do sistema e garantir que os investimentos realizados sejam devidamente amortizados durante o contrato, evitando a necessidade de pagamento de indenização pela administração pública.

Realizada uma investigação sobre a aplicação prática dessas cláusulas, buscou-se ouvir as empresas e entidades envolvidas no contrato por meio de uma entrevista. Nesse âmbito, foi tentado contato com a concessionária, tanto pessoalmente quanto por meio eletrônico. No local, foi possível apenas informar ao porteiro do local sobre o objetivo da realização da entrevista, visto que, segundo o funcionário, o advogado da instituição não estava presente nas duas vezes que foi tentado contato. Por via eletrônica, com endereço “[<cedoc@aguasdevaladares.com.br>](mailto:cedoc@aguasdevaladares.com.br)”, foi enviado um e-mail em 12 de junho de 2025, reiterado dia 23 de junho de 2025, novamente enviado em 25 de junho de 2025, recebido em 27 de junho de 2025, reiterado 21 de julho de 2025 e, finalmente, respondido em 16 de setembro de 2025. Ao ser formalmente contactada para responder a perguntas sobre a gestão patrimonial e o impacto econômico da reversão, a concessionária Águas de Governador Valadares adotou uma postura rasa. Isso porque, em sua resposta oficial através do endereço eletrônico, a empresa não respondeu individualmente aos questionamentos enviados, limitando-se a encaminhar cópia do anexo 04 e da minuta do contrato³⁸, onde se encontra a lista de bens reversíveis, sob o argumento de que as dúvidas estariam contempladas no material contratual já disponível³⁹.

Em contraste, o SAAE (Serviço Autônomo de Água e Esgoto), responsável direto pela operação do sistema e titular das receitas (figurando como Poder Concedente), além de responsável pela fiscalização e controle da execução das obras e serviços, respondeu formalmente à entrevista⁴⁰ pelo endereço eletrônico “[<diretoriageral@saaegoval.com.br>](mailto:diretoriageral@saaegoval.com.br)” em 25 de junho de 2025, prestando esclarecimentos sobre a estrutura de fiscalização do município. Sobre o contato, se esclarece que foi realizado inicialmente em 12 de junho de 2025 pelo aplicativo de mensagens WhatsApp, através do número (33) 8451-2184, e reiterado presencialmente no dia 16 de junho de 2025, na atual sede da autarquia, e somente após foi possível obter alguma resposta. Dessa maneira, a autarquia informou que não há legislação municipal específica para o tema, seguindo-se as diretrizes federais, e que a vistoria periódica do estado dos bens é conduzida por sua Diretoria de Gestão Estratégica, formada majoritariamente por engenheiros. Além disso, confirma que a transferência desses bens ao

³⁸ A cópia do e-mail se encontra no apêndice, vide [Apêndice A](#).

³⁹ Nesse sentido, afirma: “Em anexo, encaminha o referido contrato de concessão, acompanhado do documento que guarda pertinência com o tema dos bens reversíveis, objeto da pesquisa em desenvolvimento. Esclarece, ainda, que os questionamentos formulados se encontram contemplados na documentação encaminhada.

⁴⁰ A cópia do e-mail também se encontra no apêndice, vide [Apêndice A](#).

final da concessão será formalizada mediante termo escrito, conforme disposto em lei. Por fim, o órgão destacou que, embora o termo de reversão final seja concretizado apenas após 30 (trinta) anos, isto é, em 2054, o monitoramento contínuo exercido pelo órgão é a ferramenta principal para resguardar o interesse público e a modicidade tarifária.

Posto isto, conclui-se que a cláusula de reversão de bens existe como um elemento essencial do regime jurídico das concessões, não podendo ser relativizada pela discricionariedade da Administração Pública. Isso ocorre porque os bens reversíveis não se qualificam como meros ativos patrimoniais. Ao revés, compreendem instrumentos indispensáveis à tutela do interesse coletivo, permanecendo sempre vinculados à sua finalidade pública e submetidos a regime de afetação que impede sua livre disposição pelo concessionário. Com isso, a legislação e jurisprudência evidenciam que a reversão funciona como um mecanismo de concretização dos princípios da indisponibilidade do interesse público e, sobretudo, da continuidade do serviço público.

À vista disso, a inobservância da reversão compromete o acesso a tais serviços por dificultar ou inviabilizar que o Poder Concedente reassuma de forma imediata e eficiente a atividade delegada. Tal omissão expõe os usuários a incontáveis e concretos riscos oriundos da descontinuidade e eventuais prejuízos decorrentes da interrupção ou da degradação do serviço, além de gerar indevida dependência da Administração Pública em relação ao concessionário e caracterizar uma renúncia injustificada ao patrimônio público. Nesse contexto, essa abdicação acaba por gerar uma falta de elementos físicos e financeiros essenciais à prestação, o que compromete a própria viabilidade e a qualidade do serviço público, esvaziando a finalidade da concessão e fragilizando a atuação estatal na satisfação das necessidades coletivas.

4 Conclusão

Diante do exposto, evidencia-se que a cláusula de reversão de bens, embora expressamente prevista na Lei nº 8.987/1995 como elemento essencial dos contratos de concessão, tem sido frequentemente negligenciada na prática administrativa. Isto é perceptível pelo fato de que, muitas vezes, essa cláusula é tratada como secundária ao ajuste, limitando-se à sua menção formal ou, até mesmo, sem discipliná-la de forma clara e eficaz. Tal postura revela não apenas deficiência técnica na elaboração e fiscalização dos contratos, mas também um distanciamento indevido dos princípios estruturadores do regime jurídico dos serviços públicos, especialmente a continuidade e a indisponibilidade do interesse público.

A ausência de adequada previsão, controle e acompanhamento dos bens reversíveis gera consequências jurídicas e financeiras relevantes à Administração e à coletividade, visto que compromete a capacidade do Poder Concedente de reassumir a prestação do serviço ao término da concessão, criando uma dependência estrutural em relação ao particular e fragilizando a continuidade do serviço público. Ademais, a não incorporação de bens já amortizados ao patrimônio do Estado caracteriza-se como uma renúncia patrimonial indevida, gerando prejuízo direto ao erário público, na medida em que a Administração deixa de recuperar ativos cuja aquisição já foi integralmente custeada, ainda que indiretamente, pelos usuários por meio das tarifas.

Sob essa ótica, o referencial teórico deste ensaio reforça que, ao abdicar dos bens, o Estado falha em sua função de promotor e regulador, seu papel no modelo gerencial⁴¹, de modo que, sem os bens reversíveis, perde a capacidade de garantir a continuidade, tornando a soberania pública refém da infraestrutura controlada pelo particular e gerando riscos de o interesse público ser subvertido por critérios puramente economicistas.

Nesse sentido, a reversão de bens não pode ser compreendida como mera discricionariedade administrativa ou apenas como instrumento indenizatório do concessionário, mas sim como um mecanismo jurídico de tutela do patrimônio público e de garantia da manutenção dos serviços públicos essenciais. Por isso, a inobservância desse instituto subverte a lógica dos contratos de concessão, prejudicando a continuidade do serviço público e a indisponibilidade do interesse público, na medida em que compromete a capacidade do Estado de reassumir a prestação do serviço ao término do ajuste. Ademais, a negligência na previsão, fiscalização e execução das cláusulas de reversão acarreta graves prejuízos financeiros ao erário, desequilibra a equação econômico-financeira do contrato e pode gerar indevida dependência do Poder Público ao particular. Por essa razão, revela-se indispensável a adoção de postura diligente por parte dos administradores públicos, aliada a uma fiscalização social permanente e atenta, a fim de evitar a captura do serviço público pelo concessionário e assegurar que a reversão cumpra sua finalidade constitucional, preservando a continuidade, a universalidade e a eficiência da prestação, em consonância com o regime jurídico do serviço público.

Portanto, a análise normativa, doutrinária e jurisprudencial demonstra que a realização de juízos de conveniência para aplicação desse instituto não encontra amparo jurídico. Isso

⁴¹ “O gerencialismo foi tido como solução para o dito “esgotamento” do modelo burocrático weberiano, sendo apresentado no contexto de redefinição do papel do Estado. Segundo o PDRAE, o Estado deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função e promotor e regulador desse desenvolvimento” (NOHARA, 2016, p. 165).

porque a reversão revela-se instrumento obrigatório de tutela do interesse público, diretamente vinculado ao princípio da indisponibilidade e, sobretudo, ao princípio da continuidade do serviço público. Nesse sentido, a hipótese é confirmada na medida em que a não aplicação da cláusula de reversão compromete a capacidade do Poder Público de reassumir, de forma imediata e eficiente, a prestação do serviço, criando riscos concretos de aos usuários dos serviços públicos eventualmente prejudicados com a descontinuidade e dilapidação do patrimônio público. Assim, permitir que o administrador abra mão dos bens reversíveis significaria admitir a disponibilidade de bens essenciais e, inclusive, afetados à função pública, além de submeter a continuidade do serviço a interesses privados. Desse modo, a reversão não se apresenta como faculdade administrativa, mas como dever do Poder Concedente, cuja observância assegura a proteção do interesse e patrimônio públicos, servindo também como uma garantia da continuidade dos serviços essenciais prestados à coletividade.

Referências

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Serviços Públicos e Concorrência**. A&C R. de Dir. Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 4, n.17, p. 171-234, jul./set. 2004
- AZEVEDO, Eder Marques de. **O Estado administrativo em crise: aspectos jurídicos do planejamento no Direito Administrativo Econômico**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.
- Bandeira de Mello, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.
- BASILIO, Ana Tereza. **O poder público e os contratos de concessão. Intervenções e descumprimentos se multiplicam diariamente**. Jota, 2022. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-poder-publico-e-os-contratos-de-concessao>>. Acesso em: 19 jan. 2026.
- BERTOLINI DE PINHO, Clóvis Alberto; RENZETTI, Bruno. **Concessões de serviço público inviáveis. Os impactos da Lei nº 13.448/2017**. Jota, 2017. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/concessoes-de-servico-publico-inviaveis>>. Acesso em: 19 jan. 2026.
- Betti, Bruno. **Direito Administrativo (Coleção Carreiras Jurídicas; v. 2)**. 1. ed. Brasília: CP Iuris, 2023.

BOGÉA, Daniel. **Quando TCU e regulador divergem: caso dos bens reversíveis**. A quem compete definir o conceito de bens reversíveis no setor de telecom? Jota, 2019. Disponível em:
<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/controle-publico/quando-tcu-e-regulador-divergem-caso-dos-bens-reversiveis>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946**. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em:
www.planalto.gov.br. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9636.htm. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.798**. Relatora: Ministra Rosa Weber, julgado em 4 nov. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, n. 226, publicado em 17 nov. 2021. Disponível em:

<<https://buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/8697/e-inconstitucional-lei-estadual-que-veda-o-corte-do-fornecimento-de-agua-e-luz-em-determinados-dias-pelas-empresas-concessionarias-por-falta-de-pagamento>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 64.128/MG. Relator: Ministro André Mendonça, julgamento em 22 dez. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, publicado em 8 jan. 2024. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1482016/false>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.491 MC/DF. Relator: Ministro Carlos Velloso. Relator do acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski, julgamento em 8 maio 2014. Diário da Justiça Eletrônico, n. 213, p. 128, publicado em 30 out. 2014. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur282422/false>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.946/DF. Relator: Ministro Dias Toffoli. Tribunal Pleno, julgado em 19 mai. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, n. 101, p. 24, publicado em 30 maio 2022. Disponível em: <<https://buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/9001/e-constitucional-a-transferencia-da-concessao-e-do-controle-societario-das-concessionarias-de-servicos-publicos-mediante-anuencia-do-poder-concedente-prevista-no-art-27-da-lei-898795>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.497. Relator: Ministro Dias Toffoli. Tribunal Pleno, julgado em 13 jun. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, publicado em 16 set. 2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%203497%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 684.612/RJ. Tema nº 698. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão: Min. Roberto Barroso, julgamento em 3 jul. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, publicado em 7 ago. 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4237089&numeroProcesso=684612&classeProcesso=RE&numeroTema=698>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 481.094/RJ. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Segunda Turma, julgado em 15 maio 2014. Diário da Justiça Eletrônico, 21 maio 2014. Disponível em: <<https://buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/340/permisao-de-servicos-publicos-concedida-sem-licitacao>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.059.137/SC. Relator: Ministro Francisco Falcão. Primeira Turma, julgado em 14 out. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, publicado em 29 out. 2008. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=200801100885>. Acesso em: 19 jan. 2026.

CAIADO, Carolina; RIBAS, Leonardo. **Reversão de bens públicos em saneamento: prestação do serviço em primeiro lugar**. Debates costumam decorrer da falta de clareza dos instrumentos contratuais afetos à concessão. Jota, 2024. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/reversao-de-bens-publicos-em-saneamento-p-restacao-do-servico-em-primeiro-lugar>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

COHEN, Isadora; FARJADO, Gabriel; FERREIRA, Izabel; CARELLI, Carolina. **Flexibilidade e previsibilidade nos contratos de concessões e PPPs**. É preciso pensar em como o binômio flexibilidade e previsibilidade pode servir à construção de relações seguras e dinâmicas. Jota, 2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/infra/flexibilidade-e-previsibilidade-nos-contratos-de-concessoes-e-ppps>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

COHEN, Isadora; PEREIRA, Daniel Silva. **Risco de demanda por infraestrutura ferroviária concorrente nas concessões rodoviárias**. Com o avanço da política de autorizações ferroviárias, a convivência entre os modais rodoviário e ferroviário tende a se tornar mais comum. Jota, 2025. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/infra/risco-de-demanda-por-infraestrutura-ferroviaria-concorrente-nas-concessoes-rodoviarias>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7^a edição, 11^a reimpressão. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo** - 39^a Edição 2025. 39. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.289. ISBN 9786559777082. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559777082/>. Acesso em: 19 jan. 2026.

CARVALHO, Matheus. **Responsabilidade do Estado por omissão: para onde caminhar?** Objetivar a responsabilidade por falha no dever de fiscalização é uma questão de justiça distributiva. Jota, 2019. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/responsabilidade-do-estado-por-omissao-para-onde-caminhar>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

COUTO, Hudson Fernando. **A concessão de serviços públicos e seu necessário equilíbrio econômico-financeiro**. Por ter muitas demandas, o judiciário demora para aprovar os contratos de concessão, prejudicando o andamento dos contratos e a restauração da economia financeira do país. Migalhas, 2021. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/339494/a-concessao-de-servicos-publicos>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

COSCIONE, Milene Louise Renée. **Anatel devolve racionalidade à reversibilidade de bens**. Consideramos que as deliberações e decisões do Conselho Diretor da Anatel nessa matéria representam um avanço importante e inadiável para o tratamento da natureza da reversibilidade de bens no setor de telecomunicações e, bem assim, de outros temas próprios da reversibilidade caros às concessionárias como a reversão parcial de bens multisserviços e a inadequação de conta vinculada para o direcionamento de recursos de bens alienados. Migalhas, 2018. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/274423/anatel-devolve-racionalidade-a-reversibilidade-de-bens>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** - 39ª Edição 2026. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. E-book. p.130. ISBN 9788530998660. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530998660/>. Acesso em: 19 jan. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Transformações do Direito Administrativo**. Revista de Direito da Administração Pública, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016, ano nº 02, VOLUME Nº 02 – EDIÇÃO Nº 01, p. 188-208, JUL/DEZ 2016.

FERREIRA DE SOUZA, João Marcos. **Concessões e PPPs: A chave para o acesso a direitos fundamentais**. Este artigo revela como concessões e PPPs são cruciais para a efetivação de direitos fundamentais fazendo uma análise da importância desses instrumentos no cenário atual. Migalhas, 2025. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/440352/concessoes-e-ppps-a-chave-para-o-acesso-a-direitos-fundamentais>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

GOVERNADOR VALADARES. **Contrato de Concessão nº 001/2024. Serviço Autônomo de Água e Esgoto**. Governador Valadares, 2024.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Parcerias na administração pública**. Revista de Direito do Terceiro Setor [Recurso Eletrônico]. Belo Horizonte, v. 6, n. 11, jan./jun. 2012. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/2828>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

GUERRA, Sérgio. **Os bens reversíveis nas concessões de serviços públicos**. A Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL disponibilizou, para consulta pública, proposta de regulamento dos bens reversíveis utilizados nas concessões de serviços públicos de telecomunicações. Migalhas, 2004. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/7029/os-bens-reversiveis-nas-concessoes-de-servicos-publicos>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. **Formas de prestação de serviços públicos**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/85/edicao-1/formas-de-prestacao-de-servicos-publicos>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

LEAL, Yuri Vargas Dezinho. **Mutabilidade regulatória nos contratos de concessão**. Entre a supremacia do interesse público e a segurança jurídica do concessionário. Jota, 2025. Disponível em:

<<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/mutabilidade-regulatoria-nos-contratos-de-concessao>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

LEITE JUNIOR, Edgard Hermelino; BUCCOLO, Marcia Heloisa Pereira da Silva. **Desafios das Concessões quando o Poder Concedente não é diligente**: A atividade estatal nos contratos de delegação de serviços públicos sempre foi e continuará sendo a de protagonista. Migalhas, 2025. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/427114/desafios-das-concessoes-quando-o-poder-concedente-nao-e-diligente>> . Acesso em: 19 jan. 2026.

LEITE JUNIOR, Edgard Hermelino. **Intervenção judicial em concessões públicas: Análise crítica e impactos**. A análise limitada, sem considerar os impactos sistêmicos e alternativas administrativas, compromete a segurança jurídica e a eficiência dos serviços públicos. Migalhas, 2024. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/421332/intervencao-judicial-em-concessoes-publicas-analise-critica-e-impacto>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

MAZZA, Alexandre. **Curso de Direito Administrativo** - 15ª Edição 2025. 15. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.Capa. ISBN 9788553624959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553624959/>. Acesso em: 23 jan. 2026.

MINAS GERAIS. **Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.21.083054-3/001**. [EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO COMINATÓRIA - CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO - RESCISÃO DO CONTRATO - REVERSÃO DO IMÓVEL - IMISSÃO NA POSSE - POSSIBILIDADE - RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO]. Relator: Des. Afrânio Vilela. 2ª Câmara Cível. Julgado em: 21 set. 2021. Publicado em: 24 set. 2021. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?jsessionid=20DB7492D33CB2FE18717CC9414D739A.juri_node1?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.21.083054-3%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 19 jan. 2026.

MINAS GERAIS. **Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.19.017524-0/003**. [EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - ADMINISTRATIVO - EXTINÇÃO DE CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO - REVERSÃO DOS BENS UTILIZADOS PELA CONCESSIONÁRIA - INDENIZAÇÃO PRÉVIA - DESNECESSIDADE - ART. 35, § 4º, DA LEI 8.987/95]. Relator: Des. Elias Camilo. 3ª Câmara Cível. Julgado em: 21 nov. 2019. Publicado em: 25 nov. 2019. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?jsessionid=20DB7492D33CB2FE18717CC9414D739A.juri_node1?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.19.017524-0%2F003&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 19 jan. 2026.

MINAS GERAIS. **Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0000.25.204624-8/001**. [Ementa: INTERRUPÇÃO INJUSTIFICADA DE ENERGIA ELÉTRICA. ZONA RURAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA]. Relator: Des. Wagner Wilson, julgamento em 7 ago. 2025. Disponível em: <<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroR>> . Acesso em: 19 jan. 2026.

<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.25.204624-8%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 19 jan. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0000.25.274801-7/001. Relator: Des. Wawner Batista Ferreira Machado. 2º Núcleo de Justiça 4.0 - Cív, julgamento em 15 dez. 2025, publicação da súmula em 16 dez. 2025. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.25.274801-7%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 19 jan. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0000.25.274801-7/001. [RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA CONCESSIONÁRIA. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE]. Relator: Des. Wawner Batista Ferreira Machado. 2º Núcleo de Justiça 4.0 - Cív, julgamento em 15 dez. 2025, publicação da súmula em 16 dez. 2025. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.25.274801-7%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 19 jan. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça (11. Câmara Cível). Apelação Cível nº 1.0000.25.387246-9/001. Relator: Des. Marcelo Pereira da Silva, julgamento e publicação da súmula em 3 dez. 2025. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.25.387246-9%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 19 jan. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça (11. Câmara Cível). Apelação Cível nº 1.0000.25.387246-9/001. [RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA CONCESSIONÁRIA - TEORIA DO RISCO DA ATIVIDADE - FALHA NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS]. Relator: Des. Marcelo Pereira da Silva, julgamento em 3 dez. 2025, publicação da súmula em 3 dez. 2025. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.25.387246-9%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 19 jan. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça (19. Câmara Cível). Apelação Cível nº 1.0000.25.379136-2/001. Relator: Des. Leite Praça, julgamento em 13 nov. 2025, publicação da súmula em 19 nov. 2025. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.25.379136-2%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 19 jan. 2026.

NASSIF, Thaís. As Parcerias Públíco-Privadas (PPPs) brasileiras sob análise crítica: uma história de concessões. R. Bras. de Dir. Urbanístico (RBDU), Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 29-59, jul./dez. 2024.

NOHARA, Irene Patrícia. Fundamentos de direito público. Imprenta: São Paulo, Atlas, 2016.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

PAIVA, André; TIEPPO, Fábio. **Consensualidade em concessões: um caminho para a sustentabilidade econômica**. Experiência recente mostra que soluções negociadas geram melhores resultados econômicos para todos. Jota, 2025. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/consensualidade-em-concessoes-um-caminho-para-a-sustentabilidade-economica>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

PROJETOS DE CAPITAL. **Como Funciona a Concessão Pública? Serviços, Vantagens e Impactos na Sociedade**. M1 Consultoria, 2024. Disponível em: <<https://m1consultoria.com.br/blog/como-funciona-a-concessao-publica-servicos-vantagens-e-impactos-na-sociedade-2/#:~:text=Como%20Funciona%20a%20Concess%C3%A3o%20P%C3%A9%20B%C3%A1lica,na%20Sociedade%20%2D%20Blog%20M1%20Consultoria>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

SANTORO, George. **Concessões e PPPs: desvendando os riscos fiscais**. Brasil precisa avançar no controle contábil do compartilhamento de riscos e compensações por desequilíbrios tarifários. Jota, 2024. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/concessoes-e-ppps-desvendando-os-riscos-fiscais>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

TÁCITO, Caio. **O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada**. O exemplo brasileiro. RDA, n. 202, p. 1-10, out.-dez. 1995.

VIEGAS, Cláudia. **O custo das não decisões no setor de telecomunicações**. A discussão em torno do tema é saudável, mas já se pode dizer que a mesma está tão madura que corre o risco de apodrecer. Isso porque o início formal das discussões se deu em novembro de 2015, por meio de uma Consulta Pública do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) em conjunto com a Anatel (CP 1/15). Migalhas, 2018. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/280648/o-custo-das-nao-decisoes-no-setor-de-telecomunicacoes>>. Acesso em: 19 jan. 2026.

APÊNDICES

APÊNDICE A - CÓPIA DOS E-MAILS ENVIADOS E DAS RESPOSTAS DO SAAE E DA AEGEA

Resposta da Entrevista com o SAAE:  RESPOSTA Entrevista SAAE.pdf ou <https://drive.google.com/file/d/1AZppJkiJVQEkiU5d4m3idtY7oQMmJ7Fv5/view?usp=sharing>

Resposta da Entrevista com a AEGEA:  CONTATO EMAIL AEGEA.pdf ou https://drive.google.com/file/d/1gENX68cf4WiFsM0dSZPwG6AXjQ_BQOXF/view?usp=sharing

APÊNDICE B - TABELA DE JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTA

 TABELA JURISPRUDÊNCIA TCE ou
https://docs.google.com/spreadsheets/d/1VvfTR6TJ0N-GYaZ_itpXI-MFU3DwM_9r7YsMOOIYP0k/edit?usp=sharing

APÊNDICE C - TABELA DE JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA

 TABELA JURISPRUDÊNCIA TJ ou
https://docs.google.com/spreadsheets/d/1sTN7ccKINQPO3Ohkl8bXB-UUTVxInw9OBVTp3S4M_8M/edit?usp=sharing