



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1512/2018 DA COMISSÃO DE CONSTITUÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0291/18.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Arselino Tatto, que dispõe sobre o Programa Educação Aberta para a Terceira Idade.

O referido programa objetiva oferecer, por meio dos equipamentos integrantes da rede municipal de educação, cursos, palestras, excursões e práticas esportivas e culturais para pessoas com idade superior a 60 (sessenta) anos.

De acordo com a justificativa, a proposta visa a promover a qualidade de vida e a saúde física e mental dos idosos, mediante ações de caráter social, educativo, cultural, desportivo e lúdico, de modo a implementar as previsões contidas no Estatuto do Idoso.

Sob aspecto estritamente jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, uma vez que apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa, conforme restará demonstrado.

Inicialmente, deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, da Constituição da República). Além disso, na repartição de competências entre os entes federados, o constituinte atribuiu à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência para legislar sobre educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação, cabendo aos Municípios também suplementar a legislação federal e estadual, com foco no interesse local (24, IX, c/c 30, II). Além disso, é da competência comum dos entes federativos proporcionar os meios de acesso à cultura e à educação (art. 23, inciso V, Constituição da República).

Em relação à matéria versada no projeto de lei, consoante o disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior, entende-se "não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato" (in Curso de Direito Constitucional, 2ª edição, Salvador: Juspodivm, 2008, p. 841).

Com efeito, o projeto pretende valorizar a qualidade de vida dos idosos, com a oferta de cursos, palestras, excursões e práticas esportivas e culturais, em estrita sintonia com o ordenamento jurídico vigente, que garante a tais pessoas proteção especial.

De fato, 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 ao acesso a programas recreativos:

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; (...)

Importa destacar, outrossim, o disposto no art. 2º do Estatuto do Idoso (Lei Federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003):

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.

A proposta, portanto, alinha-se aos dispositivos acima mencionados, tendo em vista que propõe medidas, no âmbito municipal, voltadas à promoção dos direitos fundamentais das pessoas idosas, sendo que tais medidas poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo por meio de provisões especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Nestes termos, o projeto encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para a 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). Os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, espelham este entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 14.081, de 18-10-2017, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, que 'institui o pacto municipal social de mobilização para a primeira infância' - Proteção à criança e ao adolescente - Inexistência de violação aos arts. 5º, 24, § 2º, 37, 47, II e XVII, 144, 174, I, II e III e §§ 1º, 2º, 3º e 6º da CE/89 -- Tema 917 da Repercussão Geral. Sem intrometer concretamente na esfera de atuação do Chefe do Poder Executivo, a Lei nº 14.081, de 18-10-2017, de autoria de vereador, apenas estabelece princípios e diretrizes para a implementação no âmbito do município de políticas públicas voltadas para a primeira infância. Cabe destacar que 'é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão', art. 227 da CF/88. Porque a lei municipal não tratou da estrutura ou da atribuição dos órgãos da Prefeitura de Ribeirão Preto, nem do regime jurídico dos servidores públicos, não há vício de iniciativa do Poder Legislativo. Princípio da causa de pedir aberta - Não vinculação aos fundamentos constantes da petição inicial - Art. 4º, I e II da Lei nº 14.081, de 18-10-2017 - Violação aos arts. 22, I e 24, XV, ambos da CF/88 - Ocorrência - Competência da União para legislar sobre direito civil e normas gerais de proteção à infância e à juventude. Cotejando o texto da lei municipal com os preceitos da CF/88 utilizados como parâmetro de constitucionalidade, verifica-se a ocorrência de usurpação de competência legislativa privativa da União Federal, pelo Município de Ribeirão Preto, na medida em que a norma contrariou o conceito de Federação, mais precisamente os princípios que regem a matéria da repartição constitucional de competências. Ação procedente em parte.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2225731-87.2017.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 11/04/2018; Data de Registro: 12/04/2018)

1 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 8.412, de 15 de julho de 2016, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre o Programa 'Comércio do Bem', que consiste na autorização para entidades assistenciais expor e/ou comercializar produtos em próprio público municipal". 2. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA. Rejeição. Lei impugnada - de iniciativa parlamentar - que busca apenas contemplar entidades sociais e assistenciais (declaradas de utilidade pública) com oportunidade de obter renda extra para que consigam manter seus programas sociais. É o que indica a exposição de motivos de fl. 24. Matéria que está relacionada à política de incentivo aos programas sociais (prevista no art. 234 da Constituição Estadual) e que não consta do rol de competência (legislativa) exclusiva do Chefe do Poder Executivo, fixado de forma taxativa no art. 24 da Constituição Estadual. Sempre lembrando que o Supremo Tribunal Federal tem posicionamento consolidado no sentido de que "a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca" (ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2011). É importante considerar, ademais, que, recentemente, a Suprema Corte, no julgamento do Recurso Especial nº 878.911/RJ, sob rito da repercussão geral, apreciando o Tema 917, reafirmou a jurisprudência daquela C. Corte "no sentido de que 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" 3 - ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque "o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa" do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). Entendimento que se justifica, ainda que (aparentemente) esteja sendo atribuída uma nova incumbência às secretarias municipais; e mesmo que o programa, na prática, implique em concessão de autorização de uso de espaço público (cuja atribuição é de competência exclusiva do Prefeito); primeiro porque a atividade prevista para implementação do programa é simples e típica de eventos de natureza assistencial, de modo que não é preciso criar um novo órgão ou remodelar as funções de órgão já existente para atender a finalidade da norma; e depois porque a proposição legislativa, aqui, foi colocada em termos gerais e abstratos, tanto que deixa a cargo do Poder Executivo não só o estabelecimento do tempo e periodicidade do projeto social, mas também a definição das áreas que poderão ser ocupadas, assim como preserva a competência da Administração para examinar os requerimentos e conceder, ou não, autorizações, sem obstar-lhe, ainda, a possibilidade de estabelecer outras exigências baseadas em critério de oportunidade e conveniência (ou pautadas na necessidade de cumprimento de requisitos específicos para a atividade em referência), tudo isso exatamente para não interferir em atos concretos de gestão administrativa. Solução que se mostra coerente com o ensinamento doutrinário de Hely Lopes Meirelles, tantas vezes repetido neste C. Órgão Especial, no sentido de que "o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração." ('Direito Municipal Brasileiro', 6ª ed., Malheiros Editores/SP, 1990, p. 438-439). Alinhamento, ademais, à orientação do Supremo Tribunal Federal que, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 290.549/RJ (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 28/02/2012), decidiu que "a criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Poder Executivo". A título de esclarecimento, esse precedente examinou questionamento de Prefeito Municipal sobre a validade de lei - de iniciativa parlamentar - que instituiu na cidade do Rio de Janeiro um programa denominado "Rua da Saúde" (para incentivar a prática de exercícios físicos). E, no mencionado caso, envolvendo situação até mais complexa do que esta ora em discussão (já que exigia participação conjunta da Companhia de Engenharia de Tráfego, da Guarda Municipal, da Companhia Municipal de Limpeza Urbana e da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer), a ação foi julgada improcedente (atestando-se a validade da norma), porque a Suprema Corte - ao considerar que a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficaria a cargo dos órgãos administrativos - reconheceu que "a competência do Chefe do Poder Executivo local para disciplinar o uso das vias e logradouros públicos de sua urbe foi devidamente preservada". Exatamente como ocorre no presente caso, em que a lei impugnada (editada no plano geral e abstrato) preserva a competência do Prefeito para disciplinar, no

plano concreto, o uso de espaços públicos (próprios municipais). Vícios inexistentes. Ação julgada improcedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2161483-49.2016.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 20/09/2017; Data de Registro: 16/10/2017)

Desta maneira, a medida não constitui ingerência concreta na organização administrativa municipal, tendo em vista que formula campanha destinada à promoção do bem estar e dos direitos dos idosos, de maneira geral e abstrata.

Enfatize-se que as Comissões de mérito são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

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.

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos PELA LEGALIDADE, na forma do Substitutivo apresentado a fim de adequar o texto do projeto aos critérios de técnica legislativa estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, bem como para o cumprimento do disposto no art. 15 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0291/18.

Institui o Programa Educação Aberta para a Terceira Idade e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º O Programa Educação Aberta para a Terceira Idade objetiva oferecer, por meio dos equipamentos integrantes da Rede Municipal de Educação, cursos, palestras, excursões e práticas esportivas e culturais para pessoas com mais de 60 (sessenta) anos de idade.

Art. 2º São diretrizes para a implementação do Programa:

I - garantir acesso gratuito a todas as atividades do Programa;

II - utilizar as unidades educacionais do Município como espaço social, acadêmico e cultural para favorecer o intercâmbio geracional entre alunos e integrantes do Programa;

III - proporcionar melhor qualidade de vida física e mental aos idosos residentes na Cidade de São Paulo;

IV - ofertar cursos e palestras sobre saúde, cidadania e direito, e outros temas escolhidos pelo conjunto de idosos residentes no entorno da unidade educacional;

V - ofertar práticas esportivas específicas para a terceira idade;

VI - proporcionar atividades lúdicas e laborais em grupo.

Art. 3º O Poder Executivo Municipal poderá firmar parcerias e termos de cooperação com universidades públicas e privadas com objetivo de proporcionar cursos presenciais voltados para a terceira idade que serão realizados nos equipamentos da Rede Municipal de Educação.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Parágrafo único. Não poderão ser utilizadas para custeio do Programa, as receitas elencadas no artigo 208 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Art. 5º 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 19/09/2018.

Aurélio Nomura - PSDB - Presidente

André Santos - PRB - Relator

Caio Miranda Carneiro - PSB

Celso Jatene - PR

Cláudio Fonseca - PPS

João Jorge - PSDB

Reis - PT

Sandra Tadeu - DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 20/09/2018, p. 105

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