



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000429651

DECISÃO MONOCRÁTICA

Apelação Cível Processo nº **1524929-83.2023.8.26.0562**

Relator(a): **EURÍPEDES FAIM**

Órgão Julgador: **15ª Câmara de Direito Público**

Vistos.

Trata-se de recurso de apelação interposto pelo **MUNICÍPIO DE SANTOS** contra a r. sentença de fls. 138/141, cujo relatório se adota e que acolheu a exceção de pré-executividade oposta por **CLARO S/A**, julgando extinta a execução fiscal, ante o reconhecimento da inconstitucionalidade da cobrança da taxa de licença para funcionamento. Em razão da sucumbência, condenou o Município ao pagamento das custas e dos honorários advocatícios, estes fixados em R\$ 1.000,00.

Nas razões de apelação (fls. 153/162), o o Município alega que a decisão tomada pelo C. STF no julgamento do Tema 919 é inaplicável em se tratando do regular exercício do poder de polícia do Município acerca da conformidade das instalações físicas das antenas com as prescrições das normas legais atinentes à ordenação urbana e ocupação do solo. Sustenta que os serviços prestados pelas concessionárias de telecomunicações também devem respeitar as leis municipais referentes ao uso e à ocupação do solo. Aduz que as instalações de propriedade da empresa apelada também merecem vistoria por parte do Município com relação à segurança, localização e manutenção. Alega inexistência de bitributação, pois se trata de fatos geradores distintos. Pugna pela reforma da r. sentença, com o prosseguimento da execução fiscal.

Vieram as contrarrazões (fls. 167/184).

Este é o relatório.

Passa-se a analisar o recurso.

ESTAÇÃO RÁDIO BASE, SERVIÇO DE TELECOMUNICAÇÕES.

A Constituição da República estabelece competência à União para regular e prestar serviços de telecomunicações, além de legislar privativamente sobre a matéria:

Art. 21. Compete à União:

[...]



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; [...]

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; [...]

Conforme disposto na Lei Federal nº 9.472/1997, compete à União, por intermédio da agência reguladora ANATEL disciplinar e fiscalizar a execução dos serviços de telecomunicações.

Assim, considerando-se que a ANATEL fiscaliza o funcionamento do serviço de telecomunicação, verifica-se que é vedado aos municípios tributar o próprio funcionamento de tal atividade.

Não se ignora que a Constituição da República estabelece competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como promoverem correto ordenamento territorial, através de planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo, nos termos do artigo 30, incisos I e VIII.

Contudo, o E. Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 776.594/SP, Tema 919 da repercussão geral, embora tenha reconhecido tal competência, fixou a tese de que “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”:

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. [...] 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**



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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. (STF, Tribunal Pleno, RE 776594, Rel. Dias Toffoli, j. 05/12/2022, V. U.) (grifo nosso)

Conforme se verifica da referida ementa, o C. Supremo Tribunal Federal modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.344/2006, do Município de Estrela d'Oeste, para que sejam produzidos a partir da data da publicação da ata de julgamento do mérito (DJE de 09/12/2022), ficando ressalvadas as ações ajuizadas até então.

Tal modulação, contudo, não se aplica à tese firmada no julgamento e está restrita à declaração de inconstitucionalidade daquela lei específica, analisada no *leading case*, conforme se extrai do voto do Relator do Recurso Extraordinário nº 776.594, Min. Dias Toffoli:

"Proponho a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.344 do Município de Estrela d'Oeste, de 6 de dezembro de 2006, estabelecendo 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". (STF, Tribunal Pleno, RE 776594, Rel. Dias Toffoli, j. 05/12/2022, V. U.) (corpo do acórdão, grifo nosso)

Nesse sentido, consta do extrato de ata que acompanha o v. acórdão:

"Decisão: O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 919 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário para conceder a segurança pleiteada, nos termos do pedido inicial, sem honorários (Súmula nº 512/STF). Custas ex lege. Foi fixada a seguinte tese: "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". Por fim, modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.344, de 06 de dezembro de 2006, do Município de Estrela d'Oeste, estabelecendo que a decisão produza efeitos a partir da data da publicação da ata de julgamento do mérito, ficando ressalvadas as ações ajuizadas até a mesma data. Tudo nos termos do voto do Relator." (grifo nosso)

Conclui-se, portanto, que a tese firmada no julgamento do Tema 919 da repercussão geral é plenamente aplicável às leis de outros municípios que não o de Estrela D'Oeste, independentemente da data de ajuizamento da ação.

De modo análogo, o Supremo Tribunal de Federal, em momento posterior, quando do julgamento do RE 1.370.232/SP (Tema 1235), teve a oportunidade de reafirmar a sua jurisprudência acerca da competência da União para disciplinar questões relativas a telecomunicação.

Ademais, nada obstante a fixação dos já mencionados temas 919 e 1235, houve o ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito constitucional (ADPF 1063) pela Associação Brasileira de Infraestrutura para Telecomunicações (ABRINTEL) perante o E. STF, sob o fundamento de que fere a competência da União a criação de normas municipais que criam condicionantes para a instalação de equipamentos de telecomunicações.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A arguição, analisando concretamente uma norma do Município de Guarulhos, foi julgada procedente nos seguintes termos:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 7.972/2021 E DECRETO 39.370/2022 DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS/SP. PROCEDIMENTO E RESTRIÇÕES À INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS COMPONENTES DAS ESTAÇÕES TRANSMISSORAS DE RADIOCOMUNICAÇÃO – ETR. LEGITIMIDADE ATIVA DA REQUERENTE. OBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. TELECOMUNICAÇÕES. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. PROCEDÊNCIA. [...] 3. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 4. **São inconstitucionais, por ofensa às competências material e legislativa privativas da União (CF, arts. 21, XI, e 22, IV), normas municipais que, a pretexto de proteger o meio ambiente, defender a saúde e regulamentar o uso e ocupação do solo e o zoneamento urbano, estabelecem a obrigatoriedade de condicionantes para a instalação e o funcionamento de equipamentos relacionados às Estações Transmissoras de Radiocomunicação – ETR, interferindo diretamente na regulação de serviços de telecomunicações.** 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 7.972/2021 e do Decreto 39.370/2022 do Município de Guarulhos/SP. (STF, ADPF 1063, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18-10-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 01-02-2024 PUBLIC 02-02-2024) (grifo nosso)

Nessa perspectiva, e partindo das premissas acima mencionadas, o Supremo Tribunal Federal sedimentou o entendimento de que incumbe à União, não ao Município, estabelecer o regramento de toda a sorte de atividades relacionadas às telecomunicações, que compreende não só a forma de prestação dos serviços, mas também os meios pelos quais o serviço é prestado, como a instalação e o funcionamento das antenas de rádio-base.

Frise-se, especificamente com relação ao licenciamento das estações rádio base, o E. Supremo Tribunal tem reiteradamente decidido que tal atividade compete exclusivamente à União, de modo que tem sido reconhecida a inconstitucionalidade de leis estaduais e municipais que versem sobre a matéria:

EMENTA EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO INTERNO. LEI MUNICIPAL QUE IMPÕE CONDICIONANTES À INSTALAÇÃO DE ESTAÇÃO RÁDIO BASE. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. INCONSTITUCIONALIDADE MANIFESTA DA LEI COMPLEMENTAR 430/2005 DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ. ACLARATÓRIOS ACOLHIDOS, COM EFEITOS INFRINGENTES. 1. A **jurisprudência mais recente desta Casa tem considerado que diplomas normativos, ao estabelecerem condicionantes para instalação de estações rádio base, usurpam a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (CF,**



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

art. 22, IV). Precedente de repercussão geral: ARE 1.370.232-RG/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 08.9.2022, DJe 13.9.2022. 2. Na espécie, a **Lei Complementar 430/2005 do Município de Jundiaí/SP, ao fixar a necessidade de licença para funcionamento de estação rádio base, consoante entendimento firmado por esta Casa, revela-se manifestamente inconstitucional**. 3. Embargos de declaração acolhidos, com a concessão de efeitos infringentes (STF, ARE 1294096 AgR-ED, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 05-06-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 24-08-2023 PUBLIC 25-08-2023) (grifo nosso)

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigos 28-A, inciso II; 36, § 17, inciso II; e 274, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei nº 14.675 do Estado de Santa Catarina, de 13 de abril de 2009. [...] **Obrigatoriedade de licenciamento ambiental estadual para instalação de antenas de telecomunicações. Inconstitucionalidade formal. Invasão de competência privativa da União para explorar e legislar sobre telecomunicações** (arts. 21, inciso IX, e 22, inciso IV, da Constituição Federal de 1988). Norma legislativa clara editada pela União. Reiteração da competência dos estados para legislar acerca da regulamentação e da fiscalização de aspectos técnicos das redes e dos serviços de telecomunicações. Ação da qual se conhece. Pedido julgado procedente. [...] 2. A Constituição de 1988 estabeleceu a competência legislativa privativa da União no que se refere a águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão (art. 22, inciso IV, da CF/88). Determinou, ademais, que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, conforme preceitua o inciso XI do art. 21 do texto constitucional. **3. A União editou a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que “dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações”. Segundo o diploma normativo, será competência da União organizar a exploração dos serviços de telecomunicações (art. 1º, caput).** 4. **Eventuais condicionantes à instalação de antenas de telecomunicações interferem, necessariamente, na organização e na consecução pela União da exploração dos serviços de telecomunicações.** 5. Existência de lei da União estabelecendo normas gerais para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações. Limitações à instalação de infraestruturas de serviços de telecomunicações que já estão presentes em normas federais vigentes, editadas pela União, em sua regular competência para legislar sobre telecomunicações. 6. Norma legislativa clara editada pela União retirando a competência dos estados para legislar acerca da regulamentação e da fiscalização de aspectos técnicos das redes e dos serviços de telecomunicações (art. 4º, inciso II, da Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015). 7. Lei do Estado de Santa Catarina que, a pretexto de legislar acerca de proteção ao meio ambiente, adentra em matéria reservada à competência privativa legislativa da União, notadamente telecomunicações (art. 22, inciso IV, da CF/88). Inconstitucionalidade formal reconhecida. Precedentes. 8. Ação direta de inconstitucionalidade da qual se conhece e a qual se julga procedente para se declarar a inconstitucionalidade dos arts. 28-A, inciso II; 36, § 17, inciso II; e 274, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei nº 14.675 do Estado de Santa Catarina, de 13 de abril de 2009. (ADI 7247, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 30-09-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 11-10-2024 PUBLIC 14-10-2024) (grifo nosso)

Por essas razões, revela-se descabida a instituição de taxa pelos Municípios sobre serviços de telecomunicações a pretexto de disciplinar interesses locais acerca da defesa da saúde,



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

do regulamento do uso e da ocupação do solo, bem como o zoneamento urbano.

O caso dos autos.

No caso dos autos, o Município realizou a cobrança da taxa de licença para localização e funcionamento de torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz com base no artigo 102 da Lei Municipal nº 3.750/1971 (fls. 02).

Ocorre que tal cobrança é incompatível com a tese firmada pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 919, do Tema 1235 e da ADPF 1063, no sentido da incompetência dos municípios para instituir a taxa de licença para a localização e funcionamento de torres e antenas de transmissão.

Nesse sentido, precedente daquela E. Corte ao apreciar caso idêntico, envolvendo a mesma lei municipal ora discutida:

Ementa: DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ESTAÇÃO RÁDIO BASE – ERB. LEI Nº 3.750/1971 DO MUNICÍPIO DE SANTOS. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES E RADIODIFUSÃO. ART. 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COBRANÇA INDEVIDA DA TAXA DE LICENÇA PARA FISCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO PELO MUNICÍPIO DE SANTOS. TEMA 919 DA REPERCUSSÃO GERAL. APLICAÇÃO. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AGRAVO INTERNO PROVIDO. [...] 3. O acórdão impugnado não está alinhado à orientação desta Suprema Corte. Nos termos da Tese 919 da 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”. 4. Na esteira da jurisprudência desta Suprema Corte, é ilegítima a cobrança da Taxa de Licença para Fiscalização e Funcionamento de Estação Rádio Base cobrada pelo Município de Santos com fundamento na Lei municipal nº 3.750/1971, por configurar invasão da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão (art. 22, IV, da Constituição da República). Precedentes. IV. Dispositivo e tese 5. Agravo interno conhecido e provido, para dar provimento ao recurso extraordinário. (STF, RE 1505214 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: FLÁVIO DINO, Primeira Turma, julgado em 23-09-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 10-10-2024 PUBLIC 11-10-2024) (grifo nosso)

Com isso, verifica-se a inexigibilidade da cobrança do tributo por violação da competência da União para legislar sobre telecomunicações.

Dessa forma, é o caso de se manter a r. sentença.

DOS HONORÁRIOS RECURSAIS.

Verifica-se que os honorários foram fixados na r. sentença em R\$ 1.000,00.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Dispõe o art. 85, §11, do Código de Processo Civil:

§ 11º O tribunal, ao julgar recurso, majorará os honorários fixados anteriormente levando em conta o trabalho adicional realizado em grau recursal, observando, conforme o caso, o disposto nos §§2º a 6º, sendo vedado ao tribunal, no cômputo geral da fixação de honorários devidos ao advogado do vencedor, ultrapassar os respectivos limites estabelecidos nos §§ 2º e 3º para a fase de conhecimento.

O que deve ser considerado é o trabalho adicional realizado em grau de recurso.

As regras para essa fixação são as previstas nos §§2º a 6º do art. 85 do mesmo Código, não se podendo ultrapassar os limites dos §§ 2º e 3º do mesmo artigo.

Considerando-se o §2º se pode afirmar que houve zelo do profissional, mas o Tribunal é um lugar agradável de trabalhar, com amplas facilidades, inclusive com o uso de internet, além disso, a natureza e importância da causa são normais, bem como o trabalho realizado e o tempo despendido.

Dessa forma, o valor deve ser fixado de forma razoável, respeitando a dignidade da advocacia.

Assim, atendendo-se ao disposto no §11 do artigo 85 do Código de Processo Civil, bem como à Lei Federal nº 8.906, de 04 de julho de 1994, fixam-se os honorários recursais em R\$ 5.000,00, totalizando a verba honorária R\$ 6.000,00, valor este fixado de forma razoável e respeitando a dignidade da advocacia.

Por derradeiro, considera-se questionada toda matéria infraconstitucional e constitucional, observando-se jurisprudência consagrada, inclusive no Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que para fins de interposição de recursos extremos às cortes superiores é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida. Bem por essa razão eventuais embargos declaratórios não se prestariam à eventual supressão de falta de referência a dispositivos de lei.

Ante o exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso do Município, nos termos do artigo 932, inciso IV, alínea “b”, do Código de Processo Civil.

Intime-se.

São Paulo, 30 de abril de 2025.

EURÍPEDES FAIM
Relator