CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 90/2026

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Rute Costa, que visa instituir o Programa Municipal de Incentivo à Mentalidade NOLT, com o objetivo de estimular pessoas com 60 anos ou mais, ou que se aproximem dessa faixa etária, a repensarem e viverem de forma ativa, autônoma, socialmente engajada e inovadora, promovendo saúde física e mental, aprendizado contínuo e participação comunitária.

Para os fins da lei proposta, considera-se Mentalidade NOLT: i) nova mentalidade, consistente na valorização do envelhecimento como etapa produtiva da vida, combatendo estigmas etários e promovendo o respeito, a dignidade e o protagonismo da pessoa idosa; ii) organização da vida ativa, compreendendo o incentivo ao planejamento da saúde física e mental, da vida social, cultural, educacional e, quando aplicável, financeira, com vistas à autonomia e à qualidade de vida; iii) longevidade com propósito, caracterizada pelo estímulo à aprendizagem contínua, ao empreendedorismo sênior, ao voluntariado, à participação comunitária e à convivência intergeracional; e iv) transformação social, reconhecendo a pessoa idosa como agente de desenvolvimento social, cultural e econômico, promovendo sua integração plena na comunidade e sua contribuição para a construção de uma sociedade mais inclusiva.

De acordo ainda com a propositura, o programa observará as seguintes diretrizes: i) envelhecimento ativo, com incentivo à prática de atividades físicas, culturais, artísticas e de lazer; ii) aprendizado contínuo, mediante promoção de cursos, oficinas e treinamentos em habilidades digitais, artes, empreendedorismo, idiomas, tecnologia e gestão pessoal; iii) engajamento social, com estímulo à participação em voluntariado, associações comunitárias e projetos intergeracionais; iv) autonomia e reinvenção pessoal, mediante apoio a novos projetos pessoais ou profissionais, empreendedorismo sênior e exploração de novos *hobbies* ou carreiras; v) saúde integral, com integração de serviços de saúde, nutrição, prevenção de doenças e saúde mental para idosos participantes.

Nada obsta o prosseguimento da propositura nos termos do Substitutivo ao final apresentado, que visa conferir ao projeto conteúdo mais programático, suprimindo determinações ao Executivo para a prática de atos concretos de gestão.

Sob o 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.

Matéria RELCOM 1719/2026. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 17/09/2026 e juntado ao PL 90/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=769412.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Segundo o doutrinador 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 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 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 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 estabelecer 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).

Esse entendimento, segundo o qual a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente, foi adotado pelo STF ao julgar, em sede de Repercussão Geral, o Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, em que 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)."

Matéria RELCOM 1719/2026. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 17/09/2026 e juntado ao PL 90/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=769412.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Tal entendimento foi mantido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao julgar pela constitucionalidade da Lei nº 12.953, de 9 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas creches e escolas públicas municipais. Sob o aspecto formal, o TJSP concluiu pela ausência de vícios relacionados à iniciativa e à não especificação da dotação orçamentária ou da fonte de custeio (ADI 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator Salles Rossi, j. 19.09.2018)

Por oportuno, bastante elucidativo o acórdão exarado pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, cuja ementa e razões de decidir reproduzimos abaixo:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 3.774, de 11 de maio de 2020, do Município de Tietê, que "institui no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e Outras Demências e aos seus familiares e dá outras providências" - Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos Poderes - Reconhecimento parcial - Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual - Norma de conteúdo programático - Inconstitucionalidade, contudo, dos incisos V, VI, VII, VIII e IX, do art. 2º, e art. 3º da Lei nº 3.774/2020 -Dispositivos que impõem obrigações à Administração Pública, em clara ofensa ao princípio da reserva da Administração - Afronta aos artigos 5º, 47 e 144 da Carta Bandeirante. Pedido parcialmente procedente.
>
> (...)
>
> 2. A lei impugnada tem a seguinte redação:
>
> "Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências e aos seus familiares.
>
> Art. 2º - O programa instituído no art. 1º será desenvolvido no âmbito da Rede Pública Municipal de Saúde, com apoio de especialistas e de representantes de instituições que congregam pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências, e de familiares, e terá como objetivo:
>
> I - Promover a conscientização e a orientação precoce de sinais de alerta e informações sobre a Doença de Alzheimer e outras Demências, em várias modalidades de difusão de conhecimento à população, em especial, às zonas mais carentes da cidade de Tietê;

Matéria RELCOM 1719/2026. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 17/09/2026 e juntado ao PL 90/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=769412.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

II - Utilizar métodos para o diagnóstico e o tratamento o mais precoce possível em todas as unidades da Rede Pública Municipal de Saúde, respeitadas as instâncias dos entes federativos e suas respectivas competências;
III - Estimular hábitos de vida relacionados à promoção de saúde e prevenção de comodidades, além de estímulos aos fatores protetores para a prevenção da Doença e Alzheimer e outras Demências, tais como: prática de exercício regular; alimentação saudável; controle da pressão arterial e das dislipidemias; intervenção cognitiva; controle da Depressão que dobra o risco de demência; estímulo ao convívio social que é importante preditor de qualidade de vida; ou seja, o desenvolvimento de ações de promoção de saúde e prevenção de doenças;
IV - Apoiar o paciente e familiares, com abordagens adequadas no tratamento não medicamentoso e medicamentoso, visando melhorar a adesão ao tratamento minimizando o impacto das alterações comportamentais e complicações no curso da doença;
V - Capacitar e especializar profissionais que compõem equipes multiprofissionais nessa área, e absorver novas técnicas e procedimentos que possibilitem melhoria no atendimento, visando inclusive a diminuição de intercorrências clínicas, hospitalização e custos;
VI - Utilizar os sistemas de informações e de acompanhamento pelo Poder Público de todos que tenham diagnóstico de Doença de Alzheimer e outras Demências para a elaboração de um cadastro específico dessas pessoas;
VII - Promover eventos em locais públicos, campanhas institucionais, seminários e palestras;
VIII - Inserir as ações dessa política na Estratégia Saúde da Família;
IX - Aperfeiçoar as relações entre as áreas técnicas públicas e privadas de modo a possibilitar a mais ampla troca de informações e parcerias dos profissionais de saúde entre si, com os pacientes, familiares e representantes de associações comprometidas com a causa;

Art. 3º - Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar parcerias, intercâmbios, e convênios com Organizações Não Governamentais, empresas, laboratórios, indústrias farmacêuticas, Universidades e Órgãos Federais, Estaduais ou Municipais, que procurem viabilizar a infraestrutura necessária para a implantação do Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências, observada as disposições legais pertinentes a cada instituto mencionado.

Art. 4º - No desenvolvimento do programa de que trata esta lei, serão observados os protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas preconizados pelo Ministério da Saúde.

Matéria RELCOM 1719/2026. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 17/09/2026 e juntado ao PL 90/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=769412.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Art. 5º - O Poder Público poderá buscar apoio em outras instituições para desenvolver a Política Municipal de Atenção Integral às Pessoas com Doenças de Alzheimer e outras Demências junto a outros municípios.
Art. 6º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 7º - O Poder Executivo regulamentará a presente Lei.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

É caso de procedência parcial do pedido, pois, à exceção dos incisos V, VI, VII, VIII e IX do artigo 2º, e artigo 3º, a norma é de conteúdo programático**, e segundo José Afonso da Silva, "tais normas estabelecem apenas uma finalidade, um princípio, mas não impõe propriamente ao legislador a tarefa de atuá-la, mas requer uma política pertinente à satisfação dos fins positivos nela indicados**" (in "Aplicabilidade das Normas Constitucionais", Ed. Malheiros, 8. ed. 2012), afastando-se, ainda, da matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo (Cf. artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado, aplicado por simetria ao Município). Ora, as normas programáticas caracterizam-se por terem sua aplicação procrastinada, isto é, pressupõem a existência de uma legislação posterior para sua efetiva aplicação no âmbito jurídico, sendo destinadas, pois, ao legislador infraconstitucional, não conferindo aos seus beneficiários o poder de exigir a sua satisfação imediata. São normas de apelo social, que perseguem objetivos prioritariamente concernentes aos direitos sociais, econômicos e culturais, conquanto procurem conformar a realidade a postulados de justiça. **Assim, a normatividade programática não dispõe explicitamente sobre os meios a serem empregados para a sua efetividade**.

(...)

Isso porque, o gerenciamento da prestação de serviços públicos é competência do **Poder Executivo, único dos Poderes que detém instrumentos e recursos próprios para avaliar a conveniência e oportunidade da Administração Pública, de tal arte que a imposição ao Poder Executivo das atividades descritas no artigo 3º da Lei nº 3.774/2020, importa em atos típicos de gestão administrativa**, destinados à sua organização e funcionamento, conferindo atribuições aos órgãos municipais, como bem ressaltou o eminente Relator, *in verbis*:

Matéria RELCOM 1719/2026. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 17/09/2026 e juntado ao PL 90/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=769412.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> **Da mesma forma, a lei impugnada em seu artigo 2º, ao estabelecer a obrigatoriedade da capacitação dos profissionais da área (inc. V)**; a elaboração de cadastro específico de todos os pacientes que tenham diagnóstico de Doença de Alzheimer e outras demências (inc. VI); a promoção de eventos em locais públicos (**inc. VII); a inserção de ações dessa política na Estratégia Saúde da Família (inc. VIII); bem como o aperfeiçoamento das áreas técnicas públicas e privadas, com troca de informações e parcerias dos profissionais de saúde entre si (inc. IX), interfere no juízo de conveniência e oportunidade da Administração Municipal, invadindo a esfera de competência própria do Poder Executivo**."
> (TJSP, ADI nº 2133498-66.2020.8.26.0000, j. 10/02/2021, grifos e negritos acrescentados)

A matéria de fundo veiculada no projeto é proteção do idoso, a quem o ordenamento jurídico 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. Confira-se:

> "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".

A Lei Orgânica Municipal, em seu art. 225, também prevê a proteção da dignidade e do bem estar dos idosos, em especial no que se refere à defesa de sua dignidade e bem estar:

> "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".

Matéria RELCOM 1719/2026. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 17/09/2026 e juntado ao PL 90/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=769412.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Do exposto, é possível inferir que a propositura versa sobre matéria que se insere no âmbito da competência legislativa do Município e que ao Poder Legislativo é conferida a competência para a fixação de diretriz ou norma programática voltada à implantação de política pública.

Assim, na forma do Substitutivo ao final apresentado, que visa conferir à propositura contornos mais gerais e abstratos, nada obsta o seu prosseguimento.

Para ser aprovado o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa Legislativa, segundo o art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE**, na forma do seguinte Substitutivo, que visa conferir à proposta contornos mais gerais e abstratos, afastando eventual vício de iniciativa:

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 90/2026

Dispõe sobre a promoção da mentalidade NOLT (Nova Oportunidade de Longevidade Transformadora), no Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A :

Art. 1º Fica instituído no Município de São Paulo o Programa Municipal de Incentivo à Mentalidade NOLT– Nova Oportunidade de Longevidade Transformadora, com o objetivo de estimular pessoas com 60 (sessenta) anos ou mais, ou que se aproximem dessa faixa etária, a repensarem e viverem de forma ativa, autônoma, socialmente engajada e inovadora, promovendo saúde física e mental, aprendizado contínuo e participação comunitária.

Art. 2º Para os fins desta lei, considera-se Mentalidade NOLT – Nova Oportunidade de Longevidade Transformadora:

I – nova mentalidade, consistente na valorização do envelhecimento como etapa produtiva da vida, combatendo estigmas etários e promovendo o respeito, a dignidade e o protagonismo da pessoa idosa;

II – organização da vida ativa, compreendendo o incentivo ao planejamento da saúde física e mental, da vida social, cultural, educacional e, quando aplicável, financeira, com vistas à autonomia e à qualidade de vida;

Matéria RELCOM 1719/2026. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 17/09/2026 e juntado ao PL 90/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=769412.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

III – longevidade com propósito, caracterizada pelo estímulo à aprendizagem contínua, ao empreendedorismo sênior, ao voluntariado, à participação comunitária e à convivência intergeracional;

IV – transformação social, reconhecendo a pessoa idosa como agente de desenvolvimento social, cultural e econômico, promovendo sua integração plena na comunidade e sua contribuição para a construção de uma sociedade mais inclusiva.

Parágrafo único. As ações decorrentes desta Lei deverão observar os princípios do Estatuto da Pessoa Idosa, da dignidade da pessoa humana, da inclusão social e do envelhecimento ativo.

Art. 3º O Programa observará as seguintes diretrizes:

I – envelhecimento ativo, com incentivo à prática de atividades físicas, culturais, artísticas e de lazer;

II – aprendizado contínuo, mediante promoção de cursos, oficinas e treinamentos em habilidades digitais, artes, empreendedorismo, idiomas, tecnologia e gestão pessoal;

III – engajamento social, com estímulo à participação em voluntariado, associações comunitárias e projetos intergeracionais;

IV – autonomia e reinvenção pessoal, mediante apoio a novos projetos pessoais ou profissionais, empreendedorismo sênior e exploração de novos *hobbies* ou carreiras;

V – saúde integral, com integração de serviços de saúde, nutrição, prevenção de doenças e saúde mental para idosos participantes.

Art. 4º No âmbito do Programa, o Poder Público Municipal poderá desenvolver ações como:

I – criação de centros de convivência NOLT;

II – promoção de campanhas de sensibilização sobre o envelhecimento ativo e mentalidade NOLT;

III – fomento a microprojetos de empreendedorismo e inovação sênior, com apoio técnico e microcrédito;

Matéria RELCOM 1719/2026. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 17/09/2026 e juntado ao PL 90/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=769412.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

IV – instituição de certificados de reconhecimento para participantes que se destacarem em atividades de impacto social;

V – premiações para projetos inovadores desenvolvidos por idosos que contribuam para a comunidade;

VI – incentivos fiscais para empresas que patrocinem ou apoiem ações do programa.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

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

Matéria RELCOM 1719/2026. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 17/09/2026 e juntado ao PL 90/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=769412.