

PARECER PRÉVIO Nº 69/2025

REF.: PROCESSO Nº 6313/2025

PROJETO DE LEI CM Nº 252/2025

INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

AUTOR DO PROJETO: VEREADOR DR. FABIO LOPES

COAUTOR DO PROJETO: DR. MARCOS PINCHIARI

ASSUNTO: Projeto de Lei que altera a Lei Municipal nº 1.652, de 29 de março de 1961, que dispõe sobre os requisitos necessários para que as sociedades civis, as associações e as fundações possam ser declaradas de utilidade pública.

À

Comissão de Justiça e Redação:

Trata-se de Projeto de Lei de autoria dos nobres Vereadores Dr. Fábio Lopes e Dr. Marcos Pinchiari, protocolizado nesta Casa em 03 de setembro de 2025, que altera a Lei Municipal nº 1.652, de 29 de março de 1961, que dispõe sobre os requisitos necessários para que as sociedades civis, associações e as fundações possam ser declaradas de utilidade pública.

É a seguinte a justificativa apresentada no PL 252/2025:

“O presente Projeto de Lei tem por finalidade atualizar e modernizar a Lei Municipal nº 1.652, de 29 de março de 1961, que dispõe sobre os requisitos necessários para que sociedades civis, associações e fundações possam ser



declaradas de utilidade pública no Município de Santo André.”

“A legislação vigente, embora importante à época de sua promulgação, encontra-se defasada diante das transformações jurídicas, sociais e administrativas ocorridas ao longo das ultimas décadas. Desde 2014, com a edição da Lei Federal nº 13.019 – o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) – o ordenamento jurídico passou a contar com parâmetros claros e uniformes para a celebração de parcerias e a avaliação de entidades do terceiro setor, tornando imprescindível a harmonização das normas municipais a esse novo regramento federal.”

A nosso ver, são necessárias algumas considerações a respeito da matéria.

A lei municipal que os nobres Edis pretendem alterar data de 29 de março de 1961. Como é evidente, e consoante a própria justificativa apresentada, nesses 64 anos, não só a realidade mudou, mas, junto com ela, mudou a visão da sociedade e, por consequência, também a do legislador a respeito de tema tão importante.

No âmbito federal, a declaração de utilidade pública era feita nos termos da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935 e do Decreto nº 50.517, de 02 de maio de 1961, como reconhecimento dos serviços prestados à coletividade de forma desinteressada, sem remuneração para os cargos de diretoria, conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos.



No entanto, a Lei Federal nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, que alterou diversos dispositivos da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – revogou expressamente, no art. 9º, inciso I, a Lei nº 91/1935, não mais subsistindo, no âmbito federal, a declaração de utilidade pública.

A mencionada Lei Federal nº 13.204/2015, que revogou a Lei nº 91/1935, estendeu a todas as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos os benefícios previstos em lei, independentemente da exigência de cumprir requisitos formais e burocráticos para certificação e titulação de utilidade pública, conforme previsto nos artigos 84-B e 84-C, que foram acrescentados à Lei Federal nº 13.019/2014.

Significa dizer que o Título de Utilidade Pública (ou Declaração de Utilidade Pública) não poderá ser utilizado como critério de seleção e julgamento, seja ele eliminatório ou classificatório, ou ainda como requisito para realização de parceria, mesmo que concedidos no âmbito estadual, distrital ou municipal.

A aprovação da Lei 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, representa uma grande conquista. Com sua entrada em vigor, em 23 de janeiro de 2016 para a União, Estados e Distrito Federal, e em 1º de janeiro de 2017 para os Municípios, foi estabelecido um novo regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações, por meio de novos instrumentos jurídicos: os termos de Fomento e de Colaboração, no caso de parcerias com recursos financeiros, e o Acordo de Cooperação, no caso de parcerias sem recursos financeiros.



O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil tem abrangência nacional, ou seja, as mesmas regras são válidas para as parcerias celebradas entre as OSCs e a administração pública federal, estadual, distrital e municipal.

A lei é dirigida a todas as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e não exige que as OSCs tenham títulos ou certificações específicas. Englobam o conceito de OSCs, para os fins da mencionada lei, as associações e fundações, as cooperativas sociais e as que atuam em prol do interesse público e as organizações religiosas.

Desta forma, os novos instrumentos jurídicos poderão ser celebrados com entidades, independentemente de que tenham qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) ou título de Utilidade Pública para os Estados e Municípios, considerando que, como já dito, o título de Utilidade Pública Federal não existe mais, já que foi revogado.

O novo Marco Regulatório trouxe maior segurança jurídica para as organizações da sociedade civil: agora as OSCs contam com uma única norma estruturante, aplicável às suas relações de parceria com os diversos órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal.

Diante dessa realidade, a Ordem dos Advogados do Brasil – São Paulo, por intermédio da Comissão de Direito do Terceiro Setor, emitiu Nota Técnica (*arquivo anexo*) defendendo e propondo a revogação das leis que tratam de declaração de utilidade pública, tanto no âmbito do Estado



de São Paulo quanto do Município de São Paulo e, mais ainda, de todos os Municípios do Estado (*cf. itens 6. e 7. da referida Nota Técnica*).

A justificar tal medida, a OAB/SP cita algumas razões, dentre as quais, transcrevemos as seguintes:

“A Declaração de Utilidade Pública – DUP estadual e municipal é uma qualificação antiga concedida pelo Poder Público que não cumpre mais seu papel social e que urge ser revista à luz desses preceitos. Essa agenda se justifica ainda mais pelo fato de as normativas subnacionais terem sido inspiradas na legislação federal que já se encontra revogada desde 2015.”

“A presente Nota Técnica busca revisar os principais marcos da DUP no Estado e Município de São Paulo, a fim de avaliá-los à luz dos preceitos da desburocratização e da necessidade de harmonização com a legislação que incide sobre as Organizações da Sociedade Civil em geral, no intuito de subsidiar diálogos para o aperfeiçoamento da relação do Terceiro Setor e Poder Público, a fim de propor a revogação dessas leis.”

“Usualmente, as regras de concessão e manutenção da DUP estão atreladas a condicionantes desatualizadas que não existem mais na legislação federal vigente, além de representar longo caminho de formalidades.” (...)



“Ante ao exposto, a CDTs manifesta-se pela necessidade de REVOGAÇÃO das leis e normas infralegais que regulam a utilidade pública no Estado e Município de São Paulo, a fim de atualizar a legislação vigente e desburocratizar a relação das OSCs com o Poder Público. Para tanto, oferecemos em anexo minuta de Projeto de Lei que propõe esta revogação.”

“Ressaltamos que o mesmo entendimento manifestado acima da necessidade de revogação de leis e normas que sustentam a DUP pode ser estendido às legislações de outros Municípios e Estados brasileiros, adaptados à realidade normativa de cada ente federativo.” (grifamos)

Como se vê, portanto, e s.m.j., o ideal e recomendável, a partir da inovação da legislação federal sobre tema tão relevante, seria que Estados e Municípios revogassem suas leis respectivas a respeito da declaração de utilidade pública, como defendido pela Ordem dos Advogados do Brasil. No entanto, os Estados e Municípios que optem por manter referida legislação, devem fazê-lo com o único intuito de conceder às organizações e entidades que vierem a ostentar tal titulação o devido reconhecimento da prestação de serviços de interesse público, sem qualquer vinculação ou qualificação com vistas à obtenção de parcerias com o Poder Público.

Malgrado essa observação, passamos à análise do PL CM 252/2025.

De início, recorde-se que as entidades de utilidade pública são pessoas jurídicas de direito privado, criadas ou instituídas por



particulares, nos termos da lei, para o desempenho perene, efetivo e desinteressado de atividades de interesse público, em vista do bem-estar social, de necessidade e proveito de uma comunidade ou de toda a coletividade, passíveis de serem reconhecidas pelos poderes públicos (na esfera federal, estadual e municipal) como espontâneas colaboradoras do Estado.¹

A Constituição do Estado de São Paulo² estabeleceu que a Assembleia Legislativa detém a competência exclusiva para a iniciativa de leis para dispor sobre a declaração de utilidade pública de entidades de direito privado, por meio da a Emenda Constitucional nº 24/08, contra a qual o Governador à época, José Serra, ajuizou a ADI 4052/08 junto ao Supremo Tribunal Federal.

Segundo entendimento da doutrina especializada e do Pretório Excelso, **a declaração de utilidade pública a entidades privadas caracteriza típica atividade administrativa, e, como tal, é da competência do Poder Executivo.**

Em 2022, **o Plenário do Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade e invalidou diversos dispositivos da Emenda Constitucional nº 24 à Constituição do Estado de São Paulo, dentre os quais o que estabelecia a competência exclusiva da Assembleia Legislativa para a iniciativa das leis que disponham sobre declaração de utilidade pública de entidades de direito**

¹ MARIN, Eriberto Francisco. Entidade de Utilidade Pública: Efeitos Jurídicos de sua Declaração. Revista da Faculdade de Direito da UFG, Goiânia, v. 19, nº 1, p.39-46, jan./dez. 1995/96.

² Constituição do Estado de São Paulo, artigo 24, § 1º, item 4, acrescido pela E.C. nº 24/2008, com interposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade junto ao STF – ADI 4052, de 17/03/2008.



privado (ADI 4052, Relatora Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. em 04/07/2022).

Elucidativos são os seguintes trechos do Voto da Eminente Ministra Relatora:

“Não cabe, portanto, ao legislador constituinte estadual, instituir vedação ao poder de iniciativa do Governador do Estado ou atribuir tal prerrogativa com exclusividade ao Poder Legislativo sem que essa limitação ao exercício das atribuições do Chefe do Poder Executivo estadual decorra de hipótese contemplada na própria Constituição Federal.”

“Assim já decidiu esta Suprema Corte, ao afirmar que “O constituinte estadual não pode estabelecer hipóteses nas quais seja vedada a apresentação de projeto de lei pelo Chefe do Executivo sem que isso represente ofensa à harmonia entre os Poderes.” (ADI 572, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 28.6.2006, DJ 09.02.2007) (...)

“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.”
(grifamos)

Em aresto anterior, **a Suprema Corte já havia reconhecido a inconstitucionalidade de lei municipal que franqueava**, a exemplo do ora pretendido pelo PL CM 252/2025, **à Câmara de Vereadores a competência para a declaração de utilidade pública de entidades privadas, ocasião que destacou que a matéria se insere no campo da reserva de administração**. Confira-se:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO – DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA – SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. – O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que



tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação '*ultra vires*' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais." (RE 427574 ED, Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, julgamento: 13/12/2011, publicação: 13/02/2012) - grifamos

Do voto do Ministro Relator, extrai-se elucidativa passagem, a seguir reproduzida:

"(...) Não se pode ignorar, presente o contexto ora em exame, que, em tema de desempenho concreto, pelo Poder Executivo, das funções tipicamente administrativas que lhe são inerentes, incide clara limitação material à atuação do legislador, cujas prerrogativas institucionais sofrem as restrições derivadas do postulado constitucional da reserva de Administração.

"A reserva de administração – segundo adverte J.J. GOMES CANOTILHO ('Direito Constitucional', p. 810/811, 5ª ed., 1991, Almedina, Coimbra) – constitui limite material à intervenção normativa do Poder Legislativo, pois, enquanto princípio fundado na separação orgânica e na especialização funcional das instituições do Estado, caracteriza-se pela



identificação, no sistema constitucional, de um 'núcleo funcional (...) reservado à administração contra as ingerências do parlamento', por envolver matérias que, diretamente atribuídas à instância executiva de poder, revelam-se insuscetíveis de deliberações concretas por parte do Legislativo." (*grifamos*)

Diante desse cenário, conclui-se, por igual, que não é de se admitir que se suprima do Chefe do Poder Executivo a atribuição de dispor sobre a organização e o funcionamento da respectiva Administração, mais precisamente no tocante ao estabelecimento de fluxos voltados à apreciação e decisão dos pedidos de declaração de utilidade pública. Como já explicado, essa atividade é tipicamente administrativa e, por isso, insere-se no plexo de atribuições do Executivo Municipal.

É importante ressaltar que, após a declaração, pelo Supremo Tribunal Federal, da inconstitucionalidade do disposto no item 4 do §1º do artigo 24, acrescido pela E.C. 24/2008 à Constituição do Estado de São Paulo, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo alterou sua jurisprudência anterior, que entendia possível ao Poder Legislativo ter a iniciativa de leis tendo por objeto a declaração de utilidade pública, passando a entender que a verificação concreta ao atendimento aos pressupostos e requisitos para a outorga de títulos de utilidade pública tem caráter exclusivamente administrativo e é incompatível com a tramitação legislativa no âmbito do Poder Legislativo.

Nesse sentido são as seguintes decisões:



"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, 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 'ex tunc'.**" (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2178354-47.2022.8.26.0000; Relator(a): Aroldo Viotti; Órgão Especial; Data do Julgamento: 22/03/2023; Data de Registro: 24/03/2023) - *grifamos*

"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.**" (TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2178335-41.2022.8.26.0000; Relator(a): Evaristo dos Santos; Órgão Especial; Data do Julgamento: 16/08/2023; Data de Registro: 17/08/2023) - grifamos

Parece evidente, portanto, que **não merece prosperar a previsão contida no texto do art. 3º do PL CM 252/2025**, pois transfere ao Poder Legislativo o exercício do juízo de oportunidade e conveniência a respeito das declarações de utilidade pública.

Resta caracterizada, portanto, **a inconstitucionalidade do referido dispositivo**, uma vez que acarreta usurpação de atribuições de gestão próprias do Poder Executivo, abrangidas pelo princípio de reserva de administração.

Mas não se trata apenas disso.

Conforme já exaustivamente demonstrado, após a alteração da legislação em âmbito nacional, que revogou a declaração de utilidade pública federal e modificou sobremaneira a disciplina que regula a matéria, de forma **a permitir que todas as organizações da sociedade civil possam estabelecer, de forma democrática e menos burocrática, parcerias com os órgãos e entidades da Administração Pública**, quer



sejam eles federais, estaduais, distritais ou municipais, **independentemente de possuírem ou não o título de utilidade pública**, pode-se afirmar que **os Estados e Municípios que optam por permanecer com a legislação referente à declaração de utilidade pública**, ao conceder tal título a esta ou aquela entidade **apenas conferem reconhecimento público a atividades nobres ou socialmente relevantes** que a referida pessoa jurídica desempenha em seu cotidiano, não significando, em nenhuma hipótese, manifestação sobre a qualificação inerente aos atos constitutivos da respectiva organização, e nem tampouco conferindo a esta ou aquela entidade eventual requisito a possibilitar possíveis futuras parcerias com o Poder Público.

Ou seja, a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, não mais existe qualquer correlação entre as possíveis parcerias destas com a Administração Pública e a eventual declaração de utilidade pública dessas entidades pelo Município.

Assim, a nosso ver, e s.m.j., **não há razão para constar no texto do artigo 1º do PL CM 252/2025, tal correlação, isto é, que a fundamentação do projeto se reporte à Lei Federal nº 13.019, de 2014,** pois que a intenção do Marco Regulatório mencionado foi justamente a de desvincular a declaração de utilidade pública (não mais existente em âmbito federal) a possíveis parcerias entre as organizações da sociedade civil com os órgãos e entidades da Administração Pública de todas as esferas de governo.

Por outro lado, entendemos, s.m.j., que **quanto à técnica legislativa e redacional, a propositura igualmente oferece óbices**



que impedem a sua apreciação pelo Plenário desta Casa, não merecendo prosperar nos termos em que redigida.

Em que pese o PL CM 252/2025 pretender alterar praticamente todos os artigos da Lei 1.652, de 29 de março de 1961, optou-se por modificar artigo por artigo, descumprindo, assim, as normas que regem a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis e demais atos normativos.

Tendo em vista que a alteração pretendida é bastante considerável, a alternativa que se vislumbra, em cumprimento à boa técnica legislativa, seria a reprodução integral de toda a matéria em novo texto, com a consequente revogação da lei anterior, a teor do disposto no art. 12, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 95, de 1998, a qual, consoante o disposto na Resolução nº 05, de 2009, é de observância obrigatória por esta Câmara Municipal na elaboração de suas normas.

“Artigo 12 – A alteração da lei será feita:

I – mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável; ...”

Por fim, tendo em vista que este parecer prévio não tem natureza vinculativa, entendemos, s.m.j., que o **quórum** para eventual aprovação é de **maioria absoluta**, nos termos do disposto no art. 36, § 1º, I, alínea ‘i’, da Lei Orgânica do Município, por envolver matéria orçamentária.



É o nosso parecer prévio, de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça, sem embargo de opiniões divergentes ou contrárias, que sempre respeitamos.

Consultoria Legislativa, em 20 de outubro de 2025.

MIRTES MIGUEL DA SILVA

OAB/SP 78.046

