



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt no AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1097491 - SP (2017
/0100454-0)**

RELATOR : MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
AGRAVANTE : COMPANHIA PAULISTA DE FORÇA E LUZ
ADVOGADOS : JOAO DACIO DE SOUZA PEREIRA ROLIM E OUTRO(S) -
SP076921
HELVECIO FRANCO MAIA JUNIOR - SP352839
AGRAVADO : CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS DO INTERIOR PAULISTA
S/A
ADVOGADO : MARCO ANTONIO DACORSO E OUTRO(S) - SP154132

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE COBRANÇA. AGRAVO INTERNO NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. COBRANÇA DE TAXA À PESSOA JURÍDICA RESPONSÁVEL POR SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL EM RAZÃO DA UTILIZAÇÃO DE FAIXA DE DOMÍNIO DE BEM PÚBLICO DE USO COMUM. IMPOSSIBILIDADE. ATUAL JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO INTERNO PROVIDO.

1. A Primeira Seção desta Corte Superior de Justiça alterou seu entendimento, alinhando-se à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme julgamento levado a efeito em 07/08/2025, quando da apreciação do REsp n. 2.137.101/PR, da relatoria do Exmo. Senhor Ministro Sérgio Kukina (acórdão publicado no DJEN de 18/8/2025).

2. Mesmo nas hipóteses em que ocorre a concessão à iniciativa privada para exploração de bem público de uso comum, esse não perde a destinação primitiva (pública) e, nesse panorama, revela-se não condizente com o direito pátrio a imposição de taxa, por parte da concessionária da rodovia à pessoa jurídica que presta serviço público essencial, com o fulcro de que essa última remunere a primeira a título de utilização da faixa de domínio de rodovia estadual para a passagem de infraestrutura necessária à transmissão de energia elétrica.

3. Agravo interno provido, a fim de reconsiderar a decisão agravada para, por outro fundamento, conhecer do agravo, conhecendo do recurso especial, dando-lhe parcial provimento, apenas para afastar a multa imposta pela Corte de origem quando do julgamento dos embargos de declaração.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 09/10/2025 a 15/10/2025, por unanimidade, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 18 de outubro de 2025.

MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt no AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1097491 - SP (2017
/0100454-0)**

RELATOR : MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
AGRAVANTE : COMPANHIA PAULISTA DE FORÇA E LUZ
ADVOGADOS : JOAO DACIO DE SOUZA PEREIRA ROLIM E OUTRO(S) -
SP076921
HELVECIO FRANCO MAIA JUNIOR - SP352839
AGRAVADO : CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS DO INTERIOR
PAULISTA S/A
ADVOGADO : MARCO ANTONIO DACORSO E OUTRO(S) - SP154132

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE COBRANÇA. AGRADO INTERNO NO AGRADO INTERNO NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. COBRANÇA DE TAXA A PESSOA JURÍDICA RESPONSÁVEL POR SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL EM RAZÃO DA UTILIZAÇÃO DE FAIXA DE DOMÍNIO DE BEM PÚBLICO DE USO COMUM. IMPOSSIBILIDADE. ATUAL JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRADO INTERNO PROVIDO.

1. A Primeira Seção desta Corte Superior de Justiça alterou seu entendimento, alinhando-se à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme julgamento levado a efeito em 07/08/2025, quando da apreciação do REsp n. 2.137.101/PR, da relatoria do Exmo. Senhor Ministro Sérgio Kukina (acórdão publicado no DJEN de 18/8/2025).

2. Mesmo nas hipóteses em que ocorre a concessão à iniciativa privada para exploração de bem público de uso comum, esse não perde a destinação primitiva (pública) e, nesse panorama, revela-se não condizente com o direito pátrio a imposição de taxa, por parte da concessionária da rodovia à pessoa jurídica que presta serviço público essencial, com o fulcro de que essa última remunere a primeira a título de utilização da faixa de domínio de rodovia estadual para a passagem de infraestrutura necessária à transmissão de energia elétrica.

3. Agrado interno provido, a fim de reconsiderar a decisão agravada para, por outro fundamento, conhecer do agrado, conhecendo do recurso especial, dando-lhe parcial provimento, apenas para afastar a multa imposta pela Corte de origem quando do julgamento dos embargos de declaração.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto pela COMPANHIA PAULISTA DE FORÇA E LUZ contra decisão proferida pela Exma. Senhora Ministra Assuste Magalhães que deu provimento a recurso da mesma natureza interposto pela ora Agravada, a fim de, reconsiderando o provimento judicial de fls. 1014-1018, conhecer do agravo em recurso especial para prover parcialmente do apelo nobre (fls. 1546-1554).

Consta dos autos que o Juízo de primeiro grau julgou procedente a ação de cobrança ajuizada pela ora Agravada para condenar a ora Agravante a (fls. 633-636):

[...] pagar à requerente o valor referente ao uso do espaço de seu domínio, nos termos das normas reguladoras da ARTESP. Condeno-a ao pagamento dos valores pretéritos, a partir de 27/07/2006, monetariamente atualizados desde a data em que cada pagamento deveria ter sido efetuado.

O Tribunal de origem julgou prejudicada a apelação da Autora, ora Agravada, e deu provimento ao apelo da Ré, ora Agravante, a fim de julgar improcedente a ação de cobrança (fls. 744-765). A propósito, a ementa do referido julgado (fl. 758):

APELAÇÃO – Ação de cobrança - Concessionária de serviço público – Uso de faixa de domínio pertencente a outra concessionária de serviço público – Cobrança de preço público – Impossibilidade – Ausência de previsão legal – Sentença de procedência – Decisão reformada – Recurso da ré provido, prejudicado o da autora.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fls. 776-781).

Sustentou a ora Agravada, nas razões do respectivo recurso especial (fls. 834-867, além da existência de dissídio pretoriano, contrariedade ao art. 11 da Lei n.8.987/95; bem como ao art. 535 do CPC/73.

Afirmou que houve negativa de prestação jurisdicional, por parte do Tribunal *a quo*, quando do julgamento dos embargos declaratórios.

Alegou que laborou em equívoco a Corte de origem ao entender que (fl. 845):

[...] não seria lícita a cobrança pretendida pela concessionária recorrente, pela ocupação que a parte adversa faz da faixa de domínio rodoviário, para implantação de infraestrutura de transmissão e distribuição de energia elétrica. Teria a parte adversa direito à ocupação gratuita daquele bem público, por conta da qualidade dos serviços por ela prestados, que também seriam públicos. Assim, a cobrança pretendida pela concessionária recorrente, embaraçaria a modicidade das tarifas do fornecimento de energia elétrica.

Apontou que, conquanto a rodovia seja bem público, tal constatação não redundaria em gratuidade pela ocupação especial levada a efeito pela Ré, tendo em vista que o art. 103 do Código Civil faculta cobrança inclusive pelo uso comum.

Esclareceu que precisa "dos recursos financeiros previstos no respectivo contrato de concessão rodoviária, seja o pedágio, sejam as receitas acessórias, para suas atividades de operação, conservação, manutenção e ampliação de rodovias" (fl. 848).

Ponderou que, as partes são prestadoras de serviços públicos igualmente relevantes e, nessas condições, não devem ser privados os usuários da Autora da modicidade dos preços que seria alcançada também por meio da cobrança, em face da Ré, da Taxa de Domínio Rodoviário.

Não foram apresentadas contrarrazões (fl. 929).

O recurso especial não foi admitido (fl. 930).

Foi interposto agravo (fls. 934-950).

No Superior Tribunal de Justiça, os autos, inicialmente foram distribuídos à Exma. Senhora Ministra Assusete Magalhães (fl. 1012), a qual, por meio da decisão de fls. 1014-1018, conheceu do agravo, a fim de conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, prover-lhe em parte, tão somente para afastar a multa pela oposição de embargos de declaração na origem

Foi interposto agravo interno de fls. 1022-1053, o qual foi impugnado às fls. 1071-1256.

Por intermédio da decisão de fls. 1546-1554, a relatora do feito proveu o citado recurso para, reconsiderando a decisão então agravada, conhecer do agravo em recurso especial e dar parcial provimento ao apelo nobre para (fl. 1554):

[...] determinar o retorno dos autos à origem, para que verifique a existência de previsão contratual, de modo a permitir que o poder concedente autorize a concessionária a efetuar a cobrança pela utilização das faixas de domínio, nos termos da fundamentação, bem como para afastar a multa aplicada em sede de Embargos de Declaração.

Daí a interposição do presente agravo interno (fls. 1557-1582), por meio do qual a ora Agravante aduz que:

a) a decisão agravada está lastreada em fundamento alheio às premissas do recurso especial, porquanto a existência, ou não, de cláusula contratual que permita à ora Agravada a cobrança da taxa objeto da ação trazida ao crivo do Poder Judiciário não foi objeto de debate no aresto atacado;

b) o teor do contrato, conforme é possível se depreender das conclusões do Tribunal de origem, é irrelevante para o deslinde da controvérsia, na medida em que o Tribunal *a quo*, para resolver a demanda, considerou apenas que, em se tratando a área objeto da lide um bem público e tendo a obra levada a cabo pela Agravante se destinado a melhorias de serviço essencial, não há falar em autorização para cobrança de taxas;

c) os precedentes em que está fundamentada a decisão ora agravada estão superados, porquanto o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do RE n. 581.947/RO, sob o rito da Repercussão Geral, estabeleceu a tese n. 261/STF, a qual é

perfeitamente aplicável à hipótese dos autos e estatuiu que: "É inconstitucional a cobrança de taxa, espécie tributária, pelo uso de espaços públicos dos municípios por concessionárias prestadoras do serviço público de fornecimento de energia elétrica".

Foi apresentada impugnação (fls. 1585-1603).

A Exma. Senhora Ministra Assusete Magalhães indeferiu o pleito de ingresso no feito, na condição de *amicus curiae*, formulado pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL (fls. 1621-1625).

Os autos foram atribuídos à minha relatoria em 15/03/2024 (fl. 1634).

Por meio das decisões de fls. 1922-1925, 1926-1929 e 1937-1941, indeferi os pleitos de ingresso no feito, na condição de *amicus curiae*, apresentados pela Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica –ABRADEE.

É o relatório.

Decido.

VOTO

O acórdão recorrido, na parte que interessa, está calcado nas seguintes razões de decidir (fls. 759-765; sem grifos no original):

Inicialmente, importante consignar que a faixa de domínio objeto da lide cabe à apelante Concessionária de Rodovia do Interior Paulista S/A somente em razão do contrato de concessão que firmou para com o Poder Público, e possui natureza jurídica de Direito Público, uma vez que, embora seja pessoa jurídica de direito privado, tal faixa de domínio está afetada ao serviço público que presta.

A cobrança do preço público como quer a apelante, segundo ela, está fundamentada primeiramente no art. 11, II da Lei nº 8.987/95 e art. 32, II, da Lei nº 7.835/92, que trazem a seguinte redação:

[...]

Embora se trate de duas concessionárias de serviços públicos, tendo direito à exploração comercial, com base no contrato de concessão, a área é bem público e a obra que a segunda implantou em área explorada pela primeira se destina a melhoria de serviço público essencial - instalação de postes de energia elétrica, devendo, neste caso prevalecer o interesse público sobre o interesse privado.

Tem razão a apelante Concessionária de Rodovia do Interior Paulista S/A ao afirmar que tem direito ao pagamento de preço público ao ser utilizado faixa pertencente a seu domínio. No entanto, não pode ser dado o enfoque por ela pretendido. Esta cobrança é devida apenas quando a faixa for utilizada por empresa privada que não desempenhe serviços públicos, que não é o caso da autora.

[...]

Como se nota do acima explicitado o art. 11, da Lei nº 8987/95 c.c. o art. 32, II, da Lei nº 7.835/92 não possibilitam a cobrança de preço público de concessionárias outras de serviço público, por utilização de faixa de domínio da rodovia. E, em Direito Público, se não é permitido expressamente, é proibido.

Assim, a cobrança é indevida, pois além de não ter amparo legal, contraria o princípio da modicidade de tarifa, mediante agravamento “do preço público de outro serviço essencial.

[...]

Assim, **ante a ausência de previsão legal para a cobrança pretendida, a sentença merece ser reformada para ser julgada improcedente a ação, restando prejudicado recurso da apelante -autora Concessionária de Rodovia do Interior Paulista S/A.**

Com efeito, a decisão ora agravada encontrava-se assentada na jurisprudência então adotada pelo Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que "poderá o poder concedente, na forma do art. 11 da Lei n. 8.987/95, prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas" (REsp n. 975.097/SP, relatora Ministra Denise Arruda, relator para acórdão Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, julgado em 9/12/2009, DJe de 14/5/2010).

Todavia, a Primeira Seção desta Corte Superior de Justiça alterou seu entendimento acerca da questão controvertida nestes autos, alinhando-se à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme julgamento levado a efeito **em 07/08/2025**, quando da apreciação do REsp n. 2.137.101/PR, da relatoria do Exmo. Senhor Ministro Sérgio Kukina (**acórdão publicado no DJEN de 18/8/2025**).

Assim, a partir da leitura dos excertos do acórdão recorrido antes transcritos, verifico que as conclusões da Corte a quo estão em harmonia com **a atual compreensão do Superior Tribunal de Justiça**, firmada no sentido de que, mesmo nas hipóteses, tais como a presente, em que ocorre a concessão à iniciativa privada para exploração de bem público de uso comum, esse não perde a destinação primitiva (pública) e, nesse panorama, revela-se não condizente com o direito pátrio a imposição de taxa, por parte da concessionária da rodovia (ora Agravada) à pessoa jurídica responsável pela prestação de serviço público essencial (ora Agravante), com o fulcro de que essa última remunere a primeira a título de utilização da faixa de domínio de rodovia estadual para a passagem de infraestrutura necessária à transmissão de energia elétrica.

A propósito, a ementa do referido julgado:

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

1. **O Supremo Tribunal Federal**, na linha das decisões proferidas no RE n. 581.947/RO (Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, DJe de 27/8/2010 - Tema n. 261 /STF), sob o rito da repercussão geral, da ADI n. 3.763/RS (Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 14/5/2021), na ADI n. 6.482/DF (Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 21/5/2021) e no RE n. 889.095 AgR-ED-EDv (Tribunal Pleno, Rel. Min. André Mendonça, DJe de 21/3/2025), **firmou jurisprudência no sentido de que o bem público de uso comum do povo, ainda que concedido à exploração pela iniciativa privada, permanece afetado à destinação pública, resultando, nesse viés, ilegítima a exigência de retribuição pecuniária pela utilização da faixa de domínio de rodovia estadual concedida, em detrimento de concessionária responsável pela implementação de serviço também de natureza pública (no caso, água e esgoto), sabidamente caracterizado por sua essencialidade.**

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

3. Recurso especial da concessionária de rodovia não provido.

(REsp n. 2.137.101/PR, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 7/8/2025, DJEN de 18/8/2025; sem grifos no original.)

Ante o exposto, DOU PROVIMENTO ao agravo interno da Companhia Paulista de Força e Luz para reconsiderar *in totum* a decisão agravada (fls. 1546-1554), a fim de, por outro fundamento, CONHECER do agravo em recurso especial da Concessionária de Rodovias do Interior Paulista S/A (fls. 934-950), de modo a CONHECER e DAR PARCIAL PROVIMENTO ao respectivo apelo nobre (fls. 834-867), tão somente para afastar a multa aplicada quando do julgamento dos embargos de declaração opostos na origem (fls. 776-781).

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

AgInt no AgInt no AREsp 1.097.491 / SP

PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2017/0100454-0

Número de Origem:

00086019520118260038 86019520118260038

Sessão Virtual de 09/10/2025 a 15/10/2025

Relator do AgInt no AgInt

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS DO INTERIOR PAULISTA S/A

ADVOGADO : MARCO ANTONIO DACORSO E OUTRO(S) - SP154132

AGRAVADO : COMPANHIA PAULISTA DE FORÇA E LUZ

**ADVOGADOS : JOAO DACIO DE SOUZA PEREIRA ROLIM E OUTRO(S) -
SP076921**

HELVECIO FRANCO MAIA JUNIOR - SP352839

**ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO
- INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE - SERVIDÃO
ADMINISTRATIVA**

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : COMPANHIA PAULISTA DE FORÇA E LUZ

**ADVOGADOS : JOAO DACIO DE SOUZA PEREIRA ROLIM E OUTRO(S) -
SP076921**

HELVECIO FRANCO MAIA JUNIOR - SP352839

AGRAVADO : CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS DO INTERIOR PAULISTA S/A

ADVOGADO : MARCO ANTONIO DACORSO E OUTRO(S) - SP154132

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 09/10/2025 a 15/10/2025, por unanimidade, decidiu dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 15 de outubro de 2025