



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000344533

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1025509-73.2023.8.26.0562, da Comarca de Santos, em que é apelante MUNICÍPIO DE SANTOS, é apelada TELEFÔNICA BRASIL S.A.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 14ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores REZENDE SILVEIRA (Presidente sem voto), JOÃO ALBERTO PEZARINI E OCTAVIO MACHADO DE BARROS.

São Paulo, 8 de abril de 2025.

GERALDO XAVIER

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Apelação 1025509-73.2023.8.26.0562

Apelante: Município de Santos

Apelada: Telefônica Brasil Sociedade Anônima

Comarca: Santos

Voto 58.825

Apelação. Embargos a execução fiscal. Taxa de licença para localização e funcionamento. Exercício de 2021. Alegação de ilegitimidade da exação. Procedência. Atividade fiscalizatória de funcionamento de antenas de transmissão e recepção de dados e voz. Competência privativa da União. Inteligência do artigo 22, IV, da Constituição Federal. Precedente do Supremo Tribunal Federal em recurso com repercussão geral (tema 919). Apelo denegado.

Cuida-se de embargos a execução fiscal, esta promovida pelo município de Santos em face de Telefônica Brasil Sociedade Anônima com vistas a cobrança de taxa de licença para localização e funcionamento do exercício de 2021¹.

Alega-se que a competência para fiscalizar sua atividade é privativa da União, nos termos do artigo 22, IV, da Magna Carta; assevera-se que licença de funcionamento foi concedida pela Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL; aponta-se violação do quanto decidido no tema 919 da lista das questões constitucionais com repercussão geral; pleiteia-se extinção da cobrança.

Acolhidos os embargos, apela tempestivamente o município: insiste na legitimidade da cobrança e requer inversão do resultado do julgamento.

Recebido e processado, o recurso não foi contrariado.

Eis, sucinto, o relatório.

¹ Valor da causa em setembro de 2023: R\$ 6.694,70

O apelo não comporta provimento.

Com efeito.

Reza o artigo 102 da Lei Municipal 3.750/1971, “in verbis”:

“**Art. 102.** A taxa de licença para localização e funcionamento de estabelecimentos comerciais, industriais, profissionais e similares tem como fato gerador o licenciamento obrigatório e o exercício regular do poder de polícia administrativa do Município, responsável pela fiscalização quanto às posturas, sobre construções e edificações e às administrativas constantes da legislação municipal, relativas à higiene, saúde, segurança, moralidade e sossego públicos.”

Da análise do dispositivo legal recém-transcrito extrai-se que a taxa em comento tem como fato gerador o exercício do poder de polícia para fiscalizar o funcionamento de equipamentos instalados em vias públicas, dentre os quais torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz (artigo 78 do Código Tributário Nacional).

Sucede que, nos termos do disposto no artigo 22, IV, da Constituição Federal, a competência para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão é privativa da União; trata-se de proteção ao meio ambiente, às posturas municipais, às edificações, à moralidade e ao sossego público, quando relacionados com tais matérias. Assim, não poderia o exequente instituir a cobrança, que tal exorbita a competência legislativa a ele outorgada no artigo 30, I, do aludido diploma legal.

Registre-se que a hipótese não se confunde com a da cobrança de taxa de fiscalização do uso e ocupação do solo urbano, esta sim de competência municipal, porquanto se caracteriza interesse local no adequado ordenamento do território, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do espaço.

Confira-se, a pelo, decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento do tema 919 da lista das questões constitucionais com repercussão geral:

“Recurso extraordinário. Repercussão geral.

Taxa municipal. Torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz. Fiscalização do funcionamento das estações. Impossibilidade. Fiscalização do uso e da ocupação do solo por tais torres e antenas. Possibilidade. Necessidade de observância das competências da União, como aquelas para legislar privativamente sobre telecomunicações, fiscalizar os serviços de telecomunicações e editar normas gerais sobre direito urbanístico. Proporcionalidade com o custo da atividade municipal subjacente.

“1. As competências da União para legislar sobre telecomunicações, editar normas gerais sobre direito urbanístico e fiscalizar os serviços de telecomunicações não se confundem com as competências dos municípios para editar leis sobre assuntos de interesse local, inclusive sobre uso e ocupação do solo, e fiscalizar, consideradas as torres e as antenas de transmissão e recepção de dados e voz instaladas em seus territórios, a observância de suas leis sobre uso e ocupação do solo. As competências de ambos os entes federados podem conviver harmonicamente.

“2. Compete à União a taxa decorrente do funcionamento de torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz (nesse sentido: Lei nº 5.070/66).

“3. Respeitadas as competências da União e, nesse contexto, as leis por ela editadas, especialmente a Lei Geral de Telecomunicações, a Lei Geral de Antenas, a Lei do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações e as leis sobre normas gerais de direito urbanístico, podem os municípios instituir taxa para fiscalização do uso e ocupação do solo por torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz, observada a proporcionalidade com o custo da atividade municipal subjacente.

“4. Declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.344, de 6 de dezembro de 2006, do Município de Estrela d'Oeste, com modulação dos efeitos, estabelecendo-se que a decisão produza efeitos a partir da data da publicação da ata de julgamento do mérito. Ficam ressalvadas as ações ajuizadas até a mesma data.

“5. Fixação da seguinte tese para o Tema nº 919 de Repercussão Geral: 'A instituição de taxa de fiscalização do funcionamento de torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz é de competência privativa da União, nos termos do art. 22, IV, da Constituição Federal, não competindo aos municípios instituir referida taxa'.

“6. Recurso extraordinário provido.” (recurso extraordinário 776.594/SP, Tribunal Pleno, relator Ministro Dias Toffoli) (grifos inexistentes no original).

Eis excertos da decisão recém-referida:

“(…) Preconiza a Constituição Federal que cabe à União, privativamente, legislar sobre telecomunicações (art. 22, inciso IV) e, exclusivamente, explorar, de modo direto ou indireto, os serviços de telecomunicação nos termos da lei, a qual disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais (art. 21, inciso XI).

“Segundo o Procurador-Geral da República, a competência privativa mencionada decorre da necessidade de tratamento uniforme ao ramo de telecomunicações, dadas suas peculiaridades e 'a incontornável interação entre as concessionárias de serviço público de telefonia'.

“Nos termos da Lei nº 9.472/97 (Lei Geral das Telecomunicações), a qual dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicação e cria a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), telecomunicação 'é a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza' (art. 60, § 1º). E serviço de telecomunicação 'é o conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicação' (art. 60, caput).

“Registre-se que o antigo Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117/62) tem definição de serviço de comunicação que em tudo se assemelha àquelas normas da Lei nº 9.472/97.

“Como discorreu o Procurador-Geral da

República em seu parecer, não se pode deixar de reconhecer a competência privativa da União 'no que se relaciona à implementação técnica dos serviços de tal natureza, assunto ligado à intercomunicação propriamente dita, ao funcionamento e a operacionalização de um tal complexo sistema'.

.....

“A par dessas considerações, também é preciso se deixar fora de dúvidas que a União tem competência para fiscalizar os serviços de telecomunicação prestados pelo setor privado. Note-se, aliás, que, via de regra, quem autoriza, concede ou permite a exploração de um serviço público tem interesse de fiscalizar esse serviço e pode fazê-lo.

“A citada Lei Geral das Telecomunicações, a propósito, estipula que a organização dos serviços de telecomunicação abrange a fiscalização da execução, a comercialização e o uso dos serviços de telecomunicação.

“Além disso, a referida lei consigna que tal organização também abrange a fiscalização da implementação e o funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequência.

“No Código Brasileiro de Telecomunicações também se encontram disposições nas direções acima.

“Ainda nesse contexto, vale citar o art. 4º, inciso II, da Lei nº 13.116/15, o qual estabelece ser competência do ente central não só a regulamentação, mas também **a fiscalização de aspectos técnicos das redes e dos serviços de telecomunicações.**

.....

“Consistindo a fiscalização realizada pela União ou pela Anatel no poder de polícia a que se referem o art. 77 do CTN e o art. 145, inciso II, da Constituição Federal, pode essa atividade ser eleita como fato gerador de taxa de fiscalização.

“É importante deixar claro que, com apoio nas competências acima, foram previstas, na Lei nº 5.070/66, a Taxa de Fiscalização

de Instalação (TFI) e a Taxa de Fiscalização e Funcionamento (TFF), recolhidas ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL).

.....

“A TFI é devida pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência, no momento da emissão do certificado de licença para o funcionamento das estações. A TFF também é devida pelas mesmas contribuintes, mas anualmente, pela **fiscalização do funcionamento das estações**. Originariamente, aquela lei rezava que a TFF havia sido instituída 'para fazer face às despesas do Poder Público com a **fiscalização da execução dos serviços**' (grifo nosso).

.....

“Quanto aos municípios, o texto constitucional consigna, entre outras competências, que cabe a eles legislar sobre assuntos de interesse local e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

“Com base em sua autonomia e visando ao interesse local, os municípios editam leis com o que se conhece como posturas municipais, estabelecendo regras, **v.g.**, sobre onde um estabelecimento pode ou não se localizar, por conta, por exemplo, da segurança ou do sossego dos munícipes; a higiene nos estabelecimentos; a utilização de passeios; a realização de eventos em praças públicas; a instalação de faixas, placas e cartazes etc.

“Eles também editam leis disciplinando obras e edificações, nas quais se estabelecem, por exemplo, regras no tocante à edificação e seu entorno, sua segurança e salubridade. Destaque-se que muitas das leis municipais, como essas, aquelas e o plano diretor, se conectam e se complementam, devendo todas elas ser observadas.

.....

“Ainda em relação aos municípios, cumpre lembrar, em **obiter dictum**, terem eles competência para legislar sobre meio

ambiente, no limite de seu interesse local, bem como competência comum de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

“Avançando, julgo não haver dúvida de que os municípios têm competência para fiscalizar a observância, por parte de terceiros, de suas próprias legislações locais, incluindo aquelas sobre uso e ocupação do solo urbano e sobre posturas municipais relativas à segurança, à ordem, à tranquilidade pública e ao meio ambiente.

“Consistindo essa fiscalização no poder de polícia ao qual se referem o art. 77 do CTN e o art. 145, inciso II, da Constituição Federal, também pode ela ser eleita como fato gerador de taxa de fiscalização.

.....

“À luz das considerações acima, entendo que não cabe confundir as competências da União para legislar sobre telecomunicações, editar normas gerais sobre direito urbanístico e fiscalizar os serviços de telecomunicações com as competências dos municípios para editar leis sobre assuntos de interesse local, inclusive sobre uso e ocupação do solo, e fiscalizar, consideradas as torres e as antenas de transmissão e recepção de dados e voz instaladas em seus territórios, a observância de suas leis.

“As competências de ambos os entes federados podem conviver harmonicamente.

.....

“Obviamente que os legisladores municipais não podem, a pretexto de tratar de direito municipal, como, **v. g.**, de direito urbanístico local, editar leis que, ainda que de modo disfarçado, adentrem em competência da União e versem, por exemplo, sobre limites da exposição humana à radiação. Nesse sentido, rememoro a já mencionada apreciação da ADI nº 3.110 e cito o julgamento da ADPF nº 731, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJe de 10/2/21.

.....

“Na mesma toada, também não podem os municípios, ao disciplinar taxa de fiscalização da observância de suas leis locais,

enveredar, por exemplo, pela fiscalização do funcionamento de torres ou antenas de transmissão e recepção de dados e voz ou da execução dos serviços de telecomunicação, a qual é de competência da União e dá base para a cobrança de TFF (Lei nº 5.070/66).

“Observa-se, portanto, que, sendo respeitadas as competências da União e, nesse contexto, as leis por ela editadas, especialmente a Lei Geral de Telecomunicações, a Lei Geral de Antenas e a Lei do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações, podem os municípios instituir taxa para fiscalização do uso e da ocupação do solo por torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz”.

Tem-se, nos termos dantes delineados, que a taxa de licença para localização e funcionamento em análise é ilegítima. Daí que inexorável desacolher a pretensão recursal.

Posto isso, nega-se provimento ao apelo. Outrossim, com esteio no artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil, majoram-se os honorários advocatícios para R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais).

Geraldo Xavier

Relator