



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2022.0000713143**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2129379-28.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TIETÊ ( VLAMIR DE JESUS SANDEI), é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TIETÊ.

**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, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JACOB VALENTE, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, CAMILO LÉLLIS, FLAVIO ABRAMOVICI, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES E EVARISTO DOS SANTOS.

São Paulo, 31 de agosto de 2022.

**FRANCISCO CASCONI**  
**RELATOR**  
**Assinatura Eletrônica**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº**  
**2129379-28.2021.8.26.0000**  
**COMARCA: SÃO PAULO**  
**AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TIETÊ**  
**RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TIETÊ**

**VOTO Nº 37.584**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 3.821, DE 10 DE MAIO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE TIETÊ/SP, QUE 'INSTITUI MULTA ADMINISTRATIVA AO AGRESSOR DAS VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR' – NORMA QUE DESBORDA A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONSTITUCIONALMENTE ASSEGURADA AO ENTE MUNICIPAL, EM DISCIPLINA PRÓPRIA DE PROTEÇÃO À SAÚDE PÚBLICA (ARTIGO 24, INCISO XII, CR) – SUPLEMENTAÇÃO NORMATIVA DO MUNICÍPIO QUE NÃO PODE CONTRARIAR DISPOSIÇÕES FEDERAIS E ESTADUAIS, COMO OCORREU NA HIPÓTESE, EM QUE SE CRIOU MULTA ADMINISTRATIVA PARA RESSARCIMENTO DOS CUSTOS RELACIONADOS AO ACIONAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO LOCAL DE EMERGÊNCIA NOS CASOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR, DISCIPLINANDO TEMA DE FORMA DIVERSA DAQUELA PREVISTA NOS §§4º E 6º DO ARTIGO 9º DA LEI FEDERAL Nº 11.340/2006 (LEI MARIA DA PENHA) – INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA – PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.**

Ação de inconstitucionalidade voltada contra Lei nº



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

3.821, de 10 de maio de 2021, do Município de Tietê/SP, que "*institui multa administrativa ao agressor das vítimas de violência doméstica e familiar*".

Delineada **causa petendi** repousa preponderantemente em alegado desbordo da competência legislativa municipal para dispor sobre tema próprio de direito civil e penal, matérias reservadas à disciplina da União, ofendendo assim princípio federativo. Aponta-se, também, mácula ao princípio da proporcionalidade pela instituição de dupla penalidade decorrente do mesmo fato, em vista do constante nos §§4º a 6º da Lei nº 11.340/2006 (na redação dada pela Lei nº 13.871/2019), tudo a ofender essencialmente artigos 19, 20, 111 e 144, da Constituição Bandeirante.

Ordenado o processamento sem concessão de liminar (fs. 50/51), decisão mantida a despeito de agravo regimental manejado pelo Prefeito Municipal (v. Acórdão de fls. 112/115).

Citado, o Procurador-Geral do Estado deixou transcorrer **in albis** o prazo para manifestação (fls. 68).

O Presidente da Câmara Municipal de Tietê, a fls. 61/66, prestou informações defendendo a constitucionalidade da norma impugnada. Assentou que não se trata de matéria penal ou processual penal, mas sim administrativa. Aduziu inexistir violação ao princípio da proporcionalidade, impondo dupla penalidade, por já existir previsão de reparação de dano pela Lei 11.340/2006, vez a lei federal trata da reparação exclusiva das despesas geradas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), ou seja, não versando sobre a reparação administrativa, no caso



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

em que as despesas provierem de recursos próprios de cada ente federado. Neste contexto, estaria presente o interesse local subjacente à Lei Municipal n. 3.821/21, de modo a complementar a legislação federal.

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer encartado a fls. 127/144, opinou pela procedência do pedido por violação ao pacto federativo, constatando ainda mácula ao princípio da legalidade.

### **É o Relatório.**

Objeto central da controvérsia, Lei nº 3.821, de 10 de maio de 2021, do Município de Tietê/SP, que "*institui multa administrativa ao agressor das vítimas de violência doméstica e familiar*" (fls. 47/48), contém a seguinte redação, **verbis**:

*"Art. 1º. Aquele que, por ação ou omissão, der causa ao acionamento do serviço público de emergência por conta de lesão, violência física, sexual ou psicológica, dano moral ou patrimonial causado à mulher, será sancionado com multa administrativa pelos custos relativos aos serviços públicos prestados, diretamente ou pelas entidades da Administração direta ou indireta do Município para o atendimento às vítimas em situação de violência doméstica e familiar.*

*Parágrafo único. Os valores recolhidos serão destinados ao custeio de políticas públicas voltadas à redução da violência doméstica e familiar.*

*Art. 2º. Para efeitos desta Lei, violência doméstica e familiar é aquela definida pela Lei Federal n. 11340 de 07 de agosto de 2006.*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*Artigo 3º. Para os fins do disposto no artigo 1º desta Lei, considera-se acionamento do serviço público de emergência todo e qualquer deslocamento ou mobilização da Administração direta ou indireta do Município para prestar os seguintes serviços de assistência às vítimas, entre outros:*

*I – atendimento móvel de urgência;*

*II – atendimento médico na rede municipal de saúde;*

*III – busca e salvamento;*

*IV – saúde emergencial;*

*V – atendimento psicológico.*

*Parágrafo único. Quando prestados quaisquer dos serviços previstos neste artigo, será realizado protocolo com a descrição dos procedimentos e providências adotados por parte do Poder Público.*

*Art.4º - O valor da multa prevista no art.1º, será fixada por decreto a ser expedido pelo chefe do Poder Executivo.*

*§ 1º- Nos casos de violência doméstica e familiar que resultarem em ofensa grave à integridade ou à saúde física ou mental da vítima, nos termos do art. 129, do Código Penal – Decreto – Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940, o valor da multa prevista no caput será majorado em 50% (cinquenta por cento).*

*§ 2º - Nos casos de violência doméstica e familiar que resultarem em aborto ou morte da vítima, o valor da multa estipulada no caput será majorado em 100% (cem por cento).*

*Art.5º - O termo inicial para a contagem do prazo prescricional relativo à cobrança de multa administrativa de que trata esta Lei será a data do último protocolo de atendimento realizado pelo Poder Público, envolvendo o mesmo agressor.*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*Art.6º. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.*

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

A Constituição da República assegura, nos artigos 1º e 18, indistinta autonomia político-administrativa aos entes federados, no que se incluem os Municípios, cabendo a estes últimos exercer o desempenho da governança local e instituir a organização de sua estrutura funcional para efetivo exercício da atividade estatal.

Indigitada independência organizacional engloba a autonomia legislativa, embora ambas não ostentem caráter absoluto, devendo respeito às balizas constitucionais de âmbito estadual e federal, como preveem não só os artigos 29 e 30 da Magna Carta, mas também o artigo 144 da Constituição Estadual:

*“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 nesta Constituição.”*

Análise da congruência constitucional na hipótese perpassa pelo exame da competência legislativa atribuída aos Municípios pela Magna Carta, em prestígio ao princípio do pacto federativo adotado em nosso país (artigo 1º, Constituição da República), estruturante da ordem jurídico-institucional.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Nesse particular, o texto da Lei Maior prevê em seu artigo 30:

*"Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;"*

A propósito do tema, Alexandre de Moraes, em sua obra "Direito Constitucional"<sup>1</sup>, esclarece que o princípio geral que norteia a repartição de competência entre os componentes do Estado Federal é o da **predominância do interesse**, cabendo à União dispor sobre matérias de interesse geral; aos Estados-Membros, aquelas de interesse regional; aos Municípios, as de interesse meramente local e, por fim; ao Distrito Federal, a cumulação das duas últimas competências<sup>2</sup>.

O mesmo doutrinador, dispondo particularmente sobre o conceito de "interesse local" inerente à atividade legislativa municipal, acentua na já citada obra<sup>3</sup>:

*"Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, 'é inegável que mesmo atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurantes e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional'. Dessa forma, salvo as tradicionais e*

<sup>1</sup> 27ª edição, ed. Atlas, pág. 314.

<sup>2</sup> Com a ressalva do disposto no artigo 22, inciso XVII, da Constituição da República.

<sup>3</sup> *Op. Cit.*, págs. 328/329.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*conhecidas hipóteses de interesse local, as demais deverão ser analisadas caso a caso, vislumbrando-se qual o interesse predominante (princípio da predominância do interesse)”.*

É certo ainda, na linha do que já definiu o C. Supremo Tribunal Federal, que a prerrogativa de dispor legalmente sobre interesse local não outorga ao ente político irrestrita autonomia legislativa, pois *“a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados.”* ([RE 313.060](#), rel. min. **Ellen Gracie**, julgamento em 29-11-2005, Segunda Turma, DJ de 24-2-2006).

Não se descuida, consoante assevera abalizada doutrina<sup>4</sup>, que aos Municípios é possível legislar sobre as matérias descritas no artigo 24 da Magna Carta supletivamente – embora o **caput** do dispositivo faça menção apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal – desde que resguardada a predominância do interesse local. A esse propósito, pontua Alexandre de Moraes<sup>5</sup>:

*“O art. 30, II, da Constituição Federal preceitua caber ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na Constituição anterior, podendo o município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contradita-las, inclusive nas matérias previstas do art. 24 da Constituição de 1988. Assim, a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse*

<sup>4</sup> Confira-se: José Afonso da Silva *in* “Comentário Contextual à Constituição”, Malheiros, 2007, p. 309.

<sup>5</sup> *In* “Direito Constitucional”, Atlas, 27ª edição, pág.331.





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*ente federativo: interesse local”.*

Inegável assim que os Municípios podem, em matéria de saúde, suplementar a legislação estadual ou federal, conquanto o façam de maneira articulada e coordenada, sendo vedado, logicamente, expedição de normas conflitantes com as diretrizes editadas nas demais esferas de governo.

Refuta-se, porém, alegação de que o ato normativo impugnado cuida sobre matéria de direito civil, penal ou processual penal, na medida em que se pretendeu instituir multa de caráter administrativo, com fito de reparação ao erário em decorrência do acionamento do serviço público de saúde local relacionado ao atendimento de vítimas de violência doméstica, contexto que igualmente afasta propalada ofensa à proporcionalidade ou razoabilidade. Como cediço, reconhecida a independência das instâncias cível, penal e administrativa, razão pela qual não se vislumbra hipótese de ***bis in idem***.

Lado outro, reconhece-se o desbordo ao pacto federativo.

Isto porque, nada obstante a competência constitucional material assegurada a todos os entes federados para cuidar da saúde e assistência pública<sup>6</sup>, o Texto Maior reserva a competência normativa correlata – artigo 24, inciso XII, da CR – à União e Estados para instituir normas gerais e suplementares, observadas regras dos §§1º a 4º do mesmo dispositivo. Bem verdade, como já pontuado, que aos Municípios é possível eventualmente complementar a legislação editada pelos demais entes federados, à luz da predominância de

<sup>6</sup> Cf. artigo 23, inciso II, da CR.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

interesse local, **mas evidente que não podem contrariar a normatização preexistente.**

E, no que interessa à hipótese **sub examen**, no que toca especificamente aos casos de violência doméstica, estatui a legislação federal, Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, com as modificações trazidas especialmente pela Lei nº 13.871, de 17 de setembro de 2019, o seguinte:

*"Art. 9º A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar será prestada de forma articulada e conforme os princípios e as diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Segurança Pública, entre outras normas e políticas públicas de proteção, e emergencialmente quando for o caso.*

*(...)*

**§ 4º Aquele que, por ação ou omissão, causar lesão, violência física, sexual ou psicológica e dano moral ou patrimonial a mulher fica obrigado a ressarcir todos os danos causados, inclusive ressarcir ao Sistema Único de Saúde (SUS), de acordo com a tabela SUS, os custos relativos aos serviços de saúde prestados para o total tratamento das vítimas em situação de violência doméstica e familiar, recolhidos os recursos assim arrecadados ao Fundo de Saúde do ente federado responsável pelas unidades de saúde que prestarem os serviços.**

*(...)*

**§ 6º O ressarcimento de que tratam os §§ 4º e 5º deste artigo não poderá importar ônus de qualquer natureza ao patrimônio da mulher e dos seus dependentes, nem configurar atenuante ou ensejar possibilidade de substituição da pena aplicada."**

Já a norma impugnada, sob o rótulo de pretensa



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

instituição de multa administrativa, regula a matéria em caráter diverso, impondo a sanção em ressarcimento aos *"custos relativos aos serviços públicos prestados, diretamente ou pelas entidades da Administração direta ou indireta do Município, para o atendimento às vítimas em situação de violência doméstica e familiar"* (artigo 1º), custos estes decorrentes do acionamento do serviço público de emergência que enseje todo e qualquer deslocamento ou mobilização da Administração direta ou indireta do Município para prestar assistência, a exemplo de: i) atendimento móvel de urgência; ii) atendimento médico na rede municipal de saúde; iii) busca e salvamento; iv) saúde emergencial; v) atendimento psicológico, tudo na forma do artigo 3º da norma impugnada.

Afere-se, pois, que ao invés de ater-se a interesse meramente local, a lei questionada efetivamente substituiu – e não suplementou ou complementou – o regramento já existente no âmbito federal. Essa postura configura flagrante desbordo ao pacto federativo, à luz da competência normativa constitucional distribuída aos entes federados para disciplina em matéria de saúde, com violação aos artigos 1º e 144 da Carta Estadual.

Tal conclusão foi também albergada pela douta Procuradoria-Geral de Justiça, que no parecer de fls. 127/144 afirmou, **verbis**:

*"Ao prever destinação diversa dos recursos recolhidos em função da conduta ativa ou omissiva do agressor que praticar violência doméstica e familiar, a norma municipal extrapolou a competência da União para dispor sobre matéria de saúde pública.*

*A norma local ao tratar da prestação do serviço público de*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*saúde **não se atém aos limites da autonomia municipal**, que deve ser baseada na **predominância do interesse local**, medida que condiciona inclusive sua competência normativa suplementar (rectius: complementar), nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal, tendo em conta que a Constituição Federal institui no art. 24, XII, **competência normativa concorrente** de União, Estados e Distrito Federal em matéria de **proteção e defesa da saúde**. Neste desenho decorrente do **princípio federativo**, à União compete a edição de normas gerais, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal **normas regionais supletivas ou complementares**.*

(...)

*Demais disso, não se vislumbra **predominância de interesse local** a justificar a edição de normativa pelo Município, com base no art. 30, I, da Constituição de 1988, sequer a título complementar. Não se identifica qualquer peculiaridade local a justificar tratamento diferenciado sobre o tema, já regulamentado pela lei federal.*

*Frise-se, inclusive, que a lei federal determina que os recursos arrecadados serão destinados ao Fundo de Saúde do ente federado responsável pelas unidades de saúde que prestarem os serviços. Não pode, desta forma, a lei local divergir.*

*A prescrição contida na norma é, em sua dimensão objetiva e subjetiva, **própria do círculo de normas gerais**, razão pela qual estimo ocorrer **invasão da competência normativa federal**.”*

Não bastasse o quanto exposto, vislumbra-se também ofensa ao princípio da legalidade estrita na previsão do artigo 4º da norma atacada, na medida em que o dispositivo outorga ao Chefe do Poder Executivo a fixação, via decreto, do valor da multa administrativa mencionada no artigo 1º.

Como se sabe, a definição de infrações e sanções administrativas exige lei em sentido formal, incluindo-se o valor das multas, em consequência absoluta do princípio da legalidade,



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

diretriz básica da conduta dos agentes da Administração, cuja ação é pautada pelo que a lei autoriza.

Ante o exposto, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.821, de 10 de maio de 2021, do Município de Tietê/SP.

**Des. FRANCISCO CASCONI**  
**Relator**  
**Assinatura Eletrônica**