



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 362/2015

Assunto: Projeto de Lei nº 110/2015 – Aatoria do Vereador Paulo Roberto Montero – “Declara de utilidade pública a ASSOCIAÇÃO AMIGOS DA ORQUESTRA DE VIOLAS CULTURA CAIPIRA DE VALINHOS”.

À Comissão de Justiça e Redação
Senhor Presidente Vereador Paulo Roberto Montero

Consubstancia-se em parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe.

Preceitua Maria Silvia Zanella Di Pietro¹ sobre as entidades de apoio:

Nesse mesmo sentido de entidades paralelas ao estado, podem ser incluídas, hoje, além dos serviços sociais autônomos, também as entidades de apoio (em especial fundações, associações e cooperativas), as chamadas de organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público. [...] Os teóricos da reforma do estado incluem essas entidades no que denominam de terceiro setor, assim entendido aquele que é composto por entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos; esse terceiro setor coexiste com o segundo setor, que é o mercado. Na realidade, caracteriza-se por prestar atividade de interesse público, por iniciativa privada, sem fins lucrativos; precisamente pelo interesse público da atividade, recebe proteção e, em muitos casos ajuda por parte do estado, dentro da atividade de fomento; para receber essa ajuda, tem que atender a determinados requisitos impostos por lei que variam de um caso para outro; uma vez preenchidos os requisitos, a entidade

¹ DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. Direito Administrativo. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 480/481.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

recebe um título, como o de utilidade pública, o certificado de fins filantrópicos, a qualificação de organização social.

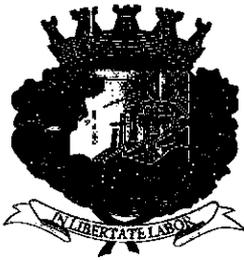
No que tange à matéria, em vista do princípio da predominância do interesse, compete aos municípios dispor sobre os assuntos de interesse local (art. 30, I, da CF), como no caso em análise.

No âmbito Federal a matéria é regulada pela Lei nº 91, de 28 de 1935 e suas alterações posteriores, regulamentada pelo Decreto nº 50.517/61 que assim dispõe:

Art. 1º As sociedades civis, associações e fundações, constituídas no país, que sirvam desinteressadamente à coletividade, poderão ser declaradas de utilidade pública, a pedido ou "ex-officio", mediante decreto do Presidente da República.

Art. 2º O pedido de declaração de utilidade pública será dirigido ao Presidente da República, por intermédio do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, provados pelo requerente os seguintes requisitos:

- a) que se constituiu no país;*
- b) que tem personalidade jurídica;*
- c) que esteve em efetivo e contínuo funcionamento, nos três imediatamente anteriores, com a exata observância dos estatutos;*
- d) que não são remunerados, por qualquer forma, os cargos de diretoria e que não distribui lucros, bonificados ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados, sob nenhuma forma ou pretextos;*
- e) que, comprovadamente, mediante a apresentação de relatórios circunstanciados dos três anos de exercício anteriores à formulação do pedido, promove a educação ou exerce atividades de pesquisas científicas, de cultura, inclusive artísticas, ou filantrópicas, estas de caráter geral ou indiscriminado, predominantemente.*
- f) que seus diretores possuem fôlha corrida e moralidade comprovada;*
- g) Que se obriga a publicar, anualmente, a demonstração da receita e despesa realizadas no período anterior, desde que*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

contemplada com subvenção por parte da União, neste mesmo período.

Parágrafo único. A falta de qualquer dos documentos enumerados neste artigo importará no arquivamento do processo.

Assim, verifica-se que na esfera federal que o instrumento formal para a declaração de utilidade pública é o decreto do Poder Executivo.

Por seu turno, a Constituição Bandeirante dispõe acerca da declaração de utilidade pública de entidades de direito privado nos seguintes termos:

Artigo 24 - *A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

§ 1º - *Compete, exclusivamente, à Assembléia Legislativa a iniciativa das leis que disponham sobre:*

[...]

4 - *declaração de utilidade pública de entidades de direito privado.*

Cumpra acrescentar que a constitucionalidade do referido dispositivo é questionada no Supremo Tribunal Federal por meio da Ação Direta de Constitucionalidade nº 4.052.

Consta da exordial da referida ação que a declaração de utilidade pública em prol de entidades privadas sem fins lucrativos consubstancia atividade de natureza tipicamente administrativa, que envolve a outorgar de um título a determinada entidade (em concreto), uma vez preenchidos os requisitos abstratamente previstos lei. Sendo assim o art. 24, § 1º, item 4 da Constituição Paulista estaria violando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF). Ainda, alegam que o constituinte estadual não pode estabelecer



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

hipóteses nas quais seja vedada a apresentação de projeto de lei pelo Chefe do Executivo.

Já no âmbito Municipal a matéria é regulada pela Lei nº 307, de 20 de junho de 1961, alterada pela Lei 827, de 27 de junho de 1970.

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município, no artigo 229, inciso VI, estabelece dentre os requisitos para concessão de subvenção municipal às entidades de assistência social a necessidade de que essa seja reconhecida como de utilidade pública, *in verbis*:

Artigo 229 - Para efeitos de subvenção municipal, as entidades de assistência social deverão atender aos seguintes requisitos:

I - integração dos serviços à política de assistência social;

II - garantia de qualidade dos serviços;

III - subordinação dos serviços à fiscalização e supervisão da Secretaria Municipal de Promoção Social;

IV - prestação de contas para fins de renovação da subvenção;

V - existência na estrutura organizacional da entidade de um Conselho Comunitário com representação dos usuários;

VI - ser reconhecida como de utilidade pública municipal.

Quanto aos requisitos para a declaração de utilidade pública a Lei Municipal nº 307/61, alterada pela Lei 827/70, no artigo 1º estabelece que:

Artigo 1º - As Sociedades civis, as Associações e as Fundações, com sede no Município de Valinhos, constituídas com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade, poderá ser declaradas de utilidade pública, mediante lei especial para cada caso, uma vez provados os seguintes requisitos:

a) *que possuem personalidade jurídica;*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- b) *que não são remunerados, por qualquer forma, os cargos de diretoria e que não distribui lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados, sob nenhuma forma ou pretextos;*
- c) *que seus diretores possuem folha corrida a moralidade comprovada;*
- d) *que se obriga a publicar, bimestralmente, a demonstração de receita obtida e da despesa realizada no período anterior;*
- e) *ter no mínimo 24 (vinte e quatro) meses de serviços ininterruptos prestados desinteressadamente à coletividade, exigência essa que será dispensada em caso de instituição de ensino que se obrigue a destinar 5% (cinco por cento) do total de sua efetiva capacidade de matrícula, a título de bolsa de estudo gratuita, à Municipalidade, anualmente.*

Devido a Comissão examinar se a documentação apresentada comprova o preenchimento de todos os requisitos estabelecidos pelo diploma legal citado.

Noutro aspecto, podemos inferir que a matéria tratada na propositura não está inserida no rol *numerus clausus* que confere iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo nos processos legislativos (art. 61, CF; art. 24, § 2º da Constituição Bandeirante; e art. 48, da LOM).

Nesse particular, entretanto, oportuno esclarecer que a atribuição típica da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. Assim, compete à Câmara elaborar leis, isto é, normais abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Essa é a função específica bem diferenciada da que exerce o Executivo, que é a de praticar atos concretos da administração.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nessa linha de raciocínio é possível dizer que a declaração de utilidade representa lei de efeitos concretos, ou seja, não se trata de lei em sentido abstrato, eis que não guarda nenhuma generalidade.

Hely Lopes Meirelles² explica que por leis e decretos de efeitos concretos: *"entende-se aqueles que trazem em si mesmos o resultado específico pretendido, tais como as leis que aprovam planos-de urbanização, as que fixam limites territoriais, as que criam municípios ou desmembram distritos, as que concedem isenções fiscais; as que proíbem atividades ou condutas individuais; os decretos que desapropriam bens, os que fixam tarifas, os que fazem nomeações e outros dessa espécie. Tais leis ou decretos nada têm de normativos; são atos de efeitos concretos, revestindo a forma imprópria de lei ou decreto, por exigências administrativas. Não contêm mandamentos genéricos, nem apresentam qualquer regra abstrata de conduta; atuam concreta e imediatamente como qualquer ato administrativo de efeitos individuais e específicos [...]"*.

A esse respeito o colacionamos o seguinte julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 2.948/2. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ODONTOLOGIA. DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR. INICIATIVA DE PARLAMENTAR. LEI DE EFEITO CONCRETO. PEDIDO JURIDICAMENTE IMPOSSÍVEL. PROCESSO EXTINTO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. 1. COMPETE PRIVATIVAMENTE AO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL A INICIATIVA DE LEIS QUE DISPONHAM SOBRE DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA DE ASSOCIAÇÃO RECREATIVA. 2. TRATANDO-SE DE NORMA DE EFEITO CONCRETO, ORIUNDA DE PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DE PARLAMENTAR, MAS SEM OS ATRIBUTOS DA GENERALIDADE, ABSTRAÇÃO E IMPESSOALIDADE, EXTINGUE-SE O PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. (TJ-DF - ADI: 20060020017561 DF, Relator: GETULIO PINHEIRO. Data de Julgamento: 07/11/2006, Conselho Especial, Data de Publicação: DJU 13/03/2007 Pág. : 97)

² MEIRELLES. Hely Lopes. Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção e Habeas Data, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, 12a ed., 1.989, p. 17.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Não obstante, encontramos julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo no seguinte sentido:

Direta de Inconstitucionalidade - Lei municipal que declara instituição como sendo de utilidade pública - Vício de iniciativa - Inocorrência - Competência expressamente afeta ao Poder Legislativo, ex vi do disposto no art 24, § 1º, IV, da Constituição do Estado - Ademais, no Estado de São Paulo são inúmeras as leis, inclusive sancionadas pelo Governador, que declaram entidades como de utilidade pública - Outrossim não restou demonstrado, como seria de rigor, eventual aumento de despesa pública - Inconstitucionalidade não configurada - Ação improcedente. (TJ-SP - ADI nº 0131960-65.2012.8.26.0000, Relator: Walter de Almeida Guilherme. Data de Julgamento: 27/02/2013, Órgão Especial, Data de Publicação: 14/03/2013).

Extraímos o seguinte trecho do referido julgado:

Muitos administrativistas têm sustentado que o reconhecimento de uma entidade como de utilidade pública constitui atribuição própria do Chefe do Poder Executivo, após a análise de todos os requisitos legais necessários para tanto. Nesse sentido, a declaração de utilidade pública por intermédio de lei de iniciativa parlamentar constitui invasão da competência privativa do Chefe do Poder Executivo e atenta contra a divisão dos poderes.

Antiga lei federal, a de nº 91, de 28 de agosto de 1935, alterada pela Lei nº 6.639/79, ainda em vigor, estabelece, no âmbito da União, em seu artigo 2º, que "A declaração de utilidade pública será feita em decreto do Poder Executivo, mediante requerimento processado no Ministério da Justiça e Negócios Interiores ou, em casos excepcionais, ex officio."

Porém, no Estado de São Paulo, inúmeras são as leis, de origem parlamentar, que declararam entidades como de utilidade pública. Por exemplo, a Lei nº 14.813/2012, originada do projeto de lei nº 996/11, do Deputado Campos Machado, sancionado pelo Governador do Estado; Lei nº 14.726/2012, derivada do projeto de lei nº 1.015/2011, da Deputada Regina Gonçalves, sancionado pelo Governador do Estado; Lei nº 14.781/2012, originado do projeto de lei nº 1.199/2011, do



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Deputado Adriano Diogo, sancionado pelo Governador do Estado. Da mesma forma, há um sem número de leis municipais que tiveram origem parlamentar, não constando que tenham sido, as estaduais e estas, declaradas inconstitucionais, ou mesmo assim arguidas, por vício de origem.

A questão se apresenta mesmo controversa, o que não aconselha a concessão da liminar requerida, dado que não evidenciada a plausibilidade jurídica do requerido e, com maior clareza, o perigo de demora de decisão final.

[...]

A priori, cumpre ressaltar que, a lei que declara de utilidade pública entidade é de fato de iniciativa do Poder Legislativo, ex vi do disposto no artigo 24 § 1º, IV, da Constituição do Estado.

[...]

Por outro lado, ao que se tem, a lei em questão não ofende o disposto no artigo 25 da Constituição do Estado: 'Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

Isto porque não restou devidamente demonstrado na inicial, concretamente - e como seria de rigor -, em que a transformação do instituto Herbert Souza como sendo de utilidade pública acarretaria gastos o erário municipal.

Logo, em que pese, de fato, não se tratar de lei em abstrato, encontramos na Corte Paulista, na análise de caso idêntico ao da presente propositura, entendimento de que compete ao Poder Legislativo dispor sobre a declaração de utilidade pública entidade.

Ademais, segundo o Tribunal de Justiça de São Paulo o disposto no artigo 24, § 1º, item 4 da Constituição de São Paulo aplica-se por simetria ao Legislativo Municipal, vejamos:

Ação direta objetivando a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.256/2012 do Município de Itapeverica da Serra. O ato normativo dispõe sobre as condições para as Sociedades, Associações e Fundações serem declaradas de utilidade pública. II - Lei de iniciativa parlamentar que



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

estabelece iniciativa concorrente da lei para a declaração de utilidade pública. Ausência de reserva legal para iniciativa exclusiva do Poder Executivo. III - Há previsão na Constituição Estadual paulista no sentido que compete exclusivamente à Assembléia Legislativa a iniciativa das leis que disponham sobre a declaração de utilidade pública de entidades de direito privado (art. 24, § 1º, V, da CE). Aplica-se, no caso, o princípio da simetria para a Câmara Legislativa de Itapeverica da Serra. IV - A lei em questão não fere o princípio constitucional da separação de Poderes, bem como não gera qualquer aumento direto da despesa ao Município. V - Ação improcedente, cassada a liminar. (TJ-SP - ADI: 1069744720128260000 SP 0106974-47.2012.8.26.0000, Relator: Guerrieri Rezende, Data de Julgamento: 17/10/2012, Órgão Especial, Data de Publicação: 25/10/2012)

Ante todo o exposto, considerando previsão em vigor na Constituição Bandeirante (art. 24, § 1º, item 4), para que o Legislativo disponha sobre a declaração de utilidade pública, bem como entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo, concluímos pela constitucionalidade da propositura. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

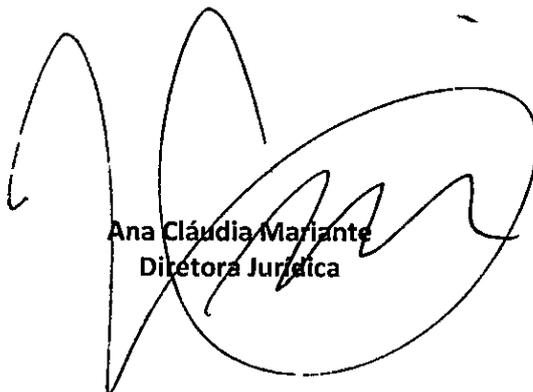
É o parecer.

D.J., aos 04 de novembro de 2015.



Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Advogada

De acordo com o parecer.



Ana Cláudia Mariante
Diretora Jurídica