



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PROTOCOLO 4239/2021
DATA DE ENTRADA 29/07/2021
PROPOSIÇÃO Projeto de Lei nº 9.056/2021
AUTORIA Vereador Lula Tôrres
EMENTA Regulamenta o art. 175-A da Lei Orgânica Municipal, estabelecendo normas para declaração de utilidade pública e dá outras providências.
CONCLUSÃO FAVORÁVEL, MEDIANTE APRESENTAÇÃO DE EMENDA

1. RELATÓRIO

Cuida-se de parecer formulado nos termos regimentais do Poder Legislativo Municipal de Caruaru, sobre o projeto de lei que dispõe sobre a regulamentação do art 175-A da Lei Orgânica Municipal, estabelecendo normas para declaração de utilidade pública e dá outras providências

A consulta tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei ordinária, assim como sua viabilidade jurídica. Em mensagem escrita, esclarece o Digníssimo autor, entre outros argumentos, o objetivo da norma proposta:

“Este projeto de lei visa regulamentar o art. 175-A da Lei Orgânica Municipal estabelecendo os critérios para a declaração de utilidade pública das sociedades civis, associações e fundações, sem fins lucrativos, para efeito de incentivos, dotações, doações, isenções fiscais e recebimento de subvenções.”

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados, ou não, pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa dispõe acerca das atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa. Ilustra-se:

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como,



se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é **estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, **serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.**

Os Parlamentares podem, naturalmente, discordar do presente parecer jurídico, que, como dito, possui natureza opinativa, podendo adotar posicionamento diverso e fundamentado.

3. TÉCNICA LEGISLATIVA

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno, assim como na Lei Complementar nº 95/1998.



Prosseguindo, observa-se que a norma busca regulamentar a declaração de utilidade pública no município de Caruaru para fins de “*incentivos, dotações, doações, isenções fiscais e recebimento de subvenções*”.

A norma apresentada surge num contexto de completa ausência de regulamentação municipal acerca do tema. Enquanto o tema é regulamentado, nacionalmente, através do **Decreto nº 8.726/2016** e, estadualmente, através da **Lei nº 15.289/2014**, no município de Caruaru a legislação, até pouco tempo atrás, era omissa.

Recentemente, o silêncio normativo começou a ser sanado. Em 27/08/2021 a Mesa Diretora da Câmara **promulgou a Emenda Organizacional nº 26/2021** que inseriu o seguinte artigo na Lei Orgânica Municipal:

Art.175-A. Lei ordinária definirá os critérios de reconhecimento de utilidade pública, por parte do município de Caruaru, as sociedades civis, associações e fundações sem fins lucrativos.

Neste contexto, a presente proposição surge como resposta ao comando normativo presente na Lei Orgânica Municipal acima reproduzido. **Convém destacar ainda que, embora ainda não exista “incentivos, dotações, doações, isenções fiscais e recebimento de subvenções” de caráter municipal, já existem incentivos de caráter estadual direcionados a pessoas jurídicas reconhecidas de utilidade pública através de lei municipal, a exemplo da isenção de ICMS prevista no Art. 41 do ANEXO 7 do Decreto nº 44.650/2017. Ilustra-se:**

Art. 30. Para efeito do disposto no artigo 9º da Lei nº 15.730, de 2016, fica concedida **isenção do imposto**, nos termos do Anexo 7, sem prejuízo das demais hipóteses previstas neste Decreto e na legislação tributária estadual.

ANEXO 7 - OPERAÇÕES E PRESTAÇÕES BENEFICIADAS COM ISENÇÃO DO IMPOSTO

NOS TERMOS DO ART. 30

Art. 41. Até 31 de março de 2022, saída interna ou importação do exterior de veículo automotor, máquina ou equipamento, adquiridos por **Corpo de Bombeiro Voluntário, devidamente constituído e reconhecido de utilidade pública, por meio de lei municipal**, para utilização nas respectivas atividades específicas, observadas as disposições, condições e requisitos do Convênio ICMS 32/1995. (Dec. 50.473/2021)

Prosseguindo a análise da matéria quanto a sua técnica legislativa, é necessário chamar atenção para o Art. 4º da proposição. Reproduz-se o mesmo:

Art. 4º 1º As sociedades civis, associações e as fundações, sem fins lucrativos, que praticarem as condutas descritas no art. 3º:

I - ficam sujeitas à instauração de procedimento pela autoridade competente para cancelar a declaração de utilidade pública, observada a ampla defesa e o contraditório;



II - podem ter decretada pela autoridade competente, em decisão fundamentada, a suspensão provisória dos efeitos da declaração de utilidade pública, até a conclusão do procedimento referido no inciso II deste artigo;

III - caso a autoridade competente reconheça a prática das condutas descritas no art. 3º, proporá ao Poder Legislativo de Caruaru, mediante projeto de lei, o cancelamento da declaração de utilidade pública;

IV - cancelada a declaração de utilidade pública, cópia do processo que fundamentou a decisão do Poder Legislativo de Caruaru será encaminhada ao Ministério Público para a adoção das providências cabíveis.

Como visto, a proposição traz a previsão de penalidades para as entidades privadas que praticarem condutas incompatíveis com a declaração de utilidade pública. Porém, observa-se que os comandos normativos ali presentes fazem referências a procedimentos e autoridades ainda inexistentes. Afinal, a proposição não esclarece os seguintes pontos:

1. A quem cabe instaurar procedimento para cancelamento de declaração de utilidade pública?
2. Qual a autoridade responsável pela condução do procedimento de cancelamento?
3. Qual a autoridade competente para propor projeto de lei ao legislativo com o cancelamento da declaração de utilidade pública?
4. Quem fica responsável para enviar cópia do processo de cancelamento ao Ministério Público?

Desta forma, torna-se necessária a apresentação de emendas para que seja sanado o problema ora exposto.

4. EMENDAS

Diante do contexto acima exposto, existem três possíveis caminhos a serem analisados para saneamento dos vícios apontados.

4.1 DETALHAMENTO DO PROCEDIMENTO DE CANCELAMENTO

Nesta situação, seria oferecida emenda contendo todo o trâmite administrativo para o procedimento de cancelamento da declaração, discriminando desde prazos até competências para condução do procedimento.

Porém, esta possibilidade encontraria óbice no artigo 61, §1º da Constituição Federal, art. 19, §1º da Constituição Estadual e artigo 36 da Lei Orgânica do Município, diante iniciativa reservada ao Poder Executivo para dispor sobre sua organização e funcionamento. *In verbis*:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 61, § 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:



[...]

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

[...]

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

Art. 19, §1º - É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

[...]

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

LEI ORGÂNICA

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

[...]

III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

[...]

Desta forma, resta demonstrada a inviabilidade de apresentação de emenda que detalhe o procedimento de cancelamento.

4.2 SUPRESSÃO DO ART. 4º

Diante dos vícios de ordem lógica ora expostos, há a possibilidade de suprimir-se o Art. 4º da proposição, remunerando-se, por consequência o Art. 5º em emenda substitutiva.

4.3 ADIÇÃO DA PREVISÃO DE REGULAMENTAÇÃO DA NORMA

Alternativamente à supressão prevista no item anterior, é possível a adição de dispositivo que indique que caberá ao Poder Executivo a regulamentação em todos os aspectos necessários à sua fiel execução. Neste caso, o dispositivo relativo ao procedimento de cancelamento deixaria de fazer referências vazias a procedimentos e autoridades inexistentes, e passaria a ter sua aplicabilidade condicionada à sua regulamentação. Ilustra-se a sugestão de artigo a ser adicionado:

Art. 5º Caberá ao Poder Executivo regulamentar a presente Lei em todos os aspectos necessários à sua fiel execução.

4.4 ALTERNATIVAS POSSÍVEIS

Neste contexto, esta Consultoria Jurídica opina pela escolha da Comissão entre a apresentação alternativa de duas emendas:

a. **SUPRESSÃO DO ARTIGO 4º;** ou



- b. **ADIÇÃO DO ARTIGO 5º**, com a previsão de regulamentação da matéria pelo Poder Executivo.

5. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

A proposição ora apresentada pelo Poder Executivo Municipal foi protocolada na forma de Projeto de Lei Ordinária. Analisando-se as normas insculpidas no Art. 35 da Lei Orgânica, assim como no Art. 123 do Regimento Interno desta Casa, resta evidenciada a adequação formal da norma proposta, haja vista se tratar de matéria atinente a "**projeto de lei**", não sendo específica de "**lei complementar**". Além do mais, como já mencionado, a proposição cumpre o disposto no **Art. 175-A da LOM** que determina que a presente matéria será tratada através de Lei Ordinária. Ilustra-se as normas mencionadas:

LEI ORGÂNICA

Art. 35 - As leis complementares exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria de dois terços, no mínimo, dos membros da Câmara.

Parágrafo Único - São leis complementares as que disponham sobre:

I - código tributário do Município;

II - código de obras e edificações;

III - código de posturas;

IV - código sanitário;

V - plano diretor;

VI - lei de zoneamento e parcelamento do solo urbano;

VII - lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais e dos planos de carreira.

[...]

Art. 175-A – Lei ordinária definirá os critérios de reconhecimento de utilidade pública, por parte do município de Caruaru, as sociedades civis, associações e fundações sem fins lucrativos.

REGIMENTO INTERNO

Art. 123 – As proposições referidas no artigo anterior versarão conforme as definições a seguir: (Alterado pela Resolução nº 607/2019)

I – projeto de lei: matéria de competência da administração municipal e de cuja elaboração participe o Poder Executivo e o Poder Legislativo;

II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;



III – projeto de resolução e de decreto legislativo: matéria de competência da administração municipal privativa da Câmara sobre assuntos de sua economia interna ou de cuja elaboração não participe o Poder Executivo;

IV – requerimento: pedido de informação ou de providências administrativas; apelo às autoridades do Poder Executivo Municipal; inserção na ata ou nos anais da Casa de texto de documento ou pronunciamento; de voto de congratulações, aplausos, pesar e outras manifestações;

V- indicação: apelo às autoridades do Poder Executivo Estadual e Federal.

6. COMPETÊNCIA MUNICIPAL

Analisando-se a Lei Orgânica do Município de Caruaru, verifica-se a adequada competência deste Município em legislar sobre o tema, tendo em vista a clara presença do interesse local. Diz a Lei Orgânica:

Art. 5º - Ao Município de Caruaru compete:

I - legislar sobre assuntos de interesses locais;

Desta forma, encontra-se plenamente demonstrada a competência municipal para legislar sobre tema em análise.

7. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO

Em uma análise preliminar à Lei Orgânica Municipal, a iniciativa da presente proposição aparenta conflitar com as competências privativas do Prefeito, haja vista o disposto no Art. 55, XVI. Ilustra-se:

Art. 55 - Ao Prefeito compete privativamente:

[...]

XVI - declarar a necessidade, ou **utilidade pública**, ou o **interesse social**, para fins de **desapropriação**, nos termos da lei federal;

Porém, analisando-se detidamente, verifica-se que, embora possua a mesma denominação (*declaração de utilidade pública*), o ato ali mencionado não possui qualquer relação com o ato que se objetiva regulamentar através desta proposição. **Trata-se de atos distintos, com objetivos e destinatários díspares.**

O ato mencionado na LOM diz respeito ao ato administrativo voltado a bens particulares a fim de cumprir requisitos legais para fins de desapropriação. Trata-se da declaração expropriatória regulamentada, nacionalmente, pelo **Decreto-Lei nº 3.365/1941, de 21 de Junho de 1941**. Acerca do tema, ensina o professor CARVALHO FILHO¹:

A lei geral expropriatória consigna que, mediante declaração de utilidade pública, todos os bens podem ser desapropriados pelas pessoas da federação (art. 2º). A mesma declaração é exigível para a desapropriação por interesse social. Urge, pois, que antes

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 632 ISBN 9788537509012.



das providências concretas para a transferência do bem o Poder Público emita essa declaração.

Podemos, então, definir a declaração expropriatória como a manifestação emitida pelas pessoas federativas (com a exceção que averbamos anteriormente quando cuidamos do tema, neste Capítulo) no sentido de expressar a vontade de transferir determinado bem para seu patrimônio, ou para o de pessoa delegada, com o objetivo de executar atividade de interesse público prevista em lei.

Verifica-se facilmente que a declaração expropriatória expressa uma vontade administrativa; e essa vontade, a seu turno, estampa a intenção de promover a transferência do bem

Já o ato que se visa regulamentar através da proposição sob análise diz respeito a ato legislativo, voltado a pessoas jurídicas sem fins lucrativos, com a finalidade de torná-las aptas para recebimento de possíveis *“incentivos, dotações, doações, isenções fiscais e recebimento de subvenções”*, a depender das regulamentações expedidas pelos entes concedentes. Trata-se do equivalente municipal ao ato regulamentado, em caráter estadual, através da **Lei nº 15.289/2014**.

Desta forma, superado o conflito aparente acima analisado, observa-se que a norma proposta não invade nenhuma competência reservada ao Poder Executivo, não encontrando nenhum óbice quanto à competência subjetiva para sua deflagração.

8. COMPATIBILIDADE COM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Considerando que a proposição em análise não apresenta renúncia, nem aumento de despesas, torna-se desnecessária a apresentação dos requisitos exigidos na Lei Complementar nº 101 de 4 de Maio de 2000, evidenciando-se, desta forma, a plena compatibilidade do projeto com a Responsabilidade Fiscal.

9. QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, na situação em análise, a votação nominal e por maioria simples, nos termos do art. 115 c/c art. 107, inciso II, ambos do Regimento Interno. *In verbis*:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por **maioria simples**, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - Por maioria simples, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara deliberará sobre todas as matérias, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

§ 2º - Por maioria absoluta, que corresponde à metade mais um de todos os seus integrantes, a Câmara deliberará sobre:

- a) alteração deste Regimento;
- b) denominação de ruas e logradouros públicos;
- c) veto aposto pelo Prefeito;



d) referendo a decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito.

§ 3º - Por maioria de dois terços de seus membros a Câmara deliberará sobre:

a) as leis complementares referidas no parágrafo único, do artigo 35 da Lei Orgânica do Município;

b) as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

c) autorização para o Município subscrever ou adquirir ações, realizar aumentos de capital de empresa de economia mista ou de empresa pública, bem como, dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou capital que tenha subscrito, adquirido, realizado ou aumentado;

d) julgamento do Prefeito por infrações político administrativas;

e) cassação de mandato e destituição de membro da Comissão Executiva.

Art. 107 – (...)

II – nominal, nas proposições de projeto de lei de autoria do Prefeito, da Mesa Diretora, **de um ou mais Vereadores**, ou das Comissões Permanentes e Especiais, projetos de lei de iniciativa popular, projetos de emenda organizacional, nas verificações de votação simbólica, na apreciação de veto, por solicitação de qualquer vereador, nos processos de cassação de mandato, julgamento dos processos de apuração de responsabilidade e de falta de decoro parlamentar. (alterado pela Resolução nº 598/2017).

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

10. CONCLUSÃO

Por fim, considerando que, mediante apresentação de emenda, a proposição apresenta boa técnica legislativa, não usurpa competência legislativa da União, dos Estados, nem do Poder Executivo e não possui incompatibilidades com a Responsabilidade Fiscal, esta Consultoria emite o presente parecer não vinculante e opinativo em sentido favorável à proposição sob análise, em virtude de sua legalidade e constitucionalidade.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 24 de Setembro de 2021.

JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO
Consultor Jurídico Geral



CLAYTON SILVA BARBOSA
Técnico Legislativo – Mat. 946-1