

DEPARTAMENTO JURÍDICO

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 111/2022 (Processo nº 269/2022).

Autor: Vereador Ivanildo Bandeira Athie.

Assunto: Altera o Art. 1º da Lei Municipal nº 17.672/2015 e dá outras providências.

EMENTA: PROJETO DE LEI. ALTERAÇÃO LEGAL. LEI MUNICIPAL 17.672/2015. DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA. NOVA REDAÇÃO ART. 1º. LEGÍSTICA FORMAL. COMPROVAÇÃO DE IDONEIDADE. REQUISITOS. MUDANÇA.

PARECER JURÍDICO

1. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do Vereador Ivanildo Bandeira Athie, que tem por objetivo a alteração do Art. 1º da Lei Municipal nº 17.672/2015 ao tempo em que revoga a Lei Municipal nº 17.867/2018 e dá outras providências.

Consta às fls. 01 e 02, minuta e justificativa, respectivamente, do projeto de lei em apreço, devidamente assinado pelo autor, tudo em conformidade com os Art. 159, 160 e 167 da Resolução nº 512/2020 RJ – CMM.

Diz o autor em sua justificativa ser necessária a mudança legislativa para excluir do rol de entidades beneficiadas com a declaração de utilidade pública, a sociedade civil, posto que esta tenha finalidade lucrativa.

Também requer a mudança no requisito de tempo de funcionamento das referidas entidades de mais de 2 (dois) anos para pelo menos 1 (um) ano.

Assevera ainda a necessidade de mudança na comprovação de idoneidade de seus diretores, sendo suficiente a exibição de Certidões criminais na esfera federal e estadual.

Por fim, postula pela mudança de alíneas para incisos, diferente da redação original, em homenagem à boa técnica legislativa.

É a suma do necessário. Passo a análise jurídica, meramente opinativa.

2. JUSTIFICATIVA

Para o regular trâmite do projeto, exige-se parecer **da Comissão de Justiça, Legislação e Redação** (art. 51, I, RICMM), a quem compete opinar sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de todos os projetos de lei.

Por conseguinte, a presente análise e fundamentação escrita de membro do Departamento Jurídico da Câmara são obrigatórias, na forma prescrita no art. 70, §3.º, do RICMM.

Nada obstante, é importante esclarecer que o exame realizado por este parecerista, nos termos de sua competência legal e atribuições, cinge-se unicamente à matéria jurídica envolvida, quanto aos **aspectos de constitucionalidade e de legalidade das proposições legislativas, tendo por base os documentos juntados**.

Por essa razão, não há, no presente parecer jurídico, qualquer juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos agentes políticos.

Outrossim, é imprescindível ressaltar que a finalidade do parecer é possibilitar que as deliberações da Casa Legislativa se desenvolvam com maior conhecimento do assunto e, em consequência, com maior adequação ao interesse público, possuindo apenas **caráter opinativo**, isto é, não vinculante.

Passo, então, ao exame dos **aspectos jurídicos** da proposição legislativa.

3. FUNDAMENTAÇÃO

3.1 REQUISITOS FORMAIS

Passo à análise dos aspectos formais do projeto de lei, conforme o que dispõe o art. 167 do Regimento Interno da Câmara, a seguir transcrito:

Art. 167. Além do disposto no artigo 160 deste Regimento, são requisitos dos projetos:

I – ementa elucidativa de seu objetivo;

II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;

III – assinatura do autor ou autores;

IV - justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.

§ 1º. A numeração dos artigos dos projetos far-se-á pelo processo ordinal de 1 a 9 e cardinal de 10 em diante.

§ 2º. Os projetos não poderão conter artigos com matérias em antagonismo ou sem relação entre si.

Constato que a proposição legislativa analisada atende aos requisitos, pois apresenta ementa clara e objetiva; o pedido apresenta justificativa da medida por escrito; numera seus artigos ordinal e cardinalmente de acordo com o ditame e não há contradições entre seus artigos; menciona revogação de disposições em contrário;

De outra banda, deve-se observar, ainda, que o projeto de lei deve ser instruído com documentos que sustentem o seu objeto, ou seja, deve apresentar cópia da lei que pretende alterar, se for o caso.

É o que dispõe o art. 160, do RI, vejamos:

Art. 160. Toda proposição será redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, observada a técnica legislativa, e, se fizer referência à lei ou tiver sido precedida de estudos, pareceres ou despachos, deverá vir acompanhada dos respectivos textos. [grifou-se]

Cópia dos textos legais juntados aos autos.

3.2 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

O Projeto de Lei em apreço visa alterar o artigo 1º da lei municipal nº 17.672/2015 ao tempo em que revoga Lei anterior nº 17.867/2018 que modificava o mesmo artigo 1º daquela lei.

Pois bem, a *mens legis* aqui em análise trata da declaração de utilidade pública de entidades que desinteressadamente servem à comunidade.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988 em seu artigo 23 trata da competência material comum da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios:

*Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

E no Art. 30 arremata:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Desse modo, a edição de lei para declaração de utilidade pública municipal e seus requisitos é matéria de interesse legislativo municipal, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal, segundo o qual cabe ao Município legislar sobre interesse local.

Ainda, na profícua lição do doutrinador Hely Lopes Meirelles em sua obra Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed., entende-se que:

Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. [grifou-se]

É inegável que a declaração de utilidade pública de tais entidades acaba revertendo, inclusive, em benefícios tributários a tais entidades facilitando sua atuação social.

A pessoa jurídica constituída com o fim exclusivo de servir à coletividade terá os benefícios que a lei lhe conferir. Assim, a declaração de utilidade pública serve, em última análise, como ferramenta de que dispõe o ente político para estimular a atuação suplementar de entidades privadas em áreas como a assistência social, educação, cultura e esporte.

Por essa razão, assevero que **competete a cada ente federativo estabelecer os requisitos para o reconhecimento de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como entidades de utilidade pública**. Igualmente, cabe ao ente federativo especificar quais favores e vantagens decorrem do ato de declaração, segundo seu interesse.

No Município de Marabá, o ato declaratório é veiculado por lei ordinária, conforme determinado no art. 2º da Lei municipal nº 17.672, de 29 de abril de 2015, *in verbis*:

*Art. 2º O pedido de declaração de Utilidade Pública municipal será conferida por lei municipal, de iniciativa do chefe do Poder Executivo **ou por qualquer dos vereadores**, por solicitação do representante legal da entidade que pretenda ter essa declaração.*

Cuida-se, pelo exposto, de matéria de competência legislativa do município.

Projeto, que ao meu ver, se mostra CONSTITUCIONAL.

3.3 INICIATIVA

No que corresponde à iniciativa de lei, ou seja, a quem cabe apresentar a proposição para inovar ou criar lei ordinária, o art. 168, II, b, do RI, fixa a lista daqueles autorizados para iniciar o processo legislativo inovador, vejamos:

*Art. 168. A **iniciativa de projetos** compete:*

(...)

II – os de lei ordinária:

***b) a qualquer vereador;** (grifou-se)*

Neste caso, o autor é o Vereador Ray Athie, que apresenta a medida na espécie Projeto de Lei para alterar lei ordinária municipal e ab-rogar outra que já trazia alteração semelhante no Art. 1º.

Pelo exposto, verifico que, no **projeto analisado, foi respeitada a iniciativa.**

3.4 COMPETÊNCIA MATERIAL - REQUISITOS LEGAIS PARA A DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA

Compete a cada ente federativo estabelecer os requisitos para o reconhecimento de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como entidades de utilidade pública.

No Município de Marabá, a matéria foi disciplinada pela Lei local nº 17.672/2015, segundo a qual:

*Art. 1º. **A sociedade civil**, a associação ou a fundação constituída ou em funcionamento no Município de Marabá, com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade, pode ser declarada de utilidade pública municipal, desde que comprove:*

- a) Que adquiriu personalidade jurídica;*
- b) Que está inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) do Ministério da Fazenda;*
- c) Que está em funcionamento **há mais de dois anos**;*
- d) Que os cargos de sua direção não são remunerados;*
- e) Que seus diretores são pessoas idôneas.*

*Parágrafo único. A declaração de cumprimento das exigências previstas nas alíneas “c”, “d” e “e” deste artigo **deverão ser comprovadas através de certidões negativas dos órgãos de justiça ou fiscal de nível Federal, Estadual e Municipal.** (Redação dada pela Lei nº 17.867, de 16 de outubro de 2018)*

Grifei as alterações pretendidas pelo legislador.

DA EXPRESSÃO “SOCIEDADE CIVIL”

Pois bem, este parecerista entende ser desnecessário suprimir do rol de legitimados “a sociedade civil” da benesse de declaração de utilidade pública, sob a alegação de que estas tem fim lucrativo, senão vejamos.

Entendo que o legislador originário não foi feliz ao utilizar a expressão “sociedade civil”, gênero maior que comporta diversas espécies de organizações da sociedade.

Para o Professor Paulo Sérgio Pinheiro catedrático da Universidade de São Paulo:

“Sociedade civil, um dos conceitos mais citados e, ao mesmo tempo, mais obscuros da teoria política contemporânea.”

Assim, tomando por base a matriz teórica de Gramsci, “sociedade civil” é “o conjunto de organismos designados vulgarmente como ‘privados’ (...)” (Gramsci, 2001b:20), formada pelas organizações responsáveis tanto pela elaboração quanto pela difusão das ideologias, compreendendo assim o sistema escolar, as igrejas, os sindicatos, os partidos políticos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (que se dá pelos jornais, revistas, editoras, meios de comunicação de massa), etc. Em suma, os ditos “aparelhos privados de hegemonia” – organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política (Gramsci, 2004:112).

Como se pode ver, o legislador originário, ao usar a expressão “sociedade civil” ampliou sobremaneira o número de entidades a habilitar-se ao recebimento da Declaração de utilidade pública, inclusive aquelas que constituem o chamado “terceiro setor”, leia-se, OS, OSC e OSCIPS; contudo, fez a ressalva de que somente estariam habilitadas aquelas “com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade”, é dizer, aquelas que não possuem finalidade lucrativa.

Melhor seria que o legislador originário tivesse utilizado a expressão “entidades do terceiro setor”, fazendo-se a ressalva expressa de que aquelas não devem ter finalidade lucrativa.

Portanto, conclui-se, ser desnecessária a supressão da expressão “sociedade civil” do texto original, sob pena de privilegiar tão somente as associações e fundações que são espécies de organizações da sociedade civil, obstaculizando a participação das entidades Paraestatais do chamado Terceiro Setor.

Destarte, estaríamos diante de uma violação do Princípio da Igualdade e da Oportunidade a desembocar fatalmente em lacuna legislativa.

DO TEMPO DE CONSTITUIÇÃO DA ASSOCIAÇÃO

A princípio, não vejo qualquer obstáculo na pretensão do legislador autor, na mudança do tempo de constituição da associação para “pelo menos um ano”.

A mudança parece ser razoável e atende ao interesse público, é dizer, o tempo é um fator relativo que nada influencia no fato de uma organização social ser atuante ou não na consecução, inclusive, de políticas públicas de interesse da sociedade.

Da análise da Constituição Federal, vê-se que o fator tempo é exigido das associações tão somente para impetração de Mandado de Segurança Coletivo, sendo requerido a sua constituição e funcionamento há pelo menos um ano.

De outra sorte, a legislação infraconstitucional, notadamente a Lei nº 7.347/85, exige das associações, para o ajuizamento de Ação Civil Pública, a necessidade de estar constituída há mais de um ano e ainda assim, relativizado pela Jurisprudência majoritária;

DAS CERTIDÕES NEGATIVAS CRIMINAIS

Quer o legislador a modificação do parágrafo único atual, para fazer constar tão somente, a título de comprovação de idoneidade pessoal, certidões negativas criminais dos órgãos da Justiça Estadual e Federal.

Entendo que tal medida é suficiente para a comprovação da idoneidade do indivíduo.

Idoneidade moral é o **conjunto de qualidades que recomendam o indivíduo à consideração pública**, com atributos como honra, respeitabilidade, seriedade, dignidade e bons costumes.

A idoneidade significa a qualidade de boa reputação, do bom conceito que se tem de uma pessoa.

Uma pessoa que possui idoneidade moral significa que ela é considerada honesta e honrada no ambiente em que está inserida, ou seja, é uma pessoa de bem, e esse requisito é avaliado a partir do cumprimento de normas e padrões.

No Brasil, existe uma declaração de idoneidade moral, que consiste num documento em que determinada pessoa formaliza sua responsabilidade quanto a um histórico de vida idôneo, é geralmente exigido por algumas empresas em processos de seleção de candidatos.

A declaração, ou atestado, pode dizer respeito à idoneidade moral, civil e financeira, onde o próprio indivíduo redige o documento, e depois tem que reconhecer em cartório.

A Certidão Negativa Criminal da Justiça Estadual e Federal é um requisito exigido para vários cargos e funções públicas, como promotor, magistrado, advogado, analista, procurador, etc.

Portanto, a mudança proposta, atende ao interesse público, em homenagem aos princípios da Eficiência e Celeridade.

4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, atesto que o projeto em epígrafe encontra-se hígido no tocante aos aspectos de constitucionalidade e legalidade, com a ressalva de que se mostra desnecessária a supressão da expressão “sociedade civil” da lei originária, pelas razões já expostas na fundamentação.

Por fim, considerando se tratar de matéria atinente a políticas públicas, faz-se necessária a submissão à **Comissão de Administração, Saúde, Serviço e Segurança Pública** para emissão de parecer, em conformidade com o art. 56, inciso XVI, RICMM.

Verifica-se, igualmente, a necessidade de emissão de parecer pela **Comissão de Finanças e Orçamento**, uma vez que o projeto de lei, sob análise, trata de alteração legislativa cuja finalidade precípua é a concessão de benefícios tributários e financeiros previstos em lei às entidades a serem declaradas de Utilidade Pública. Nesse sentido dispõe o Regimento Interno no art. 52, VIII, do RICMM.

Ademais, tratando-se de proposição legislativa da espécie Projeto de Lei, a matéria deve se sujeitar à deliberação do Plenário ou da Mesa Diretora, nos termos do artigo 159, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá - RICMM.

É o nosso parecer, S M J.

Marabá, 28 de abril de 2022.

DR. DARLAN RODRIGUES PINHO
Advogado CMM
Matrícula 001825