



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2023.0000114188

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2180713-67.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MIRASSOL.

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

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

São Paulo, 15 de fevereiro de 2023.

FRANCISCO CASCONI
RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
2180713-67.2022.8.26.0000
COMARCA: SÃO PAULO
AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL
RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MIRASSOL

VOTO Nº 38.076

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ARTIGO
2º DA LEI Nº 4.594, DE 1º DE JULHO DE 2022, DO
MUNICÍPIO DE MIRASSOL/SP, QUE “INSTITUI O MÊS
'MAIO LARANJA' SOBRE A IMPORTÂNCIA DA
CONSCIENTIZAÇÃO, PREVENÇÃO, ORIENTAÇÃO E
COMBATE AO ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇA
E ADOLESCENTE” – INICIATIVA ORIUNDA DO PODER
LEGISLATIVO LOCAL – VIABILIDADE QUANTO AO TEMA –
INCLUSÃO DE DATA COMEMORATIVA NO CALENDÁRIO
OFICIAL DO MUNICÍPIO À LUZ DE INTERESSE LOCAL –
TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO
C. STF – TEMA Nº 917 – ARE 878.911/RJ – DISPOSITIVO
QUE NÃO IMPÕE DIRETAMENTE FORMA DE EXECUÇÃO DO
PROGRAMA EM QUESTÃO, TAMPOUCO DELIBERA SOBRE
ATRIBUIÇÕES OU ESTRUTURA DOS ÓRGÃOS DO
EXECUTIVO – VÍCIO DE INICIATIVA E ALEGADA OFENSA
AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES NÃO
CARACTERIZADOS – PEDIDO IMPROCEDENTE.

Ação de inconstitucionalidade voltada contra artigo 2º da Lei nº 4.594, de 1º de julho de 2022, do Município de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Mirassol/SP, que "*institui o mês 'Maio Laranja' sobre a importância da conscientização, prevenção, orientação e combate ao abuso e exploração sexual de criança e adolescente*" (fls. 20).

Delineada **causa petendi** repousa preponderantemente em alegado vício de iniciativa para edição do dispositivo impugnado, que deliberadamente teria criado obrigação ao Executivo local, ensejando sustentada mácula ao princípio da separação dos Poderes por adentrar matéria própria da reserva da administração, deliberação cuja iniciativa eventualmente competiria ao Chefe do Executivo Municipal, tudo a ofender essencialmente artigos 1º, 5º, 24, §2º, item 2, 47, incisos II, XIV e XIX, e 144 da Constituição Bandeirante.

Liminar indeferida a fls. 30/31.

Citado, o Procurador-Geral do Estado deixou transcorrer **in albis** o prazo para manifestação (fls. 38).

Informações prestadas pelo Presidente da Câmara Municipal de Mirassol/SP a fls. 40/41, relatando o trâmite do processo legislativo correspondente.

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer encartado a fls. 50/54, opinou pela improcedência do pedido.

É o Relatório.

A presente ação direta de inconstitucionalidade tem como objetivo declarar a nulidade do artigo 2º da Lei nº 4.594,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

de 1º de julho de 2022, do Município de Mirassol/SP, a qual *"institui o mês 'Maio Laranja' sobre a importância da conscientização, prevenção, orientação e combate ao abuso e exploração sexual de criança e adolescente"* (fls. 20), cujo teor é o seguinte:

"Art. 1º - Institui-se o mês 'MAIO LARANJA', a ser comemorado anualmente como mês de prevenção ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes, visando mobilizar todos os segmentos da sociedade cujo objetivo é a conscientização, prevenção, orientação e combate ao abuso e exploração sexual da criança e do adolescente, que passará a integrar o Calendário Oficial de Eventos do município de Mirassol.

Art. 2º - No mês a que se refere o caput do artigo 1º, o Município promoverá atividades para conscientização, prevenção, orientação e combate ao abuso e exploração sexual da criança e do adolescente.

Art. 3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação." – destacado.

A despeito da competência do Município para legislar sobre tema de interesse eminentemente local (art. 30, inciso I, da Constituição da República), o ato legislativo municipal deve guardar obrigatória compatibilidade vertical com aqueles que lhe servem de parâmetro – aspecto substancial, ou nomoestática constitucional –, sem prejuízo do rigor e estrita observância ao processo legislativo que o antecedeu – aspecto formal do ato, ou nomodinâmica constitucional – como forma de efetiva, segura e integral inserção no ordenamento jurídico.

A Constituição da República adotou em seu artigo 61 sistema dinâmico de iniciativa legislativa (fase inicial do processo legislativo), conferindo legitimidade ordinária a sujeitos diversos e determinados. Todavia, o §1º do mesmo dispositivo excepciona



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

a regra geral, dispondo sobre matérias específicas que estão sujeitas à iniciativa legislativa **privativa** do Chefe do Executivo, as quais devem ser interpretadas em caráter restrito por opção político-normativa.

Trata-se de norma vinculada ao princípio da simetria, cujo conteúdo deve ser observado nas respectivas Constituições dos Estados-Membros (art. 25 da Constituição da República), bem como nas próprias Leis Orgânicas dos Municípios do Estado de São Paulo. Tal interpretação é extraída do art. 144 da Constituição do Estado, cuja redação literal se segue:

“Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizam por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

Supramencionado artigo 61, §1º, da Constituição da República, em observância ao princípio da simetria constitucional, está consubstanciado no art. 24, §2º, da Constituição do Estado de São Paulo, onde elencadas as iniciativas normativas exclusivas do Governador do Estado.

A despeito da origem parlamentar do projeto de lei que deu gênese ao ato normativo impugnado, a matéria nele tratada envolve, essencialmente, a criação de data/mês comemorativo no calendário oficial do Município à luz de interesse local, relacionado à prevenção ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes.

Em matéria de iniciativa legislativa, o plenário do Supremo Tribunal Federal, no “*Tema 917*” (ARE 878.911/RJ),



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

sedimentou entendimento de que há vício de iniciativa de Lei, em decorrência de interferência entre Poderes, na hipótese de propositura por parlamentar local, quando a norma tratar (i) da estrutura ou atribuição de órgãos do Executivo, ou ainda, (ii) dispuser sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Nesse sentido:

*"Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido."*
(STF. Tribunal Pleno. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911/RJ, rel. Min. GILMAR MENDES, j. em 29 de setembro de 2016, destacado).

Com efeito, tenho que a Lei nº 4.594, de 1º de julho de 2022, do Município de Mirassol/SP, ao instituir o mês "Maio Laranja" sobre a importância da conscientização, prevenção, orientação e combate ao abuso e exploração sexual de criança e adolescente (fls. 20) evidentemente não envolve matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Executivo, na medida em que, em princípio, não trata da estrutura da Administração ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos. Assim, ausente na essência qualquer violação ao princípio da separação dos poderes, não se



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

vislumbrando ingerência do Legislativo sobre o Executivo local.

E mesmo à luz da redação do artigo 2º, objeto de impugnação, a mácula não se faz evidente. Frise-se que o dispositivo em comento limita-se a impor ao Município a promoção de atividades para conscientização, prevenção, orientação e combate ao abuso e exploração sexual da criança e do adolescente, sem, contudo, disciplinar a forma (como fazer) de execução destas atividades, não impondo qualquer obrigação a órgãos determinados do Executivo Municipal.

Resta, a meu ver, integralmente preservada a discricionariedade do Administrador para execução e forma de cumprimento da ordem normativa, razão pela qual o vício propalado na inicial não me parece evidente.

Não se descarta ser corriqueiro, na edição de atos normativos similares de origem parlamentar, o reconhecimento da inconstitucionalidade de determinados dispositivos por este C. Órgão Especial, mas tal somente ocorre quando há nítida imposição de obrigações a órgãos do Executivo, ou mesmo quando explicitada a forma de execução/atendimento do preceito normativo, hipóteses estas, repito, que não se vislumbram presentes.

Nesse mesmo sentido apontou o parecer ministerial de lavra do eminente Subprocurador-Geral de Justiça ao expor, **verbis**:

*"Parece-me, **em linha de princípio**, que, **atendendo-se à natureza e à extensão da divisão funcional do poder**, é lícito ao Poder Legislativo – assim como ao Poder Executivo*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

pelos instrumentos normativos à sua disposição – instituir políticas públicas **desde que não tangencie o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo** (organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo com geração de despesas; servidores públicos e seu regime jurídico etc.) **ou da reserva da Administração** (direção superior das atividades administrativas; organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo sem geração de despesas; prática de atos da Administração etc.), como deflui das premissas do julgamento em repercussão geral (**Tema 917**), considerando o caráter **excepcional e restrito** das reservas apontadas, de tal sorte que nessa empresa poderá valer-se de diretrizes, normas gerais etc.

Em outras palavras, ao Poder Legislativo será consentido estabelecer **o que** (o Poder Executivo) **pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo**, porque, **salvo** competências constitucionalmente vinculadas, remanesce ao Poder Executivo, **como órgão de governo, a escolha dos meios de cumprimento das obrigações fixadas pelo Parlamento**, e que se rende ao âmbito de sua **discricionariedade** (escolhas, opções, alternativas) – simples ou técnica – à luz **da realidade e da possibilidade da medida dos recursos** (humanos, materiais) **disponíveis, da influência da técnica, da ciência e da tecnologia, das condicionantes do ordenamento jurídico inteiro, e dos aspectos econômicos, financeiros e orçamentários.**

Assim sendo, soa coerente com esse discurso que ao Poder Legislativo será lícito **inscrever em regra jurídica** a política de conscientização, prevenção, orientação e combate ao abuso e exploração sexual de criança e adolescente, **mas, não especificações relativas à sua execução**, a menos que se trate, em linha de princípio, de competência constitucional vinculada.

Penso, por isso mesmo, e com a devida vênia de ilustres entendimentos contrários, que, no caso em foco, o legislador municipal não invadiu as esferas de competências



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

constitucionais do Poder Executivo e sua respectiva chefia, inexistindo afrontando à cláusula de separação de poderes, pois não lhe subtraiu a prerrogativa de eleger a forma pela qual concretizar o comando contido na lei."

Vale citar os seguintes precedentes do C. Órgão Especial ***mutatis mutandi*** aplicáveis ao caso:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.507, de 15 de agosto de 2019, do Município de Mauá, que "institui a 'Semana Municipal de Conscientização e Prevenção à Anorexia Nervosa e Bulimia Nervosa', a qual passará a integrar o Calendário Oficial de Eventos do Município de Mauá, e dá outras providências" – Lei de iniciativa parlamentar que não trata de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violando os princípios da separação de poderes e da reserva de administração, ao não atribuir quaisquer tarefas inseridas no campo de atuação do Poder Executivo e seus órgãos – Ausência de inconstitucionalidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Norma que dispõe de forma genérica que a execução da lei correrá por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário – Norma que não incide em vício de inconstitucionalidade por supostamente violar o art. 25 da CE – Inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada, apenas – Inconstitucionalidade não configurada. Ação julgada improcedente."

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2103255-42.2020.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/01/2021; Data de Registro: 28/01/2021)

"Voto n. 4152/18 Ação direta de inconstitucionalidade. Martinópolis. Lei municipal n. 3.053, de 30 de agosto de 2018, de iniciativa parlamentar, que "Institui a Campanha 'Coração de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Mulher', e dá outras providências" no âmbito daquele Município. Alegação de incompatibilidade com o disposto nos arts. 5º; 24, § 2º, '2' e '4'; 25; 47, II e XIX, 'a'; 74, VI; 90, II; 111 e 144, da Constituição do Estado de São Paulo; arts. 1º; 2º; 24, XII; 29; 30 e 37, da Constituição Federal; arts. 40, II e III; 43 e 83, da Lei Orgânica do Município de Martinópolis. Parâmetro de aferição da constitucionalidade. Contraste entre lei municipal e dispositivos constantes da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal. Inadmissibilidade. Inteligência dos arts. 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, VI, da Constituição paulista. Análise do pedido tão somente em face dos dispositivos constantes da Carta Estadual. Ausência de dotação orçamentária que não implica, por si só, a inconstitucionalidade da norma, mas, no máximo, a inexecutabilidade no exercício em que editada. Inocorrência de ofensa ao art. 25, da Constituição Estadual. Vício de iniciativa não caracterizado. Ausência de ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Lei impugnada que não importou a prática de atos de governo e/ou de caráter administrativo, próprios do Poder Executivo. Matéria cuja regulamentação não se insere na esfera privativa do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade não caracterizada. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação conhecida em parte e improcedente."

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2196158-67.2018.8.26.0000; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/02/2019; Data de Registro: 14/02/2019)

Ante o exposto, **julgo improcedente o pedido.**

Des. FRANCISCO CASCONI
Relator
Assinatura Eletrônica