



Número: **0807460-79.2024.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**  
Órgão julgador: **Gabinete Des. Álvaro Kalix Ferro**  
Última distribuição : **29/05/2024**  
Valor da causa: **R\$ 1.000,00**  
Assuntos: **Processo Legislativo**  
Juízo 100% Digital? **SIM**  
Segredo de justiça? **NÃO**  
Justiça gratuita? **SIM**  
Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO (AUTOR)			
CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO (REQUERIDO)		DIOGO PRESTES GIRARDELLO (ADVOGADO)	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS)			
MUNICIPIO DE PORTO VELHO (TERCEIRO INTERESSADO)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
25541197	31/10/2024 12:00	<a href="#">Acórdão</a>	ACÓRDÃO



**Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Álvaro Kalix Ferro**

---

Processo: 0807460-79.2024.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. ÁLVARO KALIX FERRO

Data distribuição: 29/05/2024 13:55:23

Data julgamento: 21/10/2024

Polo Ativo: PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO

Polo Passivo: CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO

Advogado do(a) REQUERIDO: DIOGO PRESTES GIRARDELLO - RO5239-A

---

**RELATÓRIO**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito de Porto Velho, Hildon de Lima Chaves, em face da Lei Ordinária Municipal n. 2.938/2022, de iniciativa parlamentar, que *"concede o Título de Utilidade Pública à Instituição Filantrópica sem fins lucrativos à Comunidade Terapêutica Geração Eleita"*.

O autor sustenta a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, argumentando que a matéria legislada inclui-se dentre aquelas previstas na alínea "a" do inciso VI do art. 84 da Constituição Federal e alínea "d" do inciso II do § 1º do art. 39 e inciso VII do art. 65, ambos da Constituição Estadual.

Aduz que a norma ingressa em matéria de natureza administrativa, uma vez que a declaração de instituição como de utilidade pública tem o condão de atribuir vantagens fiscais ou financeiras, razão pela qual deveria ter seu projeto de lei iniciado pelo Chefe do Poder Executivo.

Pugna, portanto, pela procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal n. 2.938/2022, com efeitos *ex tunc*.

A Câmara Municipal de Porto Velho, por intermédio de seu Presidente, consignou suas informações ao id n. 24807684, defendendo a constitucionalidade do diploma legislativo.

A Procuradoria-Geral de Justiça ofereceu parecer opinando pela procedência do pedido (id n. 25103544).



É o relatório.

## VOTO

DESEMBARGADOR ÁLVARO KALIX FERRO

Como registrado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Porto Velho impugnando a Lei Ordinária Municipal n. 2.938/2022, de iniciativa parlamentar, que “*concede o Título de Utilidade Pública à Instituição Filantrópica sem fins lucrativos à Comunidade Terapêutica Geração Eleita*”.

Preliminarmente, destaco que o Prefeito tem legitimidade para mover a presente ação (inciso IV do art. 88 da Constituição Estadual) e o Tribunal Pleno é o órgão deste Tribunal competente para o seu processamento e julgamento (art. 89 da Constituição Estadual e art. 109, inciso I, alínea “k”, do RITJ).

Confira-se o teor da norma impugnada:

LEI Nº 2.938 DE 15 JUNHO DE 2022

"Concede o Título de Utilidade Pública Instituição Filantrópica Sem Fins Lucrativos à Comunidade Terapêutica Geração Eleita.

Art. 1º Concede-se o Título de Utilidade Pública INSTITUIÇÃO FILANTRÓPICA SEM FINS LUCRATIVOS A COMUNIDADE TERAPÊUTICA GERAÇÃO ELEITA, associação de direito privado sem fins lucrativos, de duração indeterminada, fundada em 01 de Dezembro de 2016, inscrita no CNPJ sob nº 27.721.819/0001-02, com sede no Município de Porto Velho — RO.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal de Porto Velho, 15 de junho de 2022.

O autor suscitou como parâmetro de aferição de constitucionalidade da norma os arts. 39, §1º, inciso II, alínea “d”, e art. 65, inciso IV, da Constituição Rondoniense, que assim dispõem:

Art. 39. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que: (...)

II - disponham sobre: (...)

d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo. (...)



Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado: (...)

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei.

Na hipótese, o ato normativo impugnado, de iniciativa parlamentar, padece de vício de inconstitucionalidade formal subjetiva, uma vez que trata de matéria tipicamente administrativa, cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.

É amplamente reconhecido que as entidades privadas de caráter assistencial e fundacional que prestam serviços filantrópicos são parceiras essenciais do Estado, podendo ser agraciadas com o título de utilidade pública, em razão da relevância de suas atividades para a coletividade.

O reconhecimento de sua utilidade pública configura ato de natureza eminentemente administrativa, pois envolve a gestão de interesses coletivos e a concessão de benefícios que impactam diretamente o desenvolvimento social e econômico local.

Para tanto, é necessária uma análise rigorosa dos requisitos legais e das finalidades públicas envolvidas, sendo uma decisão sujeita à discricionariedade e à oportunidade da Administração, especialmente pelo fato de permitir, em certos casos, o acesso a benefícios fiscais.

Desse modo, a avaliação sobre a conveniência e a oportunidade dessas declarações insere-se no conceito de *"reserva de administração"*, que, segundo o Supremo Tribunal Federal, *"(...) impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo"*.

"A reserva de administração em sentido estrito tem por função a proteção da Administração Pública, visando resguardar o núcleo central da função administrativa contra indevidas ingerências. Tutela, assim, o mérito administrativo. Desta forma, vedam-se indevidas ingerências tanto de entidades do Legislativo como do Judiciário nesse campo atribuído à Administração para o exercício da função principal. Tal proteção não favorece somente ao Poder Executivo, mas sim à Administração Pública como um todo. Alerta-se, mais uma vez, que na classificação de CORREIA (2007, p. 596) a reserva de administração stricto sensu referia-se apenas aos atos concretos e específicos, excluindo os chamados atos administrativos normativos. Contudo, na definição ora adotada, incluem-se os atos normativos (gerais e abstratos) que também podem ser editados no âmbito da função administrativa, viabilizando a execução da lei, afinal o poder regulamentar é função típica do Poder Executivo. Essa modalidade de reserva de administração pode ser oposta tanto em relação à função legislativa, quanto em relação à jurisdicional".

Portanto, cabe exclusivamente ao Poder Executivo Municipal a prerrogativa de avaliar e decidir sobre a conveniência e oportunidade de tais declarações, em conformidade com o interesse público e o cumprimento das normas constitucionais e legais.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4052-SP, corroborou esse entendimento:

"De outro lado, cumpre ressaltar que a declaração de utilidade pública a entidades privadas caracteriza típica atividade administrativa, tendo em vista que a outorga desse título ou benefício pressupõe a verificação concreta do atendimento pelo solicitante dos requisitos e pressupostos definidos, abstratamente, em sede legislativa. Também por esse motivo, constata-se a usurpação pelo Poder Legislativo de atribuições inerentes à função administrativa exercida pelo Governador do Estado". (STF - ADI: 4052 SP 0001190-31.2008.1.00.0000, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 04/07/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 12/07/2022) (destaquei).

Nesse mesmo sentido, colhe-se jurisprudência:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.839, de 26 de maio de 2022, do Município de Casa Branca, que "declara de utilidade pública municipal a Sociedade Esportiva Palmeirinha". Vício de iniciativa. Matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação ao princípio da separação de poderes.



Afronta ao princípio da reserva da administração (art. 47, inciso XIV, da Constituição Estadual). Julgamento da ADI 4052/SP, com trânsito em julgado em 09.08.2022. Declarada a inconstitucionalidade do item 4 do § 1º do art. 24 da Carta Paulista pelo C. STF. Efeito vinculante. Ação julgada procedente, com efeitos "extinctio". (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2178354-47.2022.8.26.0000 São Paulo, Relator: Aroldo Viotti, Data de Julgamento: 22/03/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 24/03/2023) (destaquei)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 3.838, de 26 de maio de 2022, que declara a utilidade pública municipal a Associação Casabranquense de Cultura Physica e Esportes. Vício de iniciativa. Lei de iniciativa parlamentar interferindo diretamente nas atribuições do Poder Executivo. Violação ao princípio da separação de poderes. Ocorrência. Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Declaração de utilidade pública a instituições e entidades privadas correspondente a típica atividade administrativa, uma vez que a outorga desse título ou benefício pressupõe a verificação concreta do atendimento pelo solicitante dos requisitos e pressupostos definidos, abstratamente, em sede legislativa. Art. 24, § 1º, item 4, da Constituição Estadual declarado inconstitucional pelo STF no julgamento da ADI nº 4.052/SP. Inconstitucionalidade. Ação procedente. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2178335-41.2022.8.26.0000 São Paulo, Relator: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 16/08/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 17/08/2023) (destaquei)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de Catanduva n.º 5.643/15, que declara de utilidade pública a CAAB - Central das Associações Amigas de Bairro. Vício de iniciativa e violação à separação de Poderes. Inocorrência. Assunto de interesse local. Inteligência do art. 30, inc. I, da CF. Texto que não dispõe sobre a estrutura ou a atribuição dos órgãos da Administração, tampouco sobre o regime jurídico de servidores públicos. STF, ARE 878.911-RJ, com repercussão geral. Todavia, texto que interfere em critérios de conveniência e oportunidade e determina a forma de execução da política pública. Violação à reserva da Administração. Exegese do art. 47, inc. II, da CE. Doutrina. STF, ADI 4.052-SP. Inconstitucionalidade. Ocorrência. Modulação. Inadmissibilidade. Inexistência de razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social. Precedentes deste C. Órgão Especial. Pedido procedente. (TJ-SP - ADI: 22413018420158260000 São Paulo, Relator: Tasso Duarte de Melo, Órgão Especial, Data de Publicação: 28/07/2023) (destaquei)

Portanto, demonstrada a inconstitucionalidade formal do ato normativo impugnado, já que, ao dispor sobre matéria tipicamente administrativa — a declaração de utilidade pública a entidades privadas —, o Poder Legislativo Municipal infringiu o princípio da separação de poderes (art. 7º da CE), deliberando sobre a organização da administração, usurpando a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 65, VII, da Constituição Estadual.

Não bastasse, verifica-se que a norma impugnada também está inquinada de vício de inconstitucionalidade formal por violação aos pressupostos objetivos do ato, uma vez que a declaração de utilidade pública editada pelo legislador está em desconformidade com os elementos que vinculavam a edição do ato.

Como se observa do trâmite do processo legislativo, após a edição do ato normativo, a Procuradoria Municipal recomendou a rejeição do projeto de lei por não ter sido anexada a documentação necessária para o reconhecimento do *status* de utilidade pública, na forma do art. 2º *caput*, e incisos I a VII da Lei Municipal n. 2076/13, ora transcritos:

Art. 2º. A concessão de utilidade pública se fará através de Lei, devendo a entidade interessada, com finalidade de instruir a respectiva proposição legislativa, fazer prova de que:

I – é inscrita no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda – CNPJ, e com os estatutos devidamente registrados em cartório, nos termos do Código Civil Brasileiro.

II – permanece em efetivo e contínuo funcionamento há um (01) ano, com a exata observação de seus atos constitutivos que demonstrem suas áreas de atuação.

III – conste declaração, reconhecida em cartório, de que seus membros não são remunerados por qualquer forma e que os serviços são de relevante interesse público.



IV – que a entidade não tenha fins lucrativos e que não distribui lucros, excedentes operacionais, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto, auferido mediante o exercício de suas atividades, e os aplica integralmente na consecução do respectivo objetivo social e em caso de dissolução seu patrimônio será incorporado a de outra entidade congênere ou ao poder público.

V – qualificação completa dos principais representantes da entidade (Presidente, Vice-Presidente, Secretário Geral e Tesoureiro), com expedição de certidão de nada consta da Justiça Federal e Estadual.

VI – promove a educação ou exerce atividades culturais, filantrópicas ou beneficentes, ou de pesquisas científicas.

VII – a ausência de qualquer documento deverá ser suprida pelo proponente no prazo máximo de 30 dias, para que o projeto prossiga sua tramitação regimental.

Embora o projeto de lei tenha sido vetado, a Câmara Municipal informou a derrubada do veto (id n. 24136481 - Pág. 13), e promulgou a lei impugnada, tendo por base unicamente o número de inscrição da pessoa jurídica (id n. 24136481 - Pág. 17).

Vale dizer, o processo legislativo sequer fornece informações acerca dos representantes da entidade, ou mesmo demonstra a ausência de distribuição de lucros entre os associados, que é fundamental para o reconhecimento do direito às imunidades tributárias previstas nos arts. 150, VI, “c” (impostos), e art. 195, § 7º, (contribuições sociais), ambas previstas na CF/88, além dos arts. 9, IV, “c”, e 14 do CTN, ora transcritos:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...)

VI - instituir impostos sobre:

b) entidades religiosas e templos de qualquer culto, inclusive suas organizações assistenciais e beneficentes;

Art. 195 (...) § 7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

Código Tributário Nacional

Art. 9º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...)

IV - cobrar imposto sobre:

c) o patrimônio, a renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, observados os requisitos fixados na Seção II deste Capítulo; (Redação dada pela Lei Complementar nº 104, de 2001)

Art. 14. O disposto na alínea c do inciso IV do art. 9º é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nele referidas:

I – não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título; (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001)

II - aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;

III - manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão.



§ 1º Na falta de cumprimento do disposto neste artigo, ou no § 1º do art. 9º, a autoridade competente pode suspender a aplicação do benefício.

§ 2º Os serviços a que se refere a alínea c do inciso IV do art. 9º são exclusivamente, os diretamente relacionados com os objetivos institucionais das entidades de que trata este artigo, previstos nos respectivos estatutos ou atos constitutivos.

Ainda que seja possível constatar, por meio de consulta à Receita Federal, que a entidade possui natureza assistencial e tem como objetivo a prestação de serviços de “*assistência psicossocial e à saúde a portadores de distúrbios psíquicos, deficiência mental e dependência química, entre outros grupos similares*”, cuja relevância é inegável, é certo que a declaração de utilidade pública foi editada pelo legislador sem a observância dos requisitos legais.

Diante do exposto, conclui-se pela inconstitucionalidade formal do ato normativo impugnado por violação ao princípio da separação de poderes (art. 7º da CE) e à reserva de administração, uma vez que o Poder Legislativo Municipal usurpou competência privativa do Chefe do Executivo ao editar norma sobre matéria tipicamente administrativa, violando o art. 65, VII, da Constituição Estadual.

Além disso, o ato não observou os pressupostos legais necessários à declaração de utilidade pública, o que igualmente compromete sua validade jurídica, resultando em manifesta inconstitucionalidade formal.

## CONCLUSÃO

Diante do exposto, julgo procedente o pedido formulado nesta ação direta de inconstitucionalidade, a fim de declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal n. 2.938/2022, que “*concede o Título de Utilidade Pública à Instituição Filantrópica sem fins lucrativos à Comunidade Terapêutica Geração Eleita*”, com efeitos *ex tunc*.

É como voto.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. TÍTULO DE UTILIDADE PÚBLICA CONCEDIDO A ENTIDADE FILANTRÓPICA. VÍCIO DE INICIATIVA. SEPARAÇÃO DE PODERES. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. INOBSERVÂNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE EDIÇÃO DO ATO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PEDIDO PROCEDENTE.

## I. CASO EM EXAME

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Porto Velho contra a Lei Municipal n. 2.938/2022, de iniciativa parlamentar, que concede o Título de Utilidade Pública à Comunidade Terapêutica Geração Eleita, uma instituição filantrópica sem fins lucrativos. O autor alega vício formal de inconstitucionalidade, sustentando que a matéria legislada compete privativamente ao Poder Executivo, dado seu caráter administrativo.

## II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO



1. Há duas questões em discussão: (i) definir se a Lei Municipal n. 2.938/2022 padece de vício formal de inconstitucionalidade por tratar de matéria administrativa, cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo; (ii) determinar se a norma possui vício de inconstitucionalidade formal por falta dos pressupostos para a edição da declaração de utilidade pública.

### III. RAZÕES DE DECIDIR

1. A concessão do título de utilidade pública a entidades filantrópicas constitui matéria de natureza administrativa, sujeita à competência privativa do Poder Executivo, conforme o princípio da separação de poderes (art. 7º da Constituição Estadual).
2. O processo legislativo que resultou na promulgação da lei impugnada não observou os requisitos legais necessários para a declaração de utilidade pública, como a apresentação de documentação comprovando a qualificação e regularidade da entidade, nos termos da Lei Municipal n. 2.076/13.
3. A ingerência do Poder Legislativo ao promulgar a norma representa uma violação ao princípio da "reserva de administração", segundo a qual decisões administrativas, como a concessão de utilidade pública, cabem exclusivamente ao Poder Executivo.

### IV. DISPOSITIVO E TESE

1. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

#### *Tese de julgamento:*

1. A concessão de título de utilidade pública a entidades privadas é matéria essencialmente administrativa, de competência privativa do Poder Executivo, não podendo ser objeto de iniciativa parlamentar.
2. A inobservância dos pressupostos objetivos para a declaração de utilidade pública igualmente compromete a validade da norma.

---

*Dispositivos relevantes citados:* CF/1988, art. 150, VI, "c"; CE/RO, arts. 7º e 65, VII; Lei Municipal n. 2.076/13.

*Jurisprudência relevante citada:* STF, ADI n. 4052/SP, Rel. Min. Rosa Weber, j. 04.07.2022; TJ-SP, ADI n. 2178354-47.2022.8.26.0000, Rel. Aroldo Viotti, j. 22.03.2023.

### ACÓRDÃO





Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da(o) **Tribunal Pleno Judiciário** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, À UNANIMIDADE

Porto Velho, 21 de Outubro de 2024

Relator Des. ÁLVARO KALIX FERRO

RELATOR



aGhZajcwRnhOS3U5aWgzVjBqRjQyTldSVHhpHUHFKZ1pBcjVWdEo5QzJ4VkVPQ0oxeTFWZFJvOGt4eWdHS1ZYd2ZTem1ySURSSVA4PQ==

Assinado eletronicamente por: ÁLVARO KALIX FERRO - 31/10/2024 12:00:49

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103112004909300000025364495>

Número do documento: 24103112004909300000025364495