



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**Registro: 2022.0000135590**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2193833-17.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITA DO MUNICÍPIO DE BAURU, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BAURU E PRESIDENTE COMISSÃO PROCESSANTE.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), ELCIO TRUJILLO, DÉCIO NOTARANGELI, MATHEUS FONTES, POÇAS LEITÃO, FELIPE FERREIRA, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE E TORRES DE CARVALHO.

São Paulo, 23 de fevereiro de 2022.

**LUCIANA BRESCIANI**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Órgão Especial - Tribunal de Justiça de São Paulo

**Direta de Inconstitucionalidade nº 2193833-17.2021.8.26.0000**

Autor:               PREFEITA DO MUNICÍPIO DE BAURU  
 Réu:                   PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA  
 Interessado:       ESTADO DE SÃO PAULO

**VOTO Nº 29.409**

Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido liminar - Lei Municipal nº 7.374/2020 - Norma que dispõe sobre a aplicação de multa para os praticantes de trotes nos serviços essenciais: 190 – Polícia Militar, 192 – SAMU e 193 – Corpo de Bombeiros - Competência legislativa para tratar sobre o tema que pertence ao Estado de São Paulo, que já a exerceu com a edição da Lei Estadual nº 14.738/2012 – Inteligência do art. 144, § 6º da Constituição Federal e artigo 139 da Constituição Estadual - Configurada a violação do princípio federativo, incorporado pelo artigo 144 da Constituição Estadual – Art. 7º da norma impugnada que viola o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 5º da Constituição Estadual, bem como o art. 47, incisos II e XIV, do mesmo diploma legal, uma vez que a regulamentação de leis está inserida na competência privativa do Poder Executivo, razão pela qual ao legislador não é permitido impor prazo para que as leis sejam regulamentadas – Precedentes – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.374 de 21 de agosto de 2020.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela PREFEITA MUNICIPAL DE BAURU em face da CÂMARA MUNICIPAL DE BAURU, buscando a concessão de liminar para suspender os efeitos da Lei Municipal nº



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

7.374 de 21 de agosto de 2020 e, ao final, que referida lei seja declarada inconstitucional por afronta direta à Constituição do Estado de São Paulo.

A liminar postulada foi deferida pelo ilustre Relator Desembargador Alex Zilenovski (fls. 41/45).

A D. Procuradoria Geral do Estado apresentou manifestação (fls. 58/64), corroborando com a alegação de inconstitucionalidade da norma vergastada.

A Câmara Municipal de Bauru, por sua vez, deixou de apresentar informações (fls. 65).

A D. Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência do pedido (fls. 69/74).

Os autos vieram conclusos a esta Relatora, tendo em vista o encerramento do biênio para qual eleito o nobre Desembargador Alex Zinelovski.

**É o relatório.**

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela PREFEITA MUNICIPAL DE BAURU, buscando a concessão de liminar para suspender os efeitos da



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Lei Municipal nº 7.374 de 21 de agosto de 2020 e, ao final, que referida lei seja declarada inconstitucional por afronta direta à Constituição do Estado de São Paulo.

A autora alega, em síntese, que o ato normativo é inconstitucional, porquanto viola competência privativa do Estado de São Paulo para disciplinar sobre as polícias militar, civil e corpo de bombeiros, conforme disposto no artigo 144, § 6º da Constituição Federal. Aduz que não há espaço para que o Município discipline serviços voltados para o setor de segurança pública que é da competência do Estado de São Paulo, muito menos atribua penalidades para quem faz mau uso dos meios de comunicação.

Observa, ainda, que em cumprimento a sua competência, o Estado de São Paulo editou a Lei Estadual nº 14.738, de 16 de abril de 2012, que *"dispõe sobre medidas contra a prática de trotes telefônicos dirigidos aos órgãos que especifica - Centro de Operações da Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, SAMU Serviço de Atendimento Médico de Urgência "*, inclusive com a cominação de multa pecuniária, razão pela qual a norma questionada é dispensável.

Argumenta, ainda, que estaria ocorrendo violação à separação dos Poderes, uma vez que tanto a Constituição Federal (artigo 84, inciso II) como a Constituição Paulista (artigo 47, inciso II) determinam que compete privativamente ao Poder Executivo o exercício da direção superior da administração. Nessa esteira, assevera



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

que a Lei Municipal nº 7.374/2020 invadiu a competência do Poder Executivo, a quem cabe disciplinar a forma como os serviços públicos devem ser realizados, através de comandos internos, em inobservância do disposto no artigo 5º da Constituição Bandeirante.

Sustenta, portanto, que a lei combatida viola os artigos 5º, 47, incisos II, XIV, XIX, alínea “a” e 144 da Constituição Estadual, além do artigo 144, § 6º da Constituição Federal.

Pois bem.

A Lei Municipal nº 7.374 de 21 de agosto de 2020, ora impugnada, dispõe:

*Art. 1º - Fica instituído no Município de Bauru a aplicação de multa pecuniária para o proprietário de linhas telefônicas de cujos aparelhos sejam originados trotes para a Polícia militar 190, SAMU - 192 e Corpo de Bombeiros - 193, sempre que o fato relatado nas ligações não narrar veracidade, independentemente das sanções previstas na Lei Penal em vigência.*

*Art. 2º - Enquadra-se na definição de trote toda e qualquer ligação destinada os serviços essenciais telefônicos 190, 192 e 193 que resulte em atitudes, manifestações ou tentativas de ridicularização ou zombaria com os serviços essenciais, no intuito de informar evento ou sinistro que saiba ser inexistente.*

*Art. 3º - Após o levantamento e identificação do número telefônico de onde se originou o trote, será encaminhado o respectivo relatório da chamada à empresa telefônica competente para que informe o nome do respectivo proprietário ou da pessoa jurídica responsável pela linha.*

*Parágrafo único. As ligações originadas de telefones públicos serão anotadas em separado para futuro levantamento de incidência geográfica e posterior identificação do*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

*responsável pelos órgãos competentes.*

*Art. 4º - Identificados os proprietários das linhas telefônicas, na forma prevista no artigo anterior, serão enviados os respectivos relatórios aos órgãos competentes que, no seu mister constitucional, adotarão as medidas cabíveis, inclusive a lavratura do auto de infração, com previsão de defesa aos infratores e, por consequência absolvição ou imposição de multa, tudo isso a ser regulamentado pela Prefeitura Municipal.*

*Art. 5º - A multa prevista no artigo 1º desta lei será de ½ salário mínimo para cada trote realizado, duplicando-se o valor em caso de reincidência.*

*Parágrafo único. O valor resultante da arrecadação da multa prevista nesta Lei será destinado ao fundo específico a ser criado pelo poder executivo para o aprimoramento, ampliação e modernização tecnológica das unidades operacionais no caput deste artigo.*

*Art. 6º - As despesas com a execução da presente lei ocorrerão por dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.*

*Art. 7º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e a Prefeitura deverá efetuar sua regulamentação no prazo de 90 (noventa) dias.*

No que trata da alegação de invasão de competência do Estado, cabe destacar o disposto no artigo 144, § 6º, da Constituição Federal, o qual dispõe que “*As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios*”.

Nessa esteira, em obediência ao caput do



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>1</sup>, sobreveio o artigo 139 da Constituição Estadual, o qual disciplina:

*Artigo 139 - A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio.*

*§1º - O Estado manterá a Segurança Pública por meio de sua polícia, subordinada ao Governador do Estado.*

*§2º - A polícia do Estado será integrada pela Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros.*

*§3º - A Polícia Militar, integrada pelo Corpo de Bombeiros é força auxiliar, reserva do Exército.*

Assim, como bem apontado pela D. Procuradoria Geral do Estado (fls. 59/60):

*“Competindo aos Estados o exercício dessas atividades, forçoso concluir que também lhes cabe a competência legislativa nessa matéria. Nesse sentido, vale a citação do seguinte trecho de ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ ao tratar das competências materiais ou de execução:*

*“... embora se cogite, na espécie, de exercício de 'poder', de execução de atividade ou desempenho de encargo, **as competências gerais não excluem ação normativa precedente, emanada da própria esfera de poder.** Assim, por exemplo, a prestação pelo município de serviços públicos de interesse local, inclusive o de transportes coletivos (art. 30, V), demandará, com certeza, legislação*

<sup>1</sup> Art. 11. Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*municipal disciplinadora dessa atividade local.”*

Relevante mencionar, ainda, que a Constituição Federal estabelece em seu artigo 30, incisos I e II, que “*Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*”. A matéria de que trata a lei impugnada, todavia, não se enquadra em nenhuma dessas hipóteses.

Isso porque, “*Não há como considerar de interesse predominante local a edição de normas que estabelecem multa em razão do acionamento indevido dos serviços prestados pelo Estado, seja porque a Constituição Federal outorgou esses serviços a outro ente federativo, seja porque não há razão para haver tratamento diferenciado da matéria conforme o Município em que os serviços tiverem sido solicitados*” (fls. 61).

Também não se pode dizer que a norma combatida reflete a competência municipal para suplementar a legislação estadual, uma vez que o Estado de São Paulo já exerceu sua competência sobre o tema ao editar a Lei Estadual nº 14.738/2012, que dispõe justamente sobre “*medidas contra a prática de trotes telefônicos dirigidos aos órgãos que especifica*”, determinando, em seu artigo 1º, que “*Os assinantes ou responsáveis pelas linhas telefônicas que originarem chamadas aos telefones do Centro de Operações da Polícia Militar (190), Corpo de Bombeiros (193) e do SAMU - Serviço de*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*Atendimento Médico de Urgência (192), não tendo o fato relatado veracidade, ficam sujeitos a multa pecuniária, independentemente das sanções previstas na lei penal em vigência”.*

Nessa esteira, considerando que a competência legislativa para tratar sobre o tema pertence ao Estado de São Paulo, que já a exerceu com a edição da Lei Estadual nº 14.738/2012, a Lei nº 7.472/2020 revela-se inconstitucional por violação do princípio federativo, incorporado pelo artigo 144 da Constituição Estadual.

Nesse sentido:

*VOTO DO RELATOR EMENTA – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei 8.770, de 03 de abril de 2017, do Município de Jundiaí (que prevê multa por acionamento telefônico indevido dos serviços de emergência) Violação ao princípio federativo por invasão de competência privativa do Estado (e não da União) para disciplina das Polícias Militares, Civil e Corpo de Bombeiros – Ofensa aos arts. 139, §§ 1º e 2º e 144, caput e § 6º, da Constituição Estadual - Ação procedente em parte. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2248622-05.2017.8.26.0000; Relator (a): Salles Rossi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/04/2018; Data de Registro: 05/04/2018)*

Quanto ao tema, cabe mencionar, ainda, que o E. Supremo Tribunal Federal recentemente julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.924<sup>2</sup>, ajuizada pela Associação Nacional das Operadoras de Celulares (Acel), declarando a constitucionalidade da Lei nº 17.107/2012, do Estado do Paraná.

<sup>2</sup> <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4382183>



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Naqueles autos, a parte autora alegou que a norma é inconstitucional porque usurpa a competência legislativa reservada à União sobre telecomunicações, conforme o artigo 22, inciso IV, da Constituição Federal, bem como porque, ao autorizar os órgãos estatais responsáveis pelo encaminhamento de ofícios às operadoras a determinar a quebra de sigilo dos usuários de telefonia, sem qualquer autorização judicial, ofende ao princípio da reserva de jurisdição e, ainda, à garantia constitucional da privacidade (artigo 5º, incisos X e XI da Constituição Federal).

No julgamento, restou confirmada a competência estadual para legislar sobre o tema, o que, por consequência, afasta a competência municipal.

O vício de iniciativa, por outro lado, não se verifica. Isso porque, o objeto da norma impugnada não se insere dentre as matérias previstas no rol do artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo, que dispõe:

**§2º** - *Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:*

**1** - *criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*

**2** - *criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;*

**3** - *organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

*4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR)*

*5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;*

*6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.*

Merece destaque trecho do parecer proferido pela D. Procuradoria Geral de Justiça (fls. 74): *“Ora, as normas procedimentais cunhadas na lei não atingem o núcleo da reserva de iniciativa legislativa ou da reserva da Administração, cuja natureza é excepcional e demanda interpretação restritiva à luz do sedimentado em repercussão geral (Tema 917)”*.

No mesmo sentido precedente deste C. Órgão Especial:

*AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE – LEI NO 4.963, DE 28 DE MARÇO DE  
2016, DO MUNICÍPIO DE SUZANO, QUE DISPÕE SOBRE  
MEDIDAS CONTRA A PRÁTICA DE TROTOS TELEFÔNICOS  
DIRIGIDOS AOS ÓRGÃOS QUE ESPECIFICA – **INTERPRETAÇÃO  
RESTRITIVA DAS MATÉRIAS ELENCADAS NO ART. 24, §2º, DA  
CONSTITUIÇÃO PAULISTA – VÍCIO DE INICIATIVA NÃO  
RECONHECIDO** – PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA GENÉRICA QUE,  
POR SI SÓ, NÃO TEM O CONDÃO DE INVALIDAR A NORMA –  
PRECEDENTES DESTES C. ÓRGÃO ESPECIAL – JULGAMENTO  
DAS AÇÕES DO CONTROLE CONCENTRADO DE  
CONSTITUCIONALIDADE NÃO SE LIMITA AOS VÍCIOS DE  
VALIDADE ADUZIDOS PELO IMPETRANTE – CAUSA DE PEDIR  
ABERTA – PRECEDENTES DO C. STF – NORMA QUE  
ESTABELECE MULTA (SANÇÃO) SEM FIXAR OS VALORES*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*INCIDENTES À HIPÓTESE – DELEGAÇÃO AO PODER EXECUTIVO LOCAL PARA QUE PROCEDA À REGULAÇÃO DA NORMA SANCIONADORA – IMPOSSIBILIDADE – EM SE TRATANDO DE RESTRIÇÃO A DIREITO INDIVIDUAL, SOMENTE LEI EM SENTIDO ESTRITO PODE ESTABELECEER SANÇÕES ADMINISTRATIVAS – DIREITO FUNDAMENTAL DE PRIMEIRA DIMENSÃO – PRINCÍPIO DA LEGALIDADE – ART. 111 DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA – PRECEDENTES DESTES C. ÓRGÃO ESPECIAL – INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA RECONHECIDA – PEDIDO PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2259383-32.2016.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/06/2017; Data de Registro: 12/06/2017)*

Ademais, não se pode ignorar a existência de violação ao princípio da separação dos poderes, em razão do disposto no artigo 7º da norma vergastada.

O referido dispositivo determina que o Poder Executivo deverá regulamentar a norma impugnada no prazo de 90 (noventa) dias. Tal disposição, no entanto, é incompatível com o artigo 5º da Constituição Estadual, que consagra o princípio da separação e da independência dos poderes, bem como com o artigo 47, incisos II e XIV, do mesmo diploma legal, uma vez que a regulamentação de leis está inserida na competência privativa do Poder Executivo, razão pela qual ao legislador não é permitido impor prazo para que as leis sejam regulamentadas.

Nesse sentido:



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 922, de 29 de setembro de 2011, com a redação atualizada pela Lei n. 1.133, de 7 de novembro de 2014, do Município de Nazaré Paulista, que concede isenções tributárias e apoio a projetos de edificação de solo a loteamentos urbanos. I. INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. ISENÇÃO QUE NÃO VIOLA OS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. Prestígio a valor constitucionalmente consagrado, a função social da propriedade. Inocorrência de isenção odiosa. Extrafiscalidade da isenção. É intenção do legislador constituinte, que se traduziu em verdadeiro programa de política pública, que o adequado aproveitamento do solo urbano seja estimulado pelos Municípios, que podem para tanto utilizar, inclusive, mecanismos restritivos de direitos previstos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional. Possibilidade de concessão de isenção com a mesma finalidade. Pode o Município conferir caráter extrafiscal à incidência de impostos e taxas de sua competência, definindo alíquotas e concedendo isenções que incitem o adequado aproveitamento do solo urbano. **II. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO. A regulamentação de lei insere-se na competência privativa do Poder Executivo. A fixação de prazo para regulamentação ofende o princípio da separação dos poderes. Violação aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade, todavia, limitada a esse ponto. Ação julgada parcialmente procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2236760-32.2020.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/12/2021; Data de Registro: 09/12/2021)*

Diante do exposto, julgo procedente o pedido formulado pela Prefeita do Município de Bauru, para declarar inconstitucional a Lei Municipal nº 7.374, de 21 de agosto de 2020.

**LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI**

Relatora