

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 1.817.302 - SP (2017/0238389-7)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
RECORRENTE : CENTROVIAS SISTEMAS RODOVIARIOS S/A
ADVOGADOS : CÂNDIDO DA SILVA DINAMARCO E OUTRO(S) -
SP102090
MAURÍCIO GIANNICO - SP172514
SAMUEL MEZZALIRA - SP257984
GABRIELA DE SOUZA BRAZIL FLECK - SP324138
STEFANIA LUTTI HUMMEL - SP330355
RECORRIDO : DEPARTAMENTO DE AGUA E ESGOTO
ADVOGADOS : CELSO WAGNER THIAGO E OUTRO(S) - SP082719
CARLOS EDUARDO RUIZ - SP148516

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. PROPOSTA DE INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA. DIREITO ADMINISTRATIVO. REMUNERAÇÃO PELO USO DE FAIXA DE DOMÍNIO DE RODOVIA CONCEDIDA.

1. Delimitação da questão de direito controvertida: *reconhecimento da legalidade de cobrança promovida por concessionária de rodovia, em face de autarquia de prestação de serviços de saneamento básico, pelo uso da faixa de domínio da via pública concedida.*
2. Incidente de Assunção de Competência admitido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, admitir o incidente de assunção de competência no presente recurso especial (arts. 947, §2º, do CPC/2015, e 271-B, do RISTJ), e determinar que não seja suspensa a tramitação de processos, conforme proposta da Sra. Ministra Relatora, para definir a seguinte tese controvertida: "reconhecimento da legalidade de cobrança promovida por concessionária de rodovia, em face de autarquia de prestação de serviços de saneamento básico, pelo uso da faixa de domínio da via pública concedida". Votaram com a Sra. Ministra Relatora os Ministros Gurgel de Faria, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Sérgio Kukina e, nos termos do art. 257-B do RISTJ, os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin e Napoleão Nunes Maia Filho.

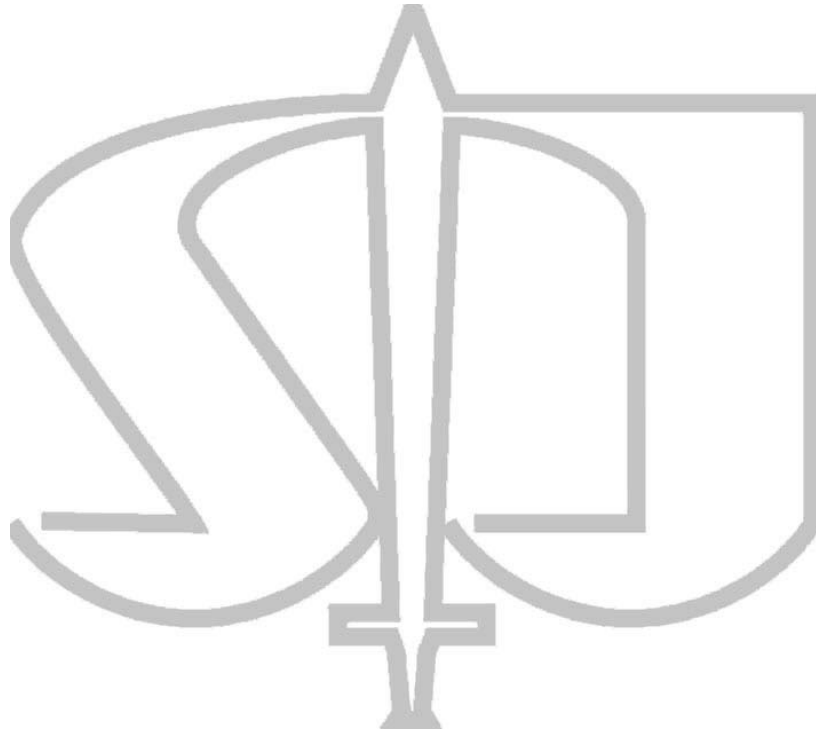
Superior Tribunal de Justiça

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Brasília (DF), 29 de setembro de 2020 (Data do Julgamento)

MINISTRA REGINA HELENA COSTA

Relatora



ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 1.817.302 - SP (2017/0238389-7)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
RECORRENTE : CENTROVIAS SISTEMAS RODOVIARIOS S/A
ADVOGADOS : CÂNDIDO DA SILVA DINAMARCO E OUTRO(S) -
SP102090
MAURÍCIO GIANNICO - SP172514
SAMUEL MEZZALIRA - SP257984
GABRIELA DE SOUZA BRAZIL FLECK - SP324138
STEFANIA LUTTI HUMMEL - SP330355
RECORRIDO : DEPARTAMENTO DE AGUA E ESGOTO
ADVOGADOS : CELSO WAGNER THIAGO E OUTRO(S) - SP082719
CARLOS EDUARDO RUIZ - SP148516

RELATÓRIO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA (Relatora):

Trata-se de Recurso Especial interposto por **CENTROVIAS SISTEMAS RODOVIÁRIOS S/A** contra acórdão prolatado pela 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por unanimidade, no julgamento de apelação, assim ementado (fl. 1.250e):

APELAÇÃO - Uso de faixa de domínio em rodovia - Autarquia municipal, prestadora de serviço público, que almeja utilização de faixa de domínio de rodovia sem a cobrança de preço público, vez que realizará obras de saneamento básico - Sentença de procedência pronunciada em Primeiro Grau - Decisório que merece subsistir - Inadmissibilidade da cobrança - Prevalência do interesse público - Tendo em vista a natureza do serviço prestado pela apelada, mostra-se incabível a imposição do pagamento de preço - Precedentes desta Corte - Negado provimento ao recurso.

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fls. 1.283/1.290e).

Com amparo no art. 105, III, a e c, da Constituição da República, aponta-se, além de divergência jurisprudencial, ofensa aos dispositivos a seguir relacionados, alegando-se, em síntese:

I. Art. 535, II, do CPC/1973 – "Ao opor embargos de declaração

Superior Tribunal de Justiça

em face de tal v. acórdão, a CENTROVIAS questionou (i) a não aplicação dos arts. 6º, § 1º e 11, da Lei de Concessões, que prevê expressamente a possibilidade de a concessionária de serviço público receber receitas alternativas para o fim de favorecer a modicidade das tarifas; (ii) a violação ao art. 103, do Código Civil, que prevê expressamente a possibilidade de uso especial e remunerado do bem público; (iii) a violação ao art. 2º, § 1º, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, que prevê a revogação da lei anterior que é incompatível com a lei posterior. [...] Por isso, caso entendam VV. Exas. que não teria havido prequestionamento, a recorrente jamais poderá ser prejudicada por uma omissão que não foi sua, mas sim do próprio Egrégio Tribunal *a quo*. Sendo assim, subsidiariamente, pede-se a anulação do v. acórdão proferido em sede de embargos declaratórios, tendo em vista a infringência aos arts. 131 e 535, inc. II, do Código de Processo Civil, a fim de que outro seja proferido em seu lugar, integrando o r. *decisum* com os dispositivos legais invocados" (fls. 1.351/1.354e);

II. Art. 103 do Código Civil – "O v. acórdão recorrido afirmou que, em razão da natureza de bens públicos de uso comum do povo, o uso das faixas de domínio não poderia ser remunerado. Tal assertiva, contudo, representa notória violação ao art. 103 do Código Civil, o qual admite expressamente a possibilidade de remuneração pelo uso comum dos bens públicos. [...] qualquer uso das faixas de domínio de rodovias federais, estaduais ou municipais por prestador de serviço público configura o uso especial de bem público de uso comum, legitimando a cobrança de *preço*. Nada mais natural. Afinal, se o Código Civil, em seu art. 103, autoriza até mesmo a cobrança pelo *uso comum* dos bens de uso comum ou especial, mais que patente a possibilidade de remuneração pelo *uso especial* desses bens [...]" (fls. 1.365/1.366e);

III. Arts. 6º e 11 da Lei n. 8.987/1995 (Lei de Concessões) – "A solução dada ao caso pelos vv. acórdãos recorridos (uso gratuito das faixas de domínio das rodovias) consiste em uma verdadeira violação ao art. 11 da lei federal n. 8.987/95, pois nega o direito de a CENTROVIAS auferir receita

de caráter acessório decorrente do uso das faixas de domínio por ela administradas. [...] Isso porque, impedindo a cobrança da receita acessória pelo uso das faixas de domínio (violação ao art. 11, Lei de Concessões), o v. acórdão acabou por desvirtuar todo o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão da CENTROVIAS, já que retirou dele a necessária modicidade das tarifas (art. 6º, Lei de Concessões)" (fls. 1.369e e 1.372e); e

IV. Art. 2º, § 1º, da LINDB – "[...] o art. 151 do Código de Águas e o art. 2º do Dec. n. 84.398/80 são frontalmente contrários ao art. 11 da Lei 8.987/95. Se os primeiros determinam que não haverá ônus às concessionárias e o segundo admite a cobrança, verifica-se então um conflito de normas, cuja resolução culmina com a revogação daqueles, aplicando-se regras de hermenêutica doravante expostas. Caso uma lei ulterior versasse sobre matéria anteriormente disposta em decreto previsto no ordenamento jurídico regido pela Constituição de 1967 - se albergado pelo princípio da recepção das normas - aplicar-se-ia o entendimento pelo qual a norma ulterior revoga a anterior por incompatibilidade de preceitos (LICC, art. 2º, § 1º)" (fl. 1.377e).

Com contrarrazões (fls. 1.487/1.526e), o recurso foi inadmitido, tendo sido interposto Agravo, posteriormente convertido em recurso especial (fls. 1.800/1.801e).

O Ministério Público Federal manifestou-se pelo não conhecimento do recurso especial, em virtude da aplicação do verbete sumular n. 83/STJ (fls. 1.811/1.815e).

É o relatório.

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 1.817.302 - SP (2017/0238389-7)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
RECORRENTE : CENTROVIAS SISTEMAS RODOVIARIOS S/A
ADVOGADOS : CÂNDIDO DA SILVA DINAMARCO E OUTRO(S) -
SP102090
MAURÍCIO GIANNICO - SP172514
SAMUEL MEZZALIRA - SP257984
GABRIELA DE SOUZA BRAZIL FLECK - SP324138
STEFANIA LUTTI HUMMEL - SP330355
RECORRIDO : DEPARTAMENTO DE AGUA E ESGOTO
ADVOGADOS : CELSO WAGNER THIAGO E OUTRO(S) - SP082719
CARLOS EDUARDO RUIZ - SP148516

VOTO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA (Relatora):

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. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 1973.

Inicialmente, consigno que as questões federais debatidas se encontram satisfatoriamente prequestionadas.

Ademais, o Recurso Especial acha-se hígido para julgamento, porquanto presentes os pressupostos de admissibilidade e ausentes questões prejudiciais a serem examinadas.

Convém assinalar, outrossim, que o exame da pretensão veiculada no Recurso Especial não demanda reexame fático-probatório, porquanto todos os aspectos factuais e processuais estão clara e suficientemente delineados no acórdão recorrido.

Do mesmo modo, anote-se que o acórdão impugnado dirimiu a controvérsia baseada em fundamentos infraconstitucionais suficientes.

Na origem, cuida-se de ação declaratória ajuizada por autarquia municipal de saneamento básico, objetivando afastar cobrança,

Superior Tribunal de Justiça

promovida por concessionária de rodovia, pelo uso de trecho da faixa de domínio da via pública estadual concedida, a fim de implantar rede coletora de esgoto para atender à universidade e a hospital estaduais.

As instâncias ordinárias julgaram procedente o pedido formulado.

A questão, portanto, insere-se no contexto mais amplo de discussões envolvendo a *remuneração pelo uso de faixa de domínio de rodovias*, cuja pretensão de cobrança é titularizada ora pelo Estado (direta ou indiretamente), ora por empresa privada exploradora do sistema rodoviário.

A matéria, a rigor, desdobra-se em três vertentes distintas e autônomas.

A primeira diz com a situação na qual a rodovia é administrada, direta ou indiretamente, pelo Estado, que, por sua vez, pretende cobrar pelo uso do espaço da concessionária.

Em tal cenário, a 1ª Seção desta Corte assentou a ilegalidade da exigência, porquanto a utilização da faixa "[...] se reverte em favor da sociedade, razão pela qual não cabe a fixação de preço público, e a natureza do valor cobrado não é de taxa, pois não há serviço público prestado ou poder de polícia exercido" (1ª S., REsp n. 1.144.399/PR, Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 27.09.2017, DJe 24.10.2017).

Na segunda hipótese, a concessionária gestora da rodovia cobra remuneração de outra concessionária pelo uso da faixa de domínio, exigência essa amparada pela jurisprudência deste Superior Tribunal, desde que prevista no contrato de concessão, a teor do art. 11 da Lei n. 8.987/1995 (1ª S., EREsp n. 985.695/RJ, Rel. Min. Humberto Martins, j. 26.11.2014, DJe 12.12.2014).

Na terceira situação, exposta no presente caso concreto e ainda não enfrentada especificamente por esta Corte, a rodovia é administrada por concessionária, a qual exige, de autarquia de prestação de

Superior Tribunal de Justiça

serviços de saneamento básico (água e esgoto), contraprestação pecuniária pelo uso do espaço apontado.

Noutro giro, controverte-se quanto à legalidade da cobrança, por pessoa jurídica de direito privado, em face de pessoa jurídica de direito público interno, pelo uso de parte da faixa de domínio de autovia concedida.

Isso considerado, dispõe o atual Código de Processo Civil sobre o denominado *Incidente de Assunção de Competência - IAC*:

*Art. 947. É admissível a assunção de competência quando o julgamento de **recurso**, de remessa necessária ou de processo de competência originária envolver **relevante questão de direito, com grande repercussão social, sem repetição em múltiplos processos.***

*§ 1º Ocorrendo a hipótese de assunção de competência, o relator proporá, **de ofício** ou a requerimento da parte, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, que seja o recurso, a remessa necessária ou o processo de competência originária julgado pelo órgão colegiado que o regimento indicar.*

*§ 2º O órgão colegiado julgará o recurso, a remessa necessária ou o processo de competência originária se reconhecer **interesse público** na assunção de competência.*

§ 3º O acórdão proferido em assunção de competência vinculará todos os juízes e órgãos fracionários, exceto se houver revisão de tese.

*§ 4º Aplica-se o disposto neste artigo quando ocorrer relevante questão de direito a respeito da qual seja conveniente a **prevenção** ou a composição **de divergência entre câmaras ou turmas do tribunal.** (destaquei)*

Acerca dos requisitos do instituto, assinala Luiz Rodrigues

Wambier:

*"[...] o pressuposto da existência de relevante questão de direito, com grande repercussão social, não implica que essa questão de direito seja habitual, mas, sim, que tenha potencialidade para afetar o conjunto social. **A relevância da questão jurídica que importa para o cabimento do IAC, portanto, não é a quantitativa, mas a qualitativa, concretizada pela profundidade da matéria, que transcende aos interesses das partes porque envolve temas de fundamental relevância para***

Superior Tribunal de Justiça

ordem jurídico-constitucional".

(Pressupostos normativos e aspectos práticos do incidente de assunção de competência. In Revista Brasileira de Direito Processual. Belo Horizonte, ano 26, n. 104, pp. 322-323, out/dez 2018 - destaquei)

Outrossim, anota Luiz Guilherme Marinoni que a "questão de direito com grande repercussão social é aquela que, além de não ter relevo apenas para a solução do caso sob julgamento, tem valor para a sociedade", vale dizer, ostenta especial importância para a "vida social nas perspectivas política, religiosa, cultural e econômica" (*Sobre o incidente de assunção de competência. In Revista de Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 260, ano 41, p. 235, out/2016*).

Nesse contexto, portanto, verifica-se que o recurso encarta questões jurídica e econômica qualificadas e de expressiva projeção social, envolvendo eventual limitação à prestação de serviços de saneamento básico – de notória utilidade pública –, bem como potenciais reflexos nas tarifas praticadas, decorrentes do custo extra a ser suportado, ocasionalmente, pela pessoa jurídica de direito público prestadora, a fim de viabilizar a entrega adequada dos serviços à coletividade.

Remarque-se não terem sido identificados acórdãos ou decisões nesta Corte retratando a específica situação revelada nos autos, denotando ausência de multiplicidade, aspecto que também corrobora a presença de outro pressuposto legal para o cabimento do incidente, qual seja, a conveniência de se antecipar o pronunciamento da 1ª Seção, no intuito de prevenir dissenso entre as Turmas.

Anote-se, ainda, não haver impedimento à veiculação da proposta em um único processo, porquanto "o primeiro requisito exigido pela lei para esse deslocamento é que haja, perante o tribunal, *um* recurso, *um* reexame necessário ou *uma* ação de competência originária a ser apreciado" (MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio. MITIDIERO, Daniel. *Curso de Processo Civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. Vol. 2, p. 593 -

destaquei).

Com efeito, a lei não impôs ao IAC o par mínimo de recursos exigido para a sistemática repetitiva, sendo de se registrar, ademais, que tal proceder não é inédito no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, uma vez que já adotado em afetações promovidas pelas 1ª e 2ª Seções (IACs ns. 1, 2, 4 e 6).

Por fim, assinale-se que a questão em tela não se amolda ao quanto decidido pelo Supremo Tribunal Federal em repercussão geral (RE n. 581.947/RO, Min. Eros Grau, DJe 27.08.2010), na qual não houve pronunciamento acerca da remuneração exigida pelas concessionárias, mas apenas sobre a hipótese em que a via pública é explorada diretamente pelo próprio Poder Público municipal, mediante cobrança de tributo (taxa).

Dessarte, a questão de direito controvertida consiste no *reconhecimento da legalidade de cobrança promovida por concessionária de rodovia, em face de autarquia de prestação de serviços de saneamento básico, pelo uso da faixa de domínio da via pública concedida.*

Desse modo, **proponho, perante esta Egrégia 1ª Seção, a admissão do Incidente de Assunção de Competência no presente recurso especial**, a teor do disposto nos arts. 947, § 2º, do CPC/2015, e 271-B do RISTJ, observando-se os seguintes procedimentos:

i) comunicar, mediante envio de cópia do acórdão, aos Ministros da 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e da Turma Nacional de Uniformização;

ii) intimar a União e os Estados-membros para eventual manifestação;

iii) oficiar, dado o elevado número de municípios, à Associação Brasileira de Municípios - ABM (cf. decisão de afetação no REsp n. 1.101.015/BA, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe 20.11.2009), e à Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias - ABCR para,

Superior Tribunal de Justiça

querendo, apresentar manifestação, no prazo comum de 15 (quinze) dias, nos termos do art. 271-D do RISTJ; e

iv) após as diligências, abrir vista ao Ministério Público Federal para parecer, consoante o art. 271-B, § 3º, do RISTJ.

É o voto.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2017/0238389-7 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.817.302 / SP** **ProAfR no**

Número Origem: 30033065320138260071

Sessão Virtual de 23/09/2020 a 29/09/2020

Relatora

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Secretária

Bela. Zilda Carolina Vêras Ribeiro de Souza

**ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Serviços -
Concessão / Permissão / Autorização - Água e/ou Esgoto**

PROPOSTA DE AFETAÇÃO

RECORRENTE : CENTROVIAS SISTEMAS RODOVIARIOS S/A
ADVOGADOS : CÂNDIDO DA SILVA DINAMARCO E OUTRO(S) - SP102090
MAURÍCIO GIANNICO - SP172514
SAMUEL MEZZALIRA - SP257984
GABRIELA DE SOUZA BRAZIL FLECK - SP324138
STEFANIA LUTTI HUMMEL - SP330355
RECORRIDO : DEPARTAMENTO DE AGUA E ESGOTO
ADVOGADOS : CELSO WAGNER THIAGO E OUTRO(S) - SP082719
CARLOS EDUARDO RUIZ - SP148516

CERTIDÃO

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

A PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, admitiu o incidente de assunção de competência no presente recurso especial (arts. 947, §2º, do CPC/2015, e 271-B, do RISTJ), e determinou que não seja suspensa a tramitação de processos, conforme proposta da Sra. Ministra Relatora, para definir a seguinte tese controvertida: "reconhecimento da legalidade de cobrança promovida por concessionária de rodovia, em face de autarquia de prestação de serviços de saneamento básico, pelo uso da faixa de domínio da via pública concedida."

Votaram com a Sra. Ministra Relatora os Ministros Gurgel de Faria, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Sérgio Kukina e, nos termos do art. 257-B do RISTJ, os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin e Napoleão Nunes Maia Filho.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.