



ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

ÓRGÃO ESPECIAL

Número Único: 1000417-21.2021.8.11.0000

Classe: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Assunto: [Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade]

Relator: Des(a). RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO

Turma Julgadora: [DES(A). RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO, DES(A). CARLOS A

Parte(s):

[MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO (CUSTOS LEGIS), PREFEITO MUNICIPAL DE PONTES E LACERDA (AUTOR), DOUGLAS HENRIQUE DOS SANTOS SILVA - CPF: 024.662.191-58 (ADVOGADO), FERNANDO TOLEDO SILVA - CPF: 722.152.751-20 (ADVOGADO), MARCELO VON GROLL - CPF: 003.524.561-16 (ADVOGADO), DIEGO JESUS APARECIDO RIBEIRO - CPF: 960.503.731-91 (ADVOGADO), PONTES E LACERDA CAMARA MUNICIPAL - CNPJ: 15.023.278/0001-51 (REU), JAMES ROGERIO BAPTISTA - CPF: 202.729.588-75 (ADVOGADO), MUNICÍPIO DE PONTES E LACERDA - CNPJ: 15.023.989/0001-26 (TERCEIRO INTERESSADO)]

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des(a). MARIA APARECIDA RIBEIRO, por meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: **POR MAIORIA JULGOU PROCEDENTE A AÇÃO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.**

PRESIDIU O JULGAMENTO A EXMA. SRA. DESA. MARIA APARECIDA RIBEIRO EM SUBSTITUIÇÃO LEGAL

E M E N T A

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 2.152/2020 - CÂMARA DE VEREADORES DE PONTES E LACERDA – ABRIGAMENTO DE MULHERES E SEUS FILHOS, VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, EM HOTÉIS DA REDE PRIVADA – PERÍODO DE DURAÇÃO DA PANDEMIA – VIOLAÇÃO AO

ARTIGO 195, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISOS II E III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, E À LEI ORGÂNICA – VETO DO EXECUTIVO – VÍCIO DE INICIATIVA - AÇÃO PROCEDENTE.

É inconstitucional, por violação ao artigo 195, incisos II e III, da Constituição Estadual, a Lei de iniciativa da Câmara de Vereadores que dispõe sobre "*o abrigo de mulheres vítimas de violência doméstica em hotéis da rede privada durante a vigência do Estado de Calamidade Pública*", uma vez que a matéria é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

RELATÓRIO

EXMO. SR. DES. RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO (RELATOR)

Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido liminar de suspensão cautelar da Lei n. 2.152/2020 da Câmara Municipal de Pontes e Lacerda, que dispõe sobre "*o abrigo de mulheres vítimas de violência doméstica em hotéis da rede privada durante a vigência do Estado de Calamidade Pública*".

O requerente alega violação aos artigos 190, parágrafo único, e 195, parágrafo único, inciso III, da Constituição do Estado de Mato Grosso.

Aduz que o processo deliberativo é oriundo da Câmara de Vereadores, teve início com o Projeto de Lei n. 2.529/2020, de autoria da então vereadora Márcia Ponte da Cruz Sésper, e foi vetado pelo Executivo, conforme Mensagem n. 7, de 26-10-2020.

Sustenta que há flagrante vício de iniciativa, uma vez que a Lei "*impôs à administração pública municipal a obrigação de proceder com o abrigo de mulheres em situação de violência doméstica, inclusive devendo ser fornecidos kits de higiene pessoal, quatro refeições por dia e serviços de rouparia e lavanderia. Ainda determina que a iniciativa deverá ser supervisionada por profissionais da área de assistência social, da psicologia e de profissionais que desenvolvam trabalhos com mulheres em situação de violência doméstica*".

Afirma que, não obstante o altruísmo e a relevância social, a Lei não só implica em usurpação da competência privativa do Poder Executivo para iniciativa de atos normativos que tratam do funcionamento de órgãos e serviços públicos, mas também cria despesas sem indicar a disponibilidade de recursos, em total afronta ao artigo 115 da Lei Orgânica.

Pugna pela concessão da liminar, já que seriam evidentes os requisitos autorizadores.

Acrescenta que o *fumus boni iuris* está demonstrado pela flagrante violação constitucional e legal, e o *periculum in mora*, pelo fato de que a norma entrou em vigor sem período mínimo de *vacatio legis* e impôs aumento de gastos para o Poder

Público sem especificar fonte segura de receitas (Id 72593953).

O feito seguiu o rito processual preconizado no artigo 12 da Lei n. 9.868/99, com a oitiva das autoridades correspondentes (Id 75197503).

Certificado o decurso do prazo sem qualquer manifestação da requerida (81556462), a douta Procuradoria-Geral de Justiça postulou a intimação do autor sobre a continuação da vigência da norma (Id 83199986). Em seguida foi determinada nova intimação da requerida, que arguiu que o Projeto foi apresentado em 10-9-2020, lido e aprovado pela maioria dos vereadores, "***mesmo diante do parecer jurídico emitido pelo procurador da Casa, o qual apontava vício de iniciativa, por se tratar de matéria de iniciativa exclusiva do Executivo, já que se criava despesas ao município sem qualquer previsão orçamentária***" (Id 88506083).

O parecer da douta Procuradoria-Geral de Justiça foi de que o caso não cuida de "*matéria inserida no âmbito de competência privativa do Chefe do Executivo*", concluindo pela improcedência da lide, com menção ao Tema 917 em que o STF estabeleceu que "*não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesas para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos*" (Id 90536981).

É o relatório.

V O T O

EXMO. SR. DES. RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO (RELATOR)

Importante esclarecer de início que o mérito desta Ação Direta de Inconstitucionalidade está sendo analisado apesar de ainda não apreciado o pedido liminar de suspensão do ato normativo impugnado porque, ao ser conferido o rito processual preconizado no *caput* do art. 12 da Lei n. 9.868/99, todos os interessados se pronunciaram sobre o ponto principal da demanda, até mesmo a douta Procuradoria-Geral de Justiça (Ids 88506083 90536981).

Desse modo, inexistindo quaisquer outras providências a serem tomadas para o julgamento do mérito, sobre o qual todos os órgãos e autoridades já esgotaram os argumentos, **não** há razão alguma para examinar a medida cautelar. Aliás, a Lei n. 9.898/1999 assim autoriza.

A Lei n. 2.152, de 1º de dezembro de 2020, aqui impugnada, que "*Dispõe sobre o abrigo de mulheres vítimas de violência doméstica, em hotéis da rede privada durante a vigência do estado de calamidade pública*", tem a seguinte redação:

"Maxsuel Freitas Guimarães, Presidente da Câmara Municipal de Pontes e Lacerda, Estado de Mato Grosso, no uso de suas atribuições legais, FAZ SABER que a Câmara Municipal aprovou e ele promulga a seguinte Lei:

Art. 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a proceder à requisição de hotéis e a destiná-los ao abrigo de mulheres vítimas de violência doméstica e seus filhos durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente de pandemia do vírus Covid-19.

Parágrafo único. O encaminhamento das mulheres vítimas para os "hotéis-abrigo" serão feitas pelas Delegacias Especializadas de Defesa da Mulher, demais órgão de Segurança Pública, Secretaria de Assistência Social, e outros centros de atendimento a mulher vinculados a administração pública.

Art. 2º. Como medidas que assegurem a saúde pública, tendo em vista a pandemia, nesses hotéis serão adotadas as seguintes medidas de prevenção:

§1º Aos profissionais que atuarem nos "hotéis-abrigo" serão fornecidos Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), bem como álcool em gel 70% e outros materiais de higienização e proteção.

§2º Às mulheres abrigadas serão oferecidos Kits de higiene individual, serviços de hotelaria, quatro refeições diárias e serviços de rouparia e lavanderia.

Art. 3º A iniciativa deverá ser supervisionada por profissionais da área da assistência social, da psicologia e de profissionais que desenvolvam trabalhos com mulheres em situação de violência doméstica.

Art. 4º As despesas decorrentes desta Lei correrão por verba orçamentária própria ou por verba suplementar, caso necessário.

Art. 5º O Poder Executivo regulamentará a presente lei estabelecendo junto à rede hoteleira o valor da diária.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Gabinete do Presidente da Câmara Municipal de Pontes e Lacerda em 01 de dezembro de 2020.

Maxsuel Freitas Guimarães – Vereador Presidente".

O parecer da douta Procuradoria-Geral de Justiça foi pela improcedência da Ação, sob o fundamento de que a matéria tratada na referida Lei não está inserida entre aquelas de competência privativa do Chefe do Executivo.

E mais, que "Não é toda Lei de iniciativa parlamentar incrementadora de custo ao Poder Executivo que recebe a pecha de inconstitucionalidade, mas só aquelas que invadem matérias adstritas à competência privativa do Chefe do Executivo, relacionadas com a estrutura e atribuição de Órgão da Administração Pública ou regime jurídico de servidores públicos".

Consignou também que o art. 112 da Lei Orgânica do Município "não tem reflexo na presente demanda e deve ser ignorada, vez que a norma apontada como constrangida não assume envergadura inconstitucional".

Reportou-se ao parágrafo 1º do art. 61 da CF e aos arts. 66 e 195 da CE, transcrevendo-os integralmente, e concluiu que *"a atividade legiferante iniciada pelo Poder Legislativo do Município de Pontes e Lacerda/MT não se amolda em nenhuma das hipóteses constitucionais de competência privativa do Chefe do Executivo"*, não havendo como reconhecer o alegado vício de iniciativa.

Mencionou ainda o Tema 917 do STJ, com repercussão geral, segundo o qual as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da CF, não podendo haver interpretação ampliativa.

Colacionou jurisprudência da Corte Suprema, de 15-8-2008, 22-6-2020 e 6-3-2020, e do TJMT (RE 11511237-STF – princípio da predominância do interesse), sobre *"abrigar as mulheres vítimas de violência doméstica e seus filhos durante o estado de calamidade pública e decorrente da pandemia do vírus Covid-19, assim como a ADI 6.588/AM na qual se reconheceu ser razoável a constitucionalidade da legislação estadual que previa a vedação do corte de fornecimento de energia elétrica nas residências"*.

Não obstante a tese jurídica contida no Parecer, está consolidado tanto na doutrina como na jurisprudência que não existe liberdade absoluta ou plenitude legislativa, ante as limitações ditadas pelo ordenamento constitucional.

Não bastasse isso, ao contrário do posicionamento ministerial, a Lei questionada nesta ADI interfere sim na estrutura funcional do Município e no regime jurídico dos servidores, quando determina a requisição de hotéis para transformá-los em abrigo de mulheres encaminhadas pelas Delegacias especializadas ou qualquer outro órgão vinculado à administração pública municipal, **e sob a supervisão dos profissionais da área de saúde, tais como assistente social e psicólogos, bem como daqueles que desenvolvem trabalhos com elas e seus filhos, inclusive de fornecimento de kits individuais de proteção.**

Anote-se ainda a clara ingerência na atividade privada, já que os funcionários desses hotéis deverão adotar medidas específicas de segurança, como por exemplo o uso de equipamentos de proteção individual (EPIs), álcool em gel 70º e outros materiais de higiene.

E mais, os hotéis deverão fornecer 4 refeições diárias, além de serviços de roupa e lavanderia, os quais não são habitualmente proporcionados na grande maioria.

De qualquer forma, a criação dessas Casas-Abrigo visou única e especificamente à proteção das mulheres vítimas da violência, proteção essa que a princípio não se verificaria no acolhimento em hotéis.

Na verdade, as Casas-Abrigo estão inseridas nas *"Diretrizes Nacionais de Abrigamento das Mulheres em situação de violência, que têm por marcos legais a Lei n. 11.340/2006, o Decreto n. 6.387 de 5 de março de 2008, o Plano Nacional de Políticas para Mulheres, a Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009, a CNAS (tipificação dos serviços sócio-assistenciais), e as Convenções de Palermo e a Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher/a Convenção de Belém do Pará (1994)"* (in Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco e de Violência, elaboradas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República (SPM/PR) – Brasília, 2011).

Vale destacar dessas Diretrizes o motivo da sua criação:

“As casas-abrigo constituem locais seguros para o atendimento às mulheres em situação de risco de vida iminente, em razão da violência doméstica. Trata-se de um serviço de caráter sigiloso e temporário, no qual as usuárias poderão permanecer por um período determinado, após o qual deverão reunir condições necessárias para retomar o curso de suas vidas”.

“[...] deverão ser implantadas pelos governos estaduais e/ou municipais (preferencialmente por meio de consórcios públicos), com recursos do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e dos referidos governos, com articulação permanente com a Segurança Pública – Uma vez que a situação de abrigamento numa casa-abrigo pressupõe grave ameaça e risco de morte, o serviço deverá estabelecer parcerias formais com a Segurança Pública para garantir a proteção da mulher abrigada e de seus filhos, bem como a garantia de seus direitos”. O abrigamento provisório deve garantir a integridade física e emocional das mulheres, bem como realizar diagnóstico da situação da mulher para encaminhamentos necessários” (p.p. 19º e 33).

Desse modo, tratando-se de legislação antiga, certamente a determinação já foi implementada pelo município de Pontes e Lacerda. Por conseguinte, a Lei impugnada se reporta apenas ao período de pandemia.

No entanto, sob essa justificativa, impõe a criação de nova Casa-Abrigo, agora em hotéis da rede privada, que denomina de Hotéis-Abrigo, para os quais o Município deve transladar toda a estrutura necessária para o atendimento, inclusive os servidores públicos que cuidarão da segurança, os psicólogos, os assistentes sociais e todos que desenvolvem trabalhos com mulheres nessa situação.

Dessa maneira, é evidente a interferência na estrutura e no regime dos servidores do Município, e, por consequência, a violação arguida pelo requerente, ante a flagrante inconstitucionalidade formal.

Soma-se a isso o fato de que a Lei questionada não esclarece se os hotéis se constituiriam em novos locais para o caso de ausência de vagas em virtude do aumento do fluxo de atendimento e acolhimento, como se vê do inteiro teor de outras normas editadas pelo Poder Executivo de demais estados e municípios do País.

Em suma, cria atribuições para órgãos do município responsáveis pela segurança das mulheres vítimas de violência doméstica, e para a Secretaria de Assistência Social, além de dispor sobre como a Administração Municipal deverá proceder em relação ao acolhimento delas durante a pandemia.

Ou seja, imiscui-se na sua organização e infraestrutura, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, o que caracteriza vício de iniciativa e leva ao reconhecimento da sua inconstitucionalidade formal.

A propósito:

“A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto” (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 16ª edição, editora Malheiros, 2008, p. 676).

Posto isso, em dissonância com o parecer, julgo procedente o pedido formulado na ADIN e declaro a inconstitucionalidade da Lei n. 2.152/2020 do município de Pontes e Lacerda.

É como voto.

V O T O

EXMO. SR. DES. PAULO DA CUNHA (1º VOGAL)

Acompanho o voto do relator.

V O T O

EXMO. SR. DES. JUVENAL PEREIRA DA SILVA (2º VOGAL)

Acompanho o voto do relator.

V O T O

EXMO. SR. DES. SEBASTIÃO DE MORAES FILHO (3º VOGAL)

Acompanho o voto do relator.

V O T O

EXMA. SRA. DESA. MARIA HELENA GARGAGLIONE PÓVOAS (5º VOGAL)

Acompanho o voto do relator.

V O T O

EXMA. SRA. DESA. MARIA APARECIDA RIBEIRO (9º VOGAL)

Acompanho o voto do relator.

V O T O

EXMO. SR. DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA (10º VOGAL)

Acompanho o voto do relator.

V O T O

EXMA. SRA. DESA. NILZA MARIA PÔSSAS DE CARVALHO (11º VOGAL)

Acompanho o voto do relator.

V O T O

EXMO. SR. DES. ORLANDO DE ALMEIDA PERRI (12º VOGAL)

Peço vista dos autos.

V O T O

EXMO. SR. DES. RUI RAMOS RIBEIRO (4º VOGAL)

Aguardo o pedido de vista dos autos.

V O T O

EXMO. SR. DES. CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA (6º VOGAL)

Aguardo o pedido de vista dos autos.

V O T O

EXMA. SRA. DESA. CLARICE CLAUDINO DA SILVA (7º VOGAL)

Aguardo o pedido de vista dos autos.

EM 18 DE NOVEMBRO DE 2021(PLENÁRIO VIRTUAL):

ADIADA A CONCLUSÃO DO JULGAMENTO PARA A SESSÃO ORDINÁRIA POR VIDEOCONFERÊNCIA DE 09 DE DEZEMBRO DE 2021, EM FACE DO PEDIDO DE VISTA FORMULADO PELO 12º VOGAL - DES. ORLANDO DE ALMEIDA PERRI. O RELATOR JULGOU PROCEDENTE A AÇÃO, SENDO ACOMPANHADO PELOS 1º, 2º, 3º, 5º, 9º, 10º E 11º VOGAIS. AGUARDAM O PEDIDO DE VISTA OS 4º, 6º E 7º VOGAIS.

SESSÃO POR VIDEOCONFERÊNCIA DE 10 DE FEVEREIRO DE 2022
(CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)

V O T O (VISTA)

EXMO. SR. DES. ORLANDO DE ALMEIDA PERRI (12º VOGAL)

Egrégio Órgão Especial:

A despeito dos relevantes argumentos aduzidos pelo eminente Relator, ousou divergir de seu posicionamento, porquanto, a meu sentir, não ficou demonstrada a inconstitucionalidade suscitada pelo requerente.

Pelo que se depreende dos autos, o Presidente da Câmara Municipal de Pontes e Lacerda, Maxsuel Freitas Guimarães – após o veto do Prefeito Municipal, ora requerente –, promulgou a Lei Municipal n. 2.152, de 1º/12/2020, que dispõe sobre o abrigo de mulheres vítimas de violência doméstica em hotéis da rede privada, durante a vigência do estado de calamidade pública, contendo o seguinte teor:

*“Art. 1º. Fica o Poder Executivo **autorizado** a proceder à requisição de hotéis e a destiná-los ao abrigo de mulheres vítimas de violência doméstica e seus filhos durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente da pandemia do vírus COVID-19.*

Parágrafo único. O encaminhamento das mulheres vítimas para os ‘hotéis-abrigo’ serão feitas [sic] pelas Delegacias Especializadas de Defesa da Mulher, demais órgãos de Segurança Pública, Secretaria de Assistência Social, e outros centros de atendimento à mulher vinculados à administração pública.

Art. 2º. Como medidas que assegurem a saúde pública, tendo em vista a pandemia, nesses hotéis serão adotadas as seguintes medidas de prevenção:

§ 1º Aos profissionais que atuarem nos 'hotéis-abrigo' serão fornecidos Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), bem como álcool em gel 70% e outros materiais de higienização e proteção.

§ 2º Às mulheres abrigadas serão oferecidos kits de higiene individual, serviços de hotelaria, quatro refeições diárias e serviços de rouparia e lavanderia.

Art. 3º. A iniciativa deverá ser supervisionada por profissionais da área da assistência social, da psicologia e de profissionais que desenvolvam trabalhos com mulheres em situação de violência doméstica.

Art. 4º. As despesas decorrentes desta Lei correm por verba orçamentária própria ou por verba suplementar, caso necessário.

Art. 5º. O Poder Executivo regulamentará a presente lei estabelecendo junto à rede hoteleira o valor da diária.

Art. 6º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.

Antes de ingressar no mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade, convém salientar que a Lei Federal n. 11.340/2006 [Lei Maria da Penha], impõe à autoridade policial, dentre outras providências, “fornecer transporte para a ofendida e seus dependentes para **abrigo** ou local seguro, quando houver risco de vida” [art. 11, inciso III].

Destaque-se, ainda, que o art. 35, inciso II, da mencionada Lei trata, especificamente, da criação de casas-abrigos para mulheres em situação de violência doméstica e familiar, assim consignando:

“Art. 35. A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências:

[...]

II – casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar;

[...]”.

De acordo com as Diretrizes Nacionais Para o Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco de Vida, editadas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República, a constituição de “casas-abrigos” integra a rede de assistência no combate à crescente violência doméstica no país, sendo o seu objetivo proteger a integridade física e psíquica da mulher nos casos de grave ameaça e risco de morte.

Sua constituição “tem por atribuição prover, de forma provisória, medidas emergenciais de proteção em locais seguros para acolher mulheres em situação de violência doméstica e familiar sob risco de morte, acompanhadas ou não de seus filhos(as)”¹¹ (file:///C:/Users/Bruna%20Amaral/Downloads/(02)%20ADI%201000417-21.2021.8.11.0000%20E2%80%93%20Nota%20taquigr%C3%A1fica%20conclu%C3%ADc

As casas-abrigos, segundo definição contida no sítio eletrônico do Conselho Nacional de Justiça, *“são locais para onde mulheres vítimas ou ameaçadas de violência doméstica são encaminhadas para que possam residir durante período determinado, enquanto reúnem condições para retomar o curso de suas vidas. São locais muitas vezes sigilosos, onde se presta atendimento não apenas às mulheres, mas também aos seus filhos, em situação de risco iminente. O abrigo é considerado uma medida radical de proteção da vida da mulher”*^[2]
(file:///C:/Users/Bruna%20Amaral/Downloads/(02)%20ADI%201000417-21.2021.8.11.0000%20E2%80%93%20Nota%20taquigr%C3%A1fica%20conclu%C3%ADc

Entretanto, em pesquisa realizada pelo IBGE em 2018, apenas 2,4% das cidades brasileiras contavam com casas-abrigos, sendo que, ao todo eram 153^[3]
(file:///C:/Users/Bruna%20Amaral/Downloads/(02)%20ADI%201000417-21.2021.8.11.0000%20E2%80%93%20Nota%20taquigr%C3%A1fica%20conclu%C3%ADc

No Estado de Mato Grosso a situação não é diferente, haja vista que, de acordo com matéria publicada em 2/8/2019, apenas 4 dos 141 municípios ofereciam este tipo de atendimento^[4]
(file:///C:/Users/Bruna%20Amaral/Downloads/(02)%20ADI%201000417-21.2021.8.11.0000%20E2%80%93%20Nota%20taquigr%C3%A1fica%20conclu%C3%ADc

Sabe-se também – as pesquisas mostram isso – que a pandemia, em razão da imposição do **isolamento** como medida de prevenção ao COVID-19, acabou por provocar um aumento exponencial nos índices de violência doméstica no país, havendo trabalhos mostrando que, nesse período, 1 [uma] de 4 [quatro] mulheres sofreram algum tipo de violência^[5]
(file:///C:/Users/Bruna%20Amaral/Downloads/(02)%20ADI%201000417-21.2021.8.11.0000%20E2%80%93%20Nota%20taquigr%C3%A1fica%20conclu%C3%ADc

Diante desse quadro aterrorizante, agravado pela triste realidade da ausência de “casas-abrigos”, o parlamento brasileiro, sensível à situação, buscou resolver o imbróglio por meio do poder de requisição da administração em situações de calamidade pública, transformando hotéis em asilos para as mulheres vítimas de violência doméstica.

Foi essa preocupação que levou o Congresso Nacional a debater o Projeto de Lei n. 1.552/2020 – ainda em tramitação –, que considera essenciais os serviços de abrigo durante o período da pandemia, autorizando o Poder Público, na ausência de casas-abrigos, a requisitar pousadas e hotéis mediante indenização posterior.

O mesmo ocorreu no âmbito do Estado de Mato Grosso, que editou a Lei Estadual n. 11.159, de 1º/7/2020, de autoria do Deputado Dr. Eugênio, promulgada pelo Governador Mauro Mendes, e que se encontra em plena vigência.

A norma impugnada nesta ADI é reprodução fidedigna da referida Lei Estadual.

De fato, sensibilizada com a triste e lamentável realidade experimentada pelas mulheres em situação de violência doméstica e familiar, a Vereadora Márcia Ponte da Cruz Sespere apresentou o Projeto de Lei, assim justificando:

*“Durante este período de Calamidade Pública no Estado de Mato Grosso, e no nosso município, em razão da pandemia ocasionada pelo vírus COVID-19, e ainda da recomendação do isolamento social como medida de saúde pública, cabe ao Poder Legislativo pensar estrategicamente medidas que devam ser adotadas pelo Poder Executivo para **combater o crescimento da violência contra a mulher que vem ocorrendo no presente período.***

O isolamento social para fins de controle da epidemia acendeu um alerta para as instituições governamentais e internacionais quanto às consequências do confinamento para o agravamento das desigualdades de gênero, impactando, sobretudo, as mulheres pela vulnerabilidade econômica e pela maior exposição à violência.

Este cenário demanda a tomada de medidas urgentes para reduzir o crescimento da violência contra a mulher durante o período de isolamento obrigatório”.

Não obstante o veto pelo Prefeito Municipal, ao argumento de que o Projeto de Lei cria atribuições ao Executivo e demandaria gastos não previstos para contratação de equipe técnica para atender ao que foi proposto, certo é que a norma impugnada foi promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal.

A lei impugnada não merece a pecha de inconstitucional pelo fato de as mulheres receberem os cuidados dos serviços sociais e psicológicos em local diverso do espaço físico em que são comumente atendidas.

Com a devida venia, incoorreu nenhuma *“interferência na estrutura e no regime dos servidores do Município”* (sic), como afirma o Relator. Quando muito, o que ela provocou foi apenas uma alteração na **rotina** dos servidores da área de Assistência Social do Município, **que já prestavam os mesmos serviços às mulheres vítimas de violência doméstica**, haja vista que as acolhidas nos hotéis-abrigos receberiam neles as assistências de práxis.

A lei impugnada também não dispõe acerca da criação de cargos, funções ou empregos públicos, tampouco abrange a criação, a estruturação e atribuição de órgãos da Administração Pública municipal.

De igual modo, ela não cuida das atribuições dos servidores, ou seja, não cria ou modifica as funções exercidas pelos profissionais nela citados, como as da área de assistência social, da psicologia e outras que desenvolvam trabalhos com mulheres em situação de violência doméstica.

Em outras palavras: somente são abrangidos pela referida norma legal os profissionais que já desenvolvem suas funções com mulheres em situação de violência doméstica. A lei não obriga que o Executivo promova o remanejamento de servidores, retirando-os de uma determinada área de atuação para cuidar das vítimas protegidas pela lei.

E o mais importante: o Poder Legislativo Municipal de Pontes e Lacerda não impõe ao Chefe do Executivo a construção da casa-abrigo.

A norma impugnada simplesmente **autoriza** o Poder Executivo a abrigar mulheres vítimas de violência domésticas em hotéis privados, transformando-os em hotéis-abrigos durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente do COVID-19.

É uma norma **autorizativa** e não impositiva.

Se a lei impugnada **obrigasse** [determinasse] o Prefeito Municipal a construir a casa-abrigo, ou à requisição de hotéis, neste caso até se poderia cogitar em indevida ingerência do legislativo.

Não é o caso.

Conforme afirmado acima, não haverá nenhum traslado da estrutura do serviço público para a rede hoteleira, tratando-se apenas da concretização de medida protetiva conferida em favor das mulheres vítimas de violência doméstica, retirando-as do convívio de seu agressor e proporcionando-lhes local seguro para ficar transitoriamente com seus filhos.

A matéria abordada na norma impugnada é eminentemente social e não se inclui, repita-se, naquelas que são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

De mais a mais, segundo o teor contido na norma impugnada, o Poder Executivo ficará responsável por estabelecer – junto à rede hoteleira – o valor da diária.

Logo, as exigências contidas na lei questionada, tais como o fornecimento de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), álcool em gel 70%, e outros materiais de higienização e proteção, assim como o fornecimento de serviços de rouparia, lavanderia e hotelaria, além das quatro refeições diárias, não importa em ingerência indevida na atividade privada, haja vista que tais serviços, obviamente, serão considerados no momento da negociação da diária.

De mais a mais, o fornecimento de tais materiais de prevenção ao COVID-19 já constitui obrigação do município em disponibilizá-los a todos os servidores da comuna que trabalham em situações de riscos, como é o caso dos profissionais que atuam na área de saúde e assistência social.

Quanto ao fornecimento de refeições, este serviço normalmente faz parte da Secretaria de Ações Sociais do Estado e dos Municípios.

De qualquer sorte, deve ser ponderado que a utilização de hotéis-abrigos no período pandêmico, com todas as despesas que o abrigo poderia gerar, ainda assim seria menos dispendioso que a criação e a manutenção de casas-abrigos.

Dos males o menor!

Mesmo considerando que a lei impugnada levou à criação de despesas, ainda assim ela não pode ser considerada inconstitucional, como bem expôs a Procuradoria de Justiça.

Isso porque o Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, por meio do **Tema 917**, decidiu 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)”*.

Nesse sentido:

"[...] 1. A lei impugnada não dispõe sobre nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo previstas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal.

2. O diploma impugnado não implica aumento nas despesas do poder público municipal. Ainda que assim não fosse, é da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inclusive reiterada em sede de repercussão geral (ARE nº 878.911/RJ-RG), que nem toda lei que acarrete aumento de despesa para o Poder Executivo é vedada à iniciativa parlamentar. Para que isso ocorra, é necessário que, cumulativamente, a legislação tenha tratado de alguma das matérias constantes do art. 61, § 1º, da Constituição Federal"^[6]

(file:///C:/Users/Bruna%20Amaral/Downloads/(02)%20ADI%201000417-21.2021.8.11.0000%20%E2%80%93%20Nota%20taquigr%C3%A1fica%20conclu

"Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido"^[7]

(file:///C:/Users/Bruna%20Amaral/Downloads/(02)%20ADI%201000417-21.2021.8.11.0000%20%E2%80%93%20Nota%20taquigr%C3%A1fica%20conclu

Se a norma impugnada não dispõe sobre nenhuma matéria de iniciativa privativa do Prefeito Municipal^[8]

(file:///C:/Users/Bruna%20Amaral/Downloads/(02)%20ADI%201000417-21.2021.8.11.0000%20%E2%80%93%20Nota%20taquigr%C3%A1fica%20conclu%C3%ADc não há falar que o Poder Legislativo esteja se imiscuindo na gestão administrativa, incorrendo a alegada ofensa ao princípio da separação de poderes.

Sublinhe-se, em reforço, se tratar de norma **excepcional e transitória**, vigente apenas durante o estado de calamidade pública decorrente da pandemia do COVID-19.

Por fim, faço minhas as palavras do Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico e Institucional, Deosdete Cruz Júnior, aos quais também adoto, *per relationem*, como razões de decidir, *verbis*:

"Iniciando o exercício de refutação, passando agora a delinear as razões que acreditamos levar à improcedência da ação, constata-se que, após detida análise dos autos, o direito não socorre as alegações da parte autora, vez que:

1) As leis não tocam em matéria de competência privativa do Chefe do Executivo; e

2) Não é toda lei de iniciativa parlamentar incrementadora de custo ao Poder Executivo que recebe a pecha de inconstitucionalidade, mas só aquelas que invadem matérias adstritas à competência privativa do Chefe do Executivo, relacionadas com a estrutura e atribuição de Órgão da Administração Pública ou regime jurídico de servidores públicos.

[...]

Após leitura atenta desses artigos, percebe-se inexistir neles qualquer hipótese prevendo ser competência privativa do Chefe do Executivo deflagrar normas tratando sobre a forma de prestação de serviço público.

Em outras palavras, a atividade legiferante iniciada pelo Poder Legislativo do Município de Pontes e Lacerda/MT não se amolda em nenhuma das hipóteses constitucionais de competência privativa do Chefe do Executivo, de sorte que não há espaço para se reconhecer cenário de vício de iniciativa no processo legislativo deflagrador das normas ora atacadas.

Ademais, é assente no entendimento Pretoriano que o simples fato de norma oriunda do Poder Legislativo ser dirigida ao Poder Executivo e provocar aumento de custo para esse Poder, não é circunstância que por si só relega obrigatoriamente a iniciativa da norma ao Chefe desse Poder.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento afetado a sistemática da repercussão geral (Tema 917/STF) preconizando 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)‘.

Para compreender as razões que fundamentam esse posicionamento, é preciso reconhecer que a discussão relativa ao vício de iniciativa no processo legislativo reveste-se de inegável relevância jurídica, mormente quando se cogita desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Ainda, é preciso ter em mente que as regras disciplinadoras do processo legislativo, dispostas na Constituição Federal, assumem natureza de norma de reprodução obrigatória¹ e, portanto, devem necessariamente reverberar no sistema constitucional dos demais entes federados.

Dentro desse contexto, o STF firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, que, como visto, trata da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Em reforço, asseverou não ser permitido realizar uma interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional com a pretensão de abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública e aquelas relacionados com o regime jurídico dos servidores desse Poder.

[...]

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal preconiza que somente nas matérias reservadas à competência privativa do Chefe do Executivo – estrutura da administração pública e regime dos servidores – é que é vedada a iniciativa parlamentar causadora de aumento de despesa.

No caso presente, a possibilidade de acolhimento de mulheres vítima de violência doméstica em hotéis durante o período de pandemia, ainda que reflexamente atinja a estrutura do Município, não diz respeito diretamente a qualquer Órgão do Poder Executivo e nem a regime jurídico de servidor, restando, assim, afastado o reconhecimento do vício de iniciativa nas normas ora atacadas.

[...]

Para afastar qualquer dúvida, importante rememorar as razões contidas no Tema 917/STF, dando conta de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.

Vale acrescentar também, que o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento em sede de Repercussão Geral no RE 1151237, quanto à competência concorrente do Prefeito e da Câmara Municipal, baseado no princípio da predominância do interesse, a saber:

[...]

Em reforço, devemos ter em mente o especial contexto fático envolvido na elaboração da norma, que objetiva abrigar e proteger mulheres vítimas de violência doméstica e seus filhos durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente da pandemia do vírus Covid-19. Em situações excepcionais como a de uma pandemia, o Supremo Tribunal Federal tem admitido a intervenção do Poder Legislativo como medida para ampliar a tutela de direitos fundamentais.

Como exemplo desse novo paradigma, podemos citar a decisão tomada nos autos da ADI 6.588/AM, de relatoria do Min. Marco Aurélio, na qual se reconheceu, desde que atendida a razoabilidade, a constitucionalidade da legislação estadual que previa a vedação do corte do fornecimento residencial dos serviços de energia elétrica, em razão do inadimplemento, parcelamento do débito, considerada a crise sanitária.

[...]

Ademais, a norma foi deflagrada em uma situação excepcional visando ampliar a tutela do direito à vida das mulheres vítimas de violência doméstica, e por isso mesmo deve ser prestigiada pelo ordenamento jurídico, assim como já reconheceu o Supremo Tribunal Federal.

*Forte nestas considerações, o parecer ministerial é pela **IMPROCEDÊNCIA** da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, vez que a Lei nº 2.152/2020 de iniciativa parlamentar não toca em matéria reservada à competência privativa do Chefe do Executivo”.*

À vista do exposto, peço vênia ao eminente Relator e, em consonância com o parecer ministerial, **JULGO IMPROCEDENTE** a presente ação direta de inconstitucionalidade.

É como voto.

EXMA. SRA. DESA. MARIA APARECIDA RIBEIRO (PRESIDENTE EM SUBSTITUIÇÃO LEGAL)

Consulto aos membros que proferiram votos no plenário virtual, se mantém os votos, diante do voto divergente do Desembargador Orlando de Almeida Perri.

V O T O (RATIFICAÇÃO)

EXMO. SR. DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA (10º VOGAL)

Mantenho meu voto.

V O T O (RATIFICAÇÃO)

EXMA. SRA. DESA. MARIA APARECIDA RIBEIRO (9º VOGAL)

Também mantenho meu voto.

V O T O

EXMO. SR. DES. CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA (6º VOGAL)

Peço vênia ao relator, e acompanho o voto do Desembargador Orlando de Almeida Perri pela inconstitucionalidade na lei, no mesmo sentido do parecer escrito.

EXMA. SRA. DESA. MARIA APARECIDA RIBEIRO (PRESIDENTE EM SUBSTITUIÇÃO LEGAL)

Desembargador Marcos Machado,

Vossa Excelência estava ausente justificadamente, indago se está em condições de proferir voto nesta sessão.

V O T O**EXMO. SR. DES. MARCOS MACHADO (8º VOGAL)**

Senhora Presidente,

Compreendi perfeitamente a matéria e comungo da mesma conclusão do Desembargador Orlando de Almeida Perri, porque envolve deveres e obrigações municipais, de modo que não identifiquei vício de inconstitucionalidade que justifique a procedência.

É como voto.

EM 10 DE FEVEREIRO DE 2022:**POR MAIORIA JULGOU PROCEDENTE A AÇÃO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.**

[1] (file:///C:/Users/Bruna%20Amaral/Downloads/(02)%20ADI%201000417-21.2021.8.11.0000%20E2%80%93%20Nota%20taquigr%C3%A1fica%20conclu%C3%ADc https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/diretrizes-nacionais-para-o-abrigamento-de-mulheres-em-situacao-de-risco-e-de-violencia, p. 12.

[2] (file:///C:/Users/Bruna%20Amaral/Downloads/(02)%20ADI%201000417-21.2021.8.11.0000%20E2%80%93%20Nota%20taquigr%C3%A1fica%20conclu%C3%ADc https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-o-que-sao-e-como-funcionam-as-casas-abrigo/

[3] (file:///C:/Users/Bruna%20Amaral/Downloads/(02)%20ADI%201000417-21.2021.8.11.0000%20E2%80%93%20Nota%20taquigr%C3%A1fica%20conclu%C3%ADc https://oglobo.globo.com/brasil/celina/treze-anos-apos-lei-maria-da-penha-so-24-das-cidades-tem-casas-abrigo-para-mulheres-23972179

[4] (file:///C:/Users/Bruna%20Amaral/Downloads/(02)%20ADI%201000417-21.2021.8.11.0000%20E2%80%93%20Nota%20taquigr%C3%A1fica%20conclu%C3%ADc https://www.al.mt.gov.br/midia/texto/382/deputado/favero-propoe-casa-abrigo-para-mulheres-vitimas-de-violencia-domestica/visualizar

[5] (file:///C:/Users/Bruna%20Amaral/Downloads/(02)%20ADI%201000417-21.2021.8.11.0000%20E2%80%93%20Nota%20taquigr%C3%A1fica%20conclu%C3%ADc https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/06/07/1-em-cada-4-mulheres-foi-vitima-de-algum-tipo-de-violencia-na-pandemia-no-brasil-diz-datafolha.ghhtml

[6] (file:///C:/Users/Bruna%20Amaral/Downloads/(02)%20ADI%201000417-21.2021.8.11.0000%20%E2%80%93%20Nota%20taquigr%C3%A1fica%20conclu%C3%ADc STF, RE 729726 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-245 DIVULG 25-10-2017 PUBLIC 26-10-2017.)

[7] (file:///C:/Users/Bruna%20Amaral/Downloads/(02)%20ADI%201000417-21.2021.8.11.0000%20%E2%80%93%20Nota%20taquigr%C3%A1fica%20conclu%C3%ADc STF, ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016.

[8] (file:///C:/Users/Bruna%20Amaral/Downloads/(02)%20ADI%201000417-21.2021.8.11.0000%20%E2%80%93%20Nota%20taquigr%C3%A1fica%20conclu%C3%ADda.docx#_ftnl Constituição Estadual, art. 195, parágrafo único: "São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre: I - matéria orçamentária e tributária; II - servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; III - criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal; IV - criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Pública direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração".

Data da sessão: Cuiabá-MT, 10/02/2022

 Assinado eletronicamente por: **RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO**
22/02/2022 10:04:44
<https://clickjudapp.tjmt.jus.br/codigo/PJEDBKXPYWMZS>
ID do documento: 118990038



PJEDBKXPYWMZS

IMPRIMIR

GERAR PDF