

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: 190-A.

PROTOCOLO: 6093.

DATA ENTRADA: 09 de dezembro de 2025.

PROJETO DE LEI: 10.330.

AUTORIA: Poder Executivo.

EMENTA: Altera a Lei nº 6.759, de 20 de outubro de 2021, e dá outras providências.

CONCLUSÃO: **Favorável com emenda.**

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator das respectivas Comissões permanentes pertinentes, acerca de Projeto de Lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo do Município de Caruaru, que altera a Lei Municipal nº 6.759, de 20 de outubro de 2021, a qual dispõe sobre o reconhecimento de utilidade pública municipal das Organizações da Sociedade Civil – OSCs, e dá outras providências.

O Projeto de Lei a ser analisado é composto por 3 (três) artigos, todos regularmente formulados pelo Poder Executivo Municipal, tendo por finalidade promover ajuste pontual na legislação vigente, mediante alteração de dispositivo legal específico, revogação de norma correlata e fixação de vigência.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do Projeto de Lei, cuja a Mensagem Justificativa é a seguinte:



CARUARU
PREFEITURA

MENSAGEM JUSTIFICATIVA Nº 084/2025

Excelentíssimos,
Senhor Presidente,
Senhores Vereadores,
Senhoras Vereadoras

Encaminho à apreciação de Vossa Excelência e de Vossas Senhorias o presente Projeto de Lei que *“Altera a Lei nº 6.759, de 20 de outubro de 2021, e dá outras providências.”*

A proposta tem como objetivo tornar a legislação mais clara, atual e compatível com a realidade das entidades que prestam serviços relevantes à população, garantindo que o processo de reconhecimento de utilidade pública seja mais transparente, coerente e alinhado às boas práticas de gestão.

Trata-se de uma melhoria normativa que fortalece a segurança jurídica, facilita o trabalho das entidades sérias e comprometidas e aprimora o sistema municipal de reconhecimento da utilidade pública, instrumento importante para garantir que recursos, incentivos e parcerias cheguem a quem realmente cumpre papel social relevante para Caruaru.

Contando, desde já, com o apoio dessa Ilustre Casa, envio a presente mensagem ao tempo em que renovo protestos de grande estima e elevado apreço, aguardando a aprovação desta matéria.

DAYSE WILLYANE SANTOS
SILVA: 395405218 07

Assinado de forma digital por DAYSE WILLYANE SANTOS
SILVA: 39540521807
Data: 2025.12.09 09:35:44 -0300

DAYSE SILVA
Prefeita em exercício

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 vinculante¹, podendo seus fundamentos serem 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 as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

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.

Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas, em forma de parecer que:

¹ Art. 123. (...) II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).”

A sistemática adotada ressalta-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 (questões sociais e políticas) 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.

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 pelo Chefe Poder Executivo, 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, ainda, que a proposição veio acompanhada de **Mensagem Justificativa escrita**, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade constantes na Lei Complementar nº 95/1998.

Desta forma, o projeto de lei demonstra-se formalmente apto a prosseguir com seu processo legislativo e demais fases de análise.

4. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.

A proposição ora apresentada pelo Poder Executivo Municipal foi protocolada na forma de Projeto de Lei. Analisando-se as normas insculpidas no Art. 35 da Lei Orgânica, assim como no Art. 122 do Regimento Interno desta Casa, resta evidenciado que as matérias sujeitas à apreciação via “lei complementar” estão inseridas no Art. 35. Eis o texto da LOM:

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.

REGIMENTO INTERNO

Art. 122 – A Câmara Municipal pronuncia-se sobre:

- I – projeto de lei** de autoria do Prefeito, da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais;
- II** – pareceres das Comissões Permanentes e Especiais;
- III** – projetos de resolução e de decreto legislativo de autoria da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais;
- IV** – requerimentos;
- V** – emendas;
- VI** – projetos de lei de iniciativa popular;
- VII** – indicações.



Portanto, a escolha pelo trâmite como **Projeto de Lei**, conforme definido no inciso I do Art. 122 do Regimento Interno, não denota ilegalidade, sendo, neste caso, atendidos os requisitos regimentais.

5. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL.

A proposição em análise versa sobre **critérios para o reconhecimento de utilidade pública municipal** das Organizações da Sociedade Civil que atuam no âmbito do Município de Caruaru, matéria que se insere no **interesse local**, por disciplinar a relação jurídica entre o Poder Público Municipal e entidades que desenvolvem atividades de relevante interesse social no território municipal.

Nos termos da **Constituição Federal de 1988**, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual no que couber, conforme dispõe o art. 30, incisos I e II:

Constituição Federal de 1988.

Art. 30. **Compete aos Municípios:**

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

II - **suplementar a legislação federal** e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

A disciplina normativa do reconhecimento de utilidade pública municipal, por não se encontrar reservada à competência privativa da União ou dos Estados, enquadra-se no exercício regular da competência legislativa municipal, especialmente por tratar de matéria administrativa e de organização da atuação local do Poder Público e se conecta à **organização administrativa municipal**.

Portanto, o Município de Caruaru, ao legislar sobre o tema, **atua dentro de sua competência**, em consonância com o interesse local e a suplementação da legislação federal.

6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA CONCORRENTE.

A análise da iniciativa legislativa constitui requisito essencial para a verificação da regularidade formal do Projeto de Lei em exame. A proposição versa sobre critérios para o reconhecimento de utilidade pública municipal das Organizações da Sociedade Civil, matéria inserida no âmbito da gestão administrativa do Município e diretamente relacionada à concessão de benefícios fiscais, subvenções e parcerias com o Poder Público.

No âmbito municipal existe a iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo² e a Mesa Diretora da Câmara³. In caso, observa-se que o objeto da proposição não está inserido em nenhuma das hipóteses, sendo portanto matéria de iniciativa concorrente, sendo passível de apresentação e alteração pelo Poder Executivo.

Dessa forma, não se verifica vício formal de iniciativa, encontrando-se o Projeto de Lei em conformidade com a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno desta Casa Legislativa.

7. GERAÇÃO DE DESPESA E DA RESPONSABILIDADE FISCAL.

O PL 10.330/2025 não cria, expande ou aperfeiçoa uma ação governamental que acarrete aumento de despesa direta para o Município (DOCC). A alteração apenas modifica os critérios que entidades civis devem atender para se qualificarem a receber benefícios já previstos (doações, subvenções, isenções).

O custo de remunerar os dirigentes passa a ser tolerado pela lei municipal de utilidade pública, mas esse custo é da entidade civil, não do Município. Como a proposta não institui um novo subsídio ou uma nova isenção, a renúncia de receita que possa ocorrer é uma potencialização das renúncias já previstas na Lei nº 6.759/2021. Portanto, o Executivo não precisa apresentar um novo estudo de impacto fiscal (Art. 16 e 17, LRF), pois a despesa ou renúncia (se houver) é indireta e regulatória.

² Art. 36 da LOM e 131 do R.I.

³ Art. 11 da LOM e 132 do R.I.

Conclusão: O projeto é regulamentar e não gera despesas ou renúncias diretas, portanto está **adequado à LRF** em termos de obrigações de impacto fiscal.

8. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DO MÉRITO JURÍDICO

A análise da constitucionalidade material do Projeto de Lei concentra-se na alteração do inciso V do art. 1º da Lei Municipal nº 6.759/2021, que passa a admitir o exercício das funções de Diretoria, Conselho de Administração, Conselho Fiscal ou órgãos equivalentes com ou sem remuneração, participação financeira ou doações de qualquer espécie.

Embora o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/2014) admita, em hipóteses restritas, a remuneração de dirigentes, tal possibilidade está condicionada à observância de critérios objetivos, compatibilidade com valores de mercado, transparência e, sobretudo, à vedação absoluta de distribuição de lucros ou resultados.

A redação proposta no âmbito municipal, por sua vez, revela-se **excessivamente ampla e desprovida de salvaguardas normativas mínimas**, o que compromete o caráter não lucrativo das entidades beneficiadas e pode ensejar afronta direta ao **art. 37, caput, da Constituição Federal**, que consagra os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na Administração Pública, ao **art. 150, VI, “c”, da Constituição Federal**, que condiciona a imunidade tributária das entidades sem fins lucrativos à observância da não distribuição de lucros e à manutenção de finalidade essencial voltada ao interesse público.

Dessa forma, a alteração pretendida, sem critérios claros e sem vedação expressa à distribuição de resultados, pode gerar insegurança jurídica e abrir margem para práticas incompatíveis com o regime constitucional das entidades sem fins lucrativos.

Impõe-se, portanto, o **aperfeiçoamento do texto legal por meio de emenda parlamentar**, de modo a restabelecer a vedação à distribuição de lucros, dividendos ou resultados, vincular eventual remuneração de dirigentes a parâmetros de mercado e à

finalidade pública da entidade e garantir transparência e moralidade administrativa na gestão das organizações reconhecidas como de utilidade pública municipal.

Somente com tais ajustes será possível assegurar a **compatibilidade material da norma com a Constituição Federal**, preservando o caráter não lucrativo das entidades e a integridade dos princípios constitucionais aplicáveis.

9. DA ANÁLISE COMPARATIVA DA REDAÇÃO PROPOSTA.

Com o objetivo de evidenciar, de forma objetiva, as alterações promovidas pelo Projeto de Lei em relação à legislação vigente e seus reflexos jurídicos relevantes, apresenta-se o quadro comparativo a seguir, o qual subsidia a análise material da proposição e fundamenta a recomendação de emenda parlamentar.

QUADRO COMPARATIVO – LEI MUNICIPAL nº 6.759/2021

Dispositivo	Redação Vigente	Redação Proposta
Art. 1º, inciso V	V - exercício das funções de Diretoria, Conselho de Administração, Conselho Fiscal ou órgãos equivalentes de forma voluntária e sem recebimento remuneração, participação financeira ou doações de qualquer espécie;	V – exercício das funções de Diretoria, Conselho de Administração, Conselho Fiscal ou órgãos equivalentes, com ou sem recebimento de remuneração, participação financeira ou doações de qualquer espécie;
Art. 1º, § 1º	§ 1º A comprovação da prática das condutas descritas nos incisos V e VI do art. 4º desta Lei constitui fator impeditivo à declaração de utilidade pública	Revogação integral.

O quadro evidencia que, embora a proposição busque modernizar a legislação municipal, a alteração pretendida demanda aperfeiçoamento redacional para assegurar a observância dos princípios da **moralidade administrativa**, da **não lucratividade** e da **responsabilidade fiscal**.

A redação proposta, ao admitir remuneração e participação financeira sem critérios claros, abre margem para práticas incompatíveis com a finalidade pública das OSCs e pode comprometer a segurança jurídica da norma.

Dessa forma, torna-se indispensável a apresentação de **emenda parlamentar** que estabeleçam parâmetros objetivos para a remuneração de dirigentes, vinculados a valores de mercado e à finalidade pública da entidade, mantenham vedação absoluta à distribuição de lucros, dividendos ou resultados e preservem o §1º da Lei nº 6.759/2021 ou regra equivalente como salvaguarda normativa.

10. EMENDAS.

Diante das análises realizadas neste parecer, especialmente quanto à constitucionalidade material da proposição, mostra-se necessária a apresentação de emenda parlamentar com o objetivo de conferir maior precisão normativa ao texto legal, resguardar o caráter não lucrativo das entidades beneficiadas e assegurar a observância dos princípios da moralidade administrativa e da responsabilidade fiscal.

Embora a Lei Federal nº 13.019/2014 admita, em situações específicas, a remuneração de dirigentes de Organizações da Sociedade Civil, tal possibilidade está condicionada à existência de **critérios objetivos**, compatibilidade com os valores praticados no mercado, transparência na gestão e vedação absoluta à distribuição de lucros ou resultados.

A redação originalmente proposta pelo Poder Executivo, ao autorizar de forma genérica a “remuneração, participação financeira ou doações de qualquer espécie”, carece de parâmetros mínimos que garantam o caráter não lucrativo das entidades reconhecidas como de utilidade pública municipal. Dessa forma, recomenda-se a apresentação das seguintes emendas:

EMENDA MODIFICATIVA (Substituindo o texto do Art. 1º, V, da Lei nº 6.759/2021):

Dê-se ao inciso V do Art. 1º da Lei Municipal nº 6.759/2021 a seguinte redação:

“V – exercício das funções de Diretoria, Conselho de Administração, Conselho Fiscal ou órgãos equivalentes, admitida a remuneração de seus dirigentes, desde que compatível com a estrutura da organização, vinculada à finalidade pública da entidade, observados os princípios da transparência e da moralidade administrativa.”

11. QUÓRUM DE APROVAÇÃO.

A Câmara Municipal somente poderá deliberar com a presença da maioria absoluta de seus Vereadores, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Quanto ao quórum de aprovação, caso se entenda que a matéria se enquadra como matéria financeira de qualquer natureza, recomenda-se a observância do disposto no art. 115, § 3º, alínea “b”, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru, sem prejuízo de entendimento diverso a ser adotado pela Mesa Diretora, *verbis*:

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

(...)

§ 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;

No caso em análise, embora o projeto não crie despesa direta, ele trata de critérios que podem impactar indiretamente a concessão de benefícios fiscais e subvenções sociais, circunstância que pode ser interpretada como matéria financeira. Nessa hipótese, a votação deveria observar o quórum qualificado de dois terços.

12. CONCLUSÃO.

12.1 - Do Ponto de Vista Técnico-Jurídico:

Diante do exposto, no âmbito da competência desta Consultoria Jurídica Legislativa, conclui-se que o Projeto de Lei nº 10.330/2025 não apresenta vício formal de iniciativa ou de competência, por tratar de matéria relativa aos critérios para reconhecimento de utilidade pública municipal das Organizações da Sociedade Civil, inserida no âmbito da competência concorrente.

No aspecto material, contudo, a proposição demanda aperfeiçoamento redacional, especialmente quanto à nova redação conferida ao art. 1º, inciso V, da Lei Municipal nº 6.759/2021, a fim de resguardar os princípios da moralidade administrativa, da não lucratividade e da responsabilidade fiscal.

Assim, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI, CONDICIONADA À APROVAÇÃO DA EMENDA PROPOSTA**, a qual se revela indispensável para a preservação da constitucionalidade material e da segurança jurídica da norma.

12.2 - Do Caráter Opinitivo e da Soberania do Plenário:

Reitera-se, contudo, que este parecer tem natureza estritamente opinativa e não vinculante. A decisão final sobre o mérito e a conveniência política e social da proposta cabe soberanamente às Comissões Permanentes e ao Plenário desta Casa Legislativa, que representam a legítima vontade popular. A análise jurídica aqui apresentada serve, portanto, como um subsídio técnico para a deliberação dos nobres Edis.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 19 de dezembro de 2025.



190-A

Dr. ANDERSON MELO

OAB-PE 33.933

Supervisor de Consultoria e Legislação
Digital.

Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO

Consultora Jurídica Geral.

CLAUDIANA L. C. PONTES

OAB-PE 14.246E

Estagiária de Direito - CJL

Dr. BRENNO H. DE O. RIBAS

Consultor Jurídico Executivo.