



# *Câmara Municipal de Assis*

ESTADO DE SÃO PAULO

## PARECER JURÍDICO

**Projeto de Lei nº. 31/2017**  
**Processo Legislativo nº. 41/2017**

Trata-se de propositura cujo objeto é a autorização legislativa para a realização de parceria com a FEMA, Fundação Educacional do Município de Assis, para a implantação do “Programa de Integração Ensino – Serviços – Comunidade”, voltado a ações sociais e ao aprimoramento do curso de medicina oferecido pela instituição.

Em que pese os esforços do autor, a propositura há que ser arquivada no âmbito das Colenda Comissão de Constituição de Justiça, na forma regimental.

Com efeito, a matéria em apreço prescinde de autorização legislativa, já que a FEMA, fundação pública, tem natureza jurídica de autarquia, compondo a própria Administração Pública Municipal indireta. De sua vez, a modalidade parceria não é propícia ao fim colimado e; para a celebração de convênio, a Lei Orgânica já contempla autorização normativa ao Prefeito. E, ainda, não compete à Câmara, que tem atribuições constitucionais específicas, assumir o papel executivo.

No que tange confusão entre a natureza jurídica das autarquias e fundações públicas já decidiu o Excelso Pretório:



# *Câmara Municipal de Assis*

ESTADO DE SÃO PAULO

*“De tudo se conclui que o ordenamento jurídico brasileiro contempla três espécies do gênero fundação: aquelas tipicamente privadas, melhor dito, particulares, por não registrar qualquer participação, em sua criação, do Poder Público, regidas exclusivamente pelo Código Civil Brasileiro; aquelas criadas pelo Poder Público e que consignam, no ato de sua instituição, personalidade jurídica de direito público; e, finalmente, aquelas que, criadas pelo Poder Público, são instituídas, todavia, como pessoas jurídicas de direito privado (...). **Essas duas últimas espécies – as fundações com personalidade jurídica de direito público criadas pelo Estado, e as fundações com personalidade jurídica de direito privado, também criadas pelo Estado, agora mediante lei e antes por autorização legislativa, compõem o sub-gênero dito “fundações públicas”, submetendo-se, ambas aos controles públicos, e integrando, ambas, a Administração Pública Indireta. O que as distingue entre si é que as fundações de direito público nada mais são que autarquias travestidas em forma fundacional. Por essa razão os servidores são considerados servidores públicos civis, aplicando-se-lhes, por exemplo, a norma do art. 39 da Constituição Federal. Já a fundação de direito privado instituída pelo Poder Público – também fundação pública – é privada, mas não é particular.”*** (STF. Agravo no RE nº 219.900-1/RS, 1ª Turma, Rel. Min. Ellen Gracie, 04.06.2002) (destaques e grifos nossos)

Nessa senda, não há dúvida que a FEMA é fundação pública, portanto, autarquia, já que criada por lei específica (Lei Municipal nº. 2.374/85), e é mantida, ainda que tenha outras fontes de receita própria, pelo Poder Público. O que, de resto, vem sendo



# *Câmara Municipal de Assis*

ESTADO DE SÃO PAULO

reiteradamente consignado em decisões judiciais proferidas em processos envolvendo a Fundação, como no Agravo nº. 2008.03.00.003107-8, TRF 3ª Região; e Agravos nº. 2029061-47.2015.8.26.0000, 2244986-02.2015.8.26.0000, 2056546-56.2014.8.26.0000, 2132085-28.2014.8.26.0000, 2021044-90.2013.8.26.0000, do TJSP, entre tantas outras decisões de variadas Cortes colacionadas aos autos do processo legislativo nº. 14/2016 (fls. 31/122), que tramitou por esta Casa de Leis, até ser retirado a pedido do autor (Poder Executivo), e que visava, justamente, adequar a lei de criação da instituição às decisões judiciais que apontam unanimemente para sua qualidade de fundação pública.

Devido a essa natureza jurídica, a FEMA conta com previsão própria no orçamento do Município e, bem por isso, bastaria o manejo de dotações, se o caso, para contemplar o projeto objeto da presente propositura.

Noutro eito, inobstante o que restou observado acerca da natureza jurídica da FEMA dispensar a autorização legislativa para atividade conjunta com a Prefeitura, não há falar-se em parceira, instituto dirigido à colaboração mútua entre o Poder Público e entidades do chamado terceiro setor, nos termos do inciso III, do art. 2º, da novel Lei Federal nº. 13.019/16, que estabeleceu o marco regulatório das chamadas Organizações da Sociedade Civil.

De resto, ainda que se entenda necessário convênio, que também seria despidiendo, diante do fato de se tratarem de órgãos públicos de uma mesma pessoa jurídica - o Município – o projeto social proposto dispensaria autorização legislativa, na forma do



# *Câmara Municipal de Assis*

ESTADO DE SÃO PAULO

art. 84, X, da Lei Orgânica do Município, que já confere ao Prefeito, aliás, com exclusividade, o mister de firmar convênios:

*Art. 84. Compete privativamente ao Prefeito:*

(...)

*X - celebrar ou autorizar convênios ou acordos;*

Por derradeiro, impende considerar que a Câmara é Órgão do Poder Legislativo Municipal, com atribuições constitucionalmente definidas (art. 29, XI da CF e arts. 12 e 13 da LOMA), as quais não podem ser reduzidas nem ampliadas, sob pena de ofensa à ordem normativa vigente. Em outras palavras, a Câmara não é órgão de mera chancela de atos do Poder Executivo e só deve atuar quando legalmente exigido, o que se deflui da norma insculpida no inciso XV, do art. 13 da Lei Orgânica, *in verbis*:

*Art. 13. Compete à Câmara, privativamente, as seguintes atribuições, dentre outras:*

(...)

*XV - zelar pela **preservação de sua competência legislativa em face à atribuição normativa de outro Poder**; (destaque nosso)*

Destarte, a Câmara não deve agir por mera incitação, pena de extrapolar seus poderes, e incidir em ilegalidade.



# *Câmara Municipal de Assis*

ESTADO DE SÃO PAULO

Ademais, nos termos do § 1º, do art. 5º, da Constituição do Estado de São Paulo, é vedado a qualquer dos Poderes, delegar suas atribuições, de sorte que passar à Câmara função típica do Poder Executivo, redundaria em inobservância deste dispositivo e, portanto, em inconstitucionalidade.

Trata-se, assim, a despeito de outros vícios, como a forma inapropriada de colaboração, de propositura cujo processamento foge à legitimidade do Poder Legislativo, por escapar a sua função constitucional manifestar-se sobre a matéria objeto do Texto.

É o parecer.

Assis, 27 de abril de 2017.

**DANIEL ALEXANDRE BUENO**  
**Assessor Técnico Jurídico**