



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.176.552 - PR (2010/0009662-9)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : BRASIL TELECOM S/A
ADVOGADO : LUIZ RODRIGUES WAMBIER E OUTRO(S)
RECORRENTE : EMPRESA BRASILEIRA DE TELECOMUNICAÇÕES S/A
EMBRATEL
ADVOGADO : GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS E OUTRO(S)
RECORRENTE : GLOBAL VILLAGE TELECOM LTDA GVT
ADVOGADO : FÁBIO JOSÉ PASSAMAI E OUTRO(S)
RECORRENTE : INTELIG TELECOMUNICAÇÕES LTDA
ADVOGADO : CLAUDIA FERRAZ DE MOURA E OUTRO(S)
RECORRENTE : AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL
PROCURADOR : LILIANE JACQUES FERNANDES E OUTRO(S)
RECORRIDO : MUNICÍPIO DA LAPA
ADVOGADO : MAURO RAUL PINHEIRO MACHADO
RECORRIDO : ASSOCIAÇÃO COMERCIAL INDUSTRIAL E
AGROPECUÁRIA DA LAPA
ADVOGADO : MARCOS TON RAMOS E OUTRO(S)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TARIFA DE LIGAÇÃO INTERURBANA. REGIÃO METROPOLITANA. ÁREAS CONURBADAS. RECURSO ESPECIAL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. LEGITIMIDADE PASSIVA DA ANATEL. MÉRITO ADMINISTRATIVO. ACÓRDÃO QUE RECONHECE A CONURBANIDADE, AMPARANDO-SE NA PROVA DOS AUTOS. SÚMULA 7/STJ. ALEGAÇÕES DE CERCEAMENTO DE DEFESA, DE DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO E DEVER DE INDENIZAR NÃO CONHECIDAS POR ÓBICES SUMULARES.

1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

2. Nas ações judiciais em que se discute delimitação de área urbana que autorize a cobrança de tarifa interurbana, deve a Anatel atuar como litisconsorte passiva necessária. Precedentes do STJ.

3. Ao Poder Judiciário não é vedado debater o mérito administrativo. Se a Administração deixar de se valer da regulação para promover políticas públicas, proteger hipossuficientes, garantir a otimização do funcionamento do serviço concedido ou mesmo assegurar o "funcionamento em condições de excelência tanto para o fornecedor/produtor como principalmente para o consumidor/usuário", haverá vício ou flagrante ilegalidade a justificar a intervenção judicial.

4. Hipótese em que o Tribunal de origem reconheceu, com base na prova dos autos, que o Município da Lapa pertence à Região Metropolitana de Curitiba em virtude de conurbanidade, "não apenas em termos urbanísticos mas também



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

administrativos e sobretudo econômicos, comungando da movimentação regional". A revisão desse entendimento implica reexame de fatos e provas, obstado pelo teor da Súmula 7/STJ.

5. A mesma orientação deve ser aplicada em relação à análise do cerceamento de defesa.

6. Veda-se a apuração de eventual desequilíbrio econômico-financeiro, em razão da Súmula 5/STJ.

7. É inadmissível Recurso Especial quanto a questão inapreciada pelo Tribunal *a quo*, a despeito da oposição de Embargos Declaratórios. Incidência da Súmula 211/STJ.

8. Recursos Especiais não conhecidos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: "A Turma, por unanimidade, não conheceu dos recursos, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Cesar Asfor Rocha, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 22 de fevereiro de 2011(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.176.552 - PR (2010/0009662-9)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : BRASIL TELECOM S/A
ADVOGADO : LUIZ RODRIGUES WAMBIER E OUTRO(S)
RECORRENTE : EMPRESA BRASILEIRA DE TELECOMUNICAÇÕES S/A
EMBRATEL
ADVOGADO : GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS E OUTRO(S)
RECORRENTE : GLOBAL VILLAGE TELECOM LTDA GVT
ADVOGADO : FÁBIO JOSÉ PASSAMAI E OUTRO(S)
RECORRENTE : INTELIG TELECOMUNICAÇÕES LTDA
ADVOGADO : CLAUDIA FERRAZ DE MOURA E OUTRO(S)
RECORRENTE : AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL
PROCURADOR : LILIANE JACQUES FERNANDES E OUTRO(S)
RECORRIDO : MUNICÍPIO DA LAPA
ADVOGADO : MAURO RAUL PINHEIRO MACHADO
RECORRIDO : ASSOCIAÇÃO COMERCIAL INDUSTRIAL E
AGROPECUÁRIA DA LAPA
ADVOGADO : MARCOS TON RAMOS E OUTRO(S)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recursos Especiais interpostos contra acórdão assim ementado:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TARIFA INTERURBANA. REGIÃO METROPOLITANA. OFENSA À RAZOABILIDADE.

1. Ofende a razoabilidade a prática de tarifação diferenciada entre municípios de uma Região Metropolitana. Não é possível pensar a política tarifária com total desvinculação da realidade urbana e econômica de determinada localidade, obedecendo a critérios puramente objetivos. Os Municípios de uma mesma Região Metropolitana são interdependentes não apenas em termos urbanísticos, mas também administrativos e sobretudo econômicos, comungando da movimentação regional.

2. Tem direito à tarifação local os municípios integrantes da mesma Região Metropolitana.

3. Apelação provida (fl. 1521/STJ)

Quanto aos Embargos de Declaração opostos por Brasil Telecom, GVT, Embratel, Intelig e Anatel, apenas se conheceu do primeiro, para negar provimento ao agravo retido. Os demais foram desacolhidos (fls. 1592/STJ).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A recorrente Brasil Telecom afirma, além de divergência jurisprudencial, violação dos arts. 535, 130, 330, 400 e 420, parágrafo único, do CPC, dos arts. 1º, 19, inc. IV, e 103 da Lei 9.472/1997. Afirma que houve omissão sobre os fundamentos da defesa e respectivos dispositivos legais. Aduz que houve cerceamento de defesa em razão do indeferimento da prova pericial e testemunhal requerida. Registra ser indevida a intervenção do Poder Judiciário sobre matéria de competência exclusiva da União (ANATEL) - especialmente no que diz respeito à definição de área local. Ressalta que a determinação altera o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (fls. 1608-1636/STJ).

A recorrente Embratel afirma haver, além de divergência jurisprudencial, violação dos arts. 165, 458 e 535 do CPC e dos arts. 19, incs. IV e VII, 103, *caput*, e 214, inc. II, da Lei 9.472/1997. Alega vício por ausência de fundamentos sobre a desproporção, a desigualdade da cobrança, a competência da Anatel para definição de área local e os dispositivos legais pertinentes à matéria. Sustenta que não tem ingerência sobre o regime tarifário. Registra que precedentes desta Corte atribuem competência à Anatel para a definição da matéria.

O recorrente GVT aduz, além de divergência jurisprudencial, violação dos arts. 1º e 2º da Lei 9.472/1997, arts. 301, inc. X, e 535 do CPC e 186, 884, 927 do CC. Também afirma que a Anatel é responsável pela definição dos critérios para que determinada ligação seja considerada local. Ressalta que não houve ato ilícito na cobrança de tarifa em conformidade com normas do órgão regulador, o que afasta o dever de indenizar.

A recorrente Intelig assevera ter ocorrido, além de divergência jurisprudencial, violação do art. 535 do CPC. Afirma que o acórdão recorrido não se manifestou sobre questões relevantes para o deslinde da demanda. Amparada em precedentes jurisprudenciais, insiste em que a Anatel é competente para o exercício do Poder Discricionário na definição de áreas locais.

Por fim, a Anatel, em seu Recurso, além de divergência jurisprudencial, sustenta violação dos arts. 458, 475 e 535 do CPC, dos arts. 1º, 9º, 19, 103 e 108 da Lei 9.427/1997, além de normas constitucionais e infralegais. Afirma ter havido omissão no acórdão recorrido. Ressalta que a definição de áreas locais não coincide necessariamente com



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

fronteiras de Municípios e reitera os recursos anteriores no que diz respeito à sua discricionabilidade na fixação da área local.

A Contraminuta a todos os Recursos foi apresentada às fls. 1942-1953/STJ.

O Ministério Público Federal opina pelo não conhecimento dos Recursos Especiais da Brasil Telecom, da Embratel e da Anatel e pelo conhecimento parcial e desprovimento dos Recursos da GVT e Intelig (fls. 1999-2015/STJ).

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.176.552 - PR (2010/0009662-9)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 17.9.2010.

Decido os recursos conjuntamente em razão da recorrência dos fundamentos. Eventuais alegações discrepantes serão tratadas individualmente.

1. Competência da Anatel e intervenção do Poder Judiciário no caso concreto.

Inicialmente, a questão da competência merece ser enfrentada à luz dos precedentes referidos pelas partes.

Em relação ao Recurso Especial 572.070/PR, trata-se de irresignação contra acórdão proferido em Agravo de Instrumento contra decisão liminar. Ali, ficou consignado que os critérios de ordem técnica devem ser predominantes na fixação da área local e que os procedimentos da Anatel para a hipótese estavam corretos.

Vê-se, pois, que a delimitação da "*área local*" para fins de configuração do serviço local de telefonia e cobrança da tarifa respectiva, leva em conta critérios não necessariamente vinculados à divisão político-geográfica do município, critérios esses que, previamente estipulados, têm o efeito de propiciar aos eventuais interessados na prestação do serviço a análise da relação custo-benefício que irá determinar as bases do contrato de concessão.

No caso presente, observo que a decisão hostilizada, embora reconhecendo que as chamadas "*áreas locais*" devam ser fixadas, nos termos da legislação de regência, com base em critérios de natureza predominantemente técnica, acabou por adentrar no mérito das normas e procedimentos regulatórios que inspiraram a atual configuração dessas áreas, invadindo seara alheia na qual não deve se imiscuir o Poder Judiciário.

Ao intervir na relação jurídica para alterar essas regras, estará o Judiciário, na melhor das hipóteses, criando embaraços que podem comprometer a qualidade dos serviços prestados pela concessionária.

Além disso, não concebo como se possa interferir de forma tão radical em um setor de tamanha complexidade e sensibilidade como é o das comunicações com base em mera presunção de que prestadora de serviços



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

dispõe, na área questionada, de uma adequada engenharia de rede de telecomunicações.

De outro lado, ao contrário do que pretendeu a decisão recorrida, quer me parecer, após o cuidadoso exame da matéria, que os procedimentos traçados pela ANATEL com base na legislação em vigor, cujos efeitos estão sendo questionados na ação civil pública promovida pelo órgão de defesa do consumidor ora recorrido, harmonizam-se com os princípios de ordem econômica e social que devem nortear a prestação de serviços da espécie.

Há de se ter em mente que a regulamentação do setor de telecomunicações, nos termos da Lei n. 9.472/97 e demais disposições correlatas, visa a favorecer o aprimoramento dos serviços de telefonia em prol do conjunto da população brasileira. Esse objetivo, entretanto, somente será atingido com uma política regulatória estável que privilegie a ação das Agências Reguladoras, pautada em regras claras e objetivas, sem o que não se cria um ambiente favorável ao desenvolvimento do setor, sobretudo em face da notória e reconhecida incapacidade do Estado em arcar com os eventuais custos inerentes ao processo.

Afinal, se a prestadora de serviços deixa de ser devidamente ressarcida dos custos e despesas decorrentes de sua atividade, não há, pelo menos no contexto das economias de mercado, artifício jurídico que faça com que esses serviços permaneçam sendo fornecidos com o mesmo padrão de qualidade. O desequilíbrio, uma vez instaurado, vai refletir, diretamente, na impossibilidade prática de observância do princípio expresso no art. 22, *caput*, do Código de Defesa do Consumidor, que obriga a concessionária, além da prestação contínua, a fornecer serviços adequados, eficientes e seguros aos usuários.

Presentes tais considerações, conheço do recurso e dou-lhe provimento para, reformando o acórdão recorrido, cassar a liminar deferida na instância de origem.

Por sua vez, no julgamento do REsp 757.971/RS, a questão também foi abordada. Após a citação de precedente contrário, a Turma decidiu em favor da concessionária, legitimando a cobrança de tarifa interurbana entre Municípios conforme estabelecido pela Anatel.

É que os atos das Agências Reguladoras, enquanto não declarados inconstitucionais, ostentam presunção de legitimidade e obrigam as empresas que atuam no setor regulado.

Com efeito, as ações judiciais versando sobre a delimitação da cognominada "área local" para fins de cobrança de tarifa dos serviços de telefonia comutada, como soem ser aquelas atinentes às ligações de telefonia fixa entre localidades do mesmo município, revela notório interesse da ANATEL em prol dos consumidores, impondo, *a fortiori*, a sua atuação como litisconsorte passiva necessária, posto tratar-se serviço de utilidade pública mediante pagamento de tarifa, cuja fixação e modificação se subsume à autorização do poder concedente.

Ademais, as Agências reguladoras consistem em mecanismos que ajustam o funcionamento da atividade econômica do País como um todo,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

principalmente da inserção no plano privado de serviços que eram antes atribuídos ao ente estatal. Elas foram criadas, portanto, com a finalidade de ajustar, disciplinar e promover o funcionamento dos serviços públicos, objeto de concessão, permissão e autorização, assegurando um funcionamento em condições de excelência tanto para o fornecedor/produzidor como principalmente para o consumidor/usuário. Sob esse enfoque confirmam-se:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TARIFA DE LIGAÇÃO INTERURBANA INCIDENTE SOBRE LIGAÇÕES INTRAMUNICIPAIS E INTERMUNICIPAIS. ÁREAS CONURBADAS. RECURSO ESPECIAL. LEGITIMIDADE DA ANATEL RECONHECIDA. SÚMULA N. 83/STJ. CERCEAMENTO DE DEFESA, JULGAMENTO EXTRA PETITA E COMPETÊNCIA DA ANATEL. QUESTÕES NÃO APRECIADAS PELO ACÓRDÃO RECORRIDO. SÚMULA N. 211/STJ.

I - Nas ações judiciais em que se discute a delimitação da área urbana que autorize a cobrança da tarifa interurbana deve a ANATEL atuar como litisconsorte passiva necessária, "posto tratar-se de serviço de utilidade pública e a contraprestação do serviço se perfaz com o pagamento de tarifa, cuja modificação e fixação é sempre vinculada à autorização do poder concedente. Por isso, a necessidade de a ANATEL integrar a relação jurídica". (REsp 572906/RS, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 28.06.2004). Aplicação da Súmula n. 83/STJ, no particular.

II - Em nenhum momento cuidou-se da ocorrência de cerceamento de defesa ou de julgamento extra petita, ou mesmo da competência da ANATEL para regulamentar o setor de telefonia. Tais questões são mesmo estranhas ao que decidido pela Corte Regional.

III - Em verdade, o acórdão recorrido encontra-se arrimado na assertiva trazida pelo Ministério Público de que "Diferentemente do sustentado pelas apelantes, não é possível pensar a política tarifária com total desvinculação da realidade urbana e econômica de determinada localidade, obedecendo a critérios puramente objetivos.

O Distrito de Água Boa, como salientou a sentença, é um logradouro muito pequeno, totalmente dependente do núcleo Paçandu-Maringá, não apenas em termos administrativos, mas sobretudo em termos econômicos, centralizando este último toda a movimentação industrial, comercial e estudantil da microregião. Assim, aplicados ao caso os princípios que regem os serviços públicos de telefonia já mencionados, não é razoável, tampouco proporcional e isonômico que o Distrito receba tratamento tarifário diferenciado ao dispensado ao próprio Município de Paçandu, cuja conurbanidade



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

com Maringá foi expressamente reconhecida pelas rés." IV - Incidência da Súmula n. 211/STJ.

V - Agravos regimentais improvidos." (AgRg no REsp 977.690/PR, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16.10.2007, DJ 17.12.2007 p. 152)

COBRANÇA DE TARIFA INTERURBANA
PELA CONCESSIONÁRIA DE TELEFONIA. ANATEL.
LEGITIMIDADE. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL.

1. Proposta a ação em face da Agência Reguladora Federal, de natureza autárquica, é competente a Justiça Federal. Acaso a pretensão não seja acolhida em face da mesma, a matéria é meritória. A legitimidade afere-se in abstrato (*vera sint exposita*).

2. Hipótese em que as ligações telefônicas emanadas de distritos de um mesmo Município eram cobradas a título de ligações locais. Com a implantação da denominada privatização dos serviços de telefonia, sem qualquer comunicação ou aviso prévios aos usuários, as conexões providas ou endereçadas a algumas dessas localidades passaram a ser consideradas ligações interurbanas, com os conseqüentes reflexos na tarifação.

3. Deveras, a definição sobre se as ligações locais podem ser cobradas como interurbanas prescinde de notório interesse da Agência reguladora em prol dos consumidores.

4. As Agências reguladoras consistem em mecanismos que ajustam o funcionamento da atividade econômica do País como um todo, principalmente da inserção no plano privado de serviços que eram antes atribuídos ao ente estatal. Elas foram criadas, portanto, com a finalidade de ajustar, disciplinar e promover o funcionamento dos serviços públicos, objeto de concessão, permissão e autorização, assegurando um funcionamento em condições de excelência tanto para o fornecedor/produzidor como principalmente para o consumidor/usuário.

5. A ANATEL deve atuar como litisconsorte passiva necessária, posto tratar-se de serviço de utilidade pública e a contraprestação do serviço se perfaz com o pagamento de tarifa, cuja modificação e fixação é sempre vinculada à autorização do poder concedente. Por isso, a necessidade de a ANATEL integrar a relação jurídica.

6. A CRT – Brasil Telecom, sendo concessionária de serviços públicos de telecomunicações, tem como órgão regulamentador e fiscalizador a Agência Nacional de Telecomunicações. Cabe a esta a delimitação das concessões e o estabelecimento das políticas tarifárias (art. 175 da CF).

7. Recurso especial desprovido." (REsp



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

572906/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08.06.2004, DJ 28.06.2004 p. 199)

Melhor sorte não assiste à Anatel quanto à violação dos arts. 458, II e 535, I e II, CPC.

A violação dos arts. 458, II e 535, I e II, CPC, não se revela na hipótese em que o Tribunal de origem pronuncia-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos embargos de declaração, estando o *decisum* hostilizado devidamente fundamentado. Saliente-se, ademais, que o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão, como de fato ocorreu no voto condutor do acórdão do recurso se apelação (**fls. 950/952**), além de a pretensão veiculada pela parte embargante, consoante reconhecido pelo Tribunal local, revelar nítida pretensão de rejugamento da causa (**fls. 983/987**).

No mérito, o cerne da irresignação veiculada nos dois recursos especiais cinge-se à delimitação da cognominada "área local" para fins de cobrança de tarifa dos serviços de telefonia comutada.

A questão *sub examine* não necessita de maiores ilações, máxime porque esta Corte, no julgamento de hipótese análoga, assentou que: "(...)2. A delimitação da chamada "área local" para fins de configuração do serviço local de telefonia e cobrança da tarifa respectiva leva em conta critérios de natureza predominantemente técnica, não necessariamente vinculados à divisão político-geográfica do município. Previamente estipulados, esses critérios têm o efeito de propiciar aos eventuais interessados na prestação do serviço a análise da relação custo-benefício que irá determinar as bases do contrato de concessão. 3. Ao adentrar no mérito das normas e procedimentos regulatórios que inspiraram a atual configuração das "áreas locais" estará o Poder Judiciário invadindo seara alheia na qual não deve se imiscuir(...)" (**REsp 572.070/PR**, Relator Ministro João Otávio de Noronha, DJ de 14.06.2004).

(... Transcrição de referido voto ...)

O caso em tela revela que a CRT – BRASIL TELECOM, sendo concessionária de serviços públicos de telecomunicações, tem como órgão regulamentador e fiscalizador a AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL, a quem incumbe a delimitação das concessões e o estabelecimento das políticas tarifárias, como soe ser a definição sobre se as ligações locais podem ser cobradas como interurbanas (Emenda Constitucional nº 8, que alterou os incisos XI e XII, a, do art. 21 da Constituição Federal de 1988 e a Lei Federal nº 9.472/97).

Deveras, razão assiste às Recorrentes quanto à cobrança de tarifa interurbana nas ligações telefônicas realizadas entre os Distritos de Crúva e outros, do Município de Caxias do Sul, bem como dos Distritos de Farroupilha, restando prejudicado o exame das demais questões veiculadas nos recursos.

Ex positis, cumprindo a função uniformizadora desta Corte, DOU PROVIMENTO aos dois recursos especiais.

Os precedentes são suficientes para sanar a questão da legitimidade da Anatel.

Porém, sobre os demais pontos, cito um terceiro precedente, contrário aos dois já referidos,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que constou do voto do Relator no REsp 977.690/PR. Diferentemente dos precedentes anteriores, esta Corte adentrou a matéria de fundo para examinar a relação de dependência administrativo-econômica intermunicipal:

Em verdade, o acórdão recorrido encontra-se arrimado na assertiva trazida pelo Ministério Público de que "Diferentemente do sustentado pelas apelantes, não é possível pensar a política tarifária com total desvinculação da realidade urbana e econômica de determinada localidade, obedecendo a critérios puramente objetivos. O Distrito de Água Boa, como salientou a sentença, é um logradouro muito pequeno, totalmente dependente do núcleo Paiçandu-Maringá, não apenas em termos administrativos, mas sobretudo em termos econômicos, centralizando este último toda a movimentação industrial, comercial e estudantil da microregião. Assim, aplicados ao caso os princípios que regem os serviços públicos de telefonia já mencionados, não é razoável, tampouco proporcional e isonômico que o Distrito receba tratamento tarifário diferenciado ao dispensado ao próprio Município de Paiçandu, cuja conurbanidade com Maringá foi expressamente reconhecida pelas rés."

Parece-me que o último julgado referido traz razões ponderadas. Vejo com reservas restrições *ab initio* de intervenção do Poder Judiciário sobre questão regulatória. Em essência, regulação "engloba toda forma de organização da atividade econômica através do Estado, seja a intervenção através da concessão de serviço ou o exercício de poder de polícia" (Calixto Salomão Filho, *Regulação da Atividade Econômica [Princípios e Fundamentos Jurídicos]*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 15), ou ainda significa "a atividade estatal mediante a qual o Estado, por meio de intervenção direta ou indireta, condiciona, restringe, normatiza ou incentiva a atividade econômica de modo a preservar a sua existência, assegurar o seu equilíbrio interno ou atingir determinados objetivos públicos como a proteção de hipossuficiências ou a consagração de políticas públicas" (Floriano de Azevedo Marques Neto, *A Nova Regulação dos Serviços Públicos*. In.: Revista de Direito Administrativo. n. 228. abr./jun. 2002, p. 13-30).

Se a Administração deixar de se valer da regulação para promover políticas públicas, proteger hipossuficientes, garantir a otimização do funcionamento do serviço concedido ou mesmo assegurar o "funcionamento em condições de excelência tanto para o fornecedor/produtor como principalmente para o consumidor/usuário", haverá vício ou flagrante ilegalidade a justificar a intervenção judicial.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Nesse momento, a discricionabilidade técnica deixa de constituir obstáculo ao contraste jurisdicional pleno da atividade administrativa. À semelhança do que acontece com a presunção de constitucionalidade, que não subsiste para a lei restritiva de direito fundamental, com mais razão o ato administrativo não será presumido legítimo, especialmente quando classificado nesse mesmo campo – devemos lembrar que estamos, aqui, a tratar da isonomia, da proporcionalidade e da razoabilidade.

Tive então o cuidado de examinar com mais vagar os autos.

A petição inicial invoca como causa de pedir Lei Estadual que integrou o Município da Lapa à Região Metropolitana de Curitiba. Dessa forma, a cobrança de tarifa interurbana criaria situação antiisonômica em relação a outros Municípios que se valiam de tarifas locais.

Nos fundamentos apresentados pelos recorrentes, inicialmente, não antevi justificativas que desbordassem ilações sobre os critérios de "engenharia das redes de telecomunicação", que supostamente justificariam a cobrança da tarifa interurbana. Por exemplo, o Informe da Anatel de fl. 160/STJ limita-se a afirmar que "não há regulamentação que indique que a Área Local deva coincidir com a área geográfica do município" - ora, trata-se de assertiva evasiva e pouco técnica. Algum indício consta às fl. 847 (referência à reprogramação de central telefônica e treinamento de pessoal, necessários para o cumprimento de antecipação de tutela), mas sem maior concretude. Foi apenas após a provocação de fls. 948 que a Anatel apresentou a documentação de fls. 959-1091/STJ, de cunho técnico. Foi essa documentação que motivou um dos recorrentes a enaltecer a legitimidade da cobrança de tarifa interurbana amparada em critérios técnicos.

Mesmo diante dessa farta documentação, estas são as premissas fáticas estabelecidas pelo acórdão recorrido: **a) o Município da Lapa pertence à Região Metropolitana de Curitiba em razão de conurbanidade, b) existe interdependência entre os Municípios, e c) para a Lei Complementar 14/79, o referido Município compõe a Região Metropolitana de Curitiba:**

No caso em exame, ainda que o Município da Lapa pudesse configurar área local distinta, não há como negar a existência de conurbanidade



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

entre eles e os demais que compõem a Região Metropolitana de Curitiba, situação esta que respalda a cobrança de tarifa local.

De outra banda, não é possível pensar a política tarifária com total desvinculação da realidade urbana e econômica de determinada localidade, obedecendo a critérios puramente objetivos.

Os Municípios de uma mesma Região metropolitana são interdependentes não apenas em termos urbanísticos mas também administrativos e sobretudo econômicos, comungando da movimentação regional.

(...) Em sendo aplicáveis ao caso os princípios que regem os serviços públicos de telefonia já mencionados, não é razoável, tampouco proporcional e isonômico que o Município da Lapa receba tratamento tarifário diferenciado ao dispensado para outros pertencentes à mesma Região Metropolitana de Curitiba.

Diante dessas considerações, não é possível sindicat as conclusões do acórdão recorrido, por incidência da Súmula 7/STJ.

2. Demais fundamentos

É recorrente a alegação de omissão no acórdão recorrido. Constat o que não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada.

Não é o órgão julgador obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram. Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução. Nesse sentido: REsp 927.216/RS, Segunda Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJ de 13/8/2007; e REsp 855.073/SC, Primeira Turma, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, DJ de 28/6/2007.

Ademais, não assiste melhor sorte à recorrente, no que tange à arguição de ofensa ao art. 458 do Código de Processo Civil, tendo em vista que o aresto impugnado se encontra devidamente fundamentado, tratando todos os pontos necessários à resolução do feito.

Sobre a alegação de cerceamento de defesa, considerando-se o que já foi dito no item anterior, a revisão do acórdão esbarraria efetivamente na Súmula 7/STJ.

PROCESSO CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. EMBARGOS DE DEVEDOR. PROVA PERICIAL. INDEFERIMENTO. CERCEAMENTO DE



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DEFESA. SÚMULA 7. NULIDADE DA CDA. VÍCIO FORMAL. PREJUÍZO INEXISTENTE. REVISÃO DE LANÇAMENTO. POSSIBILIDADE NO PRAZO DECADENCIAL.

1. Cabe às instâncias ordinárias a aferição da presença, ou não, de elementos que apontem para necessidade de produção de prova pericial, sendo inviável tal exame em sede de recurso especial. (...)

4. Recurso especial conhecido em parte e não provido (REsp 533.082/PR, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 04.09.2007, DJ 18.09.2007 p. 281).

Por sua vez, o exame da questão do equilíbrio econômico-financeiro do contrato decorrente do acórdão recorrido encontra óbice na Súmula 5/STJ:

"PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO AO ART. 535, DO CPC. INOCORRÊNCIA. ADMISSIBILIDADE. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO E PRODUÇÃO DE PROVA PERICIAL. SÚMULAS N.ºS 05 E 07/STJ. AFERIÇÃO ACERCA DA QUEBRA DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO DE EXPLORAÇÃO DE RODOVIA ESTADUAL.

1. "A simples interpretação de cláusula contratual não enseja recurso especial." (Súmula n.º 05/STJ)

2. A análise do pedido de litisconsórcio passivo necessário do Estado, nos termos em que suscitados pela empresa, no sentido de que o resultado da ação civil pública atingirá a sua esfera de interesse porquanto restará abalado equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de exploração de rodovia estadual firmado entre a empresa concessionária e o Estado, implica na interpretação de cláusulas contratuais exame vedado, em sede de recurso especial ante a incidência do verbete sumular n.º 05/STJ, verbis: "A simples interpretação de cláusula contratual não enseja recurso especial."

3. Ademais, o Tribunal a quo decidiu que poder concedente é representado pelo DAER, autarquia estadual, "possuindo o controle de fiscalização e orientação sobre seus atos. E sendo uma autarquia estadual, pessoa jurídica de direito público, possui capacidade de auto-administração, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios" afastando, assim, a existência de litisconsórcio passivo necessário do Estado.

4. A revisão do acórdão recorrido, quanto à necessidade de produção de prova pericial, implicaria no reexame do contexto fático-probatório deduzido nos autos, o que, como ressabido, é vedado a este sodalício ante o óbice da Súmula 07/STJ.

5. A produção de prova foi afastada pelo Tribunal a quo, porquanto "além de procrastinar e onerar excessivamente o feito, extrapola os limites em que foi proposta a ação civil pública. Caso procedente tal ação e caso demonstrada a quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, a concessionária deverá requerer a revisão do contrato, por via administrativa ou judicialmente. Todavia, isso não passa de suposições que não são abarcadas pela presente lide" ao passo que a empresa recorrente sustenta ser necessária a realização de referida prova para fins de demonstração da quebra do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

equilíbrio financeiro do contrato de concessão.

6. A ofensa ao art 535 do CPC não resta configurada se o Tribunal de origem, embora sucintamente, pronuncia-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos. Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão.

7. Agravo regimental desprovido." (AgRg no REsp 912.384/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/06/2010, DJe 01/07/2010).

Por fim, as disposições dos arts. 186, 884, 927 do CC não foram prequestionadas pelo acórdão recorrido. O Superior Tribunal de Justiça entende ser inviável o conhecimento do Recurso Especial quando os artigos tidos por violados não foram apreciados pelo Tribunal *a quo*, a despeito da oposição de Embargos de Declaração, haja vista a ausência do requisito do prequestionamento. Incide, na espécie, a Súmula 211/STJ. Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. FUNDAMENTO SUFICIENTE INATACADO. SÚMULA 283/STF. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. (...) A falta de prequestionamento da questão federal, a despeito da oposição de embargos de declaração, impede o conhecimento do recurso especial (...).

(REsp 872.706, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ 22.2.2007).

3. Conclusão

Diante do exposto, **não conheço dos Recursos Especiais.**

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2010/0009662-9

PROCESSO ELETRÔNICO Resp 1.176.552 / PR

Número Origem: 200270000754352

PAUTA: 22/02/2011

JULGADO: 22/02/2011

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: BRASIL TELECOM S/A
ADVOGADO	: LUIZ RODRIGUES WAMBIER E OUTRO(S)
RECORRENTE	: EMPRESA BRASILEIRA DE TELECOMUNICAÇÕES S/A EMBRATEL
ADVOGADO	: GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS E OUTRO(S)
RECORRENTE	: GLOBAL VILLAGE TELECOM LTDA GVT
ADVOGADO	: FÁBIO JOSÉ PASSAMAI E OUTRO(S)
RECORRENTE	: INTELIG TELECOMUNICAÇÕES LTDA
ADVOGADO	: CLAUDIA FERRAZ DE MOURA E OUTRO(S)
RECORRENTE	: AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL
PROCURADOR	: LILIANE JACQUES FERNANDES E OUTRO(S)
RECORRIDO	: MUNICÍPIO DA LAPA
ADVOGADO	: MAURO RAUL PINHEIRO MACHADO
RECORRIDO	: ASSOCIAÇÃO COMERCIAL INDUSTRIAL E AGROPECUÁRIA DA LAPA
ADVOGADO	: MARCOS TON RAMOS E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Serviços -
Concessão / Permissão / Autorização - Telefonia

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, não conheceu dos recursos, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Cesar Asfor Rocha, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.