



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 217/2018 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0745/17.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Aurélio Nomura, que visa dispor sobre a criação do Programa Intergeracional de Convivência Criança-Idoso nas escolas de educação infantil do Município de São Paulo, altera a Lei nº12.270, de 19 de dezembro de 1996, que cria o Abrigo para Idosos do Município de São Paulo, e a Lei nº16.343, de 04 de janeiro de 2016, que autoriza a instalação e o funcionamento de Centros Municipais de Educação Infantil - CEMEIs.

Segundo o projeto, fica criado o Programa Intergeracional de Convivência Criança-Idoso no Município de São Paulo, visando possibilitar a convivência de idosos e crianças. O programa será instituído nas escolas de educação infantil (Centros de Educação Infantil - CEIs e Escolas Municipais de Educação Infantil - EMEIs), e desenvolverá atividades conjuntas de modo a permitir a interação entre crianças e idosos. Ademais, acrescenta o §2º ao art. 2º da Lei nº 12.270, de 19 de dezembro de 1996, com a finalidade de que os abrigos para idosos sejam instalados no mesmo imóvel ou imóvel contíguo onde funcionem um Centro Municipal de Educação Infantil - CEMEI, a fim de permitir a convivência entre crianças e idosos, que participarão de atividades conjuntas.

O projeto pode prosperar, como será demonstrado.

Cumprido observar que o texto constitucional determina ser dever da família, da sociedade e do Estado amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida (art. 230 da Constituição Federal).

No intuito de atribuir densidade normativa à matéria, foi editada a Lei Federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - Estatuto do Idoso - que, em seu artigo 10, §§ 2º e 3º, reza:

"Art. 10. É obrigação do Estado e da sociedade, assegurar à pessoa idosa a liberdade, o respeito e a dignidade, como pessoa humana e sujeito de direitos civis, políticos, individuais e sociais, garantidos na Constituição e nas leis.

(...)

§ 2º O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, de valores, ideias e crenças, dos espaços e dos objetos pessoais.

§ 3º É dever de todos zelar pela dignidade do idoso, colocando-o a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor."

Tal disposição reforça o art. 3º do mesmo diploma, que enuncia ser obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

A fim de consolidar a proteção da dignidade do idoso a Lei Federal nº 10.741/03 - Estatuto do Idoso, por meio de seu art. 8º determina que o envelhecimento é um direito personalíssimo e a sua proteção um direito social, de modo que a criação do Programa Intergeracional de Convivência Criança-Idoso nas escolas de educação infantil do Município de São Paulo, concretiza tal proteção já estabelecida no presente diploma legal.

No mais a Lei nº 13.834, de 27 de maio de 2004 que instituiu a Política Municipal do Idoso, por meio de seu art. 4º, fixou como um dos seus princípios a dignidade e o bem-estar social, conforme se transcreve a seguir:

"Art. 4º São princípios da Política Municipal do Idoso:

(...)

II - direito à vida, à cidadania, à dignidade e ao bem-estar social;"

Na mesma toada, a Lei Municipal nº 14.905, de 06 de fevereiro de 2009, que trata do Programa de Envelhecimento Ativo, em seu artigo 3º:

"Art. 3º O desenvolvimento do Programa de Envelhecimento Ativo, previsto no "caput" do art. 1º, prevê a implantação das seguintes medidas:

VI - combater o sedentarismo, isolamento através de campanhas e realização de atividades físicas;

VIII - implantar ciclovias, bicicletários, rotas de caminhadas, práticas integrativas em ruas de lazer, criação e/ou reforma das áreas verdes e de outros equipamentos públicos, como exemplo, a criação de centro de convivência com ênfase no idoso, suas especificidades e aos portadores de restrições."

Por fim, o Decreto nº43.904, de 01 de outubro de 2003, que dispõe sobre o atendimento, pelo Poder Público Municipal, a pessoa da terceira idade, prevê:

"Art. 1º A concretização dos direitos sociais e individuais das pessoas idosas, de acordo com as disposições da Constituição Federal, da Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica da Assistência Social, da Lei Federal nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, e da Lei Orgânica do Município de São Paulo, dar-se-á por meio de:

III - implementação de programas de atenção aos idosos."

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do HC 83.358/SP, cujo relator foi o Ministro Carlos Ayres Britto, decidiu que:

"Como se sabe, a dignidade da pessoa humana foi elevada pela Magna Carta de 1988 à condição de princípio fundamental da República. Assume, de consequência, o papel de inspirador não só do legislador ordinário, como também do aplicador do Direito, que nunca deve perder de vista seus parâmetros, sob pena de desprezar o próprio Ordenamento Jurídico que legitima sua atuação.

Especialmente quanto à dignidade do idoso, a Constituição-Cidadã impõe sua defesa à família, à sociedade e ao Estado (art. 230), diretrizes essas que devem repercutir na legislação ordinária, tal como ocorreu com o recém criado Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, especialmente os arts. 3º e 10 §3º)."

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo decidiu:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 8.502, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE FRANCA QUE "CRIA O PROGRAMA PARADA SEGURA, REFERENTE AO DESEMBARQUE DE MULHERES, IDOSOS OU PESSOAS COM MOBILIDADE REDUZIDA NO TRANSPORTE COLETIVO URBANO NO MUNICÍPIO DE FRANCA, EM PERÍODO NOTURNO". PROCESSO LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA INOCORRENTE. NORMA QUE NÃO TRAZ QUALQUER INGERÊNCIA NO SISTEMA DE TRANSPORTES. MERA DETERMINAÇÃO DE PARADA PARA DESEMBARQUE, NO PERÍODO NOTURNO, FORA DOS PONTOS PREVIAMENTE PROGRAMADOS, EM BENEFÍCIO DE MULHERES, IDOSOS OU PESSOAS COM MOBILIDADE REDUZIDA. CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. TRANSPORTE COLETIVO QUE PERMANECERÁ NOS TRAJETOS ESTABELECIDOS EM CONTRATO. FISCALIZAÇÃO QUE, ADEMAIS, JÁ FAZ PARTE DO PODER DE GERAL DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO. INDICAÇÃO GENÉRICA DA FONTE DE CUSTEIO QUE SE MOSTRA SUFICIENTE. CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. Não estando a matéria objeto da norma, dentre aquelas elencadas no rol de competências privativas do Governador do Estado e, por simetria, do Prefeito Municipal (artigo 24, parágrafo 2º, c.c., artigo 47, da Constituição Estadual), relativas a direção geral da Administração, a competência é concorrente entre os Poderes, Executivo e Legislativo. Na hipótese, sem que haja ingerência no contrato administrativo de

permissão/concessão, é regulada apenas a segurança de passageiros em condições de maior fragilidade, no desembarque noturno do transporte coletivo, de modo que o projeto de lei a esse respeito pode ser deflagrado por iniciativa parlamentar ou pelo próprio Executivo. Firme orientação jurisprudencial deste Colendo Órgão Especial nesse sentido. AÇÃO IMPROCEDENTE." (ADI 2079275-71.2017.8.26.0000. J. 08.11.2017).

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.106, de 07 de março de 2007, do Município de Ribeirão Preto. Instituição de semana educativa "Alerta Juventude" nas escolas e instituições municipais que trabalham com a juventude. Não configurada violação à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo. Hipóteses taxativas. Tema de repercussão geral nº 917, do Supremo Tribunal Federal: "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." Usurpação de atribuição administrativa do Chefe do Executivo. Inocorrência. Norma de caráter geral e abstrato, aplicável indistintamente às escolas municipais e eventuais órgãos da Administração que trabalhem com jovens, de observação de semana educativa denominada "Alerta Juventude", destinada à conscientização, prevenção e combate da gravidez precoce, prostituição infantil, AIDS, violência e drogas. Inexistência de disposições, na normativa impugnada, que tratem de organização administrativa do Poder Executivo ou gestão de escolas e serviços escolares, questões que deverão ser devidamente regulamentadas pelo Chefe do Poder Executivo para assegurar o cumprimento da norma. Inocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Criação de gastos sem indicação de fonte de custeio. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Possibilidade de realocação e suplementação orçamentária. Fundamento, ademais, que ensejaria, no máximo, a inexecuibilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada. Norma, ademais, editada há mais de dez anos, superada eventual inexecuibilidade, já decorridos diversos exercícios orçamentários desde sua publicação. Prazo para regulamentação da norma. Inconstitucionalidade cuja análise, embora não tratada na inicial da ação, resta prejudicada, pela integral fluência do prazo fixado, há mais de uma década. Ação julgada improcedente." (ADI 2141940-26.2017.8.26.0000. J. 13.12.2017).

Ainda, a Lei Orgânica do Município de São Paulo dispõe, em seu art. 225, que:

"Art. 225. O Município procurará assegurar a integração dos idosos na comunidade, defendendo sua dignidade e seu bem-estar, na forma da lei (...)"

Esse dispositivo reverbera o estatuído no art. 230 do texto constitucional, o qual prevê:

"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."

Por outro lado, a propositura trata de tema relacionado à disciplina da educação infantil e à proteção à infância. Trata-se de assunto pertencente à esfera de competência legislativa do Município, conforme se depreende da Constituição Federal:

"Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

XV - proteção à infância e à juventude;"

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;"

Portanto, a iniciativa atende a interesse local do Município de São Paulo, encontrando amparo nos artigos 30, inciso I, da Constituição Federal, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

A Lei Orgânica do Município disciplina o tema da educação nos seguintes termos:

"Art. 200 - A educação ministrada com base nos princípios estabelecidos na Constituição da República, na Constituição Estadual e nesta Lei Orgânica, e inspirada nos sentimentos de igualdade, liberdade e solidariedade, será responsabilidade do Município de São Paulo, que a organizará como sistema destinado à universalização do ensino fundamental e da educação infantil.

Art. 203 - É dever do Município garantir:

I - educação igualitária, desenvolvendo o espírito crítico em relação a estereótipos sexuais, raciais e sociais das aulas, cursos, livros didáticos, manuais escolares e literatura;

II - educação infantil para o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social;"

E por fim, no que se refere aos artigos 3º e 4º do projeto, que criam, respectivamente, o art. 2º, §2º, na Lei nº 12.270, de 19 de dezembro de 1996 e o inciso V, do art. 2º, na Lei nº 16.343, de 04 de janeiro de 2016, deve-se destacar que o art. 207, §2º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, prevê:

"Art. 207.

§ 2º - Toda área contígua às unidades de ensino do Município, pertencente à Prefeitura do Município de São Paulo, será preservada para a construção de quadra poliesportiva, creche, centros de educação e cultura, bibliotecas e outros equipamentos sociais públicos, como postos de saúde."

Contudo, faz-se necessária a apresentação de um Substitutivo no sentido de se evitar interferência indevida na iniciativa do Sr. Prefeito para tratar da organização dos bens municipais, de modo que os arts. 3º e 4º determinem apenas preferencialmente a instalação dos abrigos para idosos em imóveis contíguos ou no mesmo imóvel onde estejam instalados os Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEIs), cabendo essa escolha ao Chefe do Poder Executivo, sempre de forma fundamentada.

Nos termos do art. 41, inciso XI, da Lei Orgânica do Município é necessária a realização de 2 (duas) audiências públicas durante a tramitação da presente propositura.

A aprovação da proposta depende do voto da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto somos, nos termos do Substitutivo apresentado, PELA LEGALIDADE.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 745/17

Cria o Programa Intergeracional de Convivência Criança- Idoso nas escolas de educação infantil do Município de São Paulo, altera a Lei nº 12.270, de 19 de dezembro de 1996, que cria o Abrigo para Idosos do Município de São Paulo, e a Lei nº 16.343, de 04 de janeiro de 2016, que autoriza a instalação e o funcionamento de Centros Municipais de Educação Infantil - CEMEIs, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica criado o Programa Intergeracional de Convivência Criança-Idoso no Município de São Paulo, visando possibilitar a convivência de idosos e crianças.

Art. 2º O programa será instituído nas escolas de educação infantil (Centros de Educação Infantil - CEIs e Escolas Municipais de Educação Infantil - EMEIs), e desenvolverá atividades conjuntas de modo a permitir a interação entre crianças e idosos com a finalidade de:

I - fortalecer a cultura de inclusão do idoso;

II - desenvolver atividades nas faixas etárias como estratégia de desenvolvimento para a infância.

III - valorizar o idoso como reserva de experiência e memória da nossa sociedade;

IV - permitir a transmissão de conhecimento e experiência para as crianças;

V - criar para as crianças a noção de respeito aos mais idosos e experientes;

VI - envolver os idosos na formação de valores das crianças;

VII - estimular os idosos a resgatar memórias e histórias que constituem suas identidades, propiciando benefícios no campo psicológico.

Parágrafo único. As escolas particulares poderão adotar o mesmo modelo de funcionamento.

Art. 3º Fica criado o § 2º e renumerado o parágrafo único como § 1º, ambos do art. 2º da Lei nº 12.270, de 19 de dezembro de 1996, com a seguinte redação:

" Art. 2º(...)

(...)

§ 2º Os Abrigos para Idosos do Município de São Paulo serão instalados, preferencialmente, no mesmo imóvel ou em imóvel contíguo onde funcionem um Centro Municipal de Educação Infantil -CEMEI, a fim de permitir a convivência entre crianças e idosos, que participarão de atividades conjuntas. (NR)"

Art. 4º Fica criado o inc. V do art. 2º da Lei nº 16.343, de 04 de janeiro de 2016, com a seguinte redação:

"Art. 2º (...)

(...)

V - situarem-se preferencialmente no mesmo imóvel ou imóvel contíguo onde funcione um Abrigo de Idosos, nos termos da Lei nº 12.270, de 19 de dezembro de 1996. (NR)"

Art. 5º A presente Lei será regulamentada pelo Executivo no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da sua publicação.

Art. 6º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 04/04/2018.

Aurélio Nomura - PSDB - Presidente

André Santos - PRB - Relator

Caio Miranda Carneiro - PSB

Celso Jatene - PR

Cláudio Fonseca - PPS

Edir Sales - PSD

João Jorge - PSDB

Reis - PT

Sandra Tadeu - DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 05/04/2018, p. 84

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.camara.sp.gov.br.