



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Órgão Especial

**Registro: 2023.0000960511**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2181333-45.2023.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), MATHEUS FONTES, RICARDO DIP, COSTABILE E SOLIMENE, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, FIGUEIREDO GONÇALVES, PAULO ALCIDES, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO E VIANNA COTRIM.

São Paulo, 1º de novembro de 2023

**FÁBIO GOUVÊA**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
 Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade n°  
 2181333-45.2023.8.26.0000

Comarca: São Paulo

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA  
 Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA

**Voto 51.113**

Ação direta de inconstitucionalidade. Prefeito Municipal de Marília que questiona a Lei Municipal n° 8.977, de 20 de junho de 2023, que "dispõe sobre prioridade nos programas de habitação de interesse social promovidos pelo município, para mulheres responsáveis pela unidade familiar, vítimas de violência doméstica e de baixa renda". Não configuração de vício de iniciativa nem de afronta ao princípio da separação de poderes. Poder Legislativo que possui competência para estabelecer a política de proteção a vulneráveis. Incidência do Tema n° 917 da Repercussão Geral (STF) e precedentes deste C. Órgão Especial e do STF. Ação direta julgada improcedente e revogada a liminar.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Prefeito do Município de Marília, buscando a declaração



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
 Órgão Especial

de inconstitucionalidade da Lei nº 8.977, de 20 de junho de 2023, do Município de Marília, a qual “dispõe sobre prioridade nos programas de habitação de interesse social promovidos pelo município, para mulheres responsáveis pela unidade familiar, vítimas de violência doméstica e de baixa renda, e dá outras providências”.

Aduz o autor, em síntese, que referida norma, ao criar prioridades em programa de habitação popular sem o devido estudo social, interfere diretamente na organização e no funcionamento da Administração Municipal e viola os princípios de separação de poderes e de reserva da administração, afrontando, assim, o disposto nos arts. 5º, 47, II, XI, XIV, XIX, a, e 114 da Constituição Estadual.

Pela decisão de fls. 65/66, deferi a liminar para suspender a eficácia do Diploma Legal objurgado, com efeitos *ex nunc*.

Informações do Presidente da Câmara Municipal de Marília às fls. 78/91, defendo a constitucionalidade da lei impugnada.

Embora citada, a douta Procuradora-Geral do Estado não se manifestou (fl. 122).

Parecer do douto Subprocurador-Geral de Justiça, Dr. Wallace Paiva Martins Junior, às fls. 127/133, opinando pela improcedência do pedido.

É o relatório.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Órgão Especial

A ação deve ser julgada improcedente.

A lei municipal ora questionada em fiscalização abstrata de constitucionalidade foi publicada com o seguinte teor:

**Art. 1º.** As famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar, as mulheres vítimas de violência doméstica e as mulheres de baixa renda terão prioridade em todos os programas de habitação de interesse social promovidos pelo Município.

**Parágrafo único.** Deverão ser reservadas, no mínimo, 3% (três por cento) das unidades habitacionais dos programas de habitação de interesse social para o atendimento às pessoas descritas neste artigo.

**Art. 2º.** Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

**I.** baixa renda: renda familiar per capita de até meio salário mínimo, ou renda familiar mensal de até três salários mínimos, ou inscrição no CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal;

**II.** renda familiar mensal: a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda.

**Art. 3º.** Para ter direito à prioridade de que trata esta Lei, as beneficiárias deverão respeitar os seguintes critérios:

**I.** responsável pela unidade familiar: a beneficiária deverá comprovar documentalmente tal declaração;

**II.** vítima de violência doméstica: a beneficiária deverá possuir medida protetiva ativa em seu favor, nos moldes previstos na



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

Lei Federal no 11.340, de 07 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha.

**§ 1º.** As beneficiárias não poderão ser proprietárias de outro imóvel urbano ou rural.

**§ 2º.** O recebimento de benefícios sociais originários de políticas de transferência de renda não obsta o direito à prioridade nos programas de habitação de interesse social estabelecido por esta Lei.

**§ 3º.** O retorno da mulher ao convívio junto ao agressor, a cessação da medida protetiva ou a improcedência da ação penal originada da medida protetiva acarretam a perda da prioridade descrita nesta Lei.

**Art. 4º.** A beneficiária só poderá valer-se do benefício desta Lei uma única vez.

**Art. 5º.** A beneficiária que omitir informações ou prestar informações inverídicas, sem prejuízo de outras sanções, deverá ser excluída, a qualquer tempo, do processo de priorização.

**Art. 6º.** O Poder Executivo regulamentará esta Lei.

**Art. 7º.** As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

**Art. 8º.** Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Anoto, de início, que cumpre ao Tribunal de Justiça realizar o controle de constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais tendo por parâmetro de controle a Constituição Estadual (art. 125, § 2º, da Constituição Federal), e, eventualmente, como



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
 Órgão Especial

já assentado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, normas da Constituição Federal que sejam consideradas de "reprodução obrigatória" pelo constituinte estadual, como é o caso daquelas que regem as competências dos entes federativos e o processo legislativo.

No caso dos autos, verifico que não há vício de iniciativa reservada do Poder Executivo nem violação ao princípio constitucional da separação de poderes.

De um lado, porque a lei em apreço, que prioriza mulheres vulneráveis nos programas sociais de habitação, trata de matéria não inserida entre aquelas cuja iniciativa legislativa compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 24, § 2º e art. 47, incs. II e XIV, ambos da Constituição Estadual de São Paulo.

De outro, porque a lei analisada não instituiu programa social nem ampliou programa existente, mas apenas estabeleceu, às mulheres vulneráveis, prioridade entre os beneficiários de programas sociais preconizados em outros atos normativos. Vale dizer, não houve imposição à Administração de mobilização de pessoal, de insumos, de bens ou de investimentos públicos.

Nesse sentido, vale citar o entendimento já sedimentado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal em sede de Repercussão Geral no julgamento do ARE 878.911-RJ (Tema nº 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*



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
 Órgão Especial

*atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)". Em verdade, mesmo a legislação que criasse despesas à Administração Pública não estaria eivada de inconstitucionalidade, mas apenas padeceria de ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência.*

Não por outra razão, mesmo em análise de lei municipal de iniciativa parlamentar que criou programa de concessão de auxílio aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica, o C. Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup> reformou v. Acórdão deste C. Órgão Especial para fazer prevalecer o entendimento segundo o qual *"a lei (...), ao prever a concessão de auxílio aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica, densifica os diversos comandos constitucionais de proteção integral da criança e de grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado"*, reconhecendo a constitucionalidade do diploma, que produz reflexos até financeiros na Administração, muito mais expressivos que os ora analisados.

Caminha nesse sentido também a jurisprudência deste C. Órgão Especial em casos similares:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.030, de 10 de maio de 2017, do Município de Brotas, que **"dispõe sobre vagas externas, exclusivas para idosos e pessoas com deficiência, próximas aos prédios públicos e dá outras providências"** – **Ato normativo que**

<sup>1</sup> STF, RE 1.412.155, Rel. Min. Edson Fachin, provido monocraticamente em 01/02/2023, com subsequente não conhecimento, pela Segunda Turma, do agravo interno interposto, por intempestividade.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Órgão Especial

**não usurpa atribuição do Chefe do Poder Executivo** – (...) repercussão geral tema 917 do Colendo Supremo Tribunal Federal (...) – Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos Poderes – Vício de iniciativa – Inexistência – (...) Pedido improcedente. (ADI 2130762-80.2017.8.26.0000; Rel. Des. Ricardo Anafe; j. 29/11/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 5.457/2019, do Município de Mauá, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a **criação e implantação do Programa 'Novo Olhar' com a finalidade de assegurar o fornecimento de óculos de grau às famílias carentes**, cuja renda mensal per capita seja igual ou inferior a um salário mínimo (...)". **Ausência de vício de iniciativa ou afronta à reserva da administração na instituição de regras genéricas e abstratas sobre a criação de programa de auxílio à saúde, mesmo quando imponha despesas.** Tema 917 do STF. (...) (ADI 2297483-17.2020.8.26.0000; Rel. Des. Claudio Godoy; j. 11/08/2021)

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Santo André. Lei Municipal nº 10.408/2021, de iniciativa do Poder Legislativo, que 'Institui a política municipal de proteção à saúde bucal da pessoa hospitalizada'. (...) **Ausência de vício formal de iniciativa ou de violação à separação dos poderes, já 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' (Tema 917/STF).** Omissão a respeito da expressa indicação de fonte de custeio que, da mesma forma, não autoriza o reconhecimento do alegado vício de inconstitucionalidade, de vez 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





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

exercício financeiro' (ADI nº 3.599, rel. Min. Gilmar Mendes, j. de 21.05.2007). AÇÃO IMPROCEDENTE. (ADI nº 2268886-04.2021.8.26.0000, Rel. Des. Jarbas Gomes, j. 24/08/2022).

Assim, como bem pontuou a douta Procuradoria Geral de Justiça quanto à lei objurgada, é certo que, "atendendo-se à natureza e à extensão da divisão funcional do poder, é lícito ao Poder Legislativo – assim como ao Poder Executivo pelos instrumentos normativos à sua disposição – instituir políticas públicas, desde que não tangencie o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo com geração de despesas; servidores públicos e seu regime jurídico etc.); ou da reserva da Administração (direção superior das atividades administrativas; organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo sem geração de despesas; prática de atos da Administração etc.). Dessa ótica, ao estipular critérios prioritários para a seleção de programas assistenciais habitacionais, a lei local não transpassa qualquer dessas balizas" (fl. 130).

Por esses motivos, meu voto é pela improcedência da ação direta, com revogação da liminar.

**FÁBIO GOUVÊA**  
 Relator