

P A R E C E R

Nº 0942/2025¹

- PE – Poder Executivo. Projeto de lei. Iniciativa parlamentar. Reconhece determinada organização sem fins lucrativos como de utilidade pública. Análise da validade. Outorga de permissão de uso de imóvel de propriedade do município. Considerações.

CONSULTA:

Indaga a Consulente, Câmara, acerca da validade de Projeto de Lei, de iniciativa executiva, que altera as Leis , que Declara de Utilidade Pública a Associação X e que Autoriza o Chefe do Poder Executivo Municipal a outorgar Permissão de Uso de imóveis de propriedade do Município à determinada Associação X.

A propositura segue documentada.

RESPOSTA:

Inicialmente, cumpre esclarecer que o Município, ente federativo autônomo (art. 18, *caput*, da Constituição Federal), possui competência constitucional para dispor sobre matérias de interesse local (art. 30, I, da Constituição Federal), incluindo-se, neste aspecto, a atribuição para declarar a utilidade pública de entidades que atuam em sua circunscrição.

No âmbito federal, a declaração de utilidade pública era feita nos termos da Lei n.º 91/1935 e do Decreto n.º 50.517/61, 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 n.º 13.204/2015 que alterou diversos dispositivos da Lei n.º 13.019/2014 - Marco Regulatório

¹PARECER SOLICITADO POR DANIELA RIOS VELOSO, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

das Organizações da Sociedade Civil - revogou expressamente a Lei n.º 91/1935 (art. 9º, I) não mais subsistindo, no âmbito federal, a declaração de utilidade pública.

Na esfera municipal, caberá tanto ao Executivo ou ao Legislativo, no exercício de sua autonomia política, editar lei genérica que estabeleça os requisitos que devem ser atendidos pela entidade, a fim de que possa ser beneficiada com essa titulação, bem como os benefícios a que terá direito. Neste sentido:

"Ação direta objetivando a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 2.256/2012 do Município de Itapequerica 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 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 Itapequerica 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: 069744720128260000 SP 0106974-47.2012.8.26.0000, Relator: Guerrieri Rezende, Data de Julgamento: 17/10/2012, Órgão Especial, Data de Publicação: 25/10/2012).

Assim, a declaração de utilidade pública pode se dar no âmbito municipal, estadual ou federal, segundo o entendimento de cada qual dessas esferas de governo. Sendo elas autônomas, a declaração será feita nos termos em que dispuser a sua legislação própria.

Neste diapasão, registre-se que a doutrina, a exemplo de Diógenes Gasparini, estabelece alguns dos pressupostos que normalmente são exigidos para a concessão da declaração de utilidade

pública, que não são exaustivos. Confira-se:

"Normalmente, exige-se para a prática desse ato, que a associação: a) seja constituída no Brasil; b) tenha personalidade jurídica; c) sirva perene, desinteressadamente e efetivamente a coletividade, ou um de seus segmentos, a um certo tempo e nos termos de seu estatuto; d) não remunere seus diretores; e) não distribua a seus sócios lucro, dividendo ou vantagem, seja da espécie que for". (In: Associação de utilidade pública: declaração. São Paulo: Revista de Direito Público, n.º 77, ano XIX, janeiro/março de 1986. p. 167).

De acordo com as lições da doutrina, a declaração só será legítima se presentes esses pressupostos. Assim, caso a entidade atenda aos requisitos gerais legais já apontados e venha a receber, por lei específica ou decreto, a titulação de utilidade pública, poderá ser beneficiada, ainda, com a concessão de favores fiscais ou privilégios administrativos estabelecidos em lei municipal, assim como recebimento de subvenções sociais, nos termos dos artigos 16 e 17 da Lei n.º 4.320/64.

Neste sentido, cumpre rememorar que os gestores públicos têm o dever de bem gerir os escassos recursos públicos que lhes são postos para atender as demandas da sociedade, razão pela qual a liberação de recursos públicos para entidades de "utilidade pública" deve se revestir de cautelas que permitam à Administração averiguar a idoneidade de quem recebe a verba pública.

Temos, por fim, de enfatizar e reiterar que a concessão de título de utilidade pública é endereçada às entidades que visem assistir, de forma desinteressada, aos munícipes, ou seja, a declaração ou reconhecimento de utilidade pública se vincula ao interesse da coletividade, uma vez que a entidade atua em prol da melhoria da qualidade de vida de toda ou parte da comunidade.

Com efeito, a concessão de favores fiscais ou privilégios administrativos decorrentes da declaração de utilidade pública somente se justificam caso a entidade promova atividades que interessem à coletividade, ou seja, em que se constate a existência de interesse público,

não podendo beneficiar pequenos grupos, clubes privados, sindicatos, associações privadas, sem que haja uma contrapartida social, educacional, de assistência social, não restrita a associados ou a grupos determinados.

O interesse público é o princípio que orienta as atividades da Administração. Sobre o tema é interessante conferir o seguinte acórdão:

"Os atos da Administração Pública, sem exceção e acima de tudo, devem, envolvidos pelo ramo transparente da impessoalidade e da moralidade, dirigir-se a todos e sem distinção e objetivando o interesse público, o bem comum, e nem tão-somente o de uma classe ou parcela de uma classe. Calha, aqui, memorar o que afirmou o ilustre Dr. Eugênio Facchini Neto, magistrado de Passo Fundo, em causa similar à presente: 'entendendo-se - como de fato se deve entender, sob pena de subverter a finalidade precípua do Estado que é a de promover o bem comum... que o Poder Público Municipal somente está autorizado a agir para atender ao interesse público, sem qualquer exceção, percebe-se que, no caso concreto, não se vislumbra, aparentemente, interesse público na destinação de verbas públicas para o sustento de um clube particular de futebol. Em dias de crise, como os em que vivemos, não se pode entender que tal tipo de auxílio possa ser considerado prioridade municipal'. (...) Em suma, evidentes, embora sob o manto purpúreo da legalidade, a imoralidade, a pessoalidade e a lesividade inserida no texto da Lei nº 163, de 04.11.1993 (...). Por tais motivos, nego provimento ao recurso". (TJRS. Apelação Cível nº 59410575-1. Rel. Des. CELESTE ICENTE ROVANI In Interesse Público, ano 3, nº 9, janeiro/março de 2001, Sapucaia do Sul: Notadez, p.154-158).

Em suma, no que tange à declaração de utilidade pública, o regular prosseguimento da presente propositura se encontra condicionado à comprovação documental de elementos que demonstrem que a entidade em questão efetivamente preenche os requisitos acima mencionados, como o balanço contábil, declarações de autoridades e da comunidade atendida, o que pode ser feito por meio da apresentação de eventuais prêmios de reconhecimento ou notícias de jornais. Deve, ainda, ser

averiguado se atende todas as exigências eventualmente estabelecidas na norma local que dispõe sobre a declaração de utilidade pública no âmbito do município consulente. Em prosseguimento, com relação à permissão de uso, temos que a mesma é o ato negocial unilateral, discricionário e precário, por meio do qual a Administração Pública faculta ao particular a utilização exclusiva de um bem público. Tratando-se de um ato negocial, a permissão pode ser gratuita ou onerosa, condicionada ou incondicionada, por tempo certo ou indeterminada, a depender do estabelecido em seu termo instituidor.

O ato negocial de permissão de uso, portanto, consiste em atividade puramente administrativa e típica de gestão; logo, inerente à chefia do Poder Executivo.

Os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 2.974/11.02.2010, do Município de Carapicuíba, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal após ser derrubado o veto do alcaide, que dispõe "sobre a utilização de materiais de expedientes confeccionados em papel reciclado pela Administração Pública Municipal, conforme especifica" - somente o Prefeito, a quem compete a exclusiva tarefa de planejar, organizar e dirigir os serviços e obras da Municipalidade, que abrangem também as compras a serem feitas para o Município, pode propor lei prevendo a utilização de papel reciclado para promover a confecção dos impressos da administração pública violação aos artigos 5º, 25, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual -ação procedente". (TJ-SP. Órgão Esp. ADIN nº 007=3579-35.2010.8.26.0000. Julg. em 03/11/2010. Rel. Desa. PALMA BISSON).

A matéria também se insere no rol do que se convencionou

chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Nesse tocante, é atribuição típica do Poder Executivo permitir o uso precário do bem por particulares sem intervenção do Poder Legislativo. Em suma, para proceder à permissão de uso ao particular, não se faz necessária a autorização legislativa. Em assim sendo, no que tange à permissão de uso a propositura em tela não merece prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Matheus de Paiva Akinci
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 14 de abril de 2025.