



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0534/2025

Trata-se de projeto de lei, de autoria dos Nobres Vereadores Marcelo Messias e Silvinho Leite, que dispõe sobre a instalação preferencial de Instituições de Longa Permanência para Idosos – ILPIs nas Subprefeituras do Município de São Paulo.

De acordo com o projeto, cada Subprefeitura deverá contar com ao menos uma Instituição de Longa Permanência para Idosos – ILPI, com o objetivo de assegurar o acolhimento digno da população idosa em situação de vulnerabilidade social. O projeto prevê, ainda, que a instalação das ILPIs poderá ser realizada diretamente pelo Poder Público ou mediante celebração de parcerias, convênios ou termos de colaboração com entidades privadas sem fins lucrativos ou filantrópicas, bem como que a implantação observará critérios técnicos e sociais, com prioridade para as regiões com maior demanda, identificada por meio de estudos demográficos e indicadores de vulnerabilidade.

A justificativa apresentada registra que a proposta busca descentralizar e democratizar o acesso aos serviços de acolhimento institucional, respeitando as diversidades territoriais da cidade e garantindo maior capilaridade à política pública de atendimento à pessoa idosa, registrando, ainda, que tal medida está em consonância com o Estatuto da Pessoa Idosa e com a Política Nacional do Idoso, reforçando o compromisso do Município de São Paulo com a promoção da dignidade, da autonomia e da cidadania das pessoas idosas.

Sob o aspecto jurídico, a propositura reúne condições de seguir em tramitação, pois encontra respaldo na competência legislativa desta Casa, consoante será demonstrado.

Do ponto de vista 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), “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, como chefe do local, 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. 27/01/2021).

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 já 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).

Em seu aspecto de fundo, o projeto veicula matéria de interesse da pessoa idosa. Os idosos pertencem a uma classe de sujeitos especiais, assim como as crianças e os adolescentes e as pessoas com deficiência, aos quais o ordenamento jurídico confere proteção especial. Assim, a proteção de idosos se coaduna com o disposto na Constituição Federal (art. 230) e na Lei Orgânica do Município (art. 225).

Nessa linha, o Estatuto da Pessoa Idosa – Lei Federal nº 10.741/03, assim dispõe:

“Art. 2º A pessoa idosa 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...”.

O entendimento da jurisprudência corrobora o exposto, consoante o julgado abaixo transcrito, a título ilustrativo:

“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 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 inexistência do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. II. Art. 4º, contudo, tem natureza autorizativa. Afronta ao princípio da legalidade. Atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, dotada de obrigatoriedade insita. Criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração por meio de suposta “autorização”. Celebração de parceria ou convênio imposta à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e ao funcionamento do Poder Executivo. Inconstitucionalidade apenas nesse particular. Violação ao art. 47, II, XIV e XIX, a, CE. Pedido julgado parcialmente procedente. Inconstitucionalidade apenas do art. 4º, da lei atacada.” (ADI nº 2253854-95.2017.8.26.0000, j. 16/05/2018, destacamos)

Resta claro, portanto, que o projeto está em sintonia com o ordenamento jurídico.



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

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE**.

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