

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

*Prioridade: Idoso (artigo 71, caput, da Lei n.º 10.741/2003)*

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, representado, por delegação de atribuição, pela Subprocuradora-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais, conforme Ato em Anexo, vem, com fulcro no artigo 125, § 2º, da Constituição da República, artigo 162, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, artigo 29, inciso I, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, artigo 39, inciso I, da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, e nos termos dos artigos 104 e 109, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça, propor

**REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE**  
**com pedido de medida cautelar *inaudita altera parte***

da Lei n.º 8.931, de 15 de julho de 2020, do Estado do Rio de Janeiro, pelos fundamentos jurídicos a seguir expostos:

## **DA NORMA IMPUGNADA**

“LEI Nº 8931 DE 15 DE JULHO DE 2020

DETERMINA MEDIDAS PREVENTIVAS A SEREM ADOTADAS PELAS INSTITUIÇÕES DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS (ILPIs) NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, EM DECORRÊNCIA DO ESTADO DE EMERGÊNCIA E DO PLANO DE CONTINGÊNCIA DO NOVO CORONA VÍRUS (COVID-19), NA FORMA QUE MENCIONA.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Faço saber que a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Ficam as Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs) obrigadas a adotarem as medidas preventivas mínimas de contenção ao novo Corona Vírus - Covid-19 - estabelecidas nesta lei, de forma a garantir a proteção dos idosos internados, observando o disposto na Resolução SES nº 2.002, de 16 de março de 2020.

Art. 2º - Os estabelecimentos deverão providenciar uma sala de desinfecção, para que todos os funcionários nas trocas de turno ou qualquer outra pessoa que necessite adentrar no estabelecimento sigam os protocolos da prevenção, para evitar a contaminação do ambiente.

Parágrafo Único - Deverá ser verificada a temperatura, através de termômetro digital com tecnologia infravermelho, de todas as pessoas antes de adentrarem no estabelecimento.

Art. 3º - As instituições deverão manter uniformes ou peças de roupas limpas para serem trocadas pelos funcionários quando chegarem ao estabelecimento, sendo utilizadas exclusivamente no ambiente interno da instituição, devendo manter em todo tempo a utilização de máscaras, luvas, aventais e outros equipamentos de proteção individual pertinentes.

Parágrafo Único - Uniforme padronizado e as roupas para uso profissional no ambiente interno, tais como uniforme padronizado, entre outras, serão providenciadas pela instituição, que as fornecerá gratuitamente aos funcionários, bem como as trocará diariamente, como medida de higiene.

Art. 4º - Os visitantes deverão seguir os procedimentos de desinfecção das mãos, roupas e sapatos, devendo utilizar em todo o tempo que permanecerem no interior do estabelecimento os equipamentos de proteção necessários, mantendo-se totalmente cobertos com utilização de máscaras, tocas, luvas, aventais que cubram totalmente suas roupas e coberturas para os sapatos.

Parágrafo Único - Os estabelecimentos mencionados no artigo 1º desta Lei, deverão estabelecer meio de comunicação de forma remota entre o assistido e seu familiar, a fim de manter a comunicação entre ambos.

Art. 5º - As visitas aos idosos serão limitadas a uma vez por semana, em período não superior a 02 (duas) horas, devendo o estabelecimento intercalar períodos de visitas entre os internos para evitar aglomerações e sobrecarga na observância das medidas sanitárias necessárias.

§ 1º - Todas as bolsas, sacolas e o material destinado aos idosos deve ser previamente desinfetado pelo estabelecimento, tanto os que forem levados pelos visitantes quanto os que forem comprados ou recebidos pelo estabelecimento.

§ 2º - Nenhum contato físico será permitido entre os idosos e seus visitantes, independente de apresentarem ou não sintomas do Covid19.

§ 3º - Em todo o tempo durante o dia, em especial durante as visitas, o ambiente deve permanecer amplamente arejado, mantendo-se sempre o distanciamento entre os idosos internos.

Art. 6º - Os estabelecimentos abrangidos por esta lei deverão providenciar ou intensificar o acompanhamento psicológico de seus internos, dando-lhes suporte psicológico e emocional neste período excepcional, por meio de telefone, vídeo ou mediante uso de barreira plástica ou de vidro, além das atividades normais de cuidado com o idoso, de recreação e de atividades física e mental.

Parágrafo Único - Caso não seja possível garantir o distanciamento físico de dois metros entre as pessoas (idosos), as atividades físicas de grupo serão canceladas.

Art. 7º - O estabelecimento de que trata a presente Lei, irá assegurar que as pessoas idosas estejam com todas as vacinas em dia, conforme calendário de vacinação do idoso definido pelo Ministério da Saúde.

Art. 8º - Os estabelecimentos abrangidos por esta lei deverão fazer a testagem do Covid-19 de seus internos e de seus funcionários.

Art. 9º - Os estabelecimentos de que trata a presente Lei disponibilizarão, gratuitamente, com periodicidade regular, kits de testagem rápida destinados a clientes, funcionários e prestadores de serviço.

Art. 10 - As máscaras, luvas, aventais e outros equipamentos de proteção individual pertinentes deverão ser fornecidos obrigatoriamente pelas instituições aos seus funcionários.

Art. 11 - Sendo autorizado pela equipe interdisciplinar de saúde, a instituição poderá permitir o contato periódico por meio de visitas virtuais (videoschamadas), mantendo o vínculo e o apoio familiar do idoso.

Art. 12 - A instituição de longa permanência - ILPI -, casas de repouso e congêneres reservarão espaço adaptado e adequado ao isolamento de idosos com suspeita ou confirmação de contágio pelo Covid-19.

Art. 13 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, mantendo sua vigência enquanto perdurar o Estado de Emergência e o Plano de Contingência do novo Coronavírus - Covid-19.

Rio de Janeiro, 15 de julho de 2020  
WILSON WITZEL Governador”

## **DOS DITAMES CONSTITUCIONAIS CONTRARIADOS**

A Lei n.º 8.931, de 15 de julho de 2020, do Estado do Rio de Janeiro, conflita com os preceitos inscritos nos artigos 5º, 7º, 8º, *caput*, 9º, *caput* e § 4º, 45, 61, *caput*, 77, *caput*, 112, § 1º, inciso II, alínea “d” c/c 145, incisos II e VI, alínea “a”, 214, 215, 287, 289, inciso III, 293, incisos XI e XV, e 305, *caput*, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

“Art. 5º. O Estado do Rio de Janeiro, integrante, com seus municípios, da República Federativa do Brasil, proclama e se compromete a assegurar em seu território os valores que fundamentam a existência e a organização do Estado Brasileiro, quais sejam: além da soberania da Nação e de seu povo, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político; tudo em prol do regime democrático, de uma sociedade livre, justa e solidária, isenta do arbítrio e de preconceitos de qualquer espécie.”

“Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

“Art. 8º - Todos têm o direito de viver com dignidade.”

“Art. 9º - O Estado do Rio de Janeiro garantirá, através de lei e dos demais atos dos seus órgãos e agentes, a imediata e plena efetividade dos direitos e garantias individuais e coletivos, mencionados na Constituição da República, bem como de quaisquer outros decorrentes do regime e dos princípios que ela adota e daqueles constantes dos tratados internacionais firmados pela República Federativa do Brasil.

[...]

§ 4º – A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

“Art. 45 - É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente, ao jovem e ao idoso, 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 convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”

“Art. 61 - A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando-lhes participação na comunidade, defendendo-lhes a dignidade e o bem-estar, garantido o direito à vida.”

“Art. 77 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, interesse coletivo e, também, ao seguinte:”

“Art. 112. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público, a Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, caput, VI, da Constituição;”

“Art. 145 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;”

“Art. 214 - O Estado e os Municípios, observados os preceitos estabelecidos na Constituição da República, atuarão no sentido da realização do desenvolvimento econômico e da justiça social, prestigiando o primado do trabalho e das atividades produtivas e distributivas da riqueza, com a finalidade de assegurar a elevação do nível e qualidade de vida e o bem-estar da população.”

“Art. 215 - Como agentes normativos e reguladores da atividade econômica, o Estado e os Municípios exercerão, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, cuja iniciativa é livre desde que não contrarie o interesse público.”

“Art. 287 - A saúde é direito de todos e dever do Estado, assegurada mediante políticas sociais, econômicas e ambientais que visem a prevenção de doenças físicas e mentais, e outros agravos, o acesso universal e igualitário às ações de saúde e a soberana liberdade de escolha dos serviços, quando esses constituírem ou complementarem o Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde, guardada a regionalização para sua promoção, proteção e recuperação.”

“Art. 289 - As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único de saúde, de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

III - atendimento integral, universal e igualitário, com acesso a todos os níveis dos serviços de saúde da população urbana e rural, contemplando as ações de promoção, proteção e recuperação de saúde individual e coletiva, com prioridade para as atividades preventivas e de atendimento de emergência e urgência, sem prejuízo dos demais serviços assistenciais;”

“Art. 293 - Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições estabelecidas na Lei Orgânica da Saúde:

[...]

XI - coordenar e estabelecer diretrizes e estratégias das ações de vigilância sanitária e epidemiológica e colaborar no controle do meio ambiente e saneamento;

[...]

XV - garantir destinação de recursos materiais e humanos na assistência às doenças crônicas e à terceira idade, na forma da lei;”

“Art. 305 - O Estado e os Municípios prestarão assistência social a quem dela necessitar, obedecidos os princípios e normas da Constituição da República.”

A norma contrária, ainda, os artigos 1º, *caput*, 2º, 5º, inciso LIV e § 1º, 18, 61, § 1º, inciso II, alínea “e” c/c 84, incisos II e VI, alínea “a”, 77, *caput*, 170, *caput*, 196, 198, inciso III, 200, inciso II, 203, *caput* e inciso I, 227, *caput*, e 230, *caput*, da Constituição da República.

## DA INCONSTITUCIONALIDADE

**Da violação à regra de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para a deflagração do processo legislativo de leis que disponham sobre o funcionamento da Administração Pública e ao princípio da separação dos poderes (artigos 7º e 112, § 1º, inciso II, alínea “d” c/c 145, incisos II e VI, alínea “a”, da CERJ; e artigos 2º e 61, § 1º, inciso II, alínea “e” c/c 84, incisos II e VI, alínea “a”, da CRFB).**

Tradicionalmente conhecidas como asilos e denominadas pelo Estatuto do Idoso, em sentido amplo, como “entidades de atendimento”, as instituições de longa permanência para idosos (ILPIs) consistem em espaços destinados ao acolhimento de pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos que careçam de cuidados permanentes e não tenham condição de garanti-los por conta própria ou pela assistência familiar, e podem ostentar natureza pública ou privada.

É à luz desse contexto que deve ser analisada a Lei Estadual n.º 8.931/2020. A norma tem por objetivo determinar a adoção de medidas supostamente preventivas pelas

ILPIs situadas no Estado do Rio de Janeiro, em decorrência do estado de emergência e do plano de contingência do novo coronavírus (COVID-19).

Como se observa, ao abranger ILPIs públicas, a norma em questão implica interferência na Administração Pública, sujeitando-se à regra prevista no artigo 112, § 1º, inciso II, alínea “d” c/c artigo 145, incisos II e VI, alínea “a”, da Constituição Estadual, que reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para a deflagração do processo legislativo de norma que venha a interferir no regular funcionamento da Administração.

Sucedede que o Projeto de Lei n.º 2.502/2020, que deu origem à Lei vergastada, é de autoria parlamentar, fato que consubstancia o vício de inconstitucionalidade formal do diploma, apto a infirmar a sua integridade normativa.

Neste sentido, posicionou-se recentemente o Órgão Especial deste Tribunal de Justiça, em sede cautelar:

“REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO CAUTELAR DE SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DA LEI. PRESENÇA DOS REQUISITOS LEGAIS. DEFERIMENTO DA MEDIDA. **Lei Estadual nº 8.136/2018, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a obrigatoriedade de instalação e manutenção de sistema de segurança baseado em dispositivo de monitoramento por meio de câmeras de vídeo e áudio em instituições de longa permanência para idosos (ILPI's), públicas e privadas, no âmbito estadual.** Requisitos legais à concessão da liminar que se afiguram presentes. *Fumus boni iuris*. Dispositivo de lei que, em análise preliminar dos autos, está a contrariar arts. 1º, incs. III e IV, in fine, 5º, incs. X e XI, 6º, 8º, 9º, § 1º, 22, caput, 170, inc. IV e parágrafo único, e 215, caput, todos da Constituição do Estado. Vícios formais. **Violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para projetos de lei que criem funções e obrigações a servidores vinculados a esse Poder.** Vícios materiais. Afronta aos princípios da intimidade, da privacidade, da livre iniciativa e da proporcionalidade. *Periculum in mora*. Lei que estabelece obrigações de alto dispêndio e indelével causação de prejuízos de difícil ou impossível reparação, consistentes na aquisição de equipamentos de tecnologia e aumento do consumo de energia. CAUTELAR QUE SE DEFERE.”<sup>1</sup> (sem esse grifo no original)

Considerando que as regras de iniciativa para a propositura de leis foram concebidas com o propósito de preservar o campo de atuação dos poderes, a fim de impedir que um deles venha a subjugar ou mesmo suprimir os demais, como decorrência da referida violação, identifica-se, ainda, ofensa ao princípio da separação dos poderes, inscrito no artigo 7º da Constituição do Estado.

Isto posto, conclui-se que a Lei n.º 8.931/2020 viola os artigos 7º e 112, § 1º, inciso II, alínea “d” c/c artigo 145, incisos II e VI, alínea “a”, da Constituição Fluminense.

<sup>1</sup> T.J.R.J., RI n.º 0066854-10.2019.8.19.0000, Des. Rel. Nilza Bitar, julgamento em 02/12/2019.

**Da violação ao princípio da autonomia dos entes federados e ao princípio federativo (artigo 5º da CERJ; artigos 1º, *caput*, e 18 da CRFB).**

Implícito no artigo 5º da Constituição Estadual, o princípio da autonomia, resultante do pacto federativo, consiste na capacidade de autodeterminação dos entes integrantes da organização político-administrativa do Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos.

Como esclarece a doutrina especializada, referida autonomia atribui aos entes componentes da federação os poderes de autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação:

“O *autogoverno* consiste na capacidade conferida aos entes federativos para escolher os representantes de seus poderes Executivo e Legislativo. A *auto-organização* é a capacidade de cada ente federativo de elaborar suas Constituições – no caso dos Estados – ou Leis Orgânicas – no caso dos Municípios e do Distrito Federal. Neste particular, não se deve olvidar a singularidade do caso brasileiro que atribui aos Municípios a condição de ente federativo, inovação introduzida pela Constituição de 1988. A *autoadministração* refere-se à capacidade conferida aos entes federativos para gerir, de forma autônoma, as competências constitucionais que lhes forem outorgadas, da maneira que melhor lhes aprouver, desde que não ponham em risco o pacto federativo. Relaciona-se, portanto, com a execução fática das competências constitucionalmente atribuídas. A *autolegislação* consiste na competência para editar as próprias leis, dentro dos limites delineados pela Lei Fundamental.”<sup>2</sup>

Deflui especificamente dos predicados da autoadministração e da autolegislação que cada unidade federada deve gerir e administrar suas competências constitucionais sem a interferência dos demais, sob pena de ofensa ao princípio federativo.

*In casu*, verifica-se que, ao dispor sobre medidas administrativas contra o novo coronavírus, a Lei Estadual n.º 8.931/2020 criou novas atribuições para a servidores/colaboradores, além de determinar a aquisição de insumos específicos, exercendo influência sobre ILPIs que integram Administrações Públicas Municipais. Parece claro que tais providências violam a competência exclusiva dos Municípios para legislar sobre o funcionamento da gestão pública local.

No ponto, note-se que, embora a maioria das instituições de longa permanência ostente natureza privada ou filantrópica, a maior parte das ILPIs públicas são municipais. O Estado do Rio de Janeiro, propriamente dito, conta com uma única instituição de longa permanência estadual – o Abrigo Cristo Redentor, localizado na capital fluminense.

<sup>2</sup> NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 598.

Impõe-se, pois, o reconhecimento de que a Lei n.º 8.931/2020 viola o artigo 5º da Constituição Estadual.

**Da violação aos princípios da solidariedade social e da isonomia, e aos direitos à saúde e à assistência social do idoso (artigos 8º, *caput*, 9º, *caput*, 45, 61, *caput*, 287, 289, inciso III, 293, incisos XI e XV, e 305, *caput*, da CERJ; artigos 1º, *caput*, 5º, § 1º, 196, 198, inciso III, 200, inciso II, 203, *caput* e inciso I, 227, *caput*, e 230, *caput*, da CRFB).**

Sob a orientação da Organização Mundial da Saúde, com o objetivo de conter o avanço da pandemia global da COVID-19, doença provocada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2), inúmeros entes da Federação determinaram a restrição da circulação de pessoas, a proibição da abertura de estabelecimentos comerciais, a realização compulsória de exames e tratamento médico, entre outras medidas.

Pretendeu-se, com elas, evitar o colapso dos sistemas público e privado de saúde, que não dispõem de equipamentos (leitos, respiradores, máscaras de proteção, etc.) em número suficiente para atendimento simultâneo das pessoas que podem vir a desenvolver um quadro mais grave da doença, notadamente idosos e portadores de doenças crônicas.

Neste contexto de crise, convém rememorar que a Lei Fundamental prevê uma gama de direitos sociais dotados de aplicação imediata (conforme artigo 9º, *caput*) que exigem do Poder Público uma atuação positiva, no sentido de concretizá-los.

Entre tais direitos, destacam-se os direitos à saúde e à assistência social, que integram o chamado “mínimo existencial”, considerado o núcleo essencial do princípio da dignidade da pessoa humana, assegurado no artigo 8º, *caput*, da Constituição do Estado:

“[...] o *mínimo existencial* que ora se concebe é composto de quatro elementos, três materiais e um instrumental, a saber: a educação básica (assumindo-se a nova nomenclatura constitucional), **a saúde básica, a assistência aos desamparados** e o acesso à justiça. [...] **esses quatro pontos correspondem ao núcleo da dignidade da pessoa humana a que se reconhece eficácia jurídica positiva e, a fortiori, o status de direito subjetivo exigível diante do Poder Judiciário.** [...] educação e saúde formam um primeiro momento da dignidade da pessoa humana, no qual se procuram assegurar condições iniciais tais que o indivíduo seja capaz de construir, a partir delas, sua própria dignidade autonomamente.”<sup>3</sup> (sem esse grifo no original)

<sup>3</sup> BARCELLOS, Ana Paula. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 302.

A respeito dos citados direitos, a Constituição Estadual prevê, em seu artigo 287, que “A saúde é direito de todos e dever do Estado, assegurada mediante políticas sociais, econômicas e ambientais”. Não por outra razão, de acordo com o artigo 289, inciso III, do mesmo diploma, o Sistema Único de Saúde – SUS se orienta pelos princípios da universalidade e da igualdade de assistência, com prioridade para as atividades preventivas e de atendimento de emergência e urgência.

Com efeito, de acordo com os artigos 200, inciso II, da Constituição da República, 293, inciso XI, da Constituição Estadual, e 6º, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Lei Nacional n.º 8.080/1990, está incluída no campo de atuação do SUS a execução de ações de vigilância sanitária e epidemiológica, sendo certo que às direções estaduais compete coordenar e, em caráter complementar, executar tais ações (artigo 17, inciso IV, alíneas “a” e “b”, da Lei n.º 8.080/1990), e às direções municipais, executá-los (artigo 18, inciso IV, alíneas “a” e “b”). Em idêntico sentido, de acordo com a Política Nacional de Vigilância em Saúde (PNVS), instituída pela Resolução CNS n.º 588/2018, a vigilância em saúde constitui política pública de Estado e função essencial do SUS (artigo 2º), competindo aos Estados e Municípios, entre outras medidas, coordenar e executar as ações laboratoriais, sob sua competência, necessárias para a vigilância em saúde (artigos 12, inciso II, alínea “a”, e 13, inciso II, alínea “b”, respectivamente), além de prover insumos estratégicos (artigos 12, incisos XXI e XXII, e 13, incisos XVIII e XIX).

Significa dizer, portanto, que o monitoramento e o controle da situação epidemiológica em tempos de pandemia são, antes de mais nada, uma questão de saúde pública, competindo precipuamente ao Poder Público a detecção dos casos de COVID-19 e a adequada assistência a tais casos identificados.

Para além disso, como indica o artigo 305, *caput*, da Constituição Estadual – segundo o qual Estado e Municípios prestarão assistência social a quem dela necessitar –, a mesma lógica engendrada pelo SUS pautava o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que deve primar pela universalidade na oferta dos serviços socioassistenciais.

Neste sentido, de acordo com os incisos I, III e VI do artigo 13 da Lei Nacional n.º 8.742/2013 (LOAS), compete ao Estado: destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento de benefícios eventuais<sup>4</sup>, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social; atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência; realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar os Municípios para o seu desenvolvimento.

---

<sup>4</sup> “Art. 22 [da LOAS]. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.”

Especificamente no que tange ao cuidado com o idoso, a Constituição Estadual consagra, em seu artigo 45, o chamado princípio da solidariedade social, conferindo à família, à sociedade e ao Estado, conjuntamente, o de ver de ampará-los com absoluta prioridade:

“Art. 45 - É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente, ao jovem e ao idoso, 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 convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”

Além de perfeitamente alinhado aos artigos 61, *caput*, e 293, inciso XV, do mesmo diploma, o artigo 45 da Constituição Fluminense se encontra fielmente reproduzido no artigo 3º da Lei Nacional n.º 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), que enuncia em seus parágrafos o sentido da prioridade conferida pelo texto constitucional. Confira-se:

“Art. 61 [da CERJ] - A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando-lhes participação na comunidade, defendendo-lhes a dignidade e o bem-estar, garantido o direito à vida.”

“Art. 293 [da CERJ] - Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições estabelecidas na Lei Orgânica da Saúde:

[...]

XV - garantir destinação de recursos materiais e humanos na assistência às doenças crônicas e à terceira idade, na forma da lei;”

“Art. 3º [da Lei n.º 10.741/2003] - É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do 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.

§ 1º A garantia de prioridade compreende:

[...]

II – preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas;

III – destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção ao idoso;

[...]

§ 2º Dentre os idosos, é assegurada prioridade especial aos maiores de oitenta anos, atendendo-se suas necessidades sempre preferencialmente em relação aos demais idosos.”

Segundo o princípio da solidariedade, não há um único responsável pela garantia dos direitos do idoso, mas um conjunto de atores com responsabilidades e funções complementares, cuja atuação deve convergir. Parece certo, contudo, que o papel protetivo exercido por famílias ou instituições depende de condições objetivas e do apoio que lhes devem ser assegurados pelo Estado, por meio de políticas públicas.

Da interpretação do referido arcabouço normativo, resulta a conclusão de que a atenção integral, por meio do SUS e do SUAS, é direito do idoso, esteja ele institucionalizado ou não.

Não é esse viés protetivo, contudo, que se vislumbra na Lei Estadual n.º 8.391/2020, que pretende transferir para instituições de longa permanência para idosos, privadas ou filantrópicas, a total responsabilidade pelo bem-estar, saúde e vida dos idosos nelas residentes.

Entre outras medidas, a norma impõe que as ILPIs custeiem a aquisição de termômetro digital com tecnologia infravermelho (artigo 2º, parágrafo único), uniforme padronizado (artigo 3º, parágrafo único), equipamentos de proteção individual (artigo 10), acompanhamento psicológico de seus internos (artigo 6º), testagem de seus internos, funcionários e prestadores de serviços (artigos 8º e 9º), e espaço especial para isolamento dos idosos com suspeita ou confirmação de contágio (artigo 12).

Constata-se ainda, na esteira da violação ao princípio da solidariedade social, ofensa ao princípio da isonomia, uma vez que os idosos recolhidos em ILPIs públicas poderão, em tese, contar com equipamentos de proteção individual e ser testados, enquanto aqueles domiciliados em instituições privadas e filantrópicas, não.

Note-se que a realidade vivenciada pela maioria das ILPIs localizadas no Estado do Rio de Janeiro, mesmo aquelas de natureza privada, é de extrema dificuldade financeira, sendo comum que o custeio da permanência do idoso ocorra por meio da utilização de 70% (setenta por cento) do benefício previdenciário ou assistencial por ele percebido (artigo 35, §§ 1º e 2º, da Lei n.º 10.741/2003), valor que, em muitos casos, já era insuficiente para o atendimento das necessidades básicas corriqueiras. As ILPIs de luxo são a mais absoluta exceção.

Afigura-se equivocado, portanto, qualquer entendimento que exclua idosos do apoio do Estado em tempos de pandemia, estejam eles residindo em ILPIs públicas, filantrópicas, privadas (em dificuldades) ou até mesmo clandestinas. Não pode o Poder Público esquivar-se de apoiar as ILPIs com escassez de recursos, impondo que tais entidades arquem unilateralmente com todas as despesas decorrentes das medidas preventivas contra o novo vírus.

Em suma: a despeito das boas intenções que, na aparência, marcariam o diploma legal *sub examine*, a realidade que lhe subjaz, lamentavelmente, aponta para uma inconstitucional manobra do Poder Público fluminense no sentido de se demitir por completo de sua elementar atribuição de velar pelos direitos mais básicos dos idosos em estado de vulnerabilidade, ainda mais no dramático cenário provocado pela pandemia da COVID-19.

À luz do exposto, forçoso concluir que os artigos 2º, parágrafo único, 3º, parágrafo único, 6º, 8º, 9º, 10 e 12 da Lei n.º 8.931/2020 incorrem em violação aos artigos 8º, 9º, *caput*, 45, 61, *caput*, 287, 289, inciso III, 293, incisos XI e XV, e 305, *caput*, da Constituição Estadual.

**Da violação ao princípio da livre-iniciativa e ao interesse coletivo (artigos 77, *caput*, 214 e 215 da CERJ; artigos 77, *caput*, e 170, *caput*, da CRFB).**

De acordo com o artigo 215, *caput*, da Constituição Estadual, enquanto agentes normativos e reguladores da atividades econômica, Estado e Municípios devem exercer, na forma da lei, “as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, cuja iniciativa é livre desde que não contrarie o interesse público”.

Em idêntico sentido, segundo a doutrina especializada, “quando nos referimos à atuação do Estado na economia, queremos indicar que o Estado interfere de fato no domínio econômico, restringindo e condicionando a atividade dos particulares *em favor do interesse público*”.<sup>5</sup>

Tem-se, portanto, que tanto a livre-iniciativa quanto a regulação estatal das atividades econômicas se encontram subordinadas à supremacia do interesse público, implícito no artigo 77, *caput*, da Constituição Estadual, que, neste cenário, emerge como balizador de ações públicas e privadas.

“As atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. E, se [...] não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade.”<sup>6</sup>

Conquanto se admita, em geral, a fluidez do conceito de interesse público, o próprio artigo 214 da Constituição fluminense parece indicar o objetivo da regulação econômica e, portanto, o que seria de interesse público, ao afirmar que Estado e Municípios atuarão no sentido da realização do desenvolvimento econômico e da justiça social, “com a finalidade de assegurar a elevação do nível e qualidade de vida e o bem-estar da população”.

*In casu*, embora o acolhimento de idosos em instituições de longa permanência deva proporcionar a ampliação das formas de proteção do indivíduo idoso, tem-se que os encargos transferidos pelo Estado às ILPIs, por meio da Lei n.º 8.931/2020, implicam

<sup>5</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2017, pp. 973/974.

<sup>6</sup> *Idem*, p. 34.

aumento exacerbado de gastos, em ambiente de recursos já escassos, fato que repercute negativamente no cuidado com o idoso e na garantia de direitos de índole social, como moradia, alimentação, segurança e bem-estar.

Compete ao Estado, diante do diagnóstico da carência de recursos, providenciar o auxílio de profissionais qualificados para atendimento físico e psicológico dos idosos, equipamentos de proteção individual e testagem, além de disponibilizar abrigos provisórios para aqueles com suspeita ou confirmação de contágio.

Essa lógica, que a um só tempo preserva a livre-iniciativa e o bem-estar dos idosos, é claramente refletida no artigo 50, inciso XII, do Estatuto do Idoso, segundo o qual constitui obrigação da entidade de atendimento “comunicar à autoridade competente de saúde toda ocorrência de idoso portador de doenças infecto-contagiosas”, que possui a obrigação de investigar o caso e adotar as providências cabíveis por intermédio do SUS.

Não se pretende, de forma alguma, com tal ilação suprimir a responsabilidade das ILPIs de implantar medidas preventivas contra a COVID-19, as quais, de fato, conforme artigo 50, incisos II, IV, V, VI, VII, VIII e XVII, do Estatuto do Idoso, devem, respectivamente, observar os direitos e as garantias de que são titulares os idosos; oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade; oferecer atendimento personalizado; diligenciar no sentido da preservação dos vínculos familiares; oferecer acomodações apropriadas para recebimento de visitas; proporcionar cuidados à saúde, conforme a necessidade do idoso; e manter no quadro de pessoal profissionais com formação específica.

O que se busca, em verdade, é assegurar a observância de vários comandos constitucionais gravemente ultrajados pela legislação vergastada.

Não há dúvida de que medidas preventivas contra a propagação do novo vírus devem ser adotadas, mas, como já sustentado, as responsabilidades de cuidado com a população idosa devem ser compartilhadas com o Poder Público, que não pode esquivar-se de cumprir o que a Constituição e as Leis lhe impõem.

Conclui-se, ainda, que os artigos 2º, parágrafo único, 3º, parágrafo único, 6º, 8º, 9º, 10 e 12 da Lei n.º 8.931/2020 violam os artigos 77, *caput*, 214 e 215 da Constituição do Estado.

**Da violação ao princípio da proporcionalidade e ao direito à saúde (artigos 9º, § 4º, e 287 da CERJ; artigos 5º, inciso LIV, e 196 da CRFB).**

O artigo 5º, *caput*, da Lei n.º 8.931/2020 autoriza a visita a idosos residentes em instituições de longa permanência, limitada a uma vez por semana, em período não superior a 2 (duas) horas. Contudo, tal autorização, em razão do seu caráter geral e indiscriminado, resulta em violação ao princípio da proporcionalidade, implícito no artigo 9º, § 4º, da Constituição do Estado, e ao direito à saúde.

Para que a conduta estatal seja considerada proporcional deve atender a três pressupostos, cumulativamente: (i) deve ser *adequada*, o que significa que o meio empregado deve ser compatível com o fim colimado (que também deve ser legítimo); (ii) deve ser *exigível ou necessária*, no sentido de que o meio escolhido deve ser aquele que causa o menor prejuízo possível; e (iii) deve ser *proporcional em sentido estrito*, significando que as vantagens a serem alcançadas devem superar as desvantagens.<sup>7</sup>

Outrossim, embora a proporcionalidade, em sua gênese, tenha servido como parâmetro de controle das ações estatais, hodiernamente vem sendo empregada como instrumento de avaliação da legitimidade das omissões estatais, a partir da proibição de uma proteção estatal insuficiente. Trata-se de uma aplicação do imperativo apoiada na ideia de que, além de impor uma conduta estatal negativa, os direitos fundamentais também fixam uma diretiva ao Estado, no sentido de também atuar positivamente para protegê-los e promovê-los.<sup>8</sup>

Conquanto devam ser levados em conta os reflexos do isolamento social no estado de saúde físico e mental da população idosa (como a incidência de depressão e o aumento da ansiedade), bem como os casos especiais de indivíduos em estado de terminalidade (a quem se deve garantir uma passagem digna, com a despedida dos seus entes queridos), para fins de análise do artigo 5º da Lei n.º 8.931/2020, é fundamental considerar que o Estado do Rio de Janeiro possui Municípios que se encontram em diferentes estágios da pandemia, alguns ainda com taxas elevadas de transmissão e disseminação do vírus.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.*, 2017, pp. 44.

<sup>8</sup> PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. *Os imperativos da Proporcionalidade e da Razoabilidade: Um panorama da discussão atual e da jurisprudência do STF*. In: SARLET, Ingo Wolfgang; SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais no Supremo Tribunal Federal: Balanço e Crítica*. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2011, pp. 198/199.

<sup>9</sup> Atualmente é possível contar com o painel de indicadores da COVID-19 do Estado do Rio de Janeiro (disponível em <<http://painel.saude.rj.gov.br/monitoramento/covid19.html#>>>), que permite uma avaliação dos níveis de risco de cada Município, com base em dados objetivos, tais como o número de casos confirmados, o número de óbitos, a taxa de ocupação de leitos UTI por SRAG (COVID-19) e a evolução acumulativa por semana epidemiológica.

Além disso, é preciso recordar que apenas com a chegada da vacina os idosos em acolhimento estarão, supostamente, a salvo do contágio da COVID-19. Daí a necessidade, por ora, da manutenção da restrição às visitas e da análise cuidadosa e casuística das exceções quanto à flexibilização.

Entende-se, assim, que a análise acerca do retorno das visitas em tais estabelecimentos deve ser realizada individualmente, ponderando-se: (i) a evolução epidemiológica da doença no Município onde está localizada a unidade de acolhimento; (ii) as peculiaridades da instituição; (iii) o conteúdo do plano de visitação e cuidados preventivos apresentado pela instituição; e (iv) questões de saúde mental específicas dos idosos nela acolhidos.

Nos casos em que a avaliação conjunta desses dados revelar que o contato por vias alternativas (por meio telefônico ou virtual, por exemplo) consubstancia medida mais adequada à proteção da saúde dos idosos ou menos gravosa, o retorno da visitação deve ser postergado.

Neste sentido, forçosa a conclusão de que o artigo 5º, *caput*, da Lei n.º 8.931/2020 importa em violação aos artigos 9º, § 1º, e 287 da Constituição Estadual.

## **DA MEDIDA CAUTELAR**

Afigura-se fundamental, no caso em tela, a concessão de medida cautelar, *inaudita altera parte*, nos termos do artigo 105, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça e dos artigos 10, § 3º, da Lei n.º 9.868/1999, eis que presentes os requisitos legais do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

No que concerne à plausibilidade jurídica do questionamento exposto, esta se revela por todos os fundamentos até aqui esmiuçados, especificamente pela violação aos artigos 5º, 7º, 8º, *caput*, 9º, *caput* e § 4º, 45, 61, *caput*, 77, *caput*, 112, § 1º, inciso II, alínea “d” c/c 145, incisos II e VI, alínea “a”, 214, 215, 287, 289, inciso III, 293, incisos XI e XV, e 305, *caput*, da Constituição do Estado.

O perigo na demora do provimento jurisdicional, a seu turno, manifesta-se no risco de morte ao qual se encontram submetidos os idosos acolhidos em instituições de longa permanência, em decorrência da abrupta e radical transferência de responsabilidade promovida pela Lei n.º 8.931/2020.

No ponto, ressalte-se que a proliferação do vírus nas ILPIs vem ocorrendo de forma alarmante: apenas no Município do Rio de Janeiro, segundo planilha encaminhada pela Secretaria Municipal de Saúde, até o dia 10/08/20, foram contabilizados 1.598 (mil, quinhentos e noventa e oito) casos suspeitos, 1.099 (mil e noventa e nove) deles confirmados, com 122 (cento e vinte e dois) óbitos por COVID-19, quadro que provavelmente é mais crítico, considerando a subnotificação, e que certamente se agravará ainda mais, caso a eficácia da Lei impugnada não venha a ser imediatamente suspensa.

No painel de monitoramento do órgão ministerial, verifica-se, ainda, que foram notificados casos em ILPIs localizadas nos Municípios de Niterói, São Gonçalo, Magé, Nova Iguaçu, Maricá, Volta Redonda, Duque de Caxias, Barra Mansa, Paraty, Saquarema e Pinheiral, sem que haja, por outro lado, informação precisa por parte do Estado sobre esse quantitativo total.

Por oportuno, registre-se que a Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção ao Idoso da Capital ajuizou ação civil pública contra o Estado e o Município do Rio de Janeiro, autuada sob o n.º 0075759-64.2020.8.19.0001, buscando comando judicial para obrigá-los a destinar espaços para isolamento temporário dos idosos, providenciar a testagem, fornecer equipamentos de proteção individual, entre outras medidas. Não obstante, a despeito do deferimento da liminar pelo juízo de primeira instância (cujo alcance seria ainda ampliado na segunda instância do Tribunal de Justiça, na esteira do acolhimento da pretensão recursal ministerial; Agravo de Instrumento n.º 0031763-19.2020.8.19.0000), as providências necessárias à salvaguarda dos idosos residentes em ILPIs continuam sendo descumpridas.

Por derradeiro, note-se que, em situações semelhantes, o Órgão Especial deste Tribunal concedeu a medida cautelar pleiteada, conforme se extrai do *decisum* acima trazido à colação, e que ora se transcreve novamente:

“REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO CAUTELAR DE SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DA LEI. PRESENÇA DOS REQUISITOS LEGAIS. DEFERIMENTO DA MEDIDA. **Lei Estadual nº 8.136/2018, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a obrigatoriedade de instalação e manutenção de sistema de segurança baseado em dispositivo de monitoramento por meio de câmeras de vídeo e áudio em instituições de longa permanência para idosos (ILPI's), públicas e privadas, no âmbito estadual.** Requisitos legais à concessão da liminar que se afiguram presentes. *Fumus boni iuris*. Dispositivo de lei que, em análise preliminar dos autos, está a contrariar arts. 1º, incs. III e IV, in fine, 5º, incs. X e XI, 6º, 8º, 9º, § 1º, 22, caput, 170, inc. IV e parágrafo único, e 215, caput, todos da Constituição do Estado. Vícios formais. **Violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para projetos de lei que criem funções e obrigações a servidores vinculados a esse Poder.** Vícios materiais. Afronta aos princípios da intimidade, da privacidade, da livre iniciativa e da proporcionalidade. *Periculum in mora*. Lei que estabelece obrigações de alto dispêndio

e indelével causação de prejuízos de difícil ou impossível reparação, consistentes na aquisição de equipamentos de tecnologia e aumento do consumo de energia. CAUTELAR QUE SE DEFERE.”<sup>10</sup> (sem esse grifo no original)

Portanto, não apenas os nefastos efeitos sociais decorrentes da aplicação da Lei inconstitucional, mas também o zelo do Tribunal pela manutenção de sua coerência interna, preconizado pelo artigo 926, *caput*, do Código de Processo Civil, estão a recomendar o deferimento do pedido em caráter liminar.

## DA NECESSIDADE DE DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA

Considerando o disposto no artigo 286, inciso I, do Código de Processo Civil, segundo o qual devem ser distribuídas por dependência as causas de qualquer natureza, quando se relacionarem, por conexão ou continência, com outra já ajuizada, e tendo em conta, ainda, a propositura da Representação por Inconstitucionalidade n.º 0049726-40.2020.8.19.0000, pela Associação das Casas de Repouso, ILPIs – Instituições de Longa Permanência par Idosos e Assemelhados do Estado do Rio de Janeiro (ACRERJ), tendo como objeto os artigos 8º e 9º da Lei n.º 8.931/2020, verifica-se que a presente ação deverá ser distribuída por dependência àquela Representação.

Tal providência, de resto, terá o condão de eliminar o risco de prolação de decisões meritórias de teor conflitante.

## DO PEDIDO

Ante o exposto, requer o Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que, uma vez recebida e autuada a presente petição inicial:

- a) seja providenciada a distribuição da presente ação por dependência à Representação por Inconstitucionalidade n.º 0049726-40.2020.8.19.0000;
- b) seja concedida **medida cautelar *inaudita altera parte***, na forma do artigo 105, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno deste Tribunal, para o fim de suspensão da eficácia da Lei n.º 8.931, de 15 de julho de 2020, do Estado do Rio de Janeiro, em razão do seu conteúdo flagrantemente inconstitucional e dos evidentes riscos imediatos dela decorrentes, sobretudo para o bem jurídico maior que é a vida dos idosos;

<sup>10</sup> TJRJ, RI n.º 0066854-10.2019.8.19.0000, Des. Rel. Nilza Bitar, julgamento em 02/12/2019.

- c) sejam notificados o Exmo. Sr. Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e o Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro, para prestarem as informações que entenderem pertinentes;
- d) seja intimado, na forma do artigo 162, § 3º, da Constituição do Estado, o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro;
- e) seja providenciada a sua intimação para derradeiro pronunciamento, com fulcro no artigo 162, § 1º, da Constituição Estadual;
- f) seja, ao final, julgado procedente o pedido pelo Colendo Órgão Especial, declarando-se, com eficácia *ex tunc* e efeitos *erga omnes*, a inconstitucionalidade da íntegra da Lei n.º 8.931, de 15 de julho de 2020, do Estado do Rio de Janeiro, por violação aos artigos 5º, 7º, 8º, *caput*, 9º, *caput* e § 4º, 45, 61, *caput*, 77, *caput*, 112, § 1º, inciso II, alínea “d” c/c 145, incisos II e VI, alínea “a”, 214, 215, 287, 289, inciso III, 293, incisos XI e XV, e 305, *caput*, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Protesta por vista dos autos após as manifestações dos interessados, em conformidade com o disposto no artigo 106, inciso VIII, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça.

Dispensado o pagamento de custas e taxa judiciária, por ser feito de iniciativa do Ministério Público, por sua Chefia.

Rio de Janeiro, 18 de agosto de 2020.

**Ediléa Gonçalves dos Santos Cesario**  
Subprocuradora-Geral de Justiça de  
Assuntos Cíveis e Institucionais

EDILEA  
GONCALVES  
DOS SANTOS  
CESARIO:001  
62040776

Assinado de forma digital por EDILEA GONCALVES DOS SANTOS CESARIO:00162040776  
Dados: 2020.08.18 18:17:25 -03'00'

(Ato de delegação GPGJ n.º 655 de 18 / agosto /2020)  
Procedimento administrativo MPRJ n.º 2020.00507550