CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0556/24.

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Dr. Adriano Santos, que institui a "Campanha Idosos Órfãos de Filhos Vivos", que visa conscientizar e combater o abandono de idosos.

Segundo a Justificativa, "Em 2023, as denúncias de abandono de idosos dobraram em todo o Brasil: 25% dos registros foram em São Paulo. E entre os tipos de abandono está o que é cometido pela própria família: o afetivo". "O objetivo principal da campanha é 'ampliar a divulgação e a conscientização sobre a importância dos cuidados com os idosos, promovendo reflexões e ações preventivas', bem como a orientação, conscientização, discussão e prevenção de cuidados, abordando as consequências da negligência familiar".

Sob o aspecto jurídico, na forma do Substitutivo ao final sugerido, a propositura reúne condições para seguir em tramitação.

Do ponto de vista formal, cumpre observar 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 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).

Nesse sentido, o entendimento adotado pelo STF, em sede de repercussão geral, no julgamento do Recurso Especial nº 878.911/RJ, onde se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, tendo firmado a seguinte tese:

Matéria RELCOM 1783/2024. Documento assinado digitalmente por MARCELO MESSIAS DOS SANTOS COSTA em 13/11/2024. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=562174.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> *"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 nº 12.953, de 9 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."*

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;*

Matéria RELCOM 1783/2024. Documento assinado digitalmente por MARCELO MESSIAS DOS SANTOS COSTA em 13/11/2024. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=562174.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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."

Assim, de modo geral, feitas as alterações introduzidas no Substitutivo adiante proposto, pode-se dizer que o projeto não visa instituir novas atribuições a órgãos administrativos. Nesse aspecto, o projeto encontra amparo na jurisprudência atual do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que reconhece a legalidade da iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas.

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

"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 inexequibilidade 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. 16.05.2018 – negritos acrescentados)*

Matéria RELCOM 1783/2024. Documento assinado digitalmente por MARCELO MESSIAS DOS SANTOS COSTA em 13/11/2024. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=562174.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

"ADI 2155552-21.2023.8.26.0000
Classe/Assunto: Direta de Inconstitucionalidade / Mental
Relator(a): Tasso Duarte de Melo
Comarca: São Paulo
Órgão julgador: Órgão Especial
Data do julgamento: 29/11/2023
Data de publicação: 11/12/2023
Ementa: VOTO Nº 38683 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de Catanduva n.º 6.383/23, que institui a ***campanha "Janeiro Branco" dedicada à realização de ações educativas para difusão da saúde mental e bem-estar. Vício de iniciativa e violação à separação de Poderes. Inocorrência****. Assunto de interesse local. Inteligência do art. 30, inc. I, da CF.* ***Texto que não dispõe sobre a estrutura ou a atribuição dos órgãos da Administração, tampouco sobre o regime jurídico de servidores públicos****. STF, ARE 878.911-RJ, com repercussão geral. Violação à reserva da Administração. Inocorrência. Exegese do art. 47, inc. II, da CE. Texto que visa concretizar direito social, assegurando a proteção à saúde. Inteligência do art. 6º, caput, da CF. STF, ADI 4.723-AP. Mera instituição de companha de "organização e participação voluntária", que não cria encargos, tampouco impõe prazo para regulamentação. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Precedentes deste C. Órgão Especial. Pedido improcedente." (negritos acrescentados)*

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 aprovada, a propositura depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE**, na forma do seguinte Substitutivo, que visa conferir ao projeto contornos mais gerais e abstratos e, assim, sanar aspectos da proposta que determinavam a prática de atos concretos de administração, além de adequar a redação do projeto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0556/2024.

Matéria RELCOM 1783/2024. Documento assinado digitalmente por MARCELO MESSIAS DOS SANTOS COSTA em 13/11/2024. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=562174.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Institui a "Campanha Idosos Órfãos de Filhos Vivos", que visa conscientizar e combater o abandono de idosos, no Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica instituída a "Campanha Idosos Órfãos de Filhos Vivos", a ser realizada anualmente durante o mês de outubro, com a finalidade de conscientizar as famílias e a sociedade sobre a importância do cuidado com os idosos e do combate ao seu abandono.

Parágrafo único. Durante a campanha, serão realizadas atividades e mobilizações direcionadas à finalidade descrita no "caput".

Art. 2º Por meio de colaboração entre os órgãos de governo serão implementadas iniciativas em conformidade com os preceitos do Estatuto do Idoso, de maneira articulada e em cooperação com organizações e instituições do movimento social, tendo por objetivo fortalecer o engajamento no combate ao abandono de idosos.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

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

Matéria RELCOM 1783/2024. Documento assinado digitalmente por MARCELO MESSIAS DOS SANTOS COSTA em 13/11/2024. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=562174.