



PARECER JURÍDICO Nº 220/2024

Referência: Projeto de Lei nº 73/2024-L

Autoria: Marcos Roberto Martins Arruda

Assunto: Cria procedimentos específicos de Notificação Compulsória da Violência contra os Idosos atendidos em serviços de urgência e emergência nas redes públicas e privadas, bem como na rede de atenção básica à saúde, da Estância Turística de São Roque e dá outras providências.

Ementa: PROJETO DE LEI. NOTIFICAÇÃO COMPULSÓRIA. VIOLÊNCIA. PESSOA IDOSA. REDE MUNICIPAL DE SAÚDE. PÚBLICA E PRIVADA. REDE DE ATENÇÃO BÁSICA À SAÚDE. LEI FEDERAL. ESTATUTO DO IDOSO. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. LEGALIDADE. REGIMENTALIDADE. CONSTITUCIONAL.

I – RELATÓRIO

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 73, de 5 de agosto de 2024, de autoria do Nobre Vereador Marcos Roberto Martins Arruda, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Exposição de Motivos nº 73/2024-L; **2.** Minuta do Projeto.

O referido Projeto de Lei visa criar o procedimento de Notificação Compulsória da Violência contra a Pessoa Idosa atendida em todos os serviços da rede municipal de saúde, pública e privada, bem como na rede de atenção básica à saúde, do Município da Estância Turística de São Roque, em conformidade com o Decreto Municipal nº 8.726, de 10 de janeiro de 2018.

Em Exposição de Motivos consta que o Decreto nº 8.726/2018 foi responsável por regulamentar, de forma genérica, o procedimento de

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

apuração de denúncia de violência ou violação de direitos contra idosos e pessoas com deficiência, acrescentando:

No entanto, a Lei Federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso, alterada pela Lei nº 12.461, de 26 de julho de 2011, determina a realização de notificação compulsória dos atos de violência praticados contra o idoso atendido em estabelecimentos de saúde públicos ou privados.

Assim, a Notificação Compulsória também passa a ser obrigatória para médicos, outros profissionais de saúde ou responsáveis pelos serviços públicos e privados de saúde que prestam assistência ao paciente.

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.

Eis a síntese do necessário.

II – DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE LEGISLAR

Passo a analisar a constitucionalidade do Projeto de Lei. A constitucionalidade de toda proposição legislativa deve ser avaliada à luz de dois aspectos essenciais: **1.** o aspecto formal, que envolve o à iniciativa para elaboração da lei; e **2.** o aspecto material, que se refere à compatibilidade do conteúdo da proposta de lei com o texto constitucional.

Sob o aspecto formal, a matéria abordada no Projeto de Lei nº 73/2024-L **não se insere na iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo**, que estão enumeradas nos art. 61, §1º, II, cumulado com o art. 84, III da Constituição Federal.

Extrai-se da redação do art. 60 da Lei Orgânica do Município, que a iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, a qualquer Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores do Município, ressaltando-se que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

E neste sentido, destacamos que o Decreto Municipal nº 8.726/2018 foi responsável por regulamentar, de forma genérica, o procedimento de apuração de denúncia de violência ou violação de direitos contra idosos e pessoas com deficiência. E, neste caso, conforme detalhado em Exposição de Motivos, há completo respeito de que o serviço público deverá ser regulamentado por Decreto do Executivo, sob pena de incidir no art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal, como sendo de iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

Dessa exposição constata-se que a matéria aqui analisada não consta do rol de exclusividade, o que, de pronto, afasta qualquer vício da inconstitucionalidade porque, como se apercebe, a matéria não é privativa do Chefe do Executivo cabendo, por consequência, também, de forma comum, ao Poder Legislativo.

No que concerne ao aspecto material, o objeto do Projeto de Lei nº 73/2024-L objetiva, apenas, que os casos de suspeita ou confirmação de violência praticada contra idosos sejam objeto de notificação compulsória pelos serviços de saúde públicos e privados, bem como da rede básica de saúde do ente municipal.

In casu, verifico que o Estatuto do Idoso é até mais amplo, estabelecendo a obrigação da notificação tanto no caso de suspeita quanto na hipótese de confirmação de violência praticada contra a pessoa idosa, enquanto o PL faz previsão apenas para os casos atendidos e diagnosticados, conforme o *caput* do art. 2º.

Em momento algum há prescrição de que o descumprimento da obrigação acarretará crime por parte dos responsáveis que tomaram conhecimento da violência, motivo pelo qual o Projeto de Lei em análise não extrapola os limites da competência legislativa municipal, haja vista não estar legislando sobre Direito Penal, matéria de competência legislativa da União, nos termos da Constituição Federal.

Segundo o que estabelece os art. 1º, III; art. 6º e art. 230 da Constituição Federal, assim como os art. 3º e art. 4º do Estatuto do Idoso, o Município também é responsável solidário no tocante ao amparo de idosos em situação de risco.

Não por outro motivo, a Lei Orgânica do Município, no bojo do art. 252, considera a proteção ao idoso, competindo ao Município dispor em

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

caráter regulamentar, às normas gerais e suplementares da União e do Estado, dentre outros, sobre proteção à infância, à juventude, à gestante, ao deficiente e ao idoso.

Art. 252. Cabe ao Poder Público, bem como à família, assegurar à criança, ao adolescente, ao idoso e aos portadores de deficiências, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à conveniência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e agressão.

Deste modo, os atos administrativos que visem a inibir a eficácia da norma constitucional que determina o fornecimento de tratamento à população, principalmente aos idosos, carece de fundamento constitucional, pois, tratando-se de serviço universal e indispensável, não há como falar em limitação orçamentária.

Acerca da competência legiferante, tem-se como concorrente com base no art. 24 da Constituição Federal, sendo a capacidade da União, dos Estados e do Distrito Federal. No âmbito das competências concorrentes, cabe à União estabelecer normas gerais e aos Estados-membros editar leis para complementar essas normas gerais (art. 24, §§ 1º e 2º).

Assim, trata-se de competência concorrente, em que a União fixa as normas gerais sobre saúde, enquanto os Estados e o Distrito Federal ocupam-se das especificidades, os modos e os meios de se implementar o disposto na legislação federal. De forma que, havendo Lei Federal disposta sobre normas gerais, poderão os Estados e o Distrito Federal, em exercício de sua competência suplementar, preencher os vazios da lei federal, a fim de afeiçoá-las às peculiaridades locais.

No ordenamento jurídico nacional, tem-se a Lei Nacional nº 10.741/2003, que “Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências”, a qual, no art. 46, dispõe que a política de atendimento ao idoso far-se-á por meio do conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em se tratando de norma de reprodução obrigatória, a Lei Orgânica do Município de São Roque (art. 8º) prevê que compete ao ente legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população,

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

cabendo-lhe, privativamente, entre outras, suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Algumas leis federais estabelecem a obrigatoriedade da notificação compulsória para casos de violência, podemos citar o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, constituído pela Lei nº 8.069/1990; a Lei nº 10.778/2003, que instituiu obrigatória a notificação compulsória de violência contra a mulher; a Lei nº 12.461, de 26 de julho de 2011, que altera a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que estabelece a notificação compulsória dos atos de violência praticados contra a pessoa idosa atendida em serviço de saúde.

Conforme preceitua a Lei Nacional nº 8.842/94, em seu art. 6º, os Conselhos Nacional, estaduais, do Distrito Federal e Municipais do Idoso serão órgãos permanentes, paritários e deliberativos, compostos por igual número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área.

Os Conselhos do Idoso, em todos os seus níveis de existência (municipal, estadual ou nacional), funcionam como órgãos de proteção, uma vez que, 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 desses órgãos (art. 19, Lei nº 10.741/2003).

No que tange aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e regimentalidade, não há óbices ou inconformidades que impeçam a aprovação da proposição.

III – DA PROTEÇÃO AO IDOSO

Impende ressaltar que a Constituição Federal prescreve acerca da proteção da pessoa idosa, a quem são assegurados todos os direitos fundamentais da pessoa humana, consoante dispõe o art. 230, *in verbis*:

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade,

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

O legislador infraconstitucional também definiu no Estatuto do Idoso, ser obrigação da família assegurar com prioridade o direito à vida, à saúde, à dignidade e à convivência familiar do idoso (art. 3º, da Lei nº 10.741/2003). A legislação mencionada determina, ainda, que nenhum idoso poderá ser objeto de qualquer forma de negligência ou omissão, nos termos do *caput* do art. 4º.

A proteção ao idoso é um direito social fundamental, previsto constitucionalmente no art. 230, da Carta Magna e por ser consectário natural do direito à dignidade da pessoa humana, possui aplicação imediata, dispensando a necessidade de regulamentação para sua implementação pelo Poder Público, nos termos do art. 5º, § 1º da própria Constituição Federal.

Na mesma esteira, o Estatuto do Idoso prevê como obrigação da sociedade e Poder Público assegurar ao idoso os direitos fundamentais, nos art. 3º e art. 37 da Lei do Idoso. E tendo em vista a atenção especial às garantias asseguradas ao idoso através de legislação especial, além dos princípios constitucionais regentes, deve-se entender pela responsabilidade solidária dos entes federados na promoção da adequada proteção ao idoso que se encontra em situação de risco.

Ora, a dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, da CF), intrínseca a todo ser humano, deve ser orientador de toda atividade do intérprete legal, a fim de efetivar os direitos tutelados constitucionalmente. Dentre tais direitos individuais, a Lei nº 10.741/2003, que disciplina o Estatuto do Idoso, prescreve, *in verbis*:

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.

No mesmo sentido, caracteriza-se a saúde como um direito fundamental do cidadão, assegurado a todas as pessoas, sem qualquer distinção. Por se

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

tratar de direito correlato à vida, deve ele prevalecer sobre qualquer outro. O art. 196 da Constituição Federal assim estabelece:

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 igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Segundo orientação sedimentada no Supremo Tribunal Federal (Ag. no RE nº 271.286-RS):

O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado.

O Estatuto do Idoso assegura à pessoa idosa o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária. Não de outra forma, a Lei nº 10.741/2003 prescreve em seu art. 43, as medidas de proteção ao idoso são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados.

A notificação de violência contra a pessoa idosa já é compulsória, ou seja, obrigatória em razão do preceito legal inserido no Estatuto do Idoso (Lei Federal nº 10.741/03), a saber:

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 da Pessoa Idosa;
- IV – Conselho Estadual da Pessoa Idosa;
- V – Conselho Nacional da Pessoa Idosa.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se violência contra a pessoa idosa 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.

Fato é que as suspeitas e confirmações de maus-tratos e de violência contra os idosos devem ser objeto de notificação compulsória pelos serviços públicos e privados de saúde em todo o território nacional, por força do art. 19 da Lei Federal nº 10.741/03. No mais, por previsão do art. 19, § 2º, do próprio Estatuto do Idoso, aplica-se a disciplina da notificação compulsória da Lei Federal nº 6.259/75 também aos casos envolvendo idosos.

Traz agora o Município sua política particular, que mantendo as diretrizes gerais definidas pela União, coaduna-se às peculiaridades do próprio ente menor, inclusive no que concerne à questão orçamentária. Sobre o tema, segue jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.698/2019, do Município de Itapeverica da Serra, que "dispõe sobre a possibilidade do agendamento telefônico de consultas para pacientes idosos e para pessoas com deficiências já cadastradas nas unidades de saúde do Município". Pretendida a inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação de poderes, em razão da usurpação da competência legiferante exclusiva do Poder Executivo, bem como por ausência de indicação da fonte de custeio para sua implementação. Inexistência de mácula constitucional. Compatibilidade ao entendimento do Pretório Excelso (Tema 917). Lei objurgada que não trata da estrutura da Administração Pública ou da atribuição de seus órgãos, tampouco do regime jurídico de seus servidores. Ausência de vício de iniciativa. Princípio da separação de poderes observado. Silêncio da norma quanto à fonte de receita para a sua implementação não configura, "per si", vício de inconstitucionalidade. Texto normativo institui orientações genéricas e não indica a criação de despesas à municipalidade. Ainda que se incorra em eventual surgimento de ônus, remanesce a possibilidade de remanejamento orçamentário ou complementação através de verbas adicionais, sem se olvidar da possibilidade de postergação do planejamento de gastos para o exercício orçamentário subsequente - Ação julgada improcedente.

(TJ-SP - ADI: 21970954320198260000 SP 2197095-43.2019.8.26.0000, Relator: Péricles Piza, Data de Julgamento: 11/03/2020, Órgão Especial, Data de Publicação: 12/03/2020)

Por último e não menos importante, resta incontroversa a competência comum dos entes federativos em atender as demandas da população idosa,

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

nos termos do art. 23, II, da Constituição Federal, sendo, portanto, todos legitimados passivos em demandas que envolvam a prestação de serviços saúde e assistência pública pelos entes. Indubitavelmente, o Município tem obrigatoriedade de fornecer proteção e prover as necessidades da pessoa idosa em situação de risco.

IV – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente à propositura**, devendo a proposta deverá ser encaminhada para as Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação”, “Saúde e Assistência Social” e “Cidadania, Direitos Humanos e Meio Ambiente” para fins de emissão de Parecer.

Nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de maioria simples, e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal simbólica.

E no que concerne ao mérito do Projeto de Lei, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá aos Vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

É o parecer.

São Roque, 05 de agosto de 2024.

Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão

Procuradora Jurídica

OAB/SP nº 353.034