



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1621/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0447/19.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Aurélio Nomura, que institui o programa Adote um Avô.

De acordo com a proposta, o Poder Público deverá fomentar a inclusão social do idoso, por meio do apoio voluntário de cidadãos a idosos residentes em asilos e outras unidades da rede municipal de assistência social.

Sob o aspecto jurídico, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que apresentado no regular exercício da competência legislativa desta Casa, consoante será demonstrado.

O projeto encontra respaldo no art. 30, I, da Constituição Federal, que atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, eis que prevê uma norma de conteúdo programático orientadora de política pública voltada à comunidade local.

No aspecto formal, o projeto fundamenta-se no art. 37, caput, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos. Ressalte-se que não há iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, pois a matéria tratada não se encontra entre aquelas previstas no § 2º do referido dispositivo e, consoante entendimento jurisprudencial uníssono, a cláusula de reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente.

Outrossim, em seu aspecto de fundo o projeto encontra respaldo em vários dispositivos da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município que estabelecem o dever do Poder Público de proteção aos idosos, resguardando, dentre outros, o direito à convivência comunitária.

Com efeito, em nosso ordenamento jurídico, 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 (...)

O Estatuto do Idoso Lei Federal nº 10.741/03, também é preciso quanto ao dever de proteção aos idosos, incluindo expressamente o direito à convivência comunitária:

Art. 3o É 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.

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, verbis:

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 dispõe:

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;

Por fim, o Decreto nº 43.904, 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.

Oportuno consignar as ponderações do STF acerca da tutela da dignidade do idoso:

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) (HC 83.358/SP)

Observe-se, ainda, que o projeto preserva a discricionariedade do Poder Executivo quanto ao modo de executar o programa, não interferindo na organização administrativa propriamente dita, matéria reservada privativamente ao Executivo. Neste sentido tem sido reiteradamente reconhecida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a constitucionalidade de leis de natureza programática que disponham sobre políticas públicas a cargo do Município, consoante ilustram os arestos abaixo:

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 nº 2079275-71.2017.8.26.0000. j. 08/11/17).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 3.707, de 14 de março de 2019, dispondo sobre a criação da Campanha Publicitária Educativa de Conscientização quanto ao alcoolismo. Vício de iniciativa. Incorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Não interferência em gestão administrativa. Observância ao princípio da separação dos poderes. Ação improcedente.

(...)

A matéria tratada não está prevista no art. 24, §2º, da Constituição Estadual, onde elencadas as hipóteses de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. Não há como reconhecer inconstitucionalidade sob esse fundamento.

(...)

O princípio constitucional da 'reserva de administração' segundo o Pretório Excelso, ... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (RE nº 427.574-ED j. de 13.12.11 Rel. Min. CELSO DE MELLO DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 j. de 01.09.11 Plenário Rel. p/ o Ac. Min. LUIZ FUX DJE de 22.11.11). A lei nº 3.707/19 limita-se a determinar que os órgãos competentes responsáveis (art. 3º) mantenham a campanha em redação absolutamente genérica, além de deixar sua regulamentação (art. 4º) a encargo do Poder Executivo.

(ADI nº 2086116-14.2019.8.26.0000, j. 07/08/19, grifamos).

Não obstante, é necessária a apresentação de Substitutivo a fim de adequar a redação do art. 2º, excluindo a autorização para que o Executivo firme convênios e parcerias para consecução dos objetivos visados pelo programa, tendo em vista que tal previsão viola o princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes, pois o Executivo não precisa da autorização do Legislativo para o exercício das atribuições que já lhe são conferidas pelo ordenamento jurídico (v.g., TJSP, ADIs nº 2122071-43.2018.8.26.0000 e nº 2122071-43.2018.8.26.0000).

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

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos PELA LEGALIDADE.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0447/19.

Institui o Programa "Adote um Avô" no Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o programa "Adote um Avô" no Município de São Paulo, por meio do qual o Poder Público fomentará a inclusão social do idoso, por meio do apoio voluntário de cidadãos a idosos residentes em asilos e outras unidades da rede municipal de assistência social.

Art. 2º O Município deverá promover campanhas de divulgação sobre o programa instituído por esta Lei.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das 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 18/09/2019.

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PR)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

Reis (PT) - Relator

Ricardo Nunes (MDB)

Rinaldi Digilio (REPUBLICANOS)

Rute Costa (PSD)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 19/09/2019, p. 102

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