



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 971.844 - RS (2007/0177337-9)

RELATOR : MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI  
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
RECORRIDO : BRASIL TELECOM S/A  
ADVOGADO : RICARDO BARBOSA ALFONSIN E OUTRO(S)  
RECORRIDO : AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL  
PROCURADOR : JOAO CARLOS BARROS ROBERTI JUNIOR E OUTRO(S)  
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO DE TELEFONIA. POSTOS DE ATENDIMENTO. INSTALAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NO CONTRATO DE CONCESSÃO. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. FUNDAMENTOS INATACADOS. SÚMULA 283/STF. MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 07/STJ. DANO MORAL COLETIVO. EXISTÊNCIA NEGADA. SÚMULA 07/STJ. ACÓRDÃO COMPATÍVEL COM PRECEDENTES DA 1ª TURMA. RESP 598.281/MG, MIN. TEORI ALBINO ZAVASCKI. DJ DE 01.06.2006; RESP 821891, MIN. LUIZ FUX, DJ DE 12/05/08. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESTA PARTE, DESPROVIDO.

### ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa parte, negar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Denise Arruda, Benedito Gonçalves e Luiz Fux votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Hamilton Carvalhido.

Sustentou oralmente a Exma. Sra. Dra. DENISE VINCI TULIO, Subprocuradora-Geral da República, pela parte RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

Brasília, 03 de dezembro de 2009.

MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI  
Relator



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 971.844 - RS (2007/0177337-9)

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
RECORRIDO : BRASIL TELECOM S/A  
ADVOGADO : RICARDO BARBOSA ALFONSIN E OUTRO(S)  
RECORRIDO : AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL  
PROCURADOR : JOAO CARLOS BARROS ROBERTI JUNIOR E OUTRO(S)  
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

### RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI:

Trata-se de recurso especial interposto contra acórdão do TRF da 4ª Região que, em ação civil pública visando a (a) proceder a reabertura de lojas de atendimento ao usuário; (b) dotar as demais localidades com Serviço Telefônico Fixo Comutado, com acessos individuais no âmbito da Subseção Judiciária de Bento Gonçalves/RS, e (c) condenar a ré ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, negou provimento à apelação do Ministério Público, decidindo, no que importa ao presente recurso, que (a) a abertura de lojas em todos os municípios abrangidos pela Subseção Judiciária e Bento Gonçalves "não se revela razoável, pois implica o estabelecimento de novos postos de atendimento, que não existiam quando da assinatura do contrato de concessão" (fl. 3.232) e (b) "a configuração do dano moral coletivo decorre de uma agressão gravíssima contra determinada comunidade, o que não ocorreu no presente caso" (fl. 3.234), tendo em vista que "ficou restrito ao campo individual dos consumidores que sofreram dissabores na tentativa de solucionar reclamações específicas" (fl. 3.235).

No recurso especial (fls. 3.239-3.247), fundado na alínea *a* do permissivo constitucional, o recorrente aponta ofensa aos seguintes dispositivos: (a) arts. 6º, VI e VII, da Lei 8.078/90 e 1º da Lei 7.347/85, por ser cabível a condenação em danos morais coletivos, eis que consentâneo com o sistema jurídico pátrio; (b) art. 6º, III e X, da Lei 8.078/90, 3º da Lei 9.472/97, 7º, I, da Lei 8.987/95 e 32 da Resolução 30/98 da ANATEL, porquanto "é garantido aos consumidores a prestação de serviços telefônicos com padrões de qualidade e regularidade adequados a sua natureza", o que significa que "a prestadora de serviços telefônicos está obrigada a manter postos de atendimento pessoal aos usuários, o que não se confunde com atendimento por telefone" (fl. 3246).

Contra-razões às fls. 3.251-3.272.

É o relatório.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 971.844 - RS (2007/0177337-9)

RELATOR : MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI  
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
RECORRIDO : BRASIL TELECOM S/A  
ADVOGADO : RICARDO BARBOSA ALFONSIN E OUTRO(S)  
RECORRIDO : AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL  
PROCURADOR : JOAO CARLOS BARROS ROBERTI JUNIOR E OUTRO(S)  
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

### EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO DE TELEFONIA. POSTOS DE ATENDIMENTO. INSTALAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NO CONTRATO DE CONCESSÃO. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. FUNDAMENTOS INATACADOS. SÚMULA 283/STF. MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 07/STJ. DANO MORAL COLETIVO. EXISTÊNCIA NEGADA. SÚMULA 07/STJ. ACÓRDÃO COMPATÍVEL COM PRECEDENTES DA 1ª TURMA. RESP 598.281/MG, MIN. TEORI ALBINO ZAVASCKI. DJ DE 01.06.2006; RESP 821891, MIN. LUIZ FUX, DJ DE 12/05/08. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESTA PARTE, DESPROVIDO.

### VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI (Relator):

1. Em relação à alegada violação aos arts. 6º, III e X, da Lei 8.078/90, 3º da Lei 9.472/97, 7º, I, da Lei 8.987/95 e 32 da Resolução 30/98 da ANATEL, aduz o recorrente que aos consumidores deve ser garantido serviço de padrão adequado, encontrando-se a prestadora de serviços telefônicos obrigada à instalação de postos de atendimentos pessoais ao usuário em todos os municípios que abrangem a Subseção Judiciária de Bento Gonçalves. O acórdão recorrido, sobre tal alegação, assentou que:

No que se refere à extensão da condenação da obrigação de fazer, a sentença determinou que a ré promovesse a abertura de lojas em todos os municípios/localidades abrangidos pela Subseção Judiciária de Bento Gonçalves.

A meu ver, a medida adotada não me parece razoável, pois implica o estabelecimento de novos postos de atendimento, que não existiam quando da assinatura do contrato de concessão.

Mantido o provimento dessa forma, entendo que haveria interferência indevida no campo da contratualidade das partes, visto que a necessidade de implantação novas lojas deve ser aferida pela ANATEL, entidade reguladora e responsável pela fiscalização da prestação do adequado serviço de telecomunicações.

Por mais que se mostre necessária a abertura de novos postos (e aqui esse necessidade não foi demonstrada), não é tarefa do Poder Judiciário definir quais as localidades que deverão ser atendidas. Tal matéria exige a realização de estudos prévios por parte do poder concedente, estando afeta à discricionariedade da Administração.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Assim, o pedido deve ficar adstrito à correção do ilícito constatado, cabendo à Brasil Telecom promover a reabertura dos postos de atendimento que foram extintos.

Como se vê, funda-se o aresto recorrido em dois fundamentos: (a) o estabelecimento de novos postos de atendimento é obrigação não prevista no contrato de concessão; (b) não cabe o Poder Judiciário definir quais localidades deverão ser atendidas, por ensejar incursão ao campo discricionário da Administração Pública. As razões do especial, no entanto, não impugnam tais fundamentos, sustentando, genericamente, que é dever da prestadora de serviços telefônicos a instalação de postos de atendimentos nos municípios referidos, o que atrai a aplicação analógica da Súmula 283/STF, que diz ser "inadmissível o recurso extraordinário quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente, e o recurso não abrange todos eles".

Ademais, o aresto consignou que o ora recorrente não demonstrou a necessidade de abertura dos novos postos de atendimento. Entender o contrário do que restou expressamente assentado demandaria o reexame do suporte probatório dos autos, o que é vedado na via do recurso especial, a teor do que prescreve a Súmula 07 desta Corte.

2. No tocante à questão do dano moral coletivo, que configuraria ofensa aos arts. 6º, VI e VII, da Lei 8.078/90 e 1º da Lei 7.347/85, também não merece acolhida o recurso. Em primeiro lugar, porque o acórdão recorrido negou a existência de dano dessa natureza, a significar que assentou uma premissa de fato insuscetível de ser modificada por recurso especial, a teor da Súmula 07/STJ. Por outro lado, ao assentar que eventual dano moral, em casos tais, se limitaria a atingir pessoas individuais e determinadas, o acórdão recorrido adotou linha de entendimento perfeitamente compatível com os precedentes desta Turma sobre a matéria. Assim, no REsp 598281/MG, de que fui relator para o acórdão, DJ de 01.06.2006), foi decidido nos termos da seguinte ementa:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. DANO MORAL COLETIVO. NECESSÁRIA VINCULAÇÃO DO DANO MORAL À NOÇÃO DE DOR, DE SOFRIMENTO PSÍQUICO, DE CARÁTER INDIVIDUAL. INCOMPATIBILIDADE COM A NOÇÃO DE TRANSINDIVIDUALIDADE (INDETERMINABILIDADE DO SUJEITO PASSIVO E INDIVISIBILIDADE DA OFENSA E DA REPARAÇÃO). RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO.

No voto-condutor do aresto, manifestei-me da seguinte forma:

2. O dano ambiental ou ecológico pode, em tese, acarretar também dano moral — como, por exemplo, na hipótese de destruição de árvore plantada por antepassado de determinado indivíduo, para quem a planta teria, por essa razão, grande valor afetivo.

Todavia, a vítima do dano moral é, necessariamente, uma pessoa. Não parece ser compatível com o dano moral a idéia da "transindividualidade" (= da indeterminabilidade do sujeito passivo e da indivisibilidade da ofensa e da reparação) da lesão. É que o dano moral envolve, necessariamente, dor, sentimento, lesão psíquica, afetando "a parte sensitiva do ser humano, como a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas" (Clayton Reis, *Os Novos Rumos da Indenização do Dano Moral*, Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 236), "tudo aquilo que molesta gravemente a alma humana, ferindo-lhe gravemente os valores fundamentais inerentes à sua personalidade ou reconhecidos pela sociedade em que está integrado" (Yussef Said Cahali, *Dano Moral*, 2ª ed., São Paulo: RT, 1998, p. 20, *apud* Clayton Reis, *op. cit.*, p. 237).



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Nesse sentido é a lição de Rui Stoco, em seu *Tratado de Responsabilidade Civil*, 6ª ed., São Paulo: RT, que refuta a assertiva segundo a qual "sempre que houver um prejuízo ambiental objeto de comoção popular, com ofensa ao sentimento coletivo, estará presente o dano moral ambiental" (José Rubens Morato Leite, *Dano Ambiental: do individual ao extrapatrimonial*, 1ª ed., São Paulo: RT, 2000, p. 300, *apud* Rui Stoco, *op. cit.*, p. 854):

"No que pertine ao tema central do estudo, o primeiro reparo que se impõe é no sentido de que não existe 'dano moral ao meio ambiente'. Muito menos ofensa moral aos mares, rios, à Mata Atlântica ou mesmo agressão moral a uma coletividade ou a um grupo de pessoas não identificadas.

A ofensa moral sempre se dirige à pessoa enquanto portadora de individualidade própria; de um *vultus* singular e único.

Os danos morais são ofensas aos direitos da personalidade, assim como o direito à imagem constitui um direito de personalidade, ou seja, àqueles direitos da pessoa sobre ela mesma.

(...)

A Constituição Federal, ao consagrar o direito de reparação por dano moral, não deixou margem à dúvida, mostrando-se escorreita sob o aspecto técnico-jurídico, ao deixar evidente que esse dever de reparar surge quando descumprido o preceito que assegura o direito de resposta nos casos de calúnia, injúria ou difamação ou quando o sujeito viola a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas (art. 5º, incisos V e X), todos estes atributos da personalidade.

Ressuma claro que o dano moral é personalíssimo e somente visualiza a pessoa, enquanto detentora de características e atributos próprios e invioláveis.

Os danos morais dizem respeito ao foro íntimo do lesado, pois os bens morais são inerentes à pessoa, incapazes, por isso, de subsistir sozinhos. Seu patrimônio ideal é marcadamente individual, e seu campo de incidência, o mundo interior de cada um de nós, de modo que desaparece com o próprio indivíduo.

Esse mesmo entendimento foi confirmado no REsp 821.891, 1ª Turma, Min. Luiz Fux, DJ de 12/05/08.

3. Diante do exposto, conheço parcialmente do recurso especial para, nesta parte, negar-lhe provimento. É o voto.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2007/0177337-9

**REsp 971844 / RS**

Números Origem: 200271130003026 200404010186705

PAUTA: 03/12/2009

JULGADO: 03/12/2009

#### **Relator**

Exmo. Sr. Ministro **TEORI ALBINO ZAVASCKI**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra **DENISE ARRUDA**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **DENISE VINCI TULIO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

#### **AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
RECORRIDO : BRASIL TELECOM S/A  
ADVOGADO : RICARDO BARBOSA ALFONSIN E OUTRO(S)  
RECORRIDO : AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL  
PROCURADOR : JOAO CARLOS BARROS ROBERTI JUNIOR E OUTRO(S)  
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ASSUNTO: DIREITO DO CONSUMIDOR - Contratos de Consumo - Telefonia

#### **SUSTENTAÇÃO ORAL**

Exma. Sra. Dra. **DENISE VINCI TULIO**, Subprocuradora-Geral da República, pela parte  
RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

#### **CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Turma, por unanimidade, conheceu parcialmente do recurso especial e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Denise Arruda, Benedito Gonçalves e Luiz Fux votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Hamilton Carvalho.



# **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Brasília, 03 de dezembro de 2009

**BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**  
Secretária



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 971.844 - RS (2007/0177337-9)

### VOTO

**O EXMO. SR. MINISTRO LUIZ FUX:** Sra. Ministra Presidente, tenho a percepção de que não só as pessoas jurídicas de Direito Público, mas quem faz as vezes da pessoa jurídica de Direito Público também faz jus à ponderação da denominada reserva do possível. Tem havido muita judicialização de políticas públicas, de políticas programáticas etc., mas, se a concessionária faz as vezes do Estado – é uma **longa manu** do Estado –, também é de se observar tais limitações, máxime quando o contrato de concessão, como destaca o Sr. Ministro Teori Albino Zavascki, é a regra que regulará a atividade da concessionária.

Em dado momento histórico, resolvemos desestatizar, para não dizer privatizar, algumas atividades e tínhamos de levar em consideração que essas empresas se asseguravam dos riscos de acordo com o edital e o contrato.

Louvo até as iniciativas do Ministério Público, porque visam ao benefício do consumidor, mas a realidade é a seguinte: a jurisprudência da Corte Especial é extremamente preocupada com a questão do denominado risco Brasil, porque os investimentos, num País que não oferece segurança jurídica, notadamente com obediência às normas do edital e do contrato, aumentam sobremodo.

O voto do Sr. Ministro Teori Albino Zavascki é baseado na realidade fática e jurídica, uma imposição de obrigações inesperadas.

A Lei de Concessões é clara quando estabelece que, enquanto cumprido o contrato, está mantido o equilíbrio econômico-financeiro do vínculo. Significa dizer, **a contrario sensu**, que, quando não está sendo cumprido o contrato, se quebra o equilíbrio econômico-financeiro do vínculo. E é exatamente o que ocorre quando se criam obrigações novas completamente inesperadas.

De sorte que faço minhas as palavras do Sr. Ministro Teori Albino Zavascki e acompanho integralmente o voto de Sua Excelência.

Conheço em parte do recurso especial e, nessa parte, nego-lhe provimento.

**PRESIDENTE A SRA. MINISTRA DENISE ARRUDA**





## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**RELATOR O SR. MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI**

**Sessão da 1ª Turma - 03.12.2009**

**Nota Taquigráfica**