



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1064207 - SP (2017/0046200-6)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
AGRAVANTE : **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
PROCURADOR : **LÍGIA MARIA TORGGLER SILVA E OUTRO(S) - SP077649**
AGRAVADO : **TELCOMP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES COMPETITIVAS**
ADVOGADOS : **JOSÉ ROBERTO MANESCO - SP061471**
 LUIS JUSTINIANO HAIEK FERNANDES - DF002193A
 FÁBIO BARBALHO LEITE - SP168881B
 LUCAS CHEREM DE CAMARGO RODRIGUES - SP182496
 BRUNA SILVEIRA SAHADI - DF040606

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. ESTAÇÃO DE RÁDIO BASE. MULTA ADMINISTRATIVA PREVISTA NA LEI MUNICIPAL 13.756/04. NORMA LOCAL DECLARADA INCONSTITUCIONAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC/73 NÃO CONFIGURADA. DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA RESERVA DE PLENÁRIO E DECADÊNCIA DA IMPETRAÇÃO. MATÉRIAS NÃO PREQUESTIONADAS. JULGAMENTO *EXTRA PETITA*. EXAME DE LEI LOCAL E INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

1. Não cabe falar em afronta ao art. 535, II, do CPC/73, pois o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos, não se podendo, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

2. As teses defendidas no recurso especial, no sentido de que houve o desrespeito ao princípio da reserva de plenário e a decadência da impetração, não foram apreciadas no acórdão recorrido tampouco foram objeto dos embargos declaratórios opostos. Assim, diante da falta de prequestionamento, não há como afastar a incidência da Súmula 282/STF.

3. A jurisprudência desta Corte possui o entendimento consolidado de que mesmo as matérias de ordem pública necessitam do

prequestionamento para que possam ser enfrentadas na instância extraordinária.

4. Surgida a questão federal no julgamento da apelação, sem que o Tribunal de origem tenha se pronunciado a respeito, cabe à parte provocar o seu exame mediante oposição de embargos declaratórios, sob pena de inviabilizar a admissibilidade do recurso, por falta de prequestionamento.

5. A apuração de julgamento *extra petita*, na forma pretendida, demandaria não só a análise da lei local (Lei Municipal 13.756/2004), como também o reexame de matéria de fato, procedimento que, em sede especial, encontra impedimento na Súmula 7/STJ.

6. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do **RE 981.825 AgR-segundo-ED**, compreendeu que, tendo norma da União fixado limites proporcionalmente adequados à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos, a Lei Municipal 13.756/04 é inconstitucional, por vício de iniciativa.

7. Agravo interno não provido. Pedido de reconsideração (446731/2022) prejudicado.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 22/08/2023 a 28/08/2023, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria e Paulo Sérgio Domingues votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 28 de agosto de 2023.

Sérgio Kukina
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1064207 - SP (2017/0046200-6)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : LÍGIA MARIA TORGGLER SILVA E OUTRO(S) - SP077649
AGRAVADO : TELCOMP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS PRESTADORAS
DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES COMPETITIVAS
ADVOGADOS : JOSÉ ROBERTO MANESCO - SP061471
LUIS JUSTINIANO HAIEK FERNANDES - DF002193A
FÁBIO BARBALHO LEITE - SP168881B
LUCAS CHEREM DE CAMARGO RODRIGUES - SP182496
BRUNA SILVEIRA SAHADI - DF040606

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. ESTAÇÃO DE RÁDIO BASE. MULTA ADMINISTRATIVA PREVISTA NA LEI MUNICIPAL 13.756/04. NORMA LOCAL DECLARADA INCONSTITUCIONAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC/73 NÃO CONFIGURADA. DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA RESERVA DE PLENÁRIO E DECADÊNCIA DA IMPETRAÇÃO. MATÉRIAS NÃO PREQUESTIONADAS. JULGAMENTO *EXTRA PETITA*. EXAME DE LEI LOCAL E INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

1. Não cabe falar em afronta ao art. 535, II, do CPC/73, pois o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos, não se podendo, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

2. As teses defendidas no recurso especial, no sentido de que houve o desrespeito ao princípio da reserva de plenário e a decadência da impetração, não foram apreciadas no acórdão recorrido tampouco foram objeto dos embargos declaratórios opostos. Assim, diante da falta de prequestionamento, não há como afastar a incidência da Súmula 282/STF.

3. A jurisprudência desta Corte possui o entendimento consolidado de que mesmo as matérias de ordem pública necessitam do

prequestionamento para que possam ser enfrentadas na instância extraordinária.

4. Surgida a questão federal no julgamento da apelação, sem que o Tribunal de origem tenha se pronunciado a respeito, cabe à parte provocar o seu exame mediante oposição de embargos declaratórios, sob pena de inviabilizar a admissibilidade do recurso, por falta de prequestionamento.

5. A apuração de julgamento *extra petita*, na forma pretendida, demandaria não só a análise da lei local (Lei Municipal 13.756/2004), como também o reexame de matéria de fato, procedimento que, em sede especial, encontra impedimento na Súmula 7/STJ.

6. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do **RE 981.825 AgR-segundo-ED**, compreendeu que, tendo norma da União fixado limites proporcionalmente adequados à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos, a Lei Municipal 13.756/04 é inconstitucional, por vício de iniciativa.

7. Agravo interno não provido. Pedido de reconsideração (446731/2022) prejudicado.

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA: Trata-se de agravo interno manejado pelo **Município de São Paulo** contra decisão de fls. 1294/1296, na qual se negou provimento ao agravo em recurso especial.

A parte agravante insiste na suscitada afronta ao art. 535 do CPC/73, ao argumento de que o Tribunal de origem deixou de apreciar questão de ordem pública.

Sustenta, ainda, ter ocorrido efetivo debate sobre a necessidade de respeito à cláusula de reserva de plenário, devendo-se afastar a incidência da Súmula 356/STF na espécie.

Neste ponto, acrescenta ser desnecessário o prequestionamento de questão surgida no julgamento do acórdão recorrido. Segundo aduz, "*a afronta ao art. 481 do Código de Processo Civil de 1973 deu-se unicamente quando da prolação do v. aresto da apelação interposta, de maneira que não há como se exigir o prequestionamento*" (1.307).

Já sobre a decadência da impetração, assere que a reforma da sentença, com o acolhimento parcial da apelação do impetrante, pressupõe que este tema tenha sido examinado e rejeitado na instância ordinária.

Por fim, afirma que "*A demonstração da contrariedade ao art. 460 do Código de Processo Civil de 1973 é por si só suficiente a impugnar a fundamentação do*

julgamento e levar à reversão do julgado" (fl. 1.312), devendo ser afastado o óbice da Súmula 283/STF.

A associação agravada apresentou impugnação (fls. 1.319/1.330), em que defende a manutenção do julgado vergastado.

A TELCOMP - Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas pleiteou a concessão de tutela provisória de urgência com vistas a coibir o Município de São Paulo de manter e aplicar multas com base na Lei Municipal n. 13.756/2004, com a consequente exclusão dos respectivos registros, ante a declaração integral de inconstitucionalidade da referida norma pelo Supremo Tribunal Federal (RE 981.825), em virtude de invasão da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (fls. 1.335/1.338).

A medida cautelar foi deferida na decisão de fls. 1.434/1.435.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA (RELATOR): Em que pese aos argumentos apresentados, a decisão agravada deve ser mantida por seus próprios fundamentos.

Em mandado de segurança impetrado na primeira instância, debateu-se a legalidade de diversas multas administrativas aplicadas pelo Município de São Paulo, ante a inconstitucionalidade da Lei 13.756/2004, base normativa para imposição da mencionada sanção.

Com a concessão parcial da segurança, a municipalidade interpôs recurso especial, no qual sustentou afronta ao art. 535 do CPC/73, afirmando que as questões que pretende debater nesta instância estariam prequestionadas. Também apontou a presença de violação ao princípio de reserva de plenário, a decadência da impetração, a impropriedade da via eleita e a existência de julgamento *extra petita*.

Após este breve retrospecto, passa-se ao exame do agravo interno.

Com relação ao art. 535 do CPC/73, os embargos de declaração apontaram as seguintes omissões no julgado: (I) os argumentos trazidos em contrarrazões acerca da tripartição e independência de Poderes, autonomia municipal e competência legislativa foram desconsiderados; (II) existência de julgamento *extra petita*; e (III) com a revogação da liminar e o recebimento da apelação somente no efeito suspensivo, são devidas as multas aplicadas posteriormente.

O Tribunal de origem, por sua vez, ao apreciar os aclaratórios, dirimiu,

fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas e apreciou integralmente a controvérsia posta nos autos, motivo pelo qual se afasta a suscitada ofensa ao art. 535.

Superado este ponto, nota-se que a questão contida nos arts. 480 e 481 do CPC/73 (princípio da reserva de plenário) e a decadência da impetração são temas que não foram apreciados no acórdão recorrido, tampouco objeto dos embargos declaratórios opostos às fls. 859/864, carecendo do devido prequestionamento.

Convém registrar ser assente nesta Corte o entendimento de que mesmo as matérias de ordem pública necessitam do prequestionamento para que possam ser enfrentadas na instância extraordinária (**AgInt no REsp 1.945.309/RJ**, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/2/2022, DJe 23/2/2022).

Ademais, ao contrário do afirmado pelo município agravante, este Superior Tribunal de Justiça entende que, mesmo que a questão federal debatida surja somente no julgamento do acórdão recorrido, é indispensável a oposição dos declaratórios para que a instância ordinária se pronuncie acerca da matéria, a fim de satisfazer, assim, o requisito do prequestionamento e viabilizar a interposição do recurso especial.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. DISPOSITIVOS APONTADOS COMO VIOLADOS. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356/STF. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA INCIDENTE SOBRE A COMERCIALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO RURAL. EMPREGADOR RURAL PESSOA FÍSICA. EFEITO REPRISTINATÓRIO DO ATO NORMATIVO REVOGADO POR LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. O recurso especial não merece ser conhecido em relação a questão que não foi tratada no acórdão recorrido, sobre a qual nem sequer foram apresentados embargos de declaração, ante a ausência do indispensável prequestionamento (Súmulas 282 e 356 do STF, por analogia).

2. Consoante jurisprudência pacificada nesta Corte, surgida a questão federal no julgamento da apelação, sem que o Tribunal de origem tenha se pronunciado a respeito, cabe à parte provocar o seu exame mediante oposição de embargos declaratórios, sob pena de inviabilizar a admissibilidade do recurso por falta de prequestionamento.

3. "Uma vez declarada a inconstitucionalidade das referidas leis, deve-se aplicar a redação originária da Lei 8.212/1992, que dispõe ser válida a tributação com base na folha de salários. Tal orientação espelha a jurisprudência do STJ, no sentido de que a declaração de inconstitucionalidade acarreta a repristinação da norma revogada pela lei viciada. Precedentes do STJ." (AgRg no REsp 1423352/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/03/2014, DJe 27/03/2014).

4. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1519425/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/05/2015, DJe 13/05/2015)

Por fim, quanto ao julgamento *extra petita*, o Tribunal de origem,

examinando a fórmula utilizada para a imposição da multa, com base no art. 18 da Lei Municipal 13.756/2004, assim concluiu (fls. 831/832):

Noticiou-se nos autos que uma estação de radio base custaria de R\$ 300.000,00 a R\$ 400.000,00. Induvidoso que o custo da instalação irá depender de diversos fatores como o local, os equipamentos utilizados, etc. Nesse contexto, difícil concluir a partir de qual renovação a multa em debate passaria a ser considerada confiscatória ou poderia assumir tal característica. Pois bem. Cediço que a renovação reiterada e desmedida pode ensejar valores estratosféricos, por outro lado, a renovação tímida pode trazer a ineficácia social da norma, o que também não é desejável.

Desse modo, acredita-se constitucional a renovação até o limite de 10 vezes o valor da multa imposta por estação. Sendo certo que, decorrido mais de 6 meses da última renovação (10ª renovação), sem que a regularização tenha sido realizada, é admissível a incidência da multa por mais dez vezes, e assim sucessivamente. Isso se dá porque a criação de um limite fixo pode ensejar a ineficácia social da norma, haja vista que a penalidade visa atingir sólidos grupos econômicos (VIVO, CLARO, etc.), que são os associados da impetrante.

Já nos embargos de declaração, completou (fl. 907):

A decisão não foi "extra petita". Há um meio termo entre o pedido de inconstitucionalidade total (procedência da ação) da norma e a constitucionalidade total da norma (improcedência da ação). Entre um extremo e outro é admissível uma conclusão intermediária, como foi feito, aproveitando-se o texto legal. A fórmula criada é meramente acessória, podendo ser substituída pelas instâncias superiores.

Como se observa, a desconstituição das premissas lançadas pela instância ordinária, na forma pretendida, demandaria não só a análise da lei local em debate, como também o reexame de matéria de fato, procedimento que, em sede especial, encontra óbice na Súmula 7/STJ.

Em arremate, convém destacar que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do **RE 981.825 AgR-segundo-ED**, compreendeu que, tendo norma da União fixado limites proporcionalmente adequados à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos, são inválidas as leis estaduais e municipais que versam sobre o mesmo tema, com base na competência legislativa concorrente sobre defesa da saúde.

Eis a ementa do julgado:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. NORMAS PARA INSTALAÇÃO E OPERAÇÃO DE ANTENAS TRANSMISSORAS DE ONDAS ELETROMAGNÉTICAS. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES.

1. Cabem embargos declaratórios para sanar omissão no julgado.

2. No exame da ADI 3110 (Min. EDSON FACHIN, DJ de 10/6/2020), o Plenário desta CORTE julgou inconstitucional lei local que tratava da instalação de antenas transmissoras de telefonia celular, por invadir a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, exercida por meio das Leis 9.472/1997 e 11.934/2009.

3. No julgamento do ARE 929.378 AgR (Min. LUIZ FUX, DJ de 4/9/2020), a Primeira Turma assentou que “a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, e a proteção do patrimônio histórico-cultural local não autorizam os municípios a dispor sobre matérias que a própria Constituição Federal reserva às competências legislativa e material da União”.

4. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos infringentes, de modo a dar provimento ao agravo interno e ao Recurso Extraordinário da TELCOMP, para julgar inteiramente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade; ficando prejudicados o agravo interno e o recurso extraordinário da Câmara Municipal de São Paulo e de seu Presidente

(RE 981825 AgR-segundo-ED, Relator(a): ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 30/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-290 DIVULG 10-12-2020 PUBLIC 11-12-2020)

Assim, ante a declaração de inconstitucionalidade da norma embasadora da multa administrativa, não há como acolher a pretensão do Município de São Paulo.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno. Em consequência, fica prejudicado o pedido de reconsideração formulado às fls. 1449/1450.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

AgInt no AREsp 1.064.207 / SP

PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2017/0046200-6

Número de Origem:

0039137782010 00391377820108260053 19332010 39137782010 391377820108260053

Sessão Virtual de 22/08/2023 a 28/08/2023

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Secretário

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADOR : LÍGIA MARIA TORGGLER SILVA E OUTRO(S) - SP077649

AGRAVADO : TELCOMP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE
TELECOMUNICAÇÕES COMPETITIVAS

ADVOGADOS : JOSÉ ROBERTO MANESCO - SP061471

LUIS JUSTINIANO HAIEK FERNANDES - DF002193A

FÁBIO BARBALHO LEITE - SP168881B

LUCAS CHEREM DE CAMARGO RODRIGUES - SP182496

BRUNA SILVEIRA SAHADI - DF040606

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
SERVIÇOS - CONCESSÃO / PERMISSÃO / AUTORIZAÇÃO - TELEFONIA

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADOR : LÍGIA MARIA TORGGLER SILVA E OUTRO(S) - SP077649

AGRAVADO : TELCOMP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE
TELECOMUNICAÇÕES COMPETITIVAS

ADVOGADOS : JOSÉ ROBERTO MANESCO - SP061471

LUIS JUSTINIANO HAIEK FERNANDES - DF002193A

FÁBIO BARBALHO LEITE - SP168881B

LUCAS CHEREM DE CAMARGO RODRIGUES - SP182496

TERMO

A PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 22/08/2023 a 28/08/2023, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria e Paulo Sérgio Domingues votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 29 de agosto de 2023