



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000447385

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2392150-53.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ANDRADINA.

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(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, GERALDO WOHLERS, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, AROLDI VIOTTI, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES E GOMES VARJÃO.

São Paulo, 7 de maio de 2025.

LUCIANA BRESCIANI

Relatora

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade nº 2392150-53.2024.8.26.0000

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA

Interessado: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
ANDRADINA

VOTO Nº 32.822

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de iniciativa parlamentar que institui canal de denúncia de violência doméstica e contra a mulher. Em tese, ausente vício de iniciativa, reserva da Administração e violação à separação de Poderes na instituição de canais como esse. Caso concreto, porém, que a lei é minuciosa ao prever obrigações do Poder Executivo e os meios de execução do programa, não se limitando a instituir as diretrizes gerais da política pública. Atuação do Poder Legislativo que não se admite. Jurisprudência deste C. Órgão Especial. Ação procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Andradina, visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.088, de 12 de julho de 2023, que “Institui o Programa de Denúncia de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher por meio de Aplicativo/WhatsApp no Município de Andradina (...) e dá outras

providências”.

O autor alegou, em síntese, que a lei impugnada é inconstitucional porque: impõe à Administração Pública novos deveres e atribuições, matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo; e está desacompanhada de estimativa de impacto orçamentário.

A tutela de urgência foi indeferida, pelas razões expostas anteriormente (fls. 44/47).

A Câmara Municipal prestou informações (fls. 62/64) e a Procuradoria-Geral do Estado não se manifestou (fls. 93).

A Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela parcial procedência do pedido (fls. 98/105).

É o relatório.

Veja-se o teor da lei impugnada, cuja cópia foi apresentada pelo autor da ação (fls. 14/15):

Art. 1º Fica instituído o Programa Permanente do Canal de Denúncia e Violência Doméstica e Familiar por meio de aplicativo próprio e aplicativo gratuito de mensagens instantâneas denominado `SALVE MARIA` Whatsapp, para receber denúncias referentes à violência contra a mulher no município de Andradina.

Art. 2º O serviço de denúncia de violência contra a mulher via aplicativo e número de Whatsapp, visa à

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

proteção da mulher, por meio de ações fiscalizadoras promovidas pelas instituições estaduais e municipais, a partir de denúncias feitas pela própria mulher vítima de violência ou por qualquer outro cidadão que perceba indícios de violência ou que venha a testemunhar atos com esse teor, por meio de um número específico.

§ 1º O serviço de denúncia de que trata esta Lei não estará disponível para receber ligações, apenas para receber mensagens, áudios, vídeos e fotos referentes à denúncia.

§ 2º A identidade da denunciante deve ser mantida em sigilo.

§ 3º O aplicativo funcionará 24h por dia, de domingo a domingo, inclusive em feriados nacionais, estaduais e municipais.

§ 4º O aplicativo e whatsapp desta lei não substitui o uso de sistema próprio do governo do estado de São Paulo quando existe medida protetiva para a mulher (SOS Mulher).

§ 5º O serviço do aplicativo e whatsapp não terá custos para o usuário final (cidadão), a única exigência será o acesso à internet para efetuar as manifestações.

Art. 3º A Secretaria de Assistência Social promoverá ações de publicidade sobre a existência desse canal, utilizando todos os meios disponíveis, como forma de popularizar o nome do programa e respectivo número desse canal de denúncias.

Art. 4º As denúncias feitas por meio do serviço de denúncia de violência contra a mulher via aplicativo e número de Whatsapp deve ter prioridade de atendimento, inclusive durante períodos de calamidade pública em que sejam necessários o distanciamento e/ou o isolamento social onde as famílias devam permanecer maior tempo em suas residências.

Art. 5º O Poder Executivo pode celebrar convênios, a fim de instituir ações conjuntas para apurar as

denúncias de violência contra as mulheres recebidas pelo canal de comunicação estabelecida nesta Lei, e encaminhar essas denúncias à Polícia Militar, à Polícia Civil, às Patrulhas de Defesa da Mulher e aos órgãos competentes, bem como às redes de atenção locais e regionais.

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 90 (noventa) dias indicando os mecanismos necessários à sua aplicabilidade.

Em relação à reserva da Administração, veja-se o teor das normas-parâmetro, extraídas Constituição do Estado de São Paulo e aplicáveis aos municípios por força do art. 144 do mesmo diploma normativo:

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;

O C. Supremo Tribunal Federal – STF já decidiu que “*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, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 21.08.2002).

No mesmo sentido, a doutrina de Ives Gandra da Silva Martins, ao se referir aos atos típicos de administração, leciona:

(...) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os

projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade. (Comentários à Constituição do Brasil, 4º vol., Tomo I, 3ª ed., atual. São Paulo, Saraiva, 2002)

E, recentemente, o C. STF fixou a seguinte tese para o Tema 917 de Repercussão Geral: “*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)*”.

No caso concreto, a instituição do canal de denúncia não se constitui a imposição de obrigação genérica ao Poder Executivo, a ser executada de acordo com a sua discricionariedade.

Ao contrário de instituir o programa e apenas fixar diretrizes, a lei municipal impugnada define os *meios* para a execução do programa: exigindo a criação de aplicativo próprio e a adoção de aplicativo existente (art. 1º); dispondo sobre as políticas estaduais para a matéria (art. 2º, caput e § 4º); prevendo o horário, os custos e a forma de funcionamento do programa (art. 2º, §§ 1º, 3º e 5º, e art. 4º); atribuindo obrigações a órgãos específicos do Poder Executivo (art. 3º e 5º); e instituindo prazo para regulamentação (art. 6º).

Veja-se, ademais, que o nível de detalhamento da lei, cujos dispositivos veiculam individualmente obrigações específicas à Administração, obsta a cisão do diploma legal, para tentar

preservar apenas o que se constitui diretriz genérica.

Assim, há evidente invasão na esfera de competência do Poder Executivo, o que não se pode admitir, sob pena de violação da independência entre os Poderes.

Embora este C. Órgão Especial já tenha reconhecido anteriormente a constitucionalidade da instituição de um programa similar, apenas o fez porque a legislação analisada à ocasião era sucinta e expressivamente genérica – o que não se verifica no presente caso:

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. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2266708-82.2021.8.26.0000;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Relator (a): Ademir Benedito; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/06/2022; Data de Registro: 24/06/2022)

Amolda-se à presente ação outro julgado deste C. Órgão Especial, mais recente, que reconhece a inconstitucionalidade da lei análoga justamente por impor obrigações específicas ao Poder Executivo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 6.357/23, de Catanduva, de iniciativa parlamentar, que "autoriza a implantação do serviço 'Disque-Denúncia' e dá outras providências" – violação aos arts. 5º, 47, II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual, bem como ao art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal, e à Tese 917 do STF – criação de serviço na estrutura da Administração Pública – matéria reservada à Administração - cabe apenas ao Chefe do Executivo a direção superior da administração e a iniciativa de leis que tratem da organização administrativa e de serviços públicos, como é o caso dos chamados "disque-denúncia" – natureza autorizativa da lei não a socorre, uma vez que não é dado a um poder conceder ao outro permissão para exercer suas incumbências constitucionais – art. 1º, parágrafo único, ademais, que cria obrigação específica para o Poder Executivo, determinando a forma de execução do serviço – ingerência sobre atos administrativos – ausência de previsão de dotação orçamentária, entretanto, não implica a existência de vício de inconstitucionalidade por desrespeito ao art. 25 da CE, mas apenas a inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada – ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.357/23, de Catanduva (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2042522-08.2023.8.26.0000; Relator (a): Vico Mañas; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/08/2023; Data de Registro: 10/08/2023)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Ante o exposto, pelo meu voto, julgo procedente a ação, ressaltando a possibilidade, em tese, de edição de nova lei, genérica, contendo apenas diretrizes sobre a matéria.

LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI

Relatora