

CONSULTA/0387/2025/MN/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 84/2025, de iniciativa parlamentar, que– "*dispõe sobre a implementação de parcerias para a divulgação do protocolo "NÃO SE CALE" no combate à violência doméstica, por meio de aplicativos de transporte*" – Dever constitucional e legal dos Entes federados, na implementação de políticas voltadas às mulheres em situação de risco de violência – Competência legislativa – Interesse local – Não caracterização – Competência legislativa suplementar, especificamente no que se refere ao transporte, individual e coletivo de passageiros, intramunicipal sujeitos à regulamentação e fiscalização municipal – Iniciativa concorrente, desde que não implique criação, reestruturação ou fixação de novas atribuições a Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal – Recomendação – Adoção de cautelas para evitar possíveis arguições de vício de constitucion-

lidade formal (iniciativa) – Recomendação – Edição pelo Poder Legislativo de normas abstratas, cabendo ao Prefeito editar normas regulamentares específicas e pormenorizadas – Precedentes jurisprudenciais análogos oriundos do Tribunal de Justiça de São Paulo – Considerações.

CONSULTA

Administração Consulente encaminha-nos minuta de *"Projeto de Lei nº 84/2025, que dispõe sobre a implementação de parcerias para a divulgação do protocolo "NÃO SE CALE" no combate à violência doméstica, por meio de aplicativos de transporte"*, solicitando ainda que se considere a *"competência de iniciativa, Impacto da proposta no Município e da implementação de parcerias para o protocolo "NÃO SE CALE", efetividade das parcerias, considerando os objetivos apresentadas"* e a indicação *"de eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade e possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto"*.

ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do *mérito* de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Assim, esclareça-se, desde já, que não nos parece que a matéria objeto da proposta legislativa ora em análise se insira naquelas matérias de interesse local,

posto que interessa não somente às munições desse Município, residentes ou não, em potencial situação de violência de gênero (seja ela em ambiente familiar, público ou privado), mas, sim, a toda uma coletividade, sendo, por conseguinte, de interesse nacional.

Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, por sua vez, escrevem:

“As competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30, I, da CF, que atribui aos Municípios ‘legislar sobre assuntos de interesse local’, *significando interesse predominantemente municipal*, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação. Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras” (cf. *in Curso de Direito Constitucional*, 10ª ed., Saraiva, São Paulo, 2015, p. 843) (grifamos).

Logo, somos da opinião de que tal matéria não é de interesse local, mas, sim, reitere-se, de interesse nacional.

Tanto é que vige, uniformemente, em todo o território nacional, a **Lei federal nº 11.340/2006**, que “cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher”, popularmente conhecida como “Lei Maria da Penha” e a **Lei federal nº 14.188/2021**, que, dentre outras providências, “define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher [...]”, merecendo destaque a autorização legal para “a integração entre o Poder Executivo, o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os órgãos de segurança pública e as entidades privadas, para a promoção e a realização do programa Sinal Vermelho

contra a Violência Doméstica como medida de ajuda à mulher vítima de violência doméstica e familiar e o estabelecimento um canal de comunicação imediata com as entidades privadas de todo o País participantes do programa, a fim de viabilizar assistência e segurança à vítima, a partir do momento em que houver sido efetuada a denúncia por meio do código "sinal em formato de X", preferencialmente feito na mão e na cor vermelha" (ver *caput* e parágrafo único do art. 2º).

Esclareça-se, ainda, que, no âmbito do Estado de São Paulo, há inúmeras leis estaduais implementadoras de medidas de prevenção e programas voltados à violência contra as mulheres, exemplo da **Lei estadual nº 17.260/2020**, que "dispõe sobre a criação do programa da Polícia Militar 'Patrulha Maria da Penha', que visa ao monitoramento da segurança das mulheres vítimas de violência doméstica no Estado de São Paulo"; **Lei estadual nº 12.302/2006**, que "dispõe sobre a realização de campanha continuada de repúdio aos crimes de violência praticados contra a mulher"; **Lei estadual nº 17621/2023**, que "obriga bares, restaurantes, casas noturnas e de eventos a adotar medidas de auxílio à mulher que se sinta em situação de risco e **Lei estadual 17.635/2023**, que "dispõe sobre a capacitação dos funcionários de bares, restaurantes, boates, clubes noturnos, casas de espetáculos e congêneres, de modo a habilitá-los a identificar e combater o assédio sexual e a cultura do estupro praticados contra as mulheres, e dá outras providências"

No entanto, como é sabido, todos os Entes federados têm o dever de implementar políticas públicas voltadas ao atendimento geral de potenciais vítimas, mulheres ou não, de violência, inclusive doméstica (ver § 8º do art. 226 da Constituição da República), afigurando-se notório que as Constituições da República (ver incs. I e II do art. 30) e de São Paulo (ver art. 144) conferiram aos Municípios a autonomia legislativa e a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e, se for o

caso, *suplementar* as legislações federal e estadual, quando estas forem omissas e estiverem presentes interesses exclusivos da Municipalidade, vedada a edição de normas que contrariem as diretrizes gerais preconizadas pelas legislações federal e estadual pertinentes.

Em outras palavras, os Municípios brasileiros podem exercitar plenamente a competência legislativa suplementar às legislações federal e estadual, naquilo que for cabível e disser respeito ao interesse local, quando aquelas *forem omissas*, o que, numa rápida análise, não vem a ser o caso ora em comento, já que temos conhecimento que o denominado Protocolo “*Não se Cale*”, ora implementado pelo Governo do Estado de São Paulo, por meio da Secretária de Políticas para a Mulher que, inclusive, já firmou *parcerias* com as empresas de mobilidade urbana por meio de aplicativos focada na segurança das mulheres, permitindo que motoristas paulistas vinculados aos *apps* estejam cada vez mais preparados para conduzir passageiras em situação de violência (ver <https://www.agenciasp.sp.gov.br/governo-de-sp-e-apps-de-mobilidade-firmam-parceria-inedita-para-fortalecer-a-seguranca-das-mulheres>).

Por óbvio, ressalva seja feita em relação ao transporte individual (por meio táxis e aplicativos) e coletivo (ônibus, vans, etc.) de passageiros *intramunicipal*, sujeitos, portanto, à competência do Município para sua regulamentação e fiscalização.

Destarte, nesse primeiro aspecto, não se vislumbramos vício de constitucionalidade material na proposta ora em análise, que guarda inteira simetria com o protocolo estadual, devendo, *ad cautela*, referir-se ao *transporte individual e coletivo de passageiros intramunicipal* e não apenas às “empresas de transporte privado”.

No tocante à iniciativa legislativa, temos a considerar que a implementação dessa nova política pública municipal voltada para as mulheres em situação de

violência é de iniciativa concorrente – *desde que*, é claro, não implique criação, reestruturação ou fixação de novas atribuições a Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal –, uma vez que ela não está inserida no rol de iniciativas privativas dos chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal (ver § 1º do art. 61 da Constituição da República, § 2º do art. 24 da Constituição de São Paulo e correspondentes incisos do art. 51 da Lei Orgânica do Município).

Por ora, é certo que a implementação de uma nova política pública de interesse das munições, residentes ou não, é reservada à legislação ordinária, cujo processo legislativo, como já deixamos entrever, pode ser desencadeado por iniciativa parlamentar, devendo ser, no entanto, adotadas as seguintes cautelas, para evitar possíveis arguições de vício de constitucionalidade formal (iniciativa):

– Evitar a criação, reestruturação ou fixação de novas atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal (ver art. 2º da proposição ora em análise)

– Não editar lei meramente autorizativa;

– Não ingerir na atividade tipicamente administrativa, como são exemplos de *normas que impõem ou condicionem a celebração de instrumentos de ajustes administrativos (contratos, convênios, parcerias etc.)*, à prática de determinado ato, isto é, que afrontem o princípio da reserva de administração (ver art. 1º da proposição ora em análise), que, segundo o Supremo Tribunal Federal, “impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

[...]

Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento

heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação *ultra vires* do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais" (cf. in ADI nº 2.364-AL, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 14/12/2001).

Nesse sentido, veja o que já decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo, em caso análogo ao ora apreciado, *verbis*:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 12.057/19, do Município de Sorocaba, de iniciativa parlamentar, que cria campanha local de enfrentamento ao assédio e violência sexual. Imposição, porém, para a campanha, de providências como o treinamento de servidores, divulgação em espaços públicos, contas de serviço e cartazes em ônibus, além de impor parcerias. Ausência de vício de iniciativa no estabelecimento em si do que é real política pública, mas afronta à reserva da administração quando se estabelecem as ações de implementação da campanha. Artigos 4º, 5º e 6º da Lei n. 12.057/19 considerados inconstitucionais. Ação julgada parcialmente procedente"

(cf. in Direta de Inconstitucionalidade 2083729-89.2020.8.26.0000; Relator (a): Claudio Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/07/2021; Data de Registro: 15/07/2021);

"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". 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".

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), 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 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. (cf. in Direta de Inconstitucionalidade 2217474-97.2022.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/03/2023; Data de Registro: 16/03/2023) (grifamos).

Lembre-se: é função primordial da Edilidade elaborar normas municipais abstratas, diretrizes gerais e coativas, a serem observadas tanto pela Administração municipal direta e indireta como pelos munícipes, mas não pode nem deve praticar atos concretos de administração ou, melhor dizendo, prever obrigações específicas aos órgãos diretamente vinculados ao Poder Executivo.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles ensina:

"Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora 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. Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais de administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o STF e os tribunais estaduais que é inconstitucional a deslocação do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo” (cf. *in* *Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., Malheiros, pp. 631 e 632).

É certo, pois, que, com exceção das disposições constantes dos *caput* dos art. 1º e 4º – que merecem ser revistos pelas comissões legislativas temáticas e Plenário Cameral no exercício de controle de constitucionalidade pelo Poder Legislativo – não se vislumbra vício de constitucionalidade *formal* nas demais disposições.

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consultante está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 16 de julho de 2025.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP n° 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP n° 151.849

Diretor Jurídico