

POSSIBILIDADE DE ONERAR O USO DE FAIXAS DE DOMÍNIO POR PRESTADORES DE SERVIÇOS PÚBLICOS: ENQUADRAMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS

The possibility of charging public service providers for the use of domain lanes: a framework for state-owned companies

Fabiana Paulovich de Alencar¹

SUMÁRIO

1. Introdução; 2. Bens Públicos: faixas de domínio como bens de uso comum do povo e sua utilização por terceiros; 3. Legislação aplicável: dispositivos legais que sustentam a gratuidade e a onerosidade da cessão das faixas de domínio; 4. Jurisprudência: como as Cortes Superiores julgam as demandas judiciais que envolvem cessão de uso de faixas de domínio; 4.1 Decisões favoráveis à gratuidade; 4.2 Decisões favoráveis à onerosidade; 5. Limbo doutrinário e jurisprudencial em que se encontram as empresas estatais; 5.1 Decisões favoráveis à gratuidade; 5.2 Decisões favoráveis à onerosidade; 5.2.1 Faixa de domínio como bem público com destinação especial; 5.2.2 Lei de criação de empresa estatal prevê possibilidade de cobrança; 5.2.3 Cessão da faixa de domínio ocorrida em data anterior à promulgação da Lei nº 13.116/2015 e intuito lucrativo da concessionária de telefonia; 6. Considerações finais sobre a CPTM; 7. Conclusão; Referências bibliográficas.

RESUMO

Expondo a legislação aplicável e a jurisprudência prevalecente das Cortes Superiores, este estudo analisa a possibilidade de efetuar cobrança de valores pelo uso de faixas de domínio, classificadas como bens públicos de uso comum do povo, destacando o limbo jurisprudencial e doutrinário em que os bens sob a administração de empresas estatais prestadoras de serviços públicos encontram-se em comparação com os entendimentos predominantes relativos à cessão das faixas de domínio pertencentes a pessoas políticas e pessoas jurídicas de direito público integrantes da Administração Pública Direta e àquelas administradas por concessionárias de serviços públicos.

Palavras-Chave: Bens públicos. Uso de faixa de domínio. Empresa estatal. Remuneração.

ABSTRACT

Exposing the applicable legislation and the prevailing jurisprudence of the Superior Courts, this study analyzes the possibility of charging for the use of domain bands, classified as public goods of common use of the people, highlighting the jurisprudential and doctrinal limbo in which assets under the administration of state-owned public service providers find in comparison with the prevailing understandings regarding the assignment of domain bands belonging to political persons and public law legal entities that are members of the Direct Public Administration and those administered by public utilities.

Keywords: Public goods. Use of domain band. State enterprise. Remuneration.

¹ Advogada exercendo a profissão desde 2005. Trabalha na Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) desde 2008. Formada em Direito pela Faculdade de Direito de Bauru – Instituição Toledo de Ensino. Formada em Comunicação Social: Jornalismo pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP-Bauru). Especialização em Direito do Estado pela Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado (ESPGE).

1. INTRODUÇÃO

As faixas de domínio, que podem ser entendidas como as áreas laterais às pistas de rolamento das rodovias e as áreas às margens de vias férreas, são consideradas bens públicos de uso comum do povo, nos termos do que preceitua o artigo 99², do Código Civil, e possuem utilidade pública.

A utilização dessas faixas de domínio ao longo de rodovias e ferrovias por prestadores de serviços públicos, para instalação de infraestruturas aéreas ou subterrâneas, é uma prática bastante comum.

É certo que as prestadoras de serviços públicos, por exemplo, de saneamento básico, de energia elétrica, de telefonia e telecomunicações, de transporte dutoviário de petróleo e seus derivados, de transporte dutoviário de gás natural, entre outros, utilizam áreas de terceiros para implantarem seus equipamentos e suas redes de dutos, subdutos, cabos e postes, sendo que, em sua maioria, implantam travessias subterrâneas. Entre estes terceiros que suportam tais travessias, encontram-se outras prestadoras de serviço público, como rodovias e ferrovias.

Embora não haja discussão sobre o interesse público envolvido para a cessão das áreas, vez que o uso se destina à consecução da prestação de serviços públicos que beneficiam a coletividade, o que causa controvérsia é se a utilização das faixas de domínio das rodovias e ferrovias por outras prestadoras de serviço público deve ser onerosa ou gratuita.

Tratando, especificamente, das cessões de uso de faixas de domínio para concessionárias de transmissão e distribuição de energia elétrica e para concessionárias de telefonia e telecomunicações, a legislação aplicável permite que se sustente tanto o entendimento da cessão gratuita quanto a defesa da cessão onerosa.

Dessa forma, considerando que há argumentos consistentes a sustentar qualquer um dos lados, o Poder Judiciário é sobrecarregado com ações judiciais em que se discute a possibilidade de remunerar o uso das faixas de domínio.

Enquanto a jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal (STF) tende a reconhecer uma política nacional destinada a desonerar o direito de passagem,

² 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.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado. Cf.: BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

defendendo que o ente público não pode cobrar pelo uso de seus bens impondo ônus demasiadamente excessivo à prestação dos serviços públicos, o E. STJ vem decidindo, reiteradamente, no sentido de permitir a cobrança de valores pelas concessionárias de rodovias que administram as faixas de domínio, levando em consideração as previsões trazidas nos Contratos de Concessão, que permitem a obtenção de receitas alternativas, com fulcro no quanto dispõe o artigo 11, da Lei Federal nº 8.987/1995.

Ocorre que o universo de titulares de bens públicos passíveis de cessão não se restringe à Administração Pública Direta e às concessionárias de serviços públicos. Há também empresas estatais, cuja instituição é precedida de autorização legislativa e são pessoas jurídicas prestadoras de serviços públicos sujeitas a regime jurídico de direito privado, mas obedecem determinadas regras do regime de direito público, em especial, no que concerne aos seus bens vinculados à prestação de serviço público, que são equiparados a bens públicos em razão da destinação.

Assim, este estudo tem como finalidade analisar a possibilidade de cobrança de valores pela cessão de faixas de domínio pertencentes à Administração Pública Direta, às concessionárias de serviço público e às empresas estatais prestadoras de serviço público, buscando concluir se estas últimas amoldam-se mais ao entendimento jurisprudencial predominante referente ao Poder Concedente ou ao entendimento que vem sendo aplicado às concessionárias.

Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica por meio da doutrina, legislação e a principal jurisprudência dos Tribunais Superiores, bem como de julgados proferidos pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) para melhor entendimento da controvérsia analisada.

2. BENS PÚBLICOS: FAIXAS DE DOMÍNIO COMO BENS DE USO COMUM DO POVO E SUA UTILIZAÇÃO POR TERCEIROS

Primeiramente, antes de adentrar na discussão sobre a possibilidade de onerar a cessão das faixas de domínio, é importante trazer a definição de bens públicos firmada pelo ordenamento jurídico e pela doutrina e qual a classificação dos bens pertencentes a empresas estatais.

O artigo 98, do Código Civil (CC), define que os bens públicos são “os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”³.

Assim, de acordo com a definição legal, não resta dúvida de que os bens que pertencem aos entes da Administração Pública Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), autarquias e fundações públicas, que gozam de natureza

³ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

jurídica de direito público, são bens públicos. Todos os outros bens, seguindo a previsão legal, seriam bens particulares, seja qual for a pessoa a qual pertençam.

Ou seja, a classificação legal de bem público decorre da titularidade do bem.

Dessa forma, pela letra fria da lei, os bens pertencentes aos entes da Administração Pública Indireta, como empresas públicas e sociedades de economia mista, estariam classificados como bens particulares, uma vez que tais entes possuem natureza jurídica de direito privado⁴.

Todavia, quanto à classificação dos bens pertencentes ou administrados por empresas públicas e sociedades de economia mista, embora a doutrina não seja unânime quanto à sua classificação, quando se trata de pessoas jurídicas prestadoras de serviços públicos, há prevalência do entendimento de tratar-se de bens públicos por equiparação, desde que sejam afetados ou vinculados à prestação do serviço público.

Entre os doutrinadores que defendem serem públicos os bens pertencentes a empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos encontra-se Hely Lopes Meirelles⁵, que faz nítida classificação quanto à natureza jurídica dos bens dos entes da Administração Pública Indireta que prestam serviços públicos:

Quanto aos bens das entidades paraestatais (empresas públicas, sociedades de economia mista, serviços autônomos etc.), entendemos que são, também, bens públicos com destinação especial e administração particular das instituições a quem foram transferidos para consecução dos fins estatutários. **A origem e a natureza total ou predominante desses bens continuam públicas; sua destinação é de interesse público; apenas sua administração é confiada a uma entidade de personalidade privada, que os utilizará na forma da lei instituidora e do estatuto regedor da instituição.** A destinação especial desses bens sujeita-se aos preceitos da lei que autorizou a transferência do patrimônio estatal ao paraestatal, a fim de atender aos objetivos visados pelo Poder Público criador da entidade. Esse patrimônio, **embora incorporado a uma instituição de personalidade privada, continua vinculado ao serviço público, apenas prestado**

⁴ Nota: A natureza jurídica dos entes da Administração Pública Indireta é definida pela Constituição Federal que, em seu artigo 173, § 1º, inciso II prevê: “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 430-431. (Grifo nosso).

de forma descentralizada ou indireta por uma entidade paraestatal, de estrutura comercial, civil ou, mesmo especial. Mas, lato sensu, é patrimônio público, tanto assim que na extinção da entidade reverte ao ente estatal que o criou, e qualquer ato que o lese poderá ser invalidado por ação popular.

Assim sendo, estando o bem de empresa pública ou sociedade de economia mista vinculado à prestação de serviço público, este é considerado bem público em razão da função que lhe é posta, estando, portanto, submetido ao regime jurídico de direito público.

A doutrina, portanto, traz interpretação mais abrangente ao que dispõe a lei civil, asseverando que não somente os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito interno são públicos, mas também os bens da Administração Pública Indireta, como empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público.

Os bens públicos podem ser classificados em bens públicos de uso comum do povo, bens públicos com destinação especial e bens públicos dominicais.

Seguindo o quanto preceitua o artigo 99⁶, do Código Civil, são bens públicos de uso comum do povo os rios, mares, estradas, ruas e praças, denotando-se que se prestam ao uso da população.

Por sua vez, os bens com destinação especial são os bens móveis ou imóveis que se destinam à prestação de um serviço público, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual ou municipal, inclusive os de suas autarquias, entendendo-se, também, conforme acima exposto, que a doutrina engloba os bens das empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos.

Já os bens dominicais configuram os bens disponíveis, não afetados à destinação pública, podendo ser alienados, por exemplo. Mas não há que se entender que estariam sob o regime de direito privado, vez que, seguindo o exemplo de que tais bens podem ser alienados, mesmo assim, devem seguir ditames legais, como a realização de prévia licitação⁷.

⁶ 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 nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

⁷ SERRANO, Mônica de Almeida Magalhães. Utilização de bens públicos e remuneração pelo uso do solo e espaço aéreo em face de concessionárias de serviço público: nuances jurídicas. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, v. 20, n. 47, p. 211-231, 2019.

Quanto ao uso, os bens públicos podem ser utilizados pela própria pessoa jurídica a qual pertencem, podem ser cedidos a outros entes públicos e, ainda, podem ser cedidos para uso de terceiros.

Nesse contexto, analisando as classificações dos bens públicos pode-se enquadrar as faixas de domínio que, como alhures explicitado, podem ser entendidas como as áreas laterais às pistas de rolamento das rodovias e as áreas às margens das ferrovias, como bens públicos de uso comum do povo, não restando dúvida de que, na condição de bens públicos, podem ser cedidas ao uso de terceiros.

A cessão de bens públicos a terceiros, quando bens de uso comum do povo ou bens com destinação especial, é realizada por intermédio de instrumentos específicos para tal finalidade como as autorizações, permissões ou concessões de uso. Em se tratando de bens dominicais a cessão pode ser feita por meio de instrumentos públicos ou particulares, como a locação, por exemplo.

No tocante à remuneração pelo uso de bens públicos, o artigo 103⁸, do Código Civil disciplina que a cessão de bens públicos pode ser gratuita ou onerosa, de acordo com as regras do ente a qual pertencem.

No entanto, quando se trata de cessão das faixas de domínio para uso de concessionárias de prestação de serviço público, como transmissão e distribuição de energia elétrica e fornecimento de serviços de telefonia e telecomunicações, há grande celeuma quanto à onerosidade ou gratuidade da cessão. De um lado, as empresas que utilizam as faixas de domínio para instalação de infraestrutura para consecução do escopo da prestação do serviço público, e, de outro lado, as pessoas jurídicas responsáveis pela prestação do serviço público que cedem o uso das faixas de domínio.

Se é indiscutível que a cessão da faixa de domínio, como bem público de uso comum do povo e considerando a finalidade diversa de seu escopo originário, necessita de prévia formalização de instrumento específico para tal fim, é bastante controvertida a previsão de remuneração para a utilização das áreas, em especial, quando cedidas a outras prestadoras de serviços públicos.

A discussão remonta à possibilidade de se cobrar pelo uso específico de um bem público de uso comum do povo, necessário para implantação de equipamentos (redes de transmissão, postes, dutos, subdutos) visando à prestação de serviço público de titularidade da União Federal.

Para melhor entendimento da discussão quanto à possibilidade de remuneração pelo uso das faixas de domínio, a legislação suscitada por cada lado deve ser analisada, como faremos a seguir.

⁸ 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 nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

3. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: DISPOSITIVOS LEGAIS QUE SUSTENTAM A GRATUIDADE E A ONEROSIDADE DA CESSÃO DAS FAIXAS DE DOMÍNIO

Tanto as empresas prestadoras de serviços públicos de transmissão e distribuição de energia elétrica, como as empresas que operam os sistemas de telefonia e telecomunicações são titulares de concessões outorgadas pela União Federal, nos exatos termos do artigo 175⁹, da Constituição Federal.

Assim, possuem o dever constitucional de fornecer e manter a prestação do serviço público de forma adequada. Diante de necessidades operacionais da prestação do serviço público, as concessionárias de energia elétrica e de telefonia/telecomunicações utilizam vias públicas e outras áreas, entre elas, as faixas de domínio das rodovias e ferrovias para passagem de dutos, cabos, postes, torres e demais equipamentos.

As concessionárias de energia elétrica, então, buscando a cessão das faixas de domínio de forma gratuita escoram-se nas disposições do artigo 151, “c”, do Decreto Federal nº 24.643/1934¹⁰ (Código de Águas), que foi regulamentado pelos Decretos Federais nº 84.398/1980 e nº 86.859/1982, especifica e respectivamente, seus artigos 2^{o11} e 1^{o12}, que trazem, de forma resumida, que as autorizações de uso deverão ser

⁹ 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**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

¹⁰ Art. 151. Para executar os trabalhos definidos no contrato, bem como, para explorar a concessão, o concessionário terá, além das regalias e favores constantes das leis fiscais e especiais, os seguintes direitos:
[...]

c) estabelecer as servidões permanente ou temporárias exigidas para as obras hidráulica e para o transporte e distribuição da energia elétrica. BRASIL. **Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934**. Decreta o Código de Águas. Rio de Janeiro: Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, 1934.

¹¹ 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 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, DF: Presidência da República, 1980 (Grifo nosso).

¹² 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. BRASIL. **Decreto 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, DF: Presidência da República, 1982. (Grifo nosso).

concedidas por prazo indeterminado e sem ônus para os concessionários de serviço público de energia elétrica.

Por sua vez, as concessionárias de telefonia e telecomunicações embasam-se, além das disposições mais antigas mencionadas acima, nos preceitos mais recentes da Lei Federal nº 13.116/2015, chamada de Lei Geral das Antenas, mais especificamente em seu artigo 12¹³, que determina que não será exigida contraprestação em razão do direito de passagem em vias públicas, em faixas de domínio e em outros bens públicos de uso comum do povo.

Referido dispositivo legal garante o uso gratuito para instalação de equipamentos para prestação do serviço público de telefonia e telecomunicações, mesmo que se trate de bem explorado por meio de concessão ou outra forma de delegação, salvo se o contrato de concessão decorra de licitação ocorrida em data anterior à promulgação da Lei nº 13.116/2015.

No outro extremo, encontram-se entes da Administração Pública Direta, concessionárias de rodovias e ferrovias, empresas públicas e sociedade de economia mista criadas para prestação de serviço público ferroviário, defendendo a possibilidade da cessão onerosa.

As concessionárias fundam-se no artigo 11, da Lei Federal nº 8.987/1995¹⁴, que outorga o direito de exploração do bem como fonte de receita alternativa. Nos termos do referido dispositivo legal, é permitida a busca pelas concessionárias de serviços públicos de receitas alternativas, a fim de promover a modicidade de suas tarifas.

Assim, permite que haja exploração comercial dos imóveis vinculados ao patrimônio concedido não somente para arcar com todos os gastos provenientes da prestação do serviço público, auxiliando na manutenção do sistema em funcionamento, mas também para promover a modicidade da tarifa praticada.

Ainda, os entes que defendem a onerosidade, embasam-se na previsão trazida pelo artigo 103, do Código Civil que prevê que o uso dos bens públicos pode

¹³ Art. 12. **Não será exigida contraprestação** em razão do direito de passagem em vias públicas, em **faixas de domínio e em outros bens públicos de uso comum do povo**, ainda que esses bens ou instalações sejam explorados por meio de concessão ou outra forma de delegação, excetuadas aquelas cujos contratos decorram de licitações anteriores à data de promulgação desta Lei. BRASIL. **Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015**. Estabelece normas gerais para implantação e compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações e altera as Leis nº 9.472, de 16 de julho de 1997, 11.934, de 05 de maio de 2009, e 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. (Grifo nosso)

¹⁴ 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 nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. (Grifo nosso).

ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

Com base em referido dispositivo do Código Civil, defende-se o cabimento da instituição de remuneração em contrapartida ao uso da faixa de domínio, sustentando que os bens de uso comum do povo, embora entenda-se que possam ser usados livremente pela população, não significa que possam ser usados gratuitamente e sim, que não dependem de prévia autorização do Poder Público para sua utilização. Conclui-se que os bens de uso comum do povo não são de propriedade do povo, mas pertencem aos entes públicos ou a particulares com destinação pública.

Dessa forma, mesmo se tratando de bem de uso comum do povo, sustenta-se que não há que se falar em utilização gratuita, devendo existir contrapartida por tal uso. Nesse sentido, podemos lembrar a opinião de Floriano de Azevedo Marques Neto¹⁵:

O fato de um bem público ser afetado como de uso comum do povo não implica necessariamente na gratuidade deste, nem mesmo deste uso franqueado a todos (como se verifica na própria possibilidade de cobrança de pedágio em rodovias) e muito menos em vedação da onerosidade de usos outros (especiais ou privativos) que não aquele de natureza comum a toda gente.

Outro argumento que reforça a cobrança pelo uso das faixas de domínio é a impossibilidade de privilegiar o serviço prestado pelas concessionárias de energia elétrica e de telefonia/telecomunicações em detrimento dos serviços fornecidos pelas concessionárias de rodovias e empresas estatais prestadoras de serviços públicos de transporte ferroviário.

Sustenta-se que não há como se conferir maior importância aos serviços prestados pelas concessionárias de energia elétrica e de telefonia/telecomunicações em prejuízo das rodovias e ferrovias, vez que não há como se hierarquizar os interesses públicos envolvidos.

Ademais, argumenta-se que a gratuidade pode onerar os usuários dos serviços prestados pelas rodovias e ferrovias, inclusive, resultando em enriquecimento das concessionárias de energia elétrica e de telefonia/telecomunicações que se utilizam da infraestrutura das faixas de domínio.

Assim, assevera-se que o interesse público que reveste a pretensão das concessionárias de energia elétrica e de telefonia/telecomunicações para defender a utilização gratuita das faixas de domínio também baliza a defesa dos entes públicos, concessionárias e empresas estatais que têm que suportar as travessias e pretendem serem remunerados pelo uso das áreas.

¹⁵ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. O uso de bens públicos estaduais por concessionárias de energia elétrica. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v. 45, p. 54-78, 2004.

Ainda, sustenta-se a tese de que não assiste à União Federal legislar sobre a ocupação dos bens dos demais entes federativos, sob pena de violação do pacto federativo, insculpido no artigo 18, da Constituição Federal¹⁶.

Alega-se que, se é certo que a União tem competência para legislar e explorar os serviços públicos de energia elétrica e de telefonia/telecomunicações, por outro lado, não tem nenhuma competência para editar normas sobre os bens pertencentes aos estados ou municípios. Isso porque, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF) a União não pode mais legislar sobre gestão patrimonial de natureza pública, competindo a cada ente federativo, titular do bem, o fazer.

O Brasil é um Estado Federativo e a Constituição Federal assegura, a cada ente estatal (União, Estados Distrito Federal e Municípios) autonomia para atuar no limite de suas competências, com independência.

Dessa forma, a Carta Magna define as competências de cada ente da Federação, sendo certo que cada um deles tem autonomia para definir o uso e a ocupação de seus bens, sob pena de se ferir o princípio federativo.

Portanto, defende-se que, respeitando o pacto federativo, cada ente político tem autonomia para dispor de seus bens, inclusive decidindo se o fará gratuita ou onerosamente, não detendo a União competência para regradar a ocupação dos bens dos estados e dos municípios.

Como bem pontuado por Floriano de Azevedo Marques Neto, os entes federativos são livres para administrarem os bens de seu acervo patrimonial:

É inerente à autonomia federativa que cada ente federado tenha liberdade para administrar os bens que integram o seu acervo patrimonial. Isso envolve não só margens de liberdade para gerir o domínio destes bens (alienando-os ou não, respeitadas as normas gerais de licitação por força da regra constante do artigo 22, XXVIII já aludida) como para disciplinar o uso destes (afetando-os, outorgando direitos de uso privativo, estabelecendo usos concomitantes, restringindo, limitando ou disciplinando as formas de utilização). Porém o direito indeclinável de qualquer ente da federação (desde a União até o mais singelo dos Municípios) não o faz imune ao exercício de competências atribuídas a outros entes¹⁷.

Nesse contexto, aduzem as rodovias e ferrovias que aceitar, por exemplo, que o Decreto Federal nº 84.398/1980 (alterado pelo Decreto nº 86.859/1982) e a Lei Federal nº 13.116/2015 estabeleçam a utilização gratuita das faixas de domínio fere diretamente o pacto federativo, vez que eventual gratuidade imposta pela União em

¹⁶ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

¹⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. O uso de bens públicos estaduais por concessionárias de energia elétrica. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, v. 45, p. 54-78, 2004.

referidas leis não pode ser interpretada de forma a alcançar os demais entes federativos, pois compete a cada um a gestão de seu próprio patrimônio.

Diante da breve e resumida exposição acima, percebe-se que a celeuma é grande, existindo argumentos consistentes de ambos os lados, que defendem interesses contrapostos: o direito de concessionárias de serviços públicos de energia elétrica e de telefonia/telecomunicações ao uso gratuito das faixas de domínio para instalação de seus equipamentos, dutos e subdutos e o direito do Poder Público, de concessionárias de rodovias e empresas estatais prestadoras de serviços públicos de exigirem contraprestação pelo uso das faixas de domínio.

Interessante perceber que, entre os dispositivos legais supramencionados, que embasam tanto o entendimento dos que defendem a onerosidade da cessão quanto daqueles que sustentam a gratuidade, pode existir aparente colisão entre normas federais, questionando-se sobre a recepção dos normativos pela Constituição Federal e mesmo sobre sua revogação por outra lei federal mais recente.

Em especial, indaga-se se a norma constante do artigo 151, do Código de Águas e seus Decretos regulamentadores (Decretos Federais nº 84.398/1980 e nº 86.859/1982) foram recepcionados pela Constituição Federal.

De forma bastante sucinta, vez que não é finalidade deste estudo demonstrar a constitucionalidade ou não das previsões legais, mas de demonstrar sua aplicação em casos concretos, os principais argumentos sustentados pela linha que defende a não recepção das normas federais pela CF/1988 baseiam-se na violação ao princípio federativo, já bem delineado acima, bem como na contrariedade das normas federais com o quanto previsto no artigo 175, da CF, que conferiu aos entes federados a prerrogativa de editar lei que regulamente o regime de concessão para os serviços de que são titulares¹⁸.

Em linha oposta de argumentação, a constitucionalidade das normas em apreço é defendida com base na competência normativa prevista no artigo 22, inciso IV, da CF, que confere à União a competência para legislar sobre “águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão”. Além disso, argumenta-se o quanto disposto no artigo 21, inciso XII, alínea “b”, da CF, que prevê que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços e instalações de energia elétrica.

Com relação à Lei nº 13.116/2015 (Lei Geral das Antenas), a discussão sobre a constitucionalidade da previsão constante em seu artigo 12 foi abafada pelo julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6482, pelo E. Supremo Tribunal Federal (que a seguir será melhor explicitada), que declarou a constitucionalidade do dispositivo da norma federal, que prevê a gratuidade do uso de faixas de

¹⁸ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. O uso de bens públicos estaduais por concessionárias de energia elétrica. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v. 45, p. 54-78, 2004.

domínio e outros bens de uso comum do povo por prestadoras de serviço público de telefonia e telecomunicações.

A despeito das discussões que ainda existem sobre a constitucionalidade das previsões legais que determinam a gratuidade das cessões das faixas de domínio para prestadores de serviços públicos, importante se mostra a análise dos casos práticos e as decisões proferidas pelo Poder Judiciário, de forma mais específica, pelas Cortes Superiores.

4. JURISPRUDÊNCIA: COMO AS CORTES SUPERIORES JULGAM AS DEMANDAS JUDICIAIS QUE ENVOLVEM CESSÃO DE USO DE FAIXAS DE DOMÍNIO

Para engrossar os argumentos de ambos os lados, as decisões judiciais proferidas tanto pelos Tribunais Estaduais como, com maior relevância, pelas Cortes Superiores, demonstram como a celeuma é enfrentada pelo Poder Judiciário ao analisar os casos concretos.

A seguir, traremos, de forma sucinta, as decisões mais emblemáticas das Cortes Superiores que vêm pautando os julgamentos sobre o tema.

4.1 Decisões favoráveis à gratuidade

Um dos julgamentos mais relevantes quanto ao assunto em questão e que é mencionado de forma reiterada nos processos judiciais quando se defende a gratuidade da cessão das faixas de domínio é a decisão proferida pelo E. Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 581.947-RO¹⁹, sob o regime de repercussão geral, decidindo o Tema nº 261, que assim restou ementado: “É inconstitucional a

¹⁹ RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RETRIBUIÇÃO PECUNIÁRIA. COBRANÇA. TAXA DE USO E OCUPAÇÃO DE SOLO E ESPAÇO AÉREO. CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO. DEVER-PODER E PODER-DEVER. INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS NECESSÁRIOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO EM BEM PÚBLICO. LEI MUNICIPAL 1.199/2002. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO. ARTIGOS 21 E 22 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Às empresas prestadoras de serviço público incumbe o dever-poder de prestar o serviço público. Para tanto a elas é atribuído, pelo poder concedente, o também dever-poder de usar o domínio público necessário à execução do serviço, bem como de promover desapropriações e constituir servidões de áreas por ele, poder concedente, declaradas de utilidade pública. 2. As faixas de domínio público de vias públicas constituem bem público, inserido na categoria dos bens de uso comum do povo. 3. Os bens de uso comum do povo são entendidos como propriedade pública. Tão grande é a intensidade da participação do bem de uso comum do povo na atividade administrativa que ele constitui, em si, o próprio serviço público [objeto de atividade administrativa] prestado pela Administração. 4. Ainda que os bens do domínio público e do patrimônio administrativo não tolerem o gravame das servidões, sujeitam-se, na situação a que respeitam os autos, aos efeitos da restrição decorrente da instalação, no solo, de equipamentos necessários à prestação de serviço público. A imposição dessa restrição não conduzindo à extinção de direitos, dela não decorre dever de indenizar. 5. A Constituição do Brasil define a competência exclusiva da União para explorar os serviços e instalações de energia elétrica [artigo 21, XII, b] e privativa para legislar sobre a matéria [artigo 22, IV]. Recurso extraordinário a que se nega provimento, com a declaração, incidental, da inconstitucionalidade da Lei n. 1.199/2002, do Município de Ji-Paraná.

cobrança de taxa, espécie tributária, pelo uso de espaços públicos dos municípios por concessionárias prestadoras de serviço público de fornecimento de energia elétrica”.

Em referido processo, discutia-se a constitucionalidade da Lei Municipal nº 1.199/2022, do Município de Ji-Paraná, no Estado de Rondônia, que instituiu a cobrança de taxa sobre redes de transmissão e distribuição de energia elétrica.

No Acórdão, proferido em 27 de maio de 2010, o E. STF entendeu pela ilegalidade da cobrança de taxa, espécie tributária, por municípios, pela ocupação de solo e espaço aéreo por poste de transmissão de energia elétrica, sustentando, em suma, invasão de competência tributária da União e cobrança de tributo sobre bem público de uso comum do povo. Assim, a Corte Superior posicionou-se pela impossibilidade de instituição de cobrança pela utilização das faixas de domínio e/ou espaço aéreo - travessia de cabos - contra as empresas concessionárias do serviço de transmissão e distribuição de energia elétrica.

Para se demonstrar a dimensão do quanto o tema tratado é controvertido e gera discussões praticamente infundáveis no Judiciário, interessante trazer que, em 29 de março de 2021, ou seja, 11 anos após o julgamento do REExt nº 581.947-RO, o E. STF apreciou Embargos de Declaração em que se discutiu se o entendimento fixado, diretamente referente a Municípios, aplica-se às concessionárias que exploram as faixas de domínio.

Os Embargos de Declaração foram rejeitados, no entanto, restou esclarecido que, no julgamento de anteriores Embargos de Declaração expôs-se que a discussão travada se referia à possibilidade de imposição de taxa apenas por Municípios, acerca da ocupação e do uso do solo e do espaço aéreo por empresa concessionária de serviço público. Ou seja, o entendimento fixado não abarcou a remuneração estabelecida por concessionárias de rodovia que cedem faixas de domínio. O trânsito em julgado ocorreu em 25 de maio de 2021.

Mais recentemente, em 18 de fevereiro de 2021, em outro julgamento bastante emblemático, o E. STF decidiu por negar provimento à ADI nº 6482²⁰, declarando a

²⁰ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 12, CAPUT, DA LEI 13.116/2015. INSTALAÇÃO DE INFRAESTRUTURA E DE REDES DE TELECOMUNICAÇÕES. GRATUIDADE DO DIREITO DE PASSAGEM EM VIAS PÚBLICAS, EM FAIXAS DE DOMÍNIO E EM OUTROS BENS PÚBLICOS DE USO COMUM DO POVO, AINDA QUE ESSES BENS OU INSTALAÇÕES SEJAM EXPLORADOS POR MEIO DE CONCESSÃO OU OUTRA FORMA DE DELEGAÇÃO. CONTEXTO REGULATÓRIO SETORIAL DA NORMA IMPUGNADA. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA EFICIÊNCIA, DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. RESTRIÇÃO AO DIREITO DE PROPRIEDADE DOS ESTADOS VOLTADA À GARANTIA DA PRESTAÇÃO E DA UNIVERSALIZAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL. NORMA QUE IMPÕE RESTRIÇÃO ADEQUADA, NECESSÁRIA E PROPORCIONAL EM SENTIDO ESTRITO AO DIREITO DE PROPRIEDADE DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

constitucionalidade do artigo 12, da Lei Federal nº 13.116/2015, e de dispositivos de seu decreto regulamentador nº 10.480/2020, que estabelece o uso gratuito das faixas de domínio em favor das concessionárias de telefonia e telecomunicações.

A ADI foi proposta pelo Procurador-Geral da República, que suscitou a inconstitucionalidade do artigo 12, da Lei Geral das Antenas, apresentando como argumento central a gratuidade instituída por Lei Federal como violação da competência dos estados e municípios de legislar sobre os bens públicos de sua titularidade.

O E. STF, na Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, firmou o entendimento de que o direito de passagem previsto na Lei nº 13.116/2015 insere-se no âmbito de competência da União para legislar sobre telecomunicações, nos termos do quanto previsto no artigo 22, inciso V, da CF, bem como na competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação administrativa, prevista no mesmo dispositivo legal, no inciso XXVII.

De acordo com o Informativo 1.006²¹ do E. STF editado sobre o julgamento da ADI nº 6482, mostrava-se premente a uniformização do tema sobre a gratuidade do direito de passagem, sustentando ser necessária a gratuidade a fim de se evitar custos pela utilização das faixas de domínio que seriam repassados aos consumidores finais de telecomunicações, “dificultando o acesso aos serviços, na contramão da política nacional de telecomunicações”. E quanto à violação ao direito de propriedade, o E. STF defendeu que:

No tocante à proporcionalidade em sentido estrito, a lei federal e seu regulamento previram salvaguardas a fim de evitar o aniquilamento do direito real em jogo. Corrobora a proporcionalidade da restrição, o fato de: (i) o direito de passagem dever ser autorizado pelos órgãos reguladores sob cuja competência estiver a área a ser ocupada ou atravessada; (ii) a instituição do direito não abranger os custos necessários à infraestrutura e equipamentos, tampouco afetar obrigações indenizatórias decorrentes de eventual dano ou de restrição de uso significativa; (iii) o art. 12 encontrar-se alinhado ao princípio da segurança jurídica e à proteção do ato jurídico perfeito, considerada a aplicação de seus efeitos apenas aos contratos que decorram de licitações posteriores à data de promulgação da lei.²²

Os dois julgados em questão demonstram o predominante entendimento do E. STF de adotar política nacional de desonerar o direito de passagem para prestação de serviço público federal. Não obstante os Acórdãos fazerem referência, respectivamente por ordem de menção, à gratuidade conferida a concessionárias de energia elétrica e a empresas prestadoras de serviço público de telefonia e telecomunicações, é inegável que as razões postas em ambos os julgamentos, em especial, no julgamento

²¹ Cf.: <https://informativos.trilhante.com.br/informativos/informativo-1006-sf>

²² Informativo STF Lei Geral de Antenas e direito de passagem - ADI 6482/DF

da ADI nº 6482, são aplicadas nos processos em que se discute a possibilidade ou não de cobrança de valores pelo uso de faixas de domínio por prestadores de diversos serviços públicos.

4.2 Decisões favoráveis à onerosidade

Em contrapartida, a Primeira Seção do E. Superior Tribunal de Justiça, buscando uniformizar a jurisprudência relativa à possibilidade de retribuição pelo uso do solo de uma concessionária por outra, sustentou que o artigo 11 da Lei nº 8.987/1995 autoriza a cobrança do uso de faixas de domínio, mesmo que por outra concessionária de serviços públicos, desde que haja previsão no contrato de concessão.

Com efeito, o E. STJ, no julgamento do Recurso Especial nº 975.097/SP²³, considerado como *leading case* do tema, ocorrido em 09.12.2009, entendeu que o Poder Concedente poderá, na forma do artigo 11, da Lei nº 8.987/1995, 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.

Reforçando a posição permissiva de cobrança de valores pelo uso de faixas de domínio exploradas por concessionárias, em abril/2022, a Segunda Turma do E. STJ, no julgamento do Recurso Especial nº 1.251.496/SP²⁴, firmou entendimento de que

²³ ADMINISTRATIVO – CONCESSÃO DE RODOVIA ESTADUAL – PREQUESTIONAMENTO E APLICABILIDADE APENAS DO ART. 11 DA LEI N. 8.987/95 – INSTALAÇÃO DE DUTOS SUBTERRÂNEOS – EXIGÊNCIA DE CONTRAPRESTAÇÃO DE CONCESSIONÁRIA DE SANEAMENTO BÁSICO – POSSIBILIDADE – NECESSIDADE DE PREVISÃO NO CONTRATO DE CONCESSÃO – ART. 11 DA LEI N. 8.987/95. 1. O único artigo prequestionado e que se aplica ao caso é o art. 11 da Lei n. 8.987/95. 2. 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. 3. No edital, conforme o inciso XIV do art. 18 da citada lei, deve constar a minuta do contrato, portanto o art. 11, ao citar “no edital”, não inviabiliza que a possibilidade de aferição de outras receitas figure apenas no contrato, pois este é parte integrante do edital. 4. No presente caso, há a previsão contratual exigida no item VI, 31.1, da Cláusula 31, *in verbis*: “cobrança pelo uso da faixa de domínio público, inclusive por outras concessionárias de serviço público, permitida pela legislação em vigor”. 5. Violado, portanto, o art. 11 da Lei n. 8.987/95 pelo Tribunal de origem ao impor a gratuidade. Recurso especial conhecido em parte e provido.

²⁴ 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

o quanto decidido pelo E. STF no julgamento do Tema nº 261, não afetou a jurisprudência do E. STJ quanto à possibilidade de cobrança pelo uso de faixas de domínio administradas por concessionárias de rodovias.

A ação que deu origem ao REsp 1.251.496/SP, interposta por concessionária de rodovia contra concessionária de distribuição de energia elétrica, havia sido julgada improcedente, em 1ª e 2ª instâncias, sob o argumento de não ser possível a cobrança de valores pelo uso de faixa de domínio por prestador de serviço público, por se tratar de bem de uso comum do povo. O E. STJ reformou o Acórdão de 2ª instância, estabelecendo ser possível a cobrança pretendida diante de previsão contratual para auferir receitas alternativas, com base no artigo 11, da Lei nº 8.987/1995. A concessionária de distribuição de energia elétrica interpôs Recurso Extraordinário, que ficou sobrestado aguardando julgamento do Tema nº 261. Após o julgamento do Tema em questão, o E. STF determinou o retorno do processo ao E. STJ para eventual juízo de retratação, tendo o Tribunal afastado o juízo de retratação e firmado o entendimento de que o caso não se amoldava ao Tema nº 261, que trata da exploração da faixa de domínio pelo próprio Poder Público e não por concessionária.

Percebe-se que o E. STJ tende a reconhecer a possibilidade de cobrança por concessionárias de rodovia pelo uso de faixas de domínio, desde que a cobrança seja autorizada pelo Poder Concedente e haja previsão no contrato de concessão permitindo a exploração com vistas a auferir receitas alternativas, buscando a modicidade das tarifas.

5. LIMBO DOUTRINÁRIO E JURISPRUDENCIAL EM QUE SE ENCONTRAM AS EMPRESAS ESTATAIS

O uso das faixas de domínio é tema de grande debate no Poder Judiciário, mas, analisando os julgados acima expostos, pode-se concluir haver, de forma predominante, o entendimento de que deverá ser gratuita a cessão de faixas de domínio pertencentes à Administração Pública Direta, ou seja, as faixas de domínio pertencentes ao próprio poder público.

De fato, o julgamento pelo E. STF do Tema nº 261 e da ADI nº 6482 ensejam a conclusão de contrariedade a onerosidade pretendida por estados e municípios quando da cessão de suas faixas de domínio para implantação de infraestrutura para prestação de serviços públicos, como transmissão e distribuição de energia elétrica e de telefonia e telecomunicações.

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.

Por outro lado, o E. STJ possui firme entendimento, corroborado recentemente mesmo à luz do julgamento do Tema nº 261 pelo E. STF, de possibilidade de cobrança de valores pelo uso de faixas de domínio exploradas por concessionárias de rodovia, desde que haja permissão do Poder Concedente e previsão contratual de fontes de receita alternativas, nos termos do artigo 11 da Lei 8.987/1995.

Isso porque, sustenta-se que no julgamento do Tema nº 261 não se tratou de rodovia concedida, mas de faixa de domínio pertencente ao próprio poder público.

Nesse contexto, interessante trazer que o Ministro Francisco Falcão, no Acórdão do REsp nº 1.251.496, expôs que no E. STJ existem diversos precedentes nesse sentido e que:

Conforme esses precedentes, **o fato de os entes da federação não poderem cobrar pela utilização de vias públicas**, inclusive solo, subsolo e espaço aéreo, para a instalação de equipamentos destinados à prestação de serviço público **não impede que as concessionárias de rodovia cobrem pelo uso das faixas de domínio**, desde que essa cobrança esteja autorizada pelo poder concedente e expressamente prevista no contrato de concessão²⁵.

Ocorre que entre os entes que cedem a utilização das faixas de domínio não se encontram apenas os entes da Administração Direta (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) e as empresas concessionárias, em especial, as exploradoras de rodovias e ferrovias.

Há também empresas estatais, como sociedades de economia mista e empresas públicas, integrantes da Administração Pública Indireta que não se trata do Poder Concedente, tampouco de concessionárias exploradoras de serviços públicos.

Tratando especificamente de empresas públicas e sociedades de economia mista, e adotando os conceitos legais trazidos pela Lei nº 13.303/2016, a empresa pública é “a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios” (artigo 3º). Por sua vez, a sociedade de economia mista é “a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta” (artigo 4º).

O conceito de empresas estatais abrange as empresas nas quais o Estado, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto e o regime jurídico adotado encontra-se num campo de intersecção entre o direito público e o direito privado.

²⁵ STJ – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Para Segunda Turma, decisão do STF não impede concessionária de rodovia de cobrar por uso da faixa de domínio. **STJ**, Brasília, DF, 2022. (Grifo nosso)

Assim, devem observar tanto regras do direito público, como de direito privado, sendo que a prevalência das regras depende se a estatal explora atividade econômica ou presta serviço público²⁶:

Quando se trata do aspecto relativo a **exercício em si da atividade econômica, predominam as normas de direito privado**, o que ajusta bem à condição dessas entidades como instrumentos do Estado-empresário. [...] Ao contrário, incidem as **normas de direito público naqueles aspectos ligados ao controle administrativo resultante de sua vinculação à pessoa federativa**²⁷.

No Estado de São Paulo, e focando especificamente no tema tratado no presente estudo, temos como empresas estatais, prestadoras de serviço público de transporte de passageiros, a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e a Companhia do Metropolitanano de São Paulo (METRÔ), ambas criadas como sociedades de economia mista (atualmente, a CPTM alterou seu Estatuto Social denominando-se como empresa pública estadual) e ambas possuem faixas de domínio ao longo de seus trilhos utilizadas por concessionárias de serviços públicos, como energia elétrica e telefonia/telecomunicações.

É indiscutível que as faixas de domínio administradas pelas empresas estatais são bens públicos de uso comum do povo e, assim sendo, devem ser cedidas a concessionárias para consecução do serviço público por estas prestadoras.

No entanto, o que traz enorme controvérsia, como posto no presente estudo, é se tal uso deve ser gratuito ou oneroso.

Mas, no caso das empresas estatais, essa controvérsia parece ser ainda maior. Isso porque, as empresas estatais aproximam-se mais do próprio poder público e, dessa forma, a cessão deveria ser gratuita tal como julgado no Tema nº 261 e na ADI nº 6482? Ou se assemelham mais com as concessionárias de rodovias e ferrovias e, assim sendo, permitida se mostraria a cobrança, desde que autorizada pelo Poder Concedente e prevista no contrato de concessão, nos termos do reiteradamente decidido pelo E. STJ?

Conforme exposto em tópico anterior, quanto à legislação, há argumentos consistentes a embasar qualquer um dos lados que se queira adotar. E a jurisprudência firmada pelas Cortes Superiores parece não abranger, de forma específica, as empresas estatais, mas tão somente a Administração Pública Direta e as empresas concessionárias de rodovias e ferrovias.

²⁶ ANDRADE, Carolina Calhau de Castro e. Regime jurídico das empresas públicas e das sociedades de economia mista. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 8 out. 2018. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/52298/regime-juridico-das-empresas-publicas-e-das-sociedades-de-economia-mista>. Acesso em: 25 nov. 2024.

²⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 502-503. (Grifo nosso).

Cabível se mostra entender que às empresas estatais prestadoras de serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário seja conferido o mesmo tratamento das concessionárias de rodovias. Isso porque, embora não sejam concessionárias, mas delegatárias, as estatais ora mencionadas exploram o serviço público em caráter oneroso e observam regulamento estabelecido para o setor em questão.

Para demonstrar como o assunto é controvertido, serão colacionados julgados proferidos pelo E. TJSP, que vem decidindo de forma diversa os casos concretos e lançando mão de argumentos diferentes para sustentar a possibilidade ou não de remuneração das faixas de domínio das mencionadas empresas estatais.

5.1. Decisões favoráveis à gratuidade

Nas decisões que entendem impossível a cobrança de valores pelo uso de faixa de domínio de empresa estatal, como a CPTM, predomina o argumento de que as faixas de domínio são bens públicos de uso comum do povo, aplicando-se o precedente do E. STF, bem como que o interesse público das concessionárias que se utilizam das faixas de domínio deve prevalecer, sob pena de onerar o serviço público prestado e, ao final, onerar os consumidores.

APELAÇÃO. Ação de cobrança Termo de permissão de uso. Área pública. Cobrança efetuada de concessionária de serviço público federal de energia elétrica, referente à utilização e ocupação de faixas de domínio em ferrovia, sob a administração da CPTM, sociedade de economia mista, prestadora de serviço público. Ilegalidade da cobrança. Faixas de domínio público que constituem bem público inserido na categoria dos bens de uso comum do povo, como se colhe do precedente do E. STF - Sentença de improcedência mantida RECURSO DESPROVIDO²⁸.

Concessionárias de serviços públicos Comgás e CPTM. Uso de faixa de solo e subsolo de domínio da CPTM pela Comgás para implementação de equipamentos necessários à prestação do serviço de fornecimento de gás encanado. Cobrança de contraprestação pelo uso. Inadmissibilidade. Serviços prestados que são de interesse público e os valores seriam repassados aos consumidores - Recurso improvido²⁹.

APELAÇÃO. ATO ADMINISTRATIVO. ÁREA PÚBLICA. PERMISSÃO DE USO. EMPRESA CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO.

²⁸ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação. Processo nº 1034667-74.2016.8.26.0053, 1ª Câmara de Direito Público, Relator: VICENTE DE ABREU AMADEI, Data de Julgamento: 29/08/2017, Data de Publicação: 30/08/2017. São Paulo: Tribunal de Justiça, 2017. (Grifo nosso).

²⁹ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação. Processo nº 1020247-64.2016.8.26.0053, 3ª Câmara de Direito Público, Relator: JOSÉ LUIZ GAVIÃO DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 11/04/2017, Data de Publicação: 19/04/2017. (Grifo nosso).

COBRANÇA DE VALOR PARA UTILIZAÇÃO DE FAIXA DE DOMÍNIO DE FERROVIA SOB ADMINISTRAÇÃO DA CPTM PARA INSTALAÇÃO DE REDE DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA E COLETADE ESGOTOS. DESCABIMENTO PELA ONEROSIDADE. As vias públicas, **bem comum do povo, não podem ser negociadas pela sua utilização, quando a mesma se dirige ao atendimento de um serviço de utilidade pública.** A pessoa jurídica que **administra ferrovia** deve centrar esforços na prestação de seu respectivo serviço, **sem oferecer obstáculos ou onerar a prestação de outro serviço público essencial:** água e esgoto, de interesse coletivo, donde exsurge a **ilegalidade da cobrança ora discutida.** Precedentes deste e de Superior Tribunal. Recurso negado³⁰.

Quanto às concessionárias de telefonia, o principal argumento é a previsão trazida pela Lei nº 13.116/2015, além do clássico argumento de que estas prestam serviço público que deve ser privilegiado, sob pena de se onerar o consumidor final:

APELAÇÃO CÍVEL. CPTM. Empresa de telecomunicação. Termo de Autorização de Uso Oneroso. **Cobrança pela utilização de faixas de domínio para implantação de infraestrutura subterrânea de rede de telecomunicação. Inadmissibilidade da cobrança. Empresa que presta serviço público de telefonia.** Precedentes. Sentença mantida. Recurso não provido³¹.

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO Retorno dos autos do C. STJ com a determinação de novo julgamento do presente recurso - V. acórdão que negou provimento ao recurso da ré e deu parcial provimento ao apelo da autora, mantendo a r. sentença no que tange ao reconhecimento da impossibilidade de cobrança pelo uso de área pública para fins de passagem de cabos de redes de telecomunicações, corrigindo o erro material para Termo de Permissão e readequando a forma de cálculo da verba honorária. Omissões constatadas. **Impossibilidade de cobrança pelo uso da faixa de domínio - CPTM que não se enquadra na previsão do art. 11 da Lei n.º 8.987/95. Subsunção ao art. 12 da Lei n.º 13.116/15. Observância do entendimento firmado, em repercussão geral, pelo C. STF (Tema261).** Pretensão da embargante de que o ressarcimento fique adstrito aos valores consignados nos comprovantes que constam nos autos. Descabimento. Valores a serem apurados em liquidação. Adstrição ao pedido inicial - Juros demora. Manutenção da r. sentença neste aspecto, com incidência a partir da citação Inteligência do art. 240 do CPC. Prequestionamento -Descabimento. O esclarecimento

³⁰ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação. Processo nº 0042498-35.2012.8.26.0053, 1ª Câmara de Direito Público, Relator: DANILO PANIZZA, Data de Julgamento: 20/10/2015, Data de Publicação:24/10/2015. (Grifo nosso).

³¹ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação. Processo nº 1032180-58.2021.8.26.0053, 10ª Câmara de Direito Público, Relator: JOSÉ EDUARDO MARCONDES MACHADO, Data de Julgamento: 22.07.2022, Data de Publicação: 26/07/2022. (Grifo nosso).

sobre a matéria aventada é desnecessário, nos termos do art. 1.025 do CPC - Embargos acolhidos, integrando-se o v. acórdão³².

APELAÇÃO. Termo de permissão de uso. **Discussão acerca da exigência de pagamento de contraprestação pelo uso de faixa de domínio pertencente à CPTM** (cabos de fibra óptica subterrâneos). Redes de cabos de telecomunicações. **A utilização da área em questão (bem público) por concessionária de serviço público na consecução de sua finalidade, não pode ser onerada, dado o interesse público envolvido no atendimento do serviço de telecomunicações.** Inteligência do art. 12 da Lei nº 13.116/15. Precedentes do C. STJ e desta C. Corte. Sentença reformada. RECURSO DA AUTORA PROVIDO. PREJUDICADO O APELO DA CPTM³³.

5.2. Decisões favoráveis à onerosidade

A fim de sustentar a possibilidade de remuneração, o E. TJSP lança mão de argumentos dos mais diversos, visando amoldar o caso concreto à legislação vigente ou aos precedentes das Cortes Superiores. Vejamos alguns exemplos:

5.2.1 Faixa de domínio como bem público com destinação especial

No julgado ora colacionado, em que o METRÔ-SP e a TIM S/A contendiam quanto à possibilidade de oneração do uso da faixa de domínio, o E. TJSP entendeu por classificar a faixa de domínio da empresa estatal como bem público com destinação especial, vez que afetado ao serviço público prestado. Logo, tratando-se de bem público com destinação especial e não de bem público de uso comum do povo, concluiu pela não aplicação do quanto disposto no artigo 12, da Lei nº 13.116/2015, que impede a cobrança pelo direito de passagem apenas quando se trata de vias públicas ou outros bens de uso comum do povo.

APELAÇÃO CÍVEL. TUTELA CAUTELAR ANTECEDENTE. Contrato de concessão de uso celebrado entre a TIM S.A. e o METRÔ para a utilização dos túneis do sistema metroviário para a instalação de cabos de fibra ótica. **Possibilidade de cobrança de contraprestação. Natureza jurídica de bem público de uso especial. Inaplicabilidade do artigo 12 da Lei nº 13.116/2015 e do quanto decidido pelo E. Supremo Tribunal Federal - no julgamento do RE 581947 (Tema 261).** Manutenção da

³² SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Embargos de Declaração. Processo nº 1060045-27.2019.8.26.0053, 6ª Câmara de Direito Público, Relatora: SILVIA MEIRELLES, Data de Julgamento: 30/11/2022, Data de Publicação: 01/12/2022. (Grifo nosso).

³³ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação. Processo nº 1043113-27.2020.8.26.0053, 8ª Câmara de Direito Público, Relator: ANTONIO CELSO FARIA, Data de Julgamento: 29/09/2021, Data de publicação: 08/10/2021. (Grifo nosso).

utilização dos subsolos do METRÔ que depende da celebração de novo instrumento contratual entre as partes - Devolução dos cabos de fibra ótica à TIM S.A. que se insere na esfera de discricionariedade do METRÔ, conforme expressamente previsto no contrato firmado entre as partes Sentença parcialmente reformada Recurso interposto pelo réu provido. Recurso interposto pela autora improvido³⁴.

Nesse caso, o E. TJSP concluiu que os túneis do METRÔ-SP, afetados à prestação do serviço público de transporte subterrâneo, são bens públicos com destinação especial, vez que não são utilizados de forma geral e indistinta pela coletividade, não sendo livre a circulação de pessoas no local.

Asseverou o V. Acórdão em questão que “os túneis do METRÔ se assemelham, portanto, mais à situação de um aeroporto do que a de uma faixa de domínio de rodovia/ferrovia [...]”, afastando a aplicação da gratuidade prevista da Lei Geral das Antenas que se direciona aos bens públicos de uso comum do povo.

Inclusive, houve conclusão de que a previsão trazida pelo artigo 9º³⁵, do Decreto nº 10.480/2020, que regulamentou a Lei nº 13.116/2015, e incluiu as obras de implantação ou ampliação de sistemas de transporte público sobre trilhos ou subterrâneos (previstas no artigo 3º³⁶) no rol de bens em relação aos quais é garantida a

³⁴ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação. Processo nº 1036450-62.2020.8.26.0053, 5ª Câmara de Direito Público, Relatora: MARIA LÚCIA TAVARES. Julgamento: 07.06.2021. Data de publicação: 15/06/2021. (Grifo nosso).

³⁵ Art. 9º Não será devida contraprestação em razão do direito de passagem para a instalação de infraestrutura de redes de telecomunicações em faixas de domínio, em vias públicas e em outros bens públicos de uso comum do povo, incluídas as obras de que trata o art. 3º que estiverem concluídas, ainda que os referidos bens ou instalações sejam explorados por meio de concessão ou outra forma de delegação. BRASIL. **Decreto nº 10.480, de 01º de setembro de 2020**. Dispõe sobre medidas para estimular o desenvolvimento da infraestrutura de redes de telecomunicações e regulamenta a Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015. Brasília, DF: Presidência da República, 2020.

³⁶ Art. 3º Para fins do disposto no art. 16 da Lei nº 13.116, de 2015, consideram-se obras de infraestrutura de interesse público:

I - a implantação, a ampliação e a adequação da capacidade de rodovias federais, estaduais e distritais e de vias municipais; e

II - a **implantação ou a ampliação**:

a) da capacidade de ferrovias;

b) **de sistemas de transporte público sobre trilhos ou subterrâneos**;

c) de linhas de transmissão de energia elétrica;

d) de gasodutos, de oleodutos ou de outros dutos para a movimentação de hidrocarbonetos fluidos e de biocombustíveis; e

e) de redes de esgotamento sanitário e de drenagem urbana. BRASIL. **Decreto nº 10.480, de 01º de setembro de 2020**. Dispõe sobre medidas para estimular o desenvolvimento da infraestrutura de redes de telecomunicações e regulamenta a Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. (Grifo nosso).

gratuidade do direito de passagem para instalação de infraestrutura de concessionárias de telecomunicações, extrapolou sua função regulamentar.

Tal entendimento, no sentido de que os túneis do METRÔ-SP estão afetados ao serviço público prestado e não são utilizados de forma geral e indistinta pela coletividade, não sendo livre a circulação de pessoas no local, poderia ser aplicado às faixas de domínio das ferrovias, vez que, indubitavelmente, encontram-se vinculadas à prestação do serviço público de transporte ferroviário, bem como o acesso ao local, principalmente, pela segurança, não somente não é livre, como é, na verdade, proibido, de acordo com as disposições do Decreto nº 1.832/1996³⁷. No entanto, o entendimento não é prevalente.

5.2.2 Lei de criação de empresa estatal prevê possibilidade de cobrança

Em processo em que a CPTM contende com Eletropaulo Metropolitana Electricidade de São Paulo/SP o E. TJSP concluiu que a possibilidade de cobrança pelo uso de faixa de domínio da Ferrovia, inclusive, por outras concessionárias de serviço público se firma na previsão trazida na própria lei de criação da CPTM.

Assim, o V. Acórdão ora analisado entendeu que as normas internas e a lei que autorizou a criação da CPTM (Lei Estadual nº 7.861/1992, artigo 4º, inciso V) embasavam a legalidade da cobrança de valores pelo uso da faixa de domínio, tal como ocorre com os contratos de concessão das concessionárias de rodovias e nos termos do que prevê o artigo 11, da Lei nº 8.987/1995.

AÇÃO ORDINÁRIA. Utilização de faixa de domínio de ferrovia por parte da Eletropaulo, voltando-se a autora não só contra o valor cobrado para exame do projeto e o valor da contraprestação mensal, mas também em face da imposição de assinatura de termo de permissão de uso, que contempla assunção de uma série de obrigações. Sentença que se revelou ambígua na identificação dos limites objetivos da lide. Aplicação da regra do art. 1.013, §3º, II, do CPC. Bate-se a autora contra a exigência de que a autorização do uso da faixa de domínio seja pessoal, e ainda, contra a imposição dos ônus decorrentes da eventual hipótese de mudança das instalações da rede, independentemente do fato de ter dado causa a ela. Insurge-se, ademais, contra a vedação da reversibilidade e da transferência dos bens aplicados na concessão, tanto quanto contra a previsão do que chama de “responsabilidade objetiva”, argumentando, por fim, com violação da boa-fé objetiva por parte do Governo do Estado, do qual a CPTM é subsidiária. **Cobrança que se justifica, considerada a regra do art. 11**

³⁷ O Decreto nº 1.832/1996 aprovou o Regulamento dos Transportes Ferroviários, inclusive disciplinando as relações entre as Administrações Ferroviárias e os seus usuários e a segurança nos serviços ferroviários. BRASIL. **Decreto nº 1.832, de 04 de março de 1996**. Aprova o Regulamento dos Transportes Ferroviários. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

da LF 8.987/95 e do art. 4º, V, da LE nº 7.861/92. Inexiste ilegalidade na obrigação, imposta no TPU, de regularização das áreas que a Eletropaulo pretenda ocupar, pois necessária a conciliação das atividades concernentes ao fornecimento de energia elétrica com aquelas relativas ao transporte público ferroviário. Muito menos se vê incompatibilidade na possibilidade de retomada do espaço concedido, pois não se está tratando propriamente de servidão. Ausente previsão, no noticiado TPU, de reversão dos bens utilizados pela Eletropaulo em favor da CPTM, revelando-se inaplicável, por consequência, a regra do art. 35 da LF nº 8.987/1995. Inexistência de burla ao princípio da boa-fé objetiva, haja vista que **a CPTM não se confunde com o Governo do Estado de São Paulo**, que interveio, com sua anuência, no contrato celebrado entre a Eletropaulo e a União. Recurso da requerida provido e recurso da autora improvido.

[...]

Mas a **possibilidade de cobrança pelo uso da faixa de domínio, inclusive por parte de outras concessionárias de serviço público** (STJ, Primeira Seção, REsp nº 975.097/SP, Rel. Humberto Martins, j. 09.12.2009, D.05.2.010), **não se encontra configurada apenas na hipótese de concessão decorrente de contrato, aplicando-se, por igual ou maior razão, às situações em que o próprio ente estatal, criado por lei, vê-se por ela autorizado a realizar a cobrança, como ocorre no caso, em decorrência da norma do artigo 4º, inciso V, da Lei Estadual nº 7.861/92**, que contempla a cobrança pela utilização de áreas e espaços, de sorte que todas as normas infralegais, editadas pela CPTM, no legítimo exercício de sua competência, são válidas, retirando sua força, nos limites do encadeamento concebido pelo positivismo metodológico, em última instância, da Constituição Federal (art. 175).

[...]

E, no caso sob exame como já se disse parágrafos acima, **embora inexista contrato de concessão, haja vista que a CPTM exerce em nome próprio o serviço público de transporte ferroviário atuando a Administração Pública, assim, de maneira descentralizada, certo é que a possibilidade da sobredita cobrança decorre da norma do artigo 4º, inciso V, da Lei Estadual nº 7.861/92.**

Não se desconhece posição em sentido contrário, daquela mesma Colenda Corte (REsp 1.790.875/SP, 2ª T., Rel. Min. Herman Benjamin, j. 21/03/2019). Entretanto, mais representativa, do ponto de vista institucional, a orientação da Seção, em relação ao entendimento da Turma. Mais que isto, há entendimento da mesma 2ª Turma, mais recente, a prestigiar a posição ora adotada por esta Egrégia Câmara. A 1ª Turma também vem acompanhando esta orientação (AgInt no AREsp 1427126 / SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves. j. 24/08/2020, DJe27/08/2020; AgInt no REsp 1848363 / SP,

Rel. Min. Regina Helena Costa, j. 16/03/2020, SJ 23/03/2020; AgInt no AREsp 1444719 / SP, Rel. Min. Sérgio Kukina, j. 01/10/2019, Dje 04/10/2019)³⁸.

5.2.3 Cessão da faixa de domínio ocorrida em data anterior à promulgação da Lei nº 13.116/2015 e intuito lucrativo da concessionária de telefonia

Nesse caso em que a CPTM demanda contra a Telefônica S/A o entendimento sustentado pelo E. TJSP para autorizar a remuneração pelo uso da faixa de domínio baseou-se, de forma central, na formalização da cessão em data anterior à promulgação da Lei nº 13.116/2015 e nos fins lucrativos almejados pela concessionária de telefonia.

FAIXA DE DOMÍNIO - Telecomunicação. Uso e ocupação por empresa de telefonia para implantação de infraestrutura. **Remuneração devida à concessionária da ferrovia, em razão da utilização da faixa de domínio por parte da prestadora de serviço público, em razão da existência de previsão legal.** Cobrança devida. Sentença reformada. RECURSO PROVIDO.

[...]

Como se vê, a desoneração pretendida pela empresa apelada não encontra amparo na mencionada Lei nº 13.116/2015, porquanto **o contrato de permissão de uso de faixa de domínio da ferrovia foi firmado em data anterior à sua promulgação.**

Ademais, a continuidade no recebimento de contraprestações pela permissão de uso e ocupação de faixa de domínio **não encontra óbice na Lei nº 7.861/1992**, nem tampouco exige prévio procedimento licitatório, pois, como já afirmado, trata-se de mera autorização/permissão de uso de bem público cuja ocupação ainda que em regra, à luz do artigo 103, do Código Civil, deva ser gratuita envolve a implantação de infraestrutura de telefonia com intuito lucrativo, justificando-se a cobrança³⁹.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A CPTM

A discussão sobre a possibilidade de remuneração pelo uso das faixas de domínio não é tema novo, mas, especialmente pelos julgados colacionados no presente estudo, percebe-se que rende ainda muita controvérsia nos casos concretos.

³⁸ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação. Processo nº 0012719-98.2013.8.26.0053, 7ª Câmara de Direito de Público, Relator: LUIZ SÉRGIO FERNANDES DE SOUZA. Julgamento: 25/10/2021. Data de Publicação: 04/11/2021. (Grifo nosso).

³⁹ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação. Processo nº 1012466-54.2017.8.26.0053, 11ª Câmara de Direito Público, Relator designado: JARBAS GOMES. Julgamento: 24/04/2018. Data de publicação: 19/06/2018. (Grifo nosso).

De um lado, entes da Administração Pública Direta, concessionárias de serviços públicos (rodovias, ferrovias), empresas estatais, todos detentores de faixas de domínio. De outro lado, as concessionárias de serviços públicos de transmissão e distribuição de energia elétrica, de telefonia/telecomunicações, de distribuição de gás canalizado, de saneamento básico, de distribuição de combustíveis, entre outros, que necessitam utilizar as faixas de domínio para instalação de seus equipamentos visando à devida prestação do serviço público que lhe foi outorgado.

Embora não haja discordância sobre a necessidade da cessão das faixas de domínio, há discordância sobre se essa cessão deve ser onerosa ou gratuita, o que, fatidicamente, resulta na judicialização da questão controvertida.

É certo que, o interesse público que embasa a pretensão da utilização gratuita das faixas de domínio pelas concessionárias de transmissão e distribuição de energia elétrica e de telefonia e telecomunicações é o mesmo interesse público que fundamenta a defesa daqueles que têm que suportar as travessias, pretendendo a cobrança de valores como contraprestação pela cessão do bem público.

Essa disputa se repete em diversos processos judiciais ajuizados por ambos os lados.

Percebe-se que o E. STF tende a desonerar o direito de passagem, defendendo que o ente público não pode cobrar pelo uso de seus bens impondo ônus demasiadamente excessivo à prestação dos serviços públicos. Tal entendimento, como exposto no presente estudo, refere-se ao uso das faixas de domínio de entes pertencentes à Administração Pública Direta. Mas, também, é replicado em processos que envolvem entes da Administração Pública Indireta.

Ou seja, diante do entendimento que tem prevalecido no E. STF, o Poder Público deve suportar de forma gratuita a utilização de suas faixas de domínio por concessionárias prestadores de serviços públicos.

Ocorre que, o alegado direito à gratuidade defendido pelas concessionárias de energia elétrica e de telefonia/telecomunicações, no entendimento do E. STJ, não pode configurar superioridade absoluta dessas concessionárias sobre as concessionárias de rodovias, desonerando-as de efetuar o pagamento pelo uso das faixas de domínio exploradas pela concessão.

Assim, às concessionárias de rodovias tem sido permitido, pelo E. STJ, a substituição de remuneração pelo uso das faixas de domínio, desde que autorizado pelo Poder Concedente e previsto no contrato de concessão, para fins de buscar favorecer a modicidade das tarifas praticadas.

No entanto, para as empresas estatais, como se verifica pelos divergentes julgados trazidos neste estudo, percebe-se que se trata de tema sem definição, podendo-se concluir que as empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos e administradoras de faixas de domínio encontram-se em um limbo doutrinário e jurisprudencial.

Como exposto, as empresas estatais possuem natureza jurídica de direito privado, e observam um regime híbrido constituído por meio de normas de direito público e de direito privado, que prevalecem de acordo com a atividade desempenhada pela estatal, que podem ser exploradoras de atividade econômica ou prestadoras de serviço público.

As empresas estatais não são o Poder Público, tampouco empresas concessionárias, mas sua criação é autorizada por lei e, no caso específico das empresas mencionadas no presente estudo (CPTM e METRÔ), foram instituídas para prestação de serviço público de transporte de passageiros, consoante dispõe o art. 173, § 1º, da Constituição Federal.

Na maioria dos julgados, são equiparadas, de forma equivocada, ao Poder Público e, dessa forma, condenadas a suportar o uso das faixas de domínio de forma gratuita. No entanto, diante do entendimento firmado pelo E. STJ, alguns julgamentos têm aproximado as empresas estatais das concessionárias de rodovias e ferrovias, defendendo a cobrança de remuneração.

Mais acertado se mostra o entendimento que permite a remuneração pelo uso das faixas de domínio das empresas estatais, aproximando-as das concessionárias (ressalte-se que tal entendimento ainda não é acolhido pelo Poder Judiciário). Isso porque, o uso do bem público, mesmo classificado como de uso comum do povo, ainda que seja para atendimento de uma finalidade pública, não pode retirar da detentora da faixa de domínio o direito de auferir receitas alternativas, que reverterão, também, em benefício da coletividade.

Inclusive, as receitas alternativas e complementares se prestam a fazer frente aos gastos da prestação do serviço público e a promover a modicidade das tarifas repassadas aos usuários do serviço público prestado.

No caso da CPTM, é importante destacar que parte de sua receita advém das tarifas pagas pelos passageiros que se utilizam do sistema de transporte ferroviário. Todavia, a receita proveniente de suas bilheterias não é suficiente para fazer frente a todos os encargos exigidos para manter o sistema operante, dependendo, também, das receitas alternativas que provêm da utilização de seus imóveis, mediante pagamento de contraprestação.

A CPTM foi criada pela Lei Estadual nº 7.861/1992 para, especialmente, assumir os sistemas de trens urbanos da região metropolitana de São Paulo, operadas pela FERROVIA PAULISTA S/A (FEPASA) e pela COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS – (CBTU), conforme dispõe o art. 12⁴⁰ da referida lei.

⁴⁰ Artigo 12 - A CPTM deverá assumir os sistemas de trens urbanos da Região Metropolitana de São Paulo, operados pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU e pela Ferrovia Paulista S/A - FEPASA, de forma a assegurar a continuidade e a melhoria dos serviços, para isso podendo efetuar os necessários acordos operacionais. SÃO PAULO. **Lei nº 7.861/1992, de 28 de maio de 1992.** Autoriza o Poder Executivo e constituir a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM, e dá outras providências. São Paulo, SP: Governador do Estado de São Paulo, 1992.

Vale ressaltar que o serviço de transporte em comento é obrigação do Estado, que se reveste de característica de amplo interesse público, em que sua própria tarifa não supre as necessidades operacionais ou de manutenção da frota, que, dada a demanda, deve estar sempre à disposição dos passageiros, sob pena de impor prejuízos incalculáveis à população que se utiliza do transporte ferroviário.

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2020), a CPTM se enquadra como EMPRESA DEPENDENTE, vale dizer, que depende do Erário Público Estadual para suportar seu custeio.

Dessa forma, as receitas alternativas são aplicadas para favorecer a modicidade das tarifas repassadas aos passageiros do serviço, vez que não possui qualquer fim lucrativo, sendo deficitária em sua arrecadação. Tanto isso é verdade que é subsidiada pelo Governo do Estado de São Paulo, dependendo das receitas alternativas para incrementar sua receita.

Nesse contexto, interessante trazer que, embora a CPTM não tenha firmado contrato de concessão com o Poder Público, mas trate-se, como já explicitado, de empresa estatal delegatária de serviço público de transporte ferroviário de passageiros, em sua lei de criação (Lei Estadual nº 7.861/1992), o inciso IV do artigo 4º prevê que a CPTM tem por objeto “prestação a terceiros de serviços de transporte de cargas, ou de passageiros, de passagem pelo território por ela servido”. Por sua vez, o inciso V dispõe também ser objeto “comercialização de marca, patente, nome e insígnia; comercialização de áreas e espaços para propaganda; prestação de serviços complementares de suporte ao usuário, por si ou por meio de terceiros, com ou sem cessão de uso predial”.

Ainda, há a norma interna NS.DP/004⁴¹ que tem por finalidade estabelecer critérios para utilização do território da CPTM por terceiros, para fins diversos tais como: travessias subterrâneas e aéreas, canteiro de obras, viadutos, passarelas, passagens em nível e instalações a margem da via, com previsão expressa de estipulação de cobrança de contraprestações para a cessão das áreas.

Dessa forma, a lei de criação da CPTM contempla a possibilidade de cobrança pela utilização de áreas e espaços, entre estes as faixas de domínio, podendo-se defender que as disposições legais trazidas, por exemplo, pelo Código de Águas e pelos Decretos nº 84.398/1980 e 86.859/1982 não podem se sobrepor às normas da própria

Parágrafo único - Para o cumprimento do disposto neste artigo, a CPTM poderá celebrar contratos de prestação de serviços, gerenciamento de bens, ou quaisquer serviços de transporte de passageiros sobre trilhos ou guiados, de outras empresas ligadas ao sistema de transporte de passageiros na Região Metropolitana de São Paulo.

⁴¹ Norma de Serviço. Nº NS.DP/004. Título: Utilização do Território por Terceiros. Vigência: 17/08/2012. Finalidade: Estabelecer critérios para utilização do território da CPTM por terceiros, para fins diversos tais como: travessias subterrâneas e aérea, canteiro de obras, viadutos, passarelas, passagens em nível e instalações à margem da via. Excetua-se desta norma a utilização do território para fins comerciais. Emitida pelo Gerente do Território e Meio Ambiente. Aprovada pelo Diretor de Planejamento e Projetos.

empresa estatal que permitem a cobrança de valores pelo uso de sua propriedade, vez que os próprios dispositivos legais que tratam da gratuidade determinam observância aos regulamentos.

Portanto, conclusão que pode se alcançar é que, havendo previsão na lei de criação da empresa estatal prestadora de serviço público permitindo exploração remunerada de seus bens, com clara autorização do Poder Público, o entendimento prevalente, atualmente, aplicado às concessionárias de rodovias deve nortear os julgamentos que envolvam discussões sobre a possibilidade de se onerar a cessão das faixas de domínio que estão sob a responsabilidade das empresas estatais.

Tal conclusão não é realidade no Poder Judiciário, mas representa possibilidade de se defender a onerosidade da cessão das faixas de domínio administradas pelas empresas estatais, tornando ainda infinda a discussão ora tratada no presente estudo.

7. CONCLUSÃO

(i) Como delineado no presente estudo a discussão sobre a possibilidade de onerar a utilização das faixas de domínio por concessionárias prestadoras de serviços públicos é matéria controvertida, havendo argumentos consistentes a embasar tanto a gratuidade quanto a onerosidade;

(ii) Para os entes integrantes da Administração Pública Direta, a jurisprudência dominante entende que o uso das faixas de domínio deve ser cedido a título gratuito às concessionárias de serviços públicos;

(iii) Para as concessionárias que exploram serviço público de rodovias, com base no quanto dispõe o artigo 11, da Lei nº 8.789/1995 e a atual jurisprudência firme do E. STJ, permite-se que o uso das faixas de domínio administradas por tais concessionárias seja oneroso, desde que haja expressa permissão do Poder Concedente, mediante previsão no contrato de concessão para obtenção de receitas alternativas;

(iv) Embora perceba-se a predominância dos entendimentos acima postos em relação à Administração Pública Direta e às concessionárias de rodovias, em relação às empresas estatais, delegatárias de serviços públicos, como por exemplo, empresas públicas e sociedade de economia mista, cujas criações foram autorizadas por lei para fins de prestação de serviços públicos, não há entendimento que se amolde especificamente, permitindo ou proibindo a onerosidade da cessão das faixas de domínio;

(v) A análise da legislação aplicável, em especial, dos Decretos nº 24.643/1934, nº 84.398/1980 e nº 86.859/1982 e da Lei nº 13.116/2015, conduz à conclusão de que o uso das faixas de domínio sob administração das empresas estatais deve ser gratuito;

(vi) O artigo 11, da Lei nº 8.987/1995, que autoriza a obtenção de receitas alternativas para favorecer a modicidade de suas tarifas, utilizado para embasar a onerosidade da cessão de faixas de domínio exploradas pelas concessionárias, em especial, de rodovias, não se aplica às empresas estatais delegatárias, visto que não se trata de concessionárias, o que também conduziria ao entendimento de que a cessão deve ser gratuita;

(vii) A jurisprudência dominante, não obstante a prolação de julgamentos divergentes e de forma pontual como expostos neste estudo, conclui pela ilegalidade da cobrança de remuneração por empresas estatais pela cessão das faixas de domínio a concessionárias de serviços públicos em geral;

(viii) Assim, considerando a jurisprudência que tem prevalecido, tanto nas Cortes Superiores quanto no E. TJSP, seria impossível a oneração do uso das faixas de domínio administradas por empresas estatais, como por exemplo, aquelas que margeiam o leito férreo da CPTM;

(ix) No entanto, considerando o recente entendimento firmado pela Segunda Turma do E. STJ no julgamento do Recurso Especial nº 1.251.496/SP, que concluiu que o quanto decidido pelo E. STF do julgamento do Tema nº 261 não afetou a jurisprudência do E. STJ quanto à possibilidade de cobrança pelo uso de faixas de domínio administradas por concessionárias de rodovias, existe a possibilidade de se buscar alterar ou atualizar a jurisprudência que tem prevalecido em relação às empresas estatais no sentido de ilegalidade da remuneração para que se aplique o entendimento permissivo de onerosidade conferido às concessionárias de rodovias;

(x) Isso porque, considerando que o E. STJ baseia-se em haver expressa permissão do Poder Concedente, mediante previsão no contrato de concessão para obtenção de receitas alternativas, aplicando tal entendimento especificamente à CPTM, empresa pública prestadora de serviço público de transporte ferroviário de passageiros, verifica-se que, além de gozar de natureza jurídica de direito privado, possui permissão expressa na lei que autoriza sua criação e em norma interna para onerar a cessão das faixas de domínio que margeiam o leito férreo;

(xi) Portanto, embora a legislação e a jurisprudência predominantemente proferida em processos que envolvem empresas estatais conduzam ao entendimento da impossibilidade de estabelecer remuneração pelo uso das faixas de domínio, cabível e válida se mostra a tentativa de demonstrar, em especial perante os Tribunais Superiores (tarefa bastante árdua), que o entendimento firmado para as concessionárias de rodovias amolda-se perfeitamente às empresas estatais permitindo a onerosidade da cessão das faixas de domínio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Carolina Calhau de Castro e. Regime jurídico das empresas públicas e das sociedades de economia mista. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF: 8 out. 2018. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/52298/regime-juridico-das-empresas-publicas-e-das-sociedades-de-economia-mista>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934**. Decreta o Código de Águas. Rio de Janeiro: Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto 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, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D84398.htm. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto 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, DF: Presidência da República, 1982. Disponível em: https://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: 25 dez. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 1.832, de 04 de março de 1996.** Aprova o Regulamento dos Transportes Ferroviários. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1832.htm. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015.** Estabelece normas gerais para implantação e compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações e altera as Leis nº 9.472, de 16 de julho de 1997, 11.934, de 05 de maio de 2009, e 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13116.htm. Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.480, de 01º de setembro de 2020**. Dispõe sobre medidas para estimular o desenvolvimento da infraestrutura de redes de telecomunicações e regulamenta a Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10480.htm. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. **Recurso Extraordinário nº 581.947-RO**. Relator: EROS GRAU. Data de julgamento: 27/05/2010. Data de publicação: 27/08/2010. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2605054>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6482**. Relator: GILMAR MENDES. Data de julgamento: 18/02/2021. Data de publicação: 21/05/2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5953989>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. **Recurso Especial nº 975.097/SP**. Relator: HUMBERTO MARTINS. Data de julgamento: 09/12/2009. Data de publicação: 14/05/2010. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200701844904&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. **Recurso Especial nº 1.251.496/SP**. Relator: FRANCISCO FALCÃO. Data de julgamento: 19/04/2022. Data de publicação: 22/04/2022. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201800361091&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 25 nov. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. O uso de bens públicos estaduais por concessionárias de energia elétrica. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, v. 45, p. 54-78, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SÃO PAULO. **Lei nº 7.861/1992, de 28 de maio de 1992**. Autoriza o Poder Executivo e constituir a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM, e dá outras providências. São Paulo, SP: Governador do Estado de São Paulo, 1992. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1992/lei-7861-28.05.1992.html>. Acesso em: 25 nov. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Parecer PA nº 200/2007**. Bem público. Uso privativo. Ferrovias. Travessias subterrâneas de equipamentos necessários à prestação de serviços públicos. Cobrança. Possibilidade. Não-aplicação do artigo 2º do Decreto

n. 84.398, de 16 de janeiro de 1980, que dispõe sobre a ocupação de bens públicos para prestação de serviços públicos de energia elétrica. Violação ao princípio federativo. Entendimento escorado em sólidos pareceres doutrinários. Inexistência de posição do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Possibilidade de submissão da matéria àquele tribunal por meio de controle difuso de constitucionalidade. Invocação dos precedentes Pareceres PA-3 nº 163/2001 e 165/2001. São Paulo: 27 de agosto de 2007.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação. **Processo nº 1034667-74.2016.8.26.0053**, 1ª Câmara de Direito Público, Relator: VICENTE DE ABREU AMADEI, Data de Julgamento: 29/08/2017, Data de Publicação: 30/08/2017. Disponível em: www.tjsp.jus.br. Acesso em: 25 nov. 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação. **Processo nº 1020247-64.2016.8.26.0053**, 3ª Câmara de Direito Público, Relator: JOSÉ LUIZ GAVIÃO DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 11/04/2017, Data de Publicação: 19/04/2017. Disponível em: www.tjsp.jus.br. Acesso em: 26 nov. 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação. **Processo nº 0042498-35.2012.8.26.0053**, 1ª Câmara de Direito Público, Relator: DANILO PANIZZA, Data de Julgamento: 20/10/2015, Data de Publicação: 24/10/2015. Disponível em: www.tjsp.jus.br. Acesso em: 26 nov. 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação. **Processo nº 1032180-58.2021.8.26.0053**, 10ª Câmara de Direito Público, Relator: JOSÉ EDUARDO MARCONDES MACHADO, Data de Julgamento: 22.07.2022, Data de Publicação: 26/07/2022. Disponível em: www.tjsp.jus.br. Acesso em: 25 nov. 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Embargos de Declaração. Processo nº 1060045-27.2019.8.26.0053**, 6ª Câmara de Direito Público, Relatora: SILVIA MEIRELLES, Data de Julgamento: 30/11/2022, Data de Publicação: 01/12/2022. Disponível em: www.tjsp.jus.br. Acesso em: 14 nov. 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação. Processo nº 1043113-27.2020.8.26.0053**, 8ª Câmara de Direito Público, Relator: ANTONIO CELSO FARIA, Data de Julgamento: 29/09/2021, Data de publicação: 08/10/2021. Disponível em: www.tjsp.jus.br. Acesso em: 14 nov. 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação. Processo nº 1036450-62.2020.8.26.0053**, 5ª Câmara de Direito Público, Relatora: MARIA LÚCIA TAVARES. Julgamento: 07.06.2021. Data de publicação: 15/06/2021. Disponível em: www.tjsp.jus.br. Acesso em: 13 nov. 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação. Processo nº 0012719-98.2013.8.26.0053**, 7ª Câmara de Direito de Público, Relator: LUIZ SÉRGIO FERNANDES DE SOUZA. Julgamento: 25/10/2021. Data de Publicação: 04/11/2021. Disponível em: www.tjsp.jus.br. Acesso em: 20 nov. 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação. Processo nº 1012466-54.2017.8.26.0053**, 11ª Câmara de Direito Público, Relator designado: JARBAS GOMES. Julgamento: 24/04/2018. Data de publicação: 19/06/2018. Disponível em: www.tjsp.jus.br. Acesso em: 22 nov. 2023.

SERRANO, Mônica de Almeida Magalhães. Utilização de bens públicos e remuneração pelo uso do solo e espaço aéreo em fac. e de concessionárias de serviço público: nuances jurídicas. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, v. 20, n. 47, p. 211-231, 2019.

STJ – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Para Segunda Turma, decisão do STF não impede concessionária de rodovia de cobrar por uso da faixa de domínio**. STJ, Brasília, DF, 2022. Notícias. Cf.: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/28062022-Para-Segunda-Turma--decisao-do-STF-nao-impede-concessionaria-de-rodovia-de-cobrar-por-uso-da-faixa-de-dominio.aspx>. Acesso em: 25 nov. 2023.