

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Órgão Especial

Registro: 2024.0000405533**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2282746-04.2023.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MARTINÓPOLIS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARTINÓPOLIS.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), GOMES VARJÃO, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, CORREIA LIMA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, MATHEUS FONTES, RICARDO DIP, ROBERTO SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT E RENATO RANGEL DESINANO.

São Paulo, 8 de maio de 2024.

**MELO BUENO
RELATOR**

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MARTINÓPOLIS

RÉUS: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARTINÓPOLIS

VOTO Nº 56545

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.391/2023, do Município de Martinópolis, que dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação de alerta sobre racismo e injúria racial em eventos esportivos - Lei de iniciativa parlamentar - Ausência de vício de iniciativa - Matéria que não se insere em nenhuma daquelas previstas no rol taxativo do artigo 24, § 2º da Constituição Estadual - Falta de indicação de fonte de custeio, que não traduz infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual, mas apenas inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada – Inconstitucionalidade, contudo, dos artigos 2º, parágrafo único, 3º e 6º, da norma impugnada, ao impor à Administração Pública os meios e forma para execução da lei, além de impor a destinação dos valores arrecadados com as multas pelo descumprimento da norma – Violação aos princípios da reserva da Administração e da separação dos poderes – Reconhecimento - Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Martinópolis em face da Lei de iniciativa parlamentar nº 3.391/2023, de 16 de outubro de 2023, do Município de Martinópolis, que “Torna obrigatória a divulgação de alerta sobre racismo a injúria racial em eventos esportivos no Município de Martinópolis, e dá outras providências”.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

O autor busca o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma impugnada, por vício de iniciativa, pois o Parlamento local legislou sobre matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, obrigando a divulgação de alerta sobre racismo e injúria racial em eventos esportivos no município, sob pena de incidência de multa à organização do evento, pela omissão.

Aduz violação aos artigos 5º; 25; 47, incisos II, XIV e XIX da Constituição Estadual, por invadir atribuições exclusivas e constitucionalmente atribuídas ao Poder Executivo. Requer o recebimento e processamento desta, com deferimento de liminar para suspender a eficácia do diploma legal, até a decisão final nesta ação, quando deverá ser declarada inconstitucional a lei ora questionada.

Deferido o pedido liminar e determinado o processamento da ação, o Presidente da Câmara Municipal e a Procuradoria Geral do Estado deixaram transcorrer “*in albis*” o prazo para manifestação, a d. Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência parcial do pedido (fls.75/81).

É o relatório.

A Lei nº 3.391, de 16 de outubro de 2023, do Município de Martinópolis, que “**Torna obrigatória a divulgação de alerta sobre racismo a injúria racial em eventos esportivos no Município de Martinópolis e dá outras providências.**”, dispõe que:

“**Art. 1º** - Todos os eventos esportivos oficiais ficam obrigados a divulgar alerta sobre a tipificação penal de racismo a injúria racial.

Parágrafo único. Considera-se evento esportivo oficial para fins desta Lei todo aquele organizado pelas entidades integrantes do Sistema Nacional do Desporto, conforme definidas no art. 13 da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Art. 2º - O alerta deverá ser divulgado em telão ou sistema de alto-falantes, ficando a organização do evento liberada desta obrigação caso não possua qualquer dessas duas tecnologias, mas obrigada em afixar placa (com a medida mínima de 1,5 mts x 2 mts), conforme o art. 3º da presente lei.

Parágrafo único. A divulgação do alerta de que trata a presente Lei deverá ser feita na abertura e, quando existente, no intervalo de todos os eventos esportivos.

Art. 3º - O alerta referido no art. 1º deverá ser exibido em telão ou sistema de alto-falantes com os seguintes dizeres: *"Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro, em razão de raça, cor, etnia ou procedência nacional É CRIME, com pena de reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. A pena é aumentada de metade se o crime for cometido mediante concurso de 2 (duas) ou mais pessoas"*.

Art. 4º - Na hipótese de não cumprimento desta Lei, fica a organização do evento esportivo sujeito à:

I - multa em valor equivalente a 100 (cem) UFESPS;

II - multa em dobro do valor estipulado, em caso de reincidência.

Art. 5º - A fiscalização do disposto na presente Lei será feita mediante regulamentação pelo Poder Executivo.

Art. 6º - Os valores arrecadados com as multas serão revertidos para o Fundo Social do município.

Art. 7º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

Com efeito, o caso é de procedência parcial da ação.

O C. STF, ao definir o Tema 917 de repercussão geral, fixou a tese de que, **"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)."**¹

A matéria abordada na lei municipal impugnada não está dentre aquelas reservadas exclusivamente ao Chefe do Poder

¹ ARE 878.911 RG, Rel. Min. GILMAR MENDES, Plenário Virtual, j. em 29/09/2016.



Executivo (§ 2º do art. 24 da Constituição Bandeirante). Não versa sobre gestão ou organização administrativa, não havendo falar em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

E, também não se verifica inconstitucionalidade na ausência de dotação orçamentária. A falta de indicação da fonte de custeio implica que a lei será inexequível no exercício em que publicada, sendo incluída no orçamento do exercício seguinte.

Deste modo, fica rejeitada a pretensa declaração de inconstitucionalidade dos artigos 1º, parágrafo único, 4º, 5º e 7º, os quais não usurpam hipótese de iniciativa legislativa do chefe do executivo municipal e não contém imposição de atribuições a órgãos públicos, interferência na Administração do Município ou fixação de prazos, de modo a não se vislumbrar fundamento na assertiva de haver ofensa ao princípio da Reserva da Administração (art. 47, incisos II, XI, XIV e XIX, da Constituição Estadual).

Todavia, verifica-se dos artigos 2º, parágrafo único, 3º e 6º, que estes padecem de inconstitucionalidade na medida em que impõem à Administração Pública os critérios e meios para cumprimento da obrigação imposta no artigo 1º da norma impugnada, em violação aos princípios da Reserva da Administração e da Separação dos Poderes (artigos, 5º, 24, §2º e 47, II, XI, XIV e XIX, “a”, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144, todos da CE/89).

Pois, ao determinar os meios (telão ou sistema de alto-falantes) e a forma de divulgação do alerta de que trata a lei questionada (na abertura e, quando existente, no intervalo de todos os eventos esportivos), seu teor (texto código penal) e as dimensões da placa informativa (com a medida mínima de 1,5 mts x 2 mts), além da destinação das multas aplicadas (revertidos para o Fundo



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Social do município), tais dispositivos (artigos 2º, parágrafo único, 3º e 6º) interferem no funcionamento e na prática da gestão administrativa, usurpando a competência reservada ao Chefe do Executivo e violando o princípio da separação dos poderes.

Como consignado pela d. Procuradoria Geral de Justiça, a lei municipal questionada é de extrema importância para o combate de um mal que assola o país, o crime de racismo, sendo lícito ao Poder Legislativo instituir políticas públicas, desde que não invada o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou da reserva da Administração, salientando que: “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 o direito ao desporto, mas não a especificação do modo pelo qual essa diretriz será implementada, a menos que se trate, em linha de princípio, de competência constitucional vinculada.

(...).

Seria lícito, a meu juízo, a lei, de iniciativa parlamentar, prever apenas a alerta em eventos esportivos sobre a tipificação penal de racismo e injúria racial, em cariz genérico, deixando à Administração Pública a definição, em sede regulamentar, definir o modo pelo qual cumpriria essa prestação.

A fórmula normativa adotada ceifa a possibilidade de escolha que cabe à Administração Pública do melhor meio de cumprimento de um dever – enfim, do atendimento ao *dovere di buona amministrazione*.

Penso, por isso mesmo, e com a devida vênia de ilustres entendimentos contrários, que, no caso em foco, o legislador municipal invadiu as esferas de competências constitucionais do Poder Executivo e sua respectiva chefia, afrontando a cláusula de separação de poderes.”



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Ressalte-se, ainda que, especificamente em relação ao artigo 6º, que trata da destinação dos valores arrecadados com as multas pelo descumprimento da lei impugnada, por se cuidar de matéria orçamentária, reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 174, §§1º e 4º, 1, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios, por força do artigo 144 da mesma Constituição, é vedado ao Poder Legislativo impor a destinação do montante arrecadado, restando, assim, configurada a violação ao princípio da separação dos poderes.

A propósito do tema, confirmam-se precentes deste

C. Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.707, DE 11 DE AGOSTO DE 2023, DO MUNICÍPIO DE TREMEMBÉ, QUE 'DETERMINA A AFIXAÇÃO DE CARTAZ INFORMANDO OS NÚMEROS DE TELEFONE, O SITE E O ENDEREÇO DO CONSELHO TUTELAR, NOS ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS NO MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE TREMEMBÉ' – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – CONFORMIDADE AOS ARTIGOS. 5º, 24, §2º, 47, INCISOS II, XI, XIV E XIX, E 144 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA IMPUGNADA NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE. 878.911/RJ – PRESTÍGIO À PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA E ACESSO À INFORMAÇÃO – NORMA, ADEMAIS, QUE CONVERGE A DISPOSIÇÕES DA LEGISLAÇÃO FEDERAL (LEI Nº 12.527/2011) – PRECEDENTES DO C. ÓRGÃO ESPECIAL – DISPOSIÇÕES PONTUAIS, TODAVIA, DOS ARTIGOS 2º (POR PRATICAR ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO) E 6º (POR IMPOR À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO), QUE SE MOSTRAM INCONSTITUCIONAIS – TESE DE CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PREVISÃO DE FONTE DE CUSTEIO QUE NÃO VINGA – PRETENSÃO PROCEDENTE EM PARTE.”²

“Constitucional – Administrativo - Ação Direta de Inconstitucionalidade – Município de Santo André - Lei n. 10.520, de 8 de junho de 2022 que institui no âmbito do

² ADIN nº 2222492-65.2023.8.26.0000, Rel. Des. FRANCISCO CASCONI, j. em 21/02/2024.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Município de Santo André, a obrigatoriedade de afixação de placa informativa com o número do "Disque Direitos Humanos – Disque Denúncia contra ameaça e violações de Direitos contra crianças e adolescentes – "Disque 100" - O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais. Artigos 1º, 2º, 3º, 5º e 8º da norma impugnada que apenas enaltecem o princípio da publicidade e da transparência dos atos da administração pública, buscando incentivar a comunicação sobre eventuais violações a direitos humanos – Exegese do artigo 111 da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da mesma Carta, não tendo havido invasão da matéria relacionada ao funcionamento da Administração Pública - Princípio da publicidade prestigiado pelos dispositivos impugnados – Constitucionalidade dos dispositivos reconhecida. Artigos 4º, 'caput' e parágrafo único, 6º e 7º – Imposição ao Executivo local do dever de seguir os critérios elencados na lei de iniciativa parlamentar para determinar o dever de seguir os critérios elencados na lei de iniciativa parlamentar ao especificar o teor e as dimensões da placa informativa (artigo 4º, 'caput' e parágrafo único), a destinação das multas aplicadas pela não observância da lei (artigo 6º) e o prazo para a adaptação dos estabelecimentos às imposições contidas na norma (90 dias, a contar da sua publicação). – Violação do princípio da separação dos poderes - Invasão da reserva da administração ou iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo – Configuração de vício de iniciativa nos dispositivos mencionados - À Administração compete escolher o meio adequado e eficiente para a execução da lei – Ingerência do Poder Legislativo na gestão administrativa – Exegese dos artigos 5º, 24, § 2º e 47, incisos II, XI, XIV e XIX, "a", da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144 da mesma Constituição Bandeirante. Artigo 7º - Determinação do prazo de 90 dias para que os "estabelecimentos especificados no art. 1º" se adaptem às determinações legais, sem ter excluído da sua incidência os "prédios comerciais e ocupados por órgãos e serviços públicos" descritos no inciso IX do caput do artigo 1º - Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto. Alegação de ausência de indicação de dotação orçamentária como fator para reconhecimento da inconstitucionalidade – Rejeição - O Supremo Tribunal Federal possui entendimento consolidado 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" (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). Inconstitucionalidade reconhecida dos artigos 4º, 'caput' e parágrafo único, e 6º e declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 7º, para o fim de excluir de sua aplicação os prédios ocupados por órgãos e serviços públicos, mencionados no inciso IX do "caput" do artigo 1º, todos da Lei n. 10.520, de 8 de junho de 2022, do Município de Santo André - Ação julgada procedente em



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

parte.”³

“Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo procurador geral de justiça do estado de são paulo contra os arts. 5º e 6º da Lei municipal 6.525/2022 que dispõe sobre a obrigatoriedade de afixação, no âmbito do Município de Pindamonhangaba, de avisos com o número do Disque 100 Racismo. Procedência que é de rigor. 1. art. 5º da referida norma que disciplina o destino do valor arrecadado com as multas decorrentes do descumprimento ao disposto na referida norma. Matéria orçamentária, que é reservada ao chefe do poder executivo, nos termos do art. 174, § 4º, I, da Constituição do Estado de São Paulo. inconstitucionalidade configurada. Ofensa ao princípio da separação de poderes. 2. Alegação de inconstitucionalidade parcial do art. 6º da referida norma em relação à determinação de que os prédios ocupados por órgãos e serviços públicos, referidos no inciso VIII do caput do art. 1º, da Lei nº 6.525, de 25 de março de 2022, do Município de Pindamonhangaba, também se adaptem à mencionada lei, no prazo de 90 dias. Ocorrência de inadmissível Violação ao disposto nos arts. 5º, 47, II e XIV da Constituição bandeirante. 3. demanda julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º e a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 6º para excluir de sua aplicação os prédios ocupados por órgãos e serviços públicos, referidos no inciso VIII do caput do art. 1º, da Lei nº 6.525, de 25 de março de 2022, do Município de Pindamonhangaba.”⁴

Deste modo, competindo à Administração Pública escolher o meio adequado e eficiente para execução da lei, acolhe-se parcialmente o pedido, para o fim de declarar a inconstitucionalidade dos artigos 2º, parágrafo único, 3º e 6º, da Lei nº 3.391, de 16 de outubro de 2023, do Município de Martinópolis.

Ante o exposto, **julga-se parcialmente procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.**

FERNANDO MELO BUENO FILHO
Desembargador Relator

³ ADIN nº 2303542-50.2022.8.26.0000, Rel. Des. MARCIA DALLA DÉA BARONE, j. em 21/06/2023.

⁴ ADIN nº 2235869-40.2022.8.26.0000, Rel. Des. CAMPOS MELLO, j. em 08/03/2023.