



**PARECER JURÍDICO
PROCURADORIA JURÍDICA**

EMENTA: Projeto de lei que declara de utilidade pública a Associação Lemense Social Esportiva e Cultural – ALSEC. Projeto de lei de iniciativa parlamentar. Declaração de utilidade pública municipal. Associação civil sem fins lucrativos. Exame de compatibilidade com a legislação municipal e com os requisitos formais da Câmara Municipal de Leme. Necessidade de verificação objetiva dos requisitos previstos na Lei Municipal nº 3.660. Natureza declaratória do ato legislativo. Ausência de criação direta de despesa ou de delegação administrativa. Juridicidade condicionada à prova documental integral da regular constituição, funcionamento e finalidade institucional da entidade. Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Doutrina administrativista.

Submete-se à apreciação desta Procuradoria Jurídica projeto de lei de autoria parlamentar que pretende declarar de utilidade pública a Associação Lemense Social Esportiva e Cultural – ALSEC, entidade civil de direito privado, sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ nº 39.357.050/0001-66, com sede no Município de Leme, descrita na justificativa legislativa como organização voltada a atividades sociais, esportivas, culturais e assistenciais.

O projeto afirma que a associação exerce atividades de interesse coletivo, com atuação dirigida a grupos socialmente vulneráveis, e sustenta que a entidade possui estrutura estatutária regular, publicidade de atos internos e funcionamento institucional apto ao reconhecimento legislativo.

A análise jurídica exige verificar:

- a competência legislativa para o reconhecimento;
- a aderência aos requisitos da Lei Municipal nº 3.660;



- a suficiência da instrução documental;
- a existência de impedimento constitucional ou legal.

É o breve relato. Opino.

Ab initio, cumpre observar que não compete a Procuradoria Jurídica desta Casa examinar os critérios de conveniência e de oportunidade nos projetos apresentados, a análise está restrita aos aspectos de legalidade e de técnica legislativa de todas as proposições, para efeito de admissibilidade e tramitação.

1. Natureza jurídica da declaração de utilidade pública

Entendo que a declaração legislativa de utilidade pública possui natureza predominantemente de reconhecimento jurídico-institucional, e não de concessão imediata de benefício material.

A lei municipal, nesse ponto, não cria por si só repasse financeiro, convênio obrigatório ou delegação administrativa.

Ela apenas atribui qualificação institucional que poderá futuramente repercutir em relações administrativas específicas, desde que observada a legislação aplicável.

A doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que qualificações conferidas pelo Poder Público a entidades privadas sem fins lucrativos exigem aderência rigorosa à finalidade pública e controle formal dos requisitos legais, precisamente porque o reconhecimento estatal projeta efeitos jurídicos externos.

O ponto é que a utilidade pública não decorre apenas da relevância abstrata da atividade: **exige demonstração objetiva de regularidade institucional**.

Assim, a juridicidade do projeto depende menos da intenção legislativa e mais da prova documental.



2. Competência legislativa municipal e iniciativa parlamentar

A matéria insere-se legitimamente na competência legislativa municipal.

Não se trata de organização administrativa interna do Executivo, nem de criação de política pública obrigatória.

A iniciativa parlamentar, portanto, em tese, é formalmente admissível.

O Supremo Tribunal Federal tem distinguido, em sua jurisprudência sobre reserva de iniciativa, normas que interferem na estrutura administrativa daquelas de conteúdo declaratório ou honorífico.

Aqui, a lei não impõe obrigação executiva imediata.

Por isso, sob o prisma da iniciativa, não se identifica vício formal originário.

3. Requisitos da Lei Municipal nº 3.660

O ponto juridicamente decisivo está na estrita observância da Lei Municipal nº 3.660, que disciplina localmente a concessão do título.

Embora o texto legal integral não esteja reproduzido no projeto, a técnica jurídica exige verificar se a entidade apresenta, cumulativamente:

- personalidade jurídica regularmente constituída;
- funcionamento contínuo pelo prazo exigido em lei;
- ausência de finalidade lucrativa;
- regularidade estatutária;
- diretoria regularmente constituída;
- prestação documental apta a demonstrar atividade efetiva.



Do material juntado, consta afirmação de que a entidade foi criada em 03/09/2020 e existe há mais de cinco anos. Entretanto, a própria data informada revela lapso temporal necessário para a concessão o que atende o art. 2º, §2º da Lei Ordinária Municipal nº 3660/2017, pois entre sua constituição e a data atual a entidade conta com aproximadamente cinco anos e meio de existência.

No que concerne os requisitos previstos no §4º do artigo 2º do texto legal acima mencionado, a proposta peca na falha da apresentação de certos documentos, tais como:

- ata da eleição dos integrantes dos órgãos de direção e deliberação em exercício, o que viola o inciso II, do §4º do artigo 2º da Lei 3660/2017;
- consta somente documento de identificação de pessoa, a *priori* que não tem vínculo com a Associação, violando assim o inciso IV, do §4º do artigo 2º da Lei 3660/2017 e
- consta nos autos somente fotos de eventos e não de relatório detalhado das atividades da entidade que deixa claro a prestação de serviço à comunidade, a falta do respectivo relatório viola claramente inciso VI, do §4º do artigo 2º da Lei 3660/2017.

Daí decorreu a necessidade de conferência documental antes da deliberação final, mesmo porque a falta de tais documentos viola o texto legal que prevê a forma de concessão da utilidade pública à entidades no Município de Leme.

4. Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem afirmado que leis declaratórias de utilidade pública são válidas quando:

- respeitam os requisitos legais locais (**o que não consta no projeto de lei em questão**);
- não configuram privilégio arbitrário;



- não ocultam concessão indireta de vantagem administrativa sem critério objetivo.

A jurisprudência paulista também reconhece que o controle judicial alcança hipóteses em que o título é concedido sem prova suficiente da finalidade pública efetivamente exercida, **o que pode ocorrer caso a proposta seja aprovada na forma em que se encontra, com a falta de documentos necessários ao início de sua tramitação.**

Logo, a legalidade formal não dispensa robustez documental, ausente no projeto de Lei.

5. STJ e controle da finalidade pública

O Superior Tribunal de Justiça, em precedentes sobre qualificação de entidades privadas em relações com o Poder Público, tem afirmado que o elemento central é a **aderência entre finalidade estatutária e atividade concretamente exercida, sendo que a falta do relatório detalhado das atividades macula a proposta pela falta do preenchimento deste requisito exigido para a concessão pretendida.**

A mera previsão estatutária não basta se desacompanhada de comprovação mínima de atuação institucional.

6. Da alegação de relevância social da entidade

A justificativa legislativa descreve atividades socialmente relevantes, especialmente em favor de crianças, adolescentes, idosos e famílias vulneráveis.

Essa motivação é juridicamente adequada.

Todavia, a relevância social, isoladamente, não substitui os requisitos legais formais.



A consequência é simples: mérito social e legalidade documental devem coexistir, o que não consta presente na proposta.

7. Técnica legislativa e observação sobre o art. 2º do projeto

O art. 2º do projeto afirma que “as despesas com a execução desta Lei correrão por conta de verbas próprias consignadas no orçamento vigente”.

Tecnicamente, esse dispositivo é dispensável.

A declaração de utilidade pública, por si, não gera despesa direta.

Sua permanência não invalida o texto, mas representa fórmula normativa desnecessária.

Por técnica legislativa, recomenda-se sua supressão.

Por todo o exposto apresenta-se o presente parecer-técnico jurídico, **OPINATIVO**, conforme já se manifestou o Pretório Excelso¹, no sentido de que a presente propositura, conforme apontado acima há pontos de atenção e riscos jurídicos ao projeto, o que o torna **sem condições de tramitar por esta Casa Legislativa por violar preceitos legais**. Contudo, caso seja juntado a documentação faltante, este está apto a iniciar a sua tramitação cabendo as Comissões Permanentes desta Casa se manifestarem, agora de maneira **VINCULATIVA** sobre os temas aqui tratados e sobre o mérito da proposta legislativa.

Desta forma recomenda-se:

a) a juntada, antes de iniciar a sua tramitação dos documentos que tratam os incisos II, IV e VI do §4º, do artigo 2º da Lei 3660/2017;

¹ “O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.



CÂMARA MUNICIPAL DE
LEME/SP

b) a supressão técnica do art. 2º, por ausência de necessidade normativa;

c) a tramitação favorável apenas se integralmente comprovado o atendimento legal.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

**Sala da Assessoria “Dr. Waldir José Baccarin” em 01 de abril de
2.026.**

Paulo Augusto Hildebrand
PROCURADOR JURÍDICO