



Projeto de Lei nº 27/2024

Processo Eletrônico nº 1060/2024

Proponente: Wesley Pires

Consulente: Vereador da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei nº 27/2024. Declara de utilidade a Associação Beneficente Efatá. Ilegalidade identificada.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei nº 27/2024, de autoria do Excelentíssimo Vereador da Câmara o Sr. Wesley Pires, que declara de utilidade a Associação Beneficente Efatá. O referido projeto foi protocolizado na Câmara Municipal de Viana em 18/06/2024, sob o processo eletrônico nº 1060/2024.

Destaca-se que o Projeto de Lei tem por finalidade *“declarar de Utilidade Pública Municipal a Associação Beneficente EFATÁ, instituição jurídica de direito privado, de caráter social, sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 50.892.102/0001-37, com sede no Município da Cariacica e Pólo de atividades situação neste Município, localizada na Rua São Luís, Nº 50, Bairro Soteco”*. Destaca o Vereador que a Instituição *“promove aulas de reforço escolar para alunos de escolas da rede pública, aula de capoeira, palestras sobre noções de cidadania, curso para iniciantes de designer de unha em gel, aulas de instrumentos musicais, assistência às famílias em risco de vulnerabilidade, além de ações como arrecadação de alimentos e roupas”*.

Salienta ainda o Parlamentar que a Associação *“desenvolve atividades de apoio à educação, ensino de música, treinamento em informática, de assistências sociais prestadas em residências coletivas e particulares, serviços de assistência social sem alojamento, de organizações religiosas ou filosóficas, bem como atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte”*.

Foram apresentados fotos das atividades praticadas e promovidas pela Associação em questão, conforme Anexo I do Projeto, bem como anexados no procedimento: a) o cartão CNPJ da ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE EFATA (matriz – CNPJ 50.892.102/001-37); b) declaração de regular funcionamento, assinado pelo Vereador Wesley Pereira Pires; c) Cópia da Ata da Assembleia Geral de Constituição da “Associação Beneficente Efatá”; d) Cópia do Estatuto Social da “Associação Beneficente Efatá”





Após a tramitação inicial regular, o setor da Procuradoria desta Casa Legislativa fora provocado a se manifestar nos autos do procedimento administrativo, para cumprimento do art. 150 do Regimento Interno, em prol de averiguar a legalidade e a constitucionalidade do referido projeto.

A tramitação do projeto de lei é pelo rito normal.

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.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.

De igual maneira leciona a doutrina Maria Silvia Zanella Di³:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

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 - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Mallheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria).

² *Direito Administrativo Brasileiro*. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ *Direito administrativo*. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.





Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. (HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010".

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui 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

a) Competência

Compulsando o projeto apresentado resta constatado que a proposição encontra respaldo no que diz respeito à autonomia e à competência legislativa do Município, insculpidas no artigo 18 da Constituição Federal de 1988, que garante a autonomia a este ente, bem como no artigo 30 da CF/88, que garante a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios:

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)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

⁴ HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010





V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

A matéria veiculada nesta Minuta de Projeto de Lei se adequa perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa assegurados ao Município e inculpidos no artigo 30, inciso I da Constituição Federal e não conflita com a competência privativa da União Federal e com a competência concorrente entre os Entes, conforme previsto nos artigos 22 e 24 da Constituição Federal, respectivamente.

Pelos ensinamentos de José Nilo de Castro⁵, entende-se por interesse local "todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local."

Corroborando o alegado, os ensinamentos do mestre Hely Lopes Meirelles, em Direito Municipal Brasileiro, 13ª edição, Malheiros, página 587:

Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar 'sobre assuntos de interesse local' bem como a de 'suplementar a legislação federal e estadual no que couber' - ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local - ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores.

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. Por esse ângulo, a matéria normativa constante na proposta está adequada efetivamente à definição de interesse local, isso porque o Projeto de Lei nº 27/2024, além de veicular matéria de relevância para o Município, esta não está atrelada às competências privativas da União (art. 22 da CF/88).

Nesse sentido, assevera o Exmo. Ministro Alexandre de Moraes, em seu relatório na Recurso Especial 1.151.237⁷:

⁵ CASTRO José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49

⁶ STF. RE 610.221 RG

⁷ RE 1151237, rel. p/ o ac. min. Alexandre de Moraes, j. 3-10-2019, P, DJE de 11-11-2019 (grifo nosso)





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 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, conseqüentemente, 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).

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

Por esse ângulo, a matéria normativa constante na proposta está adequada efetivamente à definição de interesse local, considerando que trata tão apenas da declaração de utilidade pública de Associação sediada no Município de Viana. Tal matéria se encontra sob a égide da Lei Orgânica Municipal que reserva como competência municipal um rol exemplificativo de matérias de interesse local.

Para se 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 constitutivo⁹, que tem como efeito não somente um título honorífico que a declaração empresta a entidade reconhecida, mas sim,

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.





assegurar a possibilidade de receber vantagens dela decorrentes, denominado de favores legais que, por serem concessões especiais, dependem de ato administrativo e/ou normativo, conforme o caso, como adiante será esclarecido.

Dentre os favores legais a serem recebidos pela entidade declarada de utilidade pública pode-se destacar o 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 – 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.

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. EFETI-VACÇÃO DO DIREITO À ASSISTENCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PAR-LAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGACÇÃO 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 ar-

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,





tigo 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.

b) Iniciativa

Ainda sobre a iniciativa, não há expressa vedação no artigo art. 31, parágrafo único e seus incisos, da Lei Orgânica de Viana; fato que é fundamentado pelo que, dentre a competência reservada, não atribuiu ao Chefe do Executivo a iniciativa para tais proposições legais.

Portanto, tem-se que, por todos os fundamentos acima exposto e pela jurisprudência pacífica, no sentido da constitucionalidade de leis similares, não há vício formal de inconstitucionalidade que afete a proposição.

3.2. Aspecto Material

Quanto ao seu aspecto de fundo, a propositura busca inserir no sistema jurídico municipal a declaração de utilidade pública da Associação Beneficente EFATÁ, nos seguintes termos:

Projeto de Lei nº 27/2024

DECLARA DE UTILIDADE PÚBLICA A ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE EFATÁ.

O PREFEITO MUNICIPAL DE VIANA, Estado do Espírito Santo, no uso de suas atribuições legais, previstas no art. 60, Inciso IV da Lei Orgânica do Município, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica declarado de Utilidade Pública a "ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE EFATÁ", pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o nº CNPJ/MF sob o nº 50.892.102/0001-37, com sede no Município da Cariacica e Pólo de atividades neste Município, localizada na Rua São Luís, Nº 50, Bairro Soteco.

Art. 2º A entidade referida no art. 1º deverá apresentar ao Chefe do Poder Executivo Municipal, até 30 (trinta) de abril de cada ano, relatório circunstanciado dos serviços prestados à coletividade no ano precedente.

Parágrafo único. O Poder Executivo enviará a Câmara Municipal de Viana, no prazo de 30 (trinta) dias a contar do seu recebimento, cópia do relatório circunstanciado.





Art. 3º Serão revogados os efeitos da Declaração de Utilidade Pública concedida à entidade, quando:

- I - deixar de cumprir a exigência do art. 2º desta lei;
- II - substituir os fins estatutários ou se negar a prestar serviços nestes compreendidos ou quando solicitados pela municipalidade, salvo este último por motivo justo;
- III - alterar sua denominação e, dentro de 30 (trinta) dias contados da averbação no Registro Público, deixar de enviar à Câmara Municipal para tornar-se objeto de nova lei;
- IV - eleger nova diretoria após esta declaração de utilidade e deixar de comprovar idoneidade moral de seus novos diretores.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

WESLEY PEREIRA PIRES

Vereador – PSC

Como dito antes, a declaração de utilidade pública é ato declaratório. Conforme doutrina, a entidade de utilidade pública é *um tipo de pessoa jurídica de criação da iniciativa privada [...] reconhecida pelo Estado como entidade cooperadora na consecução dos serviços públicos, o que justifica a série de prerrogativas quase públicas de qualquer dessas entidades, por sua natureza empreendida. Tais prerrogativas, favores legais, advém da prestação de serviço relevantes à coletividade, sem fins lucrativos, cumprindo destacar que "A ideia de fim público exclusivo é inerente a tais entidades, que atuam como verdadeiras auxiliares do Estado"¹¹* .

Preconiza o inciso XVIII da Constituição Federal que *"a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento"*.

Na Câmara Municipal de Viana, considerando a inexistência de lei específica para tratar sobre o assunto, aplicamos as diretrizes contidas na Lei Estadual nº 10.976, de 14 de janeiro de 2019, que regula a declaração de utilidade pública no âmbito do Estado. Em seu artigo 3º, III a VII, IX o diploma estadual dispõe o seguinte:

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:

(...)

- III - a assistência social;
- VII - o voluntariado e a filantropia;

¹¹ MARIN, Eriberto Francisco. <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/11890/7821>





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

Ademais, consideremos a Lei nº 11.914, de 25 de setembro de 2023 que alterou a redação dos incisos I e II do art. 4º da Lei nº 10.976, de 14 de janeiro de 2019:

Art. 1º Os incisos I e II do art. 4º da Lei nº 10.976, de 14 de janeiro de 2019, passam a vigorar com as seguintes redações:

"Art. 4º As sociedades civis, as associações e as fundações em funcionamento efetivo no Estado com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade, podem ser declaradas de utilidade pública, provados os seguintes requisitos:

I - personalidade jurídica, **há mais de um ano** - por meio de certidão expedida pelo Cartório de Registro Civil de Pessoas Físicas e Jurídicas;

II - efetivo funcionamento, **há mais de um ano**, de serviço desinteressado e gratuito prestado à coletividade - por meio de documento expedido pelo 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, bem como cópia do estatuto;

III - **declaração do presidente da instituição**, com firma reconhecida em cartório, atestando que os cargos de diretoria não são remunerados e que a instituição presta serviços de relevante interesse público;

IV - **atestado de atuação em conformidade** com os objetivos estatutários emitido pelo conselho ou entidade de referência na área. – grifos nossos.

Em conjunto com a propositura, foram apresentados fotos das atividades praticadas e promovidas pela Associação em questão, conforme Anexo I do Projeto, bem como anexados: a) o cartão CNPJ da ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE EFATA (matriz – CNPJ 50.892.102/001-37); b) declaração de regular funcionamento, assinado pelo Vereador Wesley Pereira Pires; c) Cópia da Ata da Assembleia Geral de Constituição da "Associação Beneficente Efatá"; d) Cópia do Estatuto Social da "Associação Beneficente Efatá"

O Proponente apresentou a comprovação da **existência da matriz** da Associação Beneficente Efatá e da sua personalidade jurídica por meio de cópia do cartão do CNPJ. Entretanto, **a proposta busca declarar como de utilidade pública uma entidade que representa a sua suposta filial, sem qualquer averbação no CNPJ da matriz (50.892.102/001-37).**





Verifica-se da cópia do estatuto social registrado em cartório expedido por autoridade pública competente, conforme art. 3º, há a possibilidade da Associação Beneficente Efata "poderá abrir e manter filiais em todo território nacional e no exterior, e que estarão sob a tutela deste Estatuto, observadas também as normas jurídicas do local de sua instalação". **Não foi apresentado nenhum documento apto a comprovar a averbação do CNPJ da filial no CNPJ da matriz.**

Sobre o tema, dispõe o art. 45 c/c art. 1.000 do CC:

Art. 45. Começa a existência legal das **peças jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro**, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.

Parágrafo único. Decai em três anos o direito de anular a constituição das pessoas jurídicas de direito privado, por defeito do ato respectivo, contado o prazo da publicação de sua inscrição no registro.

Art. 1.000. **A sociedade simples que instituir sucursal, filial ou agência na circunscrição de outro Registro Civil das Pessoas Jurídicas, neste deverá também inscrevê-la, com a prova da inscrição originária.**

Parágrafo único. Em qualquer caso, a constituição da sucursal, filial ou agência deverá ser averbada no Registro Civil da respectiva sede. – grifos nossos.

Em outras palavras, é imprescindível considerar que a legislação vigente requer que a entidade beneficiada pela declaração de utilidade pública esteja devidamente registrada e vinculada à matriz. A ausência de averbação da filial no CNPJ da matriz sugere uma desconformidade com os requisitos legais estabelecidos para esse tipo de reconhecimento público. Este aspecto não apenas levanta dúvidas sobre a legitimidade da representação da filial, mas também questiona a capacidade dela em atender aos critérios de transparência e prestação de contas exigidos para entidades dessa natureza.

Reforça-se que a existência e funcionamento de uma filial sem registro no Cartório e sem o seu respectivo CNPJ importa em irregularidade jurídica, com ofensa ao princípio da continuidade registral

Sobre o tema, relevante a jurisprudência do TCU¹², conforme se vê:

9. Conceitua-se matriz aquele estabelecimento chamado sede ou principal que tem a primazia na direção e ao qual estão subordinados todos

¹² Acórdão 3056/2008 – Plenário.





os demais, chamados de filiais, sucursais ou agências.

10. Como filial conceitua-se aquele estabelecimento que representa a direção principal, contudo, sem alçada de poder deliberativo e/ou executivo. A filial pratica atos que tem validade no campo jurídico e obrigam a organização como um todo, porque este estabelecimento possui poder de representação ou mandato da matriz; por esta razão, a filial deve adotar a mesma firma ou denominação do estabelecimento principal. **Sua criação e extinção somente são realizadas e efetivadas através de alteração contratual ou estatutária, registradas no Órgão competente. (grifo nosso)**

11. Deste modo, **matriz e filial não são pessoas jurídicas distintas. A matriz e filial representam estabelecimentos diferentes pertencentes à mesma pessoa jurídica**, fato corroborado, inclusive, pelo art. 10, § 1º, da Instrução Normativa RFB nº 748, de 28 de junho de 2007 **(grifo nosso)**.

No mesmo sentido, STJ¹³:

A sucursal, a filial e a agência não têm um registro próprio, autônomo, pois a pessoa jurídica como um todo é que possui personalidade, sendo ela sujeito de direitos e obrigações, assumindo com todo o seu patrimônio a correspondente responsabilidade.

As filiais são estabelecimentos secundários da mesma pessoa jurídica, desprovidas de personalidade jurídica e patrimônio próprio, apesar de poderem possuir domicílios em lugares diferentes (art. 75, § 1º, do CC) e inscrições distintas no CNPJ.

O fato de as filiais possuírem CNPJ próprio confere a elas somente autonomia administrativa e operacional para fins fiscalizatórios, não abarcando a autonomia jurídica, já que existe a relação de dependência entre o CNPJ das filiais e o da matriz. (grifo nosso)

Além disso, verifica-se que a data da abertura da matriz esta datada de **28/04/2023**. Já a Declaração de Regular Funcionamento anexada informa que *"a Associação Beneficente EFATÁ, com Pólo de atividades na Rua São Luís, Nº 50, Bairro Soteco, inscrita no CNPJ sob o nº 50.892.102/0001-37, está em pleno e regular funcionamento, desde 24/01/2021, cumprindo suas finalidades previstas na certidão de registro das Pessoas Jurídicas"*. Em outras palavras, denota-se certa contradição dos documentos colacionados: a filial existe antes da própria constituição jurídica da sua respectiva matriz?

Indo além, a concessão de benefícios a entidades declaradas de utilidade pública está condicionada ao cumprimento de requisitos legais específicos, que incluem a existência legal da entidade e o devido registro nos órgãos competentes. Sem a constituição formal

¹³ AREsp 1.273.046-RJ Disponível no informativo nº 700, de 14 de junho de 2021.





da filial e seu registro adequado, a entidade não pode demonstrar o cumprimento desses requisitos essenciais, o que esvazia o conteúdo da presente propositura.

Isso, porque, a ausência de constituição formal da filial e de registros correspondentes compromete a capacidade de fiscalização e transparência das atividades realizadas pela entidade, o que pode resultar na perda de credibilidade e na negação dos benefícios decorrentes da pretensa declaração de utilidade pública. Nesse sentido, destaca-se o julgado do Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

Ainda que a inscrição da filial no CNPJ seja derivada da inscrição do CNPJ da matriz, cada uma tem CNPJ próprio, de onde decorre a relevância para a atividade fiscalizatória da administração tributária, no tocante à autonomia jurídico-administrativo de cada estabelecimento e ao preenchimento, per si, das condições estabelecidas pela legislação para fins de obtenção do Certificado de Entidade Beneficiária de Assistência Social - CEBAS e consequente fruição da imunidade tributária, de que trata o art. 195, §7º, da Constituição Federal.¹⁴

Portanto, essa Procuradoria opina pela **ilegalidade do Projeto de Lei nº 27/2024, em razão da afronta ao Código Civil brasileiro, a Lei Estadual nº 10.976, de 14 de janeiro de 2019 – aplicada por simetria, a jurisprudência dominante sobre o tema, bem como normas acessórias aplicáveis (relacionadas a escrituração e declaração fiscal de filiais junto aos órgãos competentes), conforme fundamentação supra.**

4. TÉCNICA LEGISLATIVA

A análise da técnica legislativa fica comprometida devido à ilegalidade identificada no Projeto de Lei nº 27/2024, conforme item 3.2 .

Além disso, é importante ressaltar que os atos legislativos devem respeitar estritamente as competências do Município de Viana. Entretanto, a redação do art. 1º do referido projeto se mostra expansiva, o que pode implicar na extrapolação da competência municipal de Viana sobre a jurisdição do Município de Cariacica.

5. CONCLUSÃO

¹⁴ TRF2, Apelação Cível, 0007000-91.2014.4.02.5101, Rel. WILLIAM DOUGLAS RESINENTE DOS SANTOS, 3a. TURMA ESPECIALIZADA, Rel. do Acórdão - WILLIAM DOUGLAS, julgado em 31/10/2023, DJe 16/11/2023 12:30:55





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Diante do exposto, **OPINA-SE ilegalidade do Projeto de Lei nº 27/2024**, em razão da afronta ao Código Civil brasileiro, a Lei Estadual nº 10.976, de 14 de janeiro de 2019 – aplicada por simetria, a jurisprudência dominante sobre o tema, bem como normas acessórias aplicáveis (relacionadas a escrituração e declaração fiscal de filiais junto aos órgãos competentes), conforme fundamentação supra.

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo consequente aprovação.

Enfatize-se, por fim, que as Comissões Permanentes são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 02 de julho de 2024.

Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento

Procurador

Matrícula 000053

Luana do Amaral Peterle

Procuradora

Matrícula 1341



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 32003000390031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em 02/07/2024 19:44

Checksum: **325AFCE11AA9F0134E2EAA1D23D762F8AE343DDFB21E0564BDC0B8BAB6FDB057**

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em 02/07/2024 19:49

Checksum: **9E2DCE2160AAF9F440D39DF0B48F9F3839D38CF7D2E003A0F06F3BB6C9C9EEFA**

