



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2022.0000484971

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2266708-82.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO.

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 Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, CAMILO LÉLLIS, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS E FRANCISCO CASCONI.

São Paulo, 22 de junho de 2022

ADEMIR BENEDITO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

VOTO N° : 52872
ADIN N° : 2266708-82.2021.8.26.0000
COMARCA: SÃO PAULO
AUTOR : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO
RÉU : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 14.614, de 1º de outubro de 2021, do Município de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar, 'dispõe sobre a obrigatoriedade da Prefeitura do Município de Ribeirão Preto fazer constar no portal da administração pública, direta e indireta, canais de denúncia contra violência à mulher' - Vício de iniciativa – Inocorrência - Iniciativa legislativa comum - Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal (Tema 917) – Lei local dispôs sobre matéria cuja iniciativa não é reservada ao Chefe do Poder Executivo, tampouco se encontra na reserva da Administração – Norma contempla a obrigatoriedade de divulgação pela Administração Pública de canais de denúncia para facilitar o enfrentamento da violência contra a mulher, sem descer a detalhes na forma e no conteúdo da execução do comando legal, que ficará a cargo do poder discricionário do Executivo local - Princípio da publicidade administrativa e direito de acesso à informação - Transparência na administração pública – Efetivação de política pública - Inconstitucionalidade não caracterizada – Precedente deste Colendo Órgão Especial - Ação julgada improcedente.

Trata-se de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** ajuizada pelo **Prefeito do Município de Ribeirão Preto** pela qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade da **Lei Municipal nº 14.614, de 1º de outubro de 2021**.

Referida lei, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre a obrigatoriedade da Prefeitura do Município de Ribeirão Preto fazer constar no portal da administração pública, direta e indireta, canais de denúncia contra violência à mulher.

Sustenta o requerente que o normativo inquinado de inconstitucionalidade padece de vício de iniciativa por ser a matéria relativa à gestão administrativa, de competência do Chefe do Executivo Municipal, havendo violação ao “princípio da reserva da Administração” (arts. 5º; 24, §2º, 2; 47, incs. II, XIV e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

XIX, "a", e 144, todos da Constituição Estadual). Cita precedentes deste C. Órgão Especial, argumentando que o entendimento que vem se firmando no colegiado é no sentido que o normativo, ao tratar da forma como a informação deverá ser divulgada, contorna competência privativa da organização administrativa.

Sustenta, também, que atos concretos de administração são determinados por lei, e o funcionamento é de competência do Poder Executivo, único Poder que possui instrumentos e recursos próprios para avaliar a conveniência e oportunidade da Administração Pública, o que encontra respaldo na Lei Orgânica do Município (arts. 39 e 71, IX).

Sustenta, ainda, que a Câmara Municipal deve legislar de forma genérica e abstrata, e não de forma concreta e específica, ainda mais para fixar atribuições, impondo obrigações à administração, sob pena de ofensa ao princípio da Separação de Poderes (CESP, art. 5º). Cita doutrina abalizada e precedentes jurisprudenciais.

Por fim, argumenta que a Lei impugnada ofende princípios básicos aos quais se subordina a autonomia legislativa dos Municípios, mostrando-se viciada.

Pediu o deferimento de liminar para a imediata suspensão de seus efeitos até final julgamento, em vista do *periculum in mora*, ante o dever de aplicar lei que está em desobediência à ordem constitucional, com a realização de atividades e gastos indevidos.

O pedido de liminar foi deferido a fls. 45/48.

Após regularmente citada, a Câmara Municipal de Ribeirão Preto prestou informações (fls. 57/62).

A Procuradoria-Geral do Estado deixou de se manifestar no feito (fls. 96).

A D. Procuradoria-Geral de Justiça emitiu parecer pela improcedência do pedido (fls. 101/107).

É o relatório.

A **Lei Municipal nº 14.614, de 1º de outubro de 2021, do Município de Ribeirão Preto**, objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade, é de iniciativa parlamentar e dispõe sobre a obrigatoriedade de constar no



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Portal da Administração Pública, Direta e Indireta, daquele Município, canais de denúncia contra a violência à mulher.

O dispositivo está assim redigido:

Lei nº 14.614, de 1º de outubro de 2021

Art. 1º Ficam obrigadas, a Administração Pública Direta e a Administração Pública Indireta, a criar (página/espço) para divulgação em seus principais portais eletrônicos, os telefones, e-mails, sites e outros canais que possam facilitar qualquer munícipe da cidade a denunciar a violência praticada contra a mulher.

§1º Entende-se como setores da Administração Pública Direta: a Administração, Assistência Social, Casa Civil, Cultura e Turismo, Educação, Esportes, Fazenda, Governo, Infraestrutura, Inovação e Desenvolvimento, Meio Ambiente, Negócios Jurídicos, Obras Públicas, Planejamento, Gestão Pública e Saúde, e Câmara Municipal (Comissão Permanente de Direitos da Mulher, da Criança e do Adolescente Vítimas de Violência, Fórum Permanente dos Direitos da Mulher, Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos das Mulheres).

§2º Entende-se como órgãos da Administração Pública Indireta: a Coderp, Cohab, Daerp, Fundação Dom Pedro II, Fundação de Formação Tecnológica, Fundet, Guarda Civil Metropolitana, IPM, Sassom e Transerp.

Art. 2º Na página/espço destinada à denúncia, deverão constar, no mínimo, os canais: telefone 180 (Central de Atendimento à Mulher), Patrulha Maria da Penha: 153 e 3632-4747, Câmara Municipal de Ribeirão Preto: 3607-4000, Aplicativo: SOS Mulher nos telefones em Ribeirão Preto: (16) 3636-3311 e (16) 3603-1199 (NAEM - Núcleo de Atendimento Especializado à Mulher), telefone 190 (Polícia Militar), telefone 181 (Disque Denúncia Polícia Civil): Email: delegaciaeletronica.policiacivil.sp.gov.br, Site: <http://www.ssp.sp.gov.br/SERVICOS/denuncias>.

Art. 3º A divulgação será feita por prazo indeterminado.

Art. 4º Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação."



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Em que pese defensáveis as razões invocadas na prefacial pelo Senhor Prefeito Municipal, a ação, em seu mérito, não comporta procedência.

De fato, num primeiro momento da análise, fica difícil divisar até onde a matéria disposta no normativo, que é de iniciativa parlamentar, se insere (ou não) na atribuição de competência exclusiva do Executivo, a caracterizar (em tese) indevida ingerência parlamentar na denominada "reserva da administração".

Aliás, por esse motivo que este Relator, no exame inicial da ação, em uma análise superficial do ato normativo impugnado e das alegações invocadas pelo autor, entendeu por bem, e necessário, deferir a liminar para sustar os efeitos da lei até o julgamento de mérito da ação por este Órgão Colegiado, juízo natural competente para a decisão final.

Entretanto, após o processamento do feito, com a vinda das informações da Câmara Municipal de Ribeirão Preto e o parecer do Ministério Público, conclui-se que a ação direta é improcedente por não se constatar na lei objurgada as máculas constitucionais alegadas, que tangenciariam vício de iniciativa ou afronta ao princípio da separação de poderes.

As regras gerais trazidas pela Carta Magna possuem caráter impositivo, devendo ser observadas nas três esferas de governo, de modo que o Município não pode delas se afastar, em harmonia com o artigo 144 da Constituição do Estado, que exige observância também aos princípios estabelecidos na Carta Federal.

Desta feita, ao Município cabe legislar de forma suplementar (art. 30, incisos I e II, da CF/88), tendo autorização para dispor sobre o tema em debate, uma vez que dispor sobre a obrigatoriedade de constar no Portal da Administração Pública (Direta e Indireta) daquele Município, canais de denúncia contra a violência à mulher se trata de efetivação de política pública, estando presente interesse local a justificar tal atuação.

A propósito, Hely Lopes Meirelles adverte: "No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante" (in, Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Editora: Malheiros, 2014, p. 735).

A Lei de iniciativa parlamentar, ao impor ao Executivo local a obrigatoriedade de fazer "constar no Portal da Administração Pública, Direta e Indireta, canais de denúncia contra a violência à mulher", fomenta a publicidade administrativa, pois assegura o direito de acesso à informação, dando concretude à transparência na administração pública.

Não se vislumbra inconstitucionalidade da referida norma, haja vista que na obrigação imposta à Prefeitura de Ribeirão Preto de divulgar quais são os meios e como se faz para acessá-los para que qualquer pessoa possa denunciar a violência contra a mulher é, antes de tudo, efetivar política pública à pessoa em condição de vulnerabilidade.

Aliás, contrariamente ao que argumentou a Municipalidade, o teor da matéria tratada na referida lei não se submete às hipóteses taxativas de reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo, nem da reserva da Administração, como num primeiro momento havia entendido este Relator por ocasião da análise do pedido de liminar, em novembro de 2021.

Consoante exegese de dispositivos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

constitucionais, dentre eles o art. 24, §2º da CE, são matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo: (a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas (**GIOVANI DA SILVA CORRALO** "O Poder Legislativo Municipal" Ed. Malheiros 2008 p. 82/87).

O entendimento hodierno é pela ausência de violação dos princípios constitucionais invocados na exordial e pela existência de competência concorrente dos Municípios, para legislar sobre o tema, conforme já definido pelo E. STF no julgamento da ARE-RG 878.911 (Tema 917):

"Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal). Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015."

Vale dizer: em algumas hipóteses em que se busca conferir maior transparência dos atos e serviços públicos, autorizado está o Poder Legislativo a criar lei dentro da competência concorrente dos entes federados, desde que respeitada a estrutura ou gestão dos órgãos da Administração Pública.

Oportuno salientar que a iniciativa legislativa reservada é critério excepcional, cuja interpretação é restritiva e não permite dilação nem presunção.

A iniciativa legislativa, em regra, pertence ao Poder Legislativo, ou é comum ou concorrente, sendo, excepcionalmente, atribuída tal reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, em vista disso, não se presume. Portanto, restritiva é a interpretação das hipóteses de iniciativa legislativa reservada.

A propósito, nesse sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal sobre o tema:

"A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

constitucional, pois residem, no texto da Constituição - e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima - considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa" (STF, MS 22.690-CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 17-04-1997, v.u., DJ 07-12-2006, p. 36).

No caso, como dito, a lei impugnada busca assegurar o princípio da publicidade administrativa através da divulgação dos meios telefônicos e eletrônicos para que qualquer cidadão possa efetuar denúncia no combate ao enfrentamento da violência dirigida contra a mulher, o que atende o interesse público.

Não se verifica de seus termos conste a previsão de minucioso detalhamento de conteúdo ou da forma como essa divulgação será feita no Portal a autorizar conclusão de indevida ingerência do Legislativo na Administração Pública.

Por essa razão, também, infere-se que as justificativas invocadas pelo Prefeito Municipal para o veto total imposto ao normativo, como se vê do Ofício nº 809/2021 (fls. 35/39), não subsistem.

A matéria tratada na Lei nº 14.614, de outubro de 2021, relaciona-se ao dever de transparência na execução dos serviços públicos, além de ser mecanismo de auxílio à informação da população, conferindo maior segurança a todos, e não só aos envolvidos, na busca pela paz social na comunidade, o que atende o interesse público.

A publicidade, como princípio constitucional, *"indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem”, como nos ensina José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra Manual de Direito Administrativo, 22ª ed., Rio de Janeiro:LumenJuris, 2009.

Aliás, o artigo 37 da Constituição Federal ao consagrar o princípio da publicidade administrativa, impõe que seja observado no âmbito de todas as unidades da Federação e não exige iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, e como bem lembrado pelo i. Subprocurador-Geral de Justiça, há o entendimento deste Colendo Órgão Especial que já teve oportunidade de se manifestar a respeito, em caso similar, por ocasião do julgamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2154897-25.2018.8.26.0000**, de Relatoria do e. Desembargador Ferraz de Arruda, e do qual tive a honra de participar, assim ementado:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL QUE DETERMINA A AFIXAÇÃO DE CARTAZES INFORMATIVOS DOS NÚMEROS DO DISQUE-DENÚNCIA NAS ESCOLAS DAS REDES PÚBLICA E PRIVADA DE RIBEIRÃO PRETO – INCONSTITUCIONALIDADE NA EXPRESSÃO "DA REDE PÚBLICA" CONTIDA NO ARTIGO 1º, DA LEI MUNICIPAL Nº 14.191/2018 NÃO VERIFICADA – NÃO CARACTERIZAÇÃO DE UMA DAS HIPÓTESES EXCEPCIONAIS DE INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO – ATIVIDADE LEGIFERANTE QUE PERTENCE, EM REGRA, AO LEGISLATIVO – LEI MUNICIPAL QUE PRESTIGIA A PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA – AÇÃO IMPROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade nº 2154897-25.2018.8.26.0000 – Relator(a): Ferraz de Arruda – Comarca: São Paulo – Órgão julgador: Órgão Especial – Data do julgamento: 30/01/2019 – Data de publicação: 11/02/2019)

E como bem apontado em seu parecer ministerial, a fls. 105, último parágrafo:

“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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

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, condicionantes do ordenamento jurídico inteiro, e dos aspectos econômicos, financeiros e orçamentários.”

E prossegue, o i. Representante do Ministério Público em seu parecer, para concluir que:

(fls. 106 – segundo e terceiro parágrafos)

“No caso em exame, a norma contestada não contém uma prescrição (obrigação) que esgota a prerrogativa do Poder Executivo de assimilação.

Ao contrário, o ato normativo determina a divulgação de parâmetros mínimos das informações e contatos para denúncias, como os telefones da Central de Atendimento à Mulher e da Polícia Militar e o aplicativo SOS Mulher, de amplo interesse coletivo.”

Não se afere, portanto, da Lei inquinada de inconstitucional a imposição de medidas relacionadas à organização da administração pública ou a criação de deveres a ela; e não se incluindo no rol de matérias reservadas ao Chefe do Executivo, ausente a mácula constitucional alegada na prefacial.

Pelo exposto, julga-se improcedente a pretensão inicial.

Ademir de Carvalho Benedito

Relator