



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2021.0000610026**

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1000560-17.2020.8.26.0650, da Comarca de Valinhos, em que é apelante PREFEITURA MUNICIPAL DE VALINHOS, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

**ACORDAM**, em sessão permanente e virtual da 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao apelo, com observação. V.U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores CLAUDIO AUGUSTO PEDRASSI (Presidente) E LUCIANA BRESCIANI.

São Paulo, 30 de julho de 2021.

**RENATO DELBIANCO**

**Relator(a)**

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto n° 18.847

Apelação Cível n.º 1000560-17.2020.8.26.0550

Apelante: MUNICÍPIO DE VALINHOS

Apelado: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Comarca: VALINHOS

Juíza de 1º Grau: BRUNA ACOSTA ALVAREZ

APELAÇÃO – Ação Civil Pública – Obrigação de fazer – Ação voltada a compelir o Município de Valinhos a implementar casa abrigo, casa acolhimento temporário e um núcleo de atendimento à mulher, a fim de dar suporte efetivo às mulheres vítimas de violência doméstica – Possibilidade, consoante vasto arcabouço legislativo e reconhecimento jurídico do pedido – Precedentes desta C. Corte – Sentença de procedência mantida – Recurso da Municipalidade desprovido, com observação.

Trata-se de apelação interposta nos autos de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, objetivando, em resumo, impor à Municipalidade de Valinhos/SP a concessão de suporte efetivo às mulheres vítimas de violência doméstica, por meio da criação de casa abrigo, casa acolhimento e núcleo de atendimento à mulher, resguardando-as dos ataques sofridos, julgada **procedente** pela r. sentença de fls. 308/321.

Apela a Municipalidade (fls. 329/350) aduzindo, em preliminar, a necessidade de nulidade da sentença para inclusão do Estado de São Paulo na lide. No mérito, alega, conforme informações da Secretaria Municipal de Assistência Social (fls. 243/246 e item “c” das informações de fls. 277/279) o Município possui os equipamentos Centro de Referência de Assistência Social



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(CRAS) e o Centro Especializado de Assistência Social (CREAS), e, apesar de não ser o ideal, contempla as necessidades básicas destas pessoas, vítimas de violência doméstica ou familiar, em cumprimento às diretrizes nacionais e, logicamente, dentro do que o orçamento Municipal permite, ante a ausência de recursos Federais nos últimos tempos. Ressalta que os números apontados pelo Ministério Público não se traduzem na efetiva demanda de atendimento que justifique a necessidade de construir uma casa abrigo e/ou casa passagem exclusiva para as vítimas em situação de violência doméstica no Município de Valinhos, sobretudo se considerado o vultuoso investimento necessário para a implantação desse serviço de proteção social. Sustenta ser antidemocrática a interferência do Judiciário nesta seara, vez que compete aos representantes eleitos pelos cidadãos a escolha dos direitos que devem ser priorizados nestes tempos de notória escassez de recursos públicos. Subsidiariamente, pugna pela inaplicabilidade ou redução da multa coercitiva em face da Municipalidade, bem como seja dilatado o prazo para cumprimento da obrigação, o qual deverá ser contado a partir da vigência da Lei Orçamentária do ano subsequente.

Vieram contrarrazões (fls. 366/371).

A Procuradoria de Justiça opinou pelo desprovimento recursal (fls. 385/393).

Não há oposição ao julgamento virtual.

**É o relatório.**

1. O Ministério Público do Estado de São Paulo propôs ação civil pública em face do Município de Valinhos/SP objetivando compeli-lo a criar casa



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

abrigo, casa acolhimento temporário e um núcleo de atendimento à mulher, a fim de dar suporte efetivo às mulheres vítimas de violência doméstica. Afirma que consoante aferido no Inquérito Civil que instrui esta ação civil pública, são insuficientes os recursos e equipamentos públicos para salvaguardar os direitos de assistência à família, os mecanismos que coíbam a violência no âmbito de suas relações, bem como, de assegurar às mulheres as condições para o exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia, ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária, inclusive, sendo enumerado pelo CREAS às fls. 219, a inexistência de Centros de Referências de Atendimento à Mulher, Casas Abrigo e Casas de acolhimento provisório, estes dois últimos equipamentos essenciais ao atendimento da mulher vítima de violência doméstica. Destacou ainda, que conforme bem elaborado estudo pelo Conselho de Defesa da Mulher de Valinhos (fls. 184/215), a demanda por tais instrumentos de acolhida é maior aos finais de semana, quanto os encaminhamentos das vítimas de violência de gênero aos municípios vizinhos se tornam mais difíceis, evidenciando-se a imprescindibilidade de sua edificação nesta cidade.

A r. sentença julgou procedente a ação para "condenar o MUNICÍPIO DE VALINHOS a implementar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da publicação desta sentença, (a) Casa Abrigo - abrigo protegido e atendimento integral a mulheres em situação de violência doméstica sob risco de morte iminente, de caráter temporário e sigiloso, no qual as usuárias



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*poderão permanecer por período determinado de no mínimo três meses; (b) Casa de Acolhimento Temporário (Casa de Passagem) - serviço de abrigo temporário de curta duração (até quinze dias), não sigilosos, para mulheres em situação de violência, acompanhadas ou não de seus filhos, que não correm risco iminente de morte; (c) Núcleo de Atendimento à Mulher, para prestação de acolhida, apoio psicossocial e orientação jurídica às mulheres em situação de violência, esta última em convênio com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Ministério Público do Estado de São Paulo. Ressalto que deverão ser disponibilizadas, no total, 5 (cinco) vagas para mulheres vítimas de violência doméstica e seus filhos, sendo que ambas as estruturas podem ser implementadas no mesmo local, de modo a otimizar a disponibilização do atendimento e pessoal disponível".*

Insurge-se a Municipalidade em razões de apelo.

2. De início, afasta-se a preliminar acerca da necessidade de nulidade da sentença para inclusão do Estado de São Paulo na lide, porquanto, é obrigação comum de todos os entes federados, quais sejam União, Estados e Municípios, o trato da seguridade social nos termos dos artigos 194 a 196 da Constituição

<sup>2</sup> Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

(...)

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

(...)

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Federal<sup>2</sup>, cabendo ao autor, em vista disso, delimitar a sua extensão por ocasião da propositura da demanda, de modo a formalizar a relação jurídica processual, eis que, justamente pelo fato de ser solidária a responsabilidade, é possível ao autor direcionar a demanda contra um ou mais réus, isolada ou conjuntamente, exercendo-a de forma disjuntiva contra quem lhe interessar em função de não ser o caso de litisconsórcio necessário (artigo 47 do Código de Processo Civil). E, se algum deles tiver de assumir alguma obrigação que não seja originariamente sua, poderá efetuar a compensação de gastos com o ente que julgar competente para a questão ou, ainda, buscar o ressarcimento via ação regressiva. E nem se diga que tal posicionamento afronta o entendimento firmado pelo Excelso Pretório por ocasião do julgamento Tema n.º 793<sup>3</sup>, pois a regra ali fixada é no sentido de se reconhecer a solidariedade entre os entes federados nas demandas prestacionais de atendimento à saúde, cabendo ao Poder Judiciário apontar o caminho para eventual acertamento

<sup>2</sup> Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

(...)

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

(...)

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

<sup>3</sup> Afetado ao julgamento do **RE n.º 855.178/SE** – Pleno – Rel. Min. LUIZ FUX – j. 23.05.2019 – **Tema:** “Responsabilidade solidária dos entes federados pelo dever de prestar assistência à saúde”.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

entre os coobrigados à vista da legitimidade passiva concorrente disjuntiva.

Em seu parecer a Procuradoria de Justiça também destacou que *"Não há que se falar em nulidade da decisão de primeiro grau pela não inclusão do Estado no polo passivo da demanda, porquanto União, Estados e Municípios formam um sistema único de implementação de políticas públicas no que tange à prestação destes serviços (artigo 37, § 16, da Constituição da República), cuidando-se, assim, de obrigação solidária que pode o credor exigir a prestação de todos os devedores ou de apenas alguns (artigo 275 do Código Civil). Assim, as atribuições administrativas distribuídas entre os entes federativos, conforme o caso, não podem servir de obstáculo a implementação de direito público subjetivo, como o pretendido no caso em análise. A costumeira alegação de ilegitimidade passiva por parte dos entes federativos visa transferir a responsabilidade de um para o outro quando, na verdade, tal responsabilidade é solidária."*

3. No mérito, incensurável a r. sentença.

O artigo 226, § 8º, da Constituição Federal e os artigos 3º e 35 da Lei nº 11.340/06, estabelecem:

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

(...)

§ 8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, **criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.**



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

(...)

Art. 3º Serão asseguradas às mulheres as condições para o exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia, ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

§ 1º O poder público desenvolverá políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 2º Cabe à família, à sociedade e ao poder público criar as condições necessárias para o efetivo exercício dos direitos enunciados no caput.

(...)

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

I - centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar;

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

III - delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar;

IV - programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar;

V - centros de educação e de reabilitação para os agressores.

A família é a estrutura fundamental para a organização social, sendo a instituição responsável pela base da sociedade recebendo por isso proteção especial do Estado, nos termos do artigo 226 da Constituição Federal. Notadamente, verifica-se que o mencionado artigo determinou como dever do Estado assegurar a assistência à família na pessoa de cada um dos seus integrantes, criando mecanismos para coibir a





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

violência no âmbito de suas relações.

Por sua vez, a Lei Federal nº 11.340/06, criou mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do artigo 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.

Ora, através da interpretação conjunta dos supramencionados artigos da Constituição Federal e da Lei nº 11.340/06, possível concluir que a questão relativa aos meios de assegurar às mulheres as condições para o exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia, ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária, bem como, à criação de mecanismos para coibir a violência no âmbito das relações familiares, compreende dever do poder público, qual seja do Estado (lato senso).

Assim, a proteção da mulher envolve a assistência à família, base de toda a sociedade e, portanto, observância ao princípio da dignidade da pessoa humana, o qual está previsto no artigo 1º, inciso III da Constituição Federal, ou seja, é um dos fundamentos básicos do Estado Democrático de Direito, sendo a base de toda a entidade familiar.

Referido princípio é a base da comunidade familiar, que visa garantir o pleno desenvolvimento e a realização de todos os seus membros.

Com efeito, a criação dos mecanismos pleiteados para atender as vítimas de violência doméstica e familiar e seus filhos mostra-se necessária à



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

efetivação da proteção à família, porquanto inegável o prejuízo suportado pelas mulheres vítimas de violência doméstica e, conseqüentemente, seus filhos, que necessitam se afastar do agressor e não têm um local adequado para acolhimento.

Acerca do assunto curial a transcrição dos ensinamentos de Rogério Sanches e Ronaldo Pinto<sup>4</sup> sobre a Lei n° 11.340/06 (Lei Maria da Penha):

“(...) a despeito do texto final da lei, a adoção das políticas de proteção a mulher vítima de violência, e, por consequência, a implantação de todos os equipamentos que possibilitem sua efetiva aplicação, não se constitui em mera faculdade concedida ao administrador. Imaginar dessa forma importaria em transformar a lei em letra morta. De que adiantaria a lei prever a criação, por exemplo, de casas-abrigos se o administrador, a quem cabe, na prática, executar essa medida, simplesmente desse de ombros para tal necessidade? A lei, com efeito, estabeleceu uma diretriz a ser observada pelo administrador, cabendo ao Ministério Público (ou a “associação de atuação na área”, ex vi do art. 37 da lei), ajuizar a medida judicial cabível quando constatar, no âmbito da sua respectiva comarca, que há necessidade, v.g., da criação de casa abrigo e, sem embargo dessa constatação, o poder público se mantém inerte. Afinal, não nos esqueçamos do teor do § 1º do art. 3º da lei em exame, segundo o qual “o poder público desenvolverá políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

Portanto, de infringência ao princípio da tripartição e independência de poderes não se pode falar, na medida em que fazer cumprir a lei é atribuição exclusiva do Poder Judiciário. Ademais, basta atentar para a existência de lei assegurando a proteção das mulheres e a criação de mecanismos para coibi-la, de

<sup>4</sup> CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. Lei Maria da Penha: comentada artigo por artigo. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p.185



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

forma que o Poder Judiciário está apenas determinando o seu cumprimento.

Também não procede a pretensão de aplicação do princípio da reserva do possível, quando a invocação dessa cláusula comprometa a criação de medidas objetivando o combate à violência doméstica contra a mulher e à família, tendo em vista o caráter fundamental do direito pleiteado, bem como, atente contra o núcleo básico que qualifica o mínimo existencial, sendo a família, a base da sociedade, consoante decidiu o C. Supremo Tribunal Federal (AgR na SL n.º 47/PE; RESp n.º 581.352/AM; AgR no RE n.º 581.352/AM e AgR no RE n.º 763/667/CE).

Com efeito, os documentos juntados aos autos, notadamente o estudo elaborado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Mulher – CMDM de Valinhos/SP (fls. 184/215) e a estatística de atendimentos do serviço PAEFI/CREAS e Rede de Proteção – Violência contra a mulher (fls. 218/220), comprovam que no Município de Valinhos carece da criação de políticas públicas para a proteção das vítimas de violência doméstica, diante da inexistência de centro de referência de atendimento à mulher, casas-abrigo e casas de acolhimento provisório (fl. 219).

Nem se diga inexistir comprovação de demanda necessária para justificar a criação dos mecanismos pleiteados nesta ação, pois a criação destes, além de protegerem as mulheres, asseguram a proteção da família e a aplicação do princípio da dignidade humana. Ainda assim, os documentos de fls. 118, 179/181 apresentam elevado número de medidas protetivas distribuídas e deferidas entre 07.01.2018 a 04.10.2019, cabendo ressaltar que com a existência de mecanismos



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

protetivos eficientes e suportes às vítimas de violência doméstica a tendência é de que mais casos sejam registrados em razão da segurança e amparo necessário conferido pelo sistema de assistência social.

Apesar de alguns esforços da Administração Pública, constata-se através dos supramencionados documentos que os mecanismos existentes, quais seja, CREAS e CRAS, não são suficientes para salvaguardar os direitos de proteção da mulher, da família, bem como da dignidade humana.

Portanto, curial a manutenção da r. sentença em relação à condenação do Município de Valinhos, nos seguintes termos: *"a implementar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da publicação desta sentença, (a) Casa Abrigo - abrigo protegido e atendimento integral a mulheres em situação de violência doméstica sob risco de morte iminente, de caráter temporário e sigiloso, no qual as usuárias poderão permanecer por período determinado de no mínimo três meses; (b) Casa de Acolhimento Temporário (Casa de Passagem) - serviço de abrigamento temporário de curta duração (até quinze dias), não sigilosos, para mulheres em situação de violência, acompanhadas ou não de seus filhos, que não correm risco iminente de morte; (c) Núcleo de Atendimento à Mulher, para prestação de acolhida, apoio psicossocial e orientação jurídica às mulheres em situação de violência, esta última em convênio com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Ministério Público do Estado de São Paulo. Ressalto que deverão ser disponibilizadas, no total, 5 (cinco) vagas para mulheres vítimas de violência doméstica e seus filhos, sendo que ambas as estruturas podem ser implementadas no mesmo local, de modo a otimizar a*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*disponibilização do atendimento e pessoal disponível”.*

Nesse sentido decidiu esta C. Corte em casos análogos:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Obrigação de implementar Casa-Abrigo de Acolhimento Provisório destinada a mulheres, acompanhadas ou não de seus filhos, em situação de risco de morte ou ameaça, em razão de violência doméstica ou familiar. Ausência de discricionariedade do Poder Público. Equipamentos fornecidos pelo Estado que não são adequados ou suficientes à proteção das vítimas. Dever constitucional de criar mecanismos para coibir a violência no âmbito das relações familiares (art. 226, § 8º, da CF). Obrigação de adotar medidas específicas destinadas a prestar serviços especializados apropriados à mulher sujeita a violência doméstica, inclusive por meio do fornecimento de abrigos (art. 8º, d, da Convenção de Belém do Pará). Norma supralegal. Dever imposto também pela Lei nº 11.340/06 que impõe às três esferas de governo a obrigação de criar casas-abrigo para mulheres e seus dependentes menores. Casas-Abrigos que são mecanismos dotados de especificidades relacionados à situação de violência específica em que se encontram as vítimas. Ausência de equipamento adequado para o atendimento dessa demanda específica que acaba, muitas vezes, por agravar a situação de vulnerabilidade em que se encontram suas vítimas. Equipamentos existentes que não são próprios ou não possuem capacidade para atender a demanda. Ausência de violação ao princípio da separação dos poderes. Ação julgada improcedente. Sentença reformada. Recurso e remessa necessária providos.

(TJSP; Apelação/Remessa Necessária 1004303-81.2016.8.26.0292; Relator (a): Heloísa Martins Mimessi; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de Jacareí - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 08/06/2020; Data de Registro: 10/06/2020)

APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – REEXAME NECESSÁRIO "INVERTIDO" considerado interposto – Aplicação analógica do artigo 19 da Lei nº 4.717/1965 – Demanda voltada a compelir o Estado de São Paulo e o Município de Guarulhos à criação de uma Casa-Abrigo de Acolhimento Provisório para mulheres,



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

acompanhadas, ou não, de seus filhos, em situação de risco ou ameaças, em razão da violência doméstica ou familiar, em local seguro, adequado e mantido em sigilo, dotado de equipe multidisciplinar especializada neste tipo de atendimento – Não há óbice ao controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário, seja alvejando a implantação deficiente destas, seja censurando a omissão (mora não razoável) na implementação dos programas governamentais comandados pelo ordenamento jurídico – Consiste dever do Poder Público ditar políticas públicas na área de assistência aos desamparados, a teor do disposto no artigo 6º, caput, da CF, cabendo ao Poder Judiciário reparar ilegalidades, com fulcro no artigo 5º, XXXV, da CF, desde que se verifique injustificada omissão administrativa no atendimento desse mister – Em que pese tenha prevalecido na redação final do artigo 35 da Lei nº 11.340/2006 o termo "poderá", é estreme de dúvidas que existe dever constitucional do Estado e do Município de conferirem assistência a mulheres vítimas de violência doméstica e familiar (artigo 6º, caput, da CF), direito social fundamental – Omissão ilegal, ainda que parcial, por parte dos Poderes Públicos, ao quedarem inertes, eximindo-se do seu poder-dever de criar uma casa-abrigo na Comarca de Guarulhos – Prestações materiais já ofertadas que são insuficientes à plena adjudicação do direito social à assistência às mulheres desamparadas, em situação de violência doméstica e familiar, com risco iminente de vida, o que passa pela implantação de uma casa-abrigo na localidade – Construção de casa-abrigo que consiste em política pública específica e essencial ao atendimento de mulheres que sofrem de violência, indicada como solução de última saída para os momentos em que há risco de vida iminente, na ausência de outro lugar seguro para acolher, de maneira sigilosa, as vítimas, evitando a perpetuação e agravamento das agressões – A própria Subsecretaria de Políticas para Mulheres da Municipalidade de Guarulhos, em resposta ao ofício expedido pelo juízo de origem, acabou reconhecendo a insuficiência das demais políticas e serviços públicos disponibilizados, como o benefício da locação social – Endossa a conclusão de que é, mesmo, necessária à efetivação do direito social de assistência às mulheres desamparadas a construção de casa-abrigo na localidade a apresentação de projeto, pela Prefeitura Municipal de Guarulhos, em gestão anterior, à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, com vistas à obtenção de apoio financeiro à construção de tal aparelho comunitário



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

- A efetivação do direito social à assistência aos desamparados (artigo 6º, C.F.) não pode ser obstaculizada pela teoria da "reserva do possível" - Direito social, inerente à consubstanciação do mínimo existencial, que integra o núcleo essencial do princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, C.F.) e reclama prestações estatais positivas - Se a Municipalidade de Guarulhos solicitou e comprovadamente recebeu verba federal para a implantação de uma casa-abrigo (o projeto apenas não foi levado a efeito por questões burocráticas relacionadas à licitação da obra, resultando na devolução da quantia repassada), não é razoável que se levantem gargalos fáticos e jurídicos (sobretudo a falta de recursos materiais) para obstaculizar a plena efetivação do direito fundamental à assistência das mulheres vítimas de violência doméstica (artigo 6º da CF) - Procedência da demanda de rigor - Sentença reformada - Apelação e reexame necessário providos.

(TJSP; Apelação Cível 1004091-02.2018.8.26.0224; Relator (a): Marcos Pimentel Tamassia; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Guarulhos - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 28/05/2019; Data de Registro: 30/05/2019)

4. No que tange à fixação de multa (*astreinte*), tem-se que é imposta ao ente público porque responde pelos atos de seus servidores, de forma que agindo mal ou deixando de agir e com isso causando prejuízo, surge o dever de indenizar, sendo a responsabilidade civil do Estado objetiva e prevista na Constituição da República. E ainda, se pode aduzir, neste tema, que a fixação de multa pelo atraso no cumprimento da obrigação de fazer permitirá a pessoa jurídica de Direito Público voltar-se em face do servidor negligente para reembolsar-se do quanto pagou, devendo, desta forma, ser mantida.

Neste sentido, decidiu o Superior Tribunal de Justiça:



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

*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR CIVIL. REVISÃO DE PENSÃO. OBRIGAÇÃO DE FAZER E ENTREGAR COISA. COMINAÇÃO DE MULTA DIÁRIA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. POSSIBILIDADE. O entendimento do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de ser possível ao juiz, de ofício ou a requerimento da parte, fixar multa diária cominatória - astreintes -, ainda que seja contra a Fazenda Pública, em caso de descumprimento de obrigação de fazer. Agravo regimental improvido. (STJ - 2.ª Turma - AgRg no AREsp 7869/RS - Relator(a) Ministro HUMBERTO MARTINS - J. 09.08.2011).*

De se observar, ainda, a necessidade de prévia intimação do devedor para o caso de eventual execução do montante, nos termos do entendimento firmado pelo C. Superior Tribunal de Justiça sob o verbete de n.º 410: "a prévia intimação pessoal do devedor constitui condição necessária para a cobrança de multa pelo descumprimento de obrigação de fazer ou não fazer".

5. Por fim, pequeno reparo comporta a r. sentença em relação ao prazo para cumprimento das obrigações.

Com razão a Municipalidade em seu pleito subsidiário, porquanto, diante da pandemia que assola o mundo, razoável que o prazo de 180 dias para cumprimento das obrigações determinadas na r. sentença seja contado a partir da vigência da Lei Orçamentária do ano subsequente ao trânsito em julgado desta ação.

Cumprе ressaltar que muito embora existam dificuldades no cumprimento das obrigações em razão do enfrentamento à COVID-19, tal situação não tem o condão de afastar a responsabilidade municipal, pois, a pandemia não pode servir de escusa ao cumprimento de direitos essenciais.





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

6. Assim, à vista não só do vasto arcabouço legislativo que ampara o direito perseguido pelo órgão ministerial, mas também do reconhecimento jurídico do pedido, tal como ponderado, a manutenção da procedência da ação é medida de rigor, com observação quanto à dilatação do prazo de cumprimento das obrigações.

Considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional aventada, observado que é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão tenha sido analisada.

Ante o exposto, pelo meu voto, **nego provimento** ao apelo, com observação.

**RENATO DELBIANCO**  
Relator