

Fundamentos do Direito da Infraestrutura

Fundamentals of Infrastructure Law

André Fabiano Guimarães de Araújo¹

RESUMO: O estudo do “Direito da Infraestrutura” possui considerável importância no cenário jurídico, pois está diretamente ligado ao desenvolvimento nacional. Este artigo tem por objetivo apresentar os conceitos e fundamentos deste importante ramo do Direito, notadamente acerca do conceito jurídico de “infraestrutura”, sua relação com a atividade administrativa, sua autonomia em relação a conceitos fundamentais do Direito Administrativo, seu regime jurídico e seus princípios.

PALAVRAS-CHAVE: Direito da Infraestrutura; transversalidade; desenvolvimento socioeconômico; atividade administrativa; regime jurídico.

ABSTRACT: The study of “Infrastructure Law” holds considerable importance in the legal field, as it is directly connected to national development. This article aims to present the concepts and foundations of this significant branch of Law, notably concerning the legal concept of “infrastructure”, its relationship with administrative activity, its autonomy in relation to fundamental concepts of

1 Doutorando e mestre em Direito pela Universidade de São Paulo – USP. Procurador do município de Campinas-SP.

Administrative Law, its legal regime, and its principles.

KEYWORDS: Infrastructure Law; transversality; socioeconomic development; administrative activity; legal regime.

1. DO CONCEITO JURÍDICO DE INFRAESTRUTURA

Infraestrutura é o que está sob uma estrutura. A palavra “infraestrutura” tem origem militar: em tempos de guerra, os militares necessitavam de meios para movimentar suas tropas, como estradas, portos e aeroportos; a infraestrutura se tornou peça-chave para o sucesso de uma operação de guerra. Assim, denomina-se infraestrutura o conjunto de bens cuja função é servir de meio para uma atividade econômica ou social que se corporifica em estruturas físicas de uso comum, tais como rodovias, ferrovias, portos e aeroportos².

O termo “infraestrutura” geralmente se refere ao conjunto de recursos físicos produzidos pelo homem para uso coletivo. Uma lista de exemplos típicos inclui sistemas de transporte, como rodovias, ferrovias, portos e aeroportos; sistemas de comunicação, como redes de telefonia e serviços postais; sistemas de governo, como sistemas judiciais; e, serviços e instalações públicas básicas, como escolas, redes de esgoto e sistemas de água³.

Todas as atividades econômicas, bem como os serviços públicos, dependem da existência de infraestrutura que lhes sirva de suporte. Da teoria econômica e social advém o sentido geral de infraestrutura

2 NAKAMURA, André Luiz dos Santos. *Infraestrutura de transportes como instrumento estatal de promoção do desenvolvimento econômico e social*. 2018. 272 f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018.

3 FRISCHMANN, Brett M. *An Economic Theory of Infrastructure and Commons Management*. Minnesota Law Review, v. 89, pp. 917-1030, April 2005. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=588424. Acesso em: 23 ago. 2023.

como fundamento da atividade econômica, o que implica dizer que os empreendimentos de infraestrutura são condição prévia para que as demais atividades possam se desenvolver – a partir desta finalidade maior se organiza toda a discussão contemporânea sobre infraestrutura⁴.

O significado do vocábulo infraestrutura varia de acordo com a ciência que o estuda. Simplificadamente, porém, quando se pensa em Direito Administrativo, Direito Econômico, Direito Ambiental e Direito Urbanístico, infraestrutura representa o aparato físico, tecnológico e humano fundamental para que as funções estatais ou atividades econômicas socialmente relevantes sejam devidamente exercidas. Assim, os recursos humanos de que dispõem as entidades administrativas, bem como seus edifícios, mobiliários, redes e outros aparatos físicos, constituem a infraestrutura essencial para seu funcionamento. Em sentido ainda mais restrito, poder-se-ia excluir o fator humano do conceito, deixando-o somente como conjunto de elementos físicos materiais e imateriais, contínuos ou descontínuos, necessários a uma atividade econômica ou serviço público de caráter econômico-industrial ou social⁵.

As principais características de uma infraestrutura são as seguintes: i) em regra, ela é pública; sua utilização, entretanto, pode se dar pelo poder público e pelos privados; ii) é um bem de capital, visto que decorrente de grandes investimentos públicos ou privados; iii) tem longa duração e demanda constante manutenção; iv) seu uso é, em regra, não excludente, ou seja, o uso de uma pessoa não impede o uso das demais; v) em muitos casos, não existe a possibilidade de divisibilidade do uso, o que dificulta ou impede a cobrança de tarifas dos usuários; vi) em alguns casos, é um bem

4 BERCOVICI, Gilberto. *Infraestrutura e Desenvolvimento*. In: BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael. *Elementos de Direito da Infraestrutura*. São Paulo: Contracorrente, 2015, p. 17-26.

5 MARRARA, Thiago. *Regulação sustentável de infraestruturas*. In: *Revista Brasileira de Infraestrutura*. v. 1, n. 1. Belo Horizonte, p. 95-120, jan./jun. 2012.

não concorrencial, ou seja, não existem outros que possam substituí-lo; vii) na maioria dos casos, ocasiona uma situação de monopólio natural, em razão dos elevados custos⁶.

Restringindo-se o foco de análise aos serviços públicos de natureza econômico-comercial ou mesmo social, as infraestruturas sujeitam-se a uma classificação de acordo com a função que exercem em vista da função econômica da atividade a que se vinculam. Nesse sentido, há quatro tipos básicos que merecem destaque:

(i) infraestrutura energética, entendida como o conjunto de elementos técnicos, móveis e imóveis empregados na produção, transmissão e geração dos mais diversos tipos de energia e combustível, incluindo energia elétrica e energias alternativas. São exemplos de grandes infraestruturas energéticas as plataformas de extração de hidrocarbonetos, as usinas hidrelétricas, as plantas nucleares etc;

(ii) infraestrutura logística, consistente no aparato técnico, móvel ou imóvel, geralmente organizado de acordo com uma ótica reticular, é empregada nos serviços de transporte de passageiros, transporte de cargas em suas diversas modalidades e transporte de matérias-primas. São exemplos de grandes infraestruturas logísticas as rodovias, os aeroportos, os terminais rodoviários, os portos, bem como oleodutos, gasodutos etc;

(iii) infraestrutura social, consistente no conjunto de móveis ou imóveis empregados na prestação de serviços públicos sociais ou serviços sociais de interesse público. Especial relevo detém a infraestrutura social para a prestação dos serviços de saúde, serviços educacionais, bem como serviços culturais. Escolas, campi universitários, grandes hospitais e áreas de lazer se enquadram nessa categoria;

(iv) infraestrutura ambiental, consistente na prestação de serviços ou atividades econômicas necessárias para a promoção de condições

6 NAKAMURA, op. cit.

ambientais naturais ou urbanas, de que são exemplos as infraestruturas para tratamento de resíduos sólidos; as infraestruturas de coleta de esgoto e abastamento de água (saneamento básico) etc.⁷

Tendo em vista que compete ao Estado executar, direta ou indiretamente, atividades de produção, transmissão e distribuição de energia, de transporte de bens e pessoas, de oferta de comodidades sociais e de proteção e promoção do ambiente urbano e natural, os quatro conjuntos de infraestruturas se qualificam como objeto de suas políticas públicas, na medida em que condicionam a execução eficiente e socialmente eficaz dessas atribuições prestativas estatais. Em outras palavras, a eficiência, a eficácia social, bem como a universalização de diversas tarefas públicas enquadradas na categoria de monopólios econômicos estatais, serviços públicos de caráter comercial ou industrial, bem como serviços públicos de caráter social, dependem fortemente da criação e manutenção de infraestrutura pública adequada, razão pela qual tais objetos não poderiam fugir aos olhos da Administração Pública⁸.

De outro lado, a questão da infraestrutura assume relevo como tema do Direito Administrativo Econômico pelo fato de que os mais diversos serviços e atividades privados regulados pelo Estado dependem, igualmente, da disponibilização de um aparato técnico adequado. Em algumas situações, essa infraestrutura é criada e utilizada pelo próprio empreendedor. Nessas situações, o Estado geralmente controla o procedimento de construção das infraestruturas, sua localização territorial, seus efeitos poluentes e suas modalidades de uso. Esse controle é realizado, por exemplo, na seara do licenciamento ambiental e urbanístico, bem como pelo monitoramento das condições concorrenciais dos mercados. Já em outras situações, as infraestruturas criadas e detidas por determinado indivíduo ou empresa,

7 MARRARA, op. cit., p. 95-120.

8 Ibidem, 2012, p. 95-120.

além de se afigurarem extremamente importantes para o próprio empreendedor, podem afetar fortemente a esfera de direitos de terceiros, concorrentes ou não. Isso ocorre, sobretudo, frente a amplas e custosas infraestruturas de rede. Nesse caso, também o Estado poderá agir, regulando, por exemplo, o uso de infraestruturas essenciais (*essential facility*), bem como formas de compartilhamento interno ou externo em benefício de terceiros⁹.

O papel da Administração Pública não se esgota, porém, no controle de infraestrutura necessária para serviços públicos e atividades estatais monopolizadas, nem no controle de infraestruturas privadas de relevante importância econômica. Na realidade, toda e qualquer grande infraestrutura sempre assume inegável papel social, uma vez que, por seus efeitos diretos ou indiretos, condiciona o exercício de direitos fundamentais básicos pelos cidadãos. Em muitas situações, o aparato infraestrutural, na prática, é imprescindível para a concretização de direitos individuais e sociais. Os direitos à saúde, à educação, à locomoção, à reunião, à comunicação e ao consumo de serviços essenciais, como telefonia, energia e saneamento básico, jamais seriam faticamente viáveis caso o Estado não garantisse ou estimulasse a distribuição equânime de infraestrutura à sua população em quantidade e qualidade compatível com suas necessidades humanas e sociais. De nada adiantaria, portanto, reconhecer juridicamente direitos fundamentais sem que, na realidade, a respectiva infraestrutura não fosse ofertada ao público, tornando possível a concretização desses direitos. Daí a razão de se insistir fortemente na universalização de infraestruturas públicas e no controle de distribuição espacial de infraestruturas privadas de interesse público¹⁰.

9 Ibidem, 2012, p. 95-120.

10 Ibidem, 2012, p. 95-120.

Em síntese, a temática das infraestruturas revela irrefragável importância sob três prismas. Do ponto de vista econômico, as infraestruturas condicionam a eficácia dos princípios constitucionais da ordem econômica, de modo que sua gestão ou regulação pelo Estado dirá em que medida liberdades econômicas serão ou não concretizadas. Do ponto de vista administrativo, as infraestruturas surgem como condição fática para a distribuição de serviços públicos de natureza econômica e industrial, serviços públicos sociais e atividades econômicas monopolizadas pelo Estado. Nesse sentido, sem infraestrutura, o Estado se torna incapaz de realizar suas funções administrativas mais básicas, fragilizando, com isso, suas bases de legitimação. Do ponto de vista social, por fim, as infraestruturas, públicas e eventualmente privadas, revelam-se como aparato físico condicionante de grande parte dos direitos fundamentais, razão pela qual o Estado ora fomentará a construção e ampliação de infraestruturas isoladas ou em rede, ora limitará (via poder de polícia) a liberdade privada de construção, uso e ampliação de infraestruturas¹¹.

2. DO CARÁTER TRANSVERSAL DO DIREITO DA INFRAESTRUTURA

A compartimentalização da educação jurídica deve ser superada pela visão orgânica dos conhecimentos. Essa forma de ensino, em que há uma divisão dos campos de conhecimento em unidades específicas e fechadas, ou seja, em disciplinas autônomas, impede o conhecimento de mundo e das diferenças pelos estudantes, pela incapacidade de contextualizar os conflitos jurídicos a outros saberes ou ciências¹². Assim, o Direito da

11 Ibidem, 2012, p. 95-120.

12 GOMES, Bruno Veras. *Transversalidade: eixo da educação em Direitos Humanos na*

Infraestrutura pode ser considerado como disciplina que abrange várias outras matérias, tendo em vista sua interdependência disciplinar e seu caráter multidisciplinar, que abrange diversos ramos do Direito e até ultrapassa a seara jurídica e é influenciada pelas mais variadas áreas do saber humano.

De fato, a infraestrutura pública é um tema constantemente tratado por diversas áreas do conhecimento humano, tais como a Engenharia, a Física, a Química, a Economia, a Arquitetura, a Sociologia, a História, a Geografia – ou seja, está relacionada a quase todas as áreas de interesse científico. Apesar de seu estudo como objeto específico ser algo mais recente, sobretudo com o final da Segunda Guerra Mundial, desde os primórdios das civilizações antigas havia a preocupação em se construir grandes estruturas físicas que tivessem as mais diversas utilidades, desde a promoção de defesa do território até o aumento da capacidade de geração de produção da região¹³.

Quando se trata de um conceito jurídico complexo, deve-se atentar para a necessidade de que ele seja tomado a partir de uma abordagem diferente daquela que é tradicionalmente adotada pela doutrina. Tal necessidade se deve ao fato de que os conceitos jurídicos doutrinários costumam compreender as características que não prioritariamente definem o objeto de estudo, mas determinam por qual disciplina do Direito esse objeto deverá ser estudado. Essa questão é importante porque a infraestrutura se caracteriza como um segmento econômico e, como tal, pode ser estudada por qualquer área do Direito (e até do conhecimento humano)¹⁴.

graduação em Direito. 2021, 152 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2021.

13 CARVALHO, André Castro. *Infraestrutura sob uma perspectiva pública: instrumentos para o seu desenvolvimento*. 2013, 608 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

14 FERRO, Murilo Ruiz; CARVALHO, André Castro. “*Escovando*” *conceitos jurídicos*

3. DA INFRAESTRUTURA COMO PRESSUPOSTO DO ESTADO MODERNO

A infraestrutura não é concebida para cumprir, tão somente, algum mandamento normativo – não é um fim, mas um meio. Ela será, por conseguinte, uma atividade acessória para a consecução de algum escopo estatal – seja econômico, social, ambiental ou cultural, dentre outros. Assim, sob uma perspectiva de crescimento e desenvolvimento, o gasto em infraestrutura não é um fim em si mesmo; o que importa é a sua tradução em melhorias (crescimento e bem-estar) aos bens e serviços de infraestrutura¹⁵.

A infraestrutura assemelha-se, em muito, a um instrumento a serviço do Estado, além de sua função de insumo na atividade produtiva. Destarte, não seria nem princípio nem direito inscrito constitucionalmente, mas sim um instrumento para a consecução do fim maior que é o desenvolvimento. Nesse sentido, o investimento em infraestrutura deve vir sempre coligado com a ideia de instrumento para o desenvolvimento, esse sim um direito de toda a humanidade, conforme destacado acima. A infraestrutura é um instrumento diretor da política governamental. Ela pode, por exemplo, modificar o desenvolvimento regional, daí porque a sua importância no processo de planejamento e tomada de decisões¹⁶.

Na seara jurídica, essa visão instrumental é prevalecente na atualidade. Tal concepção considera a infraestrutura como um dispositivo fundamental dentro de um sistema econômico – sobre o qual a atividade

complexos: linha metodológica aplicada para a construção do conceito de infraestrutura pública. In: NOHARA, Irene Patrícia; SALGADO, Rodrigo Oliveira (Orgs.); SIQUEIRA NETO, José Francisco (Coord.). Gestão Pública, Infraestrutura e Desenvolvimento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 111-136.

15 CARVALHO, op. cit., 2013.

16 Ibidem, 2013.

econômica é realizada. Ou seja, é vista como um evento-chave necessário, mas exógeno, do principal domínio da economia (que é a empresa)¹⁷.

A partir das considerações precedentes, constata-se que a infraestrutura possui relação com todos os demais direitos e obrigações insculpidos nas respectivas constituições e tratados internacionais, tendo um liame bem estreito com o desenvolvimento. A Constituição Federal (CF), logo no início, já prescreve que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é a garantia do desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II). O tema é retomado novamente no §1º do art. 174, no tocante à atividade econômica. Portanto, a infraestrutura é nitidamente um instrumento para a consecução desses objetivos¹⁸.

Ainda quanto aos aspectos sociais, a infraestrutura também serve como instrumento para promover a cidadania e a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, II e III), além de atuar na erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais (CF, art. 3º, III) – havendo autores que sustentam que a infraestrutura é elemento-chave no combate à pobreza. Esse seria apenas um rol exemplificativo da inter-relação da infraestrutura na consecução de todos esses objetivos basilares estabelecidos pelo legislador constituinte originário¹⁹.

O que deve ficar desde ora destacado é que a infraestrutura – e a escolha do que e quando o governo deve prover – passa a ser vista de forma estratégica pelo Estado: isso traz importantes implicações. Se o investimento em infraestrutura possui uma finalidade instrumental, não pode ser concebido como um gasto público mezinha, sem importância, mas sim como um importante fator de dinamização econômica, territorial e social. Com isso se evita, por exemplo, investimentos em infraestrutura

17 CARVALHO, 2013.

18 Ibidem, 2013.

19 Ibidem, 2013.

totalmente descontextualizados e desconectados da função instrumental que ela deve possuir²⁰.

4. DA CONJUNTURA DA INFRAESTRUTURA NACIONAL

De modo crescente, desde 1934 as Constituições brasileiras passaram a atribuir ao Estado a responsabilidade pela organização, pela execução e pelo desenvolvimento da infraestrutura nacional – isto é, de todo o sistema de suporte da economia, sem o qual ela simplesmente não funciona. Inicialmente, isso se deu de modo limitado a alguns meios de comunicação e modais de transporte (radiocomunicação, navegação aérea, portos e vias férreas), mas o domínio público sobre tais elementos estruturais da economia se tornou gigantesco a partir da Constituição promulgada em 1988, tanto por meio da titularidade constitucional de bens e serviços quanto pela criação de empresas estatais nas mais diversas atividades²¹.

Em específico quanto ao atual domínio estatal da economia, basta a leitura dos artigos 21 (bens e serviços cometidos à União), 25 (bens e serviços dos Estados) e 30 (bens e serviços dos Municípios) para se detectar o fato de que o sistema brasileiro de infraestrutura configura verdadeiro monopólio público constitucionalizado. Em termos concorrenciais, portanto, a configuração brasileira do mercado comprador da infraestrutura se caracteriza por haver um único sujeito (fragmentado em várias esferas federativas), com presunção de liquidez, mas *accountability* imperfeita, para adquirir bens e serviços fornecidos pelos respectivos vendedores (públicos, privados e público-privados), o que leva à conclusão de que os

20 Ibidem, 2013.

21 MOREIRA, Egon Bockman. *Direito e Economia da Infraestrutura*: um livro imprescindível ao desenvolvimento socioeconômico brasileiro. In: NÓBREGA, Marcos. *Direito e Economia da Infraestrutura*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 15.

setores com maior importância político-econômica dependem do Estado para se desenvolver²².

O Brasil carece de uma política pública séria e eficiente de investimentos em infraestrutura e necessita realizar investimentos relevantes em infraestrutura e serviços sociais se quiser entrar de forma definitiva num ciclo de crescimento econômico sustentável. A atual taxa de investimento em infraestrutura no Brasil é muito baixa, tendo a União investido apenas 0,8% do PIB em 2015, muito inferior às últimas décadas, quando chegou a mais de 5% nos anos 1970. Os países que conseguiram um desenvolvimento econômico recente investiram de forma relevante na sua infraestrutura: a China, entre 1998 e 2003, elevou percentual de 2,6% para 7,3% do PIB em infraestrutura; a Tailândia saltou de 5,3% para 15,4%. A modernização da infraestrutura no Brasil exigiria uma taxa de investimento da ordem de 4 a 5% do PIB, o que o levaria a padrões semelhantes aos de países industrializados do leste da Ásia, como a Coreia do Sul²³.

5. DA RELAÇÃO ENTRE INFRAESTRUTURA E ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

Com a evolução das relações jurídicas que permeiam as infraestruturas públicas, a prática jurídica passou a categorizar alguns ramos do Direito relacionados ao tema, por vezes cometendo alguns equívocos conceituais. Na esfera jurídica, o debate que gravita em torno das infraestruturas é mais restrito, não havendo uma preocupação na definição do objeto em si, mas principalmente da área do conhecimento

22 Ibidem, p. 16.

23 NAKAMURA, André Luiz dos Santos. *Infraestrutura de transportes como instrumento estatal de promoção do desenvolvimento econômico e social*. 2018, 272 f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018.

na qual o objeto se inter-relaciona. Em suma, o Direito não se preocuparia com o que é a infraestrutura, mas com qual área do conhecimento jurídico a disciplina e a estuda²⁴.

Não há um conceito jurídico unívoco de “infraestrutura” na doutrina brasileira, o que conduz a uma caracterização com base nas diversas peculiaridades existentes, sobretudo na econômica e na social. Porém, o destaque ao debate é imperativo para o desenvolvimento dentro do sistema jurídico dos diversos países, sobretudo os emergentes, tendo em consideração a evolução das relações com a infraestrutura nas últimas décadas. Parte da doutrina, de forma incipiente, já começa a tentar imprimir um significado jurídico de infraestrutura ao objeto, atribuindo a esse conceito o conjunto de estruturas, equipamentos e instalações que constituem a base sobre a qual é produzida a prestação de serviços considerados essenciais para a vida e/ou para o desenvolvimento de fins produtivos²⁵.

O Direito da Infraestrutura pode ser considerado uma área de estudo relacionada a qualquer tipo de relação jurídica que envolva as infraestruturas públicas, seja por meio de investimentos públicos ou privados. Diante disso, pertence a esse ramo o estudo de medidas governamentais a fim de se promover a infraestrutura pública, tanto pelo setor público como pelo privado – como o planejamento governamental ou o uso de parcerias público-privadas (PPPs). Dessa forma, tanto a aplicação de parcela da arrecadação da CIDE-Combustíveis em infraestrutura de transportes como um edital de licitação para concessão de aeroportos seriam objeto de análise

24 Cf. CARVALHO, André Castro. *Infraestrutura sob uma perspectiva pública: instrumentos para o seu desenvolvimento*. 2013, 608 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

25 Cf. *Ibidem*, 2013.

dessa seara de estudo, envolvendo participação pública, privada ou mista²⁶.

Parcela da doutrina considera que o denominado “Direito da Infraestrutura” consiste em um dos objetos de estudo do Direito Administrativo e, como tal, submete-se ao regime jurídico-administrativo – apartado, todavia, das demais atividades estatais postas²⁷.

Existem diversos pontos de contato entre a atividade de infraestrutura e o meio físico em que ela deve operar. Além disso, há uma interferência recíproca entre elas. Contudo, é necessário verificar que a complexidade da atividade infraestrutural exige uma formatação jurídica a respeito da construção do meio físico. Os meios físicos em que a atividade de infraestrutura se desenvolve são havidos como “ativos públicos”, cuja finalidade é a de permitir que se realize a atividade de infraestrutura. Essa atividade, entretanto, possui outro propósito, que é o de promover concretamente o desenvolvimento econômico-social, sob um regime jurídico-administrativo próprio²⁸.

Assim, pode-se conceituar a infraestrutura como a atividade administrativa que o Estado ou quem lhe faça as vezes tem o dever de realizar (elemento subjetivo), que consiste em prover, manter e operar ativos públicos de modo a oferecer um benefício à coletividade (elemento objetivo), tendo em vista a finalidade de promover concretamente o desenvolvimento econômico e social (elemento teleológico), sob um regime jurídico-administrativo (elemento formal)²⁹.

26 Cf. *Ibidem*, 2013.

27 Cf. DAL POZZO, Augusto Neves. *O Direito Administrativo da Infraestrutura*. São Paulo: Contracorrente, 2020, p. 13.

28 Cf. *Ibidem*, p. 68.

29 Cf. *Ibidem*, p. 69-109.

6. DA AUTONOMIA DA INFRAESTRUTURA EM RELAÇÃO AOS BENS PÚBLICOS

Exige-se dos agentes públicos responsáveis em prover a atividade de infraestrutura que o façam mediante uma série de medidas administrativas relacionadas ao planejamento, à provisão, à manutenção e à operação de ativos públicos³⁰.

Na seara privada, “ativos” são os bens que têm potencial de contribuir para entradas positivas de fluxos de caixa, redução das saídas negativas ou até ambas as coisas. No caso dos ativos públicos, o potencial não é ligado ao favorecimento de um acréscimo patrimonial no fluxo de caixa, pois essa lógica rentista não se aplica aos fins do Estado. O que se pretende com as atividades de planejamento, provisão, manutenção e operação do ativo estatal é conferir um benefício à coletividade e alcançar um bom desempenho econômico e social. Assim, o Estado, ao realizar seu dever de gerir ativos públicos, cumpre com o desiderato constitucional de promover o desenvolvimento nacional, e deverá fazê-lo da maneira mais eficiente possível, com a obtenção dos melhores resultados concretos para a coletividade³¹.

Nos termos do art. 98 do Código Civil, são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

O que confere dinamismo aos bens públicos é sua destinação, haja vista que tais bens não possuem uma finalidade em si mesmos, mas apenas caráter instrumental, pois concretizam uma finalidade pública (representando indistintamente a salvaguarda de determinados interesses públicos). Por essa razão, o Código Civil, em seu art. 99, classifica os bens

30 Cf. *Ibidem*, p. 71.

31 Cf. *Ibidem*, p. 71-72.

públicos de acordo com o seu uso, reconhecendo-os como instrumentais³².

O *caput* do art. 99 do Código Civil prescreve que são bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; e, III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Diante dessa realidade jurídica, o Estado atua na gestão de bens públicos para cumprir determinadas finalidades que lhe são impostas pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional. Assim, quando, por exemplo, o Estado presta um serviço público, ele reserva o uso de um bem público a um destino de categoria especial, o que a doutrina intitula de afetação. Nessa perspectiva, ocorre uma afetação do uso desse bem público a uma atividade administrativa de prestação de serviço público. Da mesma forma ocorre com a atividade de infraestrutura, na qual se impõe a afetação de determinados bens públicos – no caso, ocorre o manejo de bens públicos de uso especial para afetá-los a essa atividade, com o intuito de oferecer uma série de benefícios à coletividade, materializados no impulso desenvolvimentista³³.

A essência da atividade de infraestrutura é finalística, pois está relacionada a um benefício *uti universi*, usufruído por todos na qualidade de membros da coletividade. Ela prevê a promoção de uma série de ações concretas para que seja possível, por exemplo, oferecer um sistema de transporte de qualidade para a população; circular a produção no país de maneira eficiente (o que aumentaria sua competitividade externa); operar com produtividade um ativo portuário para o escoamento eficaz

32 Cf. *Ibidem* p. 71-75.

33 Cf. *Ibidem*, p. 75.

das mercadorias ao mercado internacional; concorrer para o aumento do número de leitos nos hospitais e vagas nas escolas; buscar a diminuição de doenças causadas pela manutenção e a operação das estações de tratamento de esgoto; enfim, conquistar o pleno desenvolvimento³⁴.

Com base no que foi exposto neste tópico, é possível conceituar os ativos públicos como uma espécie de bem de uso espacial, afetados à atividade de infraestrutura, de maneira que sua operação e manutenção ofereçam benefícios concretos à coletividade, qualificados pelo impulso do desenvolvimento econômico e social, bem como para a garantia da materialização de direitos fundamentais³⁵. Portanto, o bem público se qualifica como um instrumento da atividade de infraestrutura – a qual, por sua vez, também possui caráter instrumental.

7. DA AUTONOMIA DA INFRAESTRUTURA EM RELAÇÃO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Muitas vezes surge a necessidade de implantação de uma infraestrutura que, não obstante ser pública, não tem por finalidade suportar a prestação de um serviço público propriamente dito. Por exemplo, é o caso de um estádio de futebol municipal ou estadual, uma vez que, embora se possa tratar de um bem público, nele não se cogita a prestação de um serviço público, o que impediria se pensar em uma concessão de serviço público precedida da obra pública de edificação do estádio³⁶.

34 Cf. *Ibidem*, p. 77.

35 Cf. *Ibidem*, p. 76-77.

36 Cf. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Os contratos de parceria público-privada (PPP) na implantação e ampliação de infraestruturas*. In: SILVA, Leonardo Toledo (Org.). *Direito e infraestrutura*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 281-301.

As infraestruturas também diferem entre si inclusive com relação às utilidades proporcionadas. Enquanto telecomunicações, energia e gás se caracterizam muito mais pelo fornecimento de um bem – ainda que imaterial – ao usuário final, no caso de transportes pode ocorrer tanto o fornecimento de um serviço (transporte de bens ou pessoas) como a disponibilização da infraestrutura à população (rodovia ou aeroporto, por exemplo)³⁷.

Existem infraestruturas que se confundem com o próprio serviço público, porquanto atuam como pressuposto para a sua prestação. É o caso do serviço público de telefonia fixa ou distribuição de energia elétrica e água encanada. Há, por outro lado, infraestruturas – mormente as relacionadas ao transporte – que se relacionam muito mais com a disponibilização para o uso de terceiros. É a hipótese de rodovias, hidrovias, aeroportos e portos – em alguns casos. Ferrovias, por outro lado, podem (ou não) vir agregadas com a prestação do serviço. Se o Estado (ou a iniciativa privada) disponibilizar apenas o uso das linhas férreas, enquadra-se neste último caso. Por outro lado, caso venha conjugada com a prestação de serviço de transporte ferroviário de carga ou de passageiros, estará situada na primeira hipótese³⁸.

O Direito Administrativo da Infraestrutura estuda a atividade de infraestrutura, a qual não se confunde com as atividades administrativas de prestação de serviços públicos, fomento, poder de polícia, ordenação e gestão de bens públicos. Pode-se afirmar que a atividade de infraestrutura, conceitualmente, tem muitos pontos de contato com a noção de serviço público em sentido estrito, mas a principal diferença está no que lhe caracteriza: sua divisibilidade e a identificação de um usuário concreto³⁹.

37 Cf. CARVALHO, 2013.

38 Cf. CARVALHO, 2013.

39 Cf. DAL POZZO, 2020, p. 154-155.

O provimento da atividade de infraestrutura pode ter, em alguma medida, conexão com alguns princípios do serviço público, mas é orientado por princípios próprios, por força de sua natureza, de seu regime, que lhe atribui características jurídicas autônomas, e por objetivar finalidade distinta, ou seja, satisfazer o usuário individualmente considerado, enquanto o serviço público tem por finalidade satisfazer a coletividade em geral para impulsionar o desenvolvimento econômico e social⁴⁰.

A diferença entre a infraestrutura e o serviço público correlato é sutil, embora não seja olvidada pelas normas jurídicas. No Direito Administrativo, por exemplo, as permissões de serviços públicos são utilizadas, em geral, somente para a transferência de prestação de serviços públicos; já as concessões de serviços públicos, além de igualmente abarcá-los, são mais comumente utilizadas para infraestruturas⁴¹.

Também é necessário destacar que o serviço público não se confunde com a infraestrutura respectiva no aspecto jurídico. Por exemplo, apenas a geração de energia elétrica ou o tratamento de água, sem a distribuição, não poderiam, tecnicamente, ser considerados “serviços públicos” no sentido jurídico, mas sim exploração de bem público (infraestrutura) correlato, com regimes jurídicos totalmente diversos. A transmissão e a distribuição de energia elétrica e de água encanada ou a coleta e o tratamento de esgotos, por outro lado, são considerados serviços públicos em razão da comodidade material ofertada, fruível de forma individualizada por alguém. Ambos estão relacionados, todavia, à infraestrutura respectiva⁴².

Existe uma relação jurídica concreta e obrigacional entre o Estado e o usuário do serviço público, marcada por características *uti singuli*, que exigem os requisitos da especificidade e da divisibilidade, as quais, se

40 Cf. *Ibidem*, p. 159-160.

41 Cf. CARVALHO, 2013.

42 *Ibidem*, 2013.

desrespeitadas, têm como consequência jurídica a proteção, pelo particular, de seu direito subjetivo, em seu nome individual. Essa é a característica marcante do serviço público, que possui tratamento jurídico diferente da atividade administrativa de infraestrutura⁴³.

A atividade de infraestrutura tem como traço característico o oferecimento de um benefício genérico à coletividade, e não a um particular individual. A Administração Pública, ao dinamizar os ativos públicos para a infraestrutura, não coloca o particular em primeiro plano, pois não oferece a ele uma fruição pessoal de uma comodidade específica e divisível. Na verdade, a provisão de infraestrutura oferece um benefício genérico gozado por todos os membros da coletividade. Esse benefício é exatamente o fim que o Estado busca atingir com a atividade de infraestrutura, qual seja, o almejado desenvolvimento econômico e social. Naturalmente, o particular também irá se beneficiar, individual e concretamente, da atividade estatal, mas essa fruição é uma decorrência da efetivação da atividade de infraestrutura, visto que não haverá a formação de uma relação jurídica concreta, tal como ocorre nos serviços públicos⁴⁴.

A distinção entre os regimes de serviços públicos e de infraestrutura é fundamental. No plano da infraestrutura estão situadas as relações jurídicas que decorrem do cumprimento de um dever do Estado, pelo qual o ente público está a cumprir uma de suas finalidades constitucionais que dizem respeito à criação ou à manutenção de comodidades que atendem essa coletividade – ou seja, um benefício genérico aos cidadãos, considerados em conjunto. Nesse caso não se estabelece uma relação jurídica concreta entre o poder público e o particular, mas entre o Estado e a coletividade⁴⁵.

43 Cf. DAL POZZO, 2020, p. 86-87.

44 Cf. *Ibidem*, p. 87.

45 Cf. *Ibidem*, p. 91.

Uma pessoa não pode, em seu nome próprio, cobrar do Estado o cumprimento de uma atividade de infraestrutura (quando se está no campo dos serviços públicos, a relação concreta é obrigacional), porquanto não existe, a respeito, uma relação jurídica concreta entre ela e o poder público que tenha o condão de gerar, para o particular, um direito subjetivo no qual se apoiar⁴⁶.

8. DO REGIME JURÍDICO DA INFRAESTRUTURA. DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO DA INFRAESTRUTURA

Ao se impor a atividade administrativa de infraestrutura sob a incumbência da Administração Pública, automaticamente a ela se incorpora o regime jurídico-administrativo. Trata-se de uma atividade fundamental para o atendimento de um interesse público primordial à coletividade, que deve estar sujeita às prerrogativas e sujeições advindas do regime jurídico-administrativo⁴⁷.

Por estar ligada ao regime jurídico-administrativo, a sistematização de um conceito jurídico de infraestrutura e sua alocação como atividade administrativa têm o condão de definir os reais contornos, identificar pontos de contato e diferenciar a infraestrutura das demais atividades administrativas, além de demonstrar sua importância para a coletividade e impô-la como um legítimo e inafastável dever estatal, sem o qual não seria possível assegurar o pleno desenvolvimento econômico e social. De fato, se a atividade de infraestrutura não fosse alocada como atividade estatal, não haveria como obrigar o Estado a desenvolvê-la, o que ocasionaria o

46 Cf. DAL POZZO, loc. cit.

47 Cf. *Ibidem*, p. 107.

empobrecimento da coletividade, uma vez que os particulares somente a realizariam se, eventualmente, atendessem a um interesse individual⁴⁸.

Pelas razões mencionadas nos parágrafos anteriores deste tópico, é fundamental considerar a atividade de infraestrutura como uma atividade administrativa, afeita ao regime jurídico-administrativo, de modo a assegurar, para toda a coletividade, que o Estado irá promovê-la de forma incondicional, como um dever que lhe é intrínseco e imposterável, a fim de atingir o pleno desenvolvimento econômico e social⁴⁹.

8.1. Princípios do Direito Administrativo da Infraestrutura

8.1.1. Princípio da indisponibilidade da atividade de infraestrutura

Como corolário do princípio reitor do regime jurídico-administrativo – o princípio da indisponibilidade do interesse público – verifica-se o princípio da indisponibilidade da atividade de infraestrutura. De fato, não há forma de se alcançar o desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II) sem que se desempenhe, obrigatoriamente, o exercício da atividade de infraestrutura, seja diretamente, seja com a participação privada pelos modelos concessórios e, em menor medida, pela contratação pública tradicional⁵⁰.

8.1.2. Princípios da indivisibilidade e da inespecificidade

O princípio da indivisibilidade se encontra em posição diametralmente oposta ao núcleo do conceito de serviço público em sentido estrito. Com efeito, somente há prestação administrativa quando existe um usuário concreto com o qual se aperfeiçoa um vínculo jurídico

48 Cf. *Ibidem*, p. 109.

49 Cf. DAL POZZO, loc. cit.

50 Cf. *Ibidem*, p. 160.

por meio do qual ele recebe a prestação de uma atividade estatal⁵¹.

Diante da realidade jurídica mencionada no parágrafo anterior, nos serviços públicos, a divisibilidade integra seu conceito. Por sua vez, nas atividades de infraestrutura, a indivisibilidade é um de seus núcleos conformadores, pois o destinatário da infraestrutura é a coletividade, de modo difuso. Como regra, não é possível definir quem é o usuário, seja ele efetivo ou potencial⁵².

A Constituição Federal estabelece que os entes federativos podem instituir taxas pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição (CF, art. 145, II). Se a atividade administrativa de serviço público deve ser específica e divisível, ensejando inclusive a cobrança de taxas pelos entes federados ou de tarifas, quando se promove sua concessão/permissão (CF, art. 175, *caput*), a atividade administrativa de infraestrutura não deve ser específica nem divisível, de modo que se pode extrair como normas constitucionais implícitas os princípios da inespecificidade e da indivisibilidade, com os consectários efeitos jurídicos daí decorrentes⁵³.

8.1.3. Princípio da intergeracionalidade

As infraestruturas são, por definição e vocação, objetos intergeracionais, isto é, materializam-se e produzem efeitos necessariamente ao longo de diversas gerações, de tal sorte que podem durar mais do que a vida do homem médio. A intergeracionalidade é um traço jurídico que impõe um complexo juízo de natureza intergeracional que condiciona a validade do exercício da respectiva competência administrativa⁵⁴.

51 Cf. *Ibidem*, p. 161.

52 Cf. *Ibidem*, p. 162.

53 Cf. DAL POZZO, loc. cit.

54 Cf. *Ibidem*, p. 164.

8.1.4. Princípio da prospectividade

O princípio da prospectividade guarda íntima relação com o princípio da intergeracionalidade e está associado à projeção segura de medidas que devem ser adotadas para atender a demandas que, no longo prazo, continuarão a existir – há, nesse caso, uma preocupação para além das demandas atuais⁵⁵.

Enquanto outras atividades administrativas visam à conservação do estado atual de coisas adotando, pois, uma postura retrospectiva – de que é exemplo a atividade administrativa sancionatória –, as infraestruturas implicam uma visão orientada para o futuro, a uma previsão de custos, e aos riscos e benefícios a determinar a intervenção atual na realidade⁵⁶. A administração de infraestruturas desenvolve uma visão conformadora ou transformadora, numa visão renovada do bem-estar, segundo uma postura prospectiva e de composição ponderativa de interesses públicos e privados⁵⁷.

A título de exemplo, dentre as principais causas das obras paralisadas ou inacabadas, está a contratação com base em projeto básico deficiente. Essa precariedade no planejamento resulta em prejuízos bilionários aos cofres públicos, sem que tenham sido gerados benefícios à sociedade. Mas as consequências desse problema vão muito além dos recursos desperdiçados e são extremamente nocivas para o país. Entre outros efeitos negativos, podem ser citados os serviços que deixam de ser prestados à população, os prejuízos ao crescimento econômico do país e os empregos que não são gerados⁵⁸.

55 Cf. *Ibidem*, p. 169-170.

56 Cf. DAL POZZO, Augusto Neves. *O Direito Administrativo da Infraestrutura*. São Paulo: Contracorrente, 2020. *Ibidem*, p. 171.

57 Cf. OTERO, Paulo. *Manual de Direito Administrativo*. v. I. Coimbra: Almedina, 2013, p. 215.

58 Cf. BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1.079/2019* – Plenário. Relator:

8.1.5. Princípio da multilateralidade

A multilateralidade presente nas infraestruturas diz respeito ao conteúdo das normas jurídicas, o que significa que delas emergem, direta ou indiretamente, posições jurídicas ativas e passivas para uma generalidade de sujeitos. O traço da multilateralidade atrai a incidência de certos princípios jurídicos, o que molda a atividade de provisão de infraestrutura. As relações se encontram muito mais complexas e multifacetadas, o que exige da Administração a compreensão de um novo momento⁵⁹.

A multilateralidade, no contexto ora abordado, significa a capacidade de a Administração, no exercício da atividade de infraestrutura, compreender que as ações por ela executadas não se limitam a posições jurídicas unilaterais ou bilaterais, mas extrapolam esse campo para atender a uma multiplicidade de posições. Muitas vezes não é possível sequer antecipar, racionalmente, todas as posições jurídicas que poderão ser evidenciadas pela atividade de infraestrutura; não raramente, elas acabam sendo conhecidas *a posteriori* em sua concretude. O que é indiscutível é o fato de que as ações de infraestrutura gozam de caráter de amplo alcance (generalidade) e, com isso, geram uma multiplicidade de posições jurídicas no seio da coletividade, que devem ser consideradas pelo administrador público⁶⁰.

A principal consequência jurídica do reconhecimento do princípio da multilateralidade é o dever do administrador público de promover, por exemplo, audiências e consultas públicas para ouvir previamente a sociedade e os setores envolvidos e, a partir disso, avaliar no caso concreto a melhor decisão administrativa a ser tomada no exercício da atividade de

Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 15/05/2019.

59 Cf. DAL POZZO, Augusto Neves. *O Direito Administrativo da Infraestrutura*. São Paulo: Contracorrente, 2020, p. 175-177.

60 Cf. *Ibidem*, p. 178.

infraestrutura. Trata-se da chamada administração participativa, na qual todos aqueles que podem ser afetados têm a possibilidade de se manifestar previamente a respeito das questões que os atingem. Vale salientar que a não realização de tais procedimentos pode fulminar de invalidez os atos administrativos posteriores, o que tem potencial prejudicial, especialmente se o poder público optar pela concessão da infraestrutura envolvida, ensejando um ambiente de insegurança jurídica⁶¹.

8.1.6. Princípio do planejamento estratégico

A atividade de planejamento é um dever do Estado que, antes de tudo, deve primar por diagnosticar as necessidades daquilo que se resente o interesse público sob sua tutela. Também deve propor metas e programas efetivos de ação aptos a atender e, sobretudo, superar as expectativas, além de se antecipar, tanto quanto seja possível, às conjunturas futuras, para que não haja solução de continuidade na prestação de serviços a seu encargo⁶².

A adição do termo “estratégico” ao planejamento de que ora se trata pretende realçar a visão sistêmica, de modo a maximizar não apenas uma determinada atividade de infraestrutura, mas a potencialidade de sua integração em rede com outras infraestruturas existentes ou que estejam sendo consideradas⁶³.

8.1.7. Princípio da setorialidade

Por esse princípio, postula-se que é possível extrair um regime

61 Cf. DAL POZZO, loc. cit.

62 Cf. DAL POZZO, Augusto Neves. *O dever de planejamento estatal e a efetividade na prestação do serviço público de saneamento básico*. In: BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael (Coords.). *Elementos de Direito da Infraestrutura*. São Paulo: Contracorrente, 2015, p. 209-210.

63 Cf. DAL POZZO, Augusto Neves. *O Direito Administrativo da Infraestrutura*. São Paulo: Contracorrente, 2020, p. 181-182.

jurídico próprio da atividade de infraestrutura, consubstanciado pelos princípios já mencionados, todos implícitos no texto constitucional e que conferem unidade e harmonia a essa atividade. Apesar disso, os setores que envolvem cada campo em que a atividade infraestrutural se desenvolve possuem particularidades próprias, inclusive com o uso de linguagem técnica específica. Assim, há no Brasil, para cada campo intitulado da infraestrutura, uma legislação específica que lhe confere suporte, como, por exemplo, o “setor de rodovias” ou o “setor de portos”⁶⁴.

O princípio da setorialidade se qualifica como um mandamento nuclear do Direito Administrativo da Infraestrutura, uma síntese axiológica que busca a coesão do sistema por meio do reconhecimento de que deve haver harmonia entre os princípios gerais aplicáveis à infraestrutura como um todo e os princípios específicos de cada setor, surgidos da constante especialização do conhecimento humano. Por meio dele, afirma-se uma compreensão sistemática da atividade de infraestrutura, de modo a se reparar eventuais desvirtuamentos cometidos por legislações setoriais, as quais muitas vezes criam figuras anômalas que não se encaixam adequadamente ao regime jurídico-administrativo infraestrutural, levando ao espraiamento de um efeito nocivo de instabilidade dessa importante função estatal, que pode se tornar ainda mais maléfico sob a égide da segurança jurídica, especialmente se a atividade é delegada a particulares⁶⁵.

8.1.8. Princípio da sustentabilidade

O princípio da sustentabilidade está inequivocamente associado à solidariedade intergeracional, mas é dotado de autonomia que o individualiza. Se a infraestrutura pode ser entendida como a rede de suporte necessária para o empreendimento de atividades econômicas

64 Cf. *Ibidem*, p. 184.

65 Cf. *Ibidem*, p. 189.

públicas e privadas de elevado impacto socioeconômico e que contribuem, em última instância, para o desenvolvimento nacional, a partir de um dado planejamento estratégico voltado para o futuro, tem-se que esse desenvolvimento deve ser obtido mediante uma determinada forma razoável e equilibrada – isto é, sustentável⁶⁶. Nesse sentido, essa noção converge para o entendimento da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que, no Relatório *Nosso Futuro Comum*, define o desenvolvimento sustentável como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades⁶⁷.

8.1.9. Princípio da inovação tecnológica

Nos termos do *caput* do art. 218 da Constituição Federal, o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação. Por sua vez, o inciso V do *caput* do art. 23 do texto constitucional estabelece ser competência comum dos entes federados proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação.

As disposições constitucionais mencionadas no parágrafo antecedente devem perpassar a atividade de infraestrutura, especialmente se for (corretamente) considerado que ela se caracteriza como um terreno fértil para o avanço tecnológico, o que permite não apenas vislumbrar uma posição de vanguarda no desenvolvimento econômico, mas oferecer aos particulares, indistintamente, as modernidades que qualificam o pleno desenvolvimento social, melhorando a qualidade de vida das pessoas⁶⁸.

66 Cf. *Ibidem*, p. 191.

67 COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991, p. 9.

68 Cf. DAL POZZO, 2020, p. 193.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael. **Elementos de Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Contracorrente, 2015.

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. **Revista Eletrônica da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro** – PGE-RJ. v. 3, n. 3. Rio de Janeiro, set./dez. 2020.

CARVALHO, André Castro. **Infraestrutura sob uma perspectiva pública: instrumentos para o seu desenvolvimento**. 2013, 608 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

CARVALHO, Caio Augusto Nunes de. **Conceitos vagos ou indeterminados na fundamentação de decisões judiciais**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

CAVALHEIRO, Larissa Nunes. **Direito e sustentabilidade ao encontro das diversidades no meio ambiente ecologicamente equilibrado: os direitos da sociobiodiversidade**. 2015, 136 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.

CONTI, José Mauricio. **O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2020.

DAL POZZO, Augusto Neves. **O Direito Administrativo da Infraestrutura**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

DOOYEWEERD, Herman. Os conceitos analógicos. Traduzido da versão inglesa de Robert Knudsen por Guilherme Vilela Ribeiro de Carvalho. In: **Diálogo & Antítese: Revista de Religião e Transdisciplinaridade**. v. 1, n. 1. Belo Horizonte (I'Abri Fellowship), maio 2009, pp. 54-68.

FARIA, Luzardo. **O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no Direito Administrativo**. 2019, 338 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

FEIJÓ, Daniele Russo Barbosa. **A dialogicidade como pressuposto para a atuação responsiva no agir administrativo**. 2020, 94 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2020.

FRISCHMANN, Brett M. An Economic Theory of Infrastructure and Commons Management. **Minnesota Law Review**. v. 89, pp. 917-1030, April 2005. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=588424. Acesso em: 23 ago. 2023.

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. **Participação administrativa processual na administração pública dialógica**. 2012, 442 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

MELO, Tibério Bassi de. **Sustentabilidade ambiental: racionalidade para garantia do direito ao futuro**. 2012, 157 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2012.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; LOPES QUEIROZ, João Eduardo. Planejamento. In: José Eduardo Martins Cardozo; João Eduardo Lopes Queiroz; Márcia Walquiria Batista dos Santos. (Org.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Atlas, 2011, pp. 681-740.

MARRARA, Thiago. Regulação sustentável de infraestruturas. **Revista Brasileira de Infraestrutura**. Belo Horizonte, v. 1, n. 1, jan./jun. 2012, pp. 95-120.

MENDES, Luís Marcelo. **Modernidade econômica, crise ecológica e equidade intergeracional: aportes sociojurídicos para a materialização do acesso equitativo dos recursos naturais para as gerações presentes e futuras**. 2015, 117 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.

NOGUEIRA, Jozélia; CONTI, José Mauricio. Planejamento de Longo Prazo e a Justiça Intergeracional. **Revista Internacional Consinter de Direito**. ano IV, n. VII, p. 217-232, 2º sem. 2018.

NOHARA, Irene Patrícia; SALGADO, Rodrigo Oliveira (Orgs.); SIQUEIRA NETO, José Francisco (Coord.). **Gestão Pública, Infraestrutura e Desenvolvimento**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

NAKAMURA, André Luiz dos Santos. **Infraestrutura de transportes como instrumento estatal de promoção do desenvolvimento econômico e social**. 2018, 272 f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018.

NÓBREGA, Marcos. **Direito e Economia da Infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

OTERO, Paulo. **Manual de Direito Administrativo**. v. I. Coimbra: Almedina, 2013.

PIMENTEL, Érico de Carvalho. **Equilíbrio fiscal na perspectiva da teoria da justiça intergeracional de John Rawls**. 2018, 206 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

SIQUEIRA, Marcelo Gustavo Silva. **Direito do investimento e inovação tecnológica: o histórico regulatório da transferência de tecnologia no Brasil em face das cláusulas de proteção dos acordos bilaterais de investimentos (BITs)**. 2012, 199 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

SILVA, Leonardo Toledo (Org.). **Direito e infraestrutura**. São Paulo: Saraiva, 2012.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito Econômico**. São Paulo: Saraiva, 1980.

TENÓRIO, Damião. **O redimensionamento do princípio da indisponibilidade do interesse público: a criação da câmara de mediação e conciliação de saúde no âmbito da Fazenda Pública**. 2016, 116 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2016.

VOLOTÃO, Romilson de Almeida. **O processo de licenciamento de empreendimentos de infraestrutura no Brasil: estudo de caso da intervenção ambiental no setor elétrico**. 2016, 231 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.