



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0410/22.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa da nobre Vereadora Érika Hilton, que institui o Programa Acompanhante de Idosos (PAI) no Município de São Paulo.

De acordo com a propositura, o programa possui os seguintes objetivos: (I) promover assistência integral à saúde da população idosa dependente e socialmente vulnerável, com dificuldade de acesso ao sistema de saúde e com isolamento ou exclusão social devido à insuficiência de suporte familiar ou social; (II) desenvolver autocuidado, autonomia, independência e melhoria do estado de saúde do público-alvo do programa; (III) oferecer condições à população idosa para que tenha uma vida mais autônoma e com qualidade; (IV) acompanhar e dar suporte técnico aos acompanhantes de idosos no atendimento à população idosa em seu domicílio e/ou em outros espaços da cidade; (V) integrar as redes formais e informais de atenção à pessoa idosa para fortalecimento de parcerias com vistas à obtenção de alternativas de atendimento das demandas.

Na justificativa, a autora afirma que o projeto está em consonância com a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa, buscando-se promover a saúde e a autonomia de tal grupo populacional.

A propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Sob o ponto de vista formal, cumpre observar que a regra é a de que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, *caput*, da LOM.

De se ressaltar ainda que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Nesse aspecto, cabe observar que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa.

Cabe observar ainda que esse entendimento de que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente foi proferido pelo STF ao julgar, em sede de repercussão geral, o Recurso Especial nº 878.911/RJ, onde justamente se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, tendo firmado a seguinte tese:

“Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).” Somente nessas hipóteses, “ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.”



Esse entendimento foi mantido pelo Órgão Especial do TJSP, ao julgar pela constitucionalidade da Lei 12.953, de 09 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas creches e escolas públicas municipais, tendo se pronunciado sob o aspecto formal pela ausência de vícios pela não especificação da dotação orçamentária ou da fonte de custeio e de iniciativa. (ADI 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator Salles Rossi, j. 19.09.2018)

Sob o ponto de vista material, a proposta se coaduna com o dever do Poder Público de proteção dos idosos.

Com efeito, em nosso ordenamento jurídico, o idoso é sujeito especial – assim como as crianças, os adolescentes e as pessoas com deficiência – a quem se determina seja dada proteção especial.

Daí porque a Constituição Federal, em seu art. 230, expressamente dispõe acerca do dever do Estado, da família e da sociedade de colaborarem para o amparo aos idosos, nos seguintes termos:

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

No mesmo sentido, a nossa Lei Orgânica, em seu art. 225, prevê a proteção da dignidade e do bem-estar dos idosos, estabelecendo como dever do Município assegurar a integração dos idosos na comunidade:

Art. 225. O Município procurará assegurar a integração dos idosos na comunidade, defendendo sua dignidade e seu bem-estar, na forma da lei (...)"

Podemos citar, ainda, na esfera federal, o Estatuto do Idoso – Lei Federal nº 10.741/03, que também é preciso quanto ao dever de proteção aos idosos.

E, no âmbito municipal, podemos citar a Lei Municipal nº 13.834/04, que institui a Política Municipal do Idoso, e que, por meio de seu art. 4º, fixou dentre seus princípios a dignidade e o bem-estar social dos idosos, bem como a promoção da autonomia participação do idoso na sociedade. *In verbis*:

Art. 4º São princípios da Política Municipal do Idoso:

- I – cooperação da sociedade, da família e do Município na promoção da autonomia, integração e participação do idoso na sociedade;
- (...)
- II - direito à vida, à cidadania, à dignidade e ao bem-estar social;

Oportuno consignar as ponderações do STF acerca da tutela da dignidade do idoso:

Como se sabe, a dignidade da pessoa humana foi elevada pela Magna Carta de 1988 à condição de princípio fundamental da República. Assume, de consequência, o papel de inspirador não só do legislador ordinário, como também



do aplicador do Direito, que nunca deve perder de vista seus parâmetros, sob pena de desrespeitar o próprio Ordenamento Jurídico que legitima sua atuação.

Especialmente quanto à dignidade do idoso, a Constituição-Cidadã impõe sua defesa à família, à sociedade e ao Estado (art. 230), diretrizes essas que devem repercutir na legislação ordinária, tal como ocorreu com o recém criado Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, especialmente os arts. 3º e 10 §3º) (HC 83.358/SP)

Assim, desvela-se que o projeto possui plena compatibilidade com o ordenamento jurídico vigente, não havendo que se opor nenhum vício de inconstitucionalidade.

Para ser aprovada a propositura depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa Legislativa, segundo o art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Ante o exposto somos **PELA LEGALIDADE**, na forma do Substitutivo a seguir, que tem por objetivo renumerar os incisos do artigo 3º do projeto, bem como adaptar a redação do projeto às normas contidas na Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

SUBSTITUTIVO Nº _____ DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0410/22.

*Institui o Programa Acompanhante de Idosos (PAI)
no Município de São Paulo.*

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º - Fica instituído o Programa Acompanhante de Idosos (PAI) no Município de São Paulo, com o objetivo de promover a assistência integrada à saúde, por meio da prática de atividades comunitárias de cuidado em relação às pessoas idosas e oferecimento de assistência domiciliar às pessoas com dependência funcional para as atividades da vida diária.

Art. 2º - O Programa de que trata esta Lei é uma modalidade de assistência domiciliar biopsicossocial às pessoas idosas em situação de fragilidade clínica e vulnerabilidade social, que disponibiliza a prestação dos serviços de profissionais da saúde e acompanhantes de idosos, para apoio e suporte nas atividades da vida diária, inclusive no período noturno, e para suprir outras necessidades sociais e de saúde.

Parágrafo único. Caracteriza-se como assistência domiciliar aquela prestada por uma equipe interprofissional de saúde à pessoa com algum nível de dependência, com ou sem recursos, mantendo, ou não, vínculo familiar, com vistas à permanência no próprio domicílio e reforço de vínculos familiares e de vizinhança, através de um programa individualizado, de caráter preventivo e reabilitador, com articulação de uma rede de serviços.



Art. 3º - Constituem diretrizes do Programa Acompanhante de Idosos:

I - minimizar os efeitos da dependência sofrida por pessoas idosas relativas à saúde, organizando uma atuação focada na identificação de situações de risco que comprometem a autonomia e independência das pessoas idosas;

II - promover abordagem global, interdisciplinar e multidimensional, que leve em consideração a grande interação entre os fatores físicos, psicológicos e sociais, que influenciam a saúde das pessoas idosas e o ambiente no qual estão inseridas;

III - capacitar e sensibilizar permanentemente os servidores públicos e outros indivíduos para a oferta de atendimento qualificado na realização de atividades comunitárias de cuidado e no acompanhamento de pessoas idosas em distintas situações de fragilidade;

IV - promover a divulgação periódica de dados e informações a respeito da implementação do Programa;

V - assegurar o acesso da pessoa idosa frágil ao sistema de saúde e aos recursos da comunidade;

VI - garantir a inclusão e o acompanhamento das pessoas idosas matriculadas nas unidades de saúde de referência;

VII - propiciar a inserção social da pessoa idosa atendida na comunidade e a sua participação social;

VIII - respeitar o espaço de moradia da pessoa idosa, bem como os seus pertences pessoais, móveis e utilidades domésticas;

IX - incentivar a autonomia e a independência da pessoa idosa atendida;

X - desenvolver uma ética de respeito e dignidade aos valores humanos e à individualidade da pessoa idosa;

XI - respeitar os valores, costumes e crenças da população atendida, incluindo sua orientação religiosa;

XII - oferecer suporte técnico aos familiares da população atendida; e

XIII - realizar atividades que garantam acompanhamento, suporte e supervisão sistemáticos dos acompanhantes de idosos.

Art. 4º - São objetivos do Programa:

I - promover assistência integral à saúde da população idosa dependente e socialmente vulnerável, com dificuldade de acesso ao sistema de saúde e com isolamento ou exclusão social devido à insuficiência de suporte familiar ou social;

II - desenvolver autocuidado, autonomia, independência e melhoria do estado de saúde do público-alvo do Programa;



III - oferecer condições à população idosa para que tenha uma vida mais autônoma e com qualidade;

IV - acompanhar e dar suporte técnico aos acompanhantes de idosos no atendimento à população idosa em seu domicílio e/ou em outros espaços da cidade;

V - integrar as redes formais e informais de atenção à pessoa idosa para fortalecimento de parcerias com vistas à obtenção de alternativas de atendimento das demandas.

Art. 5º - A inclusão do usuário no Programa Acompanhante de Idosos está condicionada ao levantamento do seu perfil, com consequente elaboração de um plano de cuidados.

Art. 6º Para inclusão no Programa, a pessoa idosa deverá ter idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, residir no Município de São Paulo e preencher pelo menos um dos critérios abaixo relacionados:

I - dependência funcional nas atividades da vida diária (AVDs), decorrentes de agravos à saúde;

II - mobilidade reduzida;

III - dificuldade de acesso aos serviços de saúde;

IV - insuficiência no suporte familiar e social; e

V - isolamento ou exclusão social.

Art. 7º - O Programa Acompanhante de Idosos poderá estabelecer parcerias na rede local de serviços, para integrar e complementar as ações do Programa, em conjunto com a gerência de unidades de saúde e de outros órgãos e entidades envolvidos.

Art. 8º - O órgão responsável pela gestão do Programa poderá instituir um comitê para acompanhamento e avaliação de sua implementação, que deverá ter caráter interdisciplinar, participativo e paritário entre o Poder Público e a sociedade civil.

Art. 9º - As pessoas beneficiárias do Programa serão encaminhadas para adesão a outros programas e ações públicas na obtenção de outros benefícios a que possam fazer jus.

Art. 10 - As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 11 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,