



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

**Registro: 2023.0000962023**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2298319-19.2022.8.26.0000, 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 EM PARTE. V.U. SUSTENTOU ORALMENTE A ADV. DRA. JAQUELINI CRISTINA DE GODEIS.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), VICO MAÑAS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, 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 E XAVIER DE AQUINO.

São Paulo, 1º de novembro de 2023.

**DAMIÃO COGAN**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



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

2

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2298319-19.2022.8.26.0000

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CATANDUVA

SÃO PAULO

VOTO Nº **49.215**

**Ação Direta de Inconstitucionalidade. Município de Catanduva. Ação proposta pelo Prefeito do Município buscando a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 6.324, de 05 de outubro de 2022, do município de Catanduva que “dispõe sobre a prioridade à mulher vítima de violência doméstica e familiar que possui filhos e/ou dependentes sob sua guarda na aquisição de imóveis construídos pelos programas habitacionais no Município de Catanduva e dá outras providências”. Arguição de usurpação de competência material da União, violando o disposto no art. 1º, 18, 30, I e II da Constituição Federal, aplicável aos Municípios por força do art. 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Legitimidade ativa para propositura de ADI. Priorização de mulheres vítimas de violência doméstica que não extrapola competência do Município, tratando-se de competência comum promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais, especialmente de grupos vulneráveis (art. 23, IX, da Constituição Federal). Usurpação de competência privativa da União apenas com relação ao estabelecimento de parcerias entre a União e o Estado-membro, contida no art. 2º, da Lei Municipal nº 6.324/2022. Afronta ao art. 21, XX, da Constituição Federal, aplicável aos Municípios por força do art. 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Ação parcialmente procedente.**

O Prefeito do Município de Catanduva propõe Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei Complementar Municipal nº 6.324, de 05 de outubro de 2022, que “dispõe sobre a prioridade à mulher vítima de violência doméstica e familiar que possui filhos e/ou dependentes sob sua guarda na aquisição de imóveis construídos pelos programas habitacionais no



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

3

Município de Catanduva e dá outras providências”.

Sustenta que a lei versa sobre tema (mulheres vítimas de violência doméstica e familiar) que extrapola a competência legislativa municipal, invadindo a competência material da União quanto à fixação de parâmetros de prioridade não constantes do rol do artigo 14, III, da Lei Federal nº 14.118/2021, que institui o Programa Casa Verde e Amarela, em violação aos artigos 30, inciso I e II, da Constituição Federal, e artigos 5º e 144, da Constituição Estadual.

Acrescenta que o artigo 3º do Decreto Federal nº 10.600, de 14 de fevereiro de 2021, que regulamenta a Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, estabelece a forma e a competência para a fixação de outras prioridades que não aquelas constantes da Lei objurgada.

Postula a procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº 6.324, de 05 de outubro de 2022, do município de Catanduva.

O pleito liminar foi deferido para suspender a eficácia da Lei Municipal nº 6.324, de 05 de outubro de 2022, do Município de Catanduva, requisitadas informações e determinada a citação da douta Procuradoria Geral do Estado (fls. 46/50).

A Câmara Municipal manifestou-se a fls. 62/67 pela constitucionalidade da lei municipal

A Procuradoria-Geral do Estado, devidamente citada, deixou transcorrer *in albis* o prazo para manifestar-se, conforme certidão de fls. 58.



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

4

A douta Procuradoria-Geral de Justiça a fls. 183/191 opinou pela procedência parcial do pedido conforme ementa:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.324, DE 05 DE OUTUBRO DE 2022, DE CATANDUVA. PRIORIDADE À MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR QUE POSSUA FILHOS OU DEPENDENTES SOBRE SUA GUARDA NA AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS CONSTRUÍDOS POR PROGRAMAS HABITACIONAIS NO MUNICÍPIO. COMPETÊNCIA MATERIAL COMUM ENTRE A UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS PARA PROMOVER PROGRAMAS DE CONSTRUÇÃO DE MORADIAS E A MELHORIA DAS CONDIÇÕES HABITACIONAIS. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PACTO FEDERATIVO QUANTO AO ESTABELECIMENTO DA PRIORIDADE EM QUESTÃO (ARTS. 23, IX, E 30, I E II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). ART. 2º: OFENSA À COMPETÊNCIA NORMATIVA DA UNIÃO E DOS ESTADOS NO QUE DIZ RESPEITO À REALIZAÇÃO DE PARCERIAS COM OUTROS ENTES FEDERATIVOS. AFRONTA AOS ARTS. 21, XX, E 30, I E II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, APLICÁVEIS AOS MUNICÍPIOS POR FORÇA DO ART. 29 DAQUELA CARTA E DO ART. 144 DA CARTA ESTADUAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. Lei municipal que dispõe sobre a prioridade à mulher vítima de violência doméstica e familiar que possua filhos ou dependentes sob sua guarda na aquisição de imóveis construídos por programas habitacionais no Município de Catanduva.

2. À luz do princípio da máxima efetividade constitucional e nos termos dos arts. 23, IX, e 30, I e II, da Constituição Federal, não há inconstitucionalidade na fixação da prioridade em questão em lei municipal, uma vez que é comum a competência material-normativa entre os entes federados para tratar de programas de construção de moradias e da melhoria das condições habitacionais, especialmente de grupo vulnerável.

3. A previsão contida no art. 2º da lei em foco viola o princípio do pacto federativo ao dispor sobre a realização de parcerias com a União e com os Estados na execução do programa instituído, por afronta aos arts. 21, XX, e 30, I e II, da Carta Federal, aplicáveis aos Municípios por força de seu art. 29 e do art. 144 da Carta Estadual.

4. Procedência parcial.

É o relatório.

De início, anote-se a legitimidade *ad causam* da do Prefeito do Município para a propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei Municipal nº 6.324/2022, consoante o art. 90, inciso II, da



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

5

Constituição Estadual. Ademais, *in casu*, vislumbra-se a pertinência temática eis que a lei em comento ao dispor sobre prioridade a vítimas de violência doméstica em programa de habitação, aborda matéria que guarda relação à administração e gestão da Administração Pública.

A lei questionada assim dispõe:

**LEI Nº 6.324, DE 05 DE OUTUBRO DE 2.022**

***Dispõe sobre a prioridade à mulher vítima de violência doméstica e familiar que possui filhos e/ou dependentes sob sua guarda na aquisição de imóveis construídos pelos programas habitacionais no município de Catanduva e dá outras providências.***

Art. 1º Esta lei estabelece a prioridade à mulher vítima de violência doméstica e familiar que possui filhos e/ou dependentes sobre sua guarda, na aquisição de imóveis nos Programas Habitacionais promovidos pelo Município de Catanduva.

Parágrafo único. A comprovação da prioridade estabelece o "caput" deste artigo deverá ser instruída com os seguintes documentos:

I - Certidão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - TJSP, que comprove a existência de ação penal enquadrando a vítima nos termos da Lei Federal nº 11.340 de 07 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha;

II - Documento que comprove a instauração de inquérito policial contra o agressor nos termos da Lei Federal nº 11.340 de 07 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha;

III - Relatório elaborado por Assistente Social que realizou atendimento da vítima em qualquer órgão da rede de proteção em defesa dos direitos da mulher existente no município de Catanduva que ateste a necessidade de mudança da mulher do ambiente conjugal para outro local, com filhos e dependente;

IV - Declaração que não possui imóvel, inclusive sob sua posse;

V - Certidão de nascimento dos filhos, e se for o caso de dependentes, termo de guarda, tutela ou curatela.

Art. 2º Para efeito do disposto nesta Lei consideram-se programas habitacionais todas as ações da política habitacional do município desenvolvidas por meio dos seus braços operacionais, através de recursos próprios do tesouro municipal, ou mediante de parceria com a União, Estado ou entes privados.

Art. 3º O Poder Executivo poderá regulamentar a presente Lei em todos os aspectos necessários, para a sua efetiva aplicação e eficácia.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação revogadas as disposições em contrário.



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

6

Embora a petição inicial aponte afronta a dispositivos da Constituição Federal e legislação infraconstitucional cumpre anotar que a Constituição do Estado de São Paulo é parâmetro exclusivo no controle de constitucionalidade de leis municipais, sendo certo que a Constituição Federal estabelece em seu art. 125, § 2º que “cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão”. Assim, inviável o controle abstrato da constitucionalidade da lei ora analisada em face da legislação federal como arguido na inicial.

No tocante a arguição de usurpação de competência da União, cumpre analisar o sistema instituído de repartição de competências de acordo com o federalismo brasileiro.

Nesse sentido, a doutrina:

“Como no Estado Federal há mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, impõe-se a adoção de mecanismo que favoreça a eficácia da ação estatal, evitando conflitos e desperdício de esforços e recursos. A repartição de competências entre as esferas do federalismo é o instrumento concebido para esse fim.

A repartição de competências consiste na atribuição, pela Constituição Federal, a cada ordenamento de uma matéria que lhe seja própria. (...).

O modo como se repartem as competências indica que tipo de federalismo é adotado em cada país. A concentração de competências no ente central aponta para um modelo centralizador (também chamado centripeto); uma opção pela distribuição mais ampla de poderes em favor dos Estados-membros configura um modelo descentralizador (ou centrífugo). Havendo uma dosagem contrabalançada de competências, fala-se em federalismo de equilíbrio. (MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. Saraiva, p. 849).

José Afonso da Silva trata sobre o problema da repartição de



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

7

competências federativas:

“A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa. Esta distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado federal. São notórias as dificuldades quanto a saber que matérias devem ser entregues à competência da União, quais as que competirão aos Estados e quais as que se indicarão aos Municípios. (...)

A Constituição de 1988 estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes, buscando reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica.” e esclarece, quanto ao sistema adotado pela Constituição de 1988, procurando definir o sistema complexo por ela adotado “que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União,<sup>3</sup> enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência complementar.” (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 23ªed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 475 e 477).

Nesse ponto, importante trazer à questão o **princípio da predominância do interesse**, que norteia a repartição de competências, segundo o qual “à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local” (José Afonso da Silva. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 23ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 476).

O art. 23, inciso IX, da Constituição Federal estabelece como competência comum entre os entes federados a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de



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

8

saneamento básico.

Além disso, o artigo 30, incisos I e II, atribui competência aos Municípios para “*legislar sobre assuntos de interesse local*” e “*suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*”.

Anote-se que recentemente o Decreto Federal nº 10.600, de 14 de fevereiro de 2021, que regulamentava a Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, foi expressamente revogado pelo Decreto nº 11.439, de 17 de março de 2023, que regulamenta a Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, convertida na Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023, que em seu art. 8º estabelece as prioridades para atendimento pelo programa habitacional:

**Art. 8º** Serão priorizadas, para fins de atendimento a provisão subsidiada de unidades habitacionais com o emprego de dotação orçamentária da União e com recursos do FNHIS, do FAR ou do FDS, as famílias:

I - que tenham a mulher como responsável pela unidade familiar;

II - de que façam parte:

a) pessoas com deficiência, conforme o disposto na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), inclusive aquelas com transtorno do espectro autista, conforme a Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, devendo os imóveis destinados a essas pessoas ser adaptados à deficiência apresentada;

b) pessoas idosas, conforme o disposto na Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto da Pessoa Idosa), devendo os imóveis destinados a essas pessoas ser adaptados às suas condições físicas;

c) crianças ou adolescentes, conforme o disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

d) pessoas com câncer ou doença rara crônica e degenerativa;

III - em situação de vulnerabilidade ou risco social, conforme a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social);

IV - que tenham perdido a moradia em razão de desastres naturais em localidade em que tenha sido decretada situação de emergência ou estado de calamidade pública;

V - em deslocamento involuntário em razão de obras públicas federais;



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

9

VI - em situação de rua;

**VII - que tenham mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, conforme o disposto na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha);**

VIII - residentes em área de risco;

IX - integrantes de povos tradicionais e quilombolas.

§ 1º De forma complementar, deverão ser também observadas outras prioridades sociais estabelecidas em leis específicas ou compatíveis com as linhas de atendimento do Programa, como a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 (Estatuto da Igualdade Racial), entre outras.

§ 2º Observado o disposto no caput, o Ministério das Cidades poderá estabelecer critérios complementares, conforme a linha de atendimento do Programa, e facultar aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades privadas sem fins lucrativos, quando promotoras de benefícios habitacionais, a inclusão de outros requisitos e critérios que busquem refletir situações de vulnerabilidade econômica e social locais.

Com exceção do art. 2º, não se vislumbra afronta à competência da União, estando a legislação municipal em consonância com os ditames federais, ressaltando-se que se trata de competência comum entre os entes federados a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais, especialmente de grupos vulneráveis, podendo o Município, atinente ao interesse local, regulamentar a matéria. Ademais, a priorização de vítimas de violência doméstica em programa habitacional está em sintonia com os ditames da legislação federal.

Todavia, com relação ao art. 2º, houve invasão da seara de competência da União e Estado, ao incluir na política habitacional local parcerias com a União e o Estado-membro, afrontando o disposto no art. 21, inciso XX, da Constituição Federal, aplicável aos Municípios por força do art. 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

Art. 21. Compete à União:

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e



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

10

nesta Constituição.

Não compete ao Município a pretexto de suplementar legislação federal e estadual, no âmbito de seu interesse local, prever a realização de parcerias com a União para o desenvolvimento de ações da política habitacional.

Dessa forma, é caso de reconhecimento da inconstitucionalidade da expressão “*mediante de parceria com a União, Estado*”, contida no art. 2º da Lei nº 6.324, de 05 de outubro de 2022, por usurpação de competência privativa da União, consoante o art. 21, inciso XX, e art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, aplicáveis aos municípios por força do art. 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

Isso posto, **JULGO PROCEDENTE em parte a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da expressão “mediante de parceria com a União, Estado”, contida no art. 2º da Lei nº 6.324, de 05 de outubro de 2022, do Município de Catanduva.**

*José **Damião** Pinheiro Machado **Cogan***  
*Desembargador Relator*