



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2137101 - PR (2023/0370698-1)

RELATOR	: MINISTRO SÉRGIO KUKINA
RECORRENTE	: AUTOPISTA PLANALTO SUL S.A.
ADVOGADOS	: CANDIDO DA SILVA DINAMARCO - SP102090 MAURÍCIO GIANNICO - SP172514 STEFANIA LUTTI HUMMEL - SP330355 MARCELO GROBA VIEIRA - SP350992 GIULIA PAVARINA DUTRA - SP494773
RECORRIDO	: COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANA SANEPAR
ADVOGADO	: JOSE CARLOS PEREIRA MARCONI DA SILVA - PR021384
INTERES.	: AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

### EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. RODOVIA FEDERAL CONCEDIDA À INICIATIVA PRIVADA. COBRANÇA IMPLEMENTADA PELA CONCESSIONÁRIA PELO USO DO SUBSOLO DA FAIXA DE DOMÍNIO. UTILIZAÇÃO POR PARTE DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA RESPONSÁVEL PELA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO. INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTO INDISPENSÁVEL À PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. ILEGITIMIDADE DA COBRANÇA. RECURSO DA CONCESSIONÁRIA DE RODOVIA DESPROVIDO.

1. O Supremo Tribunal Federal, na linha das decisões proferidas no **RE n. 581.947/RO** (Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, DJe de 27/8/2010 – Tema n. 261/STF), sob o rito da repercussão geral, da **ADI n. 3.763/RS** (Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármem Lúcia, DJe de 14/5/2021), na **ADI n. 6.482/DF** (Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 21/5/2021) e no **RE n. 889.095 AgR-ED-EDv** (Tribunal Pleno, Rel. Min. André Mendonça, DJe de 21/3/2025), firmou jurisprudência no sentido de que o bem público de uso comum do povo, ainda que concedido à exploração pela iniciativa privada, permanece afetado à destinação pública, resultando, nesse viés, ilegítima a exigência de retribuição pecuniária pela utilização

da faixa de domínio de rodovia estadual concedida, em detrimento de concessionária responsável pela implementação de serviço também de natureza pública (no caso, água e esgoto), sabidamente caracterizado por sua essencialidade.

2. Diante da contemporânea jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, do princípio da razoável duração do processo e da arquitetura hierárquica jurisdicional desenhada na Constituição Federal, faz-se de rigor a aplicação da referida orientação no âmbito deste Superior Tribunal de Justiça.

3. Recurso especial da concessionária de rodovia não provido.

## ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso especial da concessionária de rodovia e, nessa extensão, negar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Brasília, 12 de agosto de 2025.

Sérgio Kukina  
Relator



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2137101 - PR (2023/0370698-1)

RELATOR	: MINISTRO SÉRGIO KUKINA
RECORRENTE	: AUTOPISTA PLANALTO SUL S.A.
ADVOGADOS	: CANDIDO DA SILVA DINAMARCO - SP102090 MAURÍCIO GIANNICO - SP172514 STEFANIA LUTTI HUMMEL - SP330355 MARCELO GROBA VIEIRA - SP350992 GIULIA PAVARINA DUTRA - SP494773
RECORRIDO	: COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANA SANEPAR
ADVOGADO	: JOSE CARLOS PEREIRA MARCONI DA SILVA - PR021384
INTERES.	: AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

### EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. RODOVIA FEDERAL CONCEDIDA À INICIATIVA PRIVADA. COBRANÇA IMPLEMENTADA PELA CONCESSIONÁRIA PELO USO DO SUBSOLO DA FAIXA DE DOMÍNIO. UTILIZAÇÃO POR PARTE DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA RESPONSÁVEL PELA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO. INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTO INDISPENSÁVEL À PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. ILEGITIMIDADE DA COBRANÇA. RECURSO DA CONCESSIONÁRIA DE RODOVIA DESPROVIDO.

1. O Supremo Tribunal Federal, na linha das decisões proferidas no **RE n. 581.947/RO** (Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, DJe de 27/8/2010 – Tema n. 261/STF), sob o rito da repercussão geral, da **ADI n. 3.763/RS** (Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármem Lúcia, DJe de 14/5/2021), na **ADI n. 6.482/DF** (Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 21/5/2021) e no **RE n. 889.095 AgR-ED-EDv** (Tribunal Pleno, Rel. Min. André Mendonça, DJe de 21/3/2025), firmou jurisprudência no sentido de que o bem público de uso comum do povo, ainda que concedido à exploração pela iniciativa privada, permanece afetado à destinação pública, resultando, nesse viés, ilegítima a exigência de retribuição pecuniária pela utilização

da faixa de domínio de rodovia estadual concedida, em detrimento de concessionária responsável pela implementação de serviço também de natureza pública (no caso, água e esgoto), sabidamente caracterizado por sua essencialidade.

2. Diante da contemporânea jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, do princípio da razoável duração do processo e da arquitetura hierárquica jurisdicional desenhada na Constituição Federal, faz-se de rigor a aplicação da referida orientação no âmbito deste Superior Tribunal de Justiça.

3. Recurso especial da concessionária de rodovia não provido.

## RELATÓRIO

**O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator):** Trata-se de recurso especial manejado por **Autopista Planalto Sul S.A.** com base no art. 105, III, a e c , da CF, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado (fl. 4.746):

*ADMINISTRATIVO. REMESSA OFICIAL NÃO CONHECIDA. CONDENAÇÃO INFERIOR A MIL SALÁRIOS MÍNIMOS. INCIDÊNCIA DO ART. 496, § 3º, I, DO CPC. USO DE FAIXA DE DOMÍNIO DERODOVIA FEDERAL POR CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO. COBRANÇA DE CONTRAPRESTAÇÃO.*

*IMPOSSIBILIDADE.*

1. O Código de Processo Civil de 2015, no art. 496, § 3º, I, previu que as sentenças prolatadas sob sua égide estariam sujeitas a reexame necessário apenas quando condenarem a Fazenda Pública ou garantir em proveito econômico à parte adversa em valores superiores a 1000 salários mínimos. Hipótese em que é possível estimar, a partir do valor inicial dado à causa, que o proveito econômico resultará em valor inferior ao limite legal para o reexame obrigatório.

2. Considerando o interesse público envolvido e a essencialidade do serviço de implantação de sistemas de abastecimento de água tratada e de esgoto, é indevida a cobrança de contraprestação de concessionária de saneamento básico pelo uso e passagem de tubulação através do subsolo da faixa de domínio da rodovia federal.

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fls. 1.181/1.183).

Inconformada, a parte recorrente aponta, além do dissídio jurisprudencial, ofensa aos arts. 11, 489 e 1.022 do CPC; 6º, § 1º, e 11 da Lei n. 8.987/1995; 99, I, e 103 do CC. Para tanto, sustenta que o arresto integrativo deveria ser anulado, porque não teria sanado vício indicado nos aclaratórios.

Por outro lado, afirma que "a cláusula 7.11 do contrato de concessão da ora recorrente é expressa ao dispor sobre o aproveitamento de parte da receita acessória

*"advinda da cobrança pelo uso das faixas de domínio para fins de reduzir o valor das tarifas de pedágio cobradas dos usuários da PLANALTO SUL" (fl. 1.225).*

Aduz, ainda, que, "na medida do que a lei lhe permite agir, a PLANALTO SUL obtém a redução de sua tarifa principal cobrada do usuário direto através da aferição de receita acessória, compreendida pelo uso especial que terceiros venham a fazer das suas faixas de domínio" (fl. 1.226).

Em arremate, argumenta: "tratando-se de concessionária com personalidade jurídica de direito privado é totalmente legitimo que a SANEPAR seja cobrada pela PLANALTO SUL pelo uso das faixas de domínio administradas pela recorrente, nos termos do que autoriza a legislação federal (art. 11 Lei de Concessões c/c art. 103 do Código Civil) e o próprio contrato de concessão celebrado entre a PLANALTO SUL e o Poder Concedente" (fl. 1.229).

O recurso foi contrarrazoado às fls. 1.615/1.622.

Em decisão monocrática de minha lavra (fls. 1.816/1.818), decidi que o apelo não merecia êxito, já que o Tribunal de origem, ao decidir pela impossibilidade de a concessionária de rodovia realizar a cobrança pelo uso e passagem de tubulação realizada por outra concessionária para prestação do serviço público de saneamento, alinhou-se ao entendimento firmado por este Superior Tribunal de Justiça em sede de Incidente de Assunção de Competência n. 8/STJ (**REsp n. 1.817.302/SP**, Relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 8/6/2022, DJe de 15/6/2022).

Todavia, referido decisório foi tornado sem efeito por decisão deste relator - fls. 1.866/1.867.

Por fim, nos termos constantes da certidão de julgamento inserta à fl. 1.884, os integrantes da 1ª Turma deliberaram por afetar à 1ª Seção o julgamento do presente caso.

**É o relatório.**

## **VOTO**

**O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator):** O recurso especial da parte demandada preenche os requisitos de estilo, devendo, pois, ser conhecido.

Verifica-se, inicialmente, não ter ocorrido ofensa aos arts. 11, 489 e 1.022 do CPC, na medida em que o Regional de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos; não se pode, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

Quanto ao argumento de que o concessionário de rodovia federal, caso habilitado pelo Poder Concedente, detém o direito de cobrar de outro concessionário de serviço público pelo uso da faixa de domínio da rodovia, o inconformismo não comporta êxito.

### **– DA ESSENCIALIDADE DO SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO**

Nos termos do art. 10, I e VI, da Lei n. 7.783/1989 (Lei de Greve), são considerados serviços ou atividades essenciais o tratamento e abastecimento de água, assim como a captação e o tratamento de esgoto.

### **– DA NATUREZA JURÍDICA DA FAIXA DE DOMÍNIO**

No Anexo I da Lei n. 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro), em que estão elencados os conceitos e definições dos termos e expressões constantes do citado diploma, faixa de domínio constitui "*superfície lindeira às vias rurais, delimitada por lei específica e sob responsabilidade do órgão ou entidade de trânsito competente com circunscrição sobre a via*".

Já o art. 2º da Resolução n. 7, de 2/3/2021/DNIT, conceitua faixa de domínio como "*base física sobre a qual se assenta uma rodovia, constituída pelas pistas de rolamento, canteiros, obras-de-arte, acostamentos, sinalização e faixa lateral de segurança, com limites definidos conforme projeto executivo da rodovia, decretos de utilidade pública, ou em projetos de desapropriação*".

Na falta de norma primária federal sobre o tema, o art. 2º, I, da Lei distrital n. 5.795/2016 estipula que a faixa de domínio compreende "*área física declarada de utilidade pública sobre a qual se assenta uma rodovia, constituída por pistas de rolamento, canteiros, obras de arte, acostamentos, sinalização, faixas laterais de segurança e demais elementos rodoviários, estendendo-se até o limite definido em lei*", e, no § 2º do mencionado dispositivo legal, o legislador distrital assenta que "*as faixas de domínio são bens de uso comum do povo*".

No âmbito do magistério jurisprudencial, a lição do eminentíssimo Ministro Eros Grau, quando do julgamento do **RE n. 581.947/RO** (Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, DJe de 27/8/2010), deitou luzes sobre a questão, *in verbis*:

[...]

18. *Os bens públicos, de uso comum do povo, de uso especial e dominicais integram, todos eles, o patrimônio público, mas os bens de uso comum do povo são modernamente entendidos como propriedade pública. Tamanha, no entanto, é a intensidade da participação do bem de uso comum do povo na atividade administrativa que ele constitui, em si, o próprio serviço público (objeto de atividade administrativa) prestado pela Administração.*

19. Entende-se por uso comum, de outra parte — este é o ensinamento de FORSTHOFF — o uso de um bem que, sem autorização especial, é acessível a todos ou a pelo menos a um conjunto não individualizado de pessoas.

20. Isso poderia inicialmente nos levar a afirmar ser descabida a pretendida cobrança de remuneração pelo uso desses bens, de uso comum do povo. Contra tanto alguém poderá dizer que a recorrida, prestadora de serviço público, faz uso especial — e não uso comum — dos bens de uso comum. Isso porque deles não se vale para exercer o direito à circulação, que, como observa JOSÉ AFONSO DA SILVA "é a manifestação mais característica do direito de locomoção, direito de ir e vir e também de ficar (estacionar, parar) assegurado pela Constituição Federal", mas sim para, em seu solo e espaço aéreo, instalar equipamentos atinentes à prestação de serviço público. Por isso justificar-se-ia a cobrança de um preço por esse uso. Aqui, no entanto, uma vez mais caberia vigorosa contradita, esgrimida desde a afirmação de que a recorrida poderia, se propriedade particular fossem as áreas correspondentes a esses bens de uso comum do povo, obter declaração de utilidade pública de seu solo pelo poder concedente, a fim de constituir servidões administrativas suficientes para permitir aquele uso especial independentemente do pagamento de qualquer remuneração.

21. Para logo se vê que duas circunstâncias conferem complexidade à hipótese:

[i] a primeira repousa sobre o fato de os bens a serem utilizados pela empresa prestadora de serviço público não constituírem propriedade privada, mas sim bens de uso comum do povo; pois é certo que, se de propriedade particular se tratasse, as concessionárias do serviço público poderiam constituir servidões administrativas, que — repito — não conduzindo à extinção de direitos, não acarretariam, em princípio, o dever de indenizar, salvo disposição legal expressa em contrário, no caso inexistente;

[ii] a segunda, sobre o fato de o uso feito pela prestadora de serviço público consubstanciar uso especial e não uso comum de bens de uso comum.

22. Daí porque não se justifica seja, a recorrida, onerada precisamente mercê da peculiaridade de ser prestadora de serviço público.

23. Explico-me. Os bens de uso comum do povo consubstanciam propriedade pública. Não constituem bens de propriedade do Estado; são como ensina RUY CIRNE LIMA, qual os bens do patrimônio administrativo, "insusceptíveis de propriedade, quer dizer, de vincular-se, pelo laço do direito real, a uma vontade ou personalidade". De outra banda, consubstanciam, em si, o próprio serviço público [objeto de atividade administrativa] prestado pela Administração. Quando porém deles faça uso não um particular, mas o próprio Estado ou entidade prestadora de serviço público, para fim de prestação desse serviço, tais bens já não constituem o próprio serviço público. Nesse caso instrumentam, esses bens, a prestação de outro serviço público. Logo, porque não pode ser tratado como propriedade pública o bem público de uso comum que não constitui serviço público - ou seja, que não realiza sua finalidade - mas instrumenta a prestação de outro serviço público, seria perfeitamente possível, desde que isso não compromettesse o uso comum do bem de uso comum, constituir-se um direito restritivo sobre esse bem.

24. O fato é que, ainda que os bens do domínio público e do patrimônio administrativo não tolerem o gravame das servidões, sujeitam-se, na situação a que respeitam os autos, aos efeitos da restrição decorrente da instalação, no solo, de equipamentos necessários à prestação de serviço público. Por certo que não conduzindo, a imposição dessa restrição, à extinção de direitos, não acarreta o dever de indenizar, salvo disposição legal expressa em contrário, no caso contudo inexistente.

25. Por fim, além de a instalação dos equipamentos de que se trata não comprometer o uso comum dos bens públicos em questão, é também certa, no caso, a inexistência de prejuízo que justifique o recebimento, pelo Município, de qualquer indenização pelo uso do bem público de uso comum. Lembro, à propósito, o preceito veiculado pelo § 1º do artigo 2º do decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho de 1.941: "A desapropriação do espaço aéreo ou do sub-solo só se tornará necessária quando de sua utilização resultar prejuízo patrimonial do proprietário do solo". Vem a calhar, aqui, a observação de SEABRA FAGUNDES: "Portanto, a desapropriação só tem lugar, em se tratando de subsolo e do espaço atmosférico, excepcionalmente. É preciso que o uso desses elementos realmente prejudique a utilização do imóvel correspondente para que se torne necessário o expropriamento".

26. Há, na ocupação do solo e espaço aéreo dos bens de uso comum de que se cuida, um direito restritivo em benefício do prestador de serviço público, direito restritivo que lhe possibilita, instrumentando sua atuação, o pleno cumprimento do poder-dever, que o vincula, de prestar o serviço.

[...]

Portanto, ainda que o serviço público venha a ser prestado pela iniciativa privada, a faixa de domínio não perde a natureza de bem público de uso comum do povo, pois a instalação dos equipamentos para a realização do serviço não compromete o uso comum do bem público em comento, inexistindo justificativa para o recebimento de qualquer indenização pela concessionária da rodovia.

## – DA POSIÇÃO JURISPRUDENCIAL DO STJ SOBRE A EXAÇÃO PELO USO DA FAIXA DE DOMÍNIO

No âmbito deste Superior Tribunal de Justiça, a partir do julgamento dos EREsp n. 985.695/RJ (Relator Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, julgado em 26/11/2014, DJe de 12/12/2014), a dissonância que havia entre as Turmas que compõem a Primeira Seção findou com a sedimentação da orientação no sentido de que: "Poderá o poder concedente, na forma do art. 11 da Lei n. 8.987/95, prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas. [...] No presente caso, há

*a previsão contratual exigida no item VI, 31.1, da Cláusula 31 (REsp 975.097/SP, Rel. Ministra Denise Arruda, Rel. p/ Acórdão Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, julgado em 9.12.2009, DJe 14.5.2010)".*

Todavia, "é vedada a cobrança de valores de concessionária de serviço público pela utilização de faixas de domínio de rodovia quando tal exigência emana do próprio poder concedente, porquanto que: a) a utilização, nesse caso, reverte-se em favor da sociedade - razão pela qual não cabe a fixação de preço público; e b) a natureza do valor cobrado não é de taxa, pois não há serviço público prestado ou poder de polícia exercido" (AREsp n. 977.205/SP, Relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 19/4/2018, DJe de 25/4/2018). Nesse mesmo sentido: REsp n. 1.677.414/SP, Relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 14/12/2021, DJe de 1º/2/2022.

Recentemente, no julgamento do IAC n. 8 (REsp n. 1.817.302/SP, Relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 8/6/2022, DJe de 15/6/2022), a Primeira Seção desta Corte Superior firmou tese jurídica no sentido de ser "*indevida a cobrança promovida por concessionária de rodovia, em face de autarquia prestadora de serviços de saneamento básico, pelo uso da faixa de domínio da via pública concedida*".

Tal orientação, contudo, parece não se amoldar, com precisão, ao presente caso, porquanto não se trata aqui de autarquia prestadora de serviço de saneamento básico, mas, sim, de sociedade de economia mista.

## **– DA POSIÇÃO JURISPRUDENCIAL DO STF SOBRE A EXAÇÃO PELO USO DE FAIXA DE DOMÍNIO**

O Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do RE n. 581.947/RO (Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, DJe de 27/8/2010), sob o rito da repercussão geral, ao analisar a constitucionalidade da taxa instituída por lei do Município de Ji-Paraná/RO, cujo fato gerador consistia no uso e na ocupação do solo e espaço aéreo de áreas públicas pela concessionária para expandir a rede de transmissão e distribuição de energia elétrica, estabeleceu a seguinte tese jurídica: "*É inconstitucional a cobrança de taxa, espécie tributária, pelo uso de espaços públicos dos municípios por concessionárias prestadoras do serviço público de fornecimento de energia elétrica*" (Tema n. 261/STF).

A ementa do referido precedente foi assim redigida:

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RETRIBUIÇÃO PECUNIÁRIA. COBRANÇA. TAXA DE USO E OCUPAÇÃO DE SOLO E ESPAÇO AÉREO. CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO. DEVER-PODER E PODER-DEVER. INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS NECESSÁRIOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO EM BEM PÚBLICO. LEI MUNICIPAL 1.199/2002. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO. ARTIGOS 21 E 22 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.**

1. As empresas prestadoras de serviço público incumbe o dever-poder de prestar o serviço público. Para tanto a elas é atribuído, pelo poder concedente, o também dever-poder de usar o domínio público necessário à execução do serviço, bem como de promover desapropriações e constituir servidões de áreas por ele, poder concedente, declaradas de utilidade pública.
2. As faixas de domínio público de vias públicas constituem bem público, inserido na categoria dos bens de uso comum do povo.
3. Os bens de uso comum do povo são entendidos como propriedade pública. Tamanha é a intensidade da participação do bem de uso comum do povo na atividade administrativa que ele constitui, em si, o próprio serviço público [objeto de atividade administrativa] prestado pela Administração.
4. Ainda que os bens do domínio público e do patrimônio administrativo não tolerem o gravame das servidões, sujeitam-se, na situação a que respeitam os autos, aos efeitos da restrição decorrente da instalação, no solo, de equipamentos necessários à prestação de serviço público. A imposição dessa restrição não conduzindo à extinção de direitos, dela não decorre dever de indenizar.
5. A Constituição do Brasil define a competência exclusiva da União para explorar os serviços e instalações de energia elétrica [artigo 21, XII, b] e privativa para legislar sobre a matéria [artigo 22, IV].  
Recurso extraordinário a que se nega provimento, com a declaração, incidental, da *inconstitucionalidade* da Lei n. 1.199/2002, do Município de Ji-Paraná.

No ponto, cumpre salientar que, ao decidir **embargos de declaração interpostos nesse mesmo Recurso Extraordinário n. 581.947/RO**, o Plenário do STF decidiu que "todo o litígio travado nos autos gravitou em torno da lei do município de Ji-Paraná que instituiu a cobrança de taxa pelo uso do solo e subsolo".

Apesar disso, observa-se que os fundamentos que alicerçaram a construção da tese fixada no **Tema n. 261/STF** acabaram por nortear o julgamento da **ADI n. 3.763/RS** (Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármel Lúcia, DJe de 14/5/2021), em que a Corte Suprema deu parcial procedência à ação direta para: "a) atribuir interpretação conforme à Constituição da República à Lei n. 12.238/2005 e ao Decreto n. 43.787/2005 do Rio Grande do Sul, excluindo da incidência de ambos os diplomas as concessionárias de serviço público de energia elétrica e b) declarar a *inconstitucionalidade* da expressão 'de energia' contida no inc. IV do art. 6º e da Tarifa Básica prevista no Tipo II do Item 1 do Anexo I do mencionado Decreto".

Para ilustrar, destacam-se os seguintes trechos do voto condutor da lavra da Ministra Cármel Lúcia:

*A União é titular da prestação do serviço público de energia elétrica. Detém a prerrogativa constitucional de estabelecer o regime e as condições da prestação desse serviço por concessionárias, o qual não pode sofrer ingerência normativa dos demais entes políticos.*

[...]

5. Ao examinar o Recurso Extraordinário n. 581.947 sob o regime

*de repercussão geral (Tema n. 261, DJ de 27.8.2010, Relator o Ministro Eros Grau), este Supremo Tribunal concluiu ser inconstitucional a cobrança de taxa pela instalação de equipamentos de transmissão e distribuição de energia elétrica por concessionária em área de domínio público de município:*

[...]

*Assinalou o Ministro Eros Grau no voto condutor do julgado que, para além da configuração da invasão da competência da União para exploração de serviços e instalações de energia elétrica e da sua competência privativa para normatização sobre energia, "há, na ocupação do solo e espaço aéreo dos bens de uso comum [...] um direito restritivo em benefício do prestador de serviço público, direito restritivo que lhe possibilita, instrumentando sua atuação, o pleno cumprimento do dever-poder, que o vincula, de prestar o serviço".*

A transcrição da ementa do supradito julgado ganha relevo:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL N. 12.238/2005 E DECRETO N. 43.787/2005. PREVISÃO DE COBRANÇA DE RETRIBUIÇÃO PECUNIÁRIA DE CONCESSIONÁRIAS DE ENERGIA ELÉTRICA PELA OCUPAÇÃO DE FAIXAS DE DOMÍNIO E ÁREAS ADJACENTES A RODOVIAS ESTADUAIS. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO. AL. B DO INC. XII DO ART. 21 E INC. IV DO ART. 22 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA DAR INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO E DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO "DE ENERGIA" DO INC. IV DO ART. 6º E DA TARIFA BÁSICA PREVISTA NO TIPO II DO ITEM 1 DO ANEXO 1 DO DECRETO N. 43.787/2005 DO RIO GRANDE DO SUL.**

Mercece, igualmente, destaque o seguinte fragmento do voto-vogal da lavra do Ministro Nunes Marques no mencionado precedente:

*Com liberdade para que estados-membros (26, mais o DF) e municípios brasileiros (5.570) instituíssem, cada qual a seu modo, preços públicos pelo direito de passagem, abrir-se-ia a possibilidade de um verdadeiro caos no setor. Tal liberdade poderia ocasionar, por exemplo, enormes dificuldades para políticas de universalização e de modicidade tarifária. Não é difícil perceber, igualmente, que eventual liberdade para que estados e municípios instituíssem preços públicos pelo direito de passagem, a ser exercido sobre os bens de uso comum do povo que estejam sob seu domínio, impactaria diretamente sobre os contratos de concessão, permissão ou autorização celebrados entre a União (poder concedente) e seus respectivos delegatários, a caracterizar verdadeira invasão da competência administrativa e da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (arts. 21, XI, e 22, IV, ambos da CF). É inegável que, a par de atender ao interesse público, a gratuidade pelo direito de passagem acaba por também favorecer o capital privado atuante no setor. Mas*

*isso é plenamente justificável, porque o beneficiado, em última análise, é o consumidor. Se não houvesse os incentivos, pela própria lógica de mercado, os custos adicionais seriam repassados ao consumidor final.*

Do mesmo modo, registram-se os seguintes excertos do voto-vogal proferido pelo Ministro Gilmar Mendes, no julgamento da mesma **ADI n. 3.763/RS** (Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármem Lúcia, DJe de 14/5/2021):

*Passando ao exame da presente Ação Direta, vislumbro grande similitude entre o substrato fático-jurídico da ADI 6482 e a questão constitucional ora submetida a julgamento.*

*Aqui também se cuida do relacionamento entre, de um lado, a competência residual dos entes subnacionais para gestão dos bens públicos estaduais e, de outro, a competência privativa da União para legislar sobre determinadas atividades econômicas que, revelando-se essenciais para a satisfação de necessidades coletivas, submetem-se ao regime jurídico de direito público.*

*Ademais, convém ressaltar que, assim como ocorre no setor de telecomunicações, também há legislação federal assegurando a ocupação gratuita de faixas de domínio de rodovias, ferrovias e de terrenos de domínio público pelas concessionárias do serviço público, sobretudo naquilo que seja imprescindível para a instalação, operação e manutenção da infraestrutura dedicada à transmissão de energia elétrica pelo território nacional.*

*E não poderia ser diferente, pois eventual reconhecimento de uma competência legislativa plena e irrestrita dos estados e municípios, autorizando a cobrança de preços públicos pela instalação de linhas de transmissão de energia elétrica, fatalmente redundaria em descalabro administrativo, elevando os custos regulatórios e inviabilizando investimentos necessários à expansão e aprimoramento desse relevante setor econômico.*

[...]

*Dessa forma, em decorrência das semelhanças fundamentais constatadas no substrato fático das duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, impõe-se a construção de orientação jurisprudencial uniforme, com prestígio do precedente formado por ocasião do julgamento da ADI 6482. Preserva-se, assim, a coerência das decisões do Tribunal Pleno e a estabilidade da jurisprudência da Corte Constitucional.*

*De fato, a partir do julgamento da ADI 6482, o Tribunal Pleno fixou o entendimento no sentido da constitucionalidade de lei federal que, com o objetivo de agregar racionalidade a setores econômicos essenciais, assegura às empresas concessionárias a ocupação gratuita de bens de domínio público, em tudo aquilo que seja necessário para instalação e operação da infraestrutura dedicada ao fornecimento ininterrupto de serviço público.*

*É inegável que, em homenagem ao princípio da colegialidade, a formação de um precedente específico do Plenário do Supremo Tribunal Federal condiciona e orienta a atuação futura dos integrantes da Corte, estabelecendo relevante critério informativo da atividade jurisdicional. Nesse sentido, previu o legislador no art. 926 do Código de Processo Civil a indeclinável necessidade de os tribunais manterem sua jurisprudência estável, íntegra e coerente,*

*resolvendo as demandas de forma articulada ao conjunto de Direito e em sintonia com os pronunciamentos jurisdicionais anteriores.*

[...]

*E, em se tratando do Supremo Tribunal Federal, esse dever é ainda mais acentuado, sobretudo em decorrência de sua atribuição de guarda da Constituição Federal e de sua singular posição de destaque no organograma do Poder Judiciário. Na condição de instituição encarregada da tutela da integridade e unidade da Constituição da República, incumbe à Corte Constitucional zelar pela estabilidade de sua jurisprudência, especialmente em se tratando de decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade.*

*Assim, firme na conclusão de que as razões de decidir do referido precedente judicial aplicam-se integralmente ao caso ora examinado, conlui pela inconstitucionalidade da legislação do Estado de Santa Catarina que, invadindo a competência da União para legislar sobre energia elétrica, exige de concessionárias de energia elétrica pagamento pela utilização de faixas de domínio público e de áreas adjacentes a rodovias estaduais ou federais delegadas ao Estado-membro.*

*Convém destacar que a inconstitucionalidade da legislação gaúcha é ainda mais flagrante quando se verifica que, ciosa de suas competências constitucionais, a União editou norma de caráter nacional com o propósito específico de evitar a pulverização de leis estaduais ou municipais que, espalhadas pelo território nacional, impactam sistematicamente a organização e o custo do serviço público de energia elétrica. De fato, além de invadir o campo reservado à competência privativa da União, a legislação impugnada desarticula todo o esforço do poder concedente federal para agregar racionalidade ao conjunto de instalações e equipamentos que possibilitam o suprimento de energia elétrica em todas as regiões do país.*

*Assim, a legislação estadual compromete o delicado equilíbrio que deve existir entre os entes federativos, implicando, ainda que involuntariamente: a) prejuízos para a sustentabilidade do sistema de fornecimento de energia elétrica; b) aumento não planejado do custo regulatório, à míngua de qualquer autorização do poder público concedente; c) pulverização desordenada de condicionamentos e restrições jurídicas em setor econômico que ostenta notas de essencialidade e universalidade; e d) criação de custos que fatalmente serão repassados aos usuários do serviço público, em detrimento do princípio da modicidade das tarifas. Por esses motivos e por enxergar a necessidade de garantir uma uniformidade de tratamento da questão relativa à distribuição e ao fornecimento do serviço de energia elétrica em todo o território nacional, entendo ser imperiosa a reafirmação da competência da União para dispor sobre a matéria, prevista nos arts. 21, XII, 'b'; 22, IV; e 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição Federal.*

Por oportuno, ao julgar improcedente a já referenciada **ADI n. 6.482/DF** (Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 21/5/2021), o STF, aplicando a lógica de que *lex specialis derogat legi generali*, asseverou que **o art. 12 da Lei n. 13.116/2015** ("[n]ão será exigida contraprestação em razão do direito de passagem em vias públicas,

*"em faixas de domínio e em outros bens públicos de uso comum do povo, ainda que esses bens ou instalações sejam explorados por meio de concessão ou outra forma de delegação, excetuadas aquelas cujos contratos decorram de licitações anteriores à data de promulgação desta Lei") deve prevalecer, nos contratos de concessão firmados após sua vigência, sobre o art. 11 da Lei n. 8.987/1995 ("[n]o atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei"), ao fundamento de que "o Legislador Federal, para garantir a universalização e a prestação eficiente dos serviços de telecomunicações, poderia - por exceção normativa clara - impedir a cobrança de preço público pelo uso das faixas de domínio de rodovias".*

O acórdão do apontado precedente foi ementado nestes termos:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 12, CAPUT, DA LEI 13.116/2015. INSTALAÇÃO DE INFRAESTRUTURA E DE REDES DE TELECOMUNICAÇÕES. GRATUIDADE DO DIREITO DE PASSAGEM EM VIAS PÚBLICAS, EM FAIXAS DE DOMÍNIO E EM OUTROS BENS PÚBLICOS DE USO COMUM DO POVO, AINDA QUE ESSES BENS OU INSTALAÇÕES SEJAM EXPLORADOS POR MEIO DE CONCESSÃO OU OUTRA FORMA DE DELEGAÇÃO. CONTEXTO REGULATÓRIO SETORIAL DA NORMA IMPUGNADA. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA EFICIÊNCIA, DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. RESTRIÇÃO AO DIREITO DE PROPRIEDADE DOS ESTADOS VOLTADA À GARANTIA DA PRESTAÇÃO E DA UNIVERSALIZAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL. NORMA QUE IMPÔE RESTRIÇÃO ADEQUADA, NECESSÁRIA E PROPORCIONAL EM SENTIDO ESTRITO AO DIREITO DE PROPRIEDADE DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.*

*1. O Setor Brasileiro de Telecomunicações passou por importantes mudanças na década de 1990, com a aprovação da Emenda Constitucional 8/1995 e da Lei 9.472/1997, que promoveram a liberalização do setor e a privatização do sistema Telebras. A expansão do acesso à internet de alta velocidade tem empurrado as políticas de telecomunicações da década de 1990 para um verdadeiro "ponto de inflexão" (inflection point). (COWHEY, Peter F.; ARONSON, Jonathan D. Transforming Global Information and Communication Markets: The Political Economy of Innovation. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2011, p. 8 e 10-11). Ainda que intuitivamente a internet seja considerada um espaço livre e desregulado, a conexão dos usuários à rede*

*depende da prestação de serviços de telecomunicações e da interação entre agentes econômicos que atuam de forma verticalmente integrada entre a camada física composta pela gestão de infraestrutura de telecomunicações, a camada de protocolo e a amada de conteúdos e de aplicações. (BENJAMIN, Staurt Minor et al. *Telecommunications Law and Policy*. 3a. Durham: Carolina Academic Press, 2012, p. 717-721). Daí porque a doutrina assenta que "o fenômeno Over-The-Top (OTT) passa a demandar a remodelagem de políticas de incentivo ao investimento em infraestrutura de redes de alta velocidade, as quais se mostram essenciais não apenas para a viabilidade desses modelos de negócios, mas para a garantia dos incentivos à inovação no âmbito do setor de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC)". (FERNANDES, Victor Oliveira. *Regulação de Serviços de Internet: desafios da regulação de aplicações Over-The-Top (OTT)*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 36).*

2. No caso do setor de telecomunicações, a atribuição da titularidade pela prestação dos serviços públicos à União (art. 21, inciso XI, da CF) tem como contrapartida o reconhecimento de uma federalização ampla das relações jurídicas que permeiam a prestação desses serviços. Do próprio conceito legal, extrai-se que "telecomunicação é a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza" (art. 60, § 1º, da Lei 9.472/1997). A disciplina jurídica de toda e qualquer forma de transmissão de sinais voltada à prestação de um serviço de telecomunicações revolve matéria afeta à competência legislativa da União, tal qual o direito de passagem e uso para a instalação de infraestrutura de rede.

3. O Supremo Tribunal Federal decidiu que a edição da Lei 13.116/2015 se insere no âmbito da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (art. 22, inciso IV, CF/88) e materializa uma decisão de afastar a possibilidade de os Estados e Municípios legislarem sobre a matéria (ADI 3.110, Relator Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 4.5.2020, DJe 10.6.2020; ADPF 731, Relator(a): Cármem Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, DJe 10-02-2021). A disciplina da gratuidade do direito de passagem prevista no art. 12, caput, da Lei 13.166/2015 divisou a necessária uniformização nacional, sobretudo em um setor econômico como o de telecomunicações, em que a interconexão e a interoperabilidade das redes afiguram-se essenciais.

4. A interpretação sistemática da Lei 13.116/2015, sobretudo naquilo que complementada pelo seu regulamento, revela, na realidade, zelo do legislador de, ao mesmo tempo, uniformizar a gratuidade do direito de passagem no âmbito nacional e respeitar o exercício das competências administrativas dos poderes concedentes locais, preservando-se a competência da União de legislar sobre normas gerais em matéria de licitações e contratos administrativos (art. 22, inciso XXVII, da CF).

5. O art. 12, caput, da Lei 13.116/2015 institui verdadeiro ônus real sobre o direito de propriedade dos bens de Estados e Municípios nas vias públicas, faixas de domínio e outros bens públicos de uso comum do povo. Dado que o direito de propriedade não se revela de caráter absoluto, essa restrição "pode ser

admitida constitucionalmente quando decorrer da necessidade de prestação de serviço público no interesse da coletividade. Este privilégio ainda se reveste da maior importância quando se trata de ocupação de bens públicos de qualquer natureza quando esta ocupação for indispensável à própria exploração do serviço". (CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo*, vol. IV. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1943, p. 404-405).

6. A natureza constitucional dos serviços públicos de telecomunicações (art. 21, inciso XI, da CF/88) não foi desconstituída pela simples previsão legal de que tais serviços podem ser prestados no regime privado por meio de autorização (art. 62 da Lei 9.472/1997). A forma de delegação do serviço não é o fator unicamente determinante à definição de sua natureza econômica, já que "não é pelo fato de a lei ou o regulamento se referir nominalmente a 'autorização' que, como em um passe de mágica, a atividade deixa de ser serviço público (ou monopólio público), para ser uma atividade privada". ARAGÃO, Alexandre dos Santos. *O Direito dos Serviços Públicos*. 3ª Ed. Editora Forense: Rio de Janeiro, 2013, p. 695). O fato de o Poder Constituinte de Reforma ter mantido sob a responsabilidade da União a titularidade da prestação dos serviços de telecomunicações (art. 21, inciso XI, da CF/88) torna incontroverso que esses serviços apresentam natureza de serviço público.

7. A restrição ao direito real de propriedade imposta pelo art. 12, caput, da Lei 13.116/2015 afigura-se adequada, necessária e proporcional em sentido estrito. Sob o ponto de vista da adequação, as dificuldades históricas de harmonização da disciplina normativa sobre a implantação da infraestrutura de telecomunicações, aliada à extensão da competência privativa da União para legislar sobre a matéria, convergem para o juízo de que a edição de uma lei federal sobre o tema é a medida mais adequada para a finalidade da norma. Sob o ponto de vista da necessidade, não haveria meio menos gravoso para assegurar a finalidade da norma, uma vez que, mesmo que se cogitasse de deixar ao poder dos Estados e dos Municípios a fixação de um valor pelo uso da faixa de domínio, essa opção poderia gerar distorções na política regulatória nacional dos serviços de telecomunicações. Por fim, sob o ponto de vista da proporcionalidade em sentido estrito, verifica-se que tanto a lei federal quanto o seu regulamento previram salvaguardas de modo a evitar o total aniquilamento do direito real em jogo, tais como a ressalva de que a gratuidade não afeta obrigações indenizatórias decorrentes de eventual dano efetivo ou de restrição de uso significativa e a previsão de que a gratuidade será autorizada pelos órgãos reguladores sob cuja competência estiver a área a ser ocupada ou atravessada.

8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

## – DA REFORMA PELO STF DO PRECEDENTE QUE AMPARA A JURISPRUDÊNCIA DO STJ

O arresto proferido pela Primeira Seção do STJ, no âmbito do julgamento dos EREsp n. 985.695/RJ (Relator Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, julgado

em 26/11/2014, DJe de 12/12/2014), foi objeto do **RE n. 889.095/DF**, cujo provimento foi negado monocraticamente pela Ministra Rosa Weber (DJe de 27/5/2015) e o consequente agravo regimental improvido pela Primeira Turma do Excelso Pretório (**RE n. 889.095 AgR**, Relator(a): Rosa Weber, Primeira Turma, 23/11/2020, DJe-287, divulg 4/12/2020, public 7/12/2020). Opostos embargos de declaração contra o citado *decisum*, foram rejeitados, por maioria (**RE n. 889.095 AgR-ED**, Relator(a): Rosa Weber, Primeira Turma, julgado em 30/5/2022, DJe-115, divulg 13/6/2022, public 14/6/2022).

Ao julgar os embargos de divergência opostos no **RE n. 889.095/DF**, por último indigitado, o Plenário do STF deu provimento ao recurso, em acórdão que ficou assim ementado:

*EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONTROVÉRSIA COM ESTATURA CONSTITUCIONAL. COBRANÇA PELO USO DAS FAIXAS DE DOMÍNIO DE RODOVIAS IMPOSTA A CONCESSIONÁRIAS DE ENERGIA ELÉTRICA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E MATERIAL DA UNIÃO SOBRE SERVIÇOS DE ENERGIA (ART. 21, INC. XII, AL. “B”, E ART. 22, INC. XII, DA CRFB). NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA À REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS PREVISTA NA CRFB. PRINCÍPIO FEDERATIVO. UNIFORMIZAÇÃO DO SISTEMA REGULATÓRIO DOS SERVIÇOS DE ENERGIA. ART. 151 DO CÓDIGO DE ÁGUAS (DECRETO Nº 24.643, DE 1934) E DECRETO Nº 84.398, DE 1980: JUÍZO DE RECEPÇÃO CONSTITUCIONAL POSITIVO. COTEJO ENTRE O ART. 11 DA LEI Nº 8.987, DE 1995, E O DECRETO Nº 84.398, DE 1980. INOPONIBILIDADE NA EXECUÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. INVÍAVEL PERCEPÇÃO DE RECEITA ADICIONAL EM FAVOR DE UMA CONCESSIONÁRIA EM DETRIMENTO DA ATIVIDADE PRINCIPAL DE OUTRA. NATUREZA DO BEM PÚBLICO COMPARTILHADO. BEM PÚBLICO DE USO COMUM DO POVO. COMPARTILHAMENTO NÃO ONEROSENDO, NO CASO DAS FAIXAS DE DOMÍNIO RODOVIÁRIAS, PARA SERVIÇOS PÚBLICOS PRESTADOS PELAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO. HARMONIA REGULATÓRIA E FEDERATIVA. EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STF. PARADIGMAS: RE Nº 581.947-RG/RO (TEMA RG Nº 261), ADI Nº 3.763/RS E ADI Nº 6.482/DF.*

- 1. O tema da cobrança de tarifa pelo uso das faixas de domínio em face de empresas concessionárias de energia elétrica atinge estatura constitucional, referindo-se à questão atinente à repartição constitucional de competências (arts. 21, inc. XII, al. “b”, e 22, inc. XII).*
- 2. Patente a competência da União para legislar privativamente sobre energia, além da administração dos serviços de energia elétrica, conforme os arts. 21, inc. XII, al. “b”, e 22, inc. XII, da Constituição da República.*
- 3. Competência material exercida por agências reguladoras, cujo poder normativo não deve extravasar os lindes estabelecidos na CRFB e na legislação federal. Observância ao princípio federativo.*

4. O Decreto nº 84.398, de 1980, que regulamenta o art. 151 do Código de Águas, foi recepcionado pela Constituição da República, porquanto não extravasa os limites do poder regulamentar pela previsão de não onerosidade na ocupação de faixas marginais por empresa prestadora de serviço público.

5. Questão de mérito relativa à necessidade de harmonização e uniformidade do sistema regulatório atinente aos serviços públicos que, no caso da ocupação de equipamentos necessários à prestação do serviço de energia elétrica, não deve onerar as empresas (públicas ou concessionárias) prestadoras.

6. Impossibilidade de aplicação, na hipótese, do art. 11 da Lei de Concessões para auferimento de receitas adicionais a contrato administrativo de uma concessionária em detrimento da oneração imprevista de atividade principal atinente a contrato administrativo de outra prestadora de serviço público. Subsídio cruzado que alveja o interesse público primário e viabiliza, caso admitido, potencial resarcimento em face do Poder Público concedente.

7. As faixas de domínio são consideradas bem público de uso comum do povo. Importância da noção do bem utilizado no aporte de linhas de transmissão de energia elétrica. Embora haja previsão pela oneração na utilização de infraestrutura noutros serviços públicos, a implantação das faixas de domínio não implica altos custos, não havendo razão para cobrança em face da prestação de serviços que beneficiam toda a coletividade.

8. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evoluiu para não permitir a cobrança pelo uso das faixas marginais de rodovias em virtude da alocação de equipamentos necessários à prestação do serviço público de interesse coletivo: ratio decidendi dos paradigmas, RE nº 581.947-RG/RO (Tema de RG nº 261) e ADIs nº 3.763/RS e nº 6.482/DF.

9. Conclusão pela impossibilidade da cobrança de tarifa pelo uso das faixas de domínio por concessionárias de rodovia em face das concessionárias prestadoras do serviço de energia elétrica.

10. Embargos de divergência providos, conferindo-se provimento, também, ao agravo regimental e ao recurso extraordinário.

(RE 889.095 AgR-ED-EDv, relator(a): André Mendonça, Tribunal Pleno, julgado em 24/2/2025, processo eletrônico DJe-s/n divulg 21/3/2025 public 24/3/2025.)

Destarte, o precedente que sustentava a jurisprudência deste STJ (EREsp n. 985.695/RJ), em favor da possibilidade da cobrança, por concessionária de rodovia, pelo uso de faixa de domínio, não mais subsiste desde 24/3/2025.

## – DA POSIÇÃO DO STF PERANTE A JURISDIÇÃO DO STJ NA MATÉRIA

Diante desse panorama, depreende-se que o Supremo Tribunal Federal, a partir do julgamento do RE n. 581.947/RO (Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, DJe de 27/8/2010 – Tema n. 261/STF), sob o rito da repercussão geral, da ADI n. 3.763/RS (Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármem Lúcia, DJe de 14/5/2021), da ADI n. 6.482/DF (Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 21/5/2021) e do RE n. 889.095 AgR-

**ED-EDv** (Tribunal Pleno, Rel. Min. André Mendonça, DJe de 21/3/2025), passou a construir jurisprudência no sentido de que o bem público de uso comum do povo, **ainda que concedido à exploração pela iniciativa privada, permanece afetado à destinação pública**, sendo ilegítima a exigência de retribuição pecuniária pela utilização da faixa de domínio de rodovia estadual concedida, em detrimento de empresa prestadora de diverso serviço público, sabidamente **caracterizado por sua essencialidade**.

Prova disso é que, antes mesmo do julgamento do **RE n. 889.095 AgR-ED-EDv** (Tribunal Pleno, Rel. Min. André Mendonça, DJe de 21/3/2025), arrestos proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça, que estão amparados no precedente firmado pela Primeira Seção, no julgamento dos **EREsp n. 985.695/RJ** (Relator Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, julgado em 26/11/2014, DJe de 12/12/2014), têm sido reformados, em sede recursal extraordinária, por **decisões monocráticas** dos Ministros do STF. Para ilustrar: **RE n. 1.397.173/SP**, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 5/9/2022; **RE n. 1.181.353/SP**, Relatora Ministra Cármem Lúcia, DJe de 3/4/2019.

Em outros casos, o Pretório Excelso tem devolvido os feitos para que o STJ efetue o juízo de adequação, nos termos do art. 1.036 do CPC, como no **RE n. 1.138.534 /SP** (Relator Ministro Edson Fachin, DJe de 3/9/2018).

Nessas hipóteses, este Superior Tribunal vem decidindo que "[o] entendimento do Supremo Tribunal Federal segundo o qual os entes da federação não podem cobrar retribuição pecuniária pela utilização de vias públicas, inclusive solo, subsolo e espaço aéreo para a instalação de equipamentos destinados à prestação de serviço público, não impede que as concessionárias de rodovias realizem a cobrança pela utilização das faixas de domínio, nos termos do art. 11 da Lei 8.987/95, desde que tal exação seja autorizada pelo poder concedente e esteja expressamente prevista no contrato de concessão, porquanto não houve discussão sobre esta hipótese no RE 581.497" (**REsp n. 1.677.414/SP**, Relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 14/12/2021, DJe de 1/2/2022). Nesse mesmo rumo: **AREsp n. 1.251.496/SP**, Relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 19/4/2022, DJe de 22/4/2022.

Todavia, no **RE n. 1.242.513/SP** (DJe de 10/5/2022), o Ministro Gilmar Mendes, monocraticamente, reformou acórdão proferido por esta Primeira Turma, no julgamento do **REsp n. 1.296.954/SP**, mesmo concordando com o juízo negativo de retratação formulado neste Sodalício de que não havia similitude fática na cobrança de preço público pelo uso de faixa de domínio de rodovia concedida à pessoa de direito privado com o Tema n. 261/STF, porque o caso concreto se amoldou perfeitamente à tese da "impossibilidade de cobrança de remuneração das concessionárias de energia elétrica pelo uso das faixas de domínio, nos termos da ADI 3.763, Rel. Min. Cármem Lúcia, DJe 14.05.2021".

Lado outro, o STF não tem limitado às concessionárias de energia elétrica e às de telefonia a aplicação da *ratio decidendi* de que não é permitida a cobrança pelo uso

das faixas de domínios das rodovias concedidas para a instalação de equipamentos necessários à prestação do serviço público de interesse coletivo, conforme a seguinte ementa:

*AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS. GASODUTO DE DISTRIBUIÇÃO DE GÁS CANALIZADO. COBRANÇA DE PREÇO PELA UTILIZAÇÃO DE BEM PÚBLICO NECESSÁRIO À PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. USO DA FAIXA DE DOMÍNIO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. O acórdão recorrido não divergiu da orientação firmada pelo Plenário desta Corte no julgamento da ADI 3763, no sentido de não ser possível a cobrança de preço pela utilização de bem público necessário à prestação de serviço público. 2. Agravo regimental ao qual dou provimento para prover o recurso extraordinário com agravo e, desde logo, o recurso extraordinário para assentar a impossibilidade de cobrança de remuneração das concessionárias de gás pelo uso das faixas de domínio, nos termos da ADI 3.763, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJe 14.05.2021. (ARE 1.249. 024 AgR, Relator(a): Edson Fachin, Segunda Turma, julgado em 16/9/2024, processo eletrônico DJe-s/n divulg 10/10/2024 public 11/10/2024.)*

Nessa mesma linha, no **RE n. 1.476.413/SP**, o Ministro Cristiano Zanin, de forma monocrática (DJe de 7/6/2024), também reformou arresto da Primeira Seção do STJ (**AgInt no REsp n. 975.097/SP**, Relator Ministro Francisco Falcão, Primeira Seção, julgado em 11/10/2023, DJe de 16/10/2023), fazendo-o nos seguintes termos:

*A pretensão recursal merece acolhida.*

*Isso porque o acórdão recorrido está em dissonância com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no sentido da impossibilidade de cobrança por concessionárias de rodovia e ferrovia pelo uso das faixas de domínio a concessionárias prestadoras do serviço de energia elétrica. Ainda que a situação dos autos refira-se a concessionária de serviço de saneamento básico, aplica-se o mesmo entendimento.*

## **– CONCLUSÃO**

Diante da contemporânea jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, do princípio da razoável duração do processo e da arquitetura hierárquica jurisdicional desenhada na Constituição Federal, revela-se imperiosa a aplicação da mencionada orientação também nos domínios deste Tribunal Superior.

Conclui-se, nesse norte, ser ilegítima a exigência contratual de retribuição pecuniária pela utilização da faixa de domínio de rodovia concedida, em detrimento de empresa prestadora de serviço público de água e esgoto, sabidamente caracterizado por sua essencialidade.

**ANTE O EXPOSTO**, conheço e desprovejo o recurso especial.

É como voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2023/0370698-1

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.137.101 / PR

Número Origem: 50067633120204047000

PAUTA: 07/08/2025

JULGADO: 07/08/2025

**Relator**Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS

Secretaria

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE	:	AUTOPISTA PLANALTO SUL S.A.
ADVOGADOS	:	CANDIDO DA SILVA DINAMARCO - SP102090 MAURÍCIO GIANNICO - SP172514
ADVOGADOS	:	STEFANIA LUTTI HUMMEL - SP330355 MARCELO GROBA VIEIRA - SP350992
ADVOGADA	:	GIULIA PAVARINA DUTRA - SP494773
RECORRIDO	:	COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANA SANEPAR
ADVOGADO	:	JOSE CARLOS PEREIRA MARCONI DA SILVA - PR021384
INTERES.	:	AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -  
Domínio Público - Bens Públicos - Utilização de bens públicos**SUSTENTAÇÃO ORAL**

Dr. MAURÍCIO GIANNICO, pela parte RECORRENTE: AUTOPISTA PLANALTO SUL S.A.

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Primeira Seção, por unanimidade, conheceu parcialmente do recurso especial da concessionária de rodovia e, nessa extensão, negou-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

C50240402@ 2023/0370698-1 - REsp 2137101