

PARECER N.º /2016.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E DIREITOS HUMANOS.

PROJETO DE LEI N.º 49/2016.

OBJETO: RECONHECE DE UTILIDADE PÚBLICA A ASSOCIAÇÃO DOS AGRICULTORES FAMILIARES RURAIS DO PROJETO DE ASSENTAMENTO JOSÉ RIBAMAR DE ARAÚJO.

AUTOR: VEREADORA DORINHA MELGAÇO

RELATOR: VEREADOR PAULO DO SAAE

Relatório

De iniciativa da Ilustre Vereadora Dorinha Melgaço, o Projeto de Lei n.º 49/2016 tem o objetivo de reconhecer como de utilidade pública, no âmbito do Município, a Associação dos Agricultores Familiares Rurais do Projeto de Assentamento José Ribamar de Araújo.

Trata-se de entidade civil, de direito privado, sem fins lucrativos e com duração por tempo indeterminado, com sede e foro no Município de Unaí, conforme consta no bojo do projeto de lei em análise.

O Estatuto Social traz que é uma entidade de caráter social e socioeducativo.

Cumpridas as etapas do processo legislativo foi encaminhada a presente matéria a esta Comissão a fim de ser emitido parecer, sob a relatoria do Vereador Paulo do Saae, por força do r. despacho do Presidente desta Comissão.

Houve pedido de prorrogação por dois dias do prazo como relator para emissão do parecer.

Fundamentação

A Lei Orgânica do Município de Unaí trouxe em seu art. 62 a competência privativa da Câmara Municipal para o reconhecimento de utilidade pública das entidades, senão vejamos:

Art. 62. Compete privativamente à Câmara Municipal:

XXVI - reconhecer de utilidade pública entidades de caráter associativo e cooperativista do Município;

E quanto às deliberações, o art.74 traz que:

Art. 74. As deliberações da Câmara atenderão a seguinte maioria, de acordo com a matéria:

II - votação de dois terços de seus membros para os projetos que tiverem por objeto:

(...)

m) reconhecer instituições de utilidade pública;

No que tange ao Regimento interno da Câmara Municipal de Unaí, encontram-se essas previsões:

Art. 172. O Presidente da Câmara só recebe proposição redigida com clareza e observância da técnica legislativa e do estilo parlamentar.

(...)

§ 6º A proposição que objetivar a declaração de utilidade pública somente será recebida pelo Presidente da Câmara se acompanhada pelos documentos exigidos em legislação específica do Município.

Art. 251. Salvo disposições regimentais em contrário, passam por dois turnos de discussão e votação todas as proposições, com exceção das que tenham tramitação disposta em regulamento próprio e as proposições que passam por turno único dispostas a seguir:

(...)

IV - que declarem entidades de utilidade pública;

Pela documentação juntada aos autos, encontra-se a aludida entidade em funcionamento.

Depreende-se ainda da documentação, que foi juntado aos autos o CNPJ sob o nº. 22.815.257/0001-34, que se refere ao nome empresarial ASSOCIAÇÃO DOS AGRICULTORES FAMILIARES RURAIS DO PROJETO DE ASSENTAMENTO JOSE RIBAMAR DE ARAUJO e estando o Estatuto Social devidamente registrado no Cartório de Registro de Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas desta cidade, sob o nº 1022 – LIV A-31 – PÁG 265 – AV N°1, em data de 15 de junho de 2015.

Para a instrução do pedido em tela, consta dos autos (fls.05/24), a ata de fundação e eleição da diretoria da aludida associação privada juntamente com a aprovação do seu Estatuto Social. Consta também declaração de não remuneração dos membros da diretoria e de estar à entidade em pleno funcionamento regular a mais de 5 (cinco) anos.

Ocorre que o funcionamento regular por mais de 5 (cinco) anos não condiz com a realidade, já que o registro em cartório consta de junho de 2015. Houve então em caráter informal o questionamento para a autora do projeto em questão que o solucionou com a entrega de nova declaração da Presidente da Associação constando o funcionamento regular a mais de 1 ano (doc. anexo ao parecer). A assessora da Vereadora explicou que houve um erro material.

Consta também anexo ao parecer uma declaração da Presidente da Associação afirmando que a entidade não é beneficiária de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, em cumprimento ao disposto no parágrafo único do art.3º, da Lei N.º 1.296.

De acordo com o art. 45 do Código Civil Brasileiro a existência legal da pessoa jurídica de direito privado começa da inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.

Logo, o interstício mínimo de 01 (um) ano de atuação a favor da coletividade, exigido pelo inciso I do art. 3º da Lei nº. 1.296, de 30 de outubro de 1990, com redação dada pelo inciso I do art. 1º da Lei nº. 2.115, de 28 de abril de 2003, encontra-se cumprido. A legislação local é falha ao não estabelecer de que forma pode haver a comprovação da atuação da entidade. Assim, como no projeto de lei além de constar declaração de pleno funcionamento regular a mais de 1 ano e pelo fato da autora do projeto explicitar a atuação da associação na justificativa do projeto de lei, não há o que se contestar.

É importante salientar que de acordo com o Estatuto Social da Associação, a finalidade está prevista no art.4º que traz disposições tanto para os seus associados quanto para a coletividade em geral.

Ressalta-se, por pertinente, que segundo o parágrafo único do art. 4º da Lei nº 1.296/1990 a declaração ou a apresentação de documentos falsos implica na nulidade imediata do ato de reconhecimento de utilidade pública e na suspensão de todos os seus efeitos.

O comprovante da publicação do extrato do Estatuto Social em órgão oficial, antes uma exigência prevista no inciso VIII do art. 4º da Lei Municipal nº 1.296/90 e no art. 121 da Lei Federal nº. 6.015/73 deixou de ser necessário ao reconhecimento de utilidade pública da associação, em face da modificação sofrida por este último dispositivo, por força da Lei Federal nº. 9.042, de 09 de maio de 1995.

Ademais, foram cumpridos os critérios exigidos para instrução do processo legislativo de reconhecimento de utilidade pública (art. 4º da supracitada Lei nº. 1.296).

O Objetivo de se haver a declaração de utilidade pública é que segundo próprio entendimento do Instituto Brasileiro de Administração Municipal –IBAM em seu parecer 0764/07 é no intuito de haver a “concessão de favores fiscais ou privilégios administrativos e constitui condição reconhecida para recebimento de subvenções sociais, em atendimento ao disposto no art. 17 da Lei nº 4.320/64. **A própria norma local de caráter geral deve disciplinar os efeitos decorrentes da declaração de utilidade pública”.** (grifo nosso)

A assessoria jurídica ao projeto em questão alertou para o fato de ser observada com cautela a concessão do reconhecimento de utilidade pública em ano eleitoral, pelo fato de

poder vir a gerar como consequência a distribuição de vantagens mesmo que indiretas por parte da Administração Pública para a entidade favorecida.

A título de esclarecimento, a lei n.º 1.296/1990 não trouxe os benefícios que a associação teria direito com o reconhecimento de utilidade pública.

Além disso, a assessoria alertou também para o fato do relator se posicionar por sua conta e risco da possibilidade de vir ou não a configurar como conduta vedada prevista no art. 73, §10 da Lei n.º 9.504/1997.

O jurídico em análise na jurisprudência de temas selecionados do Tribunal Superior Eleitoral percebeu que o posicionamento acerca da averiguação da potencialidade de influenciar no pleito ou o nexo de causalidade entre a conduta praticada e o pleito eleitoral pode ser realizada ou não.

As decisões mais recentes sustentam a conclusão que só pelo fato da conduta constar na vedação do já mencionado art. 73 seria caso de punição:

"Representação. Prefeito e vice-prefeito. Pretensa ocorrência de conduta vedada a agente público. [...]. Educação. Não caracterizada, para fins eleitorais, como serviço público essencial. [...]. Art. 73, inciso V, da Lei nº 9.504/97. Contratação de servidores no período de três meses que antecede o pleito eleitoral. Configuração. Mera prática da conduta. Desnecessário indagar a potencialidade lesiva. Fixação da reprimenda. Observância dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. [...] 6. A configuração das condutas vedadas prescritas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 se dá com a mera prática de atos, desde que esses se subsumam às hipóteses ali elencadas, porque tais condutas, por presunção legal, são tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos no pleito eleitoral, sendo desnecessário comprovar-lhes a potencialidade lesiva. [...]"

(Ac. de 26.9.2013 no REspe nº 45060, rel. Min. Laurita Vaz.)

De outra via, não procede a alegação de que a conduta só seria punida caso houvesse comprovação da potencialidade apta a desequilibrar o pleito ou de proveito eleitoral direto ao próprio candidato. Este Tribunal Superior tem adotado o entendimento de que, para a configuração da conduta vedada prevista no art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97, não se faz necessário que a mensagem contenha menção expressa a agente público ou eleição, bastando que tenha sido veiculada nos três meses anteriores ao pleito e sem o albergue das exceções previstas no dispositivo. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA Relatora

(RESPE - Recurso Especial Eleitoral nº 119643, Decisão monocrática de 10/8/2016, Relator(a): Min. Maria Thereza Rocha De Assis Moura, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico - 16/08/2016 - Página 3-10)

“Ação de investigação judicial eleitoral. Candidatos a prefeito e vice-prefeito. Eleições de 2012. Conduta vedada. Ofensa ao art. 275 do código eleitoral. Não configurada. Preliminares de ilegitimidade recursal e cerceamento de defesa. Rejeitadas. Art. 73, inciso IV e §§4º, 5º e 10, da Lei nº 9.504/97. Doação gratuita de bens durante o ano eleitoral. Inexistência. Conduta não caracterizada. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido [...].

(...)

7. As condutas do art. 73 da Lei nº 9.504/97 se configuram com a mera prática dos atos, os quais, por presunção legal, são tendentes a afetar a isonomia entre os candidatos, sendo desnecessário comprovar a potencialidade lesiva.

(...)

(Ac. De 5.8.2014 no Respe nº 1429, rel Min. Laurita Vaz.)

Em decisões mais antigas foram analisados o grau de existência de potencialidade para que a conduta fosse realmente não permitida, porém em casos específicos do art.73:

“[...] 3. Ação de investigação judicial eleitoral. Conduta vedada. Potencialidade de a conduta interferir no resultado do pleito. Imprescindibilidade. Hoje é firme o entendimento jurisprudencial no sentido de que a existência de potencialidade para desequilibrar o resultado do pleito é requisito indispensável para o reconhecimento da prática de conduta vedada. [...]” NE: Alegação de prática de conduta vedada, em razão da confecção de placas alusivas a campanhas eleitorais, pintadas por servidores municipais, em horário de expediente, com materiais pertencentes à Prefeitura. Trecho do voto do relator: “As placas, como observado no acórdão, somavam apenas seis. Por isso, afirmei, peremptoriamente, inexistir potencialidade de a conduta desequilibrar o resultado do pleito. Inviável a condenação, portanto.”

(Ac. de 25.3.2008 no AgRgREspe no 25.099, rel. Min. Cesar Peluso;no mesmo sentido o Ac. de 27.11.2007 no AgRgREspe no 25.075, rel. Min. Cesar Peluso.)

“[...]. Eleição 2010. Representação. Conduta vedada. Execução. Programa social. Ano eleitoral. Aplicação. Multa. Patamar mínimo. Cassação. Diploma. Princípio da proporcionalidade. [...] 1. A assinatura de convênio e o repasse de recursos públicos a entidade assistencial presidida por parente de candidato não caracteriza, por si só, infração às normas previstas no art. 73, §§ 10 e 11, da Lei nº 9.504/97. 2. A realização de gastos ínfimos no mês de janeiro de ano eleitoral não justifica a cassação do diploma do agravado. Tal penalidade incide apenas na hipótese de ilícitos graves, em homenagem ao princípio da proporcionalidade. [...]”

(Ac de 9.5.2013 no AgR-RO nº 505393, rel. Min. Dias Toffoli.)

E esta decisão de 2010, que traz a análise da potencialidade do fato somente nos casos mais graves previstos no art.73:

“Representação. Conduta vedada. Art. 73, VI, b e § 10, da Lei nº 9.504/97.

1. Segundo a atual jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, quanto ao tema das condutas vedadas do art. 73 da Lei das Eleições, deve ser observado o princípio da proporcionalidade e somente se exige a potencialidade do fato naqueles casos mais graves, em que se cogita da cassação do registro ou do diploma. 2. Caso exigida potencialidade para configuração de qualquer conduta vedada descrita na norma, poderiam ocorrer situações em que, diante de um fato de somenos importância, não se poderia sequer aplicar multa, de modo a punir o ilícito. [...].”

(Ac. de 19.8.2010 no AgR-AI nº 12165, rel. Min. Arnaldo Versiani.)

Ademais, a assessoria trouxe o posicionamento do citado instituto no parecer nº 2407/2016 de que os projetos de lei de utilidade pública que concedam, por via transversa, benefício fiscal e financeiro, não devem ser aprovados em ano eleitoral, pelo fato de vir a desequilibrar a disputa eleitoral.

Meu posicionamento, salvo melhor juízo, é no sentido de o projeto de lei não constar como uma vedação prevista no art. 73, §10º da Lei 9.504/1997, já que a matéria aqui tratada está relacionada com a concessão de reconhecimento de utilidade pública e não com a distribuição de benefícios propriamente dita, mesmo sendo a concessão dos benefícios de forma indireta.

Quanto ao fato de poder a entidade possuir benefícios com o seu reconhecimento, não tenho conhecimento da existência de norma local que discipline os efeitos decorrentes da declaração de utilidade pública, já que a lei local que regulamenta o reconhecimento de utilidade pública não trouxe nada a respeito.

Mesmo que meu entendimento não seja em uma primeira análise, a princípio e, salvo melhor juízo, como uma vedação ao §10 do art. 73 da Lei n. 9.504/97 que por si só configura conduta tendente a interferir no pleito eleitoral, isso não afasta o caráter de observância da repercussão em ano eleitoral quanto aos demais casos. O jurídico desta Casa se preocupa com as matérias que são vedadas em época de eleições e àquelas em geral que podem influenciar de alguma forma no desequilíbrio entre os candidatos.

Por isso, não posso deixar de observar que apesar de não estar prevista a vedação de reconhecimento de utilidade pública em ano eleitoral, por minha conta e risco, não vislumbro haver conotação eleitoral no presente projeto pela seguinte explicação a seguir.

Entendo que a autora do projeto ao ser uma vereadora, busca antes de tudo lutar pela concretização dos anseios da coletividade local. Ocorre que o período de interposição da proposição em questão se deu em época que se aproxima das eleições. No entanto, um dos critérios para a concessão do reconhecimento de utilidade pública é possuir no mínimo 1 ano e por coincidência recaiu em época eleitoral.

Mesmo se fosse o caso de se referir a vedação do §10, art.73, percebe-se que a associação privada não receberia benefício de modo gratuito pela Administração Pública, visto que existiria uma contraprestação subentendida, ou seja, haveria o dever por parte da entidade de satisfazer o interesse dos seus associados e da coletividade em geral.

Com base na justificativa apresentada pelo Digno Autor, as ações visam alcançar os objetivos propostos no estatuto da supracitada associação e que serão melhores concretizadas com o reconhecimento pretendido.

A autora do projeto afirma também na justificativa do projeto de lei que os “associados têm se ocupado das ações que visam alcançar os objetivos propostos em seu estatuto”. E também relata que: “a entidade busca o reconhecimento de utilidade pública para lutar pelos direitos de seus associados junto aos poderes públicos para o atendimento de suas necessidades básicas, de educação, habitação, crédito, saúde, lazer e transporte e concorrer para o fortalecimento econômico social, político e ambiental dos trabalhadores rurais associados”.

O art. 73 da Lei nº 9.504/1997 (alertado pela assessoria) ao elencar uma série de condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais trouxe também a previsão do inciso VI, alínea “b”, acerca da publicidade institucional dos atos nos três meses que antecedem o pleito.

Por fim, resta mencionar que a publicidade do caso em questão sofre restrições, já que desde o dia 2 de julho de 2016, conforme estabelece o art. 62, VI, "b" da Resolução nº 53.850 do TSE, o Poder Legislativo municipal está impedido de promover, sob qualquer forma, publicidade de ato institucional.

Com relação à publicidade institucional tem-se que independe de potencialidade lesiva apta a influenciar o resultado do pleito:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL.
ELEIÇÕES 2012. REPRESENTAÇÃO. CONDUTA VEDADA.
PROPAGANDA INSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DO REQUISITO DA
POTENCIALIDADE. INOVAÇÃO DE TESE. IMPOSSIBILIDADE.
DESPROVIMENTO.

1. É incabível a inovação de tese na via do agravo regimental. Precedentes.
2. Nos três meses que antecedem o pleito, impõe-se a total vedação à publicidade institucional, independentemente de haver em seu conteúdo caráter informativo, educativo ou de orientação social (art. 37, § 1º, da CF/88), ressalvadas as exceções previstas em lei.
3. A conduta vedada prevista no art. 73, VII, b, da Lei 9.504/97 independe de potencialidade lesiva apta a influenciar o resultado do pleito, bastando a sua mera prática para atrair as sanções legais.
4. Agravo regimental não provido.
(AgR-REspe nº 447-86/SP, rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJE de 23.9.2014; sem grifos no original)

Portanto, não enxergo empecilho para que seja a matéria aprovada por esta Casa Legislativa, uma vez que além da fundamentação trazida acima, os requisitos trazidos pela Lei 1.296/90 para o reconhecimento de utilidade pública foram cumpridos.

Conclusão

Em face do exposto, opina-se, salvo melhor juízo, pela aprovação do Projeto de Lei nº 49/2016.

Plenário Vereador Geraldo Melgaço de Abreu, 23 de agosto de 2016; 72º da Instalação do Município.

VEREADOR PAULO DO SAAE

Relator Designado