



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2022.0000482048

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2276039-88.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CATANDUVA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI 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, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO E CAMPOS MELLO.

São Paulo, 22 de junho de 2022.

VIANNA COTRIM
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2276039-88.2021.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA
 RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CATANDUVA
 COMARCA: SÃO PAULO

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade – Município de Catanduva – Lei nº 6.174, de 17 de junho de 2021, que cria o projeto para a Guarda Municipal de 'Guardiã Maria da Penha', que visa o monitoramento da segurança das mulheres vítimas de violência doméstica” – Inconstitucionalidade do ato normativo por se situar a matéria no âmbito da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo sobre atribuições e funções dos órgãos da Administração Pública – Inobservância do princípio da reserva de administração e da separação dos poderes (arts. 5º; 24, § 2º, item 2; e 47, incisos II, XIV e XIX, “a”, da Constituição Estadual). Invasão, ademais, de competência exclusiva da União Federal para legislar sobre matéria processual penal – Procedência da ação.

VOTO Nº 49.019
(Processo digital)

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Catanduva em face da Lei nº 6.174, de 17 de junho de 2021, que *“cria o projeto para a Guarda Municipal de 'Guardiã Maria da Penha', que visa o monitoramento da segurança das mulheres vítimas de violência doméstica”*.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2276039-88.2021.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

Sustenta, em síntese, que a Câmara Municipal exorbitou de sua competência, incumbindo exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública, provendo ou extinguindo funções públicas. Aduz, em acréscimo, que o ato normativo impugnado dispõe sobre norma de Processo Penal já que estabelece procedimentos a ser adotados em relação a todos que infringirem as medidas protetivas previstas na Lei n.º 11.340/06 (lei Maria da Penha), violando, assim, os princípios da separação de Poderes e da reserva de administração, além de malferir o artigo 144 da Constituição Bandeirante e o artigo 67, incisos VI e IX, da Lei Orgânica do Município de Catanduva. Enfatizando que se encontram presentes os pressupostos autorizadores para a concessão da liminar, insiste na suspensão da eficácia da Lei nº 6.174, de 17 de junho de 2021, do Município de Catanduva, até decisão definitiva, declarando-se, a final, sua inconstitucionalidade.

Deferida a liminar, a Câmara Municipal de Catanduva prestou informações, defendendo, em resumo, a observância do processo legislativo, bem como a competência da Câmara para regular a matéria (fls. 46/50).

A Procuradoria Geral do Estado deixou transcorrer, *in albis*, o prazo para manifestação (cf. fl. 79).

A douta Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer, opinou pela procedência da ação direta (fls. 81/97).

É o relatório.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2276039-88.2021.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

1) Ressalto, inicialmente, que eventual inobservância de dispositivos contidos na Lei Orgânica do Município ou outras normas infraconstitucionais não comporta análise no âmbito restrito da ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça, que somente pode ser conhecida no que diz respeito a suposta afronta à Constituição Estadual.

Lembro, a propósito, o entendimento sufragado pelo C. Supremo Tribunal Federal:

“AÇÃO DIRETA DE
 INCONSTITUCIONALIDADE - CONTROLE NORMATIVO
 ABSTRATO - JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE
 DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS
 LEGISLATIVOS DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL - AÇÃO
 DIRETA NÃO CONHECIDA (...). - Não se legitima a instauração
 do controle normativo abstrato, quando o juízo de
 constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do
 prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de
 outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder
 Público. A ação direta não pode ser degradada em sua condição
 jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem
 normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização
 desse meio processual exige que o exame 'in abstracto' do ato
 estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto
 constitucional. A inconstitucionalidade deve transparecer,
 diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A
 prolação desse juízo de desvalor não pode nem deve depender,
 para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de
 outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2276039-88.2021.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

partir desse exame e em desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado. Precedente: ADI 842/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO. - Crises de legalidade - que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo - revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes” (ADI nº 416 AgR/ES, Tribunal Pleno, Relator Ministro Celso de Mello).

2) No mais, a ação é de ser julgada procedente.

A norma questionada tem o seguinte teor:

“Art. 1º Fica instituída a ação Ronda Maria da Penha, no âmbito da Guarda Civil Municipal de Catanduva, que consiste em sistema de parceria da Prefeitura de Catanduva com o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a GCM e outras forças de segurança pública, para a proteção e ações de fiscalização das medidas protetivas e de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica.

§ 1º Para o desenvolvimento da presente ação, os órgãos competentes poderão firmar termo de parceria com o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no sentido de garantir a efetividade de medidas protetivas às mulheres vítimas de violência doméstica, previstas na Lei Federal nº 11.340/06, no âmbito territorial do município de Catanduva.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2276039-88.2021.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

Art. 2º O infrator da medida judicial protetiva deverá ser encaminhado à autoridade policial competente para as medidas legais cabíveis.

Art. 3º Fica autorizada a Guarda Civil Municipal capacitar seus agentes a fim de realizar visitas diárias ou semanais, dependendo da gravidade da situação, na residência das vítimas para verificar se o(a) autor(a) de violência está cumprindo as medidas protetivas que lhes foram impostas.

§ 1º Os guardas municipais poderão solicitar e/ou encaminhar para a assistência social e CREAS casos peculiares, para que as assistentes sociais e psicólogas (os) façam visitas periódicas, com objetivo de colaborar com a execução, bem como o acompanhamento de medidas protetivas, assim como verificar as condições sociopsicológica das vítimas e seus filhos, quando menores.

Art. 4º Será designado através secretaria de assistência social ou afins à criação de grupo técnico para a formatação e regulamentação deste programa, devendo conter membros das seguintes área: Assistência Social, Psicologia, Segurança, Saúde e Educação.

§ 1º O serviço do grupo técnico funcionará durante o expediente administrativo, a fim de realizar triagem, atendimento inicial, realização de visitas periódicas e ações educativas.

§ 2º A Guarda Municipal receberá as denúncias e solicitações de forma ininterrupta, em regime de plantão, a fim de atender e prestar as assistências que for necessárias.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2276039-88.2021.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

§ 3º Caberá a Secretaria Municipal de Educação adicionar ao calendário escolar semana temática para trabalhar a questão da violência doméstica.

Art. 5º Os GCMs preencherão um formulário sobre a situação de segurança da vítima e os procedimentos adotados, que será enviado ao Ministério Público para ser anexado aos autos.

Art. 6º As despesas decorrentes a execução desta lei correrão de dotações orçamentárias próprias, consignadas no orçamento; suplementadas, se necessário.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

Com efeito, conquanto louvável o intento do legislador em relação ao tema, a Lei nº 6.174, de 17 de junho de 2021, do Município de Catanduva viola, efetivamente, o artigo 5º, *caput*, da Constituição Bandeirante, de observância obrigatória pelos Municípios de acordo com o artigo 144 da mesma Carta.

Segundo o referido dispositivo (*artigo 5º*), os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si. Disso decorre que o Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública.

Na lição de Hely Lopes Meirelles, “*em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2276039-88.2021.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos - e convém se repita - que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental” (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 18ª edição, 2017, pág. 644).

Na verdade, a competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos (artigo 47, incisos II, XIV, e XIX, alínea “a”, da Constituição Bandeirante¹).

A edilidade, contudo, ampliou as atribuições

¹ “Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos”.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2276039-88.2021.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

da Guarda Municipal de Catanduva, instituição de caráter civil subordinada ao chefe do Poder Executivo Municipal (art. 6º, parágrafo único, da Lei 13.022/2014 – Estatuto Geral das Guardas Municipais), usurpando do Alcaide a prerrogativa de deliberar a propósito da conveniência e oportunidade de ato eminentemente administrativo, interferindo diretamente na estrutura e atribuição de órgão da administração pública, impondo, além disso, à Secretaria Municipal de Educação a obrigação de adicionar ao calendário escolar semana temática para trabalhar a questão da violência doméstica.

Como se vê, a Câmara Municipal dispôs sobre matéria relacionada a ato concreto de gestão, cujo exercício e controle cabe ao Chefe do Poder Executivo, afrontando o disposto no artigo 47, incisos II, XIV e XIX, letra “a”, da Constituição Estadual.

Aliás, o C. Supremo Tribunal Federal tem sufragado o entendimento no sentido de que fere a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo ato normativo de origem parlamentar que disciplina novas atribuições a órgãos e servidores da administração pública, tal como se verifica na hipótese, violando diretamente a regra contida no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal, que no âmbito estadual encontra correspondência no artigo 24, § 2º, item 2, da Carta Paulista.

Destaco, no mesmo sentido, os seguintes precedentes da Suprema Corte:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO
EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2276039-88.2021.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. Agravo regimental a que se nega provimento” (RE nº 653.041 AgR/MG, Relator Ministro Edson Fachin).

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigos 238 e 239 da Constituição do estado do Rio Grande do Sul. 3. Lei estadual n. 9.726/1992. 4. Criação do Conselho de Comunicação Social. 5. O art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'a' da Constituição Federal, prevê reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública. 6. É firme a jurisprudência desta Corte orientada pelo princípio da simetria de que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei para criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública. 7. Violação ao princípio da separação dos poderes, pois o processo legislativo ocorreu sem a participação chefe do Poder Executivo. 8. Ação direta julgada procedente” (ADI nº 821/RS, Relator Ministro Gilmar Mendes – grifo nosso).

“(…) não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2276039-88.2021.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

último cabe a iniciativa de Lei para criá-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? Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário” (ADI nº 2.372 MC/ES, Relator Ministro Sydney Sanches – grifo nosso).

Essa questão, aliás, foi objeto do Tema nº 917 da Repercussão Geral, tendo o E. Supremo Tribunal Federal consolidado, *contrario sensu*, a seguinte tese:

“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” (ARE nº 878.911 RG/RJ, Relator Ministro Gilmar Mendes).

A conclusão, portanto, é de que houve supressão de atribuição reservada ao Prefeito, traduzindo infringência aos artigos 5º, 24, parágrafo 2º, item 1, 47, incisos II, XIV e XIX, letra



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2276039-88.2021.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

“a”, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

Mas não é só.

A Constituição Federal consagra regras de distribuição formal de competências legislativas de acordo com princípio da predominância de interesses, ora delimitando um rol de matérias que só podem ser objeto de leis federais (competência legislativa privativa da União - artigo 22 da CF), ora prevendo hipóteses de competências concorrentes, permitindo maior descentralização da atividade normativa (artigos 24 e 30, inciso I, da CF).

No caso, o diploma legal hostilizado dispôs sobre o encaminhamento de infratores à autoridade policial competente (art. 2º - fl. 14), ou seja, instituto típico de direito processual penal, tema inserido na competência legislativa privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso I, da Lei Maior:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho”
 (grifos nossos).

Ainda que o constituinte federal tenha conferido aos Municípios a possibilidade de “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2276039-88.2021.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

couber” (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal), não há espaço para atividade normativa municipal em matéria privativa da União, tal como aqui se verifica, até porque inexistente interesse local ou competência suplementar do Município que autorize o “esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto” (RE nº 586.224/SP, Relator Ministro Luiz Fux).

Pelo exposto, por esses fundamentos, julgo procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 6.174, de 17 de junho de 2021, do Município de Catanduva, com efeito **ex tunc**, comunicando-se oportunamente à Câmara Municipal do Município de Catanduva, nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/99.

VIANNA COTRIM

Relator