



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2023.0000202767

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2217474-97.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), EVARISTO DOS SANTOS, VICO MAÑAS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO E DAMIÃO COGAN.

São Paulo, 15 de março de 2023.

FERREIRA RODRIGUES
RELATOR
ASSINATURA ELETRÔNICA



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Voto n. 36.984

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2217474-97.2022.8.26.0000

Requerente: Prefeito Municipal de Marília

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Marília

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 8.260, de 29 de junho de 2018, do Município de Marília, que “dispõe sobre medidas de prevenção e combate ao abuso sexual de mulheres nos meios de transporte coletivo”.

1. VÍCIO DE INICIATIVA. Inocorrência (ressalvada a parte da norma indicada no item “4” abaixo). Competência que é concorrente entre Executivo e Legislativo para criação de campanhas de conscientização. Conforme entendimento consolidado no Supremo Tribunal Federal, “a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”¹. Questão definida no RE 878.911/RJ, em sede de repercussão geral (Tema 917).

2. FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS. Inocorrência. Supremo Tribunal Federal que já firmou orientação no sentido de que a “ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro”².

3. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. Norma impugnada que, com exceção da parte indicada no item “4” abaixo, não dispõe sobre regime jurídico de servidores ou sobre criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração, além do que foi editada com os atributos típicos da atividade parlamentar (abstração e generalidade)³, sem qualquer interferência em atos de gestão. Supremo Tribunal Federal que em julgado recente (também envolvendo norma sobre campanha de conscientização para combate ao assédio e violência sexual) decidiu (a) que “não se trata sequer de reconhecer direitos, visto que eles emanam da própria Constituição, mas de lhes dar concretude”; (b) que “não há invasão de competência

¹ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2011.

²(ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes).

³ Conforme ensina Hely Lopes Meirelles, “o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.” (em 'Direito Municipal Brasileiro', 6ª ed., Malheiros Editores/SP, 1990, p. 438-439).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

quando o poder legislativo limita-se a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição”; (c) que leis dessa natureza, “ao criar campanha de conscientização e enfrentamento ao assédio e violência sexual visando coibir as práticas de violência contra mulher, densifica os diversos comandos constitucionais de proteção integral a grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado”; (d) que a Câmara Municipal, nesse caso, atua “em exercício legítimo de sua competência prevista no art. 30, I, da Constituição Federal para tratar de interesse local, de forma abstrata e geral em matéria de iniciativa concorrente”; (e) que “se não há vício de iniciativa, não há falar em ofensa à separação dos poderes ou em usurpação dos poderes constitucionais outorgados ao Executivo” (Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.360.426/RO, Rel. Min. Edson Fachin, j. 1º/02/2022).

4. Expressão “a ser elaborada pela Secretaria Municipal competente” (contida no artigo 1º); e artigo 4º (referente à criação de canal de comunicação). Inconstitucionalidade reconhecida, por vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes, pois o primeiro imputa à “Secretaria Municipal” a responsabilidade pela realização da campanha, ou seja, interfere nas atribuições de órgão municipal, ao passo que o segundo (artigo 4º), implica (i) criação de órgão para recebimento de denúncias de assédio sexual ou, no mínimo (ii) alteração ou acréscimo das atribuições de órgãos já existentes para cumprimento de nova tarefa (recebimento de denúncias de assédio).”

5. Ação julgada parcialmente procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA, tendo por objeto a Lei Municipal n. 8.260, de 29 de junho de 2018, que “**dispõe sobre medidas de prevenção e combate ao abuso sexual de mulheres nos meios de transporte coletivo**”. O autor alega ofensa ao princípio da separação dos poderes e falta de indicação dos recursos disponíveis para atender aos novos encargos.

Não houve deferimento de liminar (fl. 39).

O Presidente da Câmara Municipal foi notificado e prestou informações a fls. 50/64.

A ilustre Procuradora-Geral do Estado foi citada (fl. 44), mas



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

não se manifestou nos autos (fl. 48).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, com as considerações de fls. 91/94, opinou pela improcedência da ação.

É o relatório.

A norma acoimada de inconstitucional é aquela constante do documento de fl. 15, redigida da seguinte forma:

LEI N. 8.260, DE 29 DE JUNHO DE 2018.

Art. 1º. Fica instituída a campanha “**Assédio sexual no ônibus é crime**”, a ser elaborada pela Secretaria Municipal competente, para o combate dos atos de assédio sexual como forma de violência contra as mulheres **nos ônibus do sistema municipal de transporte coletivo de passageiros**, consistente em ações afirmativas, educativas e preventivas ao abuso sexual e violência contra a mulher, sofridos no interior dos ônibus.

Art. 2º. Deverão ser fixados **adesivos nos terminais** de transbordo do transporte coletivo e **no interior dos veículos de transporte coletivo**, contendo orientações acerca das medidas a serem adotadas pelas vítimas de abuso sexual em ônibus para identificação do agressor e para efetivação da denúncia perante as autoridades competentes.

Parágrafo único. Os adesivos deverão estar em locais visíveis e informar os números e órgãos de denúncia.

Art. 3º. As empresas de transporte coletivo deverão, em parceria com setores públicos ou instituições não governamentais de defesa dos direitos das mulheres, **realizar a capacitação e treinamento dos trabalhadores do transporte público coletivo de passageiros**, com foco na orientação sobre como agir nos casos de abuso sexual contra mulheres.

Art. 4º. O Poder Público Municipal deverá dispor de canal de comunicação para o recebimento de denúncias de abuso sexual no ônibus, podendo, para tanto, se utilizar de telefone ou outros meios eletrônicos disponíveis na internet, com ampla divulgação nos ônibus e espaços públicos do referido canal de denúncia, resguardando o direito ao anonimato.

Art. 5º. As despesas com a execução da presente lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º. Esta lei entrará em vigor após 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

O autor questiona a validade dessa lei alegando hipóteses de **(a) violação do artigo 25 da Constituição Estadual; (b) vício de iniciativa; e (c) ofensa ao princípio da separação dos poderes**, conforme tópicos que serão



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

examinados a seguir, começando pela argumentação da alínea “a”:

1. FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS.

Sob esse aspecto, não há falar em inconstitucionalidade da norma por **violação do artigo 25 da Constituição Estadual**⁴, pois a alegada falta de indicação dos “**recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos**” significa apenas que a lei é **inexequível** no exercício de sua aprovação, e não que sua validade esteja comprometida.

Conforme jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, a “**ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro**” (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes).

2. VÍCIO DE INICIATIVA.

Nesse tópico, **ressalvada a parte da norma indicada no item 4 abaixo**, a impugnação é inconsistente, pois, conforme entendimento consolidado no Supremo Tribunal Federal, “**a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca**” (ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2011).

Essa questão já foi definida no RE 878.911/RJ, em sede de repercussão geral (Tema 917).

As leis de iniciativa reservada, na verdade, são aquelas indicadas nos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da Constituição Estadual (aplicados aos municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal), sendo as demais de competência ordinária do Legislativo, inclusive a norma aqui impugnada, que dispõe sobre campanha de conscientização para combate ao assédio sexual no transporte coletivo.

3. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.

Sob esse aspecto, também não vislumbro o alegado **vício de inconstitucionalidade**, pois, **com as exceções do item 4 abaixo**, a norma impugnada

⁴ Artigo 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

não dispõe sobre regime jurídico de servidores ou sobre criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração, além do que foi editada **com os atributos típicos da atividade parlamentar** (abstração e generalidade)⁶, **sem qualquer interferência em atos de gestão.**

Em caso semelhante (**também envolvendo norma sobre campanha de conscientização para combate ao assédio e violência sexual**) o Supremo Tribunal Federal, em julgado recente, decidiu (a) que “**não se trata sequer de reconhecer direitos, visto que eles emanam da própria Constituição, mas de lhes dar concretude**”; (b) que “**não há invasão de competência quando o poder legislativo limita-se a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição**”; (c) que leis dessa natureza, “**ao criar campanha de conscientização e enfrentamento ao assédio e violência sexual visando coibir as práticas de violência contra mulher, densifica os diversos comandos constitucionais de proteção integral a grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado**”; (d) que a Câmara Municipal, nesse caso, atua “em exercício legítimo de sua competência prevista no art. 30, I, da Constituição Federal para tratar de interesse local, de forma abstrata e geral em matéria de iniciativa concorrente”; e (e) que “**se não há vício de iniciativa, não há falar em ofensa à separação dos poderes ou em usurpação dos poderes constitucionais outorgados ao Executivo**”, tudo conforme transcrição que segue:

“Não há falar em reserva da iniciativa parlamentar para além das hipóteses taxativamente previstas no texto da Constituição da República Federativa ou Estaduais, por força do princípio da simetria. Os diplomas legais que não criam ou alteram a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública, nem tratam do regime jurídico de servidores públicos, não usurpam a iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

No caso em exame, da leitura do texto normativo, é possível depreender que a Câmara Municipal limitou-se a garantir direito social constitucionalmente previsto. A norma, vai, pois, ao encontro dos direitos sociais à segurança e proteção à mulher, previstos nos art. 6º, da CRFB.

Noutras palavras, não se trata sequer de reconhecer direitos, visto que eles emanam da própria Constituição, mas de lhes dar concretude. Trata-se, assim, de providência exigida de todos os poderes do Estado. Conforme fiz observar quando do julgamento da ADI 5.243, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. para o acórdão Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 02.08.2019, não há invasão de competência quando o poder legislativo limita-se a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição.

A lei objeto desta ação, ao criar campanha de conscientização e enfrentamento ao assédio e violência sexual visando coibir as práticas de violência contra a mulher, densifica os diversos comandos constitucionais de proteção integral a grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado.

⁶ Conforme ensina Hely Lopes Meirelles, “o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.” (em 'Direito Municipal Brasileiro', 6ª ed., Malheiros Editores/SP, 1990, p. 438-439).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

A Câmara Municipal atuou em exercício legítimo de sua competência prevista no art. 30, I, da Constituição Federal, para tratar de interesse local, de forma abstrata e geral em matéria de iniciativa concorrente.

Se não há vício de iniciativa, não há falar em ofensa à separação dos poderes ou em usurpação dos poderes constitucionais outorgados ao Executivo.

Por fim, destaco ainda que, conforme o entendimento reafirmado no Tema 917 da repercussão geral, ainda que a lei questionada implique despesa para a Administração Pública, essa por si só não configura razão para a sua inconstitucionalidade. A criação de gasto público não afasta, necessariamente, a iniciativa do Poder Legislativo de qualquer esfera...(Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.360.426/RO, Rel. Min. Edson Fachin, j. 1º/02/2022).

4 – RESSALVAS RELATIVAS À PARTE DA NORMA QUE CRIA ATRIBUIÇÕES PARA OS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO.

No que se refere (a) à expressão “**a ser elaborada pela Secretaria Municipal competente**”, contida no artigo 1º, e (b) ao **artigo 4º** da lei impugnada, **a situação difere dos itens 2 e 3 acima**, pois a primeira (letra “a”) imputa à “**Secretaria Municipal**” a responsabilidade pela realização da campanha, ou seja, **interfere nas atribuições de órgão municipal**, ao passo que o segundo (letra “b”), referente ao artigo 4º, implica (a) **criação de órgão para recebimento de denúncias de assédio sexual** ou, no mínimo (b) **alteração ou acréscimo de atribuições de órgãos já existentes** para cumprimento de nova tarefa (recebimento de denúncias), daí porque, nessa parte, a norma é inconstitucional por vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Na lição de Hely Lopes Meirelles esse tipo de atividade é reservado ao Executivo, porque implica “**provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões (...) e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental**”.

E conforme já decidiu o STF na ADIN 2372-1, o legislativo **não pode alterar atribuições de órgãos da Administração Pública**, “quando a este último cabe a iniciativa de Lei para cria-los e extingui-los. **De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las**”.

Ante o exposto, **julgo parcialmente procedente a ação** para declarar a inconstitucionalidade (i) da expressão “**a ser elaborada pela Secretaria Municipal competente**”, contida no artigo 1º, e (ii) do artigo 4º, ambos da Lei Municipal n. 8.260, de 29 de junho de 2018, do Município de Marília.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

FERREIRA RODRIGUES
Relator