



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



Parecer DJ nº 229/2016

Assunto: Projeto de Lei nº 123/2016 – Aatoria Vereador Aldemar Veiga Junior –  
“Acresce § 1º ao artigo 3º da Lei nº 3.650, de 02 de dezembro de 2002, e renumera o  
seu parágrafo único para § 2º, na forma que especifica”.

*À Comissão de Justiça e Redação*

*Señhor Presidente Vereador Paulo Roberto Montero*

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que  
“acresce § 1º ao artigo 3º da Lei nº 3.650, de 02 de dezembro de 2002, e renumera o  
seu parágrafo único para § 2º, na forma que especifica” de autoria do Vereador  
Aldemar Veiga Junior 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 proposição visa alterar a Lei nº 3.650/2002 que “autoriza o Poder  
Executivo a efetuar repasse de recursos financeiros através da concessão de  
subvenções e da celebração de convênios”.

PARECER JURÍDICO  
PL Nº 123/2016



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO



A alteração visa acrescentar a exigência de que as entidades e organizações beneficiadas por repasses financeiros do Executivo não possuam em seu quadro social diretores ou sócios-proprietários com vínculos familiares com vereadores, agentes políticos e servidores públicos comissionados da administração pública local.

O artigo 3º da Lei Municipal nº 3.650/2002 estabelece:

Artigo 3º - Anualmente, caberá ao Órgão Gestor da Assistência Social, da Municipalidade, encaminhar a proposta de repasse de recursos financeiros para o exercício financeiro vindouro, que irá compor o orçamento do Fundo Municipal de Assistência Social.

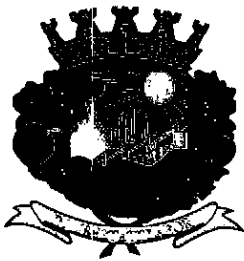
Parágrafo único - Aprovada a proposta, caberá ao Órgão Gestor da Assistência Social, em conformidade com a Lei Municipal nº 2960, de 10 de junho de 1996, que "cria o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências", e a Lei Municipal nº 2961, de 10 de junho de 1996, que "cria o Fundo Municipal de Assistência Social e dá outras providências", especialmente em seu artigo 3º, remeter ao Chefe do Poder Executivo Municipal, para a publicação do necessário ato administrativo de efeito externo, onde constarão os procedimentos técnicos e administrativos, valores, forma do repasse e a relação das instituições a serem contempladas com os recursos financeiros.

No que tange à competência entendemos que o projeto enquadra-se nas seguintes disposições da Constituição Federal:

*"Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;"*

Pois bem, analisando os dispositivos do Projeto em comento, inicialmente temos que por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30 inc. I).



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



No tocante à iniciativa parlamentar também não se vislumbra óbice por tratar de matéria que não se encontra no rol de hipóteses de iniciativa privativa do Alcaide e não acarretará despesas.

Nesse sentido temos o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em caso semelhante:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MUNICÍPIO DE GUARULHOS LEI MUNICIPAL Nº 7.399, DE 08 DE JULHO DE 2015 DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE "DISPÕE SOBRE A CONSOLIDAÇÃO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL REFERENTE AOS REPASSES PÚBLICOS AO TERCEIRO SETOR, CONFORME ESPECIFICA" INVASÃO DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO NÃO CONFIGURAÇÃO REVOGAÇÃO DAS NORMAS QUE TRATAM DO REPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS AO TERCEIRO SETOR VISANDO A CONSOLIDAÇÃO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL EM UM ÚNICO DIPLOMA LEGAL (ARTS. 13 E 14 DA LC Nº 95/98, ALTERADA PELA LC Nº 107/2001) AUSÊNCIA DE INOVAÇÃO JURÍDICA OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E AOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, 1 E 2, 47, II E XIV, 144 TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. AÇÃO IMPROCEDENTE.**

*(...) Todavia, em que pesem os argumentos do autor, a matéria disciplinada pela lei não se encontra no âmbito da competência exclusiva da Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo Municipal.*

*Isto porque a Edilidade não legislou especificamente sobre os repasses públicos que são feitos ao terceiro setor, ou seja, não houve inovação jurídica. O que houve foi a revogação das normas que tratam sobre o tema visando a consolidação da legislação municipal em um único diploma,*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO



consoante a determinação prevista nos artigos 13 e 14 de Lei Complementar nº 95/98, alterada pela LC nº 107/2001.

Não houve, portanto, invasão da esfera de atribuições do Executivo Municipal pois, segundo escólio do saudoso Hely Lopes Meirelles, são de iniciativa exclusiva do prefeito os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da 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, crédito suplementares e especiais (Direito Municipal Brasileiro, Hely Lopes Meirelles, ed. Malheiros, 17ª ed., 760/761).

Nesse sentido é o parecer da D. Procuradoria Geral de Justiça:

A matéria disciplinada pela lei não se encontra no âmbito da atividade administrativa do Município, Estado ou União, cuja organização, funcionamento e direção superior cabe ao Prefeito Municipal, Governador ou Presidente da República, com auxílio dos Ministros de Estado, Secretários Estaduais ou Municipais. Ou seja, seu texto foge do espectro material exclusivo da Administração Pública, a cargo do Chefe do Poder Executivo, pois não trata de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais, que seria privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração.

Não se trata, evidentemente, de atividade que obstará a disciplina legislativa, podendo o Poder Legislativo, através de lei, ocupar-se da revogação promovida na Lei nº 7.399, não se visualizando invasão indevida de matéria cuja competência seria privativa do Poder Executivo.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



*Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes.*

*Todavia, o ato normativo impugnado, de iniciativa parlamentar, não ofende tal premissa, sendo verticalmente compatível com nosso ordenamento constitucional por não adentrar na reserva da Administração, inexistindo, assim, ofensa ao princípio da separação de poderes, previstos nos arts. 5º, 47, II, XIV e XIX da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Carta Paulista, os quais dispõem o seguinte:*

*"Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

*(...)*

*Art. 47 Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

*(...)*

*II exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

*(...)*

*XIV praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;*

*(...)*

*Art. 144 Os Municípios, com autonomia, política, legislativa, administrativa e financeira se auto organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição".*

*De outro lado, não se observa qualquer ofensa da legislação objurgada ao art. 24, § 2º, 1 e 2, da Constituição Estadual, ante os seguintes termos.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO



*Em se tratando de processo legislativo, é princípio que as normas do modelo federal são aplicáveis e extensíveis por simetria às demais órbitas federativas. Neste sentido:*

*"as regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros" (STF, ADI 2.791-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u).*

*Como regra, a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo, sendo excepcional a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume.*

*Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada, perfilhando tradicional lição salientando que; "a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções, ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica" (J. H. Meirelles Teixeira. Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).*

*Fixadas estas premissas, impende consignar que as reservas de iniciativa legislativa a autoridades, agentes, entidades ou órgãos públicos diversos do Poder Legislativo devem sempre ser interpretadas restritivamente, na medida em que ao transferirem a ignição do processo legislativo operam*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



*reduções a funções típicas do Parlamento e de seus membros. Neste sentido, colhe-se da Suprema Corte:*

*"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" (STF, ADI-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001).*

*"As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo" (RT 866/112).*

*"A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que este somente se legitima considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja. Em consequência, desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa" (STF, MS 22.690- CE, Tribunal Pleno, Min. Celso de Mello, 17-04-1997, v.u., DJ 07-12-2006, p.36).*

*(...)*



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



*Isso decorre do art. 24, § 2º ns. 1, 2, 3, 4, 5, 6, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da própria Carta Estadual (configurando reprodução das diretrizes contidas no art. 61, § 1º, da CR/88) Entretanto, no diploma impugnado não há qualquer excerto referente a nenhum desses assuntos, inexistindo desrespeito da Lei nº 7.399/15 ao art. 24, § 2º, 1 e 2, da Constituição Estadual" fls. 104/109.*

*É o que basta para reconhecer a constitucionalidade da lei impugnada."*

*(Direta de Inconstitucionalidade nº 2031350-16.2016.8.26.0000)*

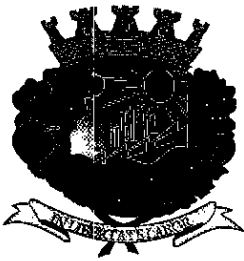
Ademais a matéria coaduna-se com os princípios da moralidade e impessoalidade insculpidos na Constituição Estadual em consonância com a Constituição Federal:

*"Artigo 111 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência."*

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio da impessoalidade: *"estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento."* (Direito Administrativo, 23ª ed., Atlas)

A doutrinadora comenta a respeito do princípio da moralidade: *"Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora e,*





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




*consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.”*

Por fim, no que tangere 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. Sugerimos apenas a alteração da expressão “vínculos familiares”, definindo o grau de parentesco, e “Administração Pública local”, restringindo apenas a esfera municipal, a fim de que o alcance da lei seja melhor delimitado.

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

É o parecer.

Procuradoria, aos 10 de agosto de 2016.

  
Aline Cristine Padilha  
Advogada

Revisado e de acordo:

  
Aparecida de Lourdes Teixeira  
Advogada

PARECER JURÍDICO  
PL Nº 123/2016