instituto brasileiro de administração municipal

P A R E C E R

Nº 0882/2020[1]

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Notificação Compulsória. Violência contra a mulher. Lei nº 10.778/2003. Princípio da Necessidade. Separação dos Poderes. Considerações.

CONSULTA:

A Câmara consulente encaminhou para análise Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que torna obrigatório o registro de violência contra a mulher no prontuário de atendimento médico.

RESPOSTA:

Inicialmente, antes de adentrarmos à análise do Projeto de Lei em si, impende destacar que a violência contra a mulher é produto de uma construção histórica que guarda em seu cerne estrita correlação com as categorias de gênero, classe e etnia e suas relações de poder.

Ao contrário do que possa parecer, ainda nos dias atuais, mulheres se encontram em grave posição de desvantagem em face dos homens. A prova deste fato pode ser aferida com a análise da Convenção das Nações Unidas sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher que, muito embora reflita ampla adesão dos Estados, enfrenta o paradoxo de ser um dos instrumentos internacionais sobre Direitos Humanos que recebeu o maior número de reservas formuladas pelos Estados signatários, sobretudo na cláusula relativa à igualdade entre homens e mulheres na família. As reservas apostas à mencionada Convenção foram justificadas com base em argumentos de ordem religiosa, cultural ou mesmo legal, o que corrobora o quanto a

[1]PARECER SOLICITADO POR EUCLIDES DE QUADROS,ANALISTA PARLAMENTAR - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

implementação dos direitos humanos das mulheres encontra-se vinculada à dicotomia espaço público e espaço privado, tornando dificultosa sua efetivação.

No âmbito do referido espaço privado, mormente em seu núcleo familiar, muitas mulheres são vítimas dos diversos tipos de violência reconhecidos, quais sejam: de ordem física, sexual, patrimonial, psicológica e moral.

Na perspectiva das relações domésticas, a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), atendendo aos anseios da comunidade internacional, cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Mais especificamente com relação ao projeto de lei em tela, destacamos que o art. 8º da Lei nº 11.340/2006 estabelece parâmetros para a implementação de política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher a ser articulada em conjunto pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Já o art. 9º da Lei nº 11.340/2006 versa sobre a assistência à mulher vítima de violência doméstica e familiar.

A propositura em tela pretende tornar obrigatório que todo profissional de saúde formalize registro no prontuário de atendimento médico quando constatar indícios de violência contra a mulher, devendo os registros ser encaminhados trimestralmente para a Secretaria Municipal de Saúde e para as Delegacias de Polícia Civil do Município.

O poder de polícia do município se manifesta pela faculdade de que dispõe a Administração Pública de condicionar e restringir o uso e o gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade. No dizer de Hely Lopes Meirelles, esta competência típica do Município tem o fito de "propiciar segurança, higiene, saúde e bem-estar à população local", e para tanto "pode regulamentar e policiar todas as atividades, coisas e locais que afetem a coletividade de seu território" (In: Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 492).

Aos Municípios, como sabido, é dado legislar para suplementar a

legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais já existentes.

Quanto ao tema em debate, a Portaria nº 1.271/2014 do Ministério da Saúde define a Lista Nacional de Notificação Compulsória de doenças, agravos e eventos de saúde pública nos serviços de saúde públicos e privados em todo o território nacional, incluindo a violência doméstica e a violência sexual.

A referida lista foi elaborada, e está em constante aprimoramento, considerando a necessidade de padronizar os procedimentos relacionados à notificação compulsória no âmbito do SUS, com base na sistemática da Lei nº 6.259/1975; do ECA, da Lei do SUS, do Estatuto do Idoso, e da Lei nº 10.777/2003, que estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde, públicos ou privados, dentre outros diplomas normativos.

Dentre os agravos e doenças de notificação compulsória, a referida portaria expressamente prevê, no item 46 da lista anexa, todo e qualquer caso de violência e violência doméstica, inclusive a violência sexual e tentativa de suicídio, respectivamente nos subitens "a" e "b".

Desta forma, considerando que a lista nacional de notificação compulsória abarca todo e qualquer caso de violência, reproduzir a matéria em lei local mostra-se ineficaz e ofende o princípio da necessidade. A propósito, transcrevemos as liçoes de Gilmar Ferreira Mendes:

> "Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do

> poder de legislar" (MENDES, Gilmar Ferreira. Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade: Algumas Notas. Revista Jurídica Virtual da Presidência da República. Disponível em http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Teoria.htm).

Em prosseguimento, com relação ao teor do art. 4º da propositura, de iniciativa parlamentar, que estabelece que a Secretaria Municipal de Saúde deverá divulgar anualmente estatísticas relativas à violência contra a mulher, temos que, conforme reiteradamente asseverado por este Instituto, não compete ao Poder legislativo deflagrar processo legislativo de matéria que envolva ato típico de gestão administrativa, criando atribuições a orgãos do Executivo, motivo pelo qual revela-se inadequada a sua iniciativa parlamentar. Sobre o tema, o IBAM já se pronunciou no Enunciado nº 02/2004:

> "Processo Legislativo. Inconstitucionalidade de projeto de lei originário do Legislativo que: 1) crie programa de governo; e 2) institua atribuições ao Executivo e a órgãos a ele subordinados."

No mesmo sentido tem se manifestado reiteradamente o Egrégio STF, a conferir:

> "REXT. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JULGADO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO". (STF - Recurso extraordinário: RE 627255 RJ, Julgamento: 02/08/2010, Relatora: Min. Cármen Lúcia)

Não obstante as considerações apresentadas, ante a relevância do tema, nada impede que o Poder Legislativo se utilize do seu poder/ dever de fiscalizar para aferir se a obrigatoriedade da notificação vem sendo observada em âmbito municipal, bem como perquirir junto ao Executivo local quais as medidas vem sendo adotadas para o combate à

violência contra as mulheres.

Por tudo que precede, concluímos que a propositura malfere o princípio da necessidade, além de violar o princípio da separação dos poderes, não reunindo condições para validamente prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso Magno
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 27 de abril de 2020.

PARA CONFIRMAR A AUTENTICIDADE DESTE DOCUMENTO ENTRE NO ENDEREÇO ELETRÔNICO http://lam.ibam.org.br/confirma.asp E UTILIZE O CÓDIGO hji1eg`hgj