



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000423428

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1634863-20.2023.8.26.0224, da Comarca de Guarulhos, em que é apelante MUNICÍPIO DE GUARULHOS, é apelado CLARO 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: **Deram 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) E WALTER BARONE.

São Paulo, 30 de abril de 2025.

ADRIANA CARVALHO

Relatora

Assinatura Eletrônica

Apelação Cível nº 1634863-20.2023.8.26.0224

Processo originário nº 1634863-20.2023.8.26.0224¹

Apelante: Município de Guarulhos

Apelado: Claro S/A

**Comarca: SETOR DE EXECUÇÕES FISCAIS DA COMARCA DE GUARULHOS -
Guarulhos**

Voto nº 10998

DIREITO TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO. EXECUÇÃO FISCAL. TAXA DE LICENÇA E FUNCIONAMENTO. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. RECURSO PROVIDO.

I. Caso em Exame.

Apelação interposta pelo Município de Guarulhos contra sentença que acolheu exceção de pré-executividade, julgando extinta a execução fiscal para cobrança de Taxa de Fiscalização, Instalação, Localização e Funcionamento e multas de obra, com resolução de mérito.

II. Questão em Discussão.

2. A questão em discussão consiste na aplicabilidade dos Temas 919 e 1235 do STF, os quais tratam da competência para instituir taxas sobre torres e antenas de telecomunicações e a competência municipal para cobrança de taxas de licença e funcionamento.

III. Razões de Decidir.

3. As taxas cobradas pelo Município de Guarulhos referem-se à licença de publicidade e fiscalização, localização e funcionamento, não à fiscalização de telecomunicações, que é de competência da União.

4. O Município tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, incluindo o uso e ocupação do solo, conforme art. 30, I e VIII, da CF.

IV. Dispositivo.

5. Recurso provido.

Vistos.

Trata-se de apelação interposta pelo **Município de Guarulhos** contra sentença que acolheu a exceção de pré-executividade oposta pela executada e, por consequência, julgou extinto o feito, com

resolução de mérito, na forma do artigo 803, I, do CPC e art. 4º da Lei de Execuções Fiscais. Em razão da sucumbência, condenou a excepta ao pagamento das custas e despesas processuais, bem com honorários advocatícios fixados nos percentuais mínimos para as faixas previstas no artigo 85, §§3º e 5º, do Código de Processo Civil (fls. 234/238).

Nas razões recursais, a apelante defende a inaplicabilidade o Tema 919 do STF ao caso em concreto, ao argumento de que houve a modulação dos efeitos da decisão, passando a produzir efeitos somente a partir da publicação da ata de julgamento do mérito ocorrido em 07/12/2022. Alegou que a notificação, lançamento e vencimentos das multas e da taxa de fiscalização de instalação, localização e funcionamento, objetos da execução ocorreram em data anterior ao julgamento daquele tema. Desse modo, requereu o provimento do recurso para que a sentença recorrida seja reformada, a fim de retomar o andamento da execução fiscal. (fls. 242/246).

A executada apresentou contrarrazões, pugnando pela manutenção da sentença (fls. 253/270).

Recurso tempestivo. Municipalidade isenta do preparo, nos termos do artigo 39 da Lei 6.830/80 e sem oposição ao Julgamento Virtual.

É O RELATÓRIO.

PASSO AO VOTO.

Revendo anterior posicionamento, entendo que o recurso comporta provimento.

O **Município de Guarulhos** ajuizou, em 16/03/2023, execução fiscal em face de **Claro S.A.**, autuada sob nº

1634863-20.2023.8.26.0224, objetivando a cobrança da Taxa de Fiscalização de Instalação, Localização e Funcionamento, referente ao exercício de 2022 e das multas de Obra referentes aos autos de infração lavrados sob os nºs 106735 e 12918436, em 07/02/2022 e 28/09/2022 (fls. 01/05).

A executada, por sua vez, apresentou exceção de pré-executividade objetivando o reconhecimento da nulidade das CDAs. Sustenta que a estação de rádio-base é um conjunto de instalações de equipamentos de radiofrequência destinada à transmissão de sinais de telecomunicação para cobertura de determinada área não se enquadrando no conceito de estabelecimento de que trata o art. 1º da Lei 5767/2001. Defende que a ilegalidade da cobrança por usurpação da competência privativa da União como reconhecido nos Temas 919 e 1235 do STF e, por consequência, a extinção da execução fiscal.

Com relação a essa temática há, em vigência, duas teses fixadas pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal por meio do **Tema 919** (RE nº 766594 - DJe de 09/02/2023) e **Tema 1.235** (ARE nº 1.370.232/SP - DJe de 13/09/2022), que assim dispõem:

Tema 919 - *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.*

Tema 1235 - *É inconstitucional a Lei 13.756/2004 do Município de São Paulo, por configurar invasão à competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão (artigo 22, IV, da Constituição Federal).*

O v. acórdão proferido no ARE nº 1.370.232/SP e que fixou o **Tema nº 1.235 do E. STF** pontuou que, em princípio, mostra-se

ilegítima a cobrança da taxa *sub judice*, porque integra a competência da União, conforme posicionamento firmado pelo E. STF no julgamento do **Tema nº 919**.

Contudo, considerou constitucional a taxa cobrada pela Municipalidade em razão de recente modulação dos efeitos do referido Tema 919, conforme ementa transcrita abaixo (grifo e negrito não originais):

*EMENTA. 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 (RE 776594, Relator: Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 05/12/2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-023 DIVULG 08-02-2023 PUBLIC 09-02-2023).***

Nesse contexto, o v. acórdão reconheceu a competência da União para legislar sobre serviços de telecomunicações. No entanto, negou provimento ao recurso interposto pela apelante, diante da modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade (RE nº 776.594, Tema 919 do E. STF).

Isto porque o **Tema nº 919 incide nas hipóteses em que já existiam ações em curso para questionarem a cobrança da aludida Taxa de Funcionamento e Localização, antes da data da publicação da ata de julgamento de mérito do aludido recurso especial.**

Referida modulação teve por escopo evitar o ajuizamento de ações de repetição de indébitos pelos contribuintes que efetuaram o

Apelação Cível nº 1634863-20.2023.8.26.0224 - 6
7(6-1) - C - Voto nº AC10998

pagamento da taxa de funcionamento e localização *sem questionamento* judicial prévio.

Portanto, para aqueles contribuintes que fizeram o questionamento da taxa antes da publicação da ata de julgamento do recurso especial, ficam abarcados pela declaração de ilegalidade da taxa decidida pelo Supremo Tribunal Federal.

Em outras palavras: para os casos em que tenha havido o prévio ajuizamento de ação declaratória, exceção de pré-executividade ou embargos à execução pelo contribuinte, considerando-se a publicação da ata de julgamento de mérito do RE 776.594/SP, em 07/12/2022, com o objetivo de discutir a exigibilidade da Taxa de Fiscalização e Funcionamento de Torres de Antenas de Transmissão e Recepção de Dados e Voz, as taxas serão consideradas inconstitucionais, por usurpar competência privativa da União, conforme o artigo 22, IV, da Constituição Federal.

Todavia, a hipótese dos autos não corresponde à situação apresentada no julgamento dos paradigmas acima mencionados, diante da inexistência de invasão de competência legislativa.

As taxas cobradas pelo **Município de Guarulhos** não dizem respeito à fiscalização de atividade de telecomunicações que, neste caso, é de competência da União, mas sim, à licença de publicidade e fiscalização, localização e funcionamento, no seu território, em razão da implantação da estação de Rádio Base.

Nos termos do artigo 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal, o Município tem autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local, além de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Destarte, o Município detém o poder e o dever de legislar 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.

O artigo 145, II, da Constituição Federal prevê que os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: *taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.*

O artigo 78 do Código Tributário Nacional define o poder de polícia:

Art. 78 - *Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.*

De início, consigno que as CDAs que fundamentam a execução fiscal atendem aos pressupostos legais previstos no artigo 2º, § 5º, da Lei 6.830/80 e no artigo 202 do Código Tributário Nacional, pois nelas estão descritos claramente os débitos como **Taxa de Fiscalização de Instalação, Localização e Funcionamento** e Multa por obra irregular, apontando a respectiva legislação, com previsão na Lei Municipal nº 5767/2001 e Decreto 21.674/20002, além dos cálculos das dívidas com os valores principais e acréscimos legais, as datas das

inscrições e a menção aos números de inscrições na dívida ativa (fls. 3/5).

Sobre a taxa de fiscalização de instalação, localização e funcionamento, assim dispõe a Lei nº 5767/01 do Município de Guarulhos:

Art. 1º. A Taxa de Fiscalização de Instalação, Localização e Funcionamento é devida pela atividade municipal, no exercício regular do poder de polícia, de fiscalização do cumprimento da legislação disciplinadora a que se submete qualquer pessoa, física ou jurídica, em razão da instalação, localização e funcionamento de quaisquer estabelecimentos que exerçam atividades no Município.

§ 1º - Incluem-se entre as atividades sujeitas à fiscalização as de comércio, indústria, agropecuária, prestação de serviços em geral, extração e, ainda as exercidas por entidades, sociedades ou associações civis, desportivas, religiosas ou decorrentes de profissão, arte ou ofício.

§ 2º - Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato em razão do interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício, de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos.

De seu turno, as infrações decorrentes da falta de licença para instalação do equipamento sujeitam o infrator ao pagamento das multas previstas na Lei Municipal nº 6046/04 (Código de Edificações e Licenciamento Urbano do Município de Guarulhos), conforme apontado nas CDAs (fls. 04/05).

Da análise deste arcabouço legal, conclui-se que a Municipalidade realizou a cobrança da taxa de licença para localização e funcionamento com base no poder de polícia em razão da obra para instalação da estrutura da estação da rádio base e aplicou as penalidades impostas na Lei 6046/04, não fundamentando a exação no próprio funcionamento do serviço de telecomunicação, de modo que não há qualquer ilegalidade na cobrança.

Como se vê, as taxas cobradas pelo Município de Guarulhos não dizem respeito à fiscalização de atividade de telecomunicações que, neste caso, é de competência da União, mas sim, à fiscalização da instalação, localização e funcionamento, no seu território, em razão da implantação da estação de Rádio Base.

Portanto, não há que se alegar que a atividade fiscalizatória do Município extrapolou a competência da União, na medida em que cabe ao Fisco apurar o efetivo cumprimento das leis municipais quanto à ocupação, ordenamento e uso do solo urbano. No entanto, ao Município é vedado fiscalizar o funcionamento das atividades de telecomunicações, cuja atribuição é da Anatel.

Destaco que o Egrégio Superior Tribunal de Justiça pacificou entendimento de que é prescindível a comprovação pelo ente tributante do efetivo poder de polícia, para o fim de legitimar essa cobrança. Confira:

TRIBUTÁRIO. TAXA DE FISCALIZAÇÃO, LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. NECESSIDADE DE EXAME DE LEI LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 280/STF. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PELO ENTE FEDERATIVO. PRECEDENTES DESTA CORTE. SÚMULA 83/STJ. ESCRITÓRIOS DE ADVOCACIA. LEGITIMIDADE.

1. *Impende assinalar que, embora o recorrente alegue ter ocorrido violação de matéria infraconstitucional, qual seja, dos arts. 7º do Código de Processo Civil; e 78, parágrafo único, do Código Tributário Nacional, segundo se observa dos fundamentos que serviram para a Corte de origem apreciar a controvérsia acerca da legalidade da Taxa de Fiscalização, o tema foi dirimido no âmbito local (Lei Municipal n. 9.670/83), de modo a afastar a competência desta Corte Superior de Justiça para o deslinde do desiderato contido no recurso especial. Incidência da Súmula 280/STF.*

2. **A Primeira Seção deste tribunal pacificou o entendimento de que é prescindível a comprovação efetiva do exercício de fiscalização por parte da municipalidade, em face da notoriedade de sua atuação, para que se viabilize a cobrança da taxa em causa.** Incidência da Súmula 83/STJ.

3. Esta Corte já decidiu ademais que **"a taxa em comento decorre do exercício do poder de polícia municipal"** relativo ao controle das atividades urbanas em geral, inclusive, de escritórios de advocacia. Não se trata, portanto, de controle do exercício da atividade profissional dos advogados" (REsp 658.998/RS, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/09/2004, DJ 08/11/2004, p. 190.). Agravo regimental improvido (AgRg no AREsp n. 358.371/SP, relator Ministro **Humberto Martins**, Segunda Turma, julgado em 17/9/2013, DJe de 25/9/2013).

Conforme definido pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, não se exige a comprovação de que o Poder Público efetuou diligências no estabelecimento tributado, bastando para tanto a demonstração da existência de órgão com estrutura competente para o respectivo exercício, fato incontroverso nos autos. Significa dizer que não se exige a comprovação efetiva do exercício de controle e fiscalização do município para viabilizar a cobrança da taxa, diante da notoriedade de sua atuação.

Neste contexto, foi observado pelo exequente o poder de polícia que lhe foi atribuído pelo artigo 145, II, da Constituição Federal, que confere competência ao Município para editar normas, tributar e fiscalizar o uso, controle, parcelamento e ocupação do solo.

Ressalto ainda que a fiscalização recai sobre o local onde se acham instalados os equipamentos, antenas e edificações para retransmissão dos sinais de telefonia móvel, sem que haja bitributação. Também inexistente qualquer caráter de confisco nas taxas fixadas pela lei municipal, que decorrem do fato gerador e do exercício do poder de polícia.

Em suma, o Município-exequente não extrapolou sua competência legislativa prevista no artigo 30, I, da Constituição Federal (legislar sobre assuntos de interesse local), pois a criação de **taxas pelo exercício do poder de polícia** está inserida nessa atribuição constitucional para dispor sobre temas de interesse local.

É o caso, portanto, de reformar a r. sentença de extinção e, por consequência, permitir o prosseguimento da execução.

Ficam prequestionadas todas as normas legais e matérias constitucionais suscitadas e discutidas pelas partes.

Ante o exposto, pelo meu voto, proponho o **PROVIMENTO** ao recurso.

ADRIANA CARVALHO
Relatora