Câmara Municipal de Porto Alegre

Parecer nº 365/25

PARECER PRÉVIO

Trata-se de projeto de lei de iniciativa parlamentar que inclui art. 6º-A na Lei nº 2.926, de 12 de julho de 1966, que estabelece as condições pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública, estabelecendo condições para cassação e suspensão dos efeitos dessas declarações.

Eis o inteiro teor da proposição:

> **Art. 1º** Fica incluído art. 6º-A na Lei nº 2.926, de 12 de julho de 1966, conforme segue:
>
> "Art. 6º-A As sociedades civis, associações e fundações de que trata o art. 1º desta Lei que forem declaradas de utilidade pública, quando investigadas por participação em crimes, terão suspensos os efeitos da Lei que assim as declarou até o encerramento das investigações ou do respectivo processo judicial.
>
> Parágrafo único. Nos casos em que as sociedades civis, associações ou fundações de que trata o art. 1º desta Lei receberem condenação transitada em julgado em processo criminal, os efeitos de sua declaração de utilidade pública serão cassados."
>
> **Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

É o breve relatório

Primeiramente, a iniciativa de buscar maior probidade e transparência nas entidades de utilidade pública é louvável e encontra respaldo nos princípios da moralidade e da eficiência administrativa, previstos no artigo 37 da Constituição Federal. A sociedade espera que essas entidades, que recebem um reconhecimento especial do poder público, atuem de forma íntegra.

No entanto, a redação proposta para o Artigo 6º-A e seu parágrafo único levanta algumas questões importantes sob a perspectiva constitucional:

a) Princípio da Presunção de Inocência (art. 5º, LVII, CF)

O artigo 5º, inciso LVII, da Constituição estabelece que "ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória". A proposta prevê a suspensão dos efeitos da declaração de utilidade pública durante investigações ou tramitação de processos judiciais, o que pode

ser questionado como violação à presunção de inocência, uma vez que impõe uma sanção administrativa (suspensão do benefício) antes da condenação definitiva.

A suspensão dos efeitos da utilidade pública durante a fase investigativa ou processual não implica, tecnicamente, uma declaração de culpa, mas pode ser interpretada como uma medida que presume a má-fé ou a ilicitude da conduta da entidade, afetando sua reputação e funcionamento. Tribunais brasileiros, como o Supremo Tribunal Federal (STF), têm sido rigorosos na proteção da presunção de inocência, especialmente em casos que envolvem medidas restritivas de direitos antes do trânsito em julgado (e.g., ADI 5526). Assim, o dispositivo que prevê a suspensão durante investigações ou processos judiciais pode ser considerado inconstitucional, salvo se for reformulado para exigir, por exemplo, elementos concretos que justifiquem a medida, como decisões judiciais fundamentadas que indiquem risco à ordem pública ou à administração municipal.

Por outro lado, a cassação definitiva dos efeitos da utilidade pública após condenação transitada em julgado, prevista no parágrafo único, está em conformidade com a presunção de inocência, pois ocorre somente após a conclusão do processo judicial e a comprovação da culpa.

b) Princípio do Devido Processo Legal (art. 5º, LIV, CF)

O artigo 5º, inciso LIV, da Constituição garante que "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal". A suspensão ou cassação da declaração de utilidade pública pode ser considerada uma restrição a direitos, especialmente se a entidade goza de benefícios fiscais, acesso a recursos públicos ou parcerias com o Município. Assim, a proposta deve prever um procedimento administrativo que assegure o contraditório e a ampla defesa antes da aplicação das medidas.

O texto proposto não menciona a obrigatoriedade de um processo administrativo prévio, com notificação da entidade e oportunidade de defesa, o que pode configurar violação ao devido processo legal. Para evitar questionamentos judiciais, seria recomendável incluir no texto a exigência de um procedimento administrativo formal, com prazos definidos e garantia de participação da entidade afetada.

c) Princípio da Proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade, embora não expresso na Constituição, é amplamente aplicado pelo STF em análises de medidas restritivas de direitos. A suspensão automática dos efeitos da utilidade pública durante investigações criminais pode ser desproporcional, especialmente se a investigação for preliminar ou não houver indícios robustos contra a entidade. A medida pode prejudicar entidades que dependem do título de utilidade pública para operar, mesmo sem culpa comprovada.

Uma alternativa seria condicionar a suspensão a decisões judiciais que demonstrem a gravidade dos fatos ou a necessidade de proteger o interesse público, como a decretação de medidas cautelares penais contra a entidade ou seus dirigentes. A cassação após condenação transitada em julgado, por sua vez, parece proporcional, desde que aplicada após o devido processo administrativo.

Sugestões e Reflexões:

O art. 6º-A prevê a suspensão dos efeitos da declaração de utilidade pública quando a entidade for investigada por participação em crimes, até o encerramento das investigações ou do processo judicial. Essa redação apresenta os seguintes problemas:

- Ambiguidade do termo "investigadas por participação em crimes": Não está claro se a investigação refere-se a inquéritos policiais, investigações administrativas ou outras formas de apuração. Além disso, não há distinção entre crimes dolosos ou culposos, nem entre crimes graves (como corrupção ou lavagem de dinheiro) e crimes de menor potencial ofensivo.

- Ausência de critérios objetivos: A suspensão automática, sem a necessidade de fundamentação ou análise caso a caso, pode levar a abusos por parte da administração pública, especialmente em contextos de perseguição política ou ideológica.

- Impacto desproporcional: Entidades que dependem do título de utilidade pública para acessar recursos ou parcerias podem ter suas atividades inviabilizadas, mesmo sem culpa comprovada.

Para alinhar o dispositivo aos princípios constitucionais, sugere-se: a)Especificar que a suspensão só ocorrerá mediante decisão judicial fundamentada, como a decretação de medidas cautelares ou a denúncia formal aceita pelo juiz; b) Exigir um processo administrativo prévio, com contraditório e ampla defesa; c) Limitar a aplicação a crimes dolosos e graves, relacionados à atuação da entidade (e.g., crimes contra a administração pública, lavagem de dinheiro, associação criminosa).

Exemplo de redação:

"Art. 6º-A. As sociedades civis, associações e fundações declaradas de utilidade pública terão os efeitos de sua declaração suspensos, mediante processo administrativo que assegure o contraditório e a ampla defesa, quando houver decisão judicial fundamentada que determine medidas cautelares ou aceite denúncia por crimes dolosos relacionados à sua atuação, até o encerramento do respectivo processo judicial."

O parágrafo único prevê a cassação dos efeitos da utilidade pública em caso de condenação transitada em julgado em processo criminal. Este dispositivo é, em princípio, constitucional, pois respeita a presunção de inocência e só aplica a sanção após a comprovação da culpa. No entanto, também apresenta pontos a serem aprimorados: a) Falta de processo administrativo: A cassação, por ser uma medida grave, deve ser precedida de um procedimento administrativo que permita à entidade se defender, especialmente para esclarecer se a condenação está diretamente relacionada à sua atuação como entidade de utilidade pública; b) Ausência de especificidade sobre os crimes: Nem toda condenação criminal justifica a cassação do título. Por exemplo, uma condenação por crime culposo ou por fatos alheios à atividade da entidade pode ser desproporcional.

Sugestão de redação:

"Parágrafo único. Nos casos de condenação transitada em julgado por crimes dolosos relacionados à atuação da entidade, os efeitos da declaração de utilidade pública serão cassados, após processo administrativo que assegure o contraditório e a ampla defesa."

Isso posto, a proposta de inclusão do artigo 6º-A e seu parágrafo único é, em tese, compatível com a competência legislativa municipal, mas apresenta problemas de conformidade com os princípios constitucionais da presunção de inocência, devido processo legal e proporcionalidade, especialmente no que tange à suspensão dos efeitos da utilidade pública durante investigações ou processos judiciais. A cassação após condenação transitada em julgado é mais alinhada aos preceitos constitucionais, mas também exige ajustes para garantir o devido processo.

Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nyland**, **Procurador**, em 16/04/2025, às 11:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.camarapoa.rs.gov.br, informando o código verificador **0889431** e o código CRC **DA586C56**.

Referência: Processo nº 036.00024/2025-08 SEI nº 0889431