

NOTA TÉCNICA SOBRE A REVOGAÇÃO DA DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA (DUP) NO ESTADO E NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

1. SOBRE A COMISSÃO DE DIREITO DO TERCEIRO SETOR DA OAB/SP

A Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB de São Paulo foi criada em 2004, tendo sido a primeira no Brasil que trata especificamente da regulação jurídica dos temas relativos às entidades privadas sem fins lucrativos no âmbito do sistema OAB. Tem como objetivo central gerar conhecimentos sobre o ambiente jurídico de atuação das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e a advocacia na área.

Nesta gestão, a Comissão do Estado de São Paulo conta com a participação de mais de 250 advogadas e advogados que, organizada a partir de diversos núcleos temáticos, se reúnem para discutir os temas e as atividades da Comissão.

2. DESBUROCRATIZAÇÃO DE CERTIFICAÇÕES

O fortalecimento do ambiente regulatório das Organizações da Sociedade Civil deve ser pautado pela desburocratização - racionalização de métodos e procedimentos - bem como pela eliminação de formalidades cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido.

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.

É comum que a Administração Pública no âmbito de Estados e Municípios invoque a DUP como requisito para usufruto de algum benefício ou para realização de parcerias, tal como ocorria com a Secretaria de Educação do Município de São Paulo que exigia tal declaração como um dos requisitos para realização de credenciamento para celebração de parcerias.

Em 2022, esta Comissão elaborou Nota Técnica¹ sobre a desnecessidade da declaração para os fins que se pretendia e defendemos a revogação da norma, detalhando as razões para tanto. A Instrução Normativa SME/PMSP 11/2023 recentemente afastou essa exigência no âmbito do Edital de Chamamento Público SME nº 05, de 10/11/2022, indicando o equívoco da DUP como requisito para celebração de parcerias com OSCs.

Nesta feita, retomamos o tema para tratar de maneira mais ampla e aprofundada a questão específica sobre a existência da certificação em si. Para isso, iniciaremos com o resgate da discussão travada no âmbito federal que findou na revogação da Lei Federal nº 91/1935 que regulava a Declaração de Utilidade Pública Federal ou o Título de Utilidade Pública federal, como também era conhecido. Após, apresentaremos a temática do ponto de vista da legislação paulista, bem como do Município de São Paulo. Na sequência, trataremos de expor os benefícios diretos e indiretamente relacionados à DUP. Ao final, apresentaremos sugestões para aperfeiçoar o ambiente regulatório das OSCs.

3. HISTÓRICO SOBRE A DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA FEDERAL

No âmbito federal, a DUP foi criada pela Lei Federal nº 91/1935 e o reconhecimento das organizações que realizavam ações de interesse coletivo ficava a cargo do Ministério da Justiça – MJ. Em 2011, estudos elaborados pelo Grupo de Trabalho de Entidades Sociais (GT-ES)², dentro do contexto da agenda do Marco

¹ Disponível em https://jornaldaadvocacia.oabsp.org.br/wp-content/uploads/2022/06/Nota-Tecnica_Comissao-Terceiro-Setor.pdf Acesso em 12.12.2023

² FIGUEIRÊDO LOPES, Laís de; SANTOS, Bianca dos; e Iara Rolnik Xavier (orgs.). *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: A Construção da Agenda no Governo Federal – 2011 a 2014*. Brasília: SGPR, 2014. p. 80 – 181. Disponível em : http://www.participa.br/articles/public/0016/8824/04.12.15_MROSC_ArquivoCompleto_Capa_Miolo.pdf Acesso em: 12.12.2023.



Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC subsidiaram a revogação da DUP Federal pela Lei nº 13.204/2015.

A DUP, originariamente, tinha um caráter honorífico e cívico, não sendo condição ou requisito para qualquer relação com o poder público. Com o decorrer do tempo, outras legislações – hoje também já revogadas - passaram a condicionar que as organizações tivessem o título para, por exemplo, usufruir de benefícios fiscais (art. 55, I, da Lei nº 8.212/91; realizar sorteios ou rifas filantrópicas (art. 4º da Lei nº 5.768/1971); receber doações de empresas, dedutíveis do lucro operacional da pessoa jurídica doadora, (art. 13 §2º, III, da Lei nº 9.242/1995 e art. 28, §23º, “a” da IN nº 11/1996 da SRF); possibilidade de operar linha gratuita 0800 por autorização da Anatel; requerer o Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, hoje CEBAS (art.1º do decreto nº 3.504/2000, que alterou dispositivos do Decreto no 2.536/ 1998).

Ocorre que no âmbito dos estados e dos municípios, a legislação também passou a prever a vinculação de benefícios fiscais ou financeiros às entidades declaradas como de utilidade pública. O título como *conditio sine qua non* para o gozo de algumas isenções fiscais ou reconhecimento de subvenções, auxílio ou doações não mais é necessário na União, mas ainda precisa ser retirado do ordenamento jurídico dos entes subnacionais.

Na esfera federal, para a manutenção da DUP, as OSC's deveriam apresentar relatório circunstanciado dos serviços já prestados à coletividade no exercício anterior e demonstrativo da receita e da despesa realizada no período anualmente ao Ministério da Justiça. Esta prestação de contas era apenas burocrática e não era efetiva.

O GT-ES avaliou que a concessão da DUP tratava de uma honraria simbólica e discricionária, sendo seus critérios subjetivos, e os conceitos imprecisos e de difícil aferição, portanto, sem benefício efetivo. Esta análise era também consensual na sociedade civil.

Foi no Programa Bem Mais Simples em 2015 que a Secretaria-Geral da Presidência da República encaminhou o tema em conjunto com o Ministério da Justiça para que no processo de articulação do MROSC (Lei n. 13.019/2014 conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil voltado as parcerias das OSCs com a administração pública) houvesse a revogação da lei da Utilidade Pública Federal.

Vale dizer que, até então, não havia uma legislação que instituísse formalmente o regime de parcerias com OSCs. Apenas diplomas legais endereçando a temática das interações entre o terceiro setor e o poder público em pontos ou condições específicas.



Nesse sentido, a exigência da DUP como condição para gozo de eventuais benefícios pelas OSCs era minimamente racional, com a ressalva de não estar amparada em critérios muito concretos de legitimidade para a execução de parcerias.

Contudo, com a edição da Lei 13.019/2014 (MROSC), que disciplinou as parcerias entre OSCs e a Administração Pública, afastou-se definitivamente a exigência de certificação como a DUP como condição para celebração dessas parcerias, trazendo requisitos mais adequados e razoáveis ao modelo que buscou estimular.

O Decreto Federal 8.726/2016, no seu art. 9, § 5º, expressamente dispõe que:

“O edital não exigirá, como condição para a celebração da parceria, que as organizações da sociedade civil possuam certificação ou titulação concedida pelo Estado, exceto quando a exigência decorrer de previsão na legislação específica da política setorial”.

Ocorre que o trabalho no âmbito federal de melhoria da regulação do terceiro setor foi interrompido em 2016 e os estados e municípios mantiveram suas leis locais sem se adequarem à legislação recém modificada. Havia uma tendência³ identificada e que era resultado esperado da agenda MROSC, mas que não se concretizou de forma automática.

Essa tendência, inclusive, deveria ser premissa para aplicação do MROSC em âmbito estadual e municipal. Isso porque os requisitos para celebração de parcerias previstos na normativa federal, e aplicáveis em âmbito nacional, são mais favoráveis – do ponto de vista das OSCs e do poder público – e compatíveis com a realidade atual do terceiro setor se comparados àqueles previstos nas legislações que regulamentam, por exemplo, a DUP no Estado e no Município de São Paulo.

Assim, o ideal que se esperava de revogações, de plano, das normativas incompatíveis com o MROSC nas contratualizações entre OSCs e a Administração Pública, ainda não ocorreu.

No contexto atual, portanto, para que isso se efetive nos estados e municípios, será necessário muito diálogo, subsídios técnicos e articulação federativa e interestadual, e esta Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB/SP está a postos para apoiar, ofertando a presente Nota Técnica para tanto como sistematização do debate.

³ STORTO, Paula Raccanello. Questões de impacto federativo decorrentes do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e a Lei nº 13.019/2014. In: FERREIRA. Luís Cláudio Rodrigues (Presidet.). Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS. – Ano 10. n.20. jul/dez. Belo Horizonte: Fórum. 2016. p. 9-25.



4. DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO

No estado de São Paulo, as normas para a declaração de utilidade pública são previstas na Lei Estadual nº 2.574/1980. De acordo com a normativa, para ser assim declarada, a Organização deve servir desinteressadamente à coletividade, nos termos abaixo transcrito:

Artigo 1.º - As sociedades civis, as associações e as fundações constituídas no País com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade podem ser declaradas de utilidade pública, desde que preencham os seguintes requisitos:

I - personalidade jurídica;

II - efetivo e contínuo funcionamento nos 2 (dois) anos imediatamente anteriores, dentro de suas finalidades;

III - gratuidade dos cargos de sua diretoria e não distribuição, por qualquer forma, direta ou indiretamente, de lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados;

IV - registro nos órgãos competentes do Estado conforme sua natureza e desde que haja exigência de tal formalidade;

V - exercício de atividades de ensino ou de pesquisas científicas, de cultura, inclusive artísticas, filantrópicas ou assistenciais de caráter beneficente, caritativo ou religioso, não circunscritas ao âmbito de determinada sociedade civil ou comercial, comprovadas mediante apresentação de relatório circunstanciado, referente aos 2 (dois) anos imediatamente anteriores à formulação da proposição;

VI - idoneidade moral comprovada de seus diretores; e

VII - publicação, pela imprensa, do demonstrativo da receita obtida e da despesa realizada no período anterior.

A lei paulista, tal como na legislação federal revogada é anterior a Constituição Federal de 1988, e também contempla termos abstratos, antigos e que não se coadunam com o ordenamento jurídico.

A proibição de remuneração de dirigentes, principalmente, é contrária aos princípios do Estado Social e Democrático de Direito, onde se garante direitos sociais dos trabalhadores e se espera a profissionalização do Terceiro Setor, seja para o exercício da democracia participativa, seja para a execução de parcerias para a implementação de políticas públicas, seja para a realização de suas finalidades e atividades sociais. A opção de remuneração depende da mobilização de recursos e não deve ser um impeditivo legal. Vejamos.

4.1. Proibição à remuneração de dirigentes

Durante muitos anos a remuneração de dirigentes estatutários de entidades sem fins lucrativos beneficiadas por algum tipo de isenção ou imunidade tributária era um tabu. Hoje não é mais. A proibição de remuneração dos cargos de diretoria exigida na normativa estadual está na contramão das normativas federais – que tem alcance nacional.



Com o avanço do número de organizações, da relevância do papel da sociedade civil e dos diferentes arranjos intersetoriais que passaram a fazer parte as organizações, porém, tal impedimento deixou de existir.

A primeira lei modificada nesse sentido e que autorizou expressamente a remuneração de dirigentes foi a Lei Federal nº 12.868/2013, que alterou a chamada Lei do CEBAS (Lei Federal nº 12.101/2009) e a Lei Federal nº 9.532/1997, passando a permitir a remuneração de diretores estatutários e não estatutários.

Após, foi publicada a Lei nº 13.151/2015, que, mantendo a lógica da novel autorização expressa de remuneração a dirigentes estatutários objetivou definir e aclarar 02 (dois) parâmetros à remuneração viabilizada ao dirigente estatutário por serviços prestados na própria mantenedora, a saber: (1) efetiva atuação na gestão executiva da entidade e (2) remuneração apurada e fixada em razão do valor praticado pelo mercado da região correspondente à área de atuação da entidade.

Antes de ser revogada pela Lei nº 13.204/2015, a Lei nº 91/1935 sofreu modificações no artigo 1º, parágrafo C, por meio desta mesma legislação (Lei nº 13.151/2015), que introduziu de forma explícita a possibilidade de remuneração dos dirigentes. Portanto, ainda que o título de utilidade pública municipal ou estadual continue sendo conferido, não parece lógico manter a vedação à remuneração de dirigentes entre suas exigências para acesso.

Ademais, a atual lei do CEBAS (Lei Complementar nº 187/2021) reafirma a possibilidade de remuneração dos dirigentes estatutários e não estatutários, em sintonia com o atual paradigma a ser vivenciado pelos dirigentes de organizações sem fins lucrativos.

Logo, a Lei Paulista não está em conformidade com o arcabouço jurídico que rege as organizações do Terceiro Setor atualmente e que já possibilita a remuneração dos dirigentes, configurando verdadeira limitação à liberdade de atuação das OSC. Portanto, sob esse prisma, urge a revogação dessa proibição, a fim de compatibilizar as normativas federais de alcance geral.

4.2. Publicação dos demonstrativos contábeis na imprensa

Outro ponto que justifica a necessária revogação é a exigência de publicação, pela imprensa, do demonstrativo da receita obtida e da despesa realizada no período anterior.



A publicação dos documentos contábeis na imprensa é medida extremamente onerosa e que agrava os recursos financeiros das Organizações, diminuindo a capacidade de atuação social.

Sabe-se que essas Organizações já enfrentam uma série de dificuldades relacionadas à limitação da sua atuação por problemáticas financeiras, mais um indicativo de que esse tipo de exigência vai na contramão modelo de atuação incentivado pela própria legislação.

Ademais, importa destacar que a transparência das receitas e despesas é facilmente alcançável pela publicização das informações na página da instituição, bem como na plataforma Mapa das OSCs⁴.

Considerando as normas competentes emanadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) que regulamentam especificamente as demonstrações contábeis das entidades sem finalidade de lucros, não há necessidade de publicação das demonstrações contábeis em veículo de comunicação impresso, tal como imprensa ou jornal.

Mais especificamente, e em outras palavras, a ITG (Interpretação Técnica Geral) 2002 e as demais normas e princípios de contabilidade emanados pelo CFC e aplicáveis à “Entidade Sem Finalidade de Lucros”, não determinam obrigatoriedade da publicação das demonstrações contábeis em veículo de comunicação impresso.

Abrimos parênteses, para transcrever, exemplificativa e ilustrativamente, duas disposições da ITG 2002 do CFC, respectivamente sobre o “Alcance” e sobre as “Demonstrações Contábeis”:

6 - Esta Interpretação aplica-se às pessoas jurídicas de direito privado sem finalidade de lucros, especialmente entidade imune, isenta de impostos e contribuições para a seguridade social, beneficente de assistência social e atendimento aos Ministérios que, direta ou indiretamente, têm relação com entidades sem finalidade de lucros e, ainda, Receita Federal do Brasil e demais órgãos federais, estaduais e municipais.

(...)

22 - As demonstrações contábeis, que devem ser elaboradas pela entidade sem finalidade de lucros, são o Balanço Patrimonial, a Demonstração do Resultado do Período, a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido,

⁴ <https://mapaosc.ipea.gov.br/>



a Demonstração dos Fluxos de Caixa e as Notas Explicativas, conforme previsto na NBC TG 26 ou na Seção 3 da NBC TG 1000, quando aplicável.

Destacamos que o motivo para que várias OSCs do Estado de São Paulo publicarem seu balanço e demonstrativos contábeis em “veículo de comunicação impresso” (muitas delas na Imprensa Oficial de seu Município sede), deve-se ao fato de que, até muito pouco (veremos abaixo), existiam normas jurídicas que exigiam a publicação - e essa, como acima dissemos, era tradicionalmente compreendida pelos órgãos públicos como a publicação em veículo impresso (por exemplo: jornal ou imprensa oficial) - das demonstrações contábeis das entidades, quando elas recebem recursos públicos decorrentes da “contratualização” com a administração pública.

Exemplificativamente, noticiamos as revogadas disposições da Instrução Normativa nº 02/2016 (com posteriores alterações) do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), abaixo transcrita:

SEÇÃO IV – DOS TERMOS DE COLABORAÇÃO E DE FOMENTO

(...) Art. 168. Para fins de fiscalização e acompanhamento dos ajustes selecionados, os órgãos e entidades públicos mencionados no art. 164 remeterão a este Tribunal, até 30 (trinta) de junho do exercício financeiro seguinte à transferência dos recursos, os seguintes documentos: (itens renumerados pela Resolução nº03/2017)

(...) XII - publicação do Balanço Patrimonial da OSC, dos exercícios encerrado e anterior;

XIII - demais demonstrações contábeis e financeiras da OSC, acompanhadas do balancete analítico acumulado no exercício;(…)

No sentido da não exigência da publicação em veículo de comunicação impresso, a vigente e atual Instrução Normativa nº 01/2020 do TCESP substituiu a palavra “publicação” pela palavra “divulgação”:

SEÇÃO IV – DOS TERMOS DE COLABORAÇÃO E DE FOMENTO

(...) Art. 181. Para fins de fiscalização e acompanhamento dos ajustes selecionados, 134 os órgãos e entidades públicos mencionados no art. 177 remeterão a este Tribunal, até 30 (trinta) de junho do exercício financeiro seguinte à transferência dos recursos, os seguintes documentos:

(...) XII - comprovante de divulgação do Balanço Patrimonial da OSC, dos exercícios encerrado e anterior;

XIII - demais demonstrações contábeis e financeiras da OSC e respectivas notas explicativas, acompanhadas do balancete analítico acumulado no exercício; (redação dada pela Resolução nº11/2021) (...)

Isto é, com a mudança ampliaram-se as possibilidades de dar transparência às informações contábeis das organizações, podendo ser divulgadas por outros meios que não somente a onerosa e burocrática publicação em imprensa. As exigências de transparência criadas pelas leis mais recentes devem ser cumpridas no site da organização e nos murais de seus estabelecimentos e não em jornais, haja vista toda a regulamentação atual do MROSC e da Lei de Acesso à Informação.



Entendemos, assim, que a exigência do art. 1º, VII, da Lei de UPE do Estado de São Paulo, de “publicação, pela imprensa, do demonstrativo da receita obtida e da despesa realizada no período anterior” não se coaduna com os entendimentos atuais dos órgãos que regulam e fiscalizam a contabilidade e os recursos públicos geridos pelas OSCs, nem com os meios atuais de exposição de informações das entidades – que surgiram posteriormente à promulgação da lei estadual (1980).

4.3. Participação da Assembleia Legislativa e da Secretaria de Justiça e da Cidadania

A Declaração de Utilidade Pública de entidades no Estado de São Paulo é obtida a partir da apresentação de um Projeto de Lei na Assembleia Legislativa. Não faz sentido seguir ocupando o Parlamento com essa burocracia. Essa necessidade de que as organizações se submetam e peçam a parlamentares o seu reconhecimento como de utilidade pública gera uma relação clientelista que não coaduna com o Estado Democrático de Direito.

Ademais, as associações e fundações declaradas de utilidade pública ficam obrigadas a apresentar anualmente à Secretaria da Justiça e da Cidadania a relação circunstanciada dos serviços que tenham prestado à coletividade. Essa atividade gera uma demanda interna para servidores que poderiam estar alocados em tarefas mais relevantes para o Estado e para as organizações da sociedade civil.

Entendemos que há tarefas mais urgentes para ocupar a pauta dos dois poderes, como atuar na formação e assessoramento para o fortalecimento das entidades. A legitimidade de atuação e a habilitação jurídica de cada organização deve ser observada no momento de firmar parcerias pela legislação nacional mais contemporânea.

5. DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

No Município de São Paulo, a matéria é regulada pela Lei Municipal nº 4.819/1955, estabelecendo que as OSCs podem ser declaradas de utilidade pública desde que requeiram ao poder executivo e observem os requisitos previstos art. 1º da citada normativa, a saber:

Art. 1º As sociedades civis, associações e fundações sediadas no território do Município podem ser declaradas de utilidade pública, desde que o requeiram ao Executivo, provados os seguintes requisitos:

- a) Que adquiriram personalidade jurídica há mais de um ano;*
- b) que servem à coletividade em determinado setor, continuamente;*
- c) que os cargos de sua diretoria não são remunerados; e,*
- d) que sejam de reconhecida idoneidade.*



Parágrafo Único. Quando se tratar de associação, não deverão os seus estatutos conter dispositivos que impeçam a admissão de sócios que se enquadrem nas finalidades sociais.

Art. 2º São obrigações das sociedades, associações e fundações que forem declaradas de utilidade pública:

- a) prestarem ao município a sua colaboração no setor de sua especialidade;*
- b) cederem ao município para fins sociais, temporariamente, e mediante acordo, os locais onde tenham as suas atividades.*

Art. 3º A declaração de utilidade pública, nos termos desta lei, não implica na concessão de isenção fiscal, ou de qualquer favor semelhante.

Parágrafo Único - O disposto neste artigo não impede a concessão de isenções previstas em lei, nem a colaboração às entidades declaradas de utilidade pública, de acordo com as possibilidades e a critério do Executivo.

Tal como a legislação paulista e a federal, observa-se que o Município de São Paulo também utiliza termos vagos e proíbe a remuneração de dirigentes. Além da questão da remuneração, a lei faz exigências relativas ao quadro de associados, uma restrição na liberdade de associação que nos parece incompatível com os objetivos da Declaração e das organizações.

Ademais, a própria lei pontua que não há benefícios fiscais ou de natureza semelhante com a obtenção do título – mostrando que se trata mesmo de título de ordem mais simbólica do que de outra ordem, apesar das diversas exigências institucionais colocadas.

Assim, pelas mesmas razões apresentadas no tópico anterior urge alteração da normativa, sobretudo, para afastar dispositivos que não se coadunam com o ordenamento jurídico.

A Declaração de Utilidade Pública de entidades no Município de São Paulo é ato do Prefeito. Na mesma linha que argumentado no tópico referente a concessão no Estado de São Paulo, não faz sentido seguir ocupando a agenda do(a) Prefeito(a) com essa burocracia.

6. BENEFÍCIOS DIRETOS E INDIRETOS ATRELADOS A DUP DO ESTADO DE SÃO PAULO E DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Uma preocupação da nossa Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB/SP é não prejudicar as organizações do campo. Para tanto, servindo de inspiração o processo liderado pela Secretaria-Geral da Presidência da República entre 2011 e 2016, analisamos detalhadamente se havia benefícios relevantes atrelados e que precisariam ser sub-rogados antes da revogação deste ato normativo antigo. É o que recomendamos que seja feito em todos os municípios do Estado para atualizar a legislação e torná-la mais eficaz e moderna, de acordo com as melhores práticas do país.



Da leitura das normativas que balizam a DUP no Estado e no Município de São Paulo, constatamos que ambas as leis não trazem benefícios fiscais ou de outra espécie vinculados diretamente à declaração de utilidade pública. Em virtude disso, avançamos a pesquisa, a fim de verificar a existência de benefícios indiretos ligados à titulação. A seguir, apresenta-se quadro contemplando os principais achados:

Ente Federativo	Normativa	Requisitos contrários à evolução do ordenamento	Benefícios diretos (isenções, imunidades, etc.)	Benefícios Indiretos que deverão ser alterados
Estado de São Paulo	Lei nº 2.574/1980	• gratuidade dos cargos de sua diretoria; • publicação, pela imprensa, do demonstrativo da receita obtida e da despesa realizada no período anterior	• Nenhum favor do Estado decorrerá do título de utilidade pública.	• Fruição da imunidade de ICMS, IPVA, ITCMD exige ato oficial de reconhecimento de utilidade pública no Estado, porém esse não é obrigatório, pois pode ser apresentada outra qualificação. Contudo, viola-se em qualquer perspectiva ao art. 14 do CTN que não condiciona a fruição da imunidade de impostos a prévia qualificação.
Município de São Paulo	Lei nº 4.819/1955	• Não remuneração da diretoria; • Publicação dos demonstrativos contábeis	• A declaração de utilidade pública não implica na concessão de isenção fiscal, ou de qualquer favor semelhante	• Cadastro Municipal Único de entidades do Terceiro Setor – CENTS: exige apresentar registros e certificados Públicos da Entidade (interesse social, utilidade pública, registro em confederações, conselhos, etc.)

Ainda com o fito de aprimorar os estudos em 2022 realizamos pesquisa junto aos membros da CDTs para consultá-los sobre conhecimento de exigência da DUP por parte do poder público como condição prévia ao estabelecimento de relação jurídica com OSCs. Foram formulados os seguintes questionamentos:

- Favor informar se no exercício profissional com o estado de São Paulo e municípios paulistas já se deparou com a exigência da apresentação do Título de Utilidade Pública como pré-requisito a obter determinado direito, parceria com o poder público, reconhecimento e etc.? Caso positivo, favor detalhar a situação explicitando a localidade e se possível a norma que regula o assunto.
- Quais dificuldades você observa para a revogação da titulação de utilidade pública no estado de São Paulo e municípios paulistas?
- Você concorda com a revogação da titulação de utilidade pública? Favor justificar a resposta.



As respostas obtidas sinalizam que a titulação é vista como algo moroso, burocrático e com caráter político. A seguir destacam-se alguns dos argumentos apresentados:

“Rememora-se que a Utilidade Pública Federal foi revogada posteriormente ao início da vigência do MROSC, que trouxe maior clareza e tecnicidade para realização das parcerias entre a seara pública e entidades do terceiro setor. Tal tendência já deveria ter alcançado os Estados e Municípios, isso visando uma organização e gestão cada vez mais profissional que assegure direitos e deveres recíprocos.”

“Sim, entendo que não é papel do Estado atuar como certificador de entidades privadas, em especial por não ter estrutura para outorgar o título (processos morosos e kafkanianos) e não ter estrutura para fiscalizar as entidades.”

“A titulação não possui nenhum benefício às organizações sociais.”

Percebe-se, a partir do universo de advogados entrevistados, que a maioria concorda com a revogação da titulação, pois essa tornou-se obsoleta, sem qualquer benefício direto e que tal como ocorreu na esfera federal a relação entre sociedade civil e administração pública deve ser pautada por critérios técnicos e objetivos, que nem sempre são alcançados com a DUP.

7. Conclusões

No estado de São Paulo, a Declaração de Utilidade Pública é prevista na Lei Estadual nº 2.574/1980. Já no Município de São Paulo a matéria é regulada pela Lei Municipal nº 4.819/1955, e em ambas as normativas não há originalmente benefícios diretamente vinculados à titulação. Contudo, em alguns casos, a DUP ainda é pré-requisito para interação das OSCs com o Poder Público, apesar da ausência de fundamentação técnica para tais exigências.

Nas diversas formas de relação das OSCs com os entes federados percebe-se que ainda são inseridas exigências solicitando declarações e certificações emitidas pelo gestor público, em especial a Declaração de Utilidade Pública, que fazem com o que os gestores das organizações tenham que entregar inúmeras vezes os mesmos documentos, para os mesmos gestores públicos.

Além disso, observa-se que as DUPs aqui estudadas contrariam a normativa atualmente aplicável ao terceiro setor, sua exigência acarreta uma extensa burocracia e custos adicionais com emissão de documentos, organização administrativa de todos envolvidos – entidades e administração pública e até do tempo do legislador. Toda essa sistemática se encontra em desacordo com o ordenamento jurídico vigente.



As razões que anteriormente justificavam a concessão da declaração ou título de Utilidade Pública já não se sustentam, seja sob a perspectiva gerencial ou jurídica. Um claro indicativo disso é a revogação do título federal, que antes servia de referência para os estados e municípios brasileiros.

As novas normas que foram referidas na presente Nota Técnica ampliaram os espaços de transparência das OSCs que desempenham função pública em parceria com o Estado, de modo que não se pode argumentar por eventuais prejuízos decorrentes da extinção da exigência do DUP.

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 federativos.

Uma preocupação da nossa Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB/SP é não prejudicar as organizações do campo. Para tanto, servindo de inspiração o processo liderado pela Secretaria-Geral da Presidência da República entre 2011 e 2016, analisamos detalhadamente se havia benefícios relevantes atrelados e que precisariam ser sub-rogados antes da revogação deste ato normativo antigo. É o que recomendamos que seja feito em todos os municípios do Estado para atualizar a legislação e torná-la mais eficaz e moderna, de acordo com as melhores práticas do país.

No Estado e no Município de São Paulo não há qualquer benefício direto relacionado, sendo necessário apenas, após a revogação, ajustar as normas locais cadastrais para deixar de exigir a DUP como um dos títulos possíveis para apresentação no ato de reconhecimento de imunidade de IPTU, IPVA e ITCMD.

Entendemos, por fim, que ante o direito à liberdade de associação constitucionalmente previsto, que prevê a dimensão da não interferência estatal, não deve o Estado exercer a função de “cartório” e titular entidades privadas no geral que já estão inscritas no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e estão sujeitas à



normas de direito privado. Menos adequado ainda é quando essa outorga é feita por uma Casa Legislativa como é o caso do Estado de São Paulo. Essa situação precisa mudar.

Cabe ao Estado, sim, fomentar o associativismo como determina a Constituição Federal. Importa nesse sentido que o Estado atue no fortalecimento das organizações da sociedade civil, com formação e assessoramento. Como dissemos, a legitimidade de atuação e a habilitação jurídica de cada organização deve ser observada no momento de firmar parcerias pela legislação nacional mais contemporânea e não antes.

Sem dúvida, os controles devem ser constantemente aprimorados para a prestação de contas ao Estado e à sociedade brasileira de entidades públicas e privadas sem fins lucrativos que utilizam recursos públicos para o desenvolvimento de suas finalidades por meio de projetos e atividades. Mas eles precisam ser racionais, eficazes e adequados a realidade de cada setor.

Sendo o que nos cumpria para o momento, despedimo-nos cordialmente e reiteramos que nossa Seccional Paulista da OAB está à inteira disposição para prestar informações e propor novas sugestões sobre o tema com vistas ao aprimoramento da legislação vigente.

São Paulo, 19 de dezembro de 2023.

Laís Vanessa Carvalho de Figueirêdo Lopes

Presidente da Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB/SP⁵

Fernando Moraes Quintino da Silva

Vice-Presidente da Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB/SP

⁵ Esta manifestação foi elaborada sob a coordenação de Janaina Rodrigues Pereira e Mariana Kruchin, com a colaboração de Beatriz Amâncio Arruda, Bianca Monteiro da Silva, Fábio Pereira, Francisca Guerreiro Andrade, Mariana Chiesa Gouveia Nascimento, Rozangela Borota Teixeira, Rodrigo Mendes Pereira e Thaís Rocha, integrantes da Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB/SP, a quem agradecemos terem se debruçado sobre o assunto.



ANEXO

Minuta de Projeto de Lei

REVOGAR A LEI MUNICIPAL / ESTADUAL QUE DISPÕE SOBRE A
CONCESSÃO DE TÍTULOS DECLARATÓRIOS DE UTILIDADE PÚBLICA

A Câmara de Vereadores / Assembleia Legislativa da [LOCAL] decreta:

Art. 1º - Fica revogada a Lei que dispõe sobre a concessão de Títulos de Utilidade Pública.

Art. 2º - Revoguem-se as disposições em contrário.

Art. 3º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

[LOCAL, DATA]



JUSTIFICATIVA

O presente Projeto de Lei visa a revogação da Lei que dispõe sobre a declaração de utilidade pública - DUP, tendo por fundamento, sobretudo, a desburocratização na relação existente entre Administração Pública e Sociedade Civil.

Em primeiro plano, justifica-se a iniciativa em virtude da necessidade de **atualização e simplificação legislativa**, rememorando que o Grupo de Trabalho de Entidades Sociais (GT-ES)⁶, dentro do contexto da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC subsidiaram a revogação da referida DUP Federal pela Lei nº 13.204/2015.

De acordo com o GT-ES a DUP originariamente tinha um caráter honorífico e cívico, não sendo condição ou requisito para qualquer relação com o poder público. Dentro desse contexto ocorreu a revogação da referida DUP Federal pela Lei nº 13.204/2015.

Levamos em consideração também a Nota Técnica exarada pela Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB/SP que opina no mesmo sentido da revogação e traz elementos técnicos relevantes para essa discussão.

A normativa que se pretende revogar com o presente PL traz em seu bojo termos abstratos e contrários à evolução e profissionalização esperada pelo Terceiro Setor e também contribui com a insegurança jurídica no campo.

Além disso, possui disposições que não mais se coadunam com o ordenamento jurídico – tais como a proibição de remuneração aos dirigentes e a exigência de publicação dos demonstrativos na imprensa -, onerando, sobremaneira, as Organizações da Sociedade Civil.

A legislação atual sobre utilidade pública demonstra um descompasso em relação às demandas e realidades contemporâneas, além de se configurar como uma

⁶ Laís de Figueirêdo Lopes, Bianca dos Santos e Iara Rolnik Xavier (orgs.). *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: A Construção da Agenda no Governo Federal – 2011 a 2014*. Brasília: SGPR, 2014. p. 80 – 181. Disponível em : <http://www.participa.br/articles/public/0016/8824/04.12.15_MROSC_ArquivoCompleto_Capa_Miolo.pdf> Acesso em: 04mai.2022.



burocratização desnecessária em face dos atuais mecanismos de transparência e controle da sociedade civil.

Em segundo plano, a revogação pretendida busca o **aprimoramento da eficiência administrativa**, pois pode resultar em uma burocracia reduzida e processos administrativos mais ágeis, facilitando a gestão e a eficiência dos órgãos governamentais envolvidos. Isto pois, é possível identificar que em alguns casos a DUP ainda é pré-requisito para interação das OSC's com o poder público. Isso também se traduz em maiores custos com emissão de documentos para as entidades, bem como exige organização administrativa de todos envolvidos – entidades e administração pública e até do tempo do legislador.

Portanto, considerando as razões acima mencionadas, a revogação da Lei vigente se apresenta como um passo necessário para aprimorar a legislação e as práticas relacionadas, bem como o alinhamento com as normas federais, visando a eficiência e a desburocratização do Terceiro Setor. Esta ação será capaz de promover uma maior transparência, responsabilidade e impacto social positivo para a comunidade, alinhando-se aos interesses e necessidades atuais do Estado e de seus cidadãos.

