

Recebido em 09/11/2021  
Aprovado em 16/12/2021

---

## BENS REVERSÍVEIS E SUA FUNÇÃO PARA OS CONTRATOS DE LONGO PRAZO

---

### *PUBLIC ASSETS AND THEIR FUNCTION FOR LONG-TERM CONTRACTS*

*Natália Resende Andrade Ávila*

*Procuradora Federal. Consultora Jurídica do Ministério da Infraestrutura.  
Doutoranda no PTARH/UnB, com foco em Regulação de Infraestrutura de Redes.*

*Vera Monteiro*

*Professora da FGV Direito SP e da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP.  
Doutora em Direito pela USP. Mestre em Direito pela PUC/SP. Lemann Visiting  
Fellow na Oxford University (Blavatnik School of Government).*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. O que são bens reversíveis?. 2. O que diz a legislação sobre bens reversíveis?. 3. Qual a função do contrato?. 4. Conclusão; Referências.

**RESUMO:** O presente artigo propõe uma visão realista sobre o direito brasileiro e o modo como o direito positivo trata do instituto da reversão de bens em contratos públicos de longo prazo. As reflexões deste texto aplicam-se aos “contratos de parceria”. O tema está intimamente relacionado à modelagem econômico-financeira do negócio, bem como à execução do contrato e aos mecanismos de sua sustentabilidade financeira, seja da perspectiva do poder público, dos financiadores, dos concessionários e, sobretudo, dos usuários. A conclusão é de que o desenho da reversibilidade de bens no caso concreto dependerá da regulação e da modelagem contratual, podendo ser ampla ou limitada aos bens indispensáveis à execução do serviço. Ela poderá, ainda, nem existir, se não for necessária à garantia da continuidade do serviço. Seus contornos, assim, dependem da regulação e do contrato e, por tal razão, não se mostra razoável elaborar, em abstrato, uma teoria geral sobre reversão de bens, da qual se sacaria uma solução única, aplicável a qualquer contrato de parceria.

**PALAVRAS-CHAVE:** Bens Reversíveis. Contratos de Parceria. Concessão de Serviço público. Continuidade do Serviço. Regulação.

**ABSTRACT:** This article proposes a realistic view of Brazilian law and how positive law deals with public assets in long-term contracts between a public and a private party. The reflections of this text apply to “partnership contracts”. The theme is closely related to the financial structure of the project, as well as the performance of the contract and the mechanisms of its sustainability, from the perspective of the government, the financiers, the concessionaires and, above all, the consumers. The conclusion is that the design of public assets in long-term contracts will depend on the regulation and contractual structure and may be broad or limited to the assets that are indispensable to the execution of the service. It may also not even exist, if it is not necessary to guarantee continuity of the service. Its boundaries, therefore, depend on the regulation and the contract and, for this reason, it is not reasonable to elaborate, in abstract, a general theory, from which a single solution would be drawn, applicable to any partnership contract.

**KEYWORDS:** Public Assets. Partnership Contracts. Concession Contracts. Continuity of Service. Regulation.

## INTRODUÇÃO

O texto propõe uma visão realista sobre o direito brasileiro e o modo como o direito positivo trata do instituto da reversão de bens em contratos públicos de longo prazo. É na dinâmica de alguns desses contratos que surge o debate sobre bens reversíveis, em especial, nos de concessão de serviços públicos.

É comum que bens reversíveis sejam qualificados como bens públicos. Seja porque são bens do Estado que são transferidos para a posse do concessionário, que assumirá a sua gestão, seja porque são bens adquiridos pelo concessionário durante a concessão para executar o contrato e que, por serem necessários ao serviço concedido, recebem tratamento de bem público, pois estão afetados à prestação do serviço e, por isso, serão revertidos ao poder concedente ao final da concessão (pelo advento do termo contratual ou por sua extinção antecipada).

Daí porque, como ressalta Azevedo Marques (2015, p. 196), “que se pode afirmar que os bens integrantes da concessão (não a integralidade dos bens de domínio da concessionária) são bens públicos, no sentido funcional (porquanto dedicados à prestação de um serviço público)”, e, “sob o prisma dominial, são, em parte, bens públicos (aqueles que ao tempo da concessão eram já de titularidade do poder concedente e seguem sendo) e, em parte, privados (aqueles que integram o patrimônio da concessionária mas, por serem essenciais ao serviço público, são desde logo considerados reversíveis)”.

O desafio é desenhar essa composição de interesses e investimentos no caso concreto que leva à configuração dos bens reversíveis. É no contrato que estará a eventual cessão de bem público ao concessionário no início da concessão, bem como o detalhamento dos investimentos necessários ao cumprimento de seu objeto. Mas quando um investimento se traduz em um bem que, ao final, será transferido ao poder concedente?

Haja vista a incompletude contratual característica de contratos de longo prazo e a diversidade de circunstâncias que ocorrem na sua execução, são frequentes as dúvidas sobre o regime de uso e disposição dos bens reversíveis pelo concessionário.

É neste contexto que atentamos para o fato de que o tema dos bens reversíveis está intimamente relacionado à modelagem econômico-financeira do contrato, bem como às particularidades de cada setor e à definição dos mecanismos que tornam sustentáveis financeiramente as concessões, seja da perspectiva do poder público, dos financiadores, dos concessionários e, sobretudo, dos usuários.

O texto, assim, tem o objetivo de responder as seguintes indagações: (i) haveria contrato de concessão sem bens reversíveis? (ii) só nos contratos de concessão é que há bens reversíveis? (iii) quando um bem é considerado reversível? (iv) é da natureza das coisas que os bens vinculados a contrato de concessão sejam sempre qualificados como tal? (v) haveria uma teoria geral sobre reversão de bens, da qual se sacaria uma solução única, aplicável a qualquer tipo contratual? (vi) ou as peculiaridades dos setores econômicos e dos contratos que tratam da delegação dos serviços alertariam para a existência de soluções variadas, construídas a partir das peculiaridades de cada subsistema normativo? (vii) importaria o regime de exploração dos serviços (concessão, permissão ou autorização)? (viii) qual a utilidade prática desse debate?

Esses são alguns dos questionamentos que nos levaram a refletir sobre o assunto. O texto está dividido em três tópicos, começando pela análise do que são os bens reversíveis, seguindo à legislação aplicável e, por fim, à avaliação da função do contrato<sup>1</sup>.

## 1. O QUE SÃO BENS REVERSÍVEIS?

Bens reversíveis, na acepção mais comum, são aqueles úteis para a manutenção de serviço público depois do término da relação contratual. Eles reverteriam para o titular do serviço para sua prestação não ser interrompida. Além, evidentemente, dos próprios bens públicos eventualmente cedidos ao concessionário para viabilizar a prestação dos serviços (como a rede de dutos de uma concessão de saneamento, por exemplo).

Seria, portanto, um mecanismo cujo propósito é, por um lado, resguardar o patrimônio público cedido ao concessionário e, por outro, viabilizar a continuidade na prestação de serviços, caracterizando-se pela transferência, ao poder concedente no término da relação contratual, de bens e direitos adquiridos pelo concessionário e vinculados à prestação dos serviços.

É diante deste cenário que se afirma que nos contratos de concessão haveria bens aplicados na prestação dos serviços e bens que não teriam esse emprego. Para Justen Filho (2003), seria necessário estabelecer uma diferenciação entre bens úteis e bens necessários à prestação do serviço público. Os primeiros facilitariam, mas não seriam indispensáveis à prestação, e os últimos seriam essenciais.

---

1 Optamos por não tratar da natureza jurídica dos bens do concessionário, pois consideramos que esse debate, que conduz à avaliação da aplicação das regras da imprescritibilidade, da não oneração, da impenhorabilidade e da alienação condicionada do patrimônio da concessionária, depende das premissas aqui fixadas.

O que está por trás desta classificação do autor é que haveria bens que são do concessionário, adquiridos com receitas advindas do contrato (como tarifas, por exemplo), mas que não são imprescindíveis ao serviço concedido. Seriam, portanto, úteis à concessão, mas privados e, por isso, não qualificáveis como bens reversíveis. Isto porque nem todos os bens adquiridos pelo concessionário são necessários ao serviço concedido, daí porque não são todos os bens do concessionário que são reversíveis.

É neste sentido que afirma Meirelles (2000), para quem a reversão só abrangeria os bens que assegurariam a adequada prestação do serviço público. Se o concessionário, durante a vigência do contrato, formar um acervo à parte, ainda que incluído na contabilidade da empresa, mas desvinculado do serviço e sem emprego na sua execução, tais bens não poderiam ser considerados acessórios aos principais e, por isso, não estariam, necessariamente, inseridos na reversão.

Para Azevedo Marques (2009), só poderiam ser tratados como bens reversíveis aqueles imprescindíveis à prestação do serviço delegado. Os demais seriam patrimônio do delegatário, bens privados e não tangidos pelo regime público. O autor define bens reversíveis como os “assumidos ou que venham a ser adquiridos pela concessionária para ampliação ou melhoria do serviço ou ainda para substituir bens transferidos pelo poder concedente que cheguem ao fim de sua vida útil, como serve de exemplo uma turbina de uma usina geradora de energia”.

No âmbito de um contrato de concessão, ainda segundo Azevedo Marques (2009), haveria dois aspectos principais relacionados aos bens: 1) a transferência ou, no caso de concessões novas, a aquisição de um conjunto de bens que irão servir direta e necessariamente à prestação daquele serviço público; e 2) o fato de que muitos destes bens permanecerão no domínio (com todos os direitos a eles inerentes, mas com vinculação ao uso afetado no serviço) do delegatário enquanto vigente o instrumento de delegação, extinto o qual advirá, em regra, a reversão destes bens em favor do poder delegante.

Tais aspectos, como ressalta Azevedo Marques (2009), ainda estão muito ligados à ideia de propriedade dos bens, pois identificar bens reversíveis, tradicionalmente, se resume a identificar, numa lista fechada, os bens vinculados à concessão (em geral, anexa ao contrato).

De fato, historicamente, a reversão se resumia à transferência da propriedade dos bens listados no contrato, que saíam da contabilidade do concessionário para o poder concedente (ou para um novo concessionário) e, para isso, deveriam ter seu custo amortizado durante o prazo da concessão. É uma solução patrimonialista para assegurar a prestação dos serviços, vinculada ao direito de propriedade.

Mas esta solução não é a única, nem necessariamente a mais frequente. Mesmo que o contrato liste bens reversíveis a partir do critério patrimonial, ele também poderá, com relação a outros bens vinculados ao serviço, adotar o critério funcional, segundo o qual seria qualificável como bem reversível o que fosse imprescindível à prestação do serviço. Seria a adoção do critério pela função do bem, e recairia sobre aqueles que teriam a função de garantir a continuidade da prestação do serviço (neste caso, não haveria uma lista de bens, haveria uma regra aberta, vinculada ao critério da imprescindibilidade do bem, cuja identificação seria feita ao final da concessão).

Sundfeld e Arruda Câmara (2016), tomando por base o setor de telecomunicações, exemplificam bem a opção feita neste setor pelo critério funcional, e não pelo modelo tradicional de reversão (patrimonialista), fundamentado na imposição, ao concessionário, “da obrigação de conservar ou formar um patrimônio pré-determinado, o qual seria transferido ao concedente ao fim do contrato”. Os autores fazem referência à Lei Geral de Telecomunicações (lei 9.472, de 1997), que autorizou os concessionários a empregarem, no cumprimento das obrigações inerentes à concessão, bens e outros recursos de terceiros (art. 94), além de não ter previsto a obrigatoriedade de o contrato de concessão indicar bens reversíveis (art. 93).

Neste setor, a reversão ao final da concessão poderá ser sobre os direitos de uso da rede e não necessariamente sobre a sua propriedade. A reversão dos direitos de uso (e não da propriedade da rede), explicam os autores citados, reduz a probabilidade de restar um passivo econômico ao concedente, por conta da aquisição de bens e eventual não amortização ao final do prazo da concessão. Além disso, neste modelo (funcional), a escolha dos bens que são atrelados à prestação do serviço é uma decisão do concessionário no exercício de sua liberdade de atuação empresarial para atingir suas obrigações contratuais (por exemplo, optar por compartilhar uma rede ao invés de ter a sua própria rede). Nestas situações, o que o contrato de concessão deve prever é que, no caso de extinção da concessão, o concessionário deverá sub-rogar os direitos dos contratos úteis à continuidade do serviço ao poder concedente (no exemplo citado, a reversão recairia sobre os direitos de uso da rede).

Na prática, dizem Sundfeld e Arruda Câmara (2016):

Não cabe à agência [referem-se à ANATEL] avaliar se, do ponto de vista da eficiência empresarial, seria melhor a concessionária possuir um patrimônio composto por bens reversíveis ou não. Essa avaliação foi contratualmente inserida no risco da concessionária, tanto que a Anatel poderá, ao final da concessão, recusar a reversão de bens que

considere prescindíveis ou inaproveitáveis (...). Se tivesse havido a opção pelo sistema patrimonialista, é óbvio que a lista de bens reversíveis teria caráter fechado. Não faria sentido (jurídico, lógico ou econômico) admitir a possibilidade de a agência refutar bens como reversíveis (e, com isso, eximir-se de assumi-los ao término da concessão) se a opção seguida fosse a de conferir a tais ativos um traço nitidamente dominial.

As concessões do setor de telecomunicações ajudam, assim, a enxergar que há mais de um critério para a identificação de bens reversíveis.

Dependendo das normas setoriais e do próprio contrato, tanto poderá haver modelo contratual em que existirão bens listados, numa lista fechada, a serem revertidos ao final da concessão, como será possível modelos concessórios sem bens reversíveis previamente listados, nos quais haveria a completa liberdade de atuação dos concessionários. Nestes últimos, o contrato autorizaria a total terceirização dos meios necessários à prestação do serviço e os bens sobre os quais haveria direitos reversíveis seria feita de maneira aberta (sem uma listagem prévia e individualizada desses bens), a partir de referência aos efetivamente utilizados para a prestação dos serviços (sendo excluídos os com outra destinação, como os usados para atividades meramente administrativas do concessionário, por exemplo). Neste modelo (funcional), seriam reversíveis os direitos sobre bens que cumprissem determinadas funções relacionadas à execução material do serviço concedido.

São os contratos que optarão por um critério ou outro, não havendo nenhum impedimento teórico para que um certo contrato faça uso dos dois critérios, a depender do bem e do modelo econômico-financeiro que deu suporte à inclusão do investimento relacionado no contrato.

## 2. O QUE DIZ A LEGISLAÇÃO SOBRE BENS REVERSÍVEIS?

A Lei Geral de Concessões - LGC (lei 8.987, de 1995), estabeleceu que o edital deverá trazer “a indicação dos bens reversíveis” (art. 18, X), as suas características e as condições em que serão postos à disposição do concessionário (art. 18, IX), sendo cláusula essencial do contrato a relativa a estes bens (art. 23, X). Para além disso, o tema surge nas obrigações do concessionário, a quem compete “manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão” (art. 31, II), e no capítulo da lei que trata da extinção da concessão. Assim, extinta a relação contratual, “retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis” (art. 35, § 1º), tendo a lei determinado que a reversão será feita “com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados

ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido” (art. 36).

Na prática, a LGC é bastante flexível, tendo atribuído ao contrato a identificação dos bens reversíveis, suas características e condições. Tudo depende da modelagem econômico-financeira do negócio concedido.

A legislação setorial, a seu turno, ora repete o modelo da LGC, ora detalha aspectos próprios das características econômicas envolvidas no setor, como no caso do setor de telecomunicações, no qual a lógica do compartilhamento da infraestrutura é mais consentânea à eficiência do negócio e às características setoriais do que a obrigação de criação de infraestrutura própria.

No setor de transportes federal, por exemplo, a lei de criação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) repetiu a LGC e também fixou que caberá ao edital de licitação indicar as condições relativas à reversibilidade dos bens (art. 34-A, § 2º, I, da lei 10.233, de 2001), devendo o contrato de concessão trazer cláusula com os critérios para reversibilidade de ativos (art. 35, XI).

Da mesma forma, no setor portuário, a lei também fixou como cláusula essencial dos contratos de concessão de bem público destinados à exploração do porto organizado a reversão dos bens (lei 12.815, de 2013, art. 5º, VIII e § 2º). Nos contratos de arrendamento de instalação portuária, por sua vez, a solução legal ficou intrincada. Apesar de o art. 5º-C (acrescido pela lei 14.047, de 2020) não ter incluído a reversão de bens como cláusula essencial aos contratos de arrendamento, o § 2º do art. 5º continua afirmando que “findo o prazo dos contratos, os bens vinculados à concessão ou ao arrendamento reverterão ao patrimônio da união, na forma prevista no contrato”. Na prática, a lei setorial deixou a solução para o contrato, sendo que, por óbvio, áreas públicas cedidas ao concessionário ou arrendatário deverão ser revertidas ao poder concedente ao final do prazo contratual<sup>2</sup>. Outros bens vinculados à prestação do serviço serão reversíveis na medida da sua necessidade à continuidade da prestação, cabendo à modelagem econômico-financeira e, portanto, ao contrato, definir se a transferência será da propriedade do bem ou se a reversão poderá ser dos direitos de uso do bem empregado na prestação dos serviços.

---

<sup>2</sup> A própria lei de portos considera o porto organizado como um bem público, construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, sendo sua área aquela delimitada por ato do Poder Executivo, que compreende as instalações portuárias e a infraestrutura de proteção e de acesso a ele (art. 2º, I e II, da lei 12.815, de 2013).

Já no setor de infraestrutura aeroportuária a legislação preocupou-se com um dos aspectos dos bens reversíveis, qual seja, a possibilidade de eles serem dados em garantia nos contratos de financiamento do concessionário (decreto 7.624, de 2011, art. 19), estabelecendo autorização expressa para tanto.

No caso de transporte aéreo regular de passageiros, por sua vez, o Código Brasileiro de Aeronáutica, ao tratar das concessões de linhas aéreas, não se referiu ao tema dos bens reversíveis. Possivelmente, porque, sendo um setor competitivo, com características econômicas próprias, não faria sentido esse tipo de intervenção estatal. Nas concessões de rádio e TV também nunca se cogitou de reversão de bens.

Em suma, os exemplos acima servem para alertar sobre a importância das normas setoriais. Qualquer visão realista sobre reversão de bens no direito brasileiro deve considerar o direito positivo. E, não existindo nenhuma norma proibitiva, não haverá qualquer restrição para o contrato vir a escolher a melhor solução para garantia da continuidade do serviço ao final da concessão.

Em matéria de contratos públicos, tudo o que não for proibido, é permitido. Não se exige lei formal que autorize e fixe todos os contornos da atuação estatal quando se trata da contratualização de serviços sob sua responsabilidade (Monteiro, 2010, p. 66 e 175). Para que contratos de concessão atinjam seu objetivo de viabilizar a realização de investimentos significativos para a disponibilização de bens e serviços à sociedade, caberá à ele, à luz da legislação geral, da regulação setorial e do caso concreto, a definição do clausulado que melhor atingir as finalidades pretendidas. O que não for expressamente contrário à legislação reputa-se autorizado, com base nos elementos presentes no regime geral dos contratos, acolhido em nosso Direito.

O alerta é relevante porque, afinal, cada setor tem suas peculiaridades. Qual o regime de reversão de bens no setor de transporte coletivo de passageiros? Haveria bens reversíveis nesse setor? Seriam ônibus, garagens ou nenhum deles? Com o desenvolvimento tecnológico e a obsolescência dos bens empregados na prestação dos serviços, é natural que haja dúvida sobre a utilidade do acervo do concessionário, seja para o poder concedente, ou para novo concessionário. Qual o melhor modelo, o patrimonial ou o funcional? A resposta é uma só: em abstrato, não há o melhor modelo. Como e se haverá a reversão de bens em uma concessão é uma decisão a ser tomada pelo concedente a partir dos condicionantes regulatórios e de mercado envolvidos no caso concreto.

A reversão de bens é um mecanismo cujo objetivo último é, no caso de bens públicos cedidos no início da concessão, garantir o seu retorno

ao patrimônio público, bem como, no caso de bens e direitos constituídos pela concessionária durante a concessão, assegurar que os indispensáveis à prestação do serviço sejam transferidos ao poder público no final da relação contratual.

Por fim, lembramos que em setores como os de portos, ferrovias e geração de energia elétrica, os bens necessários à prestação dos serviços constituem estruturas de grande valor econômico e cuja duplicação não é, em princípio, viável. “Então tornou-se comum que as concessões impusessem a transferência, da antiga concessionária para a sucessora (ou para o concedente), dos direitos patrimoniais sobre os bens necessários ao serviço” (Sundfeld e Arruda Câmara, 2016). Seriam bens que só teriam algum valor se aplicados ao serviço.

Porém, as normas que regulam estes mesmos setores, diante da evolução tecnológica, já permitem a competição entre prestadores. E, por isso, pode não vir mais a fazer sentido optar pelo critério patrimonial e impor o ônus ao poder concedente de pagar indenização por bens não amortizados. Afinal, o contrato de concessão, no modelo patrimonialista, acaba sendo o meio para o poder concedente constituir patrimônio público vinculado a determinado serviço.

Ter ou não bens reversíveis listados no contrato é, assim, uma opção regulatória e de modelagem da concessão, que pode fixar a transferência da propriedade de certo bem (critério patrimonialista), do seu direito de uso (critério funcional) ou mesmo não impor a obrigação de qualquer transferência.

No modelo mais tradicional, cabe ao poder concedente planejar e monitorar os bens (transferidos originalmente ao concessionário e integrados à concessão por ele) ao longo da concessão. Ele antecipa no contrato os investimentos que quer que o concessionário faça em relação a eles. É um modelo bastante intervencionista, no sentido de que o contrato, quando impõe a reversibilidade de todos os bens vinculados à concessão, não dá liberdade para o concessionário escolher investimentos, ou mesmo compartilhar bens com terceiros.

Mas, ainda que esse seja o modelo mais comum, ele não é o único. Nas concessões de telecomunicações, como visto, a reversão não está ligada à transferência de um patrimônio ao final do contrato. O contrato pode até nem indicar bens reversíveis, não sendo uma cláusula essencial do instrumento, que pode se contentar com a reversão dos direitos de uso sobre bem aplicado à prestação do serviço concedido. E faz sentido que seja assim, uma vez que, a depender do nível de desenvolvimento tecnológico e da obsolescência dos bens empregados no setor, não é razoável cogitar da transferência de um bem definido no ano zero de uma concessão para vir a ser transferido décadas depois.

Outro elemento a ser considerado na definição do regime de bens reversíveis do contrato é se o serviço nele referido se aproxima (ou não) de um monopólio natural. Pois, se se tratar de um setor no qual o mercado é competitivo, o poder público tem menos incentivo para adquirir bens que suportem a prestação de um serviço, já que o mercado dispõe de outros prestadores capazes de bem atender os usuários sem esse ônus.

Portanto, o ponto relevante do debate é que não existe um modelo único de reversão de bens. Não há bens que sejam reversíveis pela sua própria natureza, de forma dissociada à necessidade ao serviço prestado. Cabe à regulação setorial e ao instrumento de delegação definir o grau de intervenção do poder concedente na sua definição.

### 3. QUAL A FUNÇÃO DO CONTRATO?

O debate sobre bens reversíveis está inserido no âmbito de contratos de longo prazo e que envolvem alto volume de investimentos. São instrumentos que viabilizam a composição de certo ajuste financeiro apto a permitir a prestação de serviços.

Tais contratos não se resumem à concessão de serviço público. Eles fazem parte do gênero “contrato de parceria”, expressamente incorporado no nosso direito positivo pela lei federal 13.334, de 2016, que definiu este modelo contratual como sendo “a concessão comum, a concessão patrocinada, a concessão administrativa, a concessão regida por legislação setorial, a permissão de serviço público, o arrendamento de bem público, a concessão de direito real e os outros negócios público-privados que, em função de seu caráter estratégico e de sua complexidade, especificidade, volume de investimentos, longo prazo, riscos ou incertezas envolvidos, adotem estrutura jurídica semelhante” (art. 1º, § 2º).

O conceito é útil porque revela que nosso sistema tem um conjunto de instrumentos diferentes, a depender da legislação setorial, mas todos pertencentes a um mesmo gênero contratual: o contrato de parceria, cujas características foram descritas na norma.

De acordo com o CP3P Guide (2016), as parcerias público-privadas, de forma lato sensu, podem ser definidas como instrumentos de longo prazo entre um ente público e uma parte privada, para o desenvolvimento ou gestão de bem ou serviço público, em que o agente privado arca com risco significativo e com a responsabilidade pela gestão ao longo da vida do contrato, sendo a remuneração significativamente vinculada ao desempenho ou à demanda ou uso do bem ou serviço.

Sendo o contrato de parceria o gênero, o tema dos bens reversíveis deve ser analisado a partir da legislação aplicável, isto é, da LGC e da

legislação setorial, quando houver. Além disso, o tratamento a ser dado aos bens reversíveis deve observar as especificidades do negócio a que estão submetidos. Uma limitação dos contratos de longo prazo é a sua incompletude ou a possibilidade de que o instrumento se torne obsoleto caso as circunstâncias se alterem (Ibáñez, 2003). A depender do setor e da modelagem contratual, já se sabe a priori que determinados bens devem ser reversíveis pelas características intrinsecamente relacionadas à essencialidade do serviço a ser prestado. Outros bens, a seu turno, poderão se tornar ou deixar de ser essenciais, fato que o regulador do contrato terá condições mais efetivas de avaliar ao longo da execução da parceria.

A preocupação central, portanto, deve gravitar em torno dos valores primordiais a serem tutelados, quais sejam, a continuidade, a qualidade e a atualidade da prestação do serviço delegado. Bens, em verdade, tendem a ser objeto acessório desse tipo de contrato, devendo ser regulados com vistas a assegurar que tais valores sejam observados.

A título de reflexão, citamos alguns requisitos elencados pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Infraestrutura, quando de consulta sobre a possibilidade de se autorizar concessionários e arrendatários a oferecer bens, vinculados a seus projetos, em garantia de financiamentos bancários, que explicitam a relevância dos valores acima mencionados para o tratamento de bens reversíveis no âmbito dos contratos de concessão de infraestrutura de transportes<sup>3</sup>:

---

3 Processo público sob o número 50000.001466/2020-52.

Tabela: Escala de utilização de bens reversíveis (Fonte: Parecer nº 80/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU)

Espécies	Escala de utilização <sup>4</sup>	Formas de autorização	Requisitos mínimos
Bens reversíveis essencialmente públicos (v.g. bens imóveis)	Disposição	Autorização legislativa, nos termos da legislação pertinente	i) demonstração de que a continuidade, a qualidade e a atualidade da prestação do serviço não serão afetadas ii) demonstração da prescindibilidade do bem ou a sua fungibilidade por outro (ou por um conjunto que assim o represente) que passe a fazer suas vezes sem prejuízo à continuidade, qualidade e atualidade da prestação do serviço iii) eventual repercussão na equação econômico-financeira e nas regras de reequilíbrio dispostas no contrato
	Uso e gozo	Expressa autorização do Poder Concedente, nos termos que predisser o contrato de concessão ou as normas regulatórias aplicáveis	i) demonstração de que a continuidade, a qualidade e a atualidade da prestação do serviço não serão afetadas ii) demonstração de que qualquer constrição não importa na subtração do bem, sob pena da necessária autorização legislativa, uma vez que se cuidará, neste caso, de disposição do bem iii) eventual repercussão na equação econômico-financeira e nas regras de reequilíbrio dispostas no contrato

4 O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de revê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha – usar é colocar a coisa a serviço do titular sem alterar-lhe a substância; gozar do bem significa extrair dele benefícios e vantagens – refere-se à percepção de frutos, tanto naturais como civis; dispor envolve o poder de consumir o bem, alterar-lhe sua substância, aliená-lo ou gravá-lo – é o poder mais abrangente, pois quem pode dispor da coisa dela também pode usar e gozar (Venosa, 2013). De toda sorte, como ressalta o referido parecer “(...) mais importante que quais bens, reversíveis ou não, podem ser objeto de disposição, uso ou gozo, é se esses bens estão afetados ao serviço público, ou seja, se são essenciais e indispensáveis à continuidade da prestação do referido serviço e quais salvaguardas serão elencadas pelo poder público para que tal condição seja satisfeita. Em verdade, considerando-se bens reversíveis apenas aqueles imprescindíveis e indispensáveis à prestação do serviço delegado, a partir do momento em que o Poder Concedente expressamente autoriza, nos termos que predisser o contrato de concessão ou as normas regulatórias aplicáveis, quanto à prescindibilidade do bem ao serviço ou de sua fungibilidade por outro (ou por um conjunto que assim o represente) que passe a fazer suas vezes sem prejuízo à continuidade, qualidade e atualidade da prestação, há de se avaliar se tal bem, de fato, é necessariamente reversível e a repercussão dessa conclusão na equação econômico-financeira e nas regras de reequilíbrio dispostas no contrato”.

Bens reversíveis assumidos ou adquiridos	Disposição, uso e gozo	Expressa autorização do Poder Concedente, nos termos que predisser o contrato de concessão ou as normas regulatórias aplicáveis	i) demonstração de que a continuidade, a qualidade e a atualidade da prestação do serviço não serão afetadas ii) demonstração da prescindibilidade do bem ou a sua fungibilidade por outro (ou por um conjunto que assim o represente) que passe a fazer suas vezes sem prejuízo à continuidade, qualidade e atualidade da prestação do serviço iii) eventual repercussão na equação econômico-financeira e nas regras de reequilíbrio previstas no contrato
	Uso e gozo, no caso de bem imprescindível e infungível	Expressa autorização do Poder Concedente, nos termos que predisser o contrato de concessão ou as normas regulatórias aplicáveis	i) demonstração de que a continuidade, a qualidade e a atualidade da prestação do serviço não serão afetadas ii) demonstração de que qualquer constrição não importa na subtração do bem, uma vez que se cuidará, neste caso, de disposição do bem iii) eventual repercussão na equação econômico-financeira e nas regras de reequilíbrio previstas no contrato

Vê-se a importância dos termos contratuais e das normas regulatórias tanto na definição da reversibilidade dos bens quanto em como será sua utilização ao longo da concessão. Segundo o entendimento exposto no parecer supracitado, é possível, observados os requisitos mencionados<sup>5</sup>, que, durante a execução do contrato, o poder concedente entenda que os bens vinculados à concessão devam ter outros usos que não os originais, perdendo, eventualmente, o qualificativo de bem reversível. Tudo depende do contrato e da legislação aplicável, que detalharão o modo como se dará a obrigatoriedade de continuidade da prestação dos serviços objeto da parceria.

A LGC não impede soluções que adotem o critério funcional, por não obrigar que todos os bens vinculados revertam ao final da concessão. Não existe, por assim dizer, um patrimônio do próprio serviço público na natureza das coisas. Tudo depende do setor, da existência de ativos estatais

5 Como ressaltado no aludido parecer, pretendeu-se trazer balizas, considerando as especificidades inerentes e inegáveis observadas quando se trata dos bens de uma concessão, que observem os preceitos legais existentes, o regime jurídico próprio dos bens reversíveis e a atuação regulatória das agências que deve nortear os critérios de essencialidade e indispensabilidade no âmbito de contratos de longo prazo, sem prejuízo de outros mecanismos a serem estabelecidos em cada caso concreto.

prévios e, fundamentalmente, da opção regulatória, que pode ser prévia e de caráter setorial, ou ser definida no próprio contrato.

#### 4 CONCLUSÃO

Em síntese, o debate sobre reversão de bens se dá não apenas nos contratos de concessão de serviço público, mas em todos aqueles inseridos no gênero “contrato de parceria”.

A reversibilidade de bens no caso concreto dependerá da regulação e da modelagem contratual. Ela tanto poderá ser ampla quanto limitada aos bens indispensáveis à execução do serviço. Ela poderá, ainda, nem existir, se não for necessário à garantia da continuidade do serviço.

Seus contornos dependem da regulação e do contrato. Por isso a dificuldade de se elaborar, em abstrato, uma teoria geral sobre reversão de bens, da qual se sacaria uma solução única, aplicável a qualquer contrato de parceria.

A clareza em torno deste debate revela a importância de o contrato detalhar os aspectos da reversibilidade dos bens vinculados. Quais bens são atingidos, se a listagem deles é fechada ou aberta, se a reversão é da propriedade, dos direitos de posse ou dos direitos de uso dos bens. Sem estas definições, a própria modelagem econômico-financeira do contrato restará comprometida.

#### REFERÊNCIAS

*CERTIFIED PPP PROFESSIONAL (CP3P) GUIDE*. (2016). Disponível em: <https://pppcertification.com/>. Acesso em: 04.04.2021.

GÓMEZ-IBÁÑEZ, José. *Regulating Infrastructure. Monopoly, Contracts, and Discretion*. Cambridge: Harvard University Press, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviços públicos*. São Paulo: Dialética, 2003.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos. Função social e exploração econômica*. O regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Concessões*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

MARRARA, Thiago. Bens públicos. *Domínio urbano. Infraestruturas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Editora Malheiros, 2000.

MONTEIRO, Vera. *Concessão*. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari e ARRUDA CÂMARA, Jacintho. Bens reversíveis nas concessões públicas: a inviabilidade de uma teoria geral. Curitiba: Revista da Faculdade de Direito – UFPR, vol. 61, n. 2, maio/ago. 2016, p. 149-174.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: direitos reais*. São Paulo: Atlas, 2013.