



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0076/23.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do nobre Vereador André Santos, que cria o Programa “De Volta ao Trabalho”, para atendimento dos munícipes com idade acima de sessenta anos, destinado a estimular a reinserção dos idosos no mercado de trabalho.

A propositura contém objetivos bastante semelhantes ao “Programa Idade Ativa”, destinado a promover a reinserção de idosos no mercado de trabalho, já instituído no Município por meio da Lei nº 17.271, de 14 de janeiro de 2020.

O projeto inova, porém, no que diz respeito à reinserção de idosos no mercado de trabalho, não só para exercer atividade remunerada, mas também atividade “não remunerada”.

Embora a propositura contenha dispositivos que implicam a prática de atos concretos pelo Executivo, o viés central da proposta é principiológico, de caráter genérico e programático.

Assim, na forma do Substitutivo apresentado, que visa alterar a Lei Municipal nº 17.271, de 2020, o projeto pode ter prosseguimento, naquilo que inova em relação à legislação em vigor.

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.

Segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014), as “Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (p. 633).

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 – esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral, j. 29.09.2016).

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 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 também dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas creches e escolas públicas municipais, inclusive dentro da sala de aula, 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)

Quanto ao aspecto de fundo, cumpre observar que 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.”



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

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, especialmente quanto:

I – ao acesso a todos os equipamentos, serviços e programas culturais, educacionais, esportivos, recreativos, bem como a reserva de áreas em conjuntos habitacionais destinados à convivência e lazer;

II – a assistência médica geral e geriátrica;

III – a gratuidade do transporte coletivo urbano, para os maiores de 65 (sessenta e cinco) anos, e aposentados de baixa renda, vedada a criação de qualquer tipo de dificuldade ou embaraço ao beneficiário;

IV – a criação de núcleos de convivência para idosos;

V – o atendimento e orientação jurídica, no que se refere a seus direitos.”

Ademais, a propositura não apresenta vício de iniciativa, na medida em que não determina a prestação de um novo serviço público, haja vista a existência da Lei Municipal nº 17.271, de 2020, que já instituiu o “Programa Idade Ativa” em favor dos idosos.

Imperioso reforçar que o Poder Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos que encontrem consonância com o ordenamento jurídico. É preciso apenas atentar para o exercício de tal competência, limitado que é ao estabelecimento de regras com conteúdo geral e abstrato e de conteúdo mais programático, sob pena de afronta ao princípio da separação entre os Poderes, consagrado em nossa Constituição Federal.

Assim, na forma do Substitutivo ao final apresentado que visa limitar a propositura àquilo que inova em relação à legislação municipal já em vigor, nada obsta o seu prosseguimento, ressaltando-se que é plenamente possível, à luz do ordenamento jurídico vigente, que a partir de projeto de lei de iniciativa parlamentar sejam fixadas diretrizes e orientações ou mesmo criadas obrigações compatíveis com a atuação já prevista para órgãos da administração pública.

Nesse sentido, o entendimento da jurisprudência, como ilustram os julgados abaixo transcritos:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui **Campanha permanente de orientação, conscientização, combate e prevenção da dengue nas escolas do Município de Conchal. Inconstitucionalidade. **Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual.** Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de**



gastos à Administração. **Precedentes do STF.** Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Improcedência da ação.” (TJSP, ADI nº 2056678-45.2016.8.26.0000, j. 24/08/16, grifamos)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa. I. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexecutabilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada.

...
A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso, **em prol da saúde e da qualidade de vida dessa parcela mais vulnerável da população, está entre as atividades típicas do Poder Executivo, sendo inerente à sua atuação; dessa forma, é lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo local o exercício dessas funções.**” (TJSP, ADI nº 2253854-95.2017.8.26.0000, j. 16/05/18, grifamos)

Assim, no âmbito da competência desta Comissão, não há como deixar de reconhecer a viabilidade jurídica da propositura, cabendo a análise do mérito às Comissões competentes.

Para ser aprovado o projeto 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 seguinte Substitutivo, restrito às inovações que apresenta relativamente ao “Programa Idade Ativa”, instituído pela Lei Municipal nº 17.271, de 2020. Eliminou-se do projeto a expressão “inclusive mutualidade”, do § 3º do artigo 1º do projeto original, por ser estranha no contexto do trabalho voluntário não remunerado. Outrossim, foram eliminadas do projeto todas as disposições de redação igual ou equivalente às já contidas na lei em vigor.



SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº
0076/2022.

Altera a Lei nº 17.271, de 14 de janeiro de 2020, que dispõe sobre a instituição do Programa Ativa Idade, destinado a promover a reinserção de idosos no mercado de trabalho.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Os artigos 2º e 3º da Lei nº 17.271, de 14 de janeiro de 2020, que dispõe sobre a instituição do Programa Ativa Idade, destinado a promover a reinserção de idosos no mercado de trabalho, passam a ter a seguinte redação:

“Art. 2º

I - reinserção voluntária de idosos no mercado de trabalho para exercer atividade remunerada ou não remunerada;

II -

§ 1º Nenhum idoso, no âmbito do Programa, será objeto de qualquer tipo de negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão, ou atentado aos seus direitos, por ação ou omissão.

§ 2º Para os fins desta Lei, é considerada atividade não remunerada aquela prestada, de forma voluntária, por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social. (NR)

Art. 3º

I -

XI - incentivar a promoção de vagas para atividades não remuneradas destinadas aos idosos a serem cadastrados pelo Município. (NR)”

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.



Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em