

DATA: 11-07-16

HORA: 10:30

OF.GP.Nº 1036/16

Cuiabá-MT, 06 de julho de 2016.

A Sua Excelência o Senhor

**VER. HAROLDO KUZAI**

Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá

NESTA

**Senhor Presidente,**

Servimo-nos do presente para encaminhar a Vossa Excelência e Dignos Vereadores a Mensagem nº 47/2016 com as respectivas **RAZÕES DE VETO TOTAL** ao Projeto de Lei que “**Determina que seja disponibilizado 5% das moradias populares construídas pela Prefeitura Municipal de Cuiabá à mulheres vítimas de violência doméstica e familiar compreendidas na Lei nº 11.340 de 07 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e dá outras providências**” para a devida análise em caráter de urgência.

Sendo o que temos para o momento, apresentamos na oportunidade nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,



**MAURO MENDES FERREIRA**

Prefeito Municipal

MENSAGEM Nº 47 /2016

**Excelentíssimo Senhor Presidente,  
Excelentíssimos Senhores Vereadores,**

No exercício das prerrogativas contidas no artigo 41, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, levo ao conhecimento de Vossas Excelências as razões de **VETO TOTAL** aposto ao Projeto de Lei que **“Determina que seja disponibilizado 5% das moradias populares construídas pela Prefeitura Municipal de Cuiabá à mulheres vítimas de violência doméstica e familiar compreendidas na Lei nº 11.340 de 07 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e dá outras providências”** de autoria do ilustre Vereador Leonardo de Oliveira, aprovado pelo Plenário dessa Augusta Câmara Municipal.

### **RAZÕES DO VETO TOTAL**

O ilustre Vereador Leonardo de Oliveira apresentou à deliberação dos seus pares o Projeto de Lei em comento, aprovado pelos membros dessa Casa Legislativa, sendo submetido à apreciação do Chefe do Poder Executivo, em conformidade com o estabelecido pela Lei Orgânica Municipal.

Exordialmente, verifica-se que o Projeto de Lei epigrafado visa instituir a obrigatoriedade da disponibilização do percentual de 5% (cinco por cento) das moradias construídas pela Prefeitura Municipal de Cuiabá às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar compreendidas na Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha).

4

2



Outrossim, a lei que se visa criar dispõe que a violência doméstica familiar sofrida pela mulher deverá ser comprovada por intermédio de Certidão de Trânsito em Julgado emitida pelo órgão judiciário competente, bem como que competirá à Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano, em parceria com outras Secretarias, atender às mulheres identificadas no seu art. 1º, encaminhando-as, inclusive, para a Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária para o devido cadastramento e cumprimento da cota estipulada no Projeto de Lei em apreço.

Nesta esteira, imperioso transcrevermos trechos da resposta técnica emitida pela Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária, por meio do Ofício nº 582/2016/ASS.JUR/SMHARF:

“(…)

*A Lei Federal nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) já autoriza o magistrado responsável, em seu artigo 9º, § 1º, a “inclusão da mulher em situação de violência doméstica e familiar no cadastro de programas assistenciais do governo federal, estadual e municipal”.*

*Ou seja, a assistência à mulher vítima de violência não pode, e não deve, esperar o trânsito em julgado da ação penal respectiva, conforme pretende a lei municipal ora apreciada.*

*Além disso, a Lei Federal nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social), com as alterações introduzidas pela Lei nº 12.435/2011, instituiu o PAIF – Programa de Assistência*





*Integral à Família, que também dispõe de ações para prevenção à violência no âmbito familiar, além de outras medidas que visem a efetiva proteção à vítima.*

*Em âmbito municipal, temos que o Decreto nº 5722/2015 delegou à Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano a responsabilidade pelo cadastro e seleção de famílias candidatas à aquisição de unidades habitacionais dos programas executados pelo Município, retirando da alçada desta Secretaria de Habitação a administração desses cadastros.*

*Ainda no Município, o Decreto nº 5.840/2015 estabeleceu os critérios sobre funcionamento do programa habitacional Minha Casa Minha Vida, Faixa I, onde foi fixada, como "Critério de Priorização I", a reserva de 20% (vinte por cento) das unidades habitacionais às mulheres responsáveis pela unidade familiar.*

*Entendemos que, nesse caso, já há a reserva de unidades às mulheres que, eventualmente, tivessem sido vítimas de violência doméstica, pois estas acabariam por comandar um núcleo familiar próprio, afastadas do respectivo cônjuge/companheiro.*

*Desta feita, mesmo entendendo que maiores subsídios à decisão acerca do VETO ou SANÇÃO, necessariamente, devem ser fornecidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social, esta Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária opina pelo*





*VETO ao projeto de lei aprovado na Câmara Municipal, dada a já existente possibilidade de atendimento às mulheres vítimas de violência, simplesmente ao enquadrá-las como chefes de núcleo familiar, inclusive em percentual maior.”*

Destarte, conforme podemos extrair das contribuições lançadas pela Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária, a Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), contém em seu bojo, como medida de assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar, a previsão de que **o juiz poderá determinar a sua inclusão quando em situação de violência doméstica e familiar no cadastro de programas assistenciais do governo federal, estadual e municipal, independentemente, inclusive, do trânsito em julgado da sentença constante do processo decorrente da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher**, norma esta que coincide com o objeto nodal da lei que se visa criar, visto que a construção de moradias populares pelo Poder Público constitui-se programa de natureza assistencial. Nesta seara, vejamos:

*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.*

*§ 1º **O juiz determinará, por prazo certo, a inclusão da mulher em situação de violência doméstica e familiar no cadastro de programas assistenciais do governo federal, estadual e municipal.***

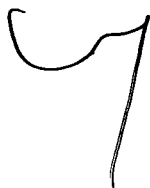


Ademais, a Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária informou ainda que a responsabilidade pelo cadastro e seleção de famílias candidatas à aquisição de unidades habitacionais dos programas executados pelo Município fora delegada à Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano, nos termos do Decreto nº 5.722, de 27 de fevereiro de 2015, *in verbis*:

*Art. 1º Compete à Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano - SMASDH, providenciar o cadastramento e a seleção das famílias candidatas à aquisição de unidades habitacionais dos programas executados pelo Município de Cuiabá, inclusive do Programa Minha Casa, Minha Vida.*

*Art. 2º A Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária, após o cadastramento e a seleção, realizará o acompanhamento e o trabalho social com as famílias cadastradas e sorteadas e a operacionalização do sistema, visando o cumprimento das determinações legais.*

Vislumbra-se que tal delegação se deu considerando que os programas habitacionais desenvolvidos pela Prefeitura, em parceria com os Governos Federal e Estadual, utilizam como base o Cadastro Único da Assistência Social e que no âmbito do Município de Cuiabá a Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano- SMASDH é o órgão responsável pela gestão do Cadastro Único e pela política social do município.



Impende ainda consignar que no âmbito deste ente federado, o Decreto nº 5.840, de 18 de agosto de 2015, que estabelece critérios sobre funcionamento do Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida, Faixa 1, dispõe acerca dos critérios de priorização que devem ser observados a cada Núcleo Habitacional entregue pela Prefeitura Municipal de Cuiabá, incluindo nestes, o Critério de Priorização I referente ao perfil mulher responsável pela unidade familiar, que certamente contemplará a mulher vítima de violência doméstica e familiar, uma vez que a tendência neste caso é que a mesma afaste do respectivo cônjuge/companheiro assumindo o perfil responsável pela unidade familiar, vejamos:

*Art. 6º A cada Núcleo Habitacional a ser entregue pela Prefeitura de Cuiabá- MT, a Smasdh irá publicar Portaria onde serão estabelecidos os quantitativos de unidades habitacionais disponíveis, sendo que deverão ser respeitados os critérios nacionais do Programa Minha Casa Minha Vida, a legislação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e as previsões legais, bem como, deverão ser observados os seguintes percentuais constantes dos critérios a seguir:*

(...)

**II - Critério de Priorização I - para os interessados com perfil: mulher responsável pela unidade familiar serão reservadas 20% das unidades habitacionais;**

Não obstante, vislumbra-se que a **competência para deflagrar o processo legislativo, nos moldes retro descritos é privativa do Chefe do Poder Executivo**, pois a decisão de construir casas ou apartamentos populares, ou ainda,

7

promover um Programa Habitacional, o que inclui sua idealização, é de natureza política, constituindo ato governamental por excelência, de atribuição exclusiva do Prefeito, como muito bem preleciona a este respeito o insigne administrativista Hely Lopes Meirelles:

### *3.30 Execução de obras e serviços*

*As atribuições do prefeito, como administrador-chefe do Município, concentram-se basicamente nestas três atividades: planejamento, organização e direção de serviços e obras da Municipalidade. Para tanto, dispõe de poderes correspondentes de comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura.*

*A execução das obras e serviços públicos municipais está sujeita, portanto, em toda a sua plenitude, à direção do prefeito, sem interferência da Câmara. (g.n.)*

Vejamos ainda o seguinte ensinamento de Hely Lopes Meirelles:

*"A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o*





funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações,





*pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental"* (em "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, págs. 438/439).

Trazendo tais ensinamentos ao caso em tela, não nos resta alternativa que não seja entender que o PL em apreço, ao estabelecer a disponibilização de percentual destinado às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar no âmbito de programa executado pelo Poder Executivo, padece de vício de iniciativa, vez que o Poder Legislativo não pode interferir "nas vontades" desse Poder, bem como pelo fato que o planejamento, organização e direção de serviços e obras desta municipalidade trata-se, evidentemente, de matéria referente à administração pública, cuja gestão é de competência do Prefeito.

Sobre as atividades próprias de cada Poder Municipal, bem escreveu HELY LOPES MEIRELLES em sua clássica obra que:

**"O sistema de separação de funções executivas e legislativas impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas: o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional**

10





*(art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante.” (g.n.)*

Por oportuno, sublinhamos o entendimento firmado pelo Tribunal de São Paulo na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 117.915-0/4-00:

*ADIN – Ajuizamento pelo Prefeito em face de lei de iniciativa parlamentar, autorizando-o a dar preferência , quando da construção de unidades habitacionais a cargo do Poder Público, a portadores do vírus HIV, doentes renais crônicos e deficientes físicos. Matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Insubsistência de sua promulgação pela Edilidade. Invasão de poderes ensejando inequívoca inconstitucionalidade. Procedência da ação. Em verdade, a matéria objetivada na legislação em apreço é de competência exclusiva do Sr. Prefeito Municipal, a quem compete, inescusavelmente, o planejamento, organização e direção de serviços e obras da Municipalidade, correspondendo-lhe os poderes de que se encontra investido ao exercício de seus misteres específicos. III- Como bem anotado no v. parecer da douta Procuradoria Geral de Justiça (f. 120): “Através da legislação em exame, o Legislativo local exige do Executivo que dê preferência a pessoas portadoras do vírus HIV, de doença renal crônica e deficiência física, quando da venda de imóveis construído pelo Município, impondo-se ao Prefeito de implementar sua execução. Trata-se, evidentemente, de matéria referente à administração pública, cuja gestão é de*





competência do Prefeito. A inobservância a este primado constitucional implica violação da separação de poderes". IV.

*Assim, a latere do denso teor contido naquele V. desp. concessivo da liminar, resulta absolutamente cristalino que não podem restar feridos os princípios da conveniência e oportunidade insitos à funções do Chefe do Executivo, razão por que, igualmente, de par a tal competência exclusiva do Sr. Prefeito, também subsiste sua independente atuação, caracteres que não se inserem no âmbito do Poder Legislativo.*

*Do exposto, integrados a este o V. desp da Eg. Presidência, julga-se procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 4.088, de 03.05.04, do Município de Sertãozinho, mantida a liminar suspensiva e julga-se extinta a Adin nº 118.102.0/1, sem julgamento de mérito. Oficie-se como de praxe. (TJ/SP Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 117.915-0/4-00).*

Desta forma, há ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes.

Ainda neste sentido, vejamos o que dispõe a Lei Orgânica do Município acerca da iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal:

Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

7





*I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional e sua remuneração;*

*II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*III - criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública;*

Ora, pela interpretação sistemática de tal dispositivo conclui-se que, se cabe ao chefe do Poder Executivo Municipal dispor sobre criação, transformação ou extinção de cargos na Administração, bem como pela criação e extinção de suas Secretarias e órgãos, não é lógico que o Poder Legislativo por sua própria iniciativa atribua funções a órgãos pertencentes àquele Poder.

Em que pese o art. 25 da Lei Orgânica do Município de Cuiabá assegurar que a iniciativa de leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado, não podemos deixar de observar as regras pertinentes à iniciativa privativa de leis, constantes no ordenamento jurídico vigente tanto na esfera federal, como na estadual e municipal.

Isso porque, diante de algumas matérias serem fundamentalmente relacionadas aos critérios de conveniência e oportunidade inerentes ao Executivo, tornou-se necessário reservar à competência ao Chefe do Poder Executivo.

**O Projeto de Lei em testilha, ao estabelecer a obrigatoriedade da reserva de percentual de moradias às mulheres vítimas de violência em programas habitacionais desenvolvidos pelo Poder Executivo Municipal, bem como dispor, nos termos do seu art. 3º, que o respectivo atendimento e cadastro ficará a cargo**



**da Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano e da  
Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária, implica na  
imposição de obrigações ao referido Poder.**

Assim sendo, em atenção ao Princípio da Separação dos Poderes, forçoso se evidencia o cumprimento das regras de competência para iniciativa de leis privativas, sob pena de restar prejudicada a harmonia dos Poderes.

Assim sendo, apesar da nobre intenção do Vereador autor do Projeto de Lei em testilha, verifica-se que o mesmo ao fixar obrigações e responsabilidades ao Poder Executivo e seus órgãos, mormente em programas de sua execução, invade a competência deste, tendo em vista sua exclusiva função executiva e administrativa no âmbito deste ente, revelando ainda a sua incompatibilidade com os princípios de independência harmônica e separação dos poderes, insculpidos na Constituição Federal.

Diante deste entendimento, torna-se clara a insensata interferência do Poder Legislativo, uma vez que a presente lei versa sobre matéria de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo, entendimento este em harmonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda*

14



Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada” (ADI 2.857, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 30.11.2007 – grifos nossos).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 10539/00. DELEGACIA DE ENSINO. DENOMINAÇÃO E ATRIBUIÇÕES. ALTERAÇÃO. COMPETÊNCIA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. VETO. REJEIÇÃO E PROMULGAÇÃO DA LEI. VÍCIO FORMAL: MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. Delegacia de ensino, Alteração da denominação e das atribuições da entidade. Iniciativa de lei pela Assembléia Legislativa. Impossibilidade. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre matérias pertinentes à Administração Pública (CF/88, artigo 61, § 1º, II, "e").

Observância pelos estados-membros às disposições da Constituição Federal, em razão da simetria. Vício de iniciativa. 2. Alteração da denominação e das atribuições do órgão da Administração Pública. Lei oriunda de projeto da Assembléia





*Legislativa. Veto do Governador do Estado, sua rejeição e a promulgação da lei. Subsistência do atentado à competência reservada ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria. Vício formal insanável, que não se convalida. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 10539, de 13 de abril de 2000, do Estado de São Paulo” (ADI 2.417, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 5.12.2003 – grifos nossos).*

Por todo o exposto, e considerando que o Projeto de Lei em testilha encontra-se eivado por ilegalidade e inconstitucionalidade orgânica decorrente da falta de competência para a iniciativa de lei do órgão que a emitiu, qual seja: o Poder Legislativo, impõe-se a oposição de Veto Total ao texto de lei repousado no bojo do presente processo.

Diante das razões ora explicitadas, que demonstram os óbices que impedem a sanção do texto aprovado, vejo-me na contingência de vetá-lo na íntegra, com fundamento no artigo 41, IV, da Lei Orgânica do Município de Cuiabá.

Diante do exposto, Senhores Vereadores, aponho **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei apresentado para autógrafo constitucional, submetendo-o à apreciação dos membros dessa Casa de Leis, aguardando sua acolhida nos termos dos fundamentos jurídicos esposados.

Palácio Alencastro, em Cuiabá, 06 de julho de 2016.

**MAURO MENDES FERREIRA**

Prefeito Municipal

