



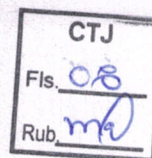
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parecer n.º 46/2020/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 420/2019 que “Dispõe sobre a divulgação, pela internet, nos sites oficiais dos hospitais públicos e privados, fotografia dos pacientes desconhecidos internados na rede de saúde pública e privada no âmbito do Estado de Mato Grosso.”

Autor: Deputado Paulo Araújo

Relator: Deputado

Dr. Eogênio

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 17/04/2019, sendo colocada em segunda pauta no dia 14/08/2019, tendo seu devido cumprimento no dia 21/08/2019, após foi encaminhada para esta Comissão em 23/08/2019, tudo conforme as folhas n.º 02 e 07/verso.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 420/2019, de autoria do Deputado Paulo Araújo, conforme ementa acima. No âmbito desta Comissão não foram apresentadas emendas e/ou Substitutivos.

O projeto em referência visa, em linhas gerais, obrigar os hospitais públicos e privados do Estado de Mato Grosso a disponibilizar na *internet*, fotografias de pacientes em estado de inconsciência que estejam desacompanhados de documentos que permitam sua identificação.

O Autor justifica que:

“A medida proposta neste Projeto de Lei tem por objetivo facilitar a identificação de pacientes desconhecidos e localização de suas respectivas famílias, visando possibilitar o regresso do mesmo ao seu lar, devolvendo-lhe o convívio com a família e desocupação do leito hospitalar para recebimento de novos pacientes que dele necessita.

Tal medida é de suma importância, pois com esse projeto de Lei, as famílias poderão conseguir encontrar algum parente que está desaparecido, podendo assim ajudar, inclusive, no quadro clínico do paciente, visto que a presença da família tem relações diretas com o resultado da evolução clínica do enfermo em questão.



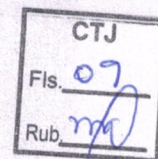
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



E a busca pela identidade dessas pessoas é colocada nas mãos de uma profissional que muitos nem imaginam fazer parte da equipe hospitalar: a assistente social.

Esse trabalho da assistente social começa no momento do registro de entrada do paciente sem identificação, é importante ficar atento a todos os detalhes até mesmo aqueles que parecem ser banal.

Qualquer evidência pode ser uma pista. Com as informações preliminares em mãos, é hora de acionar os mais variados programas de pessoas desaparecidas. A coleta de digitais, também é um caminho bastante eficiente no processo de identificação dos pacientes.

O custo de uma medida desse porte é insignificante, pois a base da Internet já existe nas unidades, e as fotos podem ser feitas com o próprio telefone celular, que serão remetidas diretamente, por meio eletrônico.

Nesse sentido, solicito aos meus pares, a aprovação desta proposição, por ser medida necessária para o exercício da cidadania dos pacientes desconhecidos e de suas famílias.

Para o exercício da cidadania dos pacientes desconhecidos e de suas famílias.”

Em seguida, o projeto de lei foi remetido à Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social que, através de Parecer encartado nos autos, analisou o mérito da questão e opinou pela aprovação do Projeto de Lei nº. 420/2019.

Destaca-se que a proposta foi aprovada em primeira votação, na sessão plenária realizado no dia 13/08/2019.

Após, a propositura foi remetida à esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para nova análise e emissão de novo parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II – Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

Como dito anteriormente, o presente projeto obrigar os hospitais públicos e privados do Estado de Mato Grosso a disponibilizar na *internet*, fotografias de pacientes em estado de inconsciência que estejam desacompanhados de documentos que permitam sua identificação.



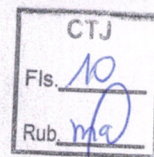
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Prima facie, se verifica que a propositura, em comento, viola reserva de iniciativa, (art. 61, §1º da CF/88), além de ser inconstitucional, do ponto de vista material, por esbulhar direito fundamental previsto no art. 5º, incisos V e X, da Constituição Federal.

Ao exigir que os hospitais da rede pública disponibilizem em seus sites fotografias, a proposta cria uma gama de novas atribuições à Secretária Estadual de Saúde, violando, portando o disposto na Constituição Estadual que assim estabelece:

“Art. 39 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, à Procuradoria Geral de Justiça, à Procuradoria Geral do Estado e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (A expressão “à Procuradoria-Geral do Estado” foi declarada inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal, pela ADI nº 291-0, julgada em 07.04.2010, publicada no DJE em 10.09.2010)

Parágrafo único São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

II - disponham sobre:

(...)

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública.”

Dessa forma, projeto de lei de iniciativa parlamentar que trate dos assuntos acima elencados será considerado inconstitucional, de plano, por conter vício de iniciativa. Vício esse, que não pode ser sanado nem pela sanção do Poder Executivo, conforme jurisprudência do STF. Cito:

“A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insustentação da Súmula 5/STF.” [ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, j. 3-12-2003, P, DJ de 9-2-2007.] = ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, j. 30-6-2011, P, DJE de 5-8-2011

Segundo a doutrina mais abalizada, as reservas de iniciativa atribuídas aos Chefes dos Poderes Executivos se justificam, na medida em que as matérias supratranscritas estão intimamente associadas ao Executivo.

Nessa linha, Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que:



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fis. 11
Rub. mja

“O aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante.”¹

Em sentido semelhante, Ives Gandra da Silva Martins elenca outro argumento em favor das hipóteses de iniciativa privativa:

“(…) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade. Se tal possibilidade lhe fosse ofertada, amiúde, poderia deliberar de maneira desastrosa, à falta de conhecimento, prejudicando a própria Administração Nacional.”²

Daniel Sarmento, em posição parcialmente idêntica, afirma que, em se tratando de políticas públicas, os poderes Executivo e Legislativo (mais o primeiro do que o segundo) possuem em seus quadros pessoas com a necessária formação especializada para assessorá-los na tomada das complexas decisões requeridas nesta área.³

A violação do dispositivo constitucional representa, ainda, violação ao princípio da separação dos poderes, o que é inadmissível.

A presente proposta legislativa acaba por violar o princípio da separação dos poderes, expressamente estabelecido no art. 2º da Constituição Federal, que por sua vez dispõe:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

Primeiramente, é indispensável fazer um histórico da teoria da separação dos poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário.

Como a maioria dos pensamentos modernos, a teoria da separação dos poderes teve como berço a Grécia e a Roma antiga.

¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

² MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**, vol. 4, tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1995.

³ SARMENTO, Daniel. **A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros Ético-Jurídicos**. Disponível em: <http://www.danielsarmento.com.br/wp-content/uploads/2012/09/A-Protecao-o-Judicial-dos-Direitos-Sociais.pdf>.



O nobre doutrinador Nuno Piçarra identifica a origem do pensamento da separação dos poderes:

“(...) constituição mista, para Aristóteles, será aquela em que os vários grupos ou classes sociais participam do exercício do poder político, ou aquela em que o exercício da soberania ou o governo, em vez de estar nas mãos de uma única parte constitutiva da sociedade, é comum a todas. Contrapõem-se-lhe, portanto, as constituições puras em que apenas um grupo ou classe social detém o poder político.”⁴

Com a queda do absolutismo e com a ascensão da burguesia europeia, os ideais democráticos atenienses, e via conexa os conceitos Aristotélicos sobre a separação dos poderes estatais, foram revividos e aperfeiçoados por Locke, em sua Obra “Segundo tratado sobre o governo civil” e Montesquieu em “O espírito das leis.”

Na obra de Locke fica evidente a separação entre os poderes legislativo e executivo, aos quais deveria estar ligado o Poder Judiciário.

Já Montesquieu, o verdadeiro criador da doutrina da tripartição do poder como atualmente se concebe na política, atribuiu, pela primeira vez, ao poder de julgar o status de poder estatal.

Segundo o citado autor, para que o Estado seja realmente democrático e livre, é necessário que as funções de julgar, legislar e administrar, estejam dissociadas, pois senão estaríamos diante de um Estado déspota e tirano. A necessidade de tal distinção fica expressa no seguinte trecho de sua obra:

“Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo, e reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou o mesmo Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

Também não haverá liberdade se o Poder de julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o Juiz seria o Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter força de um opressor.

*Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas particulares”.*⁵

Assim, justifica-se a necessidade da repartição e distribuição dos poderes estatais como garantia da suprema liberdade e da democracia.

⁴ PIÇARRA, Nuno. A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional. Coimbra: Coimbra Editora. 1989, p.31.

⁵ MONTESQUIEU, Charles Luis de Secondat. Do espírito das leis. Tradução: MOTA, Pedro Vieira. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 167-168.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 13
Rub. mto

Inobstante isso, ao determinar que fotografia de paciente sejam publicadas na *internet* a proposta viola a garantia fundamental que protege a imagem do indivíduo, expressamente previsto no art. 5º, inciso X, da Constituição Federal:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

*V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à **imagem**;*

(...)

*X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a **imagem das pessoas**, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;”*

Além disso, o Código Civil também resguarda a imagem como direitos da personalidade dos indivíduos, como se vê:

“Art. 20. Salvo se autorizadas, ou se necessárias à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública, a divulgação de escritos, a transmissão da palavra, ou a publicação, a exposição ou a utilização da imagem de uma pessoa poderão ser proibidas, a seu requerimento e sem prejuízo da indenização que couber, se lhe atingirem a honra, a boa fama ou a respeitabilidade, ou se se destinarem a fins comerciais.”

Quanto à proteção constitucional à imagem a jurisprudência é uníssona:

“O Plenário, por maioria, referendou medida cautelar em ações diretas de inconstitucionalidade para suspender a eficácia da Medida Provisória 954/2020, que dispõe sobre o compartilhamento de dados por empresas de telecomunicações prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado e de Serviço Móvel Pessoal com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para fins de suporte à produção estatística oficial durante a situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (Covid-19). A Constituição Federal confere especial proteção à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas ao qualificá-las como invioláveis, enquanto direitos fundamentais da personalidade, assegurando indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação (art. 5º, X). O assim chamado direito à privacidade e os seus consectários direitos à intimidade, à honra e à imagem emanam do reconhecimento de que a personalidade individual merece ser protegida em todas as suas manifestações. A fim de instrumentalizar tais direitos, a



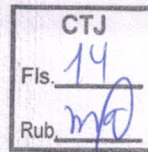
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



CF prevê, no art. 5º, XII, a inviolabilidade do sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução penal.

[ADI 6.387 MC-Ref, ADI 6.388 MC-Ref, ADI 6.389 MC-Ref, ADI 6.390 MC-Ref e ADI 6.393 MC-Ref, rel. min. Rosa Weber, j. 6 e 7-5-2020, P, Informativo 976.]

O art. 220 é de instantânea observância quanto ao desfrute das liberdades de pensamento, criação, expressão e informação que, de alguma forma, se veiculem pelos órgãos de comunicação social. Isso sem prejuízo da aplicabilidade dos seguintes incisos do art. 5º da mesma CF: vedação do anonimato (parte final do inciso IV); do direito de resposta (inciso V); direito à indenização por dano material ou moral à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas (inciso X) ...” [ADPF 130, rel. min. Ayres Britto, j. 30-4-2009, P, DJE de 6-11-2009.] = Rcl 11.305, rel. min. Gilmar Mendes, j. 20-10-2011, P, DJE de 8-11-2011 Vide ADI 4.451, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 21-6-2018, P, DJE de 6-3-2019 Vide Rcl 22.328, rel. min. Roberto Barroso, j. 6-3-2018, 1ªT, Informativo 893

No mesmo sentido é a doutrina:

“Costuma-se dividir objeto desse direito em imagem retrato e imagem atributo. A primeira se referiria ao aspecto físico da pessoa ou à sua fisionomia, seu visual e fonografia, sua identificação. A outra se relacionaria à sua projeção, repercussão ou identidade social, às características como se apresenta à e na sociedade, seu repositório identitário social e historicamente construído (FACCHIN, 1999, p. 47 et seq). Divulgar a fotografia de alguém sem autorização seria atentado à imagem-retrato; propalar, também sem consentimento, que esse alguém usa certa mercadoria como forma de promovê-la seria violação à imagem-atributo. As duas seriam até autônomas e poderiam sofrer influências diferentes de uma só conduta. Uma reportagem que reproduza uma foto não autorizada do retratado, mesmo que lhe seja favorável, viola a imagem-retrato, embora reforce a imagem-atributo.” Coordenação J. J. Gomes Canotilho. Comentários à Constituição do Brasil. Editora Saraiva. Edição do Kindle.

“O artigo 20 do Código Civil estabelece que, salvo se autorizadas, ou se necessárias à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública, a divulgação de escritos, a transmissão da palavra, ou a publicação, a exposição ou a utilização da imagem de uma pessoa poderão ser proibidas.” Coordenação J. J. Gomes Canotilho. Comentários à Constituição do Brasil. Editora Saraiva. Edição do Kindle.

“O direito à imagem, por sua vez, exprime o controle que cada pessoa detém sobre sua representação externa, abrangendo qualquer tipo de reprodução de sua imagem ou de sua voz. Andou bem o constituinte brasileiro ao tratar do direito à



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 15
Rub. mfa

imagem como direito autônomo, independente do direito à honra. Exemplos como o uso de imagem de pessoa famosa, sem autorização, em campanhas eleitorais evidenciam como o direito à imagem deve ser tutelado independentemente de lesão à reputação da pessoa ou mesmo de fins lucrativos.” (SCHREIBER, Anderson. Direitos da personalidade. São Paulo: Atlas, 2014, p. 110).

“k) *Direito à imagem: em definição simples, constitui a expressão exterior sensível da individualidade humana, digna de proteção jurídica. Para efeitos didáticos, dois tipos de imagem podem ser concebidos, como imagem-retrato (que é literalmente o aspecto físico da pessoa) e imagem-atributo (que corresponde à exteriorização da personalidade do indivíduo, ou seja, à forma como ele é visto socialmente). O CC/2002, de forma expressa, consagra o direito à imagem, em seu art. 20: “Art. 20. Salvo se autorizadas, ou se necessárias à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública, a divulgação de escritos, a transmissão da palavra, ou a publicação, a exposição ou a utilização da imagem de uma pessoa poderão ser proibidas, a seu requerimento e sem prejuízo da indenização que couber, se lhe atingirem a honra, a boa fama ou a respeitabilidade, ou se se destinarem a fins comerciais. Parágrafo único. Em se tratando de morto ou de ausente, são partes legítimas para requerer essa proteção o cônjuge, os ascendentes ou os descendentes”. A ADIn n. 4.815, de 10 de junho de 2015 (DJU 1º-2-2016), deu interpretação conforme à Constituição a este artigo, sem redução de texto, em consonância com os direitos fundamentais à liberdade de pensamento e de sua expressão, de criação artística, produção científica, para declarar inexigível o consentimento de pessoa biografada relativamente a obras biográficas literárias ou audiovisuais, sendo por igual desnecessária a autorização de pessoas retratadas como coadjuvante ou de seus familiares, em caso de pessoas já falecidas. Portanto, considerando que a imagem, que abrange até mesmo a transmissão da palavra (ou seja, a voz), traduz a essência da individualidade humana, a sua violação merece firme resposta judicial.” Stolze Gagliano, Pablo. Manual de Direito Civil - Volume Único. Editora Saraiva. Edição do Kindle.*

Desta forma, em que pese à relevância da matéria, a mesma fere normas constitucionais, encontrando óbices à sua aprovação.

É o parecer.

II – Voto do Relator

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei n.º 420/2019, de autoria do Deputado Paulo Araújo.

Sala das Comissões, em 28 de 09 de 2020.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 16
Rub. ma

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 420/2019 – Parecer n.º 46/2020
Reunião da Comissão em 28 / 08 / 2020
Presidente: Deputado Otilmar José Rosco
Relator: Deputado Dr. Eugênio

Voto Relator
Pelas razões expostas, voto contrário à aprovação do Projeto de Lei n.º 420/2019, de autoria do Deputado Paulo Araújo.

Posição na Comissão	Identificação do Deputado
Relator	
Membros	



ALMT
Assembleia Legislativa

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 17
Rub. mfa

FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA

Reunião: 58ª Reunião Extraordinária
Data/Horário: 28/09/2020 14h00min
Proposição: PROJETO DE LEI N.º 420/2019
Autor: Deputado Paulo Araújo

VOTAÇÃO

DEPUTADOS TITULARES	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	AUSENTE
DILMAR DAL BOSCO – Presidente	X			
DR. EUGÊNIO – Vice-Presidente	X			
LÚDIO CABRAL	X			
SILVIO FÁVERO	X			
SEBASTIÃO REZENDE	X			
DEPUTADOS SUPLENTE				
WILSON SANTOS				
XUXU DAL MOLIN				
JANAINA RIVA				
ULYSSES MORAES				
FAISSAL				
SOMA TOTAL	5	0		
RESULTADO FINAL: Matéria relatada pelo Deputado Dr. Eugênio e lida pelo Deputado Dilmar Dal Bosco com parecer CONTRÁRIO. Votaram com o relator os Deputados Dilmar Dal Bosco e Silvio Fávero, presencialmente, bem como, os Deputados Lúdio Cabral e Sebastião Rezende por videoconferência. Sendo a proposição aprovada com parecer CONTRÁRIO.				

Waleska Cardoso
Waleska Cardoso
Consultora Legislativa/Núcleo CCJR