



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

X **PARECER**
COMISSÃO JUSTIÇA, REDAÇÃO, FINANÇAS E ORÇAMENTOS.

K **Projeto de Lei nº 79/2025** – Institui o “Programa de Saúde Integrada para Super idosos” no âmbito do Município de São Pedro, com o objetivo de promover a qualidade de vida, autonomia e inclusão social da população com 80 anos ou mais, e dá outras providências.

A competência do Município para legislar sobre a matéria decorre do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988, bem como do artigo 15 da Lei Orgânica do Município de São Pedro, por se tratar de tema de interesse local.

No que se refere à iniciativa legislativa, também não há impedimentos legais, uma vez que a proposição versa sobre assunto de iniciativa comum dos Parlamentares e do chefe do Executivo, nos termos do artigo 47 da Lei Orgânica do Município.

X Destarte, submetido à análise jurídica e técnica, esta Comissão Permanente conclui que não há nada a opor quanto aos aspectos regimentais, da constitucionalidade, da legalidade e do mérito da matéria em estudo.

Isso posto, com a aquiescência dos demais componentes, seguindo a relatoria, emite **PARECER FAVORÁVEL** à presente proposição, julgando-a apta a ser apreciada pelo Plenário desta Edilidade.

É o parecer.

São Pedro, 04 de agosto de 2025.

Sala das Comissões,

Daniel José Sepulveda
Presidente

Albino Antunes
Relator
Cristiano Duarte Neto
Secretário



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Relatório.

Trata-se de **Projeto de Lei nº 79/2025** – Institui o “Programa de Saúde Integrada para Super idosos” no âmbito do Município de São Pedro, com o objetivo de promover a qualidade de vida, autonomia e inclusão social da população com 80 anos ou mais, e dá outras providências.

A competência do Município para legislar sobre a matéria decorre do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988, bem como do artigo 15 da Lei Orgânica do Município de São Pedro, por se tratar de tema de interesse local.

No que se refere à iniciativa legislativa, também não há impedimentos legais, uma vez que a proposição versa sobre assunto de iniciativa comum dos parlamentares e do chefe do Executivo, nos termos do artigo 47 da Lei Orgânica do Município.

Ao analisar o Projeto de Lei em epígrafe, acompanhado das respectivas exposições de motivos, conclui-se estar devidamente amparado na legislação pertinente.

Verifica-se que atende aos requisitos legais e não possui vícios que impeça sua apreciação em Plenário.

São Pedro, 04 de agosto de 2025.


Albino Antunes
Relator



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

PARECER JURÍDICO Nº: 065/2025

Assunto: PROJETO DE LEI Nº 79/2025 – INSTITUI O “PROGRAMA DE SAÚDE INTEGRADA PARA SUPERIDOSOS” NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO, COM O OBJETIVO DE PROMOVER A QUALIDADE DE VIDA, AUTONOMIA E INCLUSÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO COM 80 ANOS OU MAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Autores: Vereador Aldo Alves da Silva – “Aldo Enfermeiro”; e Vereador Carlos Eduardo Oliveira – “Du Sorocaba”.

***EMENTA:** Projeto de Lei – Instituição do “Programa de Saúde Integrada para Superidosos” no Município de São Pedro – Competência legislativa municipal reconhecida (arts. 30, I e II, e 230 da CF/88) – Iniciativa parlamentar legítima – Norma de caráter programático, voltada à promoção da qualidade de vida, autonomia e inclusão social da população idosa com 80 anos ou mais – Precedentes do STF (Tema 917) e TJSP favoráveis à iniciativa – Recomendada interpretação dos arts. 3º e 4º como diretrizes, para evitar ingerência na esfera administrativa do Executivo – Constitucionalidade e legalidade reconhecidas – Opinião favorável à tramitação do projeto.*

I. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária, de iniciativa dos Ilustres Vereadores mencionados em epígrafe, enquanto representantes do Poder Legislativo local, que visa dispor sobre a instituição do “Programa de Saúde Integrada para Superidosos”, no âmbito do Município de São Pedro.

Neste sentido, observa-se que a propositura tem por finalidade estabelecer diretrizes gerais para a criação e manutenção de centros de referência voltados exclusivamente à população idosa com 80 anos ou mais, com foco no envelhecimento ativo, saudável e assistido, visando, assim, promover a qualidade de vida, a autonomia e a inclusão social do referido grupo.

Na justificativa, os autores destacam que o envelhecimento populacional é uma realidade irreversível e representa um dos maiores desafios contemporâneos para as políticas públicas de saúde e assistência. Citam, ainda, dados do Censo Demográfico de 2022, segundo os quais cresce de forma exponencial o número de pessoas acima de 80 anos, os chamados “superidosos”, grupo que exige atenção especial e diferenciada.

É o relatório, passo a opinar.

II. ANÁLISE JURÍDICA



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Inicialmente, não se verifica qualquer vício de competência na propositura em análise.

A Constituição Federal de 1988 atribui aos Municípios competência legislativa para tratar de matérias que envolvam interesses locais, suplementando as normas federais e estaduais quando necessário. Nesse sentido, o art. 30, incisos I e II¹, estabelece que compete aos Municípios “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e estadual no que couber”.

No caso em tela, a instituição do “Programa de Saúde Integrada para Superidosos” configura matéria de inequívoco interesse local, na medida em que trata de política pública que visa promover a qualidade de vida, a autonomia e a inclusão social da população idosa com 80 anos ou mais, atendendo às demandas específicas da comunidade municipal.

Além disso, a própria Constituição Federal, em seu art. 230, determina que “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”, reforçando a legitimidade dos entes federativos para instituir programas e políticas públicas voltadas ao envelhecimento ativo e saudável.

Assim, a competência do Município de São Pedro para legislar sobre a matéria em questão está plenamente respaldada na Constituição, harmonizando-se também com os princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), da saúde como direito social (arts. 6º e 196, CF/88) e da proteção especial aos idosos.

No que se refere à iniciativa legislativa, em que pese ser corriqueira a controvérsia acerca da possibilidade de deflagração de projeto de lei que cria/institui políticas públicas, entendo que não há vício na propositura ora analisada.

Isto porque a análise da constitucionalidade da iniciativa do Projeto de Lei nº 79/2025 deve considerar os limites estabelecidos pela Constituição Federal e pela Constituição do Estado de São Paulo no que se refere à reserva de iniciativa legislativa.

Com efeito, o art. 61 da CF/1988 estabelece que a iniciativa das leis ordinárias e complementares cabe, como regra, a qualquer membro ou comissão do Poder Legislativo, além de outras autoridades e entes legitimados. As exceções a essa regra estão previstas no §1º do mesmo dispositivo, que reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa de leis que disponham sobre matérias como criação de cargos públicos, estrutura da administração, regime jurídico de servidores, matérias orçamentárias, dentre outras.

Cabe ressaltar que se trata de rol taxativo, cujo conteúdo deve ser interpretado de forma restritiva, conforme fixado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da

¹ Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Repercussão Geral (ARE 878.911 RG), ocasião em que a Corte decidiu que não configura vício de iniciativa lei de origem parlamentar que, ainda que crie despesa, não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos da Administração nem do regime jurídico de seus servidores:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.” (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

No plano estadual, a Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 47, reforça essa sistemática ao prever as hipóteses de iniciativa exclusiva do Governador. O dispositivo não apenas repete, em linhas gerais, as matérias de iniciativa reservada previstas na Constituição Federal, como também reafirma que o Chefe do Executivo detém competência privativa para propor leis que versem sobre estrutura administrativa, cargos, servidores, orçamento e demais atos típicos de gestão. Tal norma, por simetria, também serve de parâmetro para a análise da constitucionalidade de projetos de lei de iniciativa parlamentar em âmbito municipal.

No caso específico do Município de São Pedro, a Lei Orgânica local também trata da reserva de iniciativa legislativa em seu art. 49, estabelecendo que são de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica; regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadorias de servidores do Poder Executivo; estrutura e atribuições das secretarias e órgãos da administração; bem como matérias orçamentárias, financeiras e concessão de auxílios ou subvenções.

Da leitura conjugada desses dispositivos, infere-se que a restrição à iniciativa parlamentar abrange apenas matérias de organização interna do Poder Executivo, estrutura administrativa, servidores, finanças públicas e atos de gestão vinculada.

No caso do Projeto de Lei nº 79/2025, entendo que a iniciativa parlamentar é legítima, pois a proposição não interfere diretamente na organização administrativa do Poder Executivo nem cria ou altera cargos, funções ou atribuições de órgãos públicos, tratando-se de norma de caráter programático, que estabelece diretrizes gerais para a instituição de política pública voltada a um grupo social vulnerável – a população superidosa –, em consonância com os deveres constitucionais de proteção à pessoa idosa (art. 230, CF/88) e com a competência municipal para legislar sobre interesse local (art. 30, I e II, CF/88).



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Outrossim, a proposição limita-se a enunciar objetivos, princípios e metas a serem perseguidos pelo Poder Público, deixando ao Executivo a regulamentação da lei (art. 9º do projeto) e a definição das medidas concretas para a implementação do programa, respeitando-se a discricionariedade administrativa. Assim, a princípio, não há ingerência indevida na esfera típica de gestão do Executivo, mas sim a fixação de diretrizes que traduzem a função normativa e indutora própria do Poder Legislativo, razão pela qual não se verifica vício formal de iniciativa, salvo melhor juízo.

Conforme já aventado acima, a jurisprudência da Suprema Corte oferece respaldo à iniciativa parlamentar em casos como o presente. Na ADI 4723/AP, discutiu-se a constitucionalidade da Lei Estadual nº 1.597/2011 do Amapá, de origem parlamentar, que instituiu a “Casa de Apoio aos Estudantes e Professores provenientes do interior do Estado”, com o objetivo de oferecer suporte logístico e social a estudantes e docentes deslocados para a capital. Alegava-se vício de iniciativa, sob o argumento de que a lei criaria encargos para a Administração Pública. O STF, no entanto, julgou a ação improcedente, assentando que a norma não criou, extinguiu ou alterou órgãos da Administração Pública, nem invadiu a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo, por se tratar de política pública voltada à concretização de direitos sociais constitucionais, notadamente o direito à educação (art. 6º da CF/88). O Ministro Edson Fachin, relator da decisão, destacou que:

“Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. [...] Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição.” (ADI 4723/AP, j. 22.06.2020).

Ademais, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem reiteradamente reconhecido que não há vício de iniciativa em leis municipais de iniciativa parlamentar que instituem programas ou estabelecem diretrizes de políticas públicas, desde que observadas algumas balizas constitucionais.

A título de exemplo, no julgamento da ADI nº 2144748-91.2023.8.26.0000, o Órgão Especial do TJSP julgou constitucional, em linhas gerais, a lei municipal de Santo André que instituiu o “Programa Habilidade”, de iniciativa parlamentar, voltado à reinserção de idosos no mercado de trabalho. Naquela oportunidade, o TJSP afirmou que a instituição de programas de proteção aos idosos está em harmonia com o art. 230 da CF88, o qual impõe ao Estado, à sociedade e à família o dever de amparar as pessoas idosas. Assim consignou a Corte:

Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Santo André impugnando a Lei nº 10.657/2023, de iniciativa parlamentar, que criou o “Programa Habilidade”, o qual possui como objetivo promover a reinserção de idosos no mercado de trabalho - Ausência, em linhas gerais, de vício de iniciativa, à luz da tese firmada pelo E. STF no Tema nº 917 de Repercussão geral - Matéria diretamente relativa ao direito social previsto no art. 6º da Carta da República e ao dever comum preconizado



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

no art. 230, caput da Constituição Federal, desaguando, em última instância, nos princípios insculpidos nos art. 1º, III e 3º, I e IV da Carta Magna - Alinhamento, ademais, com o Estatuto do Idoso - Precedentes do E.STF chancelando a constitucionalidade de leis municipais de iniciativa parlamentar que prestigiam direitos sociais - TRIBUNAL DE JUSTIÇA PODER JUDICIÁRIO São Paulo Direta de Inconstitucionalidade nº 2010525-36.2025.8.26.0000 -Voto nº 12 Manutenção, pois, das normas gerais e abstratas que delineiam o programa em tela (...) Pedido julgado parcialmente procedente. (TJSP; ADI 2144748- 91.2023.8.26.0000; Rel. Des. Luciana Almeida Prado Bresciani; Órgão Especial; j.13.09.2023).

Ainda nessa linha, o Tribunal Bandeirante julgou parcialmente procedente a ADI nº 2328689-10.2024.8.26.0000, proposta pelo Prefeito do Município de Mauá contra a Lei Municipal nº 6.233/2024, que instituiu o "Programa Municipal de Teleassistência". Na ocasião, o Órgão Especial entendeu que normas programáticas, genéricas e abstratas, ainda que envolvam matéria de saúde ou assistência social e impliquem eventual aumento de despesa, não padecem de vício de iniciativa nem violam a separação de poderes, desde que não interfiram na organização administrativa nem imponham atribuições específicas ao Executivo. Apenas o artigo 4º da aludida lei, que designava expressamente a secretaria responsável e disciplinava obrigações concretas, foi declarado inconstitucional:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 6.233, DE 1 DE JULHO DE 2024, QUE "INSTITUI O "PROGRAMA MUNICIPAL DE TELEASSISTÊNCIA" NO MUNICÍPIO DE MAUÁ, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" - NORMAS PROGRAMÁTICAS, GENÉRICAS E ABSTRATAS EM MATÉRIA DE SAÚDE PÚBLICA E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL CONSTITUCIONALIDADE, MESMO QUANDO CRIA OU AUMENTA DESPESAS PARA A ADMINSTRAÇÃO LOCAL, POIS TAIS MATÉRIAS NÃO ESTÃO ENTRE AQUELAS CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NOS TERMOS DO ART. 24, § 2º, C.C. ART. 144, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E DA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, PARA FINS DE REPERCUSSÃO GERAL, NO TEMA 917 DAQUELA CORTE SUPREMA ART. 4º DA LEI IMPUGNADA - ESTABELECIMENTO DA FORMA COM QUE SE DARÁ A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA, DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL ENCARREGADOS DE IMPLEMENTÁ-LO E DE SUAS OBRIGAÇÕES INCONSTITUCIONALIDADE, POR INGRESSAREM NO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 24, § 2º, ITEM 2, 47. INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA "A", E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL ACÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJSP - Órgão Especial - ADI nº 2328689-10.2024.8.26.0000; Rel. Des. Matheus Fontes; julgado em 19/02/2025; publicado em 20/02/2025)

Não obstante a constitucionalidade geral da proposição, é salutar registrar uma ressalva quanto ao conteúdo dos arts. 3º e 4º do Projeto de Lei em análise, que descrevem, de forma minuciosa, a estrutura física dos polos do programa e a composição da equipe multidisciplinar.



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Embora tais dispositivos possam ser interpretados como meras diretrizes, sua redação detalhada pode suscitar controvérsias quanto a eventual ingerência do Legislativo na esfera da administração pública, especialmente à luz da jurisprudência que veda a imposição de obrigações administrativas concretas ao Poder Executivo.

Dessa forma, é recomendável consignar que os arts. 3º e 4º devem ser compreendidos como orientações programáticas, cabendo ao Executivo, em sede de regulamentação, avaliar a viabilidade, a oportunidade e os meios para implementar as medidas sugeridas, de acordo com as condições orçamentárias e administrativas do Município.

No mais, não se verificam vícios materiais de inconstitucionalidade na propositura, uma vez que a instituição do programa ora analisado não afronta princípios ou normas fundamentais da Constituição Federal ou da Constituição Estadual.

III. DOS REQUISITOS LEGAIS DE TRAMITAÇÃO E APROVAÇÃO DO PROJETO

Além disso, o projeto deverá ser analisado pelas seguintes Comissões Permanentes da Câmara Municipal:

- Comissão de Justiça, Redação, Finanças e Orçamento, responsável pela análise da constitucionalidade, legalidade, redação e impacto financeiro da proposta (art. 54 do RICM).
- Comissão de Educação, Cultura, Saúde, Meio Ambiente, Esportes, Turismo, Assistência Social, Obras e Serviços Públicos, Indústria, Comércio, Agricultura, Atividades Privadas e Segurança Municipal, que analisará os aspectos relacionados à política pública proposta (art. 55 do RICM).

Por fim, o quórum para deliberação pelo Plenário desta Casa para os casos em apreço é o de maioria simples, nos termos do artigo 193, §1º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Pedro, devendo obedecer a dois turnos de discussão e votação, ou turno único na hipótese de aprovação de regime de Urgência Especial.

IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino pela CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE do Projeto de Lei nº 79/2025, estando este regularmente apto para a respectiva tramitação, discussão e votação por esta A. Casa Legislativa.

Destaco, por derradeiro, que o presente parecer jurídico é manifestação técnica de caráter opinativo e consultivo, servindo como norte basilar de modo a evitar, eventualmente, potencial ofensa à legislação vigente, restando ressalvada ainda a análise das Comissões Regimentais, e cabendo aos nobres Vereadores a análise e deliberação quanto ao seu mérito.

É o parecer, salvo melhor juízo.



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

São Pedro/SP, 25 de julho de 2025.

VICTOR GARCIA REIGADA
ADVOGADO LEGISLATIVO
OAB/SP Nº 410.485