



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 307/2022 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0039/22.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Isac Felix, que visa obrigar os hospitais públicos e privados a comunicarem formalmente às delegacias de polícia os casos de agressões físicas a idosos, mulheres, crianças e adolescentes, quando do atendimento em suas unidades de pronto atendimento.

Em sua justificativa o autor esclarece que o presente projeto teria sido inspirado em projeto de lei apresentado na Assembleia Legislativa, pelo Deputado Afonso Lobato, e que seu intuito seria instituir a notificação compulsória às delegacias de polícia de casos de agressão a idosos, mulheres e crianças.

Para tanto a propositura enuncia em seu art. 2º quais elementos deverão constar do relatório de notificação formal dos casos de agressões físicas. São eles: i) motivo do atendimento; ii) diagnóstico; iii) descrição dos sintomas e de lesões e; iv) os encaminhamentos realizados.

Por fim, estabelece a necessidade de o hospital solicitar o consentimento da vítima para a notificação pretendida.

O projeto institui diretriz a ser observada na prestação do serviço público saúde voltada à proteção dos idosos, mulheres, crianças e adolescentes vítimas de agressões físicas e encontra fundamento na legislação vigente.

Nada obsta o prosseguimento do presente projeto de lei, consoante será demonstrado.

Inicialmente cumpre observar que em seu aspecto formal a propositura encontra fundamento no art. 37, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, ressaltando-se que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP - Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Nesse aspecto cumpre trazer à colação que a temática da interpretação restritiva da cláusula de reserva de iniciativa foi debatida em sede de repercussão geral pelo STF ao julgar o Recurso Especial nº 878.911/RJ, onde se questionava a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, tendo sido fixada a seguinte tese:

"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 (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal). Somente nessas hipóteses, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa."

Tal entendimento foi mantido pelo Órgão Especial do TJSP na ADIN da Lei nº 12.953, de 09 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que também dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas creches e escolas públicas municipais, inclusive dentro da sala de aula, pronunciando-se pela ausência de vícios de iniciativa ou pela não especificação da dotação orçamentária ou da fonte de custeio. (ADI 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator Salles Rossi, j. 19.09.2018)

No que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível desde que não haja invasão da esfera administrativa, o que se daria, por exemplo, através da determinação de

criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral, j. 29.09.2016).

A fim de espelhar este entendimento, reproduz-se abaixo, decisão do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade em face de lei municipal que institui o Selo Amigo do Idoso, à luz do Tema 917 de Repercussão Geral:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa. I. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexecutabilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. II. Art. 4º, contudo, tem natureza autorizativa. Afronta ao princípio da legalidade. Atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, dotada de obrigatoriedade insita. Criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração por meio de suposta "autorização". Celebração de parceria ou convênio imposta à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e ao funcionamento do Poder Executivo. Inconstitucionalidade apenas nesse particular. Violação ao art. 47, II, XIV e XIX, a, CE. Pedido julgado parcialmente procedente. Inconstitucionalidade apenas do art. 4º, da lei atacada. (TJSP, Órgão Especial, ADI 2253854-95.2017.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 16.05.2018).

Em seu aspecto de fundo a propositura encontra fundamento na competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I da CF; art. 13, I, da LOM) e na competência suplementar dos Municípios para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF).

Nesse aspecto, o projeto, ao instituir diretriz voltada ao aperfeiçoamento da notificação de casos suspeitos ou confirmados de agressão a idosos, crianças, adolescentes e mulheres, afina-se com o dever constitucional do Poder Público de promover ações voltadas à redução do risco da doença (art. 196 da Constituição Federal), dever esse incumbido a todos os entes federativos, na medida em que a Constituição Federal preceitua competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência concorrente para legislar sobre defesa da saúde (art. 24, XII) e aos Municípios, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II).

Importante observar ainda que a propositura não dispõe sobre organização administrativa, bem como não versa sobre servidores públicos, nem sobre seu regime jurídico, mas apenas insere diretriz para os serviços de saúde voltada à proteção da saúde dos sujeitos que especifica e que já se encontra inserida no âmbito da competência dos órgãos municipais e encontra consonância com o ordenamento jurídico vigente, como veremos.

Especificamente sobre a proteção de idosos o projeto se coaduna com o disposto na Constituição Federal (art. 230) e na Lei Orgânica do Município (art. 225).

Com efeito, em nosso ordenamento jurídico, o idoso é um daqueles sujeitos especiais - assim como as crianças, os adolescentes e as pessoas com deficiência - a quem o ordenamento jurídico determina que seja dada proteção especial. Exatamente neste sentido

dispõe a Constituição Federal em seu art. 230 que é dever do Estado amparar as pessoas idosas.

Nessa linha, dispõe com bastante precisão o Estatuto do Idoso - Lei Federal nº 10.741/03, que:

"Art. 2º O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade."

O projeto encontra respaldo, também, no art. 225 da Lei Orgânica do Município, segundo o qual "o Município procurará assegurar a integração dos idosos na comunidade, defendendo sua dignidade e seu bem estar, na forma da lei...".

Cumpra observar que a notificação compulsória dos casos de violência contra idosos já tem previsão legal, de modo que a proposição está apenas aperfeiçoando o sistema existente, ao determinar os dados que deverão constar do relatório da comunicação formal. Nesse sentido vejamos o disposto no art. 19 do Estatuto do Idoso - Lei Federal nº 10.741/03:

"Art. 19. Os casos de suspeita ou confirmação de violência praticada contra idosos serão objeto de notificação compulsória pelos serviços de saúde públicos e privados à autoridade sanitária, bem como serão obrigatoriamente comunicados por eles a quaisquer dos seguintes órgãos:

- I - autoridade policial;
- II - Ministério Público;
- III - Conselho Municipal do Idoso;
- IV - Conselho Estadual do Idoso;
- V - Conselho Nacional do Idoso.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se violência contra o idoso qualquer ação ou omissão praticada em local público ou privado que lhe cause morte, dano ou sofrimento físico ou psicológico.

§ 2º Aplica-se, no que couber, à notificação compulsória prevista no caput deste artigo, o disposto na Lei nº 6.259, de 30 de outubro de 1975."

Quanto à proteção de crianças e adolescentes, o Estatuto da Criança e do Adolescente também traz a obrigatoriedade de notificação de casos de suspeita ou confirmação de castigo físico, de tratamento cruel ou degradante e de maus-tratos contra crianças e adolescentes. Vejamos:

Art. 13. Os casos de suspeita ou confirmação de castigo físico, de tratamento cruel ou degradante e de maus-tratos contra criança ou adolescente serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências legais.

Art. 56. Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de:

- I - maus-tratos envolvendo seus alunos;
- II - reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares;
- III - elevados níveis de repetência.

Art. 70-B. As entidades, públicas e privadas, que atuem nas áreas a que se refere o art. 71, dentre outras, devem contar, em seus quadros, com pessoas capacitadas a reconhecer e comunicar ao Conselho Tutelar suspeitas ou casos de maus-tratos praticados contra crianças e adolescentes.

Parágrafo único. São igualmente responsáveis pela comunicação de que trata este artigo, as pessoas encarregadas, por razão de cargo, função, ofício, ministério, profissão ou

ocupação, do cuidado, assistência ou guarda de crianças e adolescentes, punível, na forma deste Estatuto, o injustificado retardamento ou omissão, culposos ou dolosos.

Art. 71. A criança e o adolescente têm direito a informação, cultura, lazer, esportes, diversões, espetáculos e produtos e serviços que respeitem sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Art. 94-A. As entidades, públicas ou privadas, que abriguem ou recepcionem crianças e adolescentes, ainda que em caráter temporário, devem ter, em seus quadros, profissionais capacitados a reconhecer e reportar ao Conselho Tutelar suspeitas ou ocorrências de maus-tratos.

Art. 245. Deixar o médico, professor ou responsável por estabelecimento de atenção à saúde e de ensino fundamental, pré-escola ou creche, de comunicar à autoridade competente os casos de que tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente:

Pena - multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.

Por fim, quanto à notificação compulsória de casos de agressões físicas às mulheres cabe ainda trazer à colação o quanto exposto no art. 1º da Lei nº 10.778, de 24 de novembro de 2003, com a redação conferida pela Lei nº 13.931, de 10 de dezembro de 2019, que estabelece:

"Art. 1º Constituem objeto de notificação compulsória, em todo o território nacional, os casos em que houver indícios ou confirmação de violência contra a mulher atendida em serviços de saúde públicos e privados.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, entende-se por violência contra a mulher qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, inclusive decorrente de discriminação ou desigualdade étnica, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público quanto no privado.

§ 2º Entender-se-á que violência contra a mulher inclui violência física, sexual e psicológica e que:

I - tenha ocorrido dentro da família ou unidade doméstica ou em qualquer outra relação interpessoal, em que o agressor conviva ou haja convivido no mesmo domicílio que a mulher e que compreende, entre outros, estupro, violação, maus-tratos e abuso sexual;

II - tenha ocorrido na comunidade e seja perpetrada por qualquer pessoa e que compreende, entre outros, violação, abuso sexual, tortura, maus-tratos de pessoas, tráfico de mulheres, prostituição forçada, sequestro e assédio sexual no lugar de trabalho, bem como em instituições educacionais, estabelecimentos de saúde ou qualquer outro lugar; e

III - seja perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra.

§ 3º Para efeito da definição serão observados também as convenções e acordos internacionais assinados pelo Brasil, que disponham sobre prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher.

§ 4º Os casos em que houver indícios ou confirmação de violência contra a mulher referidos no caput deste artigo serão obrigatoriamente comunicados à autoridade policial no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, para as providências cabíveis e para fins estatísticos."

A propositura dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII da Lei Orgânica, para a sua aprovação.

Durante a tramitação da proposta deverão ser convocadas, obrigatoriamente, pelo menos 2 (duas) audiências públicas, nos termos do art. 41, XI da Lei Orgânica.

Em vista do exposto, somos pela LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 06/04/2022.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Cris Monteiro (NOVO)
Edir Sales (PSD) - Relatora
Professor Toninho Vespoli (PSOL)
Rubinho Nunes (UNIÃO)
Sandra Tadeu (UNIÃO)
Sansão Pereira (REPUBLICANOS)
Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 07/04/2022, p. 104

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.