

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO

**A COBRANÇA PELA UTILIZAÇÃO ESPECIAL DAS FAIXAS DE DOMÍNIO DE
RODOVIAS FEDERAIS EXPLORADAS SOB O REGIME DE CONCESSÃO:**

uma análise sobre o regime jurídico, a regulamentação aplicável e a jurisprudência do STJ

BERNARDO DIAS DE ARAUJO

Rio de Janeiro

2022

BERNARDO DIAS DE ARAUJO

**A COBRANÇA PELA UTILIZAÇÃO ESPECIAL DAS FAIXAS DE DOMÍNIO DE
RODOVIAS FEDERAIS EXPLORADAS SOB O REGIME DE CONCESSÃO**

Uma análise sobre o regime jurídico, a regulamentação aplicável e a jurisprudência do STJ

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (Direito), pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, sob orientação da Professora Dra. Larissa Pinha de Oliveira.

Rio de Janeiro

2022

FICHA CATALOGRÁFICA

CIP - Catalogação na Publicação

A663c Araujo, Bernardo Dias de
A cobrança pela utilização especial das faixas de domínio de rodovias federais exploradas sob o regime de concessão: uma análise sobre o regime jurídico, a regulamentação aplicável e a jurisprudência do STJ. / Bernardo Dias de Araujo. -- Rio de Janeiro, 2022. 55 f.

Orientadora: Larissa Pinha de Oliveira.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2022.

1. Cobrança pelo uso. 2. Faixas de domínio. 3. Rodovias federais. 4. Concessão. 5. Modicidade tarifária. I. Oliveira, Larissa Pinha de, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

BERNARDO DIAS DE ARAUJO

**A COBRANÇA PELA UTILIZAÇÃO ESPECIAL DAS FAIXAS DE DOMÍNIO DE
RODOVIAS FEDERAIS EXPLORADAS SOB O REGIME DE CONCESSÃO**

Uma análise sobre o regime jurídico, a regulamentação aplicável e a jurisprudência do STJ

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (Direito), pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, sob orientação da Professora Dra. Larissa Pinha de Oliveira.

Data da Aprovação 15/12/2022.

Banca Examinadora:

Professora Dra. Larissa Pinha de Oliveira – Orientadora

Professor Dr. Fábio Corrêa Souza de Oliveira

Professora Dra. Carmen Lucia Macedo

Rio de Janeiro

2022

AGRADECIMENTOS

Por diversas vezes tentei escrever essa parte da monografia sem me emocionar, mas não foi possível. A realidade é que ninguém faz nada sozinho e, sem essas pessoas, eu não teria conseguido escrever metade dessa monografia – que eu tanto me dediquei e tanto me orgulho.

Buscarei ser o mais sucinto possível.

Meu primeiro e principal agradecimento vai para minha mãe, Patricia, que, por pouco, não teve a oportunidade de me ver concluir o curso de graduação. A pessoa que mais acreditava em mim e mais me dava força para seguir nos momentos de adversidade que surgem na vida. Tenho certeza que, de onde você estiver, estará orgulhosa e continuará me agraciando com suas orientações e carinhos. Eu sinto muito sua falta. Isso é por você.

Meu segundo agradecimento vai para o meu pai, Rogerio, por todo o suporte, incentivo e apoio durante meus vinte e três anos de vida. Desconheço, no mundo, uma pessoa com seu carisma, com sua alegria e sua vontade de viver e vencer. Isso é incentivador, irradia a todos que estão a sua volta.

Agradeço aos meus irmãos, Lucas e Giulia, por todo o carinho, amizade e companheirismo. O suporte de vocês é algo ímpar. Apenas uma videochamada e eu já me sinto acolhido, como se estivesse entre vocês. Nossa relação é muito especial.

Agradeço aos meus avós, Pedro e Maria, por terem sido meu alicerce. Nada como ouvir os conselhos da voz da experiência. Nunca deixaram de mover um dedo que fosse para me auxiliar. Talvez vocês não tenham noção neste momento, mas, tudo que eu consegui conquistar até agora, e o que ainda vou conquistar, foi graças a vocês.

Aos meus familiares, tios, primos, avós, quero registrar aqui, também, meu agradecimento. Não o farei nominalmente em razão da extensa quantidade de membros. Mas me sinto honrado de fazer parte de uma família tão acolhedora.

À UFRJ não tenho palavras para agradecer. Não é possível resumir a gratidão por uma formação excepcional de cinco anos em um parágrafo. Aos professores que contribuíram para minha formação, fica aqui registrado meu agradecimento.

Agradeço, ao meu local de formação profissional, Pinheiro Neto Advogados. Foi uma honra ter feito parte desse escritório. Jamais conseguirei retribuir todos os ensinamentos, experiências e vivências que vocês me proporcionaram. Em especial, gostaria de agradecer à Anna, à Camila e ao Caldas por terem sido meus principais orientadores nessa caminhada – a contribuição de vocês no meu desenvolvimento profissional e pessoal é incalculável.

À minha mãe, que levarei comigo sempre.

RESUMO

A presente monografia busca analisar os principais pontos que circundam a discussão sobre a possibilidade de cobrança pelo uso especial das faixas de domínio de rodovias, um tema relevante dentro do Direito Administrativo e, especialmente, nas concessões de serviços públicos, uma vez que envolve uma disputa direta de interesses entre concessionárias. Para tanto, foi feita uma análise do regime jurídico dos bens, das previsões do ordenamento jurídico e das razões que autorizam essa cobrança, da regulamentação aplicável na esfera federal, dos reflexos nos contratos de concessão e da jurisprudência do STJ. Concluiu-se que as concessionárias de rodovias federais, dentro dos parâmetros estabelecidos na legislação e na regulamentação pertinentes, possuem legitimidade para auferir receitas com o uso especial das suas faixas de domínio – receitas essas que serão revertidas em favor da modicidade tarifária e, consequentemente, do interesse público.

Palavras-chave: Concessão. Rodovias Federais. Faixas de Domínio. Bens de uso comum do povo. Uso especial. Cobrança pelo uso. Lei nº 8.987/1995. Modicidade Tarifária.

ABSTRACT

This monograph seeks to analyze the main points that surround the discussion about the possibility of charging for the special use of road margins, a relevant theme in administrative law and, especially, in public service concessions, since it involves a direct dispute of interests between concessionaires. To this end, an analysis was made of the legal regime of the assets, the predictions of the legal system and the reasons that authorize the charging, the applicable regulations at the federal level, the reflexes in the concession contracts and the jurisprudence of STJ. It was concluded that the concessionaires of federal highways, within the parameters established in the relevant legislation and regulations, have the legitimacy to charge for the special use of road margins – and the revenues arising from this charge will be reversed in favor of low tariffs, attending the public interest.

Keywords: Concession. Federal Highways. Road Margins. Goods for common use. Special use. Charge for use. Law n. 8.987/1995. Low Tariffs.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABCR	Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias
AgRg	Agravo Regimental
AgInt	Agravo Interno
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
AREsp	Agravo em Recurso Especial
CC	Código Civil
CF	Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988
CPC	Código de Processo Civil
CRE	Contrato de Receita Extraordinária
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
CTN	Código Tributário Nacional
DER/PR	Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EDcl	Embargos de Declaração
EREsp	Embargos de Divergência em Recurso Especial
FDC	Fundação Dom Cabral
CNT	Confederação Nacional de Transporte
PER	Programa de Exploração da Rodovia
PRF	Polícia Rodoviária Federal
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Estudo FDC sobre acidentes em rodovias federais.....	29
Figura 2 – Pesquisa CNT de Rodovias 2022.....	30
Figura 3 – Trechos do contrato da CCR RioSP sobre bens da concessão.....	32
Figura 4 – Trechos do contrato da CCR ViaSul sobre bens da concessão.....	32
Figura 5 – Imagem faixa de domínio.....	34
Figura 6 - Trecho do edital da CCR RioSP referente às receitas extraordinárias.....	41
Figura 7 – Trechos do contrato da CCR RioSP referente às receitas extraordinárias.....	42
Figura 8 – Trecho do edital da CCR ViaSul referente às receitas extraordinárias.....	42
Figura 9 - Trechos do contrato da CCR RioSP referente às receitas extraordinárias.....	43
Figura 10 – Fórmula da cobrança pelo uso especial das faixas de domínio.....	50
Figura 11 – Receitas extraordinárias auferidas pela ECO050 no ano de 2021.....	59

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. O REGIME DE CONCESSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO NO DIREITO BRASILEIRO E AS CONCESSÕES DE RODOVIAS FEDERAIS	15
1.1. Breve histórico	15
1.2. O regime de concessões no direito brasileiro	19
1.3. As concessões de rodovias federais	26
1.4. Bens da concessão	30
2. AS FAIXAS DE DOMÍNIO DAS RODOVIAS FEDERAIS CONCEDIDAS	33
2.1. Conceito e Características.....	33
2.2. Natureza Jurídica, formas de utilização e cobrança	35
3. POSSIBILIDADE DE COBRANÇA PELO USO ESPECIAL DAS FAIXAS DE DOMÍNIO DE RODOVIAS FEDERAIS CONCEDIDAS	40
3.1. Requisitos essenciais para efetuar a cobrança	40
3.2. Natureza da contraprestação pelo uso especial das faixas de domínio	46
3.3. Regulamentação da cobrança pelo uso especial das faixas de domínio	49
3.4. Razões para a cobrança pelo uso especial das faixas de domínio	51
3.5. Impactos no regime de concessão	56
4. ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ	59
CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	68

INTRODUÇÃO

O regime de concessões de serviços públicos no Brasil, previsto na Constituição Federal e regulado pela Lei nº 8.987/1995, tem como pilares fundamentais a) o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, que tem por objetivo manter a relação de igualdade estabelecida entre as partes no momento de seu ajuste, especialmente considerando os grandes custos envolvidos, a longa duração do vínculo e o interesse público; e b) o princípio da modicidade tarifária, cujo objetivo precípuo é garantir que todos os usuários possam acessar aquele serviço por meio de uma tarifa adequada e justa.

Com o objetivo de tornar as tarifas dos serviços públicos concedidos – no caso das rodovias, a tarifa de pedágio – mais módicas, o legislador estabeleceu, no art. 11 da Lei nº 8.987/1995¹, a possibilidade de o Poder Concedente prever, no edital de licitação, outras fontes de receitas alternativas, complementares e/ou acessórias em favor das concessionárias. Essas fontes, também conforme expresso na legislação, deverão ser levadas em consideração como forma de aferição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

No caso das rodovias exploradas sob o regime de concessão, uma das principais modalidades de receitas alternativas é a cobrança pela utilização especial das faixas de domínio.

Ocorre que muitas entidades privadas que se utilizam da faixa de domínio, especialmente outras concessionárias de serviços públicos (como de transmissão e distribuição de energia elétrica, de distribuição de gás e de telecomunicações), se recusam a efetivar esse pagamento (sob diversos fundamentos, que serão analisados neste estudo), submetendo a questão ao crivo do Poder judiciário. A matéria não é simples², especialmente por envolver o interesse de duas concessionárias e, conseqüentemente, a prestação de dois serviços públicos concedidos.

¹ “Art. 11. No 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.” (BRASIL. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Regula o regime de concessões e permissões de serviços públicos. Brasília: Diário Oficial da União, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987compilada.htm. Acesso em: 10 ago. 2022).

² Tanto é verdade que a temática é trazida pela professora Maria Sylvania Zanella Di Pietro em seu livro **Temas polêmicos sobre licitações e contratos** (DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Temas polêmicos sobre licitações e contratos**. São Paulo: Malheiros, 2006).

Para além do aspecto jurídico, é importante destacar a relevância econômica dessa discussão. Considerando o longo trâmite das demandas sobre o tema perante o Poder Judiciário, os valores envolvidos na cobrança pelo uso especial das faixas de domínio de rodovias concedidas, atualmente, já atingem patamares milionários³.

Pretende-se, portanto, com este trabalho, contribuir para este debate relevante, de extrema importância no Direito Administrativo e, especialmente, na concessão de serviços públicos. Para tanto, será feita uma análise da cobrança pela utilização especial das faixas de domínio de rodovias federais exploradas pelo regime de concessão, a regulamentação aplicável em nível federal e o posicionamento do STJ sobre a legalidade e validade dessa cobrança.

Inicialmente, será feito um recorte sobre o regime de concessões de serviço público no direito brasileiro e as concessões de rodovias federais, trazendo uma breve histórico sobre o tema, uma análise dos institutos e, também, um exame acerca dos bens que compõem o regime jurídico das concessões rodoviárias em âmbito federal. Posteriormente, o foco da análise serão as faixas de domínio das rodovias federais, oportunidade em que serão conceituadas, analisada sua natureza jurídica e suas modalidades de utilização.

Em seguida, será aprofundada a análise sobre a possibilidade de cobrança de contraprestação pelo uso especial das faixas de domínio das rodovias federais concedidas, sendo examinada a legislação e regulamentação aplicáveis, os requisitos necessários para a realização da cobrança, sua natureza jurídica, as razões que justificam a exigência dessa contraprestação e os seus impactos nos regimes de concessão afetados.

Na sequência, serão estudados precedentes STJ sobre o tema, analisando os fundamentos utilizados pelo Poder Judiciário para conferir chancela a essa cobrança. Por fim, a partir de todas as análises realizadas, o presente estudo será concluído com considerações finais sobre o instituto e sua importância dentro do cenário delineado.

³ A disputa envolvendo a Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S.A. (responsável pela administração de uma das principais rodovias do Rio de Janeiro e de São Paulo) e a Light Serviços de Eletricidade S.A. (uma das principais distribuidoras de energia elétrica do Rio de Janeiro) no âmbito do EREsp nº 985.695/RJ já perdura há mais de dezoito anos. Tomando o Poder Judiciário sua decisão final sobre a controvérsia, serão cobrados todos esses anos de ocupação, o que, por certo, atingirá patamares vultuosos. O valor total final, no entanto, somente poderá ser aferido em sede de liquidação de sentença.

1. O REGIME DE CONCESSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO NO DIREITO BRASILEIRO E AS CONCESSÕES DE RODOVIAS FEDERAIS

A prestação de serviços públicos sempre se mostrou um desafio para o Estado Brasileiro. Ao longo do tempo, este buscou se organizar de diferentes formas, bem como se utilizar de diferentes modelos e ferramentas, para disponibilizar serviços públicos de forma adequada e eficiente, com o objetivo precípua de atender aos anseios e necessidades da população brasileira⁴.

Neste capítulo, será apresentada a evolução histórica da prestação de serviços públicos pelo Estado Brasileiro até a chegada do atual modelo de concessões, com posterior enfoque na concessão de rodovias e nos bens que compõe o regime de concessão rodoviário.

1.1. Breve histórico

O serviço público é indissociável da figura do Estado, que estará sempre a ele relacionado, direta ou indiretamente⁵. E não poderia ser diferente, afinal, esses serviços buscam satisfazer interesses coletivos, sejam eles de natureza essencial ou secundária. No entanto, o regime e as modalidades de prestação desses serviços públicos foram evoluindo e se modificando com o passar do tempo – alterando, inclusive, o próprio conceito do instituto⁶⁷.

Inicialmente, somente se conhecia a prestação dos serviços públicos diretamente pelo Estado, que se valia, para tanto, de seus órgãos, estrutura e corpo administrativo. Essa atribuição

⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 4ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 35-67.

⁵ “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado.” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 ago. 2022).

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 273-286.

⁷ GROTTI, Dinorá Adelaide Mussetti. **A experiência brasileira nas concessões de serviço público**. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 9, n. 42, mar. 2007. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/38544>. Acesso em: 10 ago. 2022.

estava associada ao próprio desígnio estatal de atender aos interesses gerais e coletivos de seus administrados⁸⁹.

Essa forma inicial deu origem às primeiras noções de serviço público, que vão surgir no século XIX, na França, com a chamada Escola de Serviço Público – escola essa capitania por Leon Duguit, Gaston Jèze, Roger Bonnard e Louis Rolland, e que teve por inspiração a jurisprudência do Estado francês à época¹⁰. Essa corrente associa serviço público às atividades desempenhadas pelo Estado, de forma ampla. De acordo com essa escola, três principais pontos circundam o conceito de serviço público: trata-se de atividade ou organização assumida por uma coletividade pública; tem por objetivo precípua atender uma necessidade de interesse geral; e submissão desses serviços públicos a um regime jurídico distinto do direito comum (DI PIETRO, 2019, p. 275/276)¹¹.

Por influência da Escola de Serviço Público, vários doutrinadores administrativistas brasileiros vão estabelecer seus conceitos sobre o instituto de forma similar. Tanto é assim que Mário Masagão define serviço público como “toda atividade que o Estado exerce para cumprir os seus fins” (MASAGÃO, 1968, p. 252)¹².

A partir da primeira metade do século XX, inicia-se um processo de descentralização do Estado Brasileiro. Impulsionadas pela Revolução de 1930, as autarquias ganham força no cenário nacional para o exercício de atividades administrativas relacionadas a serviços públicos. Também nesse período houve uma grande entrada de entidades privadas (nacionais e estrangeiras) na prestação de serviços públicos como forma de promover o desenvolvimento econômico do país (GROTTI, 2007)¹³.

Como se sabe, a descentralização consiste na transferência das atividades administrativas do Estado para uma determinada pessoa jurídica. Essa transferência pode se dar essencialmente de duas formas. A primeira delas seria para a Administração Indireta, que é composta justamente pelas autarquias, empresas públicas, fundações públicas e sociedades de

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Op. cit., p. 273-286.

⁹ GROTTI, Dinorá Adelaide Mussetti. **A experiência brasileira nas concessões de serviço público**. Op. cit.

¹⁰ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. Op. cit., p. 71-87.

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Op. cit., p. 275-276.

¹² MASAGÃO, Mário. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968, p. 252.

¹³ GROTTI, Dinorá Adelaide Mussetti. **A experiência brasileira nas concessões de serviço público**. Op. cit.

economia mista – todas entidades administrativas criadas pelo Poder Público e dotadas de personalidade jurídica própria. A segunda seria a delegação do serviço público a particulares, pessoas jurídicas de direito privado, que, diante de uma série de premissas e regras, estariam autorizadas pelo próprio Poder Público a prestar aquele serviço de relevante interesse social – como é o caso da concessão¹⁴¹⁵.

Com o crescimento e difusão do sistema liberal, do capitalismo de mercado, o setor privado foi ganhando mais força dentro das economias globais e ocupando cada vez mais espaços que antes eram exclusivamente dos Estados. Nesse sentido, os entes privados passam a atuar em colaboração com o Poder Público para a consecução dos seus fins, especialmente na execução de obras públicas e na prestação de serviços públicos¹⁶.

Mas é com a difusão dos ideais do Estado Social, em que o Estado precisar atuar de forma assídua nos campos social e econômico para a promoção do bem-estar coletivo, que a participação dos agentes privados nos serviços públicos se consolida definitivamente.

O atendimento das aspirações coletivas no campo social demandava vultuosos investimentos financeiros, bem como conhecimentos técnicos especializados. Com a participação dos particulares nessas atividades, o Estado conseguia transferir os ônus econômicos e a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos, além de contar com a maior *expertise* e flexibilidade do setor privado para que o serviço pudesse ser prestado com maior eficiência e qualidade¹⁷.

Trata-se, aqui, dos traços iniciais das concessões de serviço público, que, com o passar do tempo, foram se modificando e se aperfeiçoando, até a chegada no modelo atual.

Esse distanciamento inicial do Estado no regime concessões foi sendo paulatinamente substituído por uma participação mais efetiva, o que se deu especialmente com a utilização de cláusulas de garantias de juros e pela aplicação da teoria da imprevisão, levando o Estado a

¹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 647-651.

¹⁵ MEDAUR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 20ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

¹⁶ GROTTI, Dinorá Adelaide Mussetti. **A experiência brasileira nas concessões de serviço público**. Op. cit.

¹⁷ *Ibidem*.

participar de eventuais prejuízos advindos da outorga. Com essa mudança, temos um primeiro período de declínio do regime de concessões no país (PINTO, 1953, p. 3)¹⁸.

Nesse ínterim surgem as empresas públicas e sociedades de economia mista, com o objetivo de inovar dentro da Administração Pública. Por meio dessas novas pessoas jurídicas seria possível que o Estado, ainda que indiretamente, gozasse da flexibilidade e eficácia operacionalizada pelas empresas privadas e, ao mesmo tempo, mantivesse para si todo o poder e controle sobre o serviço público – como a forma de prestação dos serviços, a fixação das tarifas e etc. Voltou o Estado, então, a transferir a prestação dos serviços públicos para a Administração indireta, por meio do processo de descentralização, segundo o modelo clássico¹⁹.

Perdia o Estado, porém, a principal vantagem da concessão aos particulares, que era justamente a possibilidade de prestação dos serviços públicos sem ônus econômicos (DI PIETRO, 2019, p. 295). Afinal, na qualidade de acionista dessas empresas (único, no caso das empresas pública; ou majoritário, no caso das sociedades de economia mista), precisaria despende vultuosos recursos para assegurar a prestação dos serviços públicos²⁰.

Na parte final do século XX, especialmente na década de 90, os Estados se encontram completamente inchados. O Estado produtor, prestador, protecionista e interventor havia tomado proporções expressivas, tornando a máquina pública extremamente cara e de difícil manutenção.

E a resposta encontrada para solucionar esse problema à época foi justamente um projeto de reforma (ou desmonte) do Estado, baseado fundamentalmente em ideais neoliberais²¹. O

¹⁸ PINTO, Bilac. **O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas empresas públicas**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo (n. 32, p. 1-15, abr./jun.), 1953.

¹⁹ GROTTI, Dinorá Adelaide Mussetti. **A experiência brasileira nas concessões de serviço público**. Op. cit.

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Op. cit., p. 295.

²¹ Como um dos principais exemplos da difusão dos ideais neoliberais temos o Consenso de Washington, realizado em 1989 na capital dos Estados Unidos, que foi responsável por estabelecer uma série de recomendações visando o desenvolvimento e ampliação dessas convicções na América Latina. Dentre as principais premissas adotadas, destacam-se: a) a disciplina fiscal, em que o Estado deveria reduzir seus gastos, eliminar ou reduzir suas dívidas e diminuir o número de agentes públicos; b) a reforma fiscal e tributária, que consistia na reformulação do sistema de arrecadação de tributos, com o intuito de reduzi-los, de modo a atrair um maior número de empresas; c) a privatização de empresas estatais, para garantir o predomínio da iniciativa privada em todos os setores; d) a abertura comercial e econômica dos países, diminuindo o protecionismo e proporcionando uma maior abertura para investimentos estrangeiros; e e) desregulamentação progressiva do controle econômico e das leis trabalhistas (BATISTA, Paulo Nogueira. O CONSENSO DE WASHINGTON: a visão neoliberal dos problemas latino-

Estado passou gradualmente a diminuir seu campo de atuação, de modo que a iniciativa privada voltou a ganhar força nesses setores que antes estavam sendo controlados pelo Estado. Destacam-se, nesse momento, os projetos de desregulação, privatização e concessão.

Sobre esse período, Diogo Coutinho ressalta que os processos de desregulação e privatização foram uma resposta às necessidades de ajuste fiscal e financeiro do Estado em caráter conjuntural (COUTINHO, 2002, p. 67-69)²².

Voltou o instituto da concessão a ganhar força dentro do cenário nacional. Porém, sob uma nova roupagem, afinal, precisava se adequar as novas concepções e ideologias sociais, econômicas, políticas e jurídicas vigentes.

Talvez a principal mudança tenha se dado na forma de participação dos particulares. A ideia de exclusividade, de prestação do serviço em uma espécie de regime de monopólio, de modo a assegurar o retorno do capital investido ao particular, foi substituída pela concepção concorrencial, em que se pretendia obter maior qualidade e eficiência nos mencionados serviços, além de proporcionar tarifas com preços mais justos aos usuários²³.

Com essas atualizações no instituto da concessão no Brasil, que acompanhavam o cenário internacional sobre a matéria, chegamos ao seu marco legal, a Lei nº 8.987/1995, responsável por consolidar e cristalizar seu regime jurídico em território nacional.

1.2. O regime de concessões no direito brasileiro

O artigo 175 da CF estabelece que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação dos serviços públicos. O parágrafo único do mencionado dispositivo estabelece diretrizes a serem definidas pela lei responsável por tratar da matéria, a saber: o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos; o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão

americanos. In: BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. **Paulo Nogueira Batista: pensando o Brasil: ensaios e palestras**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 115-162).

²² COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Privatização, regulação e o desafio da universalização do serviço público no Brasil**. In: FARIA, José Eduardo (org). *Regulação, direito e democracia*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002, p. 67-69.

²³ GROTTI, Dinorá Adelaide Mussetti. **A experiência brasileira nas concessões de serviço público**. Op. cit.

da concessão ou permissão; os direitos dos usuários; a política tarifária; e a obrigação de manter o serviço adequado (BRASIL, 1988)²⁴.

Atualmente, o instituto da concessão de serviço público, no seu modelo tradicional, objeto do presente estudo, tem como marco legal a Lei nº 8.987/1995 na esfera federal. Isso porque existem outras modalidades de concessão, reguladas por outras normas, como as concessões administrativa e patrocinada²⁵, tratadas pela Lei nº 11.079/2004.

Em observância ao pacto federativo, no âmbito estadual e municipal, os Estados e Municípios possuem (ou, pelo menos, podem editar) leis próprias para disciplinar o instituto da concessão dentro de sua esfera de competência, porém, sempre em observância e harmonia com o modelo federal.

A Lei nº 8.987/1995, ao regulamentar o tema das concessões de serviço público, o fez da seguinte forma: em seu primeiro capítulo, tratou de questões preliminares, indicando seu âmbito de aplicação e efeitos, definindo termos relevantes e estabelecendo premissas fundamentais – como a fiscalização do poder concedente, a formalização da concessão mediante contrato e a necessidade de prévia licitação²⁶.

No capítulo seguinte, a lei tratou do objetivo precípuo da concessão, que é a prestação do serviço adequado, estabelecendo parâmetros a serem observados pela concessionária. Já no capítulo terceiro estabeleceu os direitos e obrigações dos usuários, afinal, são destinatários do serviço público a ser prestado e, portanto, possuem determinadas prerrogativas e encargos²⁷.

²⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

²⁵ As concessões especiais, reguladas pela Lei nº 11.079/2004, também tratam de delegação de serviços e obras públicas, mas se sujeitam a um regime jurídico específico, denominado parcerias público-privadas. Diferentemente do modelo tradicional das concessões, nas concessões especiais a concessionária recebe contrapartida pecuniária por parte do Poder Concedente. Subdividem-se em duas categorias: as concessões patrocinadas, em que a contraprestação pecuniária do Poder Concedente representa um adicional à tarifa cobrada dos usuários; e as concessões administrativas, em que a Administração Pública é a usuária direta ou indireta da prestação do serviço da obra ou do fornecimento (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Op. cit., p. 382).

²⁶ BRASIL. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Regula o regime de concessões e permissões de serviços públicos. Brasília: Diário Oficial da União, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987compilada.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

²⁷ Ibidem.

O capítulo quarto foi responsável por estabelecer a política tarifária das concessões, principal fonte de receita das concessionárias, e que tem como princípios norteadores a modicidade tarifária e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. No capítulo seguinte foram tratadas as questões pertinentes à licitação, que deve preceder a formalização do contrato entre o poder concedente e a concessionária. O capítulo seis, por seu turno, tratou do contrato de concessão e todas as suas particularidades, estabelecendo as cláusulas essenciais que devem conter no instrumento, as responsabilidades dos contratantes, dentre outras questões relevantes²⁸.

Nos capítulos sétimo e oitavo da lei são definidos, respectivamente, os encargos do poder concedente e da concessionária. Já o capítulo seguinte foi responsável por disciplinar a questão da intervenção do poder concedente na concessão, que se dá para assegurar a adequada prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais. O capítulo dez, por seu turno, tratou das formas de extinção do contrato de concessão (advento do termo contratual, encampação, caducidade, rescisão, anulação, falência ou extinção da concessionária) e seus efeitos. Por fim, os dois últimos capítulos tratam, respectivamente, das permissões e das disposições finais e transitórias relacionadas à aplicação da lei²⁹.

Com base nos parâmetros legais supramencionados, bem como na experiência das concessões no Brasil, a doutrina pátria estabeleceu o conceito do instituto. Para José dos Santos Carvalho Filho, a concessão de serviço público pode ser definida como o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública transfere à pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de certa atividade de interesse coletivo, remunerada através do sistema de tarifas pagas pelo usuário (CARVALHO FILHO, 2016, p. 394)³⁰.

De maneira semelhante Maria Sylvia Zanella Di Pietro conceitua a concessão de serviços públicos como o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, assegurando-lhe a remuneração mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço (DI PIETRO, 2016, p. 340)³¹.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

³⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Op. cit., p. 394.

³¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 340.

Quanto à natureza jurídica da concessão, identifica-se a existência de vasta divergência doutrinária. De acordo com a sistematização feita pelo saudoso professor José Cretella Júnior, temos três correntes teóricas que se propõe a analisar a questão: as teorias unilaterais, as teorias bilaterais e a teoria mista (CRETELLA JÚNIOR, 1986, p. 403/406)³².

Dentro das teorias unilaterais temos dois grupos. O primeiro defende que na concessão existe um ato unilateral do Poder Público, pois as cláusulas são estabelecidas unilateralmente por ele, achando-se as partes em posição de desigualdade. O segundo entende que haveria dois atos unilaterais, um da Administração, que seria um ato de império, e um do particular, regido pelo direito privado; o primeiro fixa as condições que, posteriormente, provocam a declaração de vontade do particular aceitando essas condições (CRETELLA JÚNIOR, 1986, p. 403/406)³³.

Já nas teorias bilaterais, há uma divisão em três subgrupos. O primeiro entende que a concessão seria um contrato de direito privado, regido pelas normas de direito comum. O segundo defende que a concessão seria um contrato de direito público, submetido ao regime publicístico, derogatório e exorbitante do direito comum. O terceiro grupo, por seu turno, compreende a concessão como um contrato de direito misto, uma vez que se sujeita parcialmente tanto ao direito público como ao direito privado (CRETELLA JÚNIOR, 1986, p. 403/406)³⁴.

Por fim, temos a teoria mista, que compreende a concessão como um ato unilateral do Poder Público, estabelecendo as condições da concessão; e um contrato concernente ao equilíbrio econômico-financeiro. O ato unilateral seria um ato administrativo e, portanto, regido pelas regras de direito público. Já o contrato estaria sob a égide do direito privado (CRETELLA JÚNIOR, 1986, p. 403/406)³⁵.

A respeito da natureza jurídica da concessão, explica o professor Celso Antônio Bandeira de Mello que:

³² CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 403-406.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

A concessão é uma relação jurídica complexa, composta de um ato regulamentar do Estado que fixa unilateralmente condições de funcionamento, organização e de modo de prestação do serviço, isto é, as condições em que será oferecido aos usuários; de um ato-condição, por meio do qual o concessionário voluntariamente se insere debaixo da situação jurídica objetiva estabelecida pelo Poder Público, e de contrato, por cuja via se garante a equação econômico-financeira, resguardando os legítimos objetivos de lucro do concessionário³⁶

José dos Santos Carvalho Filho, por seu turno, vai se alinhar à corrente que entende a concessão como um ato bilateral, regido pelas regras de direito público, na medida em que se trata de contrato administrativo, cujo característica natural é o ajuste de desigualdade entre as partes, de modo a conferir supremacia ao poder concedente (CARVALHO FILHO, 2016, p. 401)³⁷.

De forma semelhante o faz a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que destaca ser indiscutível a natureza pública do contrato, ato bilateral, em razão do regime jurídico administrativo que o informa, com todas as prerrogativas e sujeições próprias do poder público, relativas à finalidade, forma, procedimento, cláusulas exorbitantes, mutabilidade, dentre outras (DI PIETRO, 2019, p. 617)³⁸.

Conforme destacado, a concessão de serviços públicos, por se tratar de um contrato feito entre a Administração Pública para a satisfação de interesses coletivos, apresenta uma série de características e peculiaridades próprias do instituto, dentre as quais serão destacadas algumas para melhor visualização da temática.

A primeira delas é a obrigatoriedade de prévia licitação, afinal, a Administração Pública deve observância aos princípios basilares do direito administrativo, em especial, a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Além disso, a exigência de licitação encontra-se

³⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2015, p. 735-736.

³⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Op. cit., p. 401.

³⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Op. cit., p. 617.

expressa nos artigos 37, XXI³⁹, e 175⁴⁰ da CF e, também, foi inserida no artigo 14 da Lei nº 8.987/1995:

Art. 14. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório⁴¹.

E não poderia ser diferente, afinal a exigência de prévia licitação busca assegurar que a Administração obtenha a proposta que melhor lhe satisfaça com o menor custo possível, dentro dos parâmetros da regulamentação – observando o princípio da eficiência. Sobre essa característica fundamental das concessões, José dos Santos Carvalho Filho destaca que:

Os contratos de concessão não fogem à regra que a Constituição traçou sobre exigibilidade de licitação para as contratações (art. 37, XXI). Ao contrário, no art. 175 deixou assentada, de forma invidiosa, a exigibilidade do procedimento seletivo, e, para tanto, empregou a expressão “sempre através de licitação”. Desse modo, não mais tem o Estado o poder de escolher livremente o concessionário de seus serviços. Deverá este ser o efetivo vencedor em processo de licitação previamente realizado.⁴²

Outra característica relevante é a necessidade de prestação do serviço adequado, assim entendido, nos termos da Lei nº 8.987/1995⁴³, como aquele que satisfaça as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade tarifária.

Uma terceira característica relevante é a supremacia do poder concedente – que se dá em razão da natureza do serviço prestado e, também, do interesse coletivo envolvido. Verifica-

³⁹ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Op. cit.)

⁴⁰ “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Op. cit.)

⁴¹ BRASIL. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Op. cit.

⁴² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Op. cit., p. 403-404.

⁴³ “Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. §1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.” (BRASIL. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Op. cit.).

se que a Administração Pública possui certas prerrogativas e privilégios na relação jurídica formada, como, por exemplo, as possibilidades de alteração unilateral do contrato (assegurado o equilíbrio econômico-financeiro) e de retomada dos serviços por motivo de interesse público (encampação).

Questão relevante também é que o Estado não transfere a titularidade dos serviços públicos à concessionária, mas tão somente a atividade de execução de alguns poderes-deveres. Tanto é assim que possui as prerrogativas de regular e fiscalizar os mencionados serviços, bem como exercer seu poder de polícia, quando necessário.

No que tange à responsabilidade, a concessionária, ao executar o serviço, assume todos os riscos do empreendimento, cabendo-lhe responsabilização civil e administrativa que vier a causar ao poder concedente, aos usuários e a terceiros. Outra característica relevante é o caráter personalíssimo da concessão, sendo certo que a concessionária não pode ceder suas obrigações, e, sobretudo, o serviço delegado, sem prévio consentimento do poder concedente (CARVALHO FILHO, 2016, p. 401 e 417)⁴⁴.

Por fim, uma última característica relevante do instituto da concessão – e fundamental para o presente estudo – diz respeito à política tarifária. Como se sabe, a tarifa é a principal forma de remuneração da concessionária e, conseqüentemente, de retorno dos investimentos realizados. Por se tratar de entes privados, as concessionárias estão, sim, buscando a obtenção de lucro na prestação de serviços, porém, sob o regime da concessão, esse tópico é extremamente regulado e regulamentado para, antes de tudo, assegurar o interesse público.

As tarifas devem obedecer ao princípio basilar da modicidade tarifária, isto é, devem ser fixadas de forma razoável e acessível para todos os usuários, de modo a atender ao interesse coletivo e, conseqüentemente, o interesse público.

Uma das formas encontradas pelo legislador para promover essa modicidade tarifária foi a possibilidade de o poder concedente prever, em favor, em favor da concessionária, fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórios ou de projetos associados. Dispõe o artigo 11 da Lei nº 8.987/1995 que:

⁴⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Op. cit., p. 401 e 417.

Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço, 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 Lei⁴⁵.

Tanto é assim que o artigo 18 da Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre as previsões indispensáveis do edital de licitação, estabeleceu a possibilidades dessas receitas de natureza extraordinária:

Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente: (...)
VI - as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados⁴⁶.

Em outras palavras, a Lei nº 8.987/1995 previu a possibilidade de fontes de renda alternativas para as concessionárias, de modo a reduzir todo o encargo suportado pelos usuários (por meio das tarifas), promovendo, assim, a modicidade tarifária.

Evidente que o instituto das concessões de serviços públicos possui diversas outras características, particularidades e minúcias que não foram abordadas nos parágrafos anteriores. Isso porque o presente estudo não se propõe a esgotar a análise sobre o tema, mas tão somente traçar um panorama geral para melhor compreensão do objeto de pesquisa.

1.3. As concessões de rodovias federais

O Brasil, como um país de dimensões continentais, adotou o modal rodoviário como principal meio de transporte e de interligação entre as suas regiões. O rodoviarismo enquanto política pública nacional surge no governo Washington Luiz, na década de 1920, com a inauguração da Rodovia Rio-Petrópolis (primeira rodovia asfaltada do país) e da Rodovia Rio-São Paulo. Como grande entusiasta do tema, o ex-presidente ainda foi responsável pela criação da PRF e, também, de um fundo para promover o desenvolvimento das rodovias no país. A

⁴⁵ BRASIL. Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Op. cit.

⁴⁶ Ibidem.

ampliação da malha rodoviária de forma mais contundente, no entanto, se deu entre as décadas de 1950-1960, com o ex-presidente Juscelino Kubitschek (SILVA, 2013)⁴⁷.

No ano de 1987, ainda no ímpeto do rodoviarismo, o ex-presidente José Sarney, por meio do Decreto nº 94.002/1987, autorizou o DNER a contratar, mediante concessão, a construção, conservação e exploração de rodovias federais⁴⁸. Em 1983, por meio da Portaria nº 10 do Ministério dos Transportes, foi criado o grupo de trabalho para implementar o programa de concessões de rodovias federais no país⁴⁹.

Em maio de 1994 tem início o primeiro programa de concessão de uma rodovia federal no país, no caso, a Ponte Presidente Costa e Silva, popularmente conhecida como Ponte Rio-Niterói. Realizada a licitação, na modalidade concorrência, nos termos da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 8.987/1995, sagrou-se vencedora a CCR Ponte, que passou a ser responsável pela administração, gestão e exploração da mencionada rodovia.

Em seguida, foram feitos os programas de concessão da BR-040/MG/RJ, com a CONKER; da BR-116/RJ/SP, com a NovaDutra; da BR-116/RJ, com a CRT; da BR-290/RS, com a CONCEPA; e das BR-116/RS e BR-392/RS, com a ECOSUL. Marco relevante para o setor rodoviário à época foi, também, a edição da Lei nº 9.277/1996, que autorizava a União Federal a delegar aos estados, municípios e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais⁵⁰.

Em 1º de agosto de 1996 temos outro símbolo importante para o setor rodoviário no Brasil, que foi o início da cobrança de pedágio nas rodovias federais – mais especificamente na Rodovia Presidente Dutra (BR-116/RJ/SP) e na Ponte Rio-Niterói.

⁴⁷ SILVA, Júlio César Lázaro da. **A estratégia brasileira de privilegias as rodovias em detrimento das ferrovias**. Brasil Escola: 2013. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/por-que-brasil-adotou-utilizacao-das-rodovias-ao-inves-htm>. Acesso em: 09 set. 2022.

⁴⁸ BRASIL. **Decreto Federal nº 94.002, de 4 de fevereiro de 1987**. Dispõe sobre a concessão de obra pública, para construção, conservação e exploração de rodovias e obras rodoviárias federais, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1987. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/114462/decreto-94002-87>. Acesso em: 10 ago. 2022.

⁴⁹ SILVA, Júlio César Lázaro da. **A estratégia brasileira de privilegias as rodovias em detrimento das ferrovias**. Op. cit.

⁵⁰ BRASIL. **Lei Federal nº 9.277, de 10 de maio de 1996**. Autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais. Brasília: Diário Oficial da União, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19277.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

No ano de 2000, o então Conselho Nacional de Desestatização editou a Resolução nº 8/2000 recomendando a revisão do programa de delegação de delegação das rodovias federais tratado na Lei nº 9.277/1996 e autorizou o Ministério dos Transportes a adotar as medidas necessárias à unificação da política de concessões rodoviárias⁵¹.

Em 2001, por meio da Lei nº 10.233/2001, houve a criação da ANTT, autarquia responsável pela regulação das atividades de exploração da infraestrutura rodoviária federal e pela fiscalização da execução dos contratos de concessão das rodovias federais entregues a iniciativa privada⁵². Com a criação da mencionada agência reguladora houve um processo de descentralização, por meio do qual esta ficou responsável pelas rodovias federais concessionadas, enquanto o DNIT (antigo DNER) ficou incumbido de tratar apenas das rodovias federais exploradas diretamente pelo Poder Público.

Em 2007 teve início a segunda etapa do programa de concessões de rodovias federais. Dessa vez, foram concedidas a BR-381/MG/SP à Fernão Dias; a BR-101/RJ à Fluminense; a BR-153/SP à Transbrasiliana; as BR-116/PR, BR-376/PR e a BR-101/SC à Litoral Sul; a BR-116/SP/PR à Régis Bittencourt; a BR-116/PR/SC à Planalto Sul; a BR-393/RJ à Rodovia do Aço; e as BR-116/BA, BR-324/BA, BA-526 e BA-528 à Via Bahia.

No ano de 2013 foi realizada a terceira etapa do programa de concessões de rodovias federais. Nesta nova etapa, novas sete rodovias foram concedidas a iniciativa privada: a BR-101/ES/BA para a ECO101; a BR-050/GO/MG para a ECO050; as BR-060/GO, BR-153/GO/MG e BR-262/MG para a CONCEBRA; as BR-163/MT/MS e MT-407 para a Rota do Oeste; a BR-163/MS para a MSVIA; a BR-040/DF/GO/MG para a Via 040; e as BR-153/GO e TO-070 para a Galvão. Houve, também, novo certame licitatório para a concessão da Ponte Rio-Niterói, uma vez que o contrato anterior foi extinto pelo advento do termo contratual. Nesse certame, sagrou-se vencedora a concessionária EcoPonte.

⁵¹ BRASIL. Conselho Nacional de Desestatização. **Resolução nº 8, de 5 de abril de 2000**. Recomenda a revisão do Programa de Delegação de Rodovias Federais, de que trata a Lei nº 9.277/96, e autoriza o Ministério dos Transportes a adotar medidas necessárias à unificação da política de concessões rodoviárias. Brasília: Diário Oficial da União, 2000. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/Resolucoes-do-Conselho-Nacional-de-Desestatizacao>. Acesso em: 10 ago. 2022.

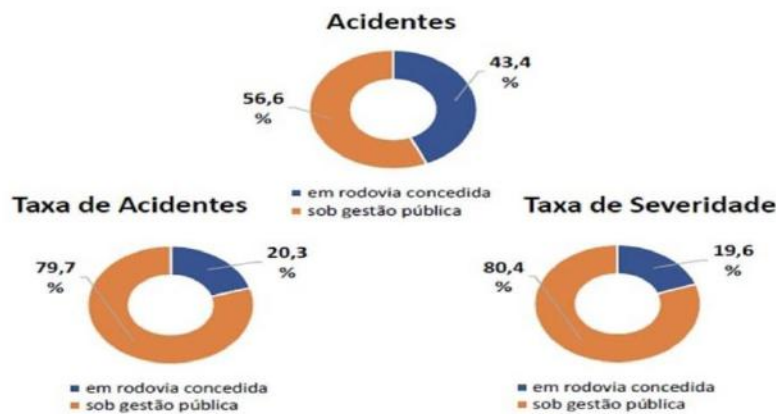
⁵² BRASIL. **Lei Federal nº 10.233 de 5 de junho de 2001**. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110233.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

Por fim, no ano de 2018, teve início a quarta etapa do programa de concessões de rodovias federais. Nela foram concedidas as BR-101/RS, BR-290/RS, BR-448/RS e a BR-386/RS à CCR ViaSul; as BR-364/MG/GO e BR-365/MG/GO à Ecovias do Cerrado; a BR-101/SC à CCR Via Costeira; as BR-153/TO/GO, BR-414/TO/GO e BR-080/TO/GO à Ecovias do Araguaia; e, por fim, mais recentemente, as BR-101/RJ/SP e BR-116/RJ/SP à CCR RioSP.

De acordo com as informações mais atualizadas disponibilizadas pela ANTT, existem atualmente vinte e cinco concessionárias de rodovias federais, responsáveis por administrar mais de 13.000,00 km (treze mil quilômetros) de malha rodoviária de titularidade da União⁵³.

Estudo realizado pela FDC no ano de 2022, analisando registros de acidentes da PRF entre os anos de 2018 e 2021, concluiu que o risco de acidentes em rodovias sob gestão pública é quatro vezes maior do que em rodovias concedidas à iniciativa privada⁵⁴.

Figura 1 – Estudo FDC sobre acidentes em rodovias federais



Fonte: RESENDE; CESAR (2022, p.10)⁵⁵.

Outra pesquisa, realizada em 2022 pela CNT, demonstrou que, considerando todas as rodovias brasileiras, aquelas geridas pela iniciativa privada possuíam desempenho superior às

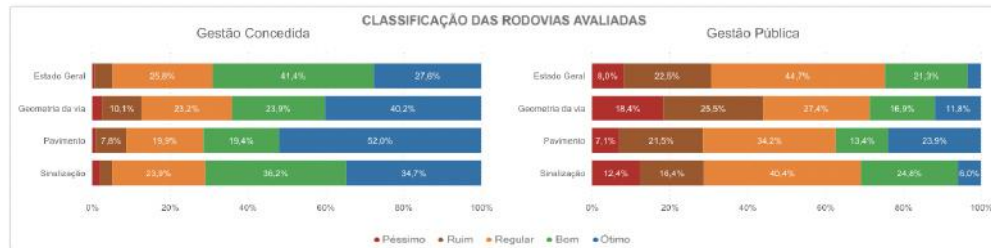
⁵³ Dados disponibilizados pela ANTT em sua plataforma oficial sobre as concessões de rodovias federais – link: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/concessionarias>.

⁵⁴ RESENDE, Paulo; CESAR, Ramon Victor. **Acidentes de trânsito registrados em rodovias federais brasileiras de 2018 a 2021: estudo faz análise quantitativa e espacial, comparando os resultados entre as estradas sob gestão pública e privada**. Minas Gerais: Fundação Dom Cabral, 2022.

⁵⁵ Ibidem.

administradas pelo setor público em todos os quesitos analisados no estudo (estado geral, geometria da via, pavimento e sinalização)⁵⁶.

Figura 2 – Pesquisa CNT de Rodovias 2022



Fonte: CNT, 2022⁵⁷.

Segundo dados da ABCR, as concessões rodoviárias têm trazido grandes melhorias para o setor no Brasil. Em pouco mais de duas décadas, os acidentes reduziram em 53% (cinquenta e três por cento) e as fatalidades 67% (sessenta e sete por cento)⁵⁸.

Todo esse cenário demonstra o sucesso das concessões rodoviárias no país, em especial das rodovias federais. É indubitável que, por meio dessas concessões, a Administração Pública vem conseguindo reduzir suas responsabilidades e gastos e, ao mesmo tempo, está proporcionando melhores resultados nos serviços públicos prestados aos usuários.

1.4. Bens da concessão

Para que a concessionária possa prestar o serviço público que lhe fora concedido, nos termos do contrato de concessão, é imprescindível a transferência de determinados bens públicos, direitos e prerrogativas da Administração Pública. No caso, em se tratando de rodovias federais, não há que se cogitar a prestação dos serviços sem a transferência da malha rodoviária, por exemplo. Em outras palavras, não há como se falar em concessão de serviço público sem a transferência do aparato operacional necessário.

⁵⁶ PESQUISA CNT de rodovias 2022 – Brasília, Confederação Nacional de Transporte (CNT): SEST, SENAT, 2022.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias é agora “Melhores Rodovias do Brasil”. – São Paulo: ABCR, AI, 2022.

Todo esse acervo transferido, no entanto, irá retornar ao patrimônio público com a extinção da concessão – até para que seja possível a continuidade da prestação do serviço público. Fala-se, aqui, do instituto da reversão, previsto nos §§ 1º e 2º do artigo 35 da Lei nº 8.987/1995:

§1º Extinta a concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.

§2º Extinta a concessão, haverá a imediata assunção do serviço pelo poder concedente, procedendo-se aos levantamentos, avaliações e liquidações necessárias⁵⁹.

Sobre o tema, o professor Celso Antônio Bandeira de Mello leciona que:

A reversão é a passagem ao poder concedente dos bens do concessionário aplicados aos serviços, uma vez extinta a concessão (art. 35, §2º). Portanto, através da chamada reversão, os bens do concessionário, necessários ao exercício do serviço público, integram-se no patrimônio do concedente ao se findar a concessão⁶⁰.

Nas concessões rodoviárias federais, diversos são os bens públicos transferidos à concessionária para a prestação do serviço público, dentre eles, as rodovias (propriamente ditas), acessos, alças, edificações e terrenos, pistas centrais, laterais, marginais ou locais ligadas diretamente ou por dispositivos de interconexão com a rodovia, acostamentos, obras de arte especiais, outras instalações operacionais e administrativas relacionadas à concessão e, o objeto do presente estudo, as faixas de domínio. Todos esses bens podem ser nomeados conjuntamente, de forma genérica, como sistema rodoviário.

Nos contratos concessão mais recentes celebrados pela ANTT é possível verificar de forma clara esses bens objeto da concessão:

⁵⁹ BRASIL. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Op. cit.

⁶⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. Op. cit., p. 777.

Figura 3 – Trechos do contrato da CCR RioSP sobre bens da concessão

(xciii) **Sistema Rodoviário:** área da **Concessão** do **Sistema Rodoviário**Rio de Janeiro (RJ) – São Paulo (SP), conforme descrito no **Programa de Exploração da Rodovia (PER)**, bem como o **Trecho Viúva Graça**, cujos termos, prazos e condições específicos de operação e conservação estão previstos no **Anexo 15**, incluindo todos os seus elementos integrantes da faixa de domínio, além de acessos e alças, edificações e terrenos, pistas centrais, laterais, marginais ou locais ligadas diretamente ou por dispositivos de interconexão com a rodovia, acostamentos, e obras de arte especiais, bem como pelas áreas ocupadas com instalações operacionais e administrativas relacionadas à **Concessão**.

4 Bens da Concessão

4.1 Composição

4.1.1 Integram a **Concessão** os **Bens da Concessão** a seguir indicados, cuja posse, guarda, manutenção e vigilância são de responsabilidade da **Concessionária**:

- (i) o **Sistema Rodoviário**, conforme alterado durante o **Prazo da Concessão**, de acordo com os termos do **Contrato**;
- (ii) todos os bens vinculados à operação e manutenção do **Sistema Rodoviário**:
 - (a) transferidos à **Concessionária**, conforme listados no Termo de Arrolamento e Transferência de Bens, incluindo aqueles vinculados ao **Trecho Viúva Graça** que serão transferidos para a nova operadora do referido trecho, nos termos do **Anexo 15** e do **PER**; e
 - (b) adquiridos, arrendados ou locados pela **Concessionária**, ao longo do **Prazo da Concessão**, que sejam utilizados na operação e manutenção do **Sistema Rodoviário**.

Fonte: ANTT, 2022.⁶¹

Figura 4 – Trechos do contrato da CCR ViaSul sobre bens da concessão

(lviii) **Sistema Rodoviário:** área da **Concessão**, composta pelos trechos da BR-101/290/386/448/RS, no trecho da BR-101/RS, entre a divisa SC/RS até o entroncamento com a BR-290 (Osório); BR-290/RS, no entroncamento com a BR-101(A) (Osório) até o km 98,1; BR-386, no entroncamento com a BR-285/377(B) (para Passo Fundo) até o entroncamento com a BR-470/116(A) (Canoas); e BR-448, no entroncamento com a BR-116/RS-118 até o entroncamento com a BR-290/116 (Porto Alegre), conforme descrito no **PER**, incluindo todos os seus elementos integrantes da faixa de domínio, além de acessos e alças, edificações e terrenos, pistas centrais, laterais, marginais ou locais ligadas diretamente ou por dispositivos de interconexão com a rodovia, acostamentos, e obras de arte especiais, bem como pelas áreas ocupadas com instalações operacionais e administrativas relacionadas à **Concessão**.

4 Bens da Concessão

4.1 Composição

4.1.1 Integram a **Concessão** os **Bens da Concessão** a seguir indicados, cuja posse, guarda, manutenção e vigilância são de responsabilidade da **Concessionária**:

- (i) o **Sistema Rodoviário**, conforme alterado durante o **Prazo da Concessão**, de acordo com os termos do **Contrato**;
- (ii) todos os bens vinculados à operação e manutenção do **Sistema Rodoviário**:
 - (a) transferidos à **Concessionária**, conforme listados no Termo de Arrolamento e Transferência de Bens; e
 - (b) adquiridos, arrendados ou locados pela **Concessionária**, ao longo do **Prazo da Concessão**, que sejam utilizados na operação e manutenção do **Sistema Rodoviário**.

Fonte: ANTT, 2022.⁶²

⁶¹ Mais informações sobre o contrato de concessão podem ser encontradas neste link: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/concessionarias/lista-de-concessoes/ccr-rio-sp>

⁶² Mais informações sobre o contrato de concessão podem ser encontradas neste link: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/concessionarias/lista-de-concessoes/viasul>

A transferência dos mencionados bens, por serem integrantes do patrimônio público, vem acompanhada de uma série de prerrogativas e encargos à concessionária – dentre os quais destacam-se os deveres de manutenção, preservação, gestão e administração sobre tal patrimônio. Eventual descumprimento dessas obrigações por parte da concessionária pode ensejar indenização ao poder público, nos termos do contrato de concessão e, também, do artigo 31, VII, da Lei nº 8.987/1995⁶³.

2. AS FAIXAS DE DOMÍNIO DAS RODOVIAS FEDERAIS CONCEDIDAS

2.1. Conceito e Características

Conforme destacado anteriormente, as faixas de domínio das rodovias federais concedidas fazem parte do sistema rodoviário e, portanto, encontram-se sob a gestão, administração e responsabilidade das concessionárias.

Nos termos do Anexo I a que se refere o art. 4º do CTB⁶⁴, temos que as faixas de domínio correspondem à “superfície limdeira às vias rurais, delimitada por lei específica e sob responsabilidade do órgão ou entidade de trânsito competente com circunscrição sobre a via”.

De acordo com o DNIT, define-se como faixa de domínio toda a base física sobre a qual uma rodovia se assenta, sendo constituída por 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 público, ou em projetos de desapropriação⁶⁵.

O DER do Estado do Paraná, por seu turno, conceitua como faixa de domínio o conjunto de áreas declaradas de utilidade pública, destinadas à construção e à operação da rodovia, a dispositivos de acessos, a postos de serviços complementares, a pistas de rolamento, ao

⁶³ “Art. 31. Incumbe à concessionária: (...) VII - zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como segurá-los adequadamente” (BRASIL. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Op. cit.).

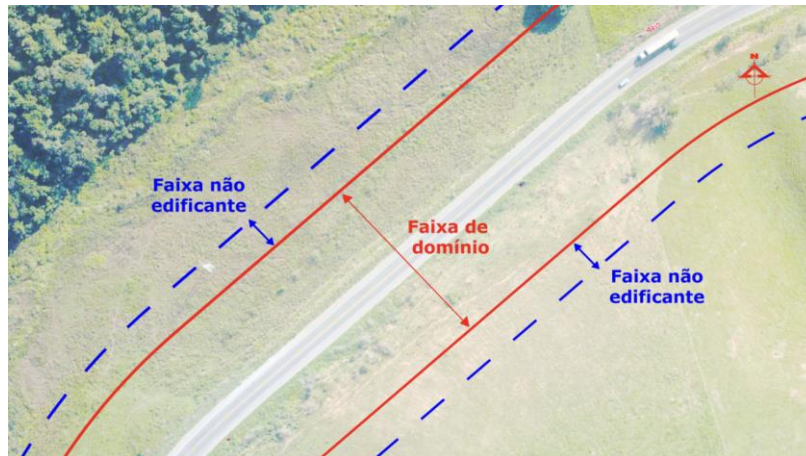
⁶⁴ “Art. 4º Os conceitos e definições estabelecidos para os efeitos deste Código são os constantes do Anexo I.” (BRASIL. **Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília: Diário Oficial da União, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503compilado.htm. Acesso em: 10 ago. 2022).

⁶⁵ BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Diretoria Geral. Diretoria de Planejamento e Pesquisa. Coordenação do Instituto de Pesquisas Rodoviárias. **Glossário de termos técnicos rodoviários**. – 2ª ed. – Rio de Janeiro, 2017.

acostamento, canteiro central e faixa lateral de segurança, à acomodação de taludes de corte, aterro, elementos de drenagem e à área de escape⁶⁶.

Para melhor compreensão, veja-se a imagem a seguir, em que está sendo delimitada, de forma exemplificativa, a área da faixa de domínio de uma rodovia:

Figura 5 – Imagem faixa de domínio



Fonte: ECO101, 2019⁶⁷.

Essas áreas marginais da faixa de domínio são essenciais para garantir a segurança, eficiência, visibilidade e possibilitar a construção de acostamentos, alargamentos, duplicações, contenções, passarela e toda sorte de obras de arte da engenharia do tráfego rodoviário. A largura das faixas de domínio varia conforme o projeto geométrico da rodovia.

A instalação e ampliação dessas áreas marginais, que ocorre geralmente no início da concessão, nos termos estabelecidos no PER, é indispensável a prestação adequada do serviço público. Demanda da concessionária um planejamento minucioso e detalhado, envolvendo a identificação dos proprietários das áreas que seriam ocupadas, demarcações, dezenas de desapropriações, terraplanagem, drenagem, poda e intervenções na vegetação, obras de correção de relevo, dentre outras ações necessárias à regular prestação do serviço.

⁶⁶ **Faixa de domínio – Apresentação.** Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR), [s.d.]. Disponível em: <https://www.der.pr.gov.br/Pagina/Faixa-de-Dominio-Apresentacao>. Acesso em: 09 set. 2022.

⁶⁷ **Você sabe o que é faixa de domínio?** ECO101, 2019. Disponível em: <https://www.eco101.com.br/noticias/releases/voce-sabe-o-que-e-faixa-de-dominio-194843>. Acesso em: 10 out. 2022.

Após a apropriada instalação dessas faixas, ainda caberá à concessionária promover a manutenção, fiscalização e vigilância da área – afinal, precisa assegurar a segurança viária e corrigir eventuais irregularidades que surjam no decorrer da concessão.

Assim sendo, as faixas de domínio não só representam um vultoso investimento inicial das concessionárias de rodovia, mas, também, custos contínuos durante a concessão, de modo a assegurar a adequação do serviço público e o cumprimento das obrigações assumidas junto ao poder público.

Devido às suas características – limpa, acessível, desobstruída e que corre ao longo de toda a pista de rodagem – as faixas de domínio acabam se tornando locais favoráveis à instalação de postes e fios de eletricidade, cabos de telecomunicações e tubulações pelas concessionárias de luz, telefone e gás.

E é neste cenário que se manifesta o objeto do presente estudo. De um lado, temos as concessionárias de rodovias federais, detentoras e administradoras das faixas de domínio, que não se opõem às instalações adicionais, desde que cumpridos determinados requisitos e efetuado o pagamento de contraprestação. De outro, temos as concessionárias de outros serviços públicos (energia elétrica, gás canalizado e telecomunicações) que pretendem explorar a área, em razão de suas facilidades, porém, de forma não onerosa.

2.2. Natureza Jurídica, formas de utilização e cobrança

Nos termos do artigo 99 do CC⁶⁸, os bens públicos são classificados em três diferentes categorias; e essa classificação se dá em razão da destinação dos bens. A primeira delas seria a dos bens de uso comum do povo, que se destinam, por natureza ou por lei, ao uso pela coletividade – como mares, rios, estradas e praças. O segundo grupo seria o dos bens de uso especial, assim entendidos como aqueles utilizados pela Administração Pública para a

⁶⁸ “Art. 99. São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.” (BRASIL. **Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília: Diário Oficial da União, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 10 ago. 2022).

consecução de seus fins – por exemplo, imóveis onde estão instaladas repartições públicas. Por fim, a terceira categoria seria a dos bens dominicais que, apesar de constituírem o patrimônio público, não possuem destinação específica, e, por isso, podem ser utilizados pelo poder público para obtenção de renda; como é o caso dos terrenos de marinha e das terras devolutas⁶⁹⁷⁰.

Evidente que as faixas de domínio, como parte integrante das rodovias, compõem os bens públicos de uso comum, uma vez que tem por objetivo precípuo serem utilizadas por toda a coletividade – até como forma de promoção e garantia do direito fundamental de ir e vir, consagrado no art. 5º, XV, da CF⁷¹.

Acerca da natureza jurídica das faixas de domínio, o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, em parecer elaborado especificamente sobre o tema, destaca que “as faixas de domínio em rodovias integram a categoria dos bens públicos de uso comum e que sua serventia natural é a de área de apoio à faixa de rodagem” (MELLO, 2001, p.4)⁷².

Antônio Carlos Cintra do Amaral também compartilha do mesmo entendimento, asseverando que “as rodovias federais, estaduais e municipais, nelas incluídas as respectivas faixas de domínio, são bens de uso comum do povo” (AMARAL, 2001, p.4)⁷³.

Compreendida as faixas de domínio como bens de uso comum, faz-se necessário diferenciar as duas formas de utilização desses bens – o uso comum, propriamente dito; e o uso especial.

⁶⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Op. cit., p. 1.508.

⁷⁰ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens Públicos. Função Social e Exploração Econômica. O Regime Jurídico. Utilidades Públicas**. 1ª ed. São Paulo: Editora Fórum, 2009.

⁷¹ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Op. cit.).

⁷² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Parecer sobre a possibilidade de cobrança pelo uso especial das faixas de domínio**. São Paulo: 2001. In: Justiça Federal do Estado do Paraná – Processo nº 5008170-21.2015.4.04.7009/PR – Evento nº 106. Paraná: Justiça Federal, 2019. Disponível em: < <https://www.jfpr.jus.br/>>. Acesso: 08 fev. 2022.

⁷³ AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **Parecer sobre a possibilidade de cobrança pelo uso especial das faixas de domínio**. São Paulo: 2001. In: Justiça Federal do Estado do Paraná – Processo nº 5008170-21.2015.4.04.7009/PR – Evento nº 106. Paraná: Justiça Federal, 2019. Disponível em: < <https://www.jfpr.jus.br/>>. Acesso: 08 fev. 2022.

O uso comum seria a utilização do bem público para o fim próprio a que se destina, uma espécie de utilização padrão, que pode ser usufruída por toda a coletividade nas mesmas condições e em harmonia – até por isso, tal utilização prescinde de qualquer autorização prévia, seja do poder público ou do responsável por administrar o bem. São exemplos de uso comum desses bens públicos: banhar-se em praias, trafegar por calçadas e caminhar em parques.

Esse ponto é muito bem elucidado pelo professor Celso Antônio Bandeira de Mello em seu parecer:

Este uso comum é o que se efetua de acordo com a destinação própria do bem e é desfrutável por qualquer sujeito, desde que em concorrência igualitária e harmoniosa com os demais. Transitar a pé nas calçadas, trafegar em rua ou em estrada com veículos automotores, acostá-los, em caso de necessidade, na faixa de domínio das rodovias, sentar-se nos bancos de uma praça, tomar sol na praia, nadar no mar, são *exempli gratia*, hipóteses deste uso comum, ordinário, normal, segundo a destinação do bem. Para dito uso presciden-se de qualquer ato administrativo aquiescente.⁷⁴

No caso das faixas de domínio, o uso comum seria para “assegurar o tráfego em condições adequadas”⁷⁵ e de servir como “área de apoio à faixa de rodagem”⁷⁶. Portanto, estaria se utilizando comumente da faixa de domínio, por exemplo, um cidadão que estivesse com um problema em seu veículo e precisasse recorrer ao acostamento da rodovia para solucionar a questão.

Em contraponto ao uso comum, temos o uso especial, que será justamente a utilização dos bens públicos com finalidade estranha aquela a que comumente se destina. Temos, por exemplo, a instalação de bares em orlas de praia – que, por se tratar de utilização especial, vai depender do atendimento de determinados requisitos e exigências, bem como de posterior autorização do poder público. Não há como se conceber, como se tem no uso comum, que qualquer cidadão poderia instalar livremente bares em praias, sem qualquer tipo de análise, consentimento e fiscalização.

⁷⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Parecer sobre a possibilidade de cobrança pelo uso especial das faixas de domínio**. Op. cit., p. 7.

⁷⁵ AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **Parecer sobre a possibilidade de cobrança pelo uso especial das faixas de domínio**. Op. cit., p. 5.

⁷⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Parecer sobre a possibilidade de cobrança pelo uso especial das faixas de domínio**. Op. cit., p. 4.

Dessa forma, a utilização especial do bem público acaba gerando encargos ao responsável pela sua administração – que precisará analisar o projeto, fiscalizar o cumprimento de eventuais diretrizes, dentre outras ações. Ademais, o beneficiário daquela utilização especial estará, de certa forma, auferindo privilégios frente a coletividade, além de estar restringindo, direta ou indiretamente, o seu direito de uso comum sobre aquele bem.

Sobre a utilização especial dos bens de uso comum, muito bem esclarece o professor Antônio Carlos Cintra do Amaral:

Quem o faz não atua como alguém do povo. A finalidade desse uso não coincide com a destinação do bem público, que é por ele utilizado como meio para atingir uma finalidade especial. Por exemplo: alguém se utiliza da calçada de uma via pública e instala uma barraca de revistas e jornais. Paga, por isso, em regra, uma remuneração.⁷⁷

Entendimento semelhante é o de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Ocorre, todavia, como dissemos em obra teórica precitada (Curso de Direito cit., pág. 764), que, de par com este uso comum dos bens de uso comum, podem, eventualmente, existir usos especiais deles, ou seja, usos que se afastem das características mencionadas. É o que ocorrerá, *exempli gratia*, quando a utilização pretendida for estranha ao uso a que o bem esteja naturalmente preposto ou quando implique sobrecarga dele, impedimento a concorrente e igualitária utilização de terceiro ou demande exclusividade quanto ao uso sobre parte do bem. Nestes casos, à toda evidência, já não mais se estará perante aquela generalizada liberdade de utilização, que prescinde de manifestação do titular do bem. Em situações deste jaez, o interessado deverá, como regra geral, solicitar ao titular do bem autorização ou permissão de uso, dependendo da hipótese, para poder valer-se deste uso especial.⁷⁸

A ocupação das faixas de domínio de rodovias federais concedidas por infraestruturas de gás canalizado, telecomunicações e energia elétrica de outras concessionárias, por certo, configura utilização especial desse bem público, afinal, foge completamente de seu uso comum⁷⁹.

⁷⁷ AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **Parecer sobre a possibilidade de cobrança pelo uso especial das faixas de domínio**. Op. cit., p. 5.

⁷⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Parecer sobre a possibilidade de cobrança pelo uso especial das faixas de domínio**. Op. cit., p. 7.

⁷⁹ “Parece-me evidente que a utilização de faixas de domínio em rodovias concedidas não é uso comum de bem de uso comum do povo, e sim uso especial. A finalidade a que se destina essa utilização não coincide com a finalidade própria do bem utilizado, que é assegurar o tráfego em condições adequadas” (AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **Parecer sobre a possibilidade de cobrança pelo uso especial das faixas de domínio**. Op. cit., p. 5).

Compreendidas essas duas modalidades distintas de utilização dos bens de uso comum do povo, é importante destacar que, em ambos os casos, é possível que haja cobrança pelo seu uso, conforme estabelecido legalmente pela entidade responsável pela administração do bem. Essa autorização encontra-se expressa no artigo 103 do CC⁸⁰.

Dentro dos parâmetros estabelecidos pela legislação, e sempre em observância ao interesse público, poderá a entidade responsável pela administração do bem regulamentar seu uso e ocupação, estabelecer sua destinação, restringir e até mesmo impedir sua utilização, conforme o caso (CARVALHO FILHO, 2016, p. 1.211)⁸¹.

Via de regra, a utilização comum dos bens de uso comum é gratuita, afinal, são destinados àquele fim específico, buscando satisfazer o interesse coletivo. No entanto, nada impede que o administrador e responsável por aquele bem, dentro dos parâmetros legais, estabeleça uma contraprestação pelo seu uso comum. Como principal exemplo dessa situação temos a cobrança de tarifa de pedágio de usuários que trafegam com veículos em rodovias concessionadas.

Esse entendimento é compartilhado pelo professor Antônio Carlos Cintra do Amaral:

O uso comum dos bens de uso comum do povo é, em regra, gratuito. Pode, excepcionalmente, ser cobrada por esse uso uma “retribuição” (art. 68 do Código Civil). No caso de rodovias, por exemplo, pode ser cobrada do usuário que nelas trafegue dirigindo um veículo automotor uma remuneração, que é o pedágio. Tal cobrança tem amparo constitucional e legal.⁸²

Por outro lado, a utilização especial dos bens de uso comum do povo será comumente associada à onerosidade. E isso dá justamente em razão da natureza desse uso, que busca atingir uma finalidade especial, não coincide com a destinação do bem público, gera encargos ao administrador do bem e restringe, direta ou indiretamente, o uso comum.

Assim sendo, verifica-se que as faixas de domínio das rodovias federais exploradas sob o regime de concessão, na qualidade de bens de uso comum do povo, podem ser utilizadas na

⁸⁰ “Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.” (BRASIL. **Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Op. cit.).

⁸¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Op. cit., p. 1.211.

⁸² AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **Parecer sobre a possibilidade de cobrança pelo uso especial das faixas de domínio**. Op. cit., p. 5.

modalidade comum ou especial. O uso comum, via de regra, tem caráter gratuito – as concessionárias não exigem contraprestação, por exemplo, de pessoas que eventualmente utilizem o acostamento para encostar seu veículo automotor.

Já o uso especial dessas faixas de domínio será, na maioria das vezes, oneroso. E isso se dá especialmente em razão dos encargos adicionais que as concessionárias de rodovias federais precisam assumir com aquela infraestrutura instalada em patrimônio sob sua administração e responsabilidade. Esses ônus vão desde a instalação das infraestruturas, em que a concessionárias de rodovias federais precisará, por exemplo, manter a segurança viária no momento das obras; até o gerenciamento de todas as instalações existentes naquela área – de modo a assegurar seu regular funcionamento e evitar acidentes⁸³.

3. POSSIBILIDADE DE COBRANÇA PELO USO ESPECIAL DAS FAIXAS DE DOMÍNIO DE RODOVIAS FEDERAIS CONCEDIDAS

Considerando a natureza jurídica e as formas de utilização das faixas de domínio, entende-se, *a priori*, pela possibilidade de cobrança quando esse bem público é usado de forma especial. No entanto, para que essa cobrança ocorra de forma regular, é necessário atender a requisitos essenciais estabelecido na legislação, bem como efetuar-la dentro dos padrões estabelecidos pela agência reguladora, no caso, a ANTT.

3.1. Requisitos essenciais para efetuar a cobrança

Para que seja possível, legal e regular a cobrança pelo uso especial das faixas de domínio de rodovias federais exploradas sob o regime de concessão é necessário o preenchimento de três requisitos essenciais.

É necessário, inicialmente, que o poder público tenha conferido expressamente à concessionária de rodovias federais autorização para auferir receitas alternativas,

⁸³ Estabelece expressamente o CTB, em seu artigo 50, que o uso de faixas laterais de domínio e das áreas adjacentes às estradas e rodovias obedecerá às condições de segurança do trânsito estabelecidas pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre a via. (BRASIL. **Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Op. cit.)

complementares, acessórias ou de projetos associados com a concessão, nos termos do artigo 11 da Lei nº 8.987/1995⁸⁴.

Essas receitas, de natureza extraordinária, têm por objetivo promover a modicidade tarifária – isto é, baratear as tarifas de pedágio. Como consequência, haverá uma maior satisfação por parte dos usuários da rodovia e estará sendo preservado o interesse público.

Uma vez previstas tais receitas em favor das concessionárias de rodovia federal, estas irão compor o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato de concessão⁸⁵. Dessa forma, caso as concessionárias deixem de auferi-las, por qualquer motivo que seja, haverá um desequilíbrio da equação econômico-financeira, obrigando as partes a promoverem sua recomposição – o que poderia ocasionar, por exemplo, um aumento das tarifas de pedágio.

Tal situação, por certo, entraria em conflito com princípios basilares do regime de concessão: a prestação do serviço adequado; a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro; e, especialmente, o atendimento ao interesse público.

O poder público confere às concessionárias essa possibilidade por meio de previsões no edital de licitação e, posteriormente, através de cláusulas no contrato de concessão. A título exemplificativo, confira-se abaixo trechos de editais de licitação e contratos de concessão de rodovias federais recentemente celebrados pela ANTT:

Figura 6 – Trecho do edital da CCR RioSP referente às receitas extraordinárias

- (ii) **Receitas Extraordinárias:** quaisquer receitas complementares, acessórias alternativas e de projetos associados, caracterizadas por fontes que não sejam provenientes da arrecadação de pedágio e de aplicações financeiras.

Fonte: ANTT, 2022.⁸⁶

⁸⁴ “Art. 11. No 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” (BRASIL. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Op. cit.).

⁸⁵ Estabelece o parágrafo único do artigo 11 da Lei 8.987/1995 que as fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato (BRASIL. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Op. cit.).

⁸⁶ <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/concessionarias/lista-de-concessoes/ccr-rio-sp>

Figura 7 – Trechos do contrato da CCR RioSP referente às receitas extraordinárias

- 1 Disposições Iniciais**
- 1.1 Definições**
- 1.1.1** Para os fins do presente **Contrato**, e sem prejuízo de outras definições aqui estabelecidas, as seguintes definições aplicam-se às respectivas expressões:
- (bxxvii) **Receitas Extraordinárias**: quaisquer receitas complementares, acessórias, alternativas e de projetos associados, caracterizadas por fontes que não sejam provenientes da arrecadação de pedágio, venda de ativos e de aplicações financeiras obtidas pela **Concessionária** em decorrência de atividades econômicas realizadas na faixa de domínio da rodovia.
- 18 Remuneração**
- 18.1** As fontes de receita da **Concessionária** serão aquelas decorrentes do recebimento da **Tarifa de Pedágio**, da **Tarifa de Pedágio do Trecho Viúva Graça**, das **Receitas Extraordinárias** e das respectivas receitas financeiras delas decorrentes.
- 18.1.1** O fluxo de caixa alavancado não será utilizado como referência quanto à remuneração da **Concessionária**, não cabendo qualquer reequilíbrio em função de variações no seu resultado.
- 20 Receitas Extraordinárias**
- 20.1** A utilização ou exploração da faixa de domínio de trecho integrante do **Sistema Rodoviário** pela **Concessionária**, bem como a exploração de **Receitas Extraordinárias**, deverão ser previamente autorizadas, observando-se o procedimento previsto na regulamentação da **ANTT**.
- 20.2** Uma vez aprovada pela **ANTT**, a **Concessionária** deverá manter contabilidade específica de cada contrato gerador das **Receitas Extraordinárias**, com detalhamento das receitas, custos e resultados líquidos.
- 20.3** O contrato atinente às **Receitas Extraordinárias** terá natureza precária e vigência limitada ao término deste **Contrato**.
- 20.4** Os convênios e autorizações para utilização, por entidades prestadoras de serviços públicos, da faixa de domínio de trecho integrante do **Sistema Rodoviário** e seus respectivos acessos deverão obedecer aos procedimentos regulamentares da **ANTT** e disposições legais.
- 20.5** Considerar-se-á a reversão à modicidade tarifária já implícita no cálculo da **Tarifa Básica de Pedágio**, sendo a **Receita Extraordinária** obtida ao longo da concessão integralmente destinada à **Concessionária**, após deduzidos somente os **Recursos Vinculados**, nos termos deste **Contrato**.

Fonte: ANTT, 2022.⁸⁷

Figura 8 – Trecho do edital da CCR ViaSul referente às receitas extraordinárias

- (xlvi) **Receitas Extraordinárias**: quaisquer receitas complementares, acessórias alternativas e de projetos associados, caracterizadas por fontes que não sejam provenientes da arrecadação de pedágio e de aplicações financeiras, como por exemplo, ocupação da faixa de domínio, etc.

Fonte: ANTT, 2022.⁸⁸

⁸⁷ <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/concessionarias/lista-de-concessoes/ccr-rio-sp>

⁸⁸ <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/concessionarias/lista-de-concessoes/viasul>

Figura 9 - Trechos do contrato da CCR ViaSul referente às receitas extraordinárias

- 1 Disposições Iniciais**
- 1.1 Definições**
- 1.1.1 Para os fins do presente **Contrato**, e sem prejuízo de outras definições aqui estabelecidas, as seguintes definições aplicam-se às respectivas expressões:
- (iv) **Receitas Extraordinárias**: quaisquer receitas complementares, acessórias, alternativas e de projetos associados, caracterizadas por fontes que não sejam provenientes da arrecadação de pedágio e de aplicações financeiras, como, por exemplo, decorrentes de utilização da faixa de domínio.
- 16 Remuneração**
- 16.1 As fontes de receita da **Concessionária** serão aquelas decorrentes do recebimento da **Tarifa de Pedágio**, das **Receitas Extraordinárias** e das respectivas receitas financeiras delas decorrentes.
- 18 Receitas Extraordinárias**
- 18.1 A utilização ou exploração da faixa de domínio de trecho integrante do **Sistema Rodoviário** pela **Concessionária**, bem como a exploração de **Receitas Extraordinárias**, deverão ser previamente autorizadas pela **ANTT**.
- 18.2 A proposta de exploração de **Receitas Extraordinárias** deverá ser apresentada pela **Concessionária** à **ANTT**, acompanhada de projeto de viabilidade jurídica, técnica e econômico-financeira, bem como da comprovação da compatibilidade da exploração comercial pretendida com as normas legais e regulamentares aplicáveis ao **Contrato**.
- 18.3 Uma vez aprovada pela **ANTT**, a **Concessionária** deverá manter contabilidade específica de cada **Contrato** gerador das **Receitas Extraordinárias**, com detalhamento das receitas, custos e resultados líquidos.
- 18.4 O **Contrato** de **Receita Extraordinária** terá natureza precária e vigência limitada ao término deste **Contrato**.
- 18.5 Os convênios e autorizações para utilização, por entidades prestadoras de serviços públicos, da faixa de domínio de trecho integrante do **Sistema Rodoviário** e seus respectivos acessos deverão obedecer às disposições regulamentares da **ANTT**.
- 18.6 Parcela da receita advinda de **Receita Extraordinária** será revertida à modicidade tarifária, anualmente, no momento da revisão ordinária, mediante a análise pela **ANTT** dos resultados das **Receitas Extraordinárias**, nos termos deste **Contrato** e da regulamentação vigente da **ANTT**.

Fonte: ANTT, 2022.⁸⁹

O segundo requisito necessário para a cobrança pelo uso especial das faixas de domínio é a autorização do poder público, por meio da agência reguladora responsável pela matéria, que é a ANTT.

Isso porque mesmo que as concessionárias de rodovia federal sejam responsáveis pela administração e gestão do sistema rodoviário, a titularidade desse serviço público permanece com a Administração Pública. Dessa forma, não é possível conceber que a concessionária de rodovia federal promova mudanças no serviço prestado, por exemplo, instalando sistemas de transmissão de energia elétrica de uma outra concessionária, sem a aquiescência do poder público.

⁸⁹ <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/concessionarias/lista-de-concessoes/viasul>

É verdade que, na qualidade de administradora e gestora daquele determinado sistema rodoviário federal, caberá a concessionária avaliar e validar os projetos de instalação de infraestrutura em suas faixas de domínio, mas, mesmo assim, a concordância da Administração será imprescindível.

Essa necessidade de autorização está intrinsecamente relacionada a utilização dos bens de uso comum do povo na modalidade especial, tratada no capítulo anterior. Sobre esse ponto, aliás, vale colacionar o posicionamento do professor Antônio Carlos Cintra do Amaral:

Quando o uso de bens de uso comum do povo se caracteriza como especial – como é o caso da utilização das faixas de domínio de rodovias pelas concessionárias de gás canalizado, energia elétrica e telecomunicações –, depende da anuência do Poder Público federal, estadual ou municipal, podendo, em princípio, ser cobrada dessas concessionárias uma remuneração.⁹⁰

Analisando os contratos de concessão de rodovias federais recentemente firmados pela ANTT (figuras 7 e 9) verifica-se a existência de previsões específicas quanto ao seu consentimento para que as concessionárias possam auferir receitas extraordinárias pelo uso especial das faixas de domínio⁹¹.

Essa exigência de autorização do poder público também se encontra prevista na Resolução nº 2.552/2008 da ANTT, responsável por regulamentar o tema das receitas extraordinárias nas rodovias federais reguladas pela mencionada agência reguladora:

Art. 10. Todo e qualquer CRE que envolver projeto de engenharia deverá ser previamente analisado pela concessionária e autorizado pela ANTT antes de sua celebração.⁹²

⁹⁰ AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **Parecer sobre a possibilidade de cobrança pelo uso especial das faixas de domínio**. Op. cit., p. 5.

⁹¹ A cláusula 20.1 do Contrato de Concessão da CCR RioSP estabelece que: “A utilização ou exploração da faixa de domínio de trecho integrante do Sistema Rodoviário pela Concessionária, bem como a exploração de Receitas Extraordinárias, deverão ser previamente autorizadas, observando-se o procedimento previsto na regulamentação da ANTT.”

A cláusula 18.1 do Contrato de Concessão da CCR ViaSul estabelece que: “A utilização ou exploração da faixa de domínio de trecho integrante do Sistema Rodoviário pela Concessionária, bem como a exploração de Receitas Extraordinárias, deverão ser previamente autorizadas pela ANTT.”

⁹² BRASIL. ANTT. **Resolução nº 2.552 de 14 de fevereiro de 2008**. Dispõe sobre a captação de receitas extraordinárias nas rodovias federais reguladas pela ANTT. Diário Oficial da União. Diário Oficial da União, 2008. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelinck.php?numlink=1-8-34-2008-02-14-2552>. Acesso em: 10 ago. 2022.

Destaca-se, ainda, a importância dessa autorização para a organização e controle interno, por parte da ANTT, das ocupações e das receitas extraordinárias auferidas pela concessionária de rodovias federais, que deverão ser consideradas nos procedimentos de revisão tarifária, em prol da modicidade.

Por fim, o terceiro e último requisito, originário de construções teóricas desenvolvidas pelo STJ, trata da impossibilidade de realização da cobrança pelo uso especial das faixas de domínio quando a Administração Pública estiver diretamente relacionada à demanda.

Ou seja, em se tratando de uma rodovia federal explorada sob o regime de concessão, não poderia a concessionária cobrar pelo uso especial da faixa de domínio de uma entidade estatal, prestadora de outro serviço público. E isso porque não há, nesse caso, uma outra pessoa jurídica de direito privado, com finalidade lucrativa, mas tão somente a Administração Pública, na consecução de seus fins coletivos⁹³.

De maneira semelhante, caso se esteja diante de uma rodovia explorada diretamente pelo poder público, este também não poderá auferir receitas pelo uso especial das faixas de domínio por parte de concessionárias de serviços públicos. E isso porque, nesta hipótese, a utilização se reverte diretamente em favor da sociedade, que não iria obter quaisquer benefícios com a cobrança (diferentemente do que ocorre no caso das concessionárias de rodovia, em que o valor arrecadado como receita extraordinária é utilizado como forma de promover uma redução nas tarifas de pedágio)⁹⁴.

⁹³ “INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA - IAC NOS AUTOS DE RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. ADMINISTRATIVO. FAIXA DE DOMÍNIO DE RODOVIA CONCEDIDA. USO DO LOCAL POR PRESTADORA PÚBLICA DE SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO. COBRANÇA PELA CONCESSIONÁRIA. DESCABIMENTO. FIXAÇÃO DE TESE VINCULANTE. I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Aplica-se, no caso, o Código de Processo Civil de 2015. II – Embora cedido ao particular, o bem público de uso comum do povo não se desnatura, permanecendo, pois, afetado à destinação pública, motivo pelo qual se afigura ilegítimo exigir remuneração pela sua utilização, quando voltada a viabilizar a execução de serviço público de saneamento básico prestado por entidade estatal, cuja configuração jurídica seja adversa à lucratividade, vale dizer, esteja fora do regime concorrencial. III – Tese vinculante fixada, nos termos dos arts. 947, § 3º, do CPC/2015, e 104-A, III, do RISTJ: É 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. IV – Recurso especial do particular desprovido.” (BRASIL, STJ, **REsp nº 1.817.302/SP**, Relator(a): Ministra Regina Helena Costa, julgado em 08/06/2022, DJe. 15/06/2022)

⁹⁴ “DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. EXPLORAÇÃO DE GÁS CANALIZADO. NECESSIDADE DE USO DO SUBSOLO DE RODOVIA PÚBLICA FEDERAL. COBRANÇA DE REMUNERAÇÃO PELO DNIT. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES DESTA

3.2. Natureza da contraprestação pelo uso especial das faixas de domínio

Vistos os requisitos necessários para a realização da cobrança pelo uso especial das faixas de domínio das rodovias federais exploradas sob o regime de concessão, mostra-se imperioso estabelecer a natureza da contraprestação exigida por essa ocupação.

Para tentarem se eximir do pagamento dessas contraprestações, as concessionárias de outros serviços públicos que buscavam se instalar nas faixas de domínio alegavam inicialmente que as concessionárias de rodovias federais estavam tentando lhes impor o pagamento de taxas (espécie tributária prevista no artigo 145, II, da CF⁹⁵ e regulada pelos artigos 77 a 80 do CTN).

Caso possuísse essa natureza, a contraprestação seria irregular, ilegal e inconstitucional, por afronta a uma série de requisitos estabelecidos na legislação, e, especialmente, em razão de tese já consolidada pelo STF, que decidiu no Tema nº 261 que:

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 elétrica⁹⁶

No entanto, diversos são os argumentos que comprovam que a cobrança, nesse caso, não possui natureza de taxa. Primeiramente, a competência para instituir tributos (incluindo as taxas) é exclusiva dos entes federados, que devem observar, ainda, o princípio da reserva legal – isto é, que qualquer tributo somente pode ser criado ou majorado por meio de lei. Sobre esse ponto, confira-se a disposição do artigo 150, I, da CF:

CORTE. 1. A controvérsia gira em torno da possibilidade de o DNIT cobrar pela utilização de faixa de domínio de rodovia federal para a instalação de equipamentos que permitam o cumprimento de prestação de serviços públicos, no caso, de gás canalizado. 2. A esse respeito, a jurisprudência desta Corte possui entendimento de que é ilegal a cobrança feita por entes da Administração Pública em face de concessionária de serviço público pelo uso de solo, subsolo ou espaço aéreo, uma vez que: a) a utilização, nesse caso, se reverte 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. Nesse sentido: AgInt no REsp 1.482.422/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30/11/2016; AgRg no REsp 1.191.778/RS, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 26/10/2016; REsp 1.246.070/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 18/06/2012. 3. Recurso especial provido.” (BRASIL, STJ, **REsp 1.144.399/PR**, Relator(a): Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 27/9/2017, DJe 24/10/2017)

⁹⁵ “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I - impostos; II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Op. cit.).

⁹⁶ BRASIL, STF, **RE 581.947/RO**, **Tema 261**, Relator(a): Ministro Luiz Fux, Sessão plenária, julgado em 18/12/2013, DJe 19/03/2014.

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça⁹⁷

Não tendo as concessionárias de rodovias federais, portanto, competência para instituir qualquer tipo de taxa, não seria possível conceber que a contraprestação pelo uso especial das faixas de domínio tivesse essa natureza.

Além disso, não se está diante de qualquer fato gerador das taxas, quais sejam: o exercício regular do poder de polícia; ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição⁹⁸. Estamos falando da cobrança de uma retribuição em razão do uso especial de um bem de uso comum do povo exigida por aquele responsável pela sua gestão e administração.

Essa contraprestação também não se relaciona com uma indenização para constituição de um direito real de servidão, afinal, não é constituído qualquer direito imobiliário em favor de concessionárias de outros serviços públicos – que, também, não podem acessar livremente as áreas de forma indiscriminada, ao seu bel prazer, sob pena de colocar em risco a segurança do sistema viário.

O artigo 2º, §2º, da Resolução nº 2.552/2008 da ANTT⁹⁹, responsável por regulamentar as receitas extraordinárias das concessões de rodovias federais, estabelece expressamente que os acordos firmados entre as concessionárias possuem natureza precária – isto é, podem ser revogados a qualquer tempo, por critérios de conveniência e oportunidade, com vistas a atender ao interesse público – e tem vigência limitada ao término da concessão. Essa disposição regulamentar reforça que não se está diante de indenização em razão de constituição de servidão.

⁹⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Op. cit.

⁹⁸ Dispõe o artigo 77 do CTN que: as taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição (BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília: Diário Oficial da União, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 10 ago. 2022).

⁹⁹ “Art. 2º Para cada projeto gerador de receitas extraordinárias deverá ser celebrado um Contrato de Receita Extraordinária - CRE, entre a concessionária de rodovia e terceiros. §1º Os CRE's reger-se-ão pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e a ANTT. §2º Os contratos serão de natureza precária e terão vigência limitada ao término do contrato de concessão.” (BRASIL. ANTT. **Resolução nº 2.552 de 14 de fevereiro de 2008**. Op. cit.).

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao discorrer sobre a matéria, inicia confirmando a impossibilidade de relação tributária, pois não há qualquer relação com impostos, taxas ou contribuições. Aponta que a cobrança em apreço é por um uso especial de bem público de uso comum – tratando-se, portanto, de um preço público (MELLO, 2001, p.13)¹⁰⁰.

Antônio Carlos Cintra do Amaral, adotando a noção de preços semiprivados ou quase-privados de Hely Lopes Meirelles¹⁰¹, vai entender que a contraprestação possui tal natureza, afinal, nesses preços, diferentemente do que ocorre com os preços públicos, não são prévia e unilateralmente fixados pelo Poder Público, mas surgem de atos negociais do particular com a Administração, para aquisição ou utilização de bens públicos ou para fruição especial de certas utilidades administrativas, sempre sujeitas à melhor oferta dos interessados (AMARAL, 2001, p. 15/16)¹⁰².

Todas as características da contraprestação pelo uso especial das faixas de domínio levam a crer que se trata de um preço, afinal, ele é estabelecido dentro do liame contratual; decorre da vontade das partes; é facultativo; admite rescisão; somente sua efetiva utilização enseja a cobrança; e os valores são proporcionais a utilização.

Cabe, no entanto, estabelecer se seria um preço público ou um preço semiprivado.

A Resolução nº 2.552/2008 da ANTT estabelece uma fórmula específica¹⁰³ para calcular o valor devido pelo uso especial das faixas de domínio, levando a crer que se estaria diante de um preço público – afinal, seria fixado unilateralmente pelo poder público, sem levar em consideração fatores de mercado.

Não há dúvidas de que essas diretrizes e parâmetros traçados pela ANTT para a cobrança devem ser seguidos para a fixação do preço pelo uso especial da faixa de domínio.

¹⁰⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Parecer sobre a possibilidade de cobrança pelo uso especial das faixas de domínio**. Op. cit., p. 13.

¹⁰¹ De acordo com Hely Lopes Meirelles, preços semiprivados ou quase-privados seriam aqueles em que a Administração Pública interfere na sua formação, embora admita influências externas do mercado (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 582-600).

¹⁰² AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **Parecer sobre a possibilidade de cobrança pelo uso especial das faixas de domínio**. Op. cit., p. 5-6.

¹⁰³ “Art. 11. O valor a ser cobrado pela ocupação de uso da faixa de domínio é definido pela fórmula descrita no anexo único desta Resolução.” (BRASIL. ANTT. **Resolução nº 2.552 de 14 de fevereiro de 2008**. Op. cit.).

No entanto, não há óbice para que fatores de mercado, típicos de relações entre particulares, influenciem na fixação do preço – desde que, claro, obtenham autorização prévia da ANTT e estejam em consonância com o interesse público.

De forma exemplificativa, suponha-se que uma concessionária de energia elétrica pretenda utilizar de um trecho da faixa de domínio de uma rodovia federal concessionada. Após as tratativas, foi fixado um valor X pela mencionada ocupação, nos termos da Resolução nº 2.552/2008. Porém, a concessionária de energia elétrica entendeu que aqueles valores seriam muito altos, somente estando disposta a pagar X menos 3 pela ocupação. Estando a concessionária da rodovia federal e a ANTT de acordo com esse novo preço, a ocupação deve ser realizada nesses termos, afinal, seria a melhor alternativa para atender ao interesse público – na medida em que se teria a receita extraordinária para promover uma redução das tarifas de pedágio da rodovia e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento de infraestrutura para a prestação de outro serviço público de energia elétrica.

Dessa forma, parece mais apropriada a corrente do professor Antônio Carlos Cintra do Amaral, no sentido que as contraprestações pelo uso especial das faixas de domínio de rodovias federais exploradas sob o regime de concessão possuem natureza de preço semiprivado ou quase-privado.

3.3. Regulamentação da cobrança pelo uso especial das faixas de domínio

A regulamentação da cobrança pelo uso especial das faixas de domínio de rodovias federais exploradas pelo regime de concessão compete a ANTT, na qualidade de agente regulador do setor, que o fez por meio da Resolução nº 2.552/2008.

A Resolução nº 2.552/2008 da ANTT dispõe sobre a captação de receitas extraordinárias nas rodovias federais reguladas pela ANTT, trazendo, inicialmente, disposições gerais que devem ser observadas na celebração dos contratos. Na sequência, trata de três diferentes formas de obtenção de receitas extraordinárias pelas concessionárias de rodovias: uso especial das faixas de domínio; publicidade e propaganda; e projetos associados.

Na parte que trata especificamente do uso especial das faixas de domínio, a ANTT estabeleceu, no art. 10 da Resolução nº 2.552/2008¹⁰⁴, a necessidade de todos os projetos de engenharia que envolvam a ocupação serem previamente analisados pela concessionária e, após atestarem sua viabilidade, deverão submetê-lo à ANTT para aprovação.

A concessionária de rodovias federais precisa realizar essa análise prévia do projeto pois, na qualidade de administradora e responsável por todo o sistema viário, possui a obrigação de assegurar a segurança viária, de salvaguardar todas as infraestruturas eventualmente existentes nas faixas de domínio e de garantir o funcionamento das faixas de domínio dentro das condições adequadas.

O artigo 11 da Resolução nº 2.552/2008 estabelece a fórmula aritmética base para a fixação do valor da contraprestação pelo uso especial das faixas de domínio. De acordo com essa fórmula, o valor da ocupação do uso da faixa por m² é definido por meio de cálculo envolvendo o custo mínimo de manutenção da faixa de domínio, a área ocupada e o custo de oportunidade de ocupação da faixa de domínio:

Figura 10 – Fórmula da cobrança pelo uso especial das faixas de domínio

$$V = Cm \cdot A + Co$$

Sendo:

V = valor da ocupação do uso da faixa de domínio por m².

Cm = custo mínimo de manutenção da faixa de domínio, de R\$ 1,14/m² ao ano.

A = área ocupada

Co = custo de oportunidade de ocupação do uso da faixa de domínio definido pela concessionária da rodovia por m².

Fonte: BRASIL, 2008¹⁰⁵.

O artigo 4º da Resolução nº 2.552/2008 da ANTT vai tratar dos percentuais das receitas extraordinárias que deverão ser convertidos em favor da modicidade tarifária:

Art. 4º Será revertida à modicidade tarifária a receita extraordinária líquida após deduzidos os valores relativos a tributos, custos diretamente associados ao CRE e o montante equivalente a 15% (quinze por cento) da receita bruta.

§1º Os custos diretos do concessionário são decorrentes exclusivamente da execução do CRE.

¹⁰⁴ “Art. 10. Todo e qualquer CRE que envolver projeto de engenharia deverá ser previamente analisado pela concessionária e autorizado pela ANTT antes de sua celebração.” (BRASIL. ANTT. **Resolução nº 2.552 de 14 de fevereiro de 2008**. Op. cit.)

¹⁰⁵ BRASIL. ANTT. **Resolução nº 2.552 de 14 de fevereiro de 2008**. Op. cit.

§2º O montante equivalente a 15% (quinze por cento) da receita bruta mencionado no caput, corresponde à cobertura dos custos a título de análise de projetos, administração e fiscalização do objeto do CRE, sendo vedada a cobrança de quaisquer outros valores pelo concessionário.

§3º O valor mínimo a ser revertido à modicidade tarifária deverá ser de 10% (dez por cento) da receita extraordinária bruta, sob pena de redução da alíquota de 15% (quinze por cento) de que trata este artigo¹⁰⁶.

Nos termos do artigo 12 da Resolução nº 2.552/2008¹⁰⁷, mesmo com as ocupações em sua faixa de domínio, as concessionárias de rodovias federais têm o dever de manter as mesmas condições e parâmetros de desempenho do trecho concedido, sob pena de responsabilização e penalização perante o poder concedente.

3.4. Razões para a cobrança pelo uso especial das faixas de domínio

Conforme destrinchado no capítulo 2 desse estudo, as faixas de domínio são bens de uso comum do povo (artigo 99, I, do CC¹⁰⁸) e, nessa qualidade, comportam duas formas de utilização, a comum e a especial. Nos termos do artigo 103 do CC¹⁰⁹, ambas as modalidades de uso podem ser feitas mediante remuneração – muito embora a primeira esteja geralmente relacionada à gratuidade e a segunda associada à onerosidade.

O uso especial, principalmente, é associado à remuneração porque se trata de um terceiro que busca utilizar um bem público com propósito distinto daquele que lhe é próprio, restringindo, direta ou indiretamente, seu uso comum, com vistas a satisfazer seu interesse particular.

E é justamente esse o cenário delineado neste estudo, em que concessionárias de outros serviços públicos buscam utilizar, de forma especial, as faixas de domínio de concessionárias de rodovia federal, devendo, para tanto, pagar a contraprestação devida.

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ “Art. 12. A concessionária responsabilizar-se-á em manter a faixa de domínio, ocupada por terceiros, nas mesmas condições e parâmetros de desempenho do trecho concedido, sob pena de multas e penalidades previstas.” (BRASIL. ANTT. **Resolução nº 2.552 de 14 de fevereiro de 2008**. Op. cit.).

¹⁰⁸ “Art. 99. São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças” (BRASIL. **Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Op. cit.).

¹⁰⁹ “Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.” (BRASIL. **Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Op. cit.).

As concessionárias de telecomunicações, gás canalizado e energia elétrica prestam, efetivamente, serviços públicos essenciais e indispensáveis à população, mas isso não retira delas, pessoas jurídicas de direito privado, sua característica essencial como sociedade empresária, que é a obtenção do lucro. Todo ente privado que atua em colaboração com a Administração Pública, em qualquer das modalidades estabelecidas pelo ordenamento jurídico, busca ganhos financeiros.

Esse contexto envolvendo duas concessionárias de serviço público muito se aproxima de uma relação estritamente particular e, em razão disso, regras similares devem ser aplicadas. Não se pode conceber, dentro de uma relação privada, que um particular instale um empreendimento no terreno de outro, passe a auferir lucros com as atividades ali desenvolvidas e não queria remunerar o proprietário da área por aquele uso.

Em seu parecer sobre a matéria, Celso Antônio Bandeira de Mello ressalta que seria surpreendente que uma empresa privada pretendesse usar bem alheio em busca de vantagens estranhas ao seu destino supondo que o seu titular ou quem estivesse juridicamente titulado para explorá-lo devesse outorgar-lhe graciosamente (MELLO, 2001, p. 9)¹¹⁰.

As concessionárias de outros serviços públicos pretendem ocupar as faixas de domínio de rodovias federais não porque não possuem outra alternativa, mas por decisão meramente empresarial. Afinal, é muito mais vantajoso economicamente instalar uma infraestrutura em um local que se encontra completamente limpo, acessível e desobstruído do que o fazer em outro sem qualquer estrutura prévia – que demandaria uma série de intervenções, obras e investimentos.

Não poderiam as concessionárias de rodovias federais, que precisaram realizar uma série de investimentos e obras para tornar adequadas as faixas de domínio, se verem numa situação em que uma outra sociedade empresária teria o direito de gozar do bem que lhe fora outorgado, sem qualquer custo, para auferir lucros com outros serviços.

Não bastasse isso, a instalação de infraestruturas de outras concessionárias nas faixas de domínio ainda gera uma série de encargos adicionais às concessionárias de rodovia.

¹¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Parecer sobre a possibilidade de cobrança pelo uso especial das faixas de domínio**. Op. cit., p. 9.

Inicialmente, precisam analisar o projeto e verificar sua adequação com o trecho e com as outras infraestruturas já instaladas na faixa de domínio. Posteriormente, precisam adotar todas as medidas necessárias para garantir a segurança viária no momento de implantação daquela nova infraestrutura. Também precisam prestar assistência no caso de obras de reparo ou manutenção dessas infraestruturas – afinal, precisam sempre assegurar a regularidade do local e do trânsito. E, por fim, na qualidade de administradoras e responsáveis pelo bem, as concessionárias de rodovia ainda precisam promover constante fiscalização das áreas, de modo a garantir sua segurança.

A cobrança também se justifica diante da previsão expressa no marco regulatório das concessões (artigo 11 da Lei nº 8.987/1995)¹¹¹ estabelecendo a possibilidade de o poder concedente prever, em favor das concessionárias, fontes alternativas de receita, com vistas a favorecer a modicidade tarifária. Uma vez previstas no edital de licitação e no contrato de concessão, essas fontes de receita são essenciais para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, para a redução das tarifas de pedágio e para a prestação do serviço adequado.

Tanto é verdade que a cobrança é regular e legal que a ANTT, agência responsável regular as concessões rodoviárias federais, editou a Resolução nº 2.552/2008 tratando da obtenção de receitas extraordinárias e, especialmente, do uso especial das faixas de domínio.

Inexiste, no ordenamento jurídico pátrio, qualquer autorização para que concessionárias de outros serviços públicos possam utilizar gratuitamente de faixas de domínio de rodovias federais exploradas por outras concessionárias. Sobre esse ponto, o professor Antônio Carlos Cintra do Amaral:

Não conheço norma legal que assegure essa utilização. Nos vários documentos anexados à Consulta, encontrei transcritos inúmeros dispositivos, mas quase todos se referem, genericamente, à prestação dos serviços de gás canalizado, energia elétrica e telecomunicações. Vale dizer: são dispositivos que regulam a prestação dos serviços, nada tendo a ver com a utilização de faixas de domínio em rodovias concedidas.¹¹²

¹¹¹ “Art. 11. No 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.” (BRASIL. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Op. cit.).

¹¹² AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **Parecer sobre a possibilidade de cobrança pelo uso especial das faixas de domínio**. Op. cit., p. 16-17.

O principal argumento que as concessionárias de outros serviços públicos se utilizam para tentar se eximir do pagamento da contraprestação é que o Decreto nº 84.398/1980, alterado pelo Decreto nº 86.859/1982¹¹³, teria autorizado a ocupação das faixas de domínio “sem ônus”.

Ocorre que as disposições do mencionado decreto não têm condão de se sobrepor às previsões da Lei nº 8.987/1995, especialmente do quanto previsto no artigo 11 sobre as receitas alternativas. Isso porque se trata de norma mais recente e mais específica sobre a temática das concessões.

Sobre essa controvérsia, aliás, o professor Antônio Carlos Cintra do Amaral, assim como o STJ (conforme será abordado no capítulo 4), se posiciona pela prevalência da Lei nº 8.987/1995, entendendo, portanto, pela possibilidade da cobrança pela possibilidade de cobrança pelo uso especial das faixas de domínio:

O Decreto 84.398/80 aplicava-se, assim, apenas à esfera federal e, no que se refere às rodovias concedidas, não pode prevalecer sobre o art. 11 da Lei 8.987/1995 – lei nacional.¹¹⁴

Outro argumento que as concessionárias utilizam para tentar se eximir do pagamento pelo uso especial das faixas de domínio é que o fato de prestarem serviços públicos, essenciais a coletividade, justificaria sua utilização gratuita.

Essa argumentação também não procede, pois as concessionárias de rodovia também prestam serviços dessa mesma natureza e qualidade. A manutenção e conservação das rodovias,

¹¹³ “Art. 1º - A ocupação de faixas de domínio de rodovias, ferrovias e de terrenos de domínio público, e a travessia de hidrovias, rodovias, ferrovias, oleodutos e linhas de transmissão de energia elétrica de outros concessionários, por linhas de transmissão, subtransmissão e distribuição de energia elétrica de concessionários de serviços públicos de energia elétrica, serão autorizadas pelo órgão público federal, estadual ou municipal ou entidade competente, sob cuja jurisdição estiver a área a ser ocupada ou atravessada.

Parágrafo único - Para os fins do disposto neste artigo, será considerada entidade competente a pessoa física ou jurídica que, em razão de concessão, autorização ou permissão, for titular dos direitos relativos à via de transporte, auto ou linha a ser atravessada, ou a ter a respectiva faixa de domínio ocupada

Art. 2º - Atendidas as exigências legais e regulamentares referentes aos respectivos projetos, as autorizações serão por prazo indeterminado e sem ônus para os concessionários de serviços públicos de energia elétrica.” (BRASIL. **Decreto Federal nº 84.398, de 16 de janeiro de 1980**. Dispõe sobre a ocupação de faixas de domínio de rodovias e de terrenos de domínio público e a travessia de hidrovias, rodovias e ferrovias, por linhas de transmissão, subtransmissão e distribuição de energia elétrica e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d84398.htm. Acesso em: 10 ago. 2022).

¹¹⁴ AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **Parecer sobre a possibilidade de cobrança pelo uso especial das faixas de domínio**. Op. cit., p. 19.

a garantia da segurança viária e a disponibilização de apoio para aqueles que trafegam na rodovia são igualmente relevantes para o interesse público. Não há como mensurar qual interesse seria mais caro. Sobre esse ponto, aliás, muito bem leciona o professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

Ocorre, todavia, que a construção de obras rodoviárias, sua manutenção, permanente conservação e oferta de serviços de apoio aos que nelas trafegam são igualmente atividades de assinalada valia social e também objeto de concessões, as quais, de resto, em nossa legislação (lei nº 8.987 de 13.02.95) são tratadas como concessões de serviços públicos (art. 2º da referida lei). Está-se, portanto, diante de situações parificadas no que concerne à proteção devida a interesses públicos¹¹⁵.

Além disso, também há de se considerar que as concessionárias de rodovias federais se utilizam dos serviços de outras concessionárias de serviços públicos, como de energia elétrica e telecomunicações, que são imprescindíveis para o desempenho de suas atividades na operação do sistema rodoviário e, nem por isso, possuem qualquer tipo de gratuidade. Ora, utilizando a mesma lógica de que se trata de um serviço público de relevante interesse social, as concessionárias de rodovias federais deveriam, em tese, usar gratuitamente os serviços de energia elétrica e telecomunicação, por exemplo.

Outras agências reguladoras, como a ANEEL e a ANATEL, ainda editaram atos regulamentares que concediam gratuidade pelo uso especial das faixas de domínio. No entanto, esses atos, por óbvio, não têm condão de vincular as concessionárias de rodovias federais, sujeitas à jurisdição da ANTT – que, inclusive, possui ato normativo em sentido contrário. Esses atos não devem gerar efeitos sobre as concessionárias de rodovias federais, sob pena de usurpação de competência.

Dentro do cenário existente, a possibilidade da cobrança é também o que melhor atende ao interesse público. Explica-se. Caso as concessionárias de outros serviços públicos fossem autorizadas a utilizar gratuitamente as faixas de domínio, isso lhes proporcionaria uma grande redução de custos, que seria revertido não à coletividade, mas em lucro aos seus acionistas. Ou seja, não haveria, na prática, qualquer benefício aos usuários de seus serviços ou mesmo a sociedade.

¹¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Parecer sobre a possibilidade de cobrança pelo uso especial das faixas de domínio**. Op. cit., p. 11.

Por outro lado, com a cobrança pelo uso especial das faixas de domínio, os valores auferidos pelas concessionárias de rodovia a esse título são utilizados diretamente, nos termos da regulamentação, para promover uma redução nas tarifas de pedágio, privilegiando os usuários da rodovia.

Sendo assim, entende-se que o ordenamento jurídico pátrio buscou privilegiar a possibilidade da cobrança pelo uso especial da faixa de domínio de rodovias federais exploradas pelo regime de concessão, não havendo, ainda, qualquer óbice na legislação para a regular realização da cobrança.

3.5. Impactos no regime de concessão

Havendo previsão no contrato de concessão para que as concessionárias de rodovias federais possam auferir, nos termos do artigo 11 da Lei nº 8.987/1995¹¹⁶, receitas de fontes alternativas, complementares, acessórias e de projetos associados, estas devem o fazer, com vistas a favorecer a modicidade tarifária e assegurar a prestação adequada dos serviços, nos termos do artigo 6º da Lei nº 8.987/1995¹¹⁷.

Conforme dispõe o artigo 11, parágrafo único, da Lei nº 8.987/1995¹¹⁸, uma vez prevista essas fontes de receitas adicionais, elas serão levadas em consideração para a aferição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Em outras palavras, dentro do modelo de concessão traçado pelo poder público, já foi definido um valor hipotético que a concessionária de rodovias federais irá auferir com essas receitas adicionais. Caso ela deixe de auferir tais valores, por qualquer motivo que seja, será necessária uma recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, que, muito provavelmente, acabará acarretando num aumento das tarifas.

¹¹⁶ “Art. 11. No 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.” (BRASIL. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Op. cit.).

¹¹⁷ “Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.” (BRASIL. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Op. cit.).

¹¹⁸ “Parágrafo Único. As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.” (BRASIL. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Op. cit.).

Por outro lado, caso as concessionárias de rodovias federais consigam obter essas receitas de fonte alternativas – sendo a principal delas as oriundas do uso especial das faixas de domínio – dentro dos parâmetros esperados ou a maior, haverá um favorecimento da modicidade tarifária, por meio da redução das tarifas de pedágio.

Toda a cobrança pelo uso especial das faixas de domínio de rodovias federais exploradas sob o regime de concessão deverá observar as regras previstas na Resolução nº 2.552/2008 da ANTT, especialmente no que diz respeito aos requisitos do contrato (artigo 3º)¹¹⁹; os percentuais a serem convertidos em favor da modicidade tarifária (artigo 4º)¹²⁰; à análise do projeto de engenharia e à aprovação da ANTT (artigo 10)¹²¹; e ao valor cobrado (artigo 11)¹²².

Mostra-se evidente, portanto, o impacto das receitas extraordinárias oriundas do uso especial das faixas de domínio nos contratos de concessão rodoviária – sendo nítida, ainda, a importância dos valores arrecados a esse título para a promoção da modicidade tarifária, em prol da satisfação dos usuários e do atendimento do interesse público.

Por outro lado, poderia se pensar que essa cobrança, apesar de representar um ponto positivo na redução das tarifas de pedágio das rodovias, acabaria gerando o efeito oposto nas tarifas de energia elétrica, gás canalizado e telecomunicações – na medida em que haveria um aumento dos custos dessas concessionárias que, por certo, repassariam aos seus usuários.

¹¹⁹ “Art. 3º No CRE deverão estar discriminados, no mínimo: I - vigência do contrato; II - objeto do contrato; III - valor do contrato e as condições de reajustamento; IV - forma de pagamento; V - assunção de despesa do concessionário por terceiros, se houver; e VI - direitos e obrigações das partes.” (BRASIL. ANTT. **Resolução nº 2.552 de 14 de fevereiro de 2008**. Op. cit.).

¹²⁰ “Art. 4º Será revertida à modicidade tarifária a receita extraordinária líquida após deduzidos os valores relativos a tributos, custos diretamente associados ao CRE e o montante equivalente a 15% (quinze por cento) da receita bruta. §1º Os custos diretos do concessionário são decorrentes exclusivamente da execução do CRE. §2º O montante equivalente a 15% (quinze por cento) da receita bruta mencionado no caput, corresponde à cobertura dos custos a título de análise de projetos, administração e fiscalização do objeto do CRE, sendo vedada a cobrança de quaisquer outros valores pelo concessionário. §3º O valor mínimo a ser revertido à modicidade tarifária deverá ser de 10% (dez por cento) da receita extraordinária bruta, sob pena de redução da alíquota de 15% (quinze por cento) de que trata este artigo.” (BRASIL. ANTT. **Resolução nº 2.552 de 14 de fevereiro de 2008**. Op. cit.).

¹²¹ “Art. 10. Todo e qualquer CRE que envolver projeto de engenharia deverá ser previamente analisado pela concessionária e autorizado pela ANTT antes de sua celebração.” (BRASIL. ANTT. **Resolução nº 2.552 de 14 de fevereiro de 2008**. Op. cit.).

¹²² “Art. 11. O valor a ser cobrado pela ocupação de uso da faixa de domínio é definido pela fórmula descrita no anexo único desta Resolução.” (BRASIL. ANTT. **Resolução nº 2.552 de 14 de fevereiro de 2008**. Op. cit.).

Ocorre que, além de se tratarem mercados extremamente regulados, com tarifas fixadas de acordo com processos administrativos detalhados, levando em consideração inúmeras variantes do equilíbrio econômico-financeiro, o valor cobrado pelo uso especial das faixas de domínio não é expressivo a esse ponto.

Evidente que as atuais demandas existentes no Poder Judiciário, que envolvem diversos anos de ocupação graciosa (algumas delas, inclusive, irregulares), contabilizando juros, multas e correção monetária, acabaram atingindo valores milionários, mas os valores da cobrança, em si, não são significativos – estando em consonância com as práticas de mercado.

Além disso, é necessário considerar que essas concessionárias de outros serviços públicos poderiam se utilizar de outras áreas para instalarem sua infraestrutura, que, no entanto, demandariam uma série de obras e investimentos. E, por isso, acabam preferindo um local “pronto”, com todas as características favoráveis, para realizarem sua instalação, como é o caso das faixas de domínio. Nesse caso, o que há, na verdade, é uma escolha empresarial, de substituição de um vultoso investimento inicial em infraestrutura pelo pagamento de tarifas mensais às concessionárias de rodovias federais para o uso especial de seus bens.

Exemplificando que os valores cobrados pelo uso especial das faixas de domínio não configuram qualquer tipo de ônus excessivo às concessionárias de outros serviços público, confira-se, abaixo, uma tabela com os valores auferidos pela Concessionária ECO050 com receitas extraordinárias no ano de 2021:

Figura 11 – Receitas extraordinárias auferidas pela ECO050 no ano de 2021

CONCESSIONARIA ECO050 - RECEITAS DO 8º ANO DE CONCESSÃO			
ECO050	IRT FEVEREIRO/20	ÍNDICE DE REAJUSTE TARIFARIO (ITR)	IRT FEVEREIRO/21
RECEITAS EXTRAORDINÁRIAS	1,55127		1,63186
ANO CONCESSÃO 08/01/2020 A 07/01/2021	RECEITAS EXTRAORDINÁRIAS (R\$)	DATA DE REAJUSTE: 12/04	RECEITAS EXTRAORDINÁRIAS (R\$) (PREÇOS INICIAIS)
JAN/21 ATE O DIA 07	2.791,58	1,55127	1.799,54
JAN/21 A PARTIR DO DIA 08	9.571,12	1,55127	6.169,86
FEV	12.046,09	1,55127	7.765,31
MAR	12.046,09	1,55127	7.765,31
ABR	12.051,80	1,60231	7.521,51
MAI	12.051,80	1,63186	7.385,31
JUN	11.410,70	1,63186	6.992,45
JUL	12.454,65	1,63186	7.632,18
AGO	15.328,75	1,63186	9.393,42
SET	12.487,31	1,63186	7.652,19
OUT	12.487,31	1,63186	7.652,19
NOV	13.955,87	1,63186	8.552,12
DEZ	14.094,29	1,63186	8.636,95
JAN/22 ATE O DIA 07	3.230,20	1,63186	1.979,46
JAN/22 A PARTIR DO DIA 08	11.074,97	1,63186	6.786,72
TOTAL DO ANO DE CONCESSÃO	153.215,98		95.098,28

Fonte: ANTT, 2022¹²³.

Sendo assim, identifica-se o cenário em que a cobrança pelo uso especial das faixas de domínio é favorável à modicidade tarifária e ao interesse público e, ao mesmo tempo, não representa qualquer ônus significativo às concessionárias de outros serviços públicos.

4. ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ

Por se tratar de questão polêmica envolvendo duas concessionárias de serviços públicos, as partes recorreram ao Poder Judiciário para que este pudesse dar uma decisão final sobre se seria possível (ou não) a cobrança pelo uso especial das faixas de domínio.

O presente estudo iria se propor a examinar a jurisprudência do STF e do STJ sobre a matéria, porém, no âmbito do STF, as discussões, além de serem relativamente recentes, estão um pouco obscuras e tortuosas. Explica-se. A Suprema Corte do país ainda não fez uma diferenciação clara entre as situações envolvendo a cobrança entre duas concessionárias (dois entes privados) e os cenários que contam com a presença de um ente público (seja da condição de sujeito ativo ou passivo da cobrança). Sendo assim, os Ministros vêm proferindo decisões

¹²³ ANTT – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Nota Técnica SEI nº 1594/2022/GEF/SUROD/DIR**. Brasília: ANTT, 2022.

distintas em situações idênticas – mantendo a possibilidade de cobrança em determinados casos e, em outros, afastando-a¹²⁴.

Na realidade, sequer deveriam ser identificadas discussões do STF sobre a matéria, uma vez que, conforme delineado neste estudo, todo o arcabouço jurídico que envolve o debate é infraconstitucional. No entanto, não é isso que vem ocorrendo na prática.

De todo modo, será feita uma análise da jurisprudência do STJ sobre a temática, uma vez que essa já se encontra estável e consolidada – especialmente no que diz respeito aos requisitos e as diferentes situações jurídicas.

Conforme destacado no capítulo 3.1, um dos requisitos indispensáveis para que a cobrança pelo uso especial das faixas de domínio seja realizada é a ausência da participação direta da Administração Pública.

Sendo o poder público responsável pela administração da rodovia, não poderá cobrar de concessionárias de serviços públicos pelo uso especial da faixa de domínio. Isso porque, nessa hipótese, a utilização se reverte diretamente em favor da sociedade, que não iria obter quaisquer benefícios com a cobrança (diferentemente do que ocorre no caso das concessionárias de rodovia). Esse entendimento já se encontra sedimentado na jurisprudência do STJ, tendo como

¹²⁴ A título exemplificativo, tem-se o julgamento do EDcl no AgRg no RE nº 1.272.322/SP e do AgRg no RE nº 889.095/RJ. Embora ambos os processos tratem da mesma situação jurídica, que é a cobrança pelo uso especial da faixa de domínio feita por uma concessionária de rodovia em face de uma concessionária de energia elétrica, foram proferidas decisões diametralmente opostas. No primeiro caso, entendeu-se pela inconstitucionalidade da cobrança e, portanto, foi provido o recurso extraordinário da concessionária de energia elétrica. Já no segundo caso, entendeu-se que a discussão possuía natureza infraconstitucional e que, portanto, deveria ser mantida a decisão do STJ acolhendo a possibilidade de cobrança.

precedentes o REsp nº 1.144.339/PR¹²⁵, o AgInt no REsp nº 1.482.422/RJ¹²⁶ e o REsp nº 1.246.070/SP¹²⁷.

Sendo a rodovia administrada por uma concessionária, também não poderá cobrar pelo uso especial das faixas de domínio caso uma entidade estatal pretenda utilizá-la para a prestação de outro serviço público. Isso porque não há, nesse caso, uma outra pessoa jurídica de direito privado, com finalidade lucrativa – mas tão somente a Administração Pública na consecução de seus fins de interesse coletivo. O principal precedente do STJ sobre essa situação jurídica específica é o REsp nº 1.817.302/SP¹²⁸, julgado recentemente, sob a sistemática dos recursos repetitivos.

¹²⁵ “DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. EXPLORAÇÃO DE GÁS CANALIZADO. NECESSIDADE DE USO DO SUBSOLO DE RODOVIA PÚBLICA FEDERAL. COBRANÇA DE REMUNERAÇÃO PELO DNIT. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES DESTA CORTE. 1. A controvérsia gira em torno da possibilidade de o DNIT cobrar pela utilização de faixa de domínio de rodovia federal para a instalação de equipamentos que permitam o cumprimento de prestação de serviços públicos, no caso, de gás canalizado. 2. A esse respeito, a jurisprudência desta Corte possui entendimento de que é ilegal a cobrança feita por entes da Administração Pública em face de concessionária de serviço público pelo uso de solo, subsolo ou espaço aéreo, uma vez que: a) a utilização, nesse caso, se reverte 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 (...).” (BRASIL, STJ, **REsp 1.144.399/PR**, Relator(a): Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 27/9/2017, DJe 24/10/2017).

¹²⁶ “ADMINISTRATIVO. BENS PÚBLICOS. USO DE SOLO, SUBSOLO E ESPAÇO AÉREO POR CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. COBRANÇA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Cinge-se a controvérsia no debate acerca da legalidade da cobrança de valores pela utilização do bem público, consubstanciado pela faixa de domínio da rodovia federal BR-493, por concessionária de serviço público estadual. 2. O Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência firme e consolidada no sentido de que a cobrança em face de concessionária de serviço público pelo uso de solo, subsolo ou espaço aéreo é ilegal (seja para a instalação de postes, dutos ou linhas de transmissão, por exemplo), uma vez que: a) a utilização, nesse caso, se reverte 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 (...).” (BRASIL, STJ, **AgInt no REsp 1.482.422/RJ**, Relator(a): Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 22/11/2016, DJe 30/11/2016)

¹²⁷ “ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL; BENS PÚBLICOS. USO DE SOLO, SUBSOLO E ESPAÇO AÉREO POR CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO (IMPLANTAÇÃO DE DUTOS E CABOS DE TELECOMUNICAÇÕES, P. EX.). COBRANÇA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Cinge-se a controvérsia no debate acerca da legalidade da exigência de valores pela utilização de faixas de domínio das rodovias sob administração do DER para passagem de dutos e cabos de telecomunicações ou de outros serviços públicos essenciais prestados pela recorrente. 2. É pacífico o entendimento desta Corte Superior no sentido de que a cobrança em face de concessionária de serviço público pelo uso de solo, subsolo ou espaço aéreo é ilegal (seja para a instalação de postes, dutos ou linhas de transmissão, p. ex.) porque (i) a utilização, neste caso, reverte em favor da sociedade - razão pela qual não cabe a fixação de preço público - e (ii) a natureza do valor cobrado não é de taxa, pois não há serviço público prestado ou poder de polícia exercido. Precedentes.3. Recurso especial provido.” (BRASIL, STJ, **REsp 1.246.070/SP**, Relator(a): Ministro Mauro Campbell Marques, julgado em 3/4/2016, DJe 18/6/2016).

¹²⁸ “INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA - IAC NOS AUTOS DE RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. ADMINISTRATIVO. FAIXA DE DOMÍNIO DE RODOVIA CONCEDIDA. USO DO LOCAL POR PRESTADORA PÚBLICA DE SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO. COBRANÇA PELA CONCESSIONÁRIA. DESCABIMENTO. FIXAÇÃO DE TESE VINCULANTE. I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Aplica-se, no caso, o Código de Processo Civil de 2015. II – Embora cedido ao particular, o bem público de uso comum do povo não se desnatura, permanecendo, pois, afetado à destinação pública, motivo pelo qual se afigura ilegítimo exigir remuneração pela sua utilização, quando voltada a viabilizar a execução de serviço público de saneamento básico

Feitas essas ressalvas iniciais, relacionadas, na verdade, ao cumprimento de um dos requisitos para a cobrança pelo uso especial das faixas de domínio de rodovias federais exploradas sob o regime de concessão (já expostos anteriormente), passa-se a análise da jurisprudência do STJ específica sobre a matéria.

O *leading case* da matéria no STJ se deu no âmbito do julgamento do EResp nº 985.695/RJ, em que litigavam a Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S.A. e a Light Serviços de Eletricidade S.A. Por maioria dos votos, a Primeira Seção do STJ entendeu pela possibilidade de cobrança pelo uso especial das faixas de domínio de rodovias federais concedidas (com fulcro no artigo 11 da Lei nº 8.987/1995), desde que, claro, houvesse previsão contratual autorizando a concessionária de rodovias a auferir receitas extraordinárias¹²⁹.

A existência de suposta norma autorizando o uso gratuito das faixas de domínio também foi trazida à tona no julgamento, porém, o Ministro Humberto Martins, relator do processo, asseverou que:

Havendo previsão contratual, não há como prevalecer o teor do Decreto n. 84.398/80 em detrimento do art. 11 da Lei n. 8.987/95. A disposição legal é evidente: se houver previsão no contrato de concessão, é possível a cobrança pelo uso da faixa de domínio.¹³⁰

Superadas as divergências de posicionamento entre os Ministros, o acórdão dos embargos de divergência seguiu assim ementado pela Primeira Seção do STJ:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. CONCESSÃO. RODOVIA. DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. COBRANÇA PELO USO DE FAIXA DE DOMÍNIO. ART. 11 DA LEI 8.987/95. POSSÍVEL DESDE QUE PREVISTA NO CONTRATO. CASO SOB ANÁLISE. PREVALÊNCIA DA DISPOSIÇÃO LEGAL. MANUTENÇÃO DO ENTENDIMENTO DA PRIMEIRA SEÇÃO EXPLICITADO NO ACÓRDÃO PARADIGMA. PROVIMENTO. 1. Cuida-se de embargos de divergência interpostos contra acórdão que consignou não ser possível - no caso - a cobrança de concessionária de distribuição energia elétrica pelo uso da faixa de domínio de rodovia concedida, em razão da existência do Decreto n. 84.398/80. 2. É trazido paradigma da Primeira Seção no qual foi apreciado caso similar, quando se debateu a

prestado por entidade estatal, cuja configuração jurídica seja adversa à lucratividade, vale dizer, esteja fora do regime concorrencial. III – Tese vinculante fixada, nos termos dos arts. 947, § 3º, do CPC/2015, e 104-A, III, do RISTJ: “É 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. IV – Recurso especial do particular desprovido.” (BRASIL, STJ, REsp 1.817.302/SP, Relator(a): Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 8/6/2022, DJe. 15/6/2022).

¹²⁹BRASIL, STJ, EREsp nº 985.695/RJ, Relator(a): Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, julgado em 26/11/2014, DJe 12/12/2014.

¹³⁰ Ibidem.

extensão interpretativa do art. 11 da Lei n. 8.987/95 (Lei de Concessões e Permissões) e a possibilidade de cobrança pelo uso de rodovia por outras empresas concessionárias. 3. No acórdão paradigma está firmado que o art. 11 da Lei n. 8.987/95 autoriza a cobrança de uso de faixas de domínio, mesmo por outra concessionária de serviços públicos, desde que haja previsão no contrato de concessão da rodovia, em atenção à previsão legal. 4. Deve prevalecer o entendimento firmado pela Primeira Seção, que se amolda com perfeição ao caso: "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). Embargos de divergência providos.¹³¹

Por se tratar de um julgamento de embargos de divergência – recurso utilizado para sanar divergência de julgamentos existente dentro de um tribunal sobre uma mesma matéria, nos termos do artigo 1.043, I, do CPC¹³² – esse precedente foi bastante observado e replicado na jurisprudência do STJ.

No julgamento do AREsp nº 1.251.496/SP, em que litigavam a Concessionária da Rodovia Presidente Dutra e a Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S.A., a Segunda Turma do STJ, sob relatoria do Ministro Francisco Falcão, aplicou o entendimento firmado pela Primeira Seção da Corte no âmbito dos embargos de divergência supramencionado.

Além disso, o acórdão também fez um *distinguishing*¹³³ entre o caso concreto e o Tema nº 261 do STF¹³⁴ – que veda a cobrança pelo uso especial das faixas de domínio no caso de rodovias exploradas diretamente pela Administração Pública. Asseverou o Ministro Relator que se estaria diante de situações jurídicas distintas: enquanto o precedente versava sobre uma controvérsia entre o poder público e uma concessionária de serviços públicos; a hipótese dos

¹³¹ Ibidem.

¹³² “Art. 1.043. É embargável o acórdão de órgão fracionário que: I - em recurso extraordinário ou em recurso especial, divergir do julgamento de qualquer outro órgão do mesmo tribunal, sendo os acórdãos, embargado e paradigma, de mérito.” (BRASIL. **Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 10 ago. 2022).

¹³³ Prática de não aplicar dado precedente vinculante por se reconhecer que a situação sub judice não se enquadra nos parâmetros de incidência do precedente. Coloque a referência desta explicação (MARTIN, Jacqueline. **The English Legal System**. 7ª ed. London: Hodder Education. 2010; e TUCCI, José Rogério Cruz e. **Precedente judicial como fonte do direito**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 174).

¹³⁴ Tema nº 261 do STF – 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 (BRASIL, STF, RE 581.947/RO, Tema 261. Op. cit.)

autos discutia imbróglio entre duas concessionárias de serviços públicos, pessoas jurídicas de direito privado, com interesses econômicos. Dessa forma, considerando os precedentes da Corte acerca desse segundo cenário e, em especial, o artigo 11 da Lei nº 8.987/1995, entendeu pela legitimidade da cobrança¹³⁵.

No julgamento do AgInt no AREsp nº 1.604.913/RJ, que se deu recentemente, em março de 2022, litigavam a Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S.A. e a Ampla Energia e Serviços S.A. sobre a possibilidade de cobrança pelo uso especial da faixa de domínio.

Decidiu a Segunda Turma do STJ, sob a relatoria do Ministro Francisco Falcão, pela legalidade e regularidade da cobrança. O artigo 11 da Lei nº 8.987/1995 conferiu ao poder concedente a possibilidade estabelecer, no edital de licitação, em favor da concessionária, fontes de receita alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, para favorecer a modicidade tarifária. Estando evidenciado nos autos que o contrato de concessão da concessionária de rodovias possui essa previsão, legítima seria sua pretensão de recebimento de contraprestação pela ocupação de sua faixa de domínio feita pela concessionária de energia elétrica¹³⁶.

¹³⁵ “ADMINISTRATIVO. CONCESSÃO DE RODOVIA. UTILIZAÇÃO DA FAIXA DE DOMÍNIO CONCEDIDA. COBRANÇA PELO USO. PREVISÃO CONTRATUAL. ACÓRDÃO EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. INTERPOSIÇÃO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TEMA 261/STF. DISTINGUISHING. PRECEDENTES DA CORTE. I - Na origem, trata-se de ação declaratória em que a concessionária autora pugnava pela cobrança pelo uso da faixa de domínio concedida. O Tribunal a quo manteve a sentença de improcedência do pedido. II - Nesta Corte, deu-se provimento ao recurso especial para julgar procedente o pedido, com base na firme jurisprudência do STJ de que é possível tal cobrança, desde que devida prevista em contrato - hipótese dos autos. III - Retorno dos autos ao colegiado, por força de interposição de recurso extraordinário, para eventual juízo de retratação, invocando-se o Tema n. 261/STF. IV - A situação dos autos se encaixa na jurisprudência pacífica desta Corte em relação à possibilidade da respectiva cobrança, não se amoldando à hipótese do Tema 261/STF, que cuidou de exploração direta da via pública pelo próprio Poder Público. Precedentes: REsp 1677414/SP, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 01/02/2022; EDcl no AgInt no AREsp 1760845/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 17/12/2021; AgInt no AREsp 1607050/SP, Rel. MIN. Manoel Erhardt, Desembargador convocado do TRF 5ª Região, Primeira Turma, DJe 20/05/2021. V - Acórdão mantido. Rejeitado o juízo de retratação.” (BRASIL, STJ, **AREsp nº 1.251.496/SP**, Relator(a): Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 19/4/2022, DJe 22/4/2022).

¹³⁶ “PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. CONCESSIONÁRIO DE SERVIÇO PÚBLICO. RODOVIA FEDERAL. FAIXA DE DOMÍNIO. CONCESSIONÁRIA DE ENERGIA ELÉTRICA. UTILIZAÇÃO. INSTALAÇÃO DE POSTES E FIOS. REMUNERAÇÃO EXIGIBILIDADE. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 489 E 1.022, AMBOS DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. COBRANÇA PREVISTA NO CONTRATO. ACÓRDÃO ALINHADO COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. I - Na origem, trata-se de ação ajuizada pela Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S.A. - Novadutra contra Ampla Energia e Serviços S.A. objetivando a declaração de exigibilidade de remuneração pelo uso especial de faixa de domínio da rodovia por ela administrada e, como corolário, o pagamento de todas as prestações vencidas e vincendas, desde setembro/2004, tendo em vista a ocupação irregular, pela concessionária ré, de faixa de domínio da Rodovia Presidente Dutra desde 1996, com a instalação de postes e fios de transmissão de energia elétrica. II - Na sentença, julgaram-se parcialmente procedentes os pedidos para declarar a exigibilidade de remuneração e pagamento das prestações vencidas e vincendas. No Tribunal a quo, a

Vistos esses precedentes, vale destacar, ainda, que o STJ possui farta jurisprudência entendendo pela possibilidade de cobrança pelo uso especial das faixas de domínio, sob os mesmos fundamentos expostos nesse estudo, envolvendo concessionárias de rodovias estaduais¹³⁷ – que, por fugirem do escopo deste trabalho, não serão examinados.

De todo modo, a partir da análise dos precedentes acima colacionados, mostra-se inequívoco o posicionamento da Corte Cidadã acerca dessa controvérsia jurídica – tendo se alinhado a corrente que entende como legal, regular e legítima a cobrança pelo uso especial das faixas de domínio de rodovias federais exploradas sob o regime de concessão.

sentença foi parcialmente reformada para se adotar como prazo prescricional o lapso temporal de cinco anos anteriores ao despacho de citação, bem como para majorar os honorários advocatícios a serem pagos pela parte ré para 15% sobre o valor da condenação. Nesta Corte, conheceu-se do agravo para negar provimento ao recurso especial (...). VIII - O entendimento adotado pelo Tribunal de origem está em consonância com o posicionamento firmado pela Primeira Seção desta Corte que, no julgamento do EREsp n. 985.695/RJ, sob a relatoria do Ministro Humberto Martins, adotou a tese de que o poder concedente, com base no art. 11 da Lei n. 8.987/1995, poderá estabelecer, no edital de licitação, a possibilidade de a concessionária obter fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, para favorecer a modicidade das tarifas?. A esse respeito, os seguintes julgados: (EResp n. 985.695/RJ, relator Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, julgado em 26/11/2014, DJe 12/12/2014, AgRg no REsp n. 1.296.954/SP, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 17/3/2015, DJe 7/4/2015 e AgRg no REsp n. 1.470.686/PR, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 24/2/2015, DJe 2/3/2015). IX - Estando evidenciada, no Contrato de Concessão firmado entre a recorrida/recorrente Novadutra e a União, a previsão de cobrança pelo uso de faixa de domínio, consoante consignado no aresto recorrido (fl. 894), legítima a sua pretensão de recebimento da contraprestação devida pela recorrida/recorrente Ampla Energia e Serviços S.A. X - O aresto paradigma apresentado não corresponde ao atual entendimento desta Corte sobre a questão de cobrança pelo uso de faixa de domínio. XI - Agravo interno improvido.” (BRASIL, STJ, **AgInt no AREsp 1.604.913/RJ**, Relator(a): Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 14/3/2022, DJe de 17/3/2022).

¹³⁷ A título meramente exemplificativo, tem-se: (i) BRASIL, STJ, **AgInt nos EDcl no AgInt no AREsp 1.243.175/SP**, Relator(a): Ministro Manoel Erhardt, Primeira Turma, julgado em 09/5/2022, DJe 11/5/2022.; (ii) BRASIL, STJ, **AgInt no AREsp 1.989.609/SP**, Relator(a): Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 25/4/2022, DJe 28/4/2022; e (iii) BRASIL, STJ, **REsp 1677414/SP**, Relator(a): Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 14/12/2021, DJe 1/2/2022.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou investigar, de forma detalhada e minuciosa, os principais pontos que circundam as discussões sobre a possibilidade de cobrança pelo uso especial das faixas de domínio de rodovias federais exploradas sob o regime de concessão, um tema polêmico, que coloca em oposição o interesse de dois entes privados, mas que são prestadores de serviços públicos e, por isso, acaba envolvendo, mesmo que indiretamente, o poder público.

No início do trabalho, buscou-se trazer um panorama geral do regime de concessões no Brasil, com o enfoque nas concessões de rodovias federais. Na sequência, tratou-se das faixas de domínio propriamente ditas, explorando suas características, sua natureza jurídica de bem de uso comum do povo, as modalidades de utilização desse bem e a possibilidade de restrição e cobrança pelo seu uso. Neste cenário demonstrou-se o arcabouço jurídico estrutural do objeto da pesquisa: a concessionária de rodovias, administradora e responsável por um bem de uso comum do povo que lhe fora outorgado (faixa de domínio), recebe um requerimento de concessionária de outro serviço público que pretende utilizar aquele bem de forma especial (para instalação de sua infraestrutura).

Como visto, porém, não pode a concessionária de rodovias federais, ao seu bel prazer, sair cobrando indiscriminadamente pelo uso especial de suas faixas de domínio. Primeiramente, é preciso que ela cumpra alguns requisitos essenciais. Precisa o poder público ter conferido expressamente a essa concessionária, no edital de licitação e no contrato de concessão, a possibilidade de auferir receitas de fontes alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com vistas a favorecer a modicidade tarifária – nos termos do artigo 11 da Lei nº 8.987/1995. Além disso é imprescindível a prévia autorização do poder público, bem como que a ocupação não o envolva diretamente.

A cobrança precisa ainda obedecer a todos os parâmetros estabelecidos pela Resolução nº 2.552/2008 da ANTT, responsável por regulamentar o tema – afinal, essa cobrança é autorizada justamente para ser revertida em prol do interesse público (expresso, nesse caso, por meio da redução das tarifas de pedágio). Viu-se, também, a natureza da contraprestação exigida, que fora outrora bastante controvertida, especialmente na tentativa de deslegitimá-la.

Foram expostos, ainda, os motivos que justificam a cobrança pelo uso especial da faixa de domínio, que se relacionam com as mais diversas perspectivas da discussão, como: a relação envolver dois entes privados, que buscam o lucro; o fato de a gratuidade não gerar nenhum benefício à coletividade, enquanto a remuneração é revertida em prol da modicidade tarifária; e os encargos adicionais que a concessionária de rodovia precisa assumir com as ocupações. Também se demonstrou o impacto desse tema nas concessões, tanto rodoviárias, como de outros serviços públicos (energia elétrica, gás canalizado e telecomunicações).

Por fim, foi analisada e apresentada a jurisprudência do STJ que, considerando a importância da discussão, as particularidades das diferentes formas de ocupação da faixa de domínio e as disposições do ordenamento jurídico pátrio, concluiu que as concessionárias de rodovias federais possuem legitimidade, quando atendidos os requisitos legais, para exigir contraprestação pelo uso especial das faixas de domínio por outras concessionárias de serviços públicos.

Ante todo o exposto, conclui-se a presente pesquisa pela possibilidade de cobrança pelo uso especial das faixas de domínio, dentro dos parâmetros legais e regulamentares, na medida que parece ser a alternativa em maior consonância com o ordenamento jurídico pátrio e, também, que melhor atende ao interesse público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **Parecer sobre a possibilidade de cobrança pelo uso especial das faixas de domínio**. São Paulo: 2001. In: Justiça Federal do Estado do Paraná – Processo nº 5008170-21.2015.4.04.7009/PR – Evento nº 106. Paraná: Justiça Federal, 2019. Disponível em: < <https://www.jfpr.jus.br/>>. Acesso: 08 fev. 2022.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 4ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias é agora “Melhores Rodovias do Brasil”. – São Paulo: ABCR, AI, 2022.

ANTT – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Nota Técnica SEI nº 1594/2022/GECEF/SUROD/DIR**. Brasília: ANTT, 2022.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Sociedade de Economia Mista. Exploração de Atividade Econômica. Natureza Jurídica. Submissão às Regras de Direito Privado**. Curitiba. In: Justiça Federal do Estado do Paraná – Processo nº 5008170-21.2015.4.04.7009/PR – Evento nº 106. Paraná: Justiça Federal, 2019. Disponível em: <https://www.jfpr.jus.br/>. Acesso: 08, fev. 2022.

BATISTA, Paulo Nogueira. O CONSENSO DE WASHINGTON: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *In*: BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. **Paulo Nogueira Batista: pensando o Brasil: ensaios e palestras**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 115-162.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto Federal nº 84.398, de 16 de janeiro de 1980**. Dispõe sobre a ocupação de faixas de domínio de rodovias e de terrenos de domínio público e a travessia de hidrovias, rodovias e ferrovias, por linhas de transmissão, subtransmissão e distribuição de energia elétrica e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d84398.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto Federal nº 86.859, de 19 de janeiro de 1982**. Altera o Decreto nº 84.398, de 16 de janeiro de 1980, que dispõe sobre a ocupação de faixas de domínio de vias de transporte e de terrenos de domínio público e a travessia de vias de transporte, por linhas de transmissão, subtransmissão e distribuição de energia elétrica. Brasília: Diário Oficial da União, 1982. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D86859.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2086.859%2C%20DE%2019,e%20distribui%C3%A7%C3%A3o%20de%20energia%20el%C3%A9trica. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto Federal nº 94.002, de 4 de fevereiro de 1987**. Dispõe sobre a concessão de obra pública, para construção, conservação e exploração de rodovias e obras rodoviárias

federais, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1987. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/114462/decreto-94002-87>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Diretoria Geral. Diretoria de Planejamento e Pesquisa. Coordenação do Instituto de Pesquisas Rodoviárias. **Glossário de termos técnicos rodoviários**. – 2ª ed. – Rio de Janeiro, 2017.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília: Diário Oficial da União, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Regula o regime de concessões e permissões de serviços públicos. Brasília: Diário Oficial da União, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.277, de 10 de maio de 1996**. Autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais. Brasília: Diário Oficial da União, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9277.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília: Diário Oficial da União, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503compilado.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.233 de 5 de junho de 2001**. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília: Diário Oficial da União, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceira público-privada no âmbito da administração pública. Brasília: Diário Oficial da União, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. ANTT. **Resolução nº 2.552 de 14 de fevereiro de 2008**. Dispõe sobre a captação de receitas extraordinárias nas rodovias federais reguladas pela ANTT. Diário Oficial da União, 2008. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=1-8-34-2008-02-14-2552>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. Ministério dos Transportes. **Portaria Ministerial nº 10**. Diário Oficial da União: 2000.

BRASIL. Conselho Nacional de Desestatização. **Resolução nº 8, de 5 de abril de 2000**. Recomenda a revisão do Programa de Delegação de Rodovias Federais, de que trata a Lei nº 9.277/96, e autoriza o Ministério dos Transportes a adotar medidas necessárias à unificação da política de concessões rodoviárias. Brasília: Diário Oficial da União, 2000. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/Resolucoes-do-Conselho-Nacional-de-Desestatizacao>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL, STF, **RE 581.947/RO, Tema 261**, Relator(a): Ministro Luiz Fux, Sessão plenária, julgado em 18/12/2013, DJe 19/03/2014.

BRASIL, STF, **EDcl no AgRg no RE 1.272.322/SP**, Relator(a): Ministro Edson Fachin, Segunda Turma, julgado em 10/11/2021, DJe 26/11/2021.

BRASIL, STF, **AgRg no RE 889.095/RJ**, Relator(a): Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em: 28/5/2021, DJe 4/6/2021.

BRASIL, STJ, **AgInt no AREsp 1.604.913/RJ**, Relator(a): Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 14/3/2022, DJe de 17/3/2022.

BRASIL, STJ, **AgInt nos EDcl no AgInt no AREsp 1.243.175/SP**, Relator(a): Ministro Manoel Erhardt, Primeira Turma, julgado em 09/5/2022, DJe 11/5/2022.

BRASIL, STJ, **AgInt no REsp 1.482.422/RJ**, Relator(a): Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 22/11/2016, DJe 30/11/2016.

BRASIL, STJ, **AgInt no AREsp 1.989.609/SP**, Relator(a): Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 25/4/2022, DJe 28/4/2022.

BRASIL, STJ, **AREsp nº 1.251.496/SP**, Relator(a): Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 19/4/2022, DJe 22/4/2022.

BRASIL, STJ, **EResp nº 985.695/RJ**, Relator(a): Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, julgado em 26/11/2014, DJe 12/12/2014.

BRASIL, STJ, **REsp 1.144.399/PR**, Relator(a): Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 27/9/2017, DJe 24/10/2017.

BRASIL, STJ, **REsp 1.246.070/SP**, Relator(a): Ministro Mauro Campbell Marques, julgado em 3/4/2016, DJe 18/6/2016.

BRASIL, STJ, **REsp 1677414/SP**, Relator(a): Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 14/12/2021, DJe 1/2/2022.

BRASIL, STJ, **REsp 1.817.302/SP**, Relator(a): Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 8/6/2022, DJe. 15/6/2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Privatização, regulação e o desafio da universalização do serviço público** no Brasil. In: FARIA, José Eduardo (org). *Regulação, direito e democracia*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; JUNIOR, Wallace Paiva Martins. **Tratado de direito administrativo [livro eletrônico]: teoria geral e princípios do direito administrativo**. -- 2. ed. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 13ª ed. São Paulo: Editora Forense, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Temas polêmicos sobre licitações e contratos**. São Paulo: Malheiros, 2006.

Faixa de domínio – Apresentação. Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR), [s.d.]. Disponível em: <https://www.der.pr.gov.br/Pagina/Faixa-de-Dominio-Apresentacao>. Acesso em: 09 set. 2022.

GROTTI, Dinorá Adelaide Mussetti. **A experiência brasileira nas concessões de serviço público**. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 9, n. 42, mar. 2007. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/38544>. Acesso em: 10 ago. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo** [livro eletrônico]. 5ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens Públicos. Função Social e Exploração Econômica. O Regime Jurídico. Utilidades Públicas**. 1ª ed. São Paulo: Editora Fórum, 2009.

MARTIN, Jacqueline. **The English Legal System**. 7ª ed. London: Hodder Education. 2010.

MASAGÃO, Mário. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

MEDAUR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 20ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Código Civil Comentado** [livro eletrônico]: com súmulas, julgados selecionados e enunciados das jornadas do CJF. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Serviço público e concessão de serviço público**. 1ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Parecer sobre a possibilidade de cobrança pelo uso especial das faixas de domínio**. São Paulo: 2001. In: Justiça Federal do Estado do Paraná – Processo nº 5008170-21.2015.4.04.7009/PR – Evento nº 106. Paraná: Justiça Federal, 2019. Disponível em: <<https://www.jfpr.jus.br/>>. Acesso: 08, fev. 2022.

MIRAGEM, Bruno. **Direito Administrativo aplicado: A Nova Administração Pública e o Direito Administrativo** [livro eletrônico]. 1ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2017.

NERY JÚNIOR, Nelson. NERY, Rosa maria de Andrade. **Código civil comentado** [livro eletrônico]. 3ª ed. rev., atual. e ampl. Até 03.06.2019. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

OLIVEIRA, Eliene Marcelina de. **A polêmica sobre a cobrança pelo uso das faixas de domínio de rodovias**. Revista Consultor Jurídico. São Paulo: 04, Mar. 2021. Acesso em 08, Fev. 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mar-04/opinia0-cobranca-uso-faixas-dominio-rodovias>>

PESQUISA CNT de rodovias 2022 – Brasília, Confederação Nacional de Transporte (CNT): SEST, SENAT, 2022.

PINTO, Bilac. **O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas empresas públicas**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo (n. 32, p. 1-15, abr./jun.), 1953.

RESENDE, Paulo; CESAR, Ramon Victor. **Acidentes de trânsito registrados em rodovias federais brasileiras de 2018 a 2021: estudo faz análise quantitativa e espacial, comparando os resultados entre as estradas sob gestão pública e privada**. Minas Gerais: Fundação Dom Cabral, 2022.

SILVA, Júlio César Lázaro da. **A estratégia brasileira de privilegias as rodovias em detrimento das ferrovias**. Brasil Escola: 2013. Disponível em:

<https://brasilecola.uol.com.br/geografia/por-que-brasil-adotou-utilizacao-das-rodovias-ao-inves-.htm>. Acesso em: 09 set. 2022.

TUCCI, José Rogério Cruz e. **Precedente judicial como fonte do direito**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

Você sabe o que é faixa de domínio? ECO101, 2019. Disponível em: <https://www.eco101.com.br/noticias/releases/voce-sabe-o-que-e-faixa-de-dominio-194843>. Acesso em: 10 out. 2022.