

Porto Alegre, 12 de novembro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 23.310/2025.

I. O Poder Legislativo do Município de Uruguaiana solicita análise e orientação técnica acerca do Projeto de Lei nº 166, de 2025, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Declara a Aviação Agrícola como atividade de relevante interesse social, público, ambiental e econômico no Município de Uruguaiana e dá outras providências”.

II. Análise técnica

Preliminarmente, esclareça-se que a matéria pretende se referir às competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² descrevem sobre a autonomia deste ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local e, quando for cabível, suplementar a legislação federal e a estadual.

Com relação à iniciativa, a Lei Orgânica deste Município não dispõe no seu art. 96 entre as matérias expressamente reservadas ao Executivo a iniciativa para declarar ou alterar as condições de declaração de utilidade pública a atividades ou pessoas jurídicas como sociedades civis, associações, fundações e outras entidades, pelo que se infere a iniciativa concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, o assunto em exame é da competência legislativa de cada ente da Federação, pois diz respeito a uma relação direta entre a Administração Pública e os administrados, assim como não se insere dentre as hipóteses que a Constituição Federal reservou privativamente à União, aos Estados ou ao Distrito Federal.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

² Art. 7º. **Compete ao Município, no exercício de sua autonomia**, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)

III – decretar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos **assuntos de seu peculiar interesse**; (grifou-se)

A título de exemplo, cite-se que o ato declaratório de utilidade pública, no âmbito da União se subordina à Lei Federal nº 91, de 25 de agosto de 1935, regulamentada pelo Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1946, matéria que foi expressamente revogada pela Lei Federal nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, no que toca às parcerias de que trata a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, o tema foi normatizado por meio do Decreto-Lei Estadual nº 1.130, de 24 de julho de 1946, regulamentado pelo Decreto nº 3.565, de 15 de outubro de 1952. E, neste Município, em pesquisa no *site* da Câmara Municipal, não foi localizada a norma que dispõe os critérios para concessão do título de utilidade pública a entidades.

Conforme informação citada na página anterior, em que pese a revogação total da Lei Federal nº 91, de 1935, pela Lei Federal nº 13.204, de 2015, o que já indicaria a desnecessidade de uma proposição como esta, por outro lado, nada obstará ao Município conceder um título de utilidade pública a uma entidade, desde que fique bem claro que a concessão dessa distinção se refere apenas a casos de homenagens em razão do trabalho social que a entidade realiza ou, por exemplo, para fins de isenção de tributos (o que também requer lei específica).

Porém, para fins de eventual celebração de parcerias entre a entidade e o Município, deverá ser utilizada estritamente a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, e suas alterações.

Tal medida visou estender a todas as organizações sem fins lucrativos os benefícios previstos em lei, independentemente da exigência de cumprir requisitos formais e burocráticos para certificação e titulação de utilidade pública, a possibilidade de firmar os instrumentos para parcerias em mútua cooperação.

Como exemplo, o art. 84-B³, acrescido à Lei nº 13.019, de 2014, trouxe um rol de benefícios os quais poderão ser usufruídos sem a necessidade de certificação.

³ 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;

Ainda, para ter direito a estes benefícios, segundo o artigo 84-C⁴, as organizações da sociedade civil deverão contemplar entre seus objetivos sociais, no mínimo, uma das finalidades relacionadas no dispositivo.

Desta forma, com a vigência da Lei nº 13.019, de 2014, todas as organizações da sociedade civil, independentemente desta declaração podem usufruir dos benefícios acima citados, respeitadas as exigências da política setorial que pretende alcançar.

Cabe ressaltar que a Lei Federal nº 13.019, de 2014, devido à sua abrangência nacional, passou a ser exigível para todos os órgãos de administração direta e indireta federal, estadual, distrital e municipal, instituindo com isso um novo regime jurídico para as relações de parceria entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (OSCs), implementando novos instrumentos jurídicos, regras para seleção das propostas, para execução dos objetos, documentos a serem apresentados, procedimento de prestação de contas e de cobrança de valores aplicados indevidamente, bem como sanções às entidades que não aplicam de forma correta as verbas públicas.

Prosseguindo na análise, cumpre dizer que a lei surge em decorrência de uma demanda social a ser resolvida, sendo uma das análises exigidas pela técnica legislativa a investigação acerca da necessidade de legislar sobre um determinado caso.

Note-se que uma vez que se processa a revogação da Lei Federal nº 91, de 1935, justamente por ter perdido sua razão de existir no ordenamento jurídico, por força do

⁴ Art. 84-C. Os benefícios previstos no art. 84-B serão conferidos às organizações da sociedade civil que apresentem entre seus objetivos sociais pelo menos uma das seguintes finalidades:

I - promoção da assistência social;

II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III - promoção da educação;

IV - promoção da saúde;

V - promoção da segurança alimentar e nutricional;

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

VII - promoção do voluntariado;

VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

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

X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII - organizações religiosas que se dediquem a atividades de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos;

XIII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Parágrafo único. É vedada às entidades beneficiadas na forma do art. 84-B a participação em campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas.

conteúdo trazido pela Lei nº 13.019, de 2014, se identifica a desnecessidade de legislar, já que esta lei é de aplicação também nos Municípios. Neste sentido, a título de exemplo, seguiu orientação da OAB/SP: <https://jornaladvocacia.oabsp.org.br/noticias/comissao-do-terceiro-setor-divulga-notatecnica-de-revogacao-da-declaracao-de-utilidade-publica/>

O Ministério da Justiça⁵, já exarou comunicado que não irá mais expedir certidão de utilidade pública federal em razão da revogação da Lei nº 91, de 1935. Da mesma forma, já se sabe da existência de normas estaduais para a revogação da lei de concessão do mesmo título em âmbito do Estado⁶.

Assim, conclui-se que uma justificativa para uma proposição como esta tem argumentos que já estão contemplados pela Lei Federal nº 13.019, de 2014, havendo desnecessidade de legislar sobre o assunto.

Com pertinência a este aspecto, o Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, assim explica no seu artigo “Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade: Algumas Notas”⁷:

Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar.

Eventuais casos de isenções tributárias, por exemplo, devem ser tratados na lei específica, que se relaciona ao Código Tributário c/c Lei de Responsabilidade Fiscal.

III. Conclusão

Ante o exposto, respeitada a natureza opinativa da orientação jurídica, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes, a convicção dos membros

⁵ Fonte: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/politicas-de-justica/entidades/biblioteca/comunicado1-cnes-upf.pdf> acesso nesta data.

⁶ <https://www.al.ba.gov.br/atividade-legislativa/proposicao/PL-21.825-2016> acesso nesta data.

⁷ Revista Jurídica Virtual da Presidência da República. Brasília, vol. 1, n. 1, 1999, p. 2-3.

Disponível em: < <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/33/26> > acesso nesta data.

desta Câmara e a soberania do Plenário, com ênfase nas ressalvas feitas ao final do item II desta Orientação Técnica, opina-se que, a rigor, tornar a Aviação Agrícola como atividade de relevante interesse social, público, ambiental e econômico, não chega a ser legalmente proibido.

Contudo, além de tal conclusão se sujeitar a um juízo discricionário, ou seja, subjetivo, o ato terá efeito meramente declaratório, não podendo conferir aos praticantes da referida atividade quaisquer isenções de caráter tributário, nem benefícios da Lei nº 13.019, de 2014, para firmar parcerias com o Município.

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "R. Machado", enclosed within a light blue rectangular border.

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM