



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA
SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1247/25

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador André Santos, que pretende autorizar o Poder Executivo a criar, publicar e divulgar o “Guia de Dignidade e Respeito ao Idoso no Transporte Público”, com linguagem acessível e objetiva, contendo orientações sobre os direitos dos idosos no transporte coletivo, procedimentos de acesso à gratuidade, prioridade de embarque, assentos preferenciais, canais de denúncia e demais garantias previstas na legislação vigente.

Segundo a proposta, o conteúdo do Guia deverá prezar pelos valores da dignidade, respeito, proteção e honra à pessoa idosa, incentivando a cultura de cortesia e prioridade no transporte público, conforme os princípios do Estatuto do Idoso (Lei Federal nº 10.741/2003).

Do ponto de vista estritamente jurídico, nada obsta o prosseguimento do projeto.

Isso porque a presente proposta trata apenas de aspectos gerais e abstratos, com mero intuito informativo e elucidativo da questão abordada no projeto, sem prever ações concretas de administração que já não estejam previstas para a Administração Municipal.

Sob o aspecto formal, 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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

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. 27.01.2021).

Nesse aspecto, 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).

Esse entendimento foi adotado 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-se 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.”



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Em seu aspecto de fundo cumpre observar que a proteção de idosos se coaduna com o disposto na Constituição Federal (art. 230) e na Lei Orgânica do Município (art. 225).

Com efeito, em nosso ordenamento jurídico, o idoso é um dos sujeitos especiais – assim como as crianças, os adolescentes e as pessoas com deficiência – a quem o ordenamento jurídico determina que seja dada proteção especial. Exatamente neste sentido dispõe a Constituição Federal em seu art. 230 que é dever do Estado amparar as pessoas idosas.

Nessa linha, dispõe com bastante precisão o Estatuto do Idoso – Lei Federal nº 10.741/03, que:

Art. 2º O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

O projeto encontra respaldo, também, no art. 225 da Lei Orgânica do Município, segundo o qual *“o Município procurará assegurar a integração dos idosos na comunidade, defendendo sua dignidade e seu bem-estar, na forma da lei...”*.

Assim, no âmbito da competência desta Comissão, não há como deixar de reconhecer a viabilidade jurídica da propositura, cabendo a análise do mérito e dos aspectos orçamentários e financeiros 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.

Não obstante, é necessária a apresentação de **Substitutivo** a fim de adequar a técnica legislativa do projeto ao disposto na Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, para (i) excluir artigo que invade atribuição do Poder Executivo, o que implicaria em ofensa a Separação de Poderes, bem



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

como (ii) ajustar a redação para tornar o projeto impositivo, sob pena de não possuir eficácia jurídica ao somente autorizar o ato ao Executivo.

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 1247/25

Dispõe sobre a disponibilização do “Guia de Dignidade e Respeito ao Idoso no Transporte Público” no Município de São Paulo.

A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO DECRETA:

Art. 1º Deverá ser disponibilizado o “Guia de Dignidade e Respeito ao Idoso no Transporte Público”, com linguagem acessível e objetiva, contendo orientações sobre os direitos dos idosos no transporte coletivo, procedimentos de acesso à gratuidade, prioridade de embarque, assentos preferenciais, canais de denúncia e demais garantias previstas na legislação vigente, no município de São Paulo.

Art. 2º O Guia referido no artigo 1º poderá ser disponibilizado em formato impresso e digital, podendo ser afixado ou distribuído em terminais de ônibus, pontos de embarque, equipamentos públicos municipais e plataformas digitais oficiais da Prefeitura.

Art. 3º O conteúdo do Guia deverá prezar pelos valores da dignidade, respeito, proteção e honra à pessoa idosa, incentivando a cultura de cortesia e prioridade no transporte público, conforme os princípios do Estatuto do Idoso (Lei Federal nº 10.741/2003).

Art. 4º A implementação desta Lei se dará de acordo com a disponibilidade orçamentária e operacional do Executivo, podendo ser contemplada por campanhas educativas já existentes.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

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