



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 124/2016

**Assunto: Projeto de Lei nº 33/2016 – Aatoria Rodrigo Fagnani “Popó” – Declara de utilidade pública a Associação Búfalos de Basquete Feminino de Valinhos ABBF Valinhos**

*À Diretora Jurídica*

*Dra. Ana Cláudia Mariante*

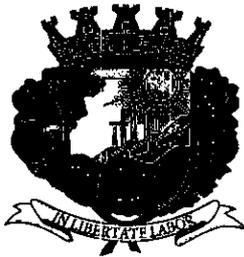
Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “declara de utilidade pública a Associação Búfalos de Basquete Feminino de Valinhos ABBF Valinhos” de autoria do Vereador Rodrigo Fagnani “Popó” solicitado pelo Presidente Comissão de Justiça e Redação.

Cumpré, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

A proposta em exame afigura-se revestida de legalidade, pois por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30 inc. I e inc. II).

*[Handwritten signature]*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Por tratar-se de matéria que não encontra previsão expressa no rol de competências privativas do Prefeito caberia a Câmara, portanto, propor lei disciplinando a matéria uma vez que o caso em tela enquadra-se na regra geral.

Nesse sentido, cabe lembrar a lição de Hely Lopes Meirelles:

*"Lei de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais." (in Direito Municipal Brasileiro", Malheiros Editores, 16ª ed.)*

Tendo em vista ainda que o objeto do projeto, não acarretará aumento de despesas ao Executivo também não incidirão sobre este as vedações impostas pela legislação que regula as matérias atinentes ao orçamento e às finanças públicas.

No mais determina a Constituição do Estado de São Paulo aplicável ao Município segundo o princípio constitucional da simetria:

*"Art. 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*§1º - Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa a iniciativa de leis que disponham sobre:*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

4 - declaração de utilidade pública de entidades de direito privado".

No mesmo sentido colacionamos os entendimentos do Tribunal de Justiça de São Paulo:

*"Ementa: Ação direta objetivando a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.256/2012 do Município de Itapecerica da Serra. O ato normativo dispõe sobre as condições para as Sociedades, Associações e Fundações serem declaradas de utilidade pública.*

*II - Lei de iniciativa parlamentar que estabelece iniciativa concorrente da lei para a declaração de utilidade pública. Ausência de reserva legal para iniciativa exclusiva do Poder Executivo.*

*III - Há previsão na Constituição Estadual paulista no sentido que compete exclusivamente à Assembléia Legislativa a iniciativa das leis que disponham sobre a declaração de utilidade pública de entidades de direito privado (art. 24, § 1º, "V", da CE). Aplica-se, no caso, o princípio da simetria para a Câmara Legislativa de Itapecerica da Serra.*

*IV - A lei em questão não fere o princípio constitucional da separação de Poderes, bem como não gera qualquer aumento direto da despesa ao Município.*

*V - Ação improcedente, cassada a liminar. "*

VOTO

(...) Nesse sentido, acolho o ilustrado parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça:

"A própria Constituição bandeirante estabelece, em seu art. 24, § 1º, "4 " que:

*[Handwritten signature]*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Art. 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador- Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*§1 ° - Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa a iniciativa de leis que disponham sobre:*

- 4 - declaração de utilidade pública de entidades de direito privado "*

*Portanto, não há qualquer inconstitucionalidade por vício de iniciativa, nem violação ao princípio da tripartição de poderes, na lei impugnada. Também não há qualquer aumento direto da despesa do Município.*

*Toda política pública tem impacto no orçamento, realidade que não pode ser levada em conta para caracterizar como orçamentária a norma que a estabelece.*

*De outro lado, a matéria versada na lei impugnada não é de iniciativa legislativa reservada ao Executivo, pois não está contemplada no rol do art. 24, §2º, 1 a 6, da Constituição Paulista (que reproduz, de modo geral, o disposto no art. 61, §1º, da CR), inexistindo, por esse aspecto, qualquer inconstitucionalidade a ser declarada em razão do impulso parlamentar dado ao projeto que culminou com a edição do ato normativo em epígrafe.*

*De outro lado, não há, também, violação ao postulado constitucional da independência e harmonia entre os Poderes.*

*A Constituição Federal atribui competência aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local. E legislar a respeito do tema não significa invadir a seara da administração local.*

*A propósito, a Constituição do Estado prescreve iniciativa privativa do Chefe do Executivo para as leis que versem em síntese sobre: cargos, funções e empregos públicos na administração direta e indireta e sua remuneração; criação e extinção de órgãos da Administração Pública; regime jurídico dos servidores públicos (cf.art. 24, § 2o, nº 1 a 6 da Constituição Estadual).*

*[Handwritten signature]*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Reitera a Carta Paulista, em linhas gerais, as limitações contidas no art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal.*

*De outro lado, a Constituição do Estado também determina caber a Executivo exercer a direção superior da Administração Estadual, bem como a prática de atos de Administração (art. 47, II e XIV).*

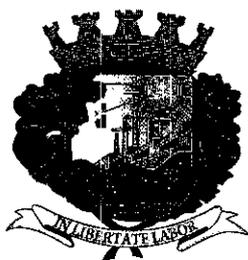
*O princípio da independência e harmonia entre os Poderes, adotado expressamente no ordenamento constitucional brasileiro, não coloca o Executivo em posição de preeminência, e o Legislativo em situação de mera coadjuvação. É indispensável vislumbrar na proporcionalidade de forças na formulação das opções políticas do Estado decorrente do sistema de separação associado aos freios e contrapesos (checks and balances), que Executivo e Legislativo, atuando em suas respectivas esferas de atribuição, possuem a mesma relevância política.*

*Assim, como o Executivo não deve sofrer indevida interferência em sua primacial função de administrar (planejamento, direção, organização e execução das atividades da Administração), o Legislativo não deve ver minimizada sua atividade de legislar. Afinal, em última análise, nosso regime democrático é representativo, e o Poder Legislativo, em sede de elaboração legislativa, reflete a própria voz da vontade popular.*

*Entendimento diverso significa admitir, como perfil do Estado Democrático brasileiro, numa imagem representativa, uma balança deslocada para um lado de maior importância e prestígio: o lado do Poder executivo. Um Executivo hipertrofiado em suas atribuições e poderes, ladeado por um Legislativo que se limitará a chancelar iniciativas daquele.*

*Não parece ter sido esta a opção do Constituinte.*

*Nota-se de início, que a essência da separação de Poderes, como ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho, é a "proteção da independência de determinado Poder, como ocorre com a de iniciativa em favor do Judiciário, que aliás, procede da inspiração que em Montesquieu sugeria a atribuição*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*de veto ao Executivo, ou a redução das despesas públicas " (Do processo legislativo, 5a ed., São Paulo, Saraiva, 2002, p. 147).*

*Como anota José Afonso da Silva nos casos de iniciativa reservada aos Chefes do Executivo só/estes "estão em condições de saberem quais são esses interesses e como fazer para resguardá-los" (Processo constitucional de formação das leis, 2ª ed. São Paulo, Malheiros, 2006, p. 179).*

*Deve-se notar, entretanto que a regra em nosso regime constitucional é a livre iniciativa legislativa, que decorre do art. 61, caput, da CF, ao passo que as hipóteses de iniciativa reservada são excepcionais. Como tal é curial que as regras de exceção sejam interpretadas restritivamente, sem a possibilidade de extensão por integração ou interpretação análogica.*

*Lembrando o brocardo latino segundo o qual "exceptiones sunt strictissimae interpretationis, há muito Carlos Maximiliano anotava que "as disposições excepcionais são estabelecidas por motivos ou considerações particulares, contra outras normas jurídicas ou contra o direito comum, por isso não se estendem além dos casos e tempos que designam expressamente" (Hermenêutica e aplicação do direito, 18a ed., Rio de Janeiro, Revista Forense, 1999, p. 227).*

*O Col. STF já assentou que as hipóteses indicadas pelo texto constitucional como os casos de iniciativa legislativa privativa do Executivo, assumindo o caráter de direito excepcional, na expressão de Carlos Maximiliano, devem ser interpretados de forma restritiva. Confira-se: ADI 776-MC, Rei. Min. Celso de Mello, julgamento em 23.10.92.*

*Também não se caracteriza, na hipótese, prática de ato de administração pelo Poder Legislativo, o que poderia amparar o reconhecimento da tese da quebra do princípio da separação de poderes. Note-se que a lei aqui analisada reveste-se de todos os pressupostos necessários à sua configuração como ato normativo: generalidade, impessoalidade e*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*abstração. Também não é possível acolher o pleito com amparo no art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo.*

*Afirmar que a lei gerará aumento de despesa sem que haja recursos disponíveis é pautar o exame da constitucionalidade da norma em aspecto factual (existência ou não dos recursos e efetivo aumento de despesas), cuja análise extrapola o limite do controle abstrato de normas.*

*A adequada compreensão do art. 25 da Constituição do Estado nos leva à conclusão de que o Poder Executivo está impedido de sancionar qualquer projeto de lei crie ou implique diretamente a criação ou o aumento de despesa pública quando dele não constar, de forma igualmente expressa, a indicação dos recursos disponíveis, próprios para o atendimento dos novos encargos.*

*Reitere-se, saber se, concretamente ocorrerá ou não qualquer diferença quanto a despesas que serão realizadas, é uma questão de fato, cujo exame é inviável no contexto do processo objetivo destinado à verificação da constitucionalidade de lei."*

*3. Destarte, aplicado o princípio da simetria, observa-se ser da Câmara Municipal local a iniciativa exclusiva sobre leis que disponham declaração de utilidade pública de entidades de direito privado, conforme disposto no artigo 24, §1º, 4, da Constituição do Estado de São Paulo.*

*4. Diante do exposto, não tendo a Lei Municipal nº 2.256 de 04 de maio de 2012, do Município de Itapecerica da Serra afrontado a Carta Bandeirante julga-se improcedente a ação, cassada a liminar.*

*GÜERRIERÍ REZENDE Des. Relator" (Voto nº 35.556, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0106974-47.2012.8.26.0000)*

*"Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei municipal que declara instituição como sendo de utilidade pública - Vício de iniciativa - Inocorrência - Competência expressamente afeta ao Poder Legislativo, ex vi*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*do disposto no art 24, § 1o, IV, da Constituição do Estado - Ademais, no Estado de São Paulo são inúmeras as leis, inclusive sancionadas pelo Governador, que declaram entidades como de utilidade pública – Outrossim não restou demonstrado, como seria de rigor, eventual aumento de despesa pública - Inconstitucionalidade não configurada - Ação improcedente.*

### Voto

*(...) Muitos administrativistas têm sustentado que o reconhecimento de uma entidade como de utilidade pública constitui atribuição própria do Chefe do Poder Executivo, após a análise de todos os requisitos legais necessários para tanto. Nesse sentido, a declaração de utilidade pública por intermédio de lei de iniciativa parlamentar constitui invasão da competência privativa do Chefe do Poder Executivo e atenta contra a divisão dos poderes.*

*Antiga lei federal, a de nº 91, de 28 de agosto de 1935, alterada pela Lei nº 6.639/79, ainda em vigor, estabelece, no âmbito da União, em seu artigo 2o, que "A declaração de utilidade pública será feita em decreto do Poder Executivo, mediante requerimento processado no Ministério da Justiça e Negócios Interiores ou, em casos excepcionais, exofficio." Porém, no Estado de São Paulo, inúmeras são as leis, de origem parlamentar, que declararam entidades como de utilidade pública. Por exemplo, a Lei nº 14.813/2012, originada do projeto de lei nº 996/11, do Deputado Campos Machado, sancionado pelo Governador do Estado; Lei nº 14.726/2012, derivada do projeto de lei nº 1.015/2011, da Deputada Regina Gonçalves, sancionado pelo Governador do Estado; Lei nº 14.781/2012, originado do projeto de lei nº 1.199/2011, do Deputado Adriano Diogo, sancionado pelo Governador do Estado. Da mesma forma, há um sem número de leis municipais que tiveram origem parlamentar, não constando que tenham sido, as estaduais e estas, declaradas inconstitucionais, ou mesmo assim arguidas, por vício de origem. A questão se apresenta mesmo controversa, o que não aconselha a*

+



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*concessão da liminar requerida, dado que não evidenciada a plausibilidade jurídica do requerido e, com maior clareza, o perigo de demora de decisão final. Indefiro, por conseguinte, o pedido. '.*

*Manifestou-se a Procuradoria Geral do Estado no sentido de não ter interesse na defesa do ato impugnado (fls. 32/33).*

*Prestadas as informações (fls. 36/40) ofereceu a Procuradoria Geral de Justiça parecer pelo improvimento da ação (fls. 103/112).*

*É o relatório do essencial.*

*A priori, cumpre ressaltar que, a lei que declara de utilidade pública entidade é de fato de iniciativa do Poder Legislativo, ex vi do disposto no artigo 24? § 1o, IV, da Constituição do Estado. A não comprovação da 'utilidade pública conforme expressamente ressaltado pelo autor como motivo do veto, não pode ser aferida nesta sede, como bem anotou o ilustre parecerista: Se há eventual desvio na aplicação da norma, tal questão não pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade.*

*Afinal na ação direta de inconstitucionalidade não há espaço para discutir questões fáticas. O que se pode fazer nessa instância é o contraste do diploma legal impugnado com a norma-parâmetro da Constituição do Estado.*

*A abertura do processo de controle concentrado não tem por escopo, é importante frisar, a elucidação de questões de fato (rectius: pontos de fato que se tornaram controversos). Isso, na medida em que, nestas ações, não se realiza o exame de determinada "lide", invocada, nesse passo, na concepção carnelutiana, ou seja, como conflito de interesses qualificado pela existência de uma pretensão resistida. No processo objetivo, a questão sobre a qual o Tribunal se debruça é essencialmente jurídica (dúvida ou controvérsia sobre a legitimidade do direito positivo infraconstitucional, em sua perspectiva de eventual confronto com determinado parâmetro constitucional). Em relação a ela, a aferição de fatos pode figurar, apenas,*

4  
rd



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

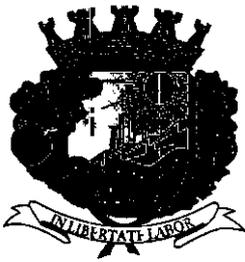
## ESTADO DE SÃO PAULO

*como um dado adstrito ao problema de prognose da aplicação da norma no plano concreto. Não se passa, entretanto, do exame da norma para o exame do fato. Inconstitucionalidades indiretas ou reflexas, ou mesmo decorrentes de questões de fato (v.g. conveniência ou não da solução adotada pelo legislador, partindo de premissas situadas no contexto fático) não podem ser aferidas. O único exame que se faz, no processo objetivo, decorre do confronto direto entre o ato normativo impugnado e o parâmetro constitucional (na hipótese, apenas estadual) adotado para fins de controle. Por outro lado, ao que se tem, a lei em questão não ofende o disposto no artigo 25 da Constituição do Estado: 'Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos. Isto porque não restou devidamente demonstrado na inicial, concretamente - e como seria de rigor - , em que a transformação do instituto Herbert Souza como sendo de utilidade pública acarretaria gastos ao erário municipal.*

*E, ressalte-se, dos dados institucionais consta que: 'O Instituto Herbert Souza tem por fim e princípio promover a educação, cultura, esporte, lazer e assistência social, priorizando a criança; o adolescente, o idoso e o portador de deficiência, visando a promoção humana e a qualidade de vida que para tal gerará atividades sustentáveis e autossustentáveis que culminem na autogestão e autogeração de recursos e prestação de serviços em geral.'* (grifo nosso). *Ex positis declaro improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.*

**ALTER DE ALMEIDA GUILHERME Relator** (Voto nº 14.381, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0131960-65.2012.8.26.0000)

Portanto, resta demonstrada a constitucionalidade do projeto de lei no que se refere a iniciativa parlamentar para sua propositura.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No que tange ao aspecto material para que determinada entidade possa ser declarada como de utilidade pública deverá demonstrar que atende aos requisitos constantes da Lei Municipal nº 307/1961 alterada pela Lei Municipal nº 827/1970:

*"Art. 1º - As Sociedades Cívis, as Associações e as Fundações, com sede no Município de Valinhos, constituídas com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade, poderão ser declaradas de utilidade pública, mediante lei específica para cada caso, uma vez provados os seguintes requisitos:*

*a) que possuem personalidade jurídica;*

*b) que não são remunerados, por qualquer forma, os cargos da diretoria e que não distribui lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados, sob nenhuma forma ou pretextos;*

*c) que seus diretores possuem folha corrida e moralidade comprovada;*

*d) que se obriga a publicar, semestralmente, a demonstração da receita obtida e da despesa realizada no período anterior;*

*e) ter no mínimo 24 (vinte e quatro) meses de serviços ininterruptos prestados desinteressadamente à coletividade, exigência essa que será dispensada em caso de instituição de ensino que se obrigue a destinar 5% (cinco por cento) do total de sua efetiva capacidade de matrícula, a título de bolsa de estudo gratuito, à Municipalidade, anualmente."*

Compulsando o processo legislativo verificamos que a entidade comprovou o atendimento de todos os requisitos legais.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

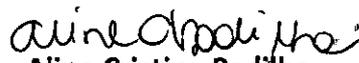
## ESTADO DE SÃO PAULO

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições de legalidade e constitucionalidade. Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

D.J., aos 18 de abril de 2016.

  
**Aline Cristine Padilha**  
Advogada

Revisado e de acordo:

  
**Aparecida de Lourenes Teixeira**  
Advogada

  
**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
Advogada



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

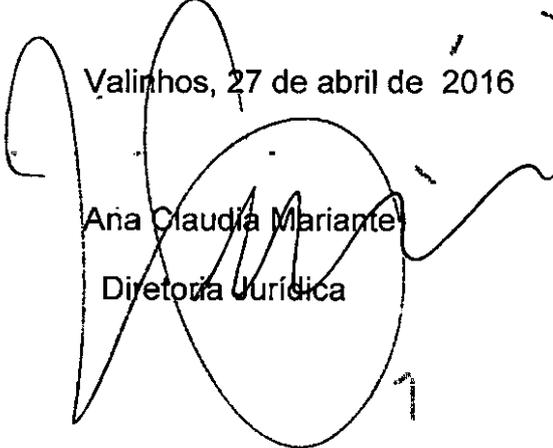
À Comissão de Justiça e Redação,

Segue conforme solicitado, parecer da lavra da advogada Aline Cristine Padilha, referente ao Projeto de Lei nº 033/2016 de autoria do Vereador Rodrigo Fagnani Popó, neste ato ratificado por esta subscritora, pelas razões de direito expostas.

Excelências.

Para o que for do entendimento de Vossas

Valinhos, 27 de abril de 2016

  
Ana Claudia Mariante  
Diretora Jurídica