



Projeto de Lei nº 24/2025

Processo Eletrônico nº 362/2025

Proponente: Antônio Francisco Pacheco Gonçalves (Pacheco)

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei nº 24/2025. Declara de utilidade pública a Associação Centro de Treinamento de Futebol Amador de Categoria de Base e Cultura Talentos Capixaba. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa do projeto, desde que observadas as recomendações.

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei, de autoria do Excelentíssimo Vereador Antônio Francisco Pacheco Gonçalves, que objetiva declarar de utilidade pública a Associação Centro de Treinamento de Futebol Amador de Categoria de Base e Cultura Talentos Capixabas.

O parlamentar proponente sustenta, na justificativa, que a associação mencionada é "uma entidade que possui caráter científico, beneficente, educacional, esportivo, cultural que presta assistência social a comunidade sem finalidade lucrativa desde 2019." Ressalta ainda que os fundadores da associação, considerando o abismo social existente na sociedade, buscam promover um "espaço seguro, acolhedor para crianças e adolescentes respeitando as diversas origens territoriais, culturais e sociais buscando assim a inclusão social".

Por fim, o proponente transcreveu os objetivos presentes no estatuto da associação, e ponderou que, por se tratar de mera declaração de utilidade pública, não haveria óbice para propositura, seja pela iniciativa parlamentar ou pelo mérito do projeto de lei.

É o relatório.

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo quaisquer responsabilidades solidária, conforme entendimento do STF*¹.

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I -



tui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1 Aspecto Formal: Competência e Iniciativa

3.1.1 Competência

Inicialmente, quanto à competência, não há qualquer óbice à proposta. Conforme dispõe o art. 30, I, da CF/88, *"Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local."* No mesmo sentido, o art. 7º, V, da Lei Orgânica do Município de Viana refere que *"Ao Município de Viana compete prover a tudo quanto respeite ao seu interesse local e ao bem-estar de sua população[...]".*

Insta registrar, desde logo, que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 46/2024 é de interesse local (CF, art. 30, I), como sendo *"aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal"*.

O Supremo Tribunal Federal entende que as competências legislativas do município se caracterizam pelo princípio da predominância do interesse local e ressaltou ser salutar que a interpretação constitucional de normas dessa natureza seja mais favorável à autonomia legislativa dos Municípios, haja vista ter sido essa a intenção do constituinte ao elevar os Municípios ao status de ente federativo na Constituição Cidadã de 1988.

Neste passo, necessário replicar a doutrina de Hely Lopes Meirelles⁵, que vem esclarecer que *"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"*, ou seja, tudo o que repercutir direta ou indiretamente na vida municipal é de interesse do Município, embora possa refletir também de forma direta ou indireta aos Estados e à União

Para o STF, essa autonomia revela-se fundamentalmente quando o Município exerce, de forma plena, sua competência legislativa em matéria de interesse da municipalidade, como previsto no art. 30, I, da CF⁶. Nesse sentido, assevera o Exmo. Ministro Alexandre de Moraes, em seu relatório na Recurso Especial 1.151.237:

4. A Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

⁶ STF. RE 610.221 RG





Constituição Federal. 5. As competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas. 6. A atividade legislativa municipal submete-se à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir, mesmo que exemplificativamente, as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal (artigos 30 e 31) não as exaure, pois usa a expressão interesse local como catalisador dos assuntos de competência municipal. Essa função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal. 7. A Lei Orgânica do Município de Sorocaba, ao estabelecer, em seu artigo 33, inciso XII, como matéria de interesse local, e, consequentemente, de competência legislativa municipal, a disciplina de denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, representa legítimo exercício da competência legislativa municipal. Não há dúvida de que se trata de assunto predominantemente de interesse local (CF, art. 30, I).⁷

Indo além, e ingressando minimamente no mérito da propositura, para determinar a competência local quanto a proposta legislativa ora sob exame, se mostra necessário verificar o efeito da declaração de utilidade pública.

Assim, de pronto, assevera-se tratar de *ato declaratório*⁸ e não *constitutivo*⁹, que tem como efeito não somente um título honorífico que a declaração empresta a entidade reconhecida, mas sim, assegurar a possibilidade de receber vantagens dela decorrentes, denominado de favores legais que, por serem concessões especiais, dependem de ato administrativo e normativo.

Dentre os favores legais a serem recebidos pela entidade declarada de utilidade pública pode-se destacar os seguintes: imunidade tributária das *instituições de educação* ou assistência social; isenções fiscais; concessão de subvenções, etc., bem como aqueles previstos no art. 84-B¹⁰ da Lei nº13.019, de 31 de julho de 2014, alterada pela Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Portanto, dispor sobre o reconhecimento público destas entidades é matéria de *competência comum*, cabendo a cada um dos entes federativos –

⁷ RE 1151237, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-248 DIVULG 11-11-2019 PUBLIC 12-11-2019

⁸ Nos atos declaratórios, a administração pública apenas reconhece um direito do administrado, geralmente existente em momento anterior ao ato. São exemplos de atos declaratórios: as licenças e as homologações.

⁹ Nos atos constitutivos, administração pública cria, modifica ou extingue uma situação jurídica. São exemplos de atos constitutivos: as permissões e as autorizações.

¹⁰ Art. 84-B As organizações da sociedade civil farão jus aos seguintes benefícios, independentemente de certificação: I - receber doações de empresas, até o limite de 2% (dois por cento) de sua receita bruta; II - receber bens móveis considerados irrecuperáveis, apreendidos, abandonados ou disponíveis, administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil; III - distribuir ou prometer distribuir prêmios,





União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios – legislar sobre o assunto, visto que diz respeito a uma relação direta entre a Administração Pública e os administrados, e não se insere no rol de matérias que a Constituição reservou exclusividade à União, aos Estados-Membros e ao Distrito Federal legislar.

Com isso, fica definido que a competência para tal desiderato é de *competência comum*, cujo ato pertence ao ente da federação cujo favor legal será por ele deferido que, no caso da presente declaração de utilidade pública, é do município de Viana.

Assim, pode-se concluir que está configurada a regular competência legislativa do Município para o tema ora em análise.

3.2.1 Iniciativa

No tocante à iniciativa da propositura, trata-se de iniciativa concorrente, tendo em vista que a matéria não se enquadra especificamente no rol do art. 31, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município de Viana, que descreve a reserva de iniciativa do Prefeito.

A matéria também não se enquadra no rol de reserva de iniciativa da Mesa da Câmara de Vereadores de Viana constante do art. 15, III, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Viana.

Ademais, o Tema de Repercussão Geral nº 917 do Supremo Tribunal Federal, não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos. Nesse sentido, vale trazer a jurisprudência sobre o assunto:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1o, 2o E 3o DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTENCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGACÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA.

(...) 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. 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. Precedentes.





Observemos ainda a Lei Estadual nº 10.976, de 14 de janeiro de 2019, que regula a declaração de utilidade pública no âmbito do Estado, especialmente o art. 3º, que dispõe sobre a necessidade de a entidade não possuir finalidade econômica e o rol de atividades finalísticas.

Art. 3º Poderão ser declaradas de utilidade pública estadual, por iniciativa de qualquer membro da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, as entidades constituídas na forma de pessoas jurídicas de direito privado, com fins não econômicos, que desenvolvam no âmbito do Estado atividades de interesse coletivo, com o objetivo de promover:

I - a educação gratuita;

II - a saúde gratuita;

III - a assistência social;

IV - a segurança alimentar e nutricional;

V - a prática gratuita de esportes;

VI - a cultura, a defesa e a conservação do patrimônio histórico e das artes;

VII - o voluntariado e a filantropia;

VIII - a defesa, a preservação e a conservação do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável;

IX - o desenvolvimento econômico e social e o combate à pobreza;

X - a experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

XI - os direitos estabelecidos, a construção de novos direitos e a assessoria jurídica gratuita de caráter suplementar;

XII - a ética, a paz, a cidadania, os direitos humanos, a democracia e outros valores universais;

XIII - os estudos e as pesquisas científicas, o desenvolvimento de tecnologias alternativas, a produção e a divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos.

XIV - a defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, assim definidos pelo parágrafo único do art. 81 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Proteção e Defesa do Consumidor).

Parágrafo único. As entidades deverão prestar serviços de natureza relevante e de notório caráter comunitário e social, concorrentes ou complementares com aqueles prestados pelo Estado.

No mesmo sentido o artigo 1º da Lei Municipal nº 2.444, de 20 de março de 2012, comparável, *in verbis*:

Art. 1º. O Poder Executivo poderá qualificar como Organizações Sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura, à saúde, ao esporte, à defesa social, à assistência social, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.





Verifica-se que, da leitura dos arts. 2º e 3º do estatuto social da associação, juntado no evento 1.6 dos autos, as finalidades da associação coaduna com as previsões legais, refletindo assim as exigências normativas necessárias.

Indo além, há nos autos comprovação que a associação está em plena atividade há mais de um ano (cartão CNPJ), bem como há declaração da direção da associação afirmando que os cargos diretivos não são remunerados, observando assim o disposto nos incisos I, III e IV, art. 4º da Lei Estadual nº 10.976, de 2019.

Sobre o art. 3º da propositura, entendemos pela necessidade de emenda modificativa para aprimorar a técnica legislativa, garantindo maior clareza e coerência jurídica na distinção entre revogação e cassação da declaração de utilidade pública. A distinção é necessária porque, a revogação ocorre em casos objetivos, como inatividade ou extinção da entidade, sem caráter sancionatório. Ou seja, a revogação ocorre por razões objetivas, sem necessidade de comprovação de falta. Já a cassação exige um processo administrativo, com contraditório e ampla defesa, aplicando-se quando há descumprimento da legislação ou irregularidades. A cassação é uma sanção administrativa aplicada após a devida apuração e defesa da entidade.

Essa modificação segue a Lei Estadual 10.976/2019, nos seus artigos 7º e 8º, que estabelecem critérios distintos para a revogação e a cassação da declaração de utilidade pública.

Dessa forma, sugere-se a seguinte alteração mediante emenda modificativa (**Recomendação nº 02 – Emenda Modificativa**):

Art. 3º - A declaração de utilidade pública concedida à entidade poderá ser revogada ou cassada, observando-se os seguintes critérios:

I - a revogação da declaração ocorrerá quando a entidade se tornar inativa ou extinguir-se, sendo formalizada por meio de decreto do Poder Executivo;

II - a cassação da declaração ocorrerá por decisão fundamentada do Poder Executivo, após a instauração de processo administrativo que assegure o contraditório e a ampla defesa, nas seguintes situações:

a) substituição dos fins estatutários ou recusa em prestar serviços compreendidos em seus objetivos, sem justificativa;

b) alteração de sua denominação sem comunicação à Prefeitura Municipal dentro do prazo de 30 (trinta) dias da averbação no Registro Público;





- c) eleição de nova diretoria sem a comprovação da idoneidade moral de seus membros;
- d) negar-se a prestar serviço compreendido em fins estatutários;
- e) retribuir, por qualquer forma, os membros de sua diretoria e conselho fiscal, ou conceder lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados, sob qualquer forma ou pretexto;
- f) deixar de cumprir as exigências desta Lei.

Quanto ao requisito previsto no art. 4º, II da referida lei, consta nos autos a “declaração de regular funcionamento”, encaminhada nesta data pelo gabinete do vereador proponente, que é a comprovação de que a entidade se encontra em efetivo funcionamento. De um modo geral, essa declaração se faz mediante “atestado de funcionamento” ou ato similar, expedido por autoridades públicas (Juiz de Direito, pelo representante do Ministério Público Estadual, pelo Presidente da Câmara Municipal, ou pelo Prefeito) da Comarca ou Município onde a organização funciona ou onde realiza seus projetos.

Diante do exposto, o Projeto de Lei ora analisado não contraria os princípios, direitos e garantias previstos na Constituição Federal e na legislação de regência sobre o tema, desde que cumprida a recomendação exposta.

4. TÉCNICA LEGISLATIVA

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho¹², “A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torna-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei.”

Por sua vez, FREIRE, Natália Miranda¹³, ao asseverar que a técnica do processo legislativo se incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, segundo o qual “não se caracteriza tão só como arte ou como técnica, mas, transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, é erigida em objetivo da Ciência do Direito.”

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação, tendo como meta a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

No presente caso, apenas para adequação técnica na redação, recomenda-se que, na

¹² Técnica legislativa: legística formal. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

¹³ Técnica legislativa. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 35003600380031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em **17/03/2025 16:39**

Checksum: **FA787A955507B42DFAFEB1911BD51DB1B3515FECCC429816175F72AFCFC88B21**

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em **17/03/2025 16:39**

Checksum: **A31490CEE176F8CCA2914845558DE8A0CA6B349FA8980407F189AA56230D14A2**

