



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000367415

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2355330-35.2024.8.26.0000, da Comarca de Sorocaba, em que é agravante WINITY INFRAESTRUTURA LTDA., é agravado PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: Deram provimento ao recurso. V. U., de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores KLEBER LEYSER DE AQUINO (Presidente sem voto), SILVANA MALANDRINO MOLLO E JOSÉ LUIZ GAVIÃO DE ALMEIDA.

São Paulo, 14 de abril de 2025.

PAULO CÍCERO AUGUSTO PEREIRA
Relator(a)
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Agravo de Instrumento nº 2355330-35.2024.8.26.0000

Agravante: Winity Infraestrutura Ltda.

Agravado: Prefeitura Municipal de Sorocaba

COMARCA: Sorocaba

VOTO nº 4.784

Recurso de Agravo de Instrumento. Ação Anulatória de Ato Administrativo com Pedido de Tutela de Urgência. Pretensão da autora, ora agravante, que seja modificada a decisão proferida pelo Juízo 'a quo', que indeferiu o pedido formulado em sede de tutela de urgência. Agravo de Instrumento que se restringe à análise do preenchimento dos requisitos estabelecidos pelo art. 300, do CPC. Contexto probatório do qual se confere que a agravante tem como objeto de atuação, a locação de terrenos para instalação de infraestruturas de suporte, compartilhando em seguida de tais estruturas com empresas de telecomunicações, que nelas instalam os dispositivos de radiofrequência, de forma a constituir uma Estação Rádio Base ou Estação de Transmissão de Radiofrequência – ETR. Agravante que protocolou pedido de autorização,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

devidamente acompanhado da documentação necessária, porém, teve sua obra embargada, com aplicação de multa, com base nos arts. 409 à 411, da Lei n. 1.437/66 – Código de Obras, e diante da necessidade de acabar de parafusar a estrutura metálica treliçada, por questões de segurança, acabou por sendo multada pela autoridade fiscalizadora. Necessária observância aos termos da legislação municipal, que prevê normas especificamente aplicáveis à instalação de Estação de Transmissão de Radiofrequência ETR. Lei Municipal n. 12.625/2022, que está em consonância com o que determina a Lei Federal n. 13.116/2015, que por sua vez estabelece normas gerais para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações. Inexistência de exigência de licenciamento, com previsão quanto a necessidade de apenas prévio cadastramento de natureza autodeclaratória junto ao Município. Presente também o requisito urgência, diante da necessidade de se terminar a fase de aparafusamento da estrutura metálica treliçada, ou seja, pelo menos de finalização da fixação da instalação, por questões de segurança, já que a infraestrutura de suporte está localizada muito próxima à via de grande fluxo. Análise perfunctória da qual se confere que, ao que tudo indica, restam demonstrados os requisitos necessários para o deferimento da tutela de urgência. Decisão proferida pelo Juízo 'a quo' que deve ser



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

modificada. Recurso de Agravo de Instrumento interposto pela parte autora que é provido.

Vistos.

Trata-se de **Recurso de Agravo de Instrumento** interposto por **Winity Infraestrutura Ltda** contra decisão proferida às fls. 154/155, nos autos da **Ação Anulatória de Ato Administrativo com Pedido de Tutela de Urgência** (Processo de n. 1044956-87.2024.8.26.0602), em trâmite perante a Egrégia Vara da Fazenda Pública da Comarca de Sorocaba - SP, ajuizada pela ora agravante em face da **Fazenda Pública do Município de Sorocaba - SP**, em que o Juízo '*a quo*' indeferiu o pedido liminar de suspensão de embargo à instalação e funcionamento de Estação de Transmissão de Radiofrequência – ETR, bem como de afastamento da multa ou qualquer ato a restrições, constringências e cobrança, nos seguintes termos:

“(...) Processe-se sem a ordem liminar.

Com efeito, a questão posta a desate merece ser analisada na sua profundidade necessária sob o crivo do princípio do devido processo legal.

Não há elementos firmes o suficiente para que se possa imediatamente concluir que realmente se está diante de flagrante ilegalidade perpetrada pela autoridade



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

administrativa na imposição da exação em foco.

Sem o exercício do contraditório e eventual ingresso na fase instrutória, não há como conceder a pretensão almejada pela parte autora.

A tese inicial demanda exame de provas e de fatos, o que não se mostra possível no momento inicial de cognição dos fatos.

Diante de relevância dos fatos narrados na inicial, impõe-se previamente respeito às exigências do Princípio do devido processo legal, em especial sob a vertente do Princípio do contraditório, observando-se que, com a apresentação de contestação, será prolatada sentença.(...)” (grifei)

Irresignada, interpôs o presente Recurso, aduzindo, em apertada síntese, que possui como principal objeto a locação de terrenos para instalação de infraestruturas de suporte, compartilhando em seguida tais estruturas com empresas de telecomunicações, que nelas instalam os dispositivos de radiofrequência, de forma a constituir uma Estação Rádio Base ou Estação de Transmissão de Radiofrequência – ETR, como define a Lei nº 13.116/2015. Aduz que comprovou em primeira instância, por meio de documentos juntados, notadamente, (I) Certidão de Uso e Ocupação do Solo (CUOS) Municipal, (ii) declaração de inexigibilidade de licença do Comando da Aeronáutica (COMAR), (iii) dispensa de licenciamento ambiental pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente, (iv) protocolo de pedido de Alvará de Construção (já detentora da CUOS Municipal), Contrato de Locação do Imóvel; Projeto de fundação



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

com memorial de cálculo e procedimento de concretagem, Relatório de sondagem; Projeto (Doc. 10, exordial) e Projeto Estrutural, bem como que no município, para a instalação de uma infraestrutura de suporte para telecomunicações (“ETR”), quando então foi verificado que não há restrições de zoneamento ou plano diretor.

Afirma que protocolou toda documentação, porém, foi surpreendida com embargo da obra e aplicação de multa, com base nos arts. 409/411, da Lei n. 1.437/66 – Código de Obras, sendo que houve inicialmente o embargo da obra e, tendo em vista que a empresa precisava acabar de parafusar a estrutura metálica treliçada, por questões de segurança, acabou por sendo multada pela autoridade fiscalizadora.

Alega que a Lei Municipal n. 12.625/2022, específica para instalação de infraestrutura de suporte para Estação Transmissora de Radiocomunicação – ETR no Município, não exige alvará e prevê distanciamento diverso do que constante no Código de Obras, que fundamentou o embargo da obra e aplicação da multa à autora, ora agravante.

E assim, requereu:

“Em caráter de urgência e evidência, da TUTELA RECURSAL, requer seja suspenso o Embargo à Instalação da ETR, por medidas de segurança, em relação à conclusão de instalação, colocação de equipamentos e checagem de segurança, bem como seu funcionamento, na ETR com endereço à Av. Francisco Bassalobre, Quadra A, Lote 01- 02-03, Sorocaba, SP; bem como o afastamento da multa ou qualquer ato a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

restrições, constringões e cobrança.

Ao final, pugna pela confirmação da tutela recursal e provimento do presente Agravo de Instrumento.” (grifei)

Juntou comprovante de recolhimento do preparo recursal, bem como documentos (fls. 20/191).

Despacho de fls. 193/202, em relação ao qual não foi interposto qualquer recurso, deferiu o pedido formulado pela agravante em sede de tutela de urgência.

Apresentou contraminuta a Fazenda Pública do Município de Sorocaba – SP (fls. 207/213), acompanhada de documentos (fls. 214/220), seguindo-se com nova manifestação da agravante (fls. 226/230).

Em Juízo de admissibilidade, verifico que estão reunidos os pressupostos necessários para processamento e julgamento do Recurso de Agravo de Instrumento.

É O RELATÓRIO.

FUNDAMENTO E DECIDO.

Merece provimento o Recurso de Agravo de Instrumento interposto pela parte autora.

Justifico.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Tal como consignado naquele despacho de fls. 193/202, para concessão da antecipação da tutela provisória de urgência, é mister a verificação dos pressupostos necessários, mormente, elementos de informação que evidenciam a probabilidade do direito alegado, e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, caso a prestação jurisdicional pretendida não venha no tempo necessário para assegurar o exercício do direito reivindicado, nos termos do art. 300, do Código de Processo, conforme segue:

“Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e do perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

§1º. Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§2º. A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§3º. A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.” (grifei)

Nesses termos é que se passa à apreciação da questão



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

posta sob apreciação.

Com efeito, o risco ao resultado útil do processo ou *periculum in mora* equivale a uma urgência que exija alguma providência visando justamente evitar dano grave, de difícil reparação, ou possível inutilidade do provimento jurisdicional requerido, na hipótese de se aguardar o deslinde do feito originário.

A probabilidade do direito relaciona-se à força que os elementos trazidos ao processo têm para formar no julgador a convicção de que algo, de forma quase certa, é ou pode ser.

Não bastasse tais requisitos, uma vez direcionada a irresignação da autora, ora agravante, a ato praticado pela Fazenda Pública do Município de Sorocaba – SP, o qual pretende que seja declarado nulo, necessário pontuar que o provimento jurisdicional deve ser direcionado apenas e tão somente quanto à análise da legalidade, sob pena de violar os princípios que regem a Administração Pública, segundo orientação da melhor doutrina, especialmente aquela adotada por Hely Lopes Meirelles, que em obra elaborada sobre Direito Administrativo, assim consignou:

“(...) não se permite ao Judiciário pronunciar-se sobre o mérito administrativo, ou seja, sobre a conveniência, oportunidade, eficiência ou justiça do ato, porque, se assim agisse, estaria emitindo pronunciamento de administração, e não de jurisdição judiciária. O mérito administrativo, relacionando-se com conveniências do governo ou com elementos técnicos, refoge do âmbito do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Poder Judiciário, cuja missão é a de aferir a conformação do ato com a lei escrita, ou na sua falta, com os princípios gerais do Direito.” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 16ª ed., São Paulo: Malheiros, 1991, p. 602-603.)

E igualmente, em obra mais recente:

“Os atos administrativos, qualquer que seja a sua categoria ou espécie, são portadores da presunção de legitimidade, independentemente de norma legal que a estabeleça. Essa presunção decorre do princípio da legalidade da Administração (art. 37, d CF), que nos Estados de Direito, informa toda a sua atuação governamental. Daí o art. 19, II, da CF proclamar que não se pode “recusar fé aos documentos públicos”. Além disso, a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos responde a exigências de celeridade e segurança das atividades do Poder Público, que não poderiam ficar na dependência da solução de impugnação dos administrados, quanto à legitimidade de seus atos, para só após dar-lhes execução.

(...)

Outra consequência da presunção de legitimidade e veracidade é a transferência do ônus da prova de invalidade do ato administrativo para quem a invoca”.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

(Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores,
42ª ed., Cap. IV, item 2.1, págs. 182/183)

Assim, por se tratar de tutela provisória de urgência, a análise da questão deve ser restrita acerca do preenchimento dos requisitos acima mencionados para sua concessão, sob pena de julgamento do mérito, que por óbvio será devidamente observado quando da análise da matéria posta sob apreciação no respectivo processo de origem, com exame mais detalhado.

E, em atenção ao inconformismo do agravante, que intenta a reforma da decisão proferida pelo Juízo 'a quo', tenho que sua pretensão mereça prosperar.

Vejamos.

Analisando os autos principais, nesta oportunidade, verifico que a obra em questão foi embargada pela Secretaria de Urbanismo e Licenciamento do Município de Sorocaba, nos termos dos artigos 409 a 411, da Lei n. 1.437/1966, do Código de Obras, que por sua vez assim estabelecem:

“Art. 409 As obras em geral que, em parte especial, não obedecerem às posturas deste Código ficarão suspensas até que o responsável cumpra as intimações que lhe forem feitas.

Parágrafo Único. Para que se cumpra as intimações, as obras serão embargadas na forma previstas por este Código.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Art. 410 Os proprietários de construções particulares concluídas sem licença, no perímetro do Município, e que, a juízo do órgão municipal competente, possam ser toleradas, são obrigados a fornecer levantamento (plantas, cortes e fachadas), exato das obras em cinco (5) vias, com assinatura de responsável técnico, de acordo com as prescrições deste Código. (Redação dada pela Lei nº 1964/1978)

Parágrafo Único. A Prefeitura Municipal, de posse desses elementos, cobrará normalmente o valor dos impostos e taxas devidas. (Redação dada pela Lei nº 4592/1994)

Art. 411 As construções, reconstruções e reformas, estão sujeitas a embargos, além do previsto no artigo 394, quando o interessado:

- a) construir, reconstruir ou reformar, no limite das vias públicas, sem possuir o respectivo "alvará de alinhamento" e de "nivelamento";*
- b) edificar ou reformar sem "alvará de construção", exceção feita conforme os artigos 365 e 366;*
- c) edificar ou reformar em desacordo com o projeto aprovado;*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

d) construir ou reconstruir em desacordo com o alinhamento e nivelamento marcados no "alvará";

e) construir, reconstruir, edificar, reformar e outros, sem o cumprimento das exigências do art. 363

Parágrafo Único. Verificada a infração de qualquer alínea deste artigo, o órgão municipal competente embarcará as obras.” (negritei)

Lado outro, verifica-se que existe legislação municipal específica para a instalação de Estação de Transmissão de Radiofrequência – ETR, qual seja, a Lei Municipal n. 12.625/2022, a qual está de acordo com o que definido pela Lei Federal n. 13.116/2015, ao estabelecer normas gerais para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações.

E, nesse sentido, verifica-se que na Lei Municipal n. 12.625/2022 não prevê exigência de licenciamento, mas sim, de prévio cadastramento de natureza autodeclaratória, realizado junto ao Município:

“Art. 5º A instalação da Infraestrutura de Suporte para Estação Transmissora de Radiocomunicação - ETR está sujeita ao prévio cadastramento realizado junto ao Município, por meio de requerimento padronizado, instruído com os seguintes documentos:

(...)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

§ 1º O cadastramento, de natureza autodeclaratória, a que se refere o caput, consubstancia autorização do Município para a instalação da Infraestrutura de Suporte para Estação Transmissora de Radiocomunicação - ETR, no ato do protocolo dos documentos necessários, tendo por base as informações prestadas pela Detentora.(...)” (grifei)

Ademais, tal como bem consignado pela agravante em sua última manifestação (fls. 226/230):

“Este é cenário, verdadeiro, no qual a fiscalização municipal intentou impedir a instalação, mesmo com dispensa legal expressa do alvará, e depois, intentou até mesmo impedir o término da instalação e aparafusamento das treliças, sem base legal e contrariamente à segurança do local.

No mérito, com a objetividade que o caso requer, repisa-se que a Lei Municipal, específica para instalação de ETR não exige licenciamento e, mesmo assim, retomando do início da narrativa, zelando pela regularidade, (ii) a Autora foi atrás de todos os documentos e os apresentou e, ainda, requereu o alvará de instalação. Com a Lei Municipal 12.625/22, vigente:

Art. 5º A instalação da Infraestrutura de Suporte para



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Estação Transmissora de Radiocomunicação - ETR está sujeita ao prévio cadastramento realizado junto ao Município, por meio de requerimento padronizado, instruído com os seguintes documentos:

(...)

§ 1º O cadastramento, de natureza autodeclaratória, a que se refere o caput, consubstancia autorização do Município para a instalação da Infraestrutura de Suporte para Estação Transmissora de Radiocomunicação - ETR, no ato do protocolo dos documentos necessários, tendo por base as informações prestadas pela Detentora.” (grifei)

Dessa forma, verifica-se que a agravada fundamentou o embargo da obra em legislação inadequada, já que há legislação específica para o caso, na qual não se verifica exigência dos requisitos que fundamentaram o referido embargo. Ademais, verifica-se que a parte autora, ora agravante, trouxe vasta documentação que acompanha a inicial, buscando cumprir os requisitos necessários previstos na legislação específica.

Assim, a princípio, tenho como presente a probabilidade do direito alegado.

Presente se faz também o perigo de dano, haja vista a necessidade de se terminar a fase de aparafusamento da estrutura metálica treliçada, ou seja, pelo menos de finalização da fixação da instalação, por questões de segurança, já



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

que a infraestrutura de suporte está localizada muito próxima à via de grande fluxo.

Posto isso, em uma análise perfunctória, sem que se adentre no mérito da questão, uma vez presentes os requisitos para tanto, conforme acima mencionado, deve ser deferido o pedido de tutela de urgência, para suspender o ato administrativo que gerou a ordem de embargo à implementação e funcionamento da ETR descrita nos autos, bem como afastamento da multa ou qualquer ato de restrições, constrições e cobrança, até julgamento final do presente recurso.

Considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional, observando-se que já pacificado pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça que, tratando-se de prequestionamento, faz-se desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando para tanto que a questão posta tenha sido decidida (EDROMS 18205/SP, Min. Félix Fischer, DJ 08.05.2006, p. 24).

Posto isso, pelo meu voto, **DOU PROVIMENTO** ao **Recurso de Agravo de Instrumento** interposto por **Winity Infraestrutura Ltda.**, e por consequência, **RATIFICO** os termos do despacho de fls. 193/202, e **DEFIRO** a tutela de urgência requerida, para suspender o ato administrativo que gerou a ordem de embargo à implementação e funcionamento da ETR descrita nos autos, bem como afastamento da multa ou qualquer ato de restrições, constrições e cobrança, até julgamento final julgamento da ação.

PAULO CÍCERO AUGUSTO PEREIRA

Relator