
EXMO. SR. MINISTRO GILMAR MENDES – RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.482/DF – E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL***Ref.: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.482/DF***

A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS – ABCR, entidade de classe de âmbito nacional, que congrega a categoria econômica das concessionárias de rodovias, fundada em 28.06.1996, inscrita no CNPJ sob nº 01.435.491/0001-66, com sede na cidade e Estado de São Paulo, na Rua Geraldo Flausino Gomes, nº 61, Conj. 61, CEP nº 04.575-060, (Estatuto Social; Doc. 02), vem, por seus advogados abaixo assinados (cf. procuração anexa; Doc. 01), com fundamento no art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/1999 e no art. 138 do Código de Processo Civil de 2015, requerer sua admissão, na qualidade de *AMICUS CURIAE*, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (“ADI”) nº 6.482, ajuizada pelo **EXMO. SR. PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA – PGR**, pelas razões que passa a expor.

I – O OBJETO DESTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

1. A presente ADI, ajuizada pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, visa a que esta E. Corte declare, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, a inconstitucionalidade do *caput* do **art. 12 da Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015**, que estabelece que *“não será exigida contraprestação em razão do direito de passagem em vias públicas, em faixas de domínio e em outros bens públicos de uso comum do povo, ainda que esses bens ou instalações sejam explorados por meio de concessão ou outra forma de delegação, excetuadas aquelas*

cujos contratos decorram de licitações anteriores à data de promulgação desta Lei". Ademais, conforme aditamento à inicial realizado em 11.12.2020, o PGR almeja, ainda, que seja declarada a inconstitucionalidade do **art. 9º, §§ 1º a 3º, do Decreto nº 10.480, de 1º de setembro de 2020**¹, que regulamenta o dispositivo legal destacado anteriormente, seja por arrastamento, seja de forma direta.

2. Na petição inicial, o requerente alega que o dispositivo legal impugnado, que confere gratuidade ao direito de passagem em bens de uso especial, é formalmente incompatível com a Constituição da República por violar o disposto em seu **art. 21, inciso XI**, com a redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional nº 8/1995. Como explica o PGR, a aludida alteração no texto constitucional foi "*responsável pela retirada da qualificação necessária de serviço público aos serviços de telecomunicações*", possibilitando a adoção de "*arranjos de direito público e de direito privado*" no aludido setor, quadro este que os dispositivos impugnados subvertem, já que estabelecem uma **regra geral proibitiva**, que impõe a gratuidade ao direito de passagem em todos os casos (de exploração direta ou não), em total desprezo às nuances que permeiam o setor de telecomunicações, a partir de decisão do legislador constituinte derivado.

3. Ainda no que tange à inconstitucionalidade formal, o PGR sustenta que o texto normativo ora impugnada também viola o disposto no **art. 24, inciso I, da CRFB**, que estabelece que "*compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre [...] direito urbanístico*". Isso porque, sob o pretexto de estabelecer uma norma geral em matéria urbanística, a **proibição irrestrita** insculpida no art. 12 da Lei nº 13.116/2015, regulamentado pelo art. 9º do Decreto nº 10.480/2020, subverte a sistemática de repartição de competências legislativas desenhada pelo constituinte, imiscuindo-se na esfera de deliberação

¹ "Art. 9º Não será devida contraprestação em razão do direito de passagem para a instalação de infraestrutura de redes de telecomunicações em faixas de domínio, em vias públicas e em outros bens públicos de uso comum do povo, incluídas as obras de que trata o art. 3º que estiverem concluídas, ainda que os referidos bens ou instalações sejam explorados por meio de concessão ou outra forma de delegação. § 1º O interessado reparará dano causado à faixa de domínio, às vias públicas e a bens de uso comum do povo decorrente da instalação, da manutenção, da remoção ou da realocação da infraestrutura de redes de telecomunicações. § 2º O disposto no caput não abrange os valores cobrados pelo órgão ou pela entidade gestora da faixa de domínio, da via pública ou de outro bem público de uso comum do povo para custear a análise das propostas técnicas de instalação de infraestrutura de redes de telecomunicações. § 3º O disposto no caput aplica-se às áreas urbanas e rurais".

dos entes federativos menores quanto à exploração econômica de seus próprios, e eventual cobrança que dele possa decorrer.

4. Aponta o requerente, ainda, que as normas impugnadas violam a competência legislativa suplementar dos Estados para elaborar normas específicas em matéria de licitações e contratos administrativos, nos termos do **art. 22, XXVII, e do art. 24, § 2º, ambos da CRFB**. Segundo aponta o PGR, “*a norma impugnada estabeleceu obrigação negativa específica, cogente a todos os entes subnacionais, que frustrou a possibilidade de estabelecerem, em seus contratos administrativos, remuneração pelo direito de passagem*”.

5. Além disso, quanto aos argumentos de mérito, o PGR sustenta que a gratuidade estabelecida pelas normas impugnadas viola o direito de propriedade (**art. 5º, caput, e inciso XXII, CRFB**), na medida em que “*impede a remuneração pelo custo de oportunidade da passagem em vias públicas, em faixas de domínio e em outros bens públicos de uso comum do povo*”, que é uma “*prerrogativa de disposição, imanente ao direito constitucional de propriedade [...] o qual assiste aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal*”. Nessa mesma direção, alega-se que as normas violam a autonomia dos entes federativos, conforme **art. 2º e 60, § 4º, da CRFB**, tendo em vista que “*a gratuidade do direito de passagem de infraestrutura de telecomunicações por bens públicos de uso comum do povo, em favor de qualquer prestador de serviço de telecomunicações [...], concedida pela norma federal impugnada, retirou dos entes federativos subnacionais a prerrogativa de dispor de bens públicos integrantes de seu patrimônio jurídico*”.

6. Atenta ao rito das ações abstratas perante esta E. Corte, **a ABCR, antes mesmo de apresentar as razões que demonstram a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados e de trazer elementos adicionais voltados a enriquecer o debate constitucional, vale-se da presente manifestação para requerer a V. Exa., desde logo, o seu ingresso nos autos, na qualidade de amicus curiae**. Assim, a presente manifestação se volta exclusivamente a demonstrar sua manifesta legitimidade para atuar nos autos como amigo da corte, sendo certo que, uma vez admitida, a ora peticionante endereçará todos os argumentos

pertinentes, a fim de demonstrar **a inconstitucionalidade das normas que são objeto desta ADI**, trazendo subsídios adicionais àqueles apresentados pelo PGR.

II – LEGITIMIDADE DA ABCR PARA INTERVIR COMO
AMICUS CURIAE NA ADI

7. O art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/1999 autoriza o Ministro Relator a admitir a participação de *amicus curiae* em ações diretas de inconstitucionalidade, em vista da **representatividade** da entidade postulante e da **relevância da matéria debatida**. De igual forma, o art. 138 do CPC/2015 estatui que “*o juiz ou o relator, considerando a **relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com **representatividade adequada**, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.***” (grifou-se).

8. Na espécie, é inquestionável que estão preenchidos os requisitos de representatividade adequada e relevância, previstos nos mencionados dispositivos legais.

9. Realmente, a **representatividade** da ABCR é patente. Afinal, a requerente é **associação civil, sem fins lucrativos, de âmbito nacional**, que abarca a categoria econômica homogênea das concessionárias de rodovias. Trata-se de entidade associativa, constituída por nada menos que 47 (quarenta e sete) empresas brasileiras concessionárias de serviço público de operação, manutenção e conservação de rodovias, pontes e túneis, que atuam em 12 (doze) unidades da Federação², que tem por objetivo institucional, conforme dispõe o art. 5º de seu Estatuto Social: (i) congregar as associadas, promovendo a defesa de seus interesses, sempre

² São eles: São Paulo, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Dentre suas associadas estão as empresas que exploram as mais importantes concessões rodoviárias outorgadas à iniciativa privada, tais como: Autoban, MSVia, ViaCosteira, ViaSul, NovaDutra, Rodoanel Oeste, Rodonorte, SPVias, ViaLagos e ViaOeste, vinculadas ao Grupo CCR, Eco050, Eco135, Eco101, Ecocataratas, Ecopistas, Ecoponte, Ecosul, Ecovia, Ecovias e Ecovias do Cerrado, ligadas ao Grupo Ecorodovias e, ainda, a Rota do Oeste e Rota dos Coqueiros, subsidiárias ao Grupo Odebrecht (cf. Doc. 03).

de forma compatível com o interesse público, (ii) **representar judicialmente e extrajudicialmente seus associados na defesa de seus interesses comuns, sendo desnecessária a autorização específica em Assembleia Geral**, (iii) promover a harmonia das relações entre as associadas e dessas com o Poder Público, (iv) prestar orientação às associadas quanto à interpretação de questões jurídicas e tributárias, assim como (v) manter serviço de informação, divulgação e assistência institucional às associadas.

10. Além disso, as concessionárias associadas à ABCR operam em 15.616 quilômetros de rodovias, o que corresponde a aproximadamente 7,0% da malha rodoviária nacional pavimentada e a pouco mais de 72% de toda a malha rodoviária concedida à iniciativa privada³. Assim, vê-se que a categoria econômica vinculada à peticionante é tanto **homogênea**⁴ (dado que são todas concessionárias de rodovias), como de **âmbito nacional** (vez que suas associadas se encontram presentes em mais de nove Estados da Federação), em linha com o disposto no art. 7º, §1º da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), aplicável por analogia⁵.

11. Por outro ângulo, também não há dúvidas de que a matéria em debate nesta ação é de **extrema relevância para as concessionárias associadas à ABCR e para toda a sociedade**. Como dito, as normas que são objeto desta ADI instituíram um **regime de gratuidade quanto ao exercício do direito de passagem em vias públicas, em faixas de domínio e em outros bens públicos de uso comum do povo, ainda que se trate de áreas concedidas à iniciativa privada**, em benefício de empresas prestadoras de serviço de telecomunicações e em detrimento da modicidade tarifária. Por evidente, **tal proibição de cobrança repercute de maneira direta nas atividades desempenhadas pelas empresas associadas à ABCR, especialmente nos contratos de concessão titularizados por elas**.

³ Atualmente, no Brasil, a malha rodoviária pavimentada é composta por 213.453 quilômetros e, desse total, 21.665 quilômetros estão concedidos à iniciativa privada.

⁴ Conforme determina o art. 2º do Estatuto Social da ABCR (cf. Doc. 02): “Art. 2º Somente poderão ser associadas à ABCR as empresas brasileiras concessionárias de serviço público de operação, manutenção e/ou conservação de rodovias, pontes e/ou túneis, cujo contratante seja órgão da Administração Pública. As associadas não respondem, nem mesmo subsidiariamente, pelas obrigações contraídas pela ABCR”.

⁵ STF, ADI nº 108 QO, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, j. 13/04/1992, DJ 05/06/1992, p. 8.427; e ADI nº 912 MC, Rel. Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, j. 04/08/1993, DJ 21/09/2001, p. 41.

12. É de fundamental importância salientar, ainda, que diversas entidades ligadas ao setor de telecomunicações já foram admitidas por V. Exa. no presente feito na qualidade de *amicus curiae*, dentre elas, o Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal – SINDITELEBRASIL; a Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas – TELCOMP; a Associação NeoTV; a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL; e a Associação Brasileira de Proventos de Internet e Telecomunicações (ABRINT). Tais agentes defendem, essencialmente, a constitucionalidade dos dispositivos impugnados pelo PGR na presente Ação Direta. À luz desse cenário, **com o objetivo de tornar mais equilibrado e pluralizar o debate ora colocado**, torna-se impositiva também a admissão da ABCR no bojo desta ADI⁶, considerando-se especialmente a defesa que a entidade fará, quando da apresentação de suas razões, da **inconstitucionalidade do regime de gratuidade estabelecido pelo legislador ordinário quanto ao exercício do direito de passagem, aprofundando e trazendo novas luzes aos argumentos desenvolvidos pelo PGR na inicial**.

13. Indiscutível, portanto, a legitimidade da ABCR para ingresso no feito na qualidade de *amicus curiae*.

III – CONCLUSÃO E PEDIDOS

14. Por todo o exposto, a ABCR requer, em primeiro lugar, **a sua admissão nesta ADI, na qualidade de *amicus curiae***, para que, desse modo, possa exercer todas as faculdades inerentes a tal função, inclusive despachar memoriais, realizar audiências e sustentar oralmente.

15. Ademais, a ABCR protesta pela ulterior juntada das suas contribuições, por meio das quais pretende trazer ao conhecimento deste E. STF relevantes fundamentos que justificam a procedência dos pedidos formulados na ADI nº 6.482.

⁶ A participação dos *amici curiae* na jurisdição constitucional, como se sabe, tem por fim “pluralizar e enriquecer o debate constitucional com o aporte de argumentos e pontos de vista diferenciados, bem como de informações e dados técnicos relevantes à solução da controvérsia jurídica e, inclusive, de novas alternativas de interpretação da Carta Constitucional”, o que “acentua o respaldo social e democrático da jurisdição constitucional exercida por esta Corte”. STF, ADI 5788, Rel. Min. Rosa Weber, decisão monocrática, j. em 06/02/2019, DJe 11/02/2019; grifou-se.


16. Por fim, pede que todas as intimações e notificações que sejam dirigidas à ABCR sejam realizadas **exclusivamente, sob pena de nulidade**, em nome dos advogados **GUSTAVO BINENBOJM**, inscrito na **OAB/DF** sob o nº **58.607**, **ALICE VORONOFF**, inscrita na **OAB/DF** sob o nº **58.608**, **ANDRÉ CYRINO**, inscrito na **OAB/DF** sob o nº **58.605**; e **RAFAEL L. F. KOATZ**, inscrito na **OAB/DF** sob o nº **46.142**, todos com escritório em Brasília, Distrito Federal, no SHS, Quadra 6, Conjunto A, Bloco A, Sala 608, CEP 70.316-000.

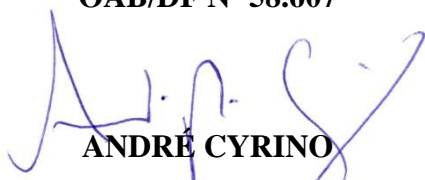
Nestes termos,


Pede deferimento.


Brasília/DF, 17 de dezembro de 2020.



GUSTAVO BINENBOJM
OAB/DF N° 58.607


ALICE VORONOFF
OAB/DF N° 58.608


ANDRÉ CYRINO
OAB/DF N° 58.605


RAFAEL L. F. KOATZ
OAB/DF N° 46.142


FRANCISCO DEFANTI
OAB/RJ N° 180.658


RENATO TOLEDO
OAB/RJ N° 188.862


CESAR HENRIQUE LIMA

OAB/RJ N° 228.249

ROL DE DOCUMENTOS

DOC. 01 – Procuração;

DOC. 02 – Estatuto Social da ABCR, outros documentos associativos e comprovante de inscrição da entidade no CNPJ; e

DOC. 03 – Relação de associadas da ABCR e outras informações sobre a atuação das empresas.