



**I ENCONTRO DO CENTRO DE ESTUDOS JURÍDICOS PEDRO VICTOR GOMES
SOARES**

Cobrança em Faixa de Domínio

18 de fevereiro de 2025

MEMÓRIA DE ENCONTRO

Aos dezoito dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e vinte e cinco, na Sala de Reuniões nº 213 do Ministério dos Transportes – MT, situada à Ala Oeste do Edifício Anexo da Pasta, Bloco R da Esplanada dos Ministérios, Zona Cívico-Administrativa, Brasília/DF, CEP: 70.044-902, presentes o Consultor Jurídico junto ao Ministério dos Transportes, Dr. Marconi Araní Mélo Filho, na qualidade de mediador; o Coordenador de Faixa de Domínio de Rodovias da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, Valdeylson Alves, o Auditor do Tribunal de Contas da União – TCU, Fabiano Meireles Andrade, o representante da Coordenação-Geral de Operações Rodoviárias – CGPERT, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, Engenheiro João Victor Mesquita; a Advogada da Arteris, Dra. Flávia Tamega, todos na qualidade de palestrantes; o Coordenador do Centro de Estudos Jurídicos Pedro Victor Gomes Soares, instituído no âmbito da Consultoria Jurídica junto ao Ministério dos Transportes – CONJUR-MT, Arthur Gomes de Castro; o Consultor Jurídico Adjunto, Dr. Stanly Silva Ribeiro; o Coordenador-Geral de Transporte Rodoviário da CONJUR-MT, Dr. Paulo Roberto Magalhães de Castro Wanderley, os Advogados da União, Laura Bonfim da Conceição, Suraia Neder Kalil e Thales Carneiro de Alencar e o Assessor Marcelo Borges Gomes Corrêa da Silva, todos da CONJUR-MT; deu-se início, às dezesseis horas e quarenta minutos, ao primeiro Encontro do CEJ-CONJUR-MT do ano de dois mil e vinte e cinco.

Previamente estabelecido o objeto de debate do aludido Encontro, o mediador, ao cumprimentar os presentes, bem assim os que acompanhavam o evento de forma remota pela plataforma Microsoft Teams, deu início à abordagem do Painel, denominado Cobrança em Faixa de Domínio.

De início, foi destacada a ideia do CEJ-CONJUR-MT, cujas atividades iniciaram-se neste Encontro, dada a impossibilidade de realização de evento anteriormente previsto, ainda no ano de dois mil e vinte e quatro.

Concedida a palavra ao primeiro palestrante, o representante da ANTT destacou a relevância do debate do assunto faixa de domínio e congratulou a iniciativa da CONJUR-MT. O Coordenador de Faixa de Domínio de Rodovias, Valdeylson Alves, se apresentou, como Analista de Infraestrutura, do quadro do atual Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – MGI, atualmente cedido à ANTT. Destacou, de início, que a



ANTT buscar evitar conflitos concernentes às autorizações de uso e ocupação das faixas de domínio das rodovias federais concedidas.

Ao iniciar as perguntas aos palestrantes, o mediador perguntou ao representante de ANTT quais são os principais critérios ou diretrizes que a Agência Reguladora utiliza para conceder autorizações de uso da faixa de domínio, com foco principalmente no que concerne a autorizações que envolvem a cobrança de receita acessória.

A segunda questão posta ao representante da ANTT constituiu-se de duas perguntas: (i) dentre as atividades que atualmente são isentas da obrigação de gerar receita extraordinária, alguma delas teria impacto significativo na arrecadação? E (ii) como as concessionárias de rodovias veem a liberação dessas autorizações?

No uso da palavra, o representante da ANTT destacou que a Agência Reguladora se utiliza dos mesmos critérios adotados pelo DNIT, e frisou que as faixas de domínio têm por objetivo principal permitir a expansão da infraestrutura, seja ela rodoviária ou ferroviária. Não obstante, a ANTT não cria empecilhos à concessão de autorizações de uso e ocupação das faixas de domínio, que, no entanto, são concedidas a título precário.

Na sequência, o representante da ANTT abordou a questão das isenções de cobrança de receita extraordinária, e citou exemplos de ocupações por redes de energia elétrica, cuja isenção advém de longa data, bem assim redes de gás e fibra óptica, que buscam similaridade ao setor energético.

Ato contínuo, como única palestrante integrante do setor regulado, a advogada da Arteris foi questionada sobre como, ao longo dos anos, se deu a evolução da previsão, nos contratos de concessão, de cobrança pelo uso das faixas de domínio, e quais as dificuldades práticas das concessionárias na formalização de contratos com empresas que ocupam as faixas.

Em que pese representar o setor regulado, a advogada da Arteris foi instada a comentar como o tema da cobrança pelo uso da faixa de domínio é tratado pelo Poder Judiciário, passados muitos anos desde a criação do Programa de Concessões Federais.

A representante do setor regulado destacou, de início, a importância do tema, tanto que é discutido no bojo do Comitê de Segurança Jurídica da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias – ABCR.

Desde a instituição da possibilidade de cobrança de receita extraordinária nas concessões do Estado de São Paulo, as concessionárias de rodovias federais buscaram o mesmo direito no âmbito federal. As empresas responsáveis pelas ocupações foram procuradas com vistas a se estabelecer a cobrança pelo uso das faixas de domínio.

O entendimento do setor regulado é no sentido de ter havido a revogação tácita do Decreto nº 84.398, de 16 de janeiro de 1980, quando da edição da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Como forma de exemplificar a extensão da questão, a advogada destacou que apenas a Arteris possui em andamento noventa e sete ações referentes à cobrança por ocupações de faixa de domínio, ao que ressaltou que, no bojo desses diversos processos judiciais, houve uma grande variação



de decisões relativas ao entendimento manifestado, no que tange à revogação tácita do Decreto nº 84.398, de 1980.

Ainda, a representante da Arteris mencionou que, até 2021, a discussão não chegara ao Supremo Tribunal Federal – STF, posto se tratar de matéria infraconstitucional, analisada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça – STJ.

No que concerne ao setor de telecomunicações, no ano de 2015, foi publicada a Lei Geral das Antenas, Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015, cuja função social, de levar conectividade aos rincões do país, trouxe à baila a discussão sobre a gratuidade das ocupações de faixa de domínio. Em que pese ter sido conferida proteção a contratos anteriormente firmados, contratos novos deixaram de ser onerosos. Nesse contexto, a advogada destacou que o Poder Judiciário concordou com a gratuidade, embora tenha modelado seus efeitos, o que se refletiu justamente na manutenção do caráter oneroso de avenças anteriores.

Sobre o setor energético, foi destacada uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI levada ao STF, que guarda correlação com uma Lei do Estado do Rio Grande do Sul, a qual passou a ser utilizada pela Suprema Corte como precedente.

Por fim, a representante do setor regulado ressaltou que, no caso do setor energético, houve intensa participação da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, mas não da ANTT, devido a um Parecer da Procuradoria Federal junto a esta Agência Reguladora – PF-ANTT, datado de 2011, que entendeu pela não revogação do Decreto nº 84.398, de 1980.

O mediador destacou a presença do Presidente da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias - ABCR, Marco Aurélio Barcelos, que se fez acompanhar da Diretora Jurídica da Associação, Karina Lara Fera, e àquele foi concedida a palavra, ao que mencionou a discussão acerca da faixa de domínio como um caso de distorções. Segundo o Presidente, três ações judiciais chamam a atenção da ABCR: encampação da Linha Amarela, no Rio de Janeiro/RJ; cobrança ou não do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU; e faixa de domínio.

No que concerne a faixa de domínio, destacou que concessões rodoviárias são uma das alternativas de atração de investimentos no setor de infraestrutura. No entanto, além da cobrança de tarifa de pedágio, a sustentação das concessões passa pela exploração de receitas acessórias. Atualmente, a cobrança por ocupações de faixas de domínio corresponde a três por cento, o que demonstra o acanhamento dessas receitas acessórias.

À época do Decreto nº 84.398, de 1980, a administração das rodovias cabia ao DNIT, e a exploração da energia elétrica às Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras, de modo que não fazia sentido o governo cobrar dele próprio. Com o advento da Lei nº 8.987, de 1995, e das concessões, o cenário mudou, pois os atores passaram a ser do setor privado.

Mencionou o subsídio cruzado, entre categorias distintas de usuários, quais sejam os do setor de infraestrutura, e os do setor energético, para destacar que o montante que deixa de ser arrecadado na faixa de domínio impacta a modicidade tarifária do setor de infraestrutura. Além disso, as concessionárias de energia elétrica pleiteiam não apenas a isenção de cobrança pela ocupação, mas também que as concessionárias de rodovias arquem com os custos de implantação e remoção das ocupações, o que demonstra a distorção.

Ainda, houve a abordagem da necessidade de revisão do Parecer vinculante da Advocacia-Geral da União – AGU referente ao Decreto nº 84.398, de 1980, dada a existência de fato superveniente, qual seja a Lei nº 8.987, de 1995. Por fim, o representante da ABCR ainda mencionou a Resolução nº 6.032, de 21 de dezembro de 2023, da ANTT, que aprovou a terceira norma do Regulamento das Concessões Rodoviárias – RCR, que tem por objetivo de aumentar o percentual das



receitas extraordinárias, muito embora, para tanto, seja necessário reavaliar a cobrança por faixa de domínio. Na visão da ABCR, a ANTT precisa integrar a lide, já que corre o risco de receber grande quantidade de pedidos de reequilíbrio caso seja firmado entendimento no sentido de impedir a cobrança de receita extraordinária por ocupações de faixa de domínio.

Ao finalizar suas colocações, o Presidente da ABCR apresentou, como sugestão, a busca por um acordo cujo objeto poderia ser a contrapartida das concessionárias de energia elétrica, com a implantação de iluminação pública nas rodovias, o que contribuiria para a segurança viária.

Na transmissão da palavra ao Auditor do TCU, o mediador o questionou sobre o posicionamento da Corte de Contas quanto à cobrança pelas concessionárias de rodovias pelo uso das faixas de domínio por concessionárias de energia. A segunda pergunta ao Auditor do TCU teve por objetivo identificar as preocupações da área técnica da Corte de Contas quanto a eventual cobrança pelo uso das faixas de domínio para infraestrutura de energia.

O palestrante destacou de início que o TCU ainda não deliberou sobre o tema, posto que não foi provocado a respeito. Não obstante, o tema foi tangenciado em um dos processos de desestatização. Mencionou também a nova concessão da Rodovia Presidente Dutra, BR-116/RJ/SP, cuja modelagem diferenciada, replicada nas concessões mais recentes (5ª etapa), prevê percentual de receitas acessórias de um inteiro e cinco décimos (1,5%). Ressaltou o impacto para o usuário da rodovia, já que, devido à redução das receitas acessórias, a tarifa de pedágio acaba majorada. Há um esforço grande em sanar antigos problemas, para que as concessionárias disponham de maior capacidade financeira para execução dos investimentos previstos, o que culmina numa matriz de riscos atualizada.

Ao prosseguir na abordagem, o Auditor destacou que contratos mais antigos previam compartilhamento de receita extraordinária, algo que, nos contratos mais recentes, é integralmente da concessionária. Para novos contratos, novas fontes de receitas poderiam trazer benefícios, como a projeção de tarifa menor. Foi demonstrada ainda a preocupação do TCU sobre quais seriam os benefícios de fato para os usuários, de ambos os setores, rodoviário e energético, inclusive no que concerne à regulação dos contratos, se dar-se-ia unicamente entre os entes privados. Por fim, destacou que, com entendimento diverso, poder-se-iam observar pedidos de reequilíbrio contratual também no setor energético.

Na sequência, o mediador destacou que o assunto de faixa de domínio constitui o tema de número 13 da Câmara de Promoção de Segurança Jurídica – SEJAN da AGU, de modo que os setores interessados devem ser chamados à discussão, e levantou ainda a questão de concessões com menores extensões, tanto no setor rodoviário, quanto no setor ferroviário, dadas as autorizações ferroviárias.

O próximo palestrante a se manifestar, representante do DNIT, foi questionado sobre a existência de exceções às regras de cobrança das ocupações regulares da faixa de domínio, bem como sobre quais seriam as particularidades da cobrança para ocupações irregulares na faixa de domínio.

Em substituição ao Coordenador-Geral de Operações Rodoviárias, o representante do DNIT destacou a Resolução nº 07, de 02 de março de 2021, onde o referido Departamento dispôs sobre as diretrizes relativas a ocupações de faixa de domínio, as quais são seguidas à risca pela Autarquia, inclusive no que concerne à cobrança, prevista no artigo 34 do normativo.



Conforme entendimento do palestrante, não faz sentido cobrar do ente público, o que não se aplica, entretanto, em relação ao ente privado. Sobre a segunda pergunta, o Engenheiro expôs que as ocupações por redes de energia elétrica são, em grande parte, irregulares perante o DNIT, até mesmo pela grande extensão da malha, que leva ao acionamento do Poder Judiciário, sem muitas soluções, entretanto.

A advogada da Arteris teceu um comentário a respeito da Portaria Interministerial nº 10.563, de 25 de setembro de 2023, editada em conjunto pelo Ministério das Comunicações – MCOM e pelo Ministério de Minas e Energia – MME, que instituiu a política nacional de compartilhamento de postes, denominada “Poste Legal”, entre distribuidoras de energia elétrica e prestadoras de serviços de telecomunicações, o que leva a um lucro maior das concessionárias de energia elétrica, que, além de não arcarem com os custos das ocupações de faixa de domínio, ainda recebem pagamento pela utilização compartilhada dos postes que instalam.

Numa breve pausa, o mediador cumprimentou mais alguns participantes que se juntaram aos que já acompanhavam o painel, dentre os quais o representante da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários – ANTF, Yuri Pontual.

Também cumprimentado pelo mediador, o CEO do MoveInfra, Ronei Glanzmann, mencionou as publicidades e outros serviços consolidados nos aeroportos mundo afora, que em muito contribuem para a modicidade tarifária. Essas receitas acessórias decorreram de uma mudança de contexto, iniciada após as concessões aeroportuárias, num panorama em que as concessionárias substituíram a INFRAERO, empresa pública nacional.

Na sequência, o Consultor Jurídico em Regulação e Infraestrutura da VLI Multimodal S.A., Rafael Magalhães Furtado, destacou a criticidade do setor ferroviário, dada a necessidade de efetivamente se ter o domínio das faixas de domínio, já que os contratos de concessão não oferecem às concessionárias os meios necessários para a garantia da preservação das faixas de domínio, que é pública. Os contratos de concessão preveem a obrigação de promoção de desocupações de irregularidades, o que, no entanto, tem um custo, não apenas financeiro, mas social. No setor ferroviário, normalmente não se fala de desapropriações, mas sim de desocupações, devido às invasões da faixa de domínio. Destacou que a participação da União nas ações é fundamental, e que o pagamento muitas vezes estipulado em favor dos invasores incentiva a prática de irregularidades. Além disso, no setor ferroviário, muito além da perda de receitas, tem-se a redução de capacidade da ferrovia, pois a restrição de velocidade devido às invasões da faixa de domínio tem efeito negativo, já que menos composições podem passar na linha férrea. Como sugestão, mencionou a necessidade de promoção de desapropriações pelo Poder Público, para definição efetiva das faixas de domínio ferroviárias. Ressaltou, por fim, que ferrovias modernas precisam ter capacidade, para oferecer eficiência.

Ofertada a palavra ao Diretor do Departamento de Outorgas Ferroviárias – DOUT, da Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário – SNTF, Hélio Roberto Silva de Sousa, este mencionou a preocupação de se garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, no que se incluem as receitas acessórias. Destacou também que a Taxa Interna de Retorno – TIR está relacionada às receitas acessórias na modelagem econômico-financeira, e que, em ferrovias, o reequilíbrio econômico-financeiro não se dá por aumento de tarifa, mas sim por desconto em outorga livre, o que pode trazer um prejuízo para a União, já que se trata de recurso previsto pelo Tesouro Nacional. O Indicador de Participação das Receitas Acessórias – IPOA, no setor ferroviário, pode ser de até vinte e quatro inteiro e oito décimos percentuais (24,8%) do que estava previsto como receita, isto é, quase um quarto das receitas, o que é muito superior se comparado ao percentual de rodovias.



Em novo comentário, a advogada da Arteris destacou que, com a consolidação da jurisprudência no sentido de proibir a cobrança de receita extraordinária para ocupações por redes de energia elétrica, surge o risco de ações rescisórias, o que causa insegurança jurídica em relações consolidadas há cerca de trinta anos, e pode causar grande impacto financeiro. Juntamente com as perdas do setor, a conta vai para o usuário. A advogada deixou questionamentos a serem analisados: (i) Existe uma relação entre a redução dos custos?; e (ii) Quem merece mais, os usuários das rodovias ou os usuários de energia elétrica?.

A ABCR comentou, de forma sucinta, que há impactos para o orçamento, para as tarifas e para as modelagens.

De posse da palavra, o Coordenador-Geral de Transporte Rodoviário da CONJUR-MT, questionou sobre o motivo da maior repercussão do assunto no âmbito aeroportuário, posto que o setor rodoviário possui grande relevância. Destacou que a segurança viária tem grande relevância, muito embora não seja comumente abordada como tal, ao que exemplificou com a grande repercussão que normalmente causa um acidente aéreo, o que não ocorre geralmente com os inúmeros acidentes rodoviários que se verificam diariamente. Por fim, reiterou que a receita alternativa é uma fonte de recurso, que permite investimentos em segurança viária.

Em comentários finais, a Diretora Jurídica da ABCR destacou-se que Embargos de Divergência em fase de julgamento apontam para o reconhecimento da gratuidade do uso da faixa de domínio, e que os processos em tramitação no STF estão em fase avançada. Concluiu com a consideração de que o tema é, portanto, muito relevante.

Como última participante a se manifestar, a Dra. Waleska de Sousa Gurgel, Procuradora-Geral substituta da Procuradoria Federal junto à ANTT – PF-ANTT, destacou que foi uma evolução regulatória permitir que as receitas extraordinárias fiquem a cargo das concessionárias. Complementou o destaque com a menção ao fato de que os contratos que já estão modelados possuem incertezas jurídicas já consideradas nos leilões. Corroborou o comentário da ABCR, no sentido do encaminhamento que tende a ser dado pelo STF, e externou preocupação em relação às modelagens futuras. Concluiu ao mencionar que a ANTT não possui condições de arcar com os custos mencionados no comentário do representante da VLI, e que, apesar de não haver ainda uma posição definitiva, a Agência Reguladora está à disposição para dialogar e ampliar a discussão.

Encerrados os debates, o mediador, ao destacar o interesse de levar a discussão à SEJAN, inclusive os registros do I Encontro, proferiu mensagem de encerramento e deu por concluído o PAINEL às dezoito horas e quinze minutos do dia dezoito do mês de fevereiro do ano de dois mil e vinte e cinco, motivo pelo qual, eu, Marcelo Borges Gomes Corrêa da Silva, Assessor, lavrei a presente Memória, que, depois de lida e achada conforme, será a todos os participantes disponibilizada.

Brasília/DF, 18 de fevereiro de 2025.