



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2186872 - RS(2024/0459739-8)

RELATORA : MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
RECORRENTE : AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
RECORRENTE : CONCESSIONARIA DAS RODOVIAS INTEGRADAS DO SUL S.A
ADVOGADOS : EDYEN VALENTE CALEPIS - MS008767
MAURO SOMACAL - RS058806
RECORRIDO : COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO - CORSAN
ADVOGADOS : MICHEL ZAVAGNA GRALHA - RS055377
JACQUES ANTUNES SOARES - RS075751
FELIPE DE ALMEIDA MOTTA - RS078013
ALESSANDRA YOSHIDA - RS79290

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSOS ESPECIAIS. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA AUTARQUIA. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. OFENSA AOS ARTS. 489, §1º, IV, E 1.022, II, DO CPC. INOCORRÊNCIA. TRIBUNAL QUE JULGOU INTEGRALMENTE A LIDE. INCONFORMISMO DAS RECORRENTES COM O RESULTADO CONTRÁRIO AOS SEUS INTERESSES. CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS FEDERAIS. COBRANÇA PELO USO DE FAIXAS DE DOMÍNIO POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA RESPONSÁVEL PELA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO. OBRAS INDISPENSÁVEIS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. ILEGITIMIDADE DA COBRANÇA. RECURSO DA ANTT PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, DESPROVIDO. RECURSO DA CONCESSIONÁRIA DESPROVIDO.

1. Recursos especiais interpostos pela CONCESSIONÁRIA DAS RODOVIAS INTEGRADAS DO SUL S. A. e pela AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que manteve a sentença para considerar ilegítima a cobrança de prestação pecuniária pela utilização de faixas de domínio de rodovias federais para realização de obras de ampliação de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário pela concessionária de serviço público de saneamento básico.

2. Conforme o acórdão que julgou os embargos de declaração opostos pela autarquia, a preliminar de ilegitimidade passiva consubstancia inovação recursal. Mesmo as matérias de ordem pública submetem-se ao pressuposto especial de admissibilidade do prequestionamento, sob pena de indevida supressão de instância. Diante disso, a tese de ilegitimidade passiva não pode ser apreciada diretamente neste grau de jurisdição extraordinário.

3. O simples descontentamento da parte com o resultado do julgamento não tem o condão de justificar o acolhimento dos embargos de declaração, visto que a pretensão de rediscutir matéria devidamente abordada e decidida no acórdão embargado é incabível na via dos embargos de declaração.
4. Consoante a jurisprudência contemporânea do STF e do STJ, está superado o entendimento de que concessionárias de rodovias podiam cobrar pela utilização da faixa de domínio por outras concessionárias privadas, desde que houvesse previsão expressa no edital e/ou no contrato de concessão, além de autorização do poder concedente para cobrança como fonte de receita acessória.
5. Recentemente, a Primeira Seção do STJ, ao decidir oREsp 2.137.101/PR, em 07/8/2025, alinhou sua jurisprudência ao entendimento hodierno do Supremo Tribunal Federal, para considerar que a faixa de domínio de rodovias concedidas mantém sua natureza de bem público de uso comum do povo e, por isso, é ilegítima a cobrança de retribuição pecuniária quando a utilização destina-se à prestação de serviços públicos essenciais.
6. "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" (REsp n. 2.137.101/PR, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 7/8/2025, DJEN de 18/8/2025).
7. Recurso especial da ANTT parcialmente conhecido e, nessa extensão, desprovido. Recurso especial da Concessionária desprovido.

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 09/04/2026 a 15/04/2026, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso, mas lhe negar provimento, nos termos do voto da Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura.

Os Srs. Ministros Marco Aurélio Bellizze, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela e Francisco Falcão votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Teodoro Silva Santos.

Brasília, 16 de abril de 2026.

MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2186872 - RS(2024/0459739-8)

RELATORA : MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
RECORRENTE : AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
RECORRENTE : CONCESSIONARIA DAS RODOVIAS INTEGRADAS DO SUL S.A
ADVOGADOS : EDYEN VALENTE CALEPIS - MS008767
MAURO SOMACAL - RS058806
RECORRIDO : COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO - CORSAN
ADVOGADOS : MICHEL ZAVAGNA GRALHA - RS055377
JACQUES ANTUNES SOARES - RS075751
FELIPE DE ALMEIDA MOTTA - RS078013
ALESSANDRA YOSHIDA - RS79290

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSOS ESPECIAIS. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA AUTARQUIA. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. OFENSA AOS ARTS. 489, §1º, IV, E 1.022, II, DO CPC. INOCORRÊNCIA. TRIBUNAL QUE JULGOU INTEGRALMENTE A LIDE. INCONFORMISMO DAS RECORRENTES COM O RESULTADO CONTRÁRIO AOS SEUS INTERESSES. CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS FEDERAIS. COBRANÇA PELO USO DE FAIXAS DE DOMÍNIO POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA RESPONSÁVEL PELA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO. OBRAS INDISPENSÁVEIS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. ILEGITIMIDADE DA COBRANÇA. RECURSO DA ANTT PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, DESPROVIDO. RECURSO DA CONCESSIONÁRIA DESPROVIDO.

1. Recursos especiais interpostos pela CONCESSIONÁRIA DAS RODOVIAS INTEGRADAS DO SUL S. A. e pela AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que manteve a sentença para considerar ilegítima a cobrança de prestação pecuniária pela utilização de faixas de domínio de rodovias federais para realização de obras de ampliação de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário pela concessionária de serviço público de saneamento básico.

2. Conforme o acórdão que julgou os embargos de declaração opostos pela autarquia, a preliminar de ilegitimidade passiva consubstancia inovação recursal. Mesmo as matérias de ordem pública submetem-se ao pressuposto especial de admissibilidade do prequestionamento, sob pena de indevida supressão de instância. Diante disso, a tese de ilegitimidade passiva não pode ser apreciada diretamente neste grau de jurisdição extraordinário.

3. O simples descontentamento da parte com o resultado do julgamento não tem o condão de justificar o acolhimento dos embargos de declaração, visto que a pretensão de rediscutir matéria devidamente abordada e decidida no acórdão embargado é incabível na via dos embargos de declaração.
4. Consoante a jurisprudência contemporânea do STF e do STJ, está superado o entendimento de que concessionárias de rodovias podiam cobrar pela utilização da faixa de domínio por outras concessionárias privadas, desde que houvesse previsão expressa no edital e/ou no contrato de concessão, além de autorização do poder concedente para cobrança como fonte de receita acessória.
5. Recentemente, a Primeira Seção do STJ, ao decidir oREsp 2.137.101/PR, em 07/8/2025, alinhou sua jurisprudência ao entendimento hodierno do Supremo Tribunal Federal, para considerar que a faixa de domínio de rodovias concedidas mantém sua natureza de bem público de uso comum do povo e, por isso, é ilegítima a cobrança de retribuição pecuniária quando a utilização destina-se à prestação de serviços públicos essenciais.
6. "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" (REsp n. 2.137.101/PR, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 7/8/2025, DJEN de 18/8/2025).
7. Recurso especial da ANTT parcialmente conhecido e, nessa extensão, desprovido. Recurso especial da Concessionária desprovido.

RELATÓRIO

Trata-se de recursos especiais interpostos pela CONCESSIONÁRIA DAS RODOVIAS INTEGRADAS DO SUL S. A. e pela AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT, o primeiro, com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição Federal e, o segundo, com fulcro no art. 105, III, "a" e "c", da Carta Magna, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim sintetizado (fl. 770):

USO DE FAIXA DE DOMÍNIO DE RODOVIA FEDERAL POR CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO. BEM DE USO COMUM DO POVO. COBRANÇA DE TAXA. IMPOSSIBILIDADE.

1. A cobrança de valores da concessionária pelo uso de solo, subsolo ou espaço aéreo, para fins de implantação de sistemas de abastecimento de água tratada e de esgoto, é ilegítima, porquanto tal utilização reverte em favor da sociedade e não há amparo legal para a oneração da prestação de um serviço público essencial.
2. Sentença mantida.

Opostos embargos declaratórios pelos ora recorrentes (fls. 780-788 e 790-803), eles foram rejeitados, consoante a ementa abaixo (fl. 833):

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REDISCUSSÃO DO MÉRITO.

1. A retificação do acórdão por meio de embargos de declaração só tem cabimento na hipótese de inexatidão material, omissão, contradição ou obscuridade.
2. Os embargos declaratórios não servem ao objetivo de rediscutir o mérito da causa.
3. O julgador não está obrigado a se manifestar sobre todas as teses levantadas pelas partes, bastando que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão.

Nas razões do recurso especial de fls. 844-861, a CONCESSIONÁRIA DAS RODOVIAS INTEGRADAS DO SUL S. A. alega, preliminarmente, a violação aos arts. 489, §1º, IV, e 1.022, II, do CPC, porque o Tribunal Regional Federal não teria enfrentado seus argumentos sobre "a INAPLICABILIDADE DO PRECEDENTE DO S. T. F. (581947/RO; Tema 261) e a VALIDADE DO CONTRATO DE CONCESSÃO celebrado com a União, o qual autoriza a cobrança de receitas extraordinárias pelo uso das rodovias concedidas por terceiros".

Em relação ao mérito, assinala a violação aos arts. 11 e 18 da Lei 8.987/95, pois "estabelecem de forma clara que é possível a cobrança de receitas (taxas) extraordinárias de terceiros pelo uso das rodovias que foram concedidas à recorrente pela União Federal, mesmo que sejam para prestação de outros serviços de natureza pública".

Transcreve "cláusula inserta no contrato de concessão celebrado entre a recorrente e a União, o qual faz parte integrante do edital de licitação veiculado à época", que daria suporte à cobrança da taxa da recorrida, mas que teria sido ignorada pelas instâncias ordinárias.

Brada que "a cobrança é válida mesmo que o pretendente/devedor seja um outro concessionário de serviço público, até porque não existe nenhuma ressalva na legislação a respeito e se trata de remuneração específica estabelecida em favor da empresa que assume determinada concessão e que, por sua vez, tem a obrigação de fiscalizar as obras a serem realizadas e seus reflexos a atividade concedida, não podendo desta maneira ser compelida a prestar serviços gratuitos a quem quer que seja!".

Requer o provimento do recurso especial.

No recurso especial de fls. 866-880, a AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT sustenta que "foram inobservadas as disposições dos artigos 20, inciso II, alínea 'b', 22, inciso II, 24, incisos V e VI, e 25, incisos III e IV, da Lei n.º 10.233/2001; 94, 489, parágrafo 1º, inciso IV, e 1.022, inciso II e parágrafo único, inciso II, do Código de Processo Civil; e, 11 da Lei n.º 8.987/1995; bem como divergem os Acórdãos recorridos do entendimento manifestado pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ".

Aduz que "a ANTT não é parte legítima para figurar no polo passivo da ação judicial", por não possuir ingerência sobre as decisões comerciais da Concessionária.

Salienta que "o Contrato de Concessão celebrado entre a União e a Concessionária ferroviária, no seu objeto, previu a possibilidade de cobrança pela utilização da faixa de domínio, como fonte de receitas alternativas, em consonância com o art. 11 da Lei nº 8.987/1995 " (*sic*).

Frisa que, "no Contrato de Concessão nº 01/2019-ANTT (Edital nº 01/2018-ANTT), há a previsão das RECEITAS EXTRAORDINÁRIAS, na cláusula 18".

Pontua que "o Superior Tribunal de Justiça – STJ já fixou entendimento pela possibilidade de concessão de serviço público, com fulcro no artigo 11 da Lei n.º 8.987/1995, quando autorizada pelo Poder Concedente, efetuar a cobrança pela utilização de faixas de domínio de outra concessão de serviço público, desde que existente previsão no contrato de concessão".

Postula o provimento do recurso especial.

Contrarrazões aos recursos especiais (fls. 893-901).

É o relatório.

VOTO

As irresignações não podem prosperar.

De plano, deixa-se de conhecer da alegação da ANTT de que não é parte legítima para figurar no polo passivo da ação judicial, tendo em vista que, segundo o acórdão que julgou os embargos de declaração opostos pela autarquia, "a preliminar de ilegitimidade passiva da parte embargante consubstancia inovação recursal, uma vez que a questão não foi impugnada oportunamente, não ocorrendo, assim, nenhuma omissão no ponto" (fl. 830).

Ainda que se trate de condição da ação e, por conseguinte, matéria de ordem pública, é necessário lembrar que mesmo as matérias de ordem pública submetem-se ao pressuposto especial de admissibilidade do prequestionamento, sob pena de indevida supressão de instância. Nessa ordem de ideias, a tese de ilegitimidade passiva não pode ser apreciada diretamente neste grau de jurisdição extraordinário.

O prequestionamento é um requisito de admissibilidade do recurso especial (expressão "causas decididas" do art. 105, III, da CF), que precisa ser observado mesmo em relação a matérias de ordem pública. As questões de ordem pública, embora passíveis de conhecimento de ofício nas instâncias ordinárias, não prescindem, no estreito âmbito do recurso especial, do requisito do prequestionamento. A propósito, confira-se o entendimento remansoso desta Corte Superior:

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL.
MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. PREQUESTIONAMENTO.
AUSÊNCIA. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. DISPOSITIVO LEGAL SEM
COMANDO NORMATIVO. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO.
SÚMULA 284 DO STF. DECISÃO MANTIDA.

1. (...)

2. As matérias de ordem pública, mesmo passíveis de conhecimento de ofício pelas instâncias ordinárias, necessitam estar devidamente prequestionadas para ensejar o debate no âmbito do STJ. Precedentes.

3. (...)

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp n. 2.899.277/SP, relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 1/12/2025, DJEN de 4/12/2025, sem destaque no original)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SÚMULA 182/STJ. INAPLICABILIDADE. DECISÃO DA PRESIDÊNCIA. RECONSIDERAÇÃO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. TRÂNSITO EM JULGADO. LEGITIMIDADE ATIVA. DISCUSSÃO. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. NÃO CABIMENTO. AGRAVO PROVIDO. RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO.

1. Nos termos da jurisprudência desta Corte, enquanto não decididas, as questões de ordem pública, como a legitimidade das partes, podem ser conhecidas, inclusive de ofício, em qualquer grau de jurisdição ordinária, até o trânsito em julgado, pois não sujeitas à preclusão temporal, mas à coisa julgada e sua eficácia preclusiva. Após o trânsito em julgado, no entanto, deverá ser suscitada por meio de impugnação autônoma (*querela nullitatis*) e ação rescisória.

Precedentes.

(...)

3. Agravo interno provido para, em novo exame, conhecer do agravo para negar provimento ao recurso especial.

(AgInt no AREsp n. 2.529.297/GO, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 19/8/2024, DJe de 2/9/2024, grifei)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. EXAME DE OFÍCIO NA INSTÂNCIA ESPECIAL. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. AUSÊNCIA DE SEMELHANÇA ENTRE OS CASOS CONFRONTADOS. SÚMULA N. 168 DO STJ.

(...)

4. A jurisprudência do STJ exige, na instância especial, o indispensável prequestionamento também no que se refere às matérias de ordem pública. Incidência da Súmula n. 168 do STJ.

5. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt nos EREsp n. 1.549.836/RS, relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, Segunda Seção, julgado em 10/2/2021, DJe de 17/2/2021, negritei)

Ultrapassada essa questão preliminar, incursiona-se na outra tese proemial, consistente na suposta violação aos arts. 489, §1º, IV, e 1.022, II, do CPC pelos acórdãos recorridos.

Pela análise detida do caderno processual, verifica-se que não há violação aos citados preceitos legais, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e

solucionou a controvérsia, em conformidade com o que lhe foi apresentado. Não se trata de omissão, mas, sim, de inconformismo direto com o resultado dos acórdãos impugnados, que foram contrários aos interesses das insurgentes.

De fato, a Corte *a quo* entendeu ser indevida a contraprestação pecuniária pelo uso das faixas de domínio (fls. 766/769):

O art. 11 da Lei n.º 8.987/1995, que regulamenta o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, efetivamente prevê a possibilidade de o poder concedente estabelecer, em favor da concessionária, outras fontes de receita (receitas secundárias), com a finalidade de favorecer a modicidade das tarifas.

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. Parágrafo único. As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Entretanto, a norma insculpida no referido dispositivo não confere autorização à concessionária para exigir contraprestação pecuniária referente a toda e qualquer utilização que se faça da faixa de domínio.

A finalidade deste dispositivo, ao conceder a possibilidade de a concessionária obter receitas secundárias, não diretamente relacionadas à prestação do serviço público a ela concedido, tem por intuito estimular a modicidade da tarifa atrelada à prestação deste serviço. Busca-se, em verdade, atender ao interesse público, coletivo, de que haja a cobrança de tarifa em valor módico, acessível. Porém, quando a utilização da faixa de domínio é imprescindível para viabilizar a prestação de outro serviço público, outros elementos de interesse público devem ser considerados.

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.

Assim, tratando-se de serviço público de natureza essencial, não existe razão para a cobrança pela utilização do subsolo da faixa de domínio de rodovia, sobretudo por inexistir intuito lucrativo (ao contrário, o uso do subsolo visa a garantir a prestação de serviço público essencial), o que afasta, por si só, qualquer alegação de previsão contratual da exigência, porquanto contrária ao interesse público e aos ditames da Constituição Federal.

A jurisprudência deste Tribunal Regional Federal é pacífica no sentido de que, em casos como o que ora se examina, diante da essencialidade do serviço público prestado para a população, deve prevalecer o interesse coletivo, aqui representado na necessidade de realizar obras com vistas a oferecer saneamento básico, sendo descabida, nesse caso, a cobrança de prestação pecuniária.

Nesse sentido, colaciono:

[...]

A propósito, nesse contexto, é pertinente ressaltar que o STF, em julgamento de tema repetitivo com repercussão geral, RE n.º 581.947, paradigma do Tema n.º 261, firmou tese nos seguintes termos:

Tema 261 - 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. Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015.

O julgamento foi assim ementado:

[...]

O entendimento de que é indevida a retribuição pecuniária pelo uso de bens públicos por concessionárias prestadoras de serviços públicos foi mantido quando do julgamento, em 29/03/2021, pelo STF, dos embargos de declaração de embargos de declaração opostos no RE em questão (Relatoria do Ministro Dias Toffoli).

Por fim, anote-se que o STJ também firmou jurisprudência a respeito, no sentido da impossibilidade de cobrança por concessionária de rodovia federal pelo uso da faixa de domínio por prestadora de serviço essencial ao interesse público:

INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA - IAC NOS AUTOS DE RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. ADMINISTRATIVO. FAIXA DE DOMÍNIO DE RODOVIA CONCEDIDA. USO DO LOCAL POR PRESTADORA PÚBLICA DE SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO. COBRANÇA PELA CONCESSIONÁRIA. DESCABIMENTO. FIXAÇÃO DE TESE VINCULANTE. I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Aplica-se, no caso, o Código de Processo Civil de 2015. II - Embora cedido ao particular, o bem público de uso comum do povo não se desnatura, permanecendo, pois, afetado à destinação pública, motivo pelo qual se afigura ilegítimo exigir remuneração pela sua utilização, quando voltada a viabilizar a execução de serviço público de saneamento básico prestado por entidade estatal, cuja configuração jurídica seja adversa à lucratividade, vale dizer, esteja fora do regime concorrencial. III - Tese vinculante fixada, nos termos dos arts. 947, § 3º, do CPC/2015, e 104-A, III, do RISTJ: É indevida a cobrança promovida por concessionária de rodovia, em face de autarquia prestadora de serviços de saneamento básico, pelo uso da faixa de domínio da via pública concedida. IV - Recurso especial do particular desprovido. (REsp n. 1.817.302/SP, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 8/6/2022, DJe de 15/6/2022.)

Quanto aos precedentes citados pelas apelantes, para pontuar que o STJ entendeu pela possibilidade de cobrança do acesso à faixa de domínio, consigne-se que não foram assinaladas como decisões às quais se deve observância obrigatória, nos termos do art. 927 do CPC.

Dito isso, veja-se que a 1ª Seção do STJ, de fato, quando do julgamento do Recurso Especial 975.097/SP, reconheceu, por maioria, o direito de o poder concedente, com fundamento no art. 11 da Lei n.º 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 975.097/SP, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, Rel. p/ Acórdão Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/12/2009, DJe 14/05/2010).

Naquele julgamento, observou-se a existência de cláusula expressa a dar concretude ao direito previsto no art. 11 da Lei n.º 8.987/95, cujo conteúdo correspondia à autorização de "cobrança pelo uso da faixa de domínio público, inclusive por outras concessionárias de serviço público, permitido pela legislação em vigor".

O raciocínio que deu suporte à conclusão alcançada pela Corte Superior correspondia à necessidade de que a solução da controvérsia estabelecida atentasse à perspectiva econômica das concessões públicas, isto é, uma vez que a Administração Pública opta por outorgar a exploração de serviço público a empresas privadas a fim de melhorar a qualidade de sua prestação, será franqueado à empresa exploradora o direito de maximizar as possíveis receitas em face do serviço prestado sob o pretexto de, com isso, alcançar a prestação adequada do serviço, para o quê a modicidade das tarifas é uma das condições (art. 6, §1º, da Lei n.º 8.987/95).

Dessa forma, ao promover a licitação pública cujo objeto seja a outorga da concessão, o poder público, como dito, poderá prever no respectivo edital a possibilidade de outras fontes de receita, o que, evidentemente, será incorporado ao contrato de concessão a ser firmado e, a partir disso, fará parte da composição inicial do equilíbrio econômico-financeiro da avença (parágrafo único do art. 11 da Lei n.º 8.987/95), de modo a ser observada durante toda a execução contratual.

Todavia, o entendimento firmado pela Corte Superior não se aplica ao caso dos autos, na medida em que o contrato de concessão que dá ensejo à exploração não autoriza a interpretação de que a receita aqui discutida encontrava-se dentre aquelas autorizadas pelo poder concedente.

Desse modo, sendo inexigível a cobrança pela utilização do subsolo no caso em apreço, é caso de ser mantida integralmente a sentença recorrida.

Opostos embargos de declaração pelas ora recorrentes (fls. 780-788 e 790-803), o Tribunal de origem manteve o julgado, afirmando que "a decisão hostilizada apreciou todas as questões necessárias ao deslinde da controvérsia, restando explicitadas as razões de convencimento do julgador" (fl. 830), sendo que "os embargantes pretendem fazer prevalecer a tese por eles defendida" (fl. 831).

Com efeito, da análise do acórdão embargado, constata-se a inexistência de qualquer vício, muito menos eventual omissão, tendo a Corte *a quo* se manifestado sobre todos os pontos indispensáveis para a solução da demanda.

Nesse aspecto, insta salientar que o simples descontentamento da parte com o resultado do julgamento não justifica o acolhimento dos embargos de declaração, visto que a pretensão de rediscutir matéria devidamente abordada e decidida no acórdão embargado é incabível na via dos embargos de declaração.

Além do mais, o fato de o Tribunal de origem haver decidido a contenda de forma contrária à defendida pelas recorrentes, elegendo fundamentos diversos daqueles por elas propostos, não configura omissão ou qualquer outra causa passível de exame mediante a oposição de embargos de declaração.

Outrossim, a ausência de manifestação sobre pontos considerados irrelevantes pelo *decisum* não autoriza o acolhimento dos embargos declaratórios e nem o reconhecimento de violação ao disposto no art. 1.022 do CPC, haja vista que o órgão julgador não está obrigado a se pronunciar acerca de todo e qualquer ponto suscitado pelos litigantes, mas apenas sobre aqueles considerados suficientes para fundamentar sua decisão, como ocorrera *in casu*.

Em ato contínuo, passa-se ao exame do mérito da causa.

De acordo com os autos, cinge-se a controvérsia sobre a (i) legitimidade da cobrança pela concessionária de rodovias federais de contraprestação pecuniária pela utilização de faixas de domínio para obras de ampliação de sistema de abastecimento de água e sistema de tratamento de esgoto, sob responsabilidade de sociedade de economia mista concessionária do serviço de saneamento básico.

Tradicionalmente, o Superior Tribunal de Justiça, em precedentes como REsp 975.097/SP, EREsp 985.695/RJ e REsp 1.677.414/SP, entendia que concessionária de rodovia poderia cobrar pela utilização da faixa de domínio por outras concessionárias privadas, desde que houvesse previsão expressa no edital e/ou no contrato de concessão, além de autorização do poder concedente para cobrança como fonte de receita acessória.

Porém, recentemente, a Primeira Seção do STJ, ao decidir o REsp 2.137.101/PR, em 07/8/2025, alinhou sua jurisprudência ao entendimento hodierno do Supremo Tribunal Federal (por exemplo: RE 889.095 AgR-ED-EDv), para considerar que a faixa de domínio de rodovias concedidas mantém sua natureza de bem público de uso comum do povo e, por isso, é ilegítima a cobrança de retribuição pecuniária quando a utilização destina-se à prestação de serviços públicos essenciais.

No mencionado julgamento, o STJ negou provimento a recurso de concessionária de rodovia que pretendia cobrar pela passagem de tubulação de água e esgoto na faixa de domínio, por entender que a cobrança é incompatível com a orientação contemporânea do STF, com a natureza pública do bem (bem público de uso comum do povo) e com a essencialidade do serviço público de saneamento básico.

Confira-se a ementa do aludido aresto:

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, negritei)

Em prestígio ao entendimento atual do STF e da Seção de Direto Público do STJ, deve-se seguir sua orientação, de modo a se repudiar a irresignação das recorrentes baseada na alegada existência de previsão no contrato de concessão da cobrança de retribuição pecuniária pela utilização das faixas de domínio das rodovias federais concedidas.

Dessarte, é ilegítima a exigência contratual de retribuição pecuniária pela utilização da faixa de domínio de rodovia concedida por sociedade de economia mista prestadora de serviço público de água e esgoto, notoriamente de natureza essencial.

Ante o exposto, conheço parcialmente do recurso especial da ANTT para, na parte conhecida, desprovê-lo, e nego provimento ao recurso especial da Concessionária.

Caso exista nos autos prévia fixação de honorários advocatícios pelas instâncias de origem, determino sua majoração em desfavor das recorrentes, no importe de 10% sobre o valor já arbitrado, nos termos do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil. Deverão ser observados, se aplicáveis, os limites percentuais previstos nos §§ 2º e 3º do dispositivo legal acima referido, bem como eventuais legislações extravagantes que tratem do arbitramento de honorários e as hipóteses de concessão de gratuidade de justiça.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

**REsp 2.186.872 / RS
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2024/0459739-8

Número de Origem:
50211487220204047100

Sessão Virtual de 09/04/2026 a 15/04/2026

Relator

Exma. Sra. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Secretário

Bela. VANESSA ZACARIAS PEREIRA PONTES DA SILVA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

RECORRENTE : CONCESSIONARIA DAS RODOVIAS INTEGRADAS DO SUL S.A

ADVOGADOS : EDYEN VALENTE CALEPIS - MS008767

MAURO SOMACAL - RS058806

RECORRIDO : COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO - CORSAN

ADVOGADOS : MICHEL ZAVAGNA GRALHA - RS055377

JACQUES ANTUNES SOARES - RS075751

FELIPE DE ALMEIDA MOTTA - RS078013

ALESSANDRA YOSHIDA - RS79290

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO
- SERVIÇOS - CONCESSÃO / PERMISSÃO / AUTORIZAÇÃO

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 09/04/2026 a 15/04/2026, por unanimidade, conheceu parcialmente do recurso, mas lhe negou provimento, nos termos do voto da Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura.

Os Srs. Ministros Marco Aurélio Bellizze, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela e Francisco Falcão votaram com a Sra. Ministra Relatora. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Teodoro Silva Santos.

Brasília, 15 de abril de 2026