



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE CIÊNCIA,
TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

PROCESSO: 008.00000438/2025-39

INTERESSADO: Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação

PARECER: CJ/SCTI nº 25/2025

EMENTA: ASSOCIAÇÃO CIVIL. CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. Participação do Estado de São Paulo como fundador, em conjunto com a USP, o Município de São Paulo, o IPEN, e o IPT, da “Associação Distrito de Inovação de São Paulo”. Pertinência temática com o campo funcional e as finalidades institucionais da Pasta. Precedente: Parecer PA nº 110/2014. Desnecessidade de lei, tendo em vista a distinção entre participação estatal à associação civil e a criação de entidade da administração indireta (CF, art. 37, XIX). Impossibilidade de transferência de competências estatais à entidade privada. Compatibilidade com o art. 3º-B, § 2º, II, do Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, que permite a participação do Estado em entidades gestoras de ambientes promotores da inovação. Minuta do estatuto social adequada às disposições dos arts. 53 a 61 do Código Civil. Limites à regulamentação da admissão de novos associados. Necessidade de observância dos princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade. Impossibilidade de cessão de bens e servidores públicos à associação, em razão da autonomia patrimonial da pessoa jurídica privada (art. 49-A do Código Civil), e incidência de outras limitações ao fomento estatal. Viabilidade jurídica, com observações.

1. A Diretoria de Ciência, Tecnologia e Inovação (“DCTI”), vinculada à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (“SCTI”), submeteu ao exame desta Consultoria Jurídica proposta de constituição de uma associação civil



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

denominada “ASSOCIAÇÃO DISTRITO DE INOVAÇÃO DE SÃO PAULO”. Segundo a apresentação do projeto (doc. nº 0084658488), a constituição de uma associação civil busca estabelecer uma estrutura de governança para coordenar a participação de entidades com atuação relevante na área de ciência, tecnologia e inovação, localizadas na zona oeste do Município de São Paulo, aumentando a sua integração e desenvolvendo ações conjuntas relacionadas a essa temática.

2. Os autos foram instruídos com os seguintes elementos: minuta de estatuto social (doc. nº 0084658272); apresentação do projeto do Distrito de Inovação de São Paulo (doc. nº 0084658488); e despacho da DCTI justificando a proposta e submetendo os autos à aprovação superior (doc. nº 0084658617). Por solicitação da origem, a minuta original foi substituída por versão revisada, juntada ao processo por esta Consultoria Jurídica no doc. nº 0087056158, com alterações destacadas propostas pela Universidade de São Paulo. Por meio do despacho da Secretária Executiva da Pasta (doc. nº 0084930854), os autos foram encaminhados para análise e manifestação deste órgão consultivo.

É o **relatório**. Opino.

3. **Limites da análise jurídica.** Em atendimento ao artigo 21, §2º, das Rotinas das Consultorias Jurídicas (Resolução PGE nº 77/2010), ressalta-se que não compete a este órgão consultivo o exame de questões de ordem técnica ou administrativa relacionadas ao mérito da constituição da entidade em questão, matéria inserida na esfera de discricionariedade administrativa do Secretário de Ciência, Tecnologia e Inovação. Por esse motivo, o presente parecer não examinará aspectos de conveniência e oportunidade relativos a essa decisão, limitando-se a analisar se a instrução dos autos se revela adequada aos requisitos exigidos pela legislação vigente para a participação do Estado em associações dessa natureza.

4. **Justificativa e contexto da criação da associação com o Estado como ente fundador.** Conforme consta do item 1 do despacho da DCTI (doc.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

nº 0084658617), a proposta de constituição, por intermédio da SCTI, de associação civil denominada “ASSOCIAÇÃO DISTRITO DE INOVAÇÃO DE SÃO PAULO” dá-se em cumprimento aos compromissos firmados no âmbito do Protocolo de Intenções celebrado com o Município de São Paulo, a Universidade de São Paulo (“USP”), o Instituto Butantan (“IB”), o Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (“IPEN”), o Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S.A. (“IPT”) e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (“FAPESP”), nos autos do Processo nº 008.00000500/2023-21, analisado por esta Consultoria Jurídica no **Parecer CJ/SDE nº 124/2023**¹. Cabe lembrar que a finalidade daquele ajuste era justamente envidar esforços dos signatários para a estruturação e implementação do denominado Distrito de Inovação de São Paulo, “(...) destinado a ampliar a geração de conhecimento e melhorar a eficácia da transferência dos resultados dos projetos de CT&I para a atividade econômica, com interesse estratégico em inovação” (doc. nº 0033098033 do Processo SEI nº 008.00000500/2023-21).

5. A partir da formalização do mencionado Protocolo de Intenções, os signatários passaram a atuar conjuntamente definindo estruturas de governança para o Distrito e realizando ações institucionais relacionadas a esse objeto até chegarem à conclusão de que a constituição de uma associação civil sem fins lucrativos seria a melhor opção para alcançar plenamente os objetivos pretendidos, conforme relata a DCTI no doc. nº 0084658617:

Considerando:

1. Que **desde a celebração do protocolo de intenções em 2 de julho de 2024, quando oficializa-se a proposta de criação do Distrito de Inovação de São Paulo**, que pode se tornar o mais relevante da América Latina, além de ser um dos 20 maiores Distritos de Inovação do mundo, **os Fundadores têm envidado grandes esforços para viabilizar o projeto;** (...)
4. Que **o Distrito de Inovação de São Paulo já está em funcionamento**, com uma **estrutura de governança institucional** profissional, com **ações institucionais concretas**, ativação de programas e mobilização de recursos e talentos, **com participação ativa de colaboradores em comitês técnicos, temáticos e executivos;**
5. Para a completa ativação de oportunidades, **é necessário a criação de uma entidade gestora**, especializada, para criar e promover iniciativas coletivas, visando geração de sinergia dos programas de inovação aberta e

¹ Parecerista Dr. Rafael Carvalho de Fássio.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

transferência de tecnologia dos fundadores, divulgação institucional e atração de investidores para área;

6. Após trabalho conjunto com a D. Consultoria Jurídica e assessoria dos fundadores para a construção da proposta de Estatuto, **sugeriu-se a criação da Associação Distrito de Inovação de São Paulo, sob a forma de associação civil sem fins lucrativos**, qualificada como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação e como Entidade Gestora, em conformidade com a Lei Federal nº 10.973/2004 e o Decreto nº 9.283/2018. O tema foi apreciado no Conselho de Fundadores e aprovado em 28 de agosto de 2025. Posteriormente, a proposta foi apreciada em reunião conjunta com os jurídicos dos diversos fundadores, e apresentada aos dirigentes das entidades em 05 de setembro de 2025, que concordaram com o prosseguimento para tramitação interna. Uma nova ratificação do texto ocorreu na reunião mensal do Conselho de Fundadores em 30 de setembro de 2025 (documento 0084658272). (...)

9. **A Associação permite desvincular a entidade gestora de ciclos políticos e orçamentários dos fundadores, garantindo maior autonomia, agilidade, perenidade institucional e capacidade de captação de recursos privados e internacionais, e; (...)**

11. A aprovação do presente Estatuto da Associação do Distrito de Inovação de São Paulo representa uma oportunidade de consolidação do Distrito de Inovação de São Paulo como o maior e mais estruturado ecossistema de ciência, tecnologia e inovação da América Latina (e um dos 20 maiores do mundo), com potencial de reposicionar o Estado de São Paulo no cenário global da inovação. (...) (g.n.)

6. Nessa linha, a Pasta pretende que o Estado de São Paulo figure como “*Associado Fundador*” da ASSOCIAÇÃO DISTRITO DE INOVAÇÃO DE SÃO PAULO, juntamente com as demais signatárias do Protocolo de Intenções, com exceção do Instituto Butantan e da FAPESP. A despeito de alguns dos associados serem pessoas jurídicas de direito público, a “ASSOCIAÇÃO DISTRITO DE INOVAÇÃO DE SÃO PAULO” terá natureza de pessoa jurídica de direito privado, estando sujeita, portanto, às regras estabelecidas no Código Civil².

7. **Possibilidade jurídica da participação do Estado em associações civis.** O Código Civil, em seu artigo 53, é singelo ao prever que “[c]onstituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos”. Nessa linha, o Código Civil dispõe que as associações se caracterizam pela “*união de pessoas que se organizem para fins não econômicos*”. Cabe notar que o Código utiliza, de modo amplo,

²Do Código Civil:

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

I - as associações; (...)

Art. 49-A. A pessoa jurídica não se confunde com os seus sócios, associados, instituidores ou administradores.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

o termo “*peças*” para se referir aos agentes que podem se organizar para constituir uma associação. Trata-se de uma escolha terminológica que deixa clara a opção do legislador em permitir que uma associação seja composta tanto por pessoas naturais quanto por pessoas jurídicas, tanto de direito público quanto de direito privado.

8. Um ponto relevante a ser destacado sobre o artigo 53 diz respeito ao requisito de que as associações devem possuir finalidade determinada, que não pode ser a obtenção de lucro. Sobre o tema, o Enunciado nº 534 do Conselho da Justiça Federal, na VI Jornada de Direito Civil, em 2013³, esclarece que o termo “*fins não econômicos*” empregado no *caput* do artigo 53 deve ser interpretado como “*fins não lucrativos*”⁴, sendo permitido às associações desenvolverem atividades econômicas, desde que não haja finalidade lucrativa. No caso em exame, a versão final da minuta de estatuto apresentada pela origem (doc. nº 0087056158) contém expressa menção de que a ASSOCIAÇÃO DISTRITO DE INOVAÇÃO DE SÃO PAULO não irá perseguir interesses lucrativos (artigo 1º)⁵, o que demonstra o atendimento deste requisito legal.

9. A respeito, cabe mencionar que há diversos precedentes que admitem a participação do Estado de São Paulo em associações civis, em atividades de interesse público, em áreas compatíveis com as finalidades institucionais do órgão ou entidade. Por exemplo, o **Parecer PA nº 110/2014**, aprovado pelo Procurador Geral do Estado, não só admitiu a filiação do ente público a associações privadas como

³ Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/145>. Acesso em: 13/10/2025.

⁴ Enunciado: As associações podem desenvolver atividade econômica, desde que não haja finalidade lucrativa. Justificativa: Andou mal o legislador ao redigir o *caput* do art. 53 do Código Civil por ter utilizado o termo genérico “econômicos” em lugar do específico “lucrativos”. A dificuldade está em que o adjetivo “econômico” é palavra polissêmica, ou seja, possuidora de vários significados (econômico pode ser tanto atividade produtiva quanto lucrativa). Dessa forma, as pessoas que entendem ser a atividade econômica sinônimo de atividade produtiva defendem ser descabida a redação do *caput* do art. 53 do Código Civil por ser pacífico o fato de as associações poderem exercer atividade produtiva. Entende-se também que o legislador não acertou ao mencionar o termo genérico “fins não econômicos” para expressar sua espécie “fins não lucrativos”.

⁵ “Artigo 1º - A ASSOCIAÇÃO DISTRITO DE INOVAÇÃO DE SÃO PAULO, doravante ASSOCIAÇÃO, é uma associação civil de direito privado, **sem fins lucrativos**, qualificada como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação, nos termos do artigo 2º, inciso V, da Lei federal nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004, da Lei Federal nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, e como Entidade Gestora, nos termos do Decreto federal nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018, dotada de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, regida por este Estatuto e pelas leis aplicáveis”.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

analisou de que forma deveria ser feito o pagamento da contribuição pecuniária fixada para a manutenção das suas atividades. A conclusão final foi no sentido de que o pagamento não decorre de um vínculo contratual – sujeito, portanto, à aplicação das normas previstas nas Leis de Licitações –, mas decorre diretamente da relação jurídica entre o órgão ou entidade pública e a associação civil. Veja:

9. A natureza institucional dessa relação tem ainda maior ressonância **quando se trata da filiação de pessoa jurídica de direito público a qualquer associação civil**, sem fins lucrativos, pois não se cogita que esta ocorra com o intuito de atender a necessidade de qualquer tipo de "serviço", mas em razão de motivada conveniência de se unirem forças com os demais associados para a concretização de objetivos que são, conforme o respectivo estatuto, condizentes com os interesses e atribuições institucionais do órgão ou entidade pública interessada.

(...)

11.1. Distante desse conceito está **a relação entre órgão ou entidade pública e associação civil**. Embora essa relação enseje o pagamento de prestação pecuniária, isso **não lhe imprime natureza contratual** e, por conseguinte, inaplicáveis são as disposições da Lei federal nº 8.666/1993.

12. Assim, **a filiação se mostrará juridicamente viável desde que comprovada a pertinência entre a área de atuação da associação civil e as finalidades institucionais do órgão ou entidade pública que pretende se filiar**, devendo restar evidenciado que essa relação contribuirá de forma direta para o desenvolvimento das atividades da Administração Pública, justificada, então, a despesa. (g.n.)

10. Vale citar que restou vencida a tese defendida pela Chefia da Procuradoria Administrativa naquele caso, que não entendia que o Estado de São Paulo era o filiado ao “Fórum Nacional das Secretarias do Trabalho”, mas apenas as pessoas físicas dos Secretários de Estado atuantes naquela área. O despacho da Subprocuradoria Geral do Estado da Consultoria que propôs a aprovação superior do **Parecer PA nº 110/2014** deixou claro que, mesmo nesses casos, é o Estado de São Paulo que figura como filiado da associação:

De toda sorte e com o devido respeito às opiniões discrepantes, alinho-me ao entendimento de acordo com o qual, **relativamente a órgãos e entidades públicas, a filiação a associações civis e o consequente pagamento de anuidade estão fora do âmbito de incidência da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Como a parecerista bem assinala (itens 7 a 9), os elementos que caracterizam tal filiação afastam-na do instrumento



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

contratual, deitando-a fora do perímetro de incidência da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.

Ainda que a filiação à entidade seja levada a efeito pelo Titular da Pasta, conforme acertadamente constatou a Chefia Substituta da Procuradoria Administrativa, **ele o faz em nome e por conta do Estado de São Paulo**. A pessoa natural, nessa circunstância, assume "posição de veículo de expressão do Estado" de modo que **não parece possível discernir a filiação da pessoa natural da filiação da pessoa jurídica a que ela pertence**. Nessa hipótese, a manifestação volitiva da pessoa natural, na condição de agente público, é **imputada ao Estado**, até porque o que se busca é a satisfação do interesse público. De outro modo, os incisos I e XVI do artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo não constituem, a meu ver, obstáculos hábeis a impedir a filiação nos moldes alvitrados. Trata-se, pois, de **manifestação volitiva de Secretário de Estado**, que ombréia com o Chefe do Poder Executivo estadual na condução dos destinos do Governo. **O juízo de conveniência e oportunidade acerca da filiação à associação civil enfeixa-se nas prerrogativas desse autêntico agente político.** (g.n.)

11. Evidentemente, a constituição de uma associação civil com participação estatal possui contornos bastante diversos da criação de pessoas jurídicas integrantes da Administração Pública indireta, que é disciplinada pelo artigo 37, inciso XIX, da Constituição Federal. Esse dispositivo estabelece que *"(...) somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação"*.

12. A reserva legal prevista na Constituição Federal fundamenta-se, de um lado, na atribuição de uma competência constitucional específica a determinado ente político (expressão da descentralização federativa) e, de outro, no princípio da subsidiariedade da atuação estatal na economia, conforme estabelece o artigo 173 da Carta Política. Logo, a participação do Estado em associações civis não as converte em *longa manus* estatal nem constitui via apta a lhes transferir competências e tarefas próprias do Poder Público. A filiação à entidade se justifica quando os fins buscados pelo Estado e pelos demais associados revestem-se de interesse público e amoldam-se ao campo funcional de atuação do órgão ou entidade pública, tal como mencionado no **Parecer PA nº 110/2014**, justificando assim a sua participação.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

13. Portanto, se é evidente que a participação do Estado de São Paulo como associado fundador da ASSOCIAÇÃO DISTRITO DE INOVAÇÃO DE SÃO PAULO não tem o condão de inseri-la no conceito de Administração Pública, igualmente não é possível transferir atribuições e competências próprias do Estado a essa entidade. Sobre o tema, compulsando a minuta do estatuto atualizada (doc. nº 0087056158), não identifiquei nenhum ponto na proposta que possa suscitar essa discussão, o que corrobora a aplicação do entendimento institucional vigente na Procuradoria Geral do Estado ao caso concreto.

14. Com efeito, a intenção da Pasta ao participar da constituição da ASSOCIAÇÃO DISTRITO DE INOVAÇÃO DE SÃO PAULO é atribuir a ela a função de entidade gestora do Distrito de Inovação de São Paulo. Os “*distritos de inovação*” são tipos de “*ambientes promotores da inovação*” previstos no artigo 2º, II, “a” do Decreto federal nº 9.283/2018⁶, valendo destacar que, nos termos do inciso I do mesmo artigo, as entidades gestoras desses ambientes podem ser entidades de direito público ou privado⁷. Essa pretensão encontra amparo na Lei federal nº 10.973/2004, haja vista que o seu artigo 3º-B, *caput*, combinado com o inciso II do seu §2º, é expresso ao afirmar que o Estado pode participar da criação e da governança de “*ambientes promotores da inovação, incluídos parques e polos tecnológicos e incubadoras de empresas*”⁸, desde que adotem mecanismos que assegurem a segregação das funções de financiamento e de execução.

⁶ Art. 2º Para os fins do disposto neste Decreto, considera-se: (...) II - **ambientes promotores da inovação** - espaços propícios à inovação e ao empreendedorismo, que constituem ambientes característicos da economia baseada no conhecimento, articulam as empresas, os diferentes níveis de governo, as Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação, as agências de fomento ou organizações da sociedade civil, e envolvem duas dimensões: a) ecossistemas de inovação - espaços que agregam infraestrutura e arranjos institucionais e culturais, que atraem empreendedores e recursos financeiros, constituem lugares que potencializam o desenvolvimento da sociedade do conhecimento e compreendem, entre outros, parques científicos e tecnológicos, cidades inteligentes, **distritos de inovação** e polos tecnológicos; e (...).

⁷ Art. 2º Para os fins do disposto neste Decreto, considera-se: I - entidade gestora - entidade de direito público ou privado responsável pela gestão de ambientes promotores de inovação;

⁸ Art. 3º-B. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as respectivas agências de fomento e as ICTs poderão apoiar a criação, a implantação e a consolidação de ambientes promotores da inovação, incluídos parques e polos tecnológicos e incubadoras de empresas, como forma de incentivar o desenvolvimento tecnológico, o aumento da competitividade e a interação entre as empresas e as ICTs. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

§ 1º As incubadoras de empresas, os parques e polos tecnológicos e os demais ambientes promotores da inovação estabelecerão suas regras para fomento, concepção e desenvolvimento de projetos em parceria e para seleção de empresas para ingresso nesses ambientes. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

15. Outra intenção da Pasta é que a associação a ser criada seja qualificada como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação ("ICT"), nos termos do artigo 2º, inciso V, da Lei federal nº 10.973/2004⁹, ou seja, uma ICT privada geradora de conhecimento no campo de ambientes promotores de inovação, atividade esta que é, igualmente, aberta a entes públicos ou privados.

16. Ambas as qualificações pretendidas são indistintamente franqueadas a entes de direito privado e de direito público, de modo que não se está diante de uma atividade atribuída exclusivamente aos entes da Administração Pública. Em conclusão, não vislumbro óbices de ordem constitucional ou legal na proposta formulada pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação para a figuração do Estado de São Paulo como associado fundador da ASSOCIAÇÃO DISTRITO DE INOVAÇÃO DE SÃO PAULO.

17. **Enquadramento no campo funcional.** Nos termos do referido **Parecer PA nº 110/2014**, para análise da viabilidade da associação, deve-se comprovar a pertinência entre a área de atuação da associação civil e as finalidades institucionais do órgão que pretende se associar. Como se observa da minuta de estatuto social juntada ao doc. nº 0087056158, trata-se de formalização de pessoa jurídica de direito privado, sob a forma de associação civil sem fins lucrativos, que tem, dentre seus objetivos: a promoção da inovação de base tecnológica e da formação empreendedora; a realização de

§ 2º Para os fins previstos no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as respectivas agências de fomento e as ICTs públicas poderão: (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

I - ceder o uso de imóveis para a instalação e a consolidação de ambientes promotores da inovação, diretamente às empresas e às ICTs interessadas ou por meio de entidade com ou sem fins lucrativos que tenha por missão institucional a gestão de parques e polos tecnológicos e de incubadora de empresas, mediante contrapartida obrigatória, financeira ou não financeira, na forma de regulamento; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

II - participar da criação e da governança das entidades gestoras de parques tecnológicos ou de incubadoras de empresas, desde que adotem mecanismos que assegurem a segregação das funções de financiamento e de execução. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

⁹ Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se: (...) V - Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT): órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

pesquisa de caráter científico; a execução de iniciativas de inovação voltadas ao enfrentamento de desafios sociais, ambientais, econômicos e urbanos; a disseminação de conhecimento em gestão de ecossistemas de inovação (artigo 6º da minuta de estatuto social).

18. Em termos gerais, verifica-se que os objetivos estatutários estão em total harmonia com o campo funcional e com as atividades da SCTI, contemplados no Decreto estadual nº 69.333/2025, de 29 de janeiro de 2025¹⁰.

¹⁰Artigo 1º - Constituem o campo funcional da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação, além de outras funções compatíveis com o escopo da Pasta:

I - a formulação, a implantação e a coordenação da execução de políticas públicas voltadas à **promoção da pesquisa e da inovação tecnológica, com o objetivo de:**

a) **assegurar apoio tecnológico aos Municípios paulistas**, prioritariamente nas áreas de:

1. **idades inteligentes;**
2. **idades sustentáveis;**
3. **idades resilientes e atendimentos emergenciais;**

b) **estimular:**

1. **a produção de conhecimento;**
2. **a pesquisa científica e tecnológica;**
3. **a inovação tecnológica;**
4. **os ambientes de inovação instalados no Estado;**

II - a formulação de políticas, programas e ações voltadas aos **ambientes de inovação localizados no Estado;**

III - a proposição de políticas e diretrizes para o ensino superior, em todos os seus níveis;

IV - a coordenação e a implementação de ações de competência do Estado com vista à **formação de recursos humanos no âmbito do ensino superior;**

V - a promoção da realização de estudos para:

a) desenvolvimento e aprimoramento do ensino superior;

b) aumento da acessibilidade ao ensino superior;

c) **ampliação das atividades de ensino, pesquisa e extensão;**

d) busca de formas alternativas para oferecer formação nos níveis de ensino superior, com vista a aumentar o acesso à Universidade, respeitadas a autonomia universitária e as características de cada instituição;

VI - o **intercâmbio de informações e a colaboração técnica com instituições públicas e privadas**, nacionais, estrangeiras ou internacionais;

VII - o desenvolvimento e a implementação de sistemas de informações destinadas a orientar as instituições de ensino médio diante das dificuldades encontradas pelos alunos nos cursos de formação universitária;

VIII - o **desenvolvimento, a qualificação e a expansão do ensino técnico, tecnológico e profissionalizante.**

§ 1º - **Para promover ações inseridas em seu campo funcional, a Secretaria poderá, respeitados o interesse público e a legislação pertinente, estabelecer relações e propor parcerias com órgãos e entidades públicos e privados**, nacionais e estrangeiros.

§ 2º - O disposto no § 1º deste artigo abrange, inclusive, o fomento de atividades privadas afins ao campo funcional da Secretaria.

§ 3º - **As funções voltadas ao ensino superior previstas neste artigo serão exercidas em articulação e conjugação de esforços com as instituições envolvidas**, observando sempre o respeito à autonomia universitária e às características específicas de cada Universidade. (g.n.)



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

19. Competência. No que diz respeito à competência para autorizar a participação do Estado de São Paulo em associações civis, destaco que o despacho de aprovação do **Parecer PA nº 110/2014**, elaborado pela Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral e aprovado pelo Procurador Geral do Estado, consigna expressamente que a decisão sobre participar ou não da associação cabe diretamente ao Secretário de Estado:

Ainda que a filiação à entidade seja levada a efeito pelo Titular da Pasta, conforme acertadamente constatou a Chefia Substituta da Procuradoria Administrativa, **ele o faz em nome e por conta do Estado de São Paulo**. A pessoa natural, nessa circunstância, assume “posição de veículo de expressão do Estado” de modo que não parece possível discernir a filiação da pessoa natural da filiação da pessoa jurídica a que ela pertence. Nessa hipótese, a manifestação volitiva da pessoa natural, na condição de agente público, é imputada ao Estado, até porque o que se busca é a satisfação do interesse público. **De outro modo, os incisos I e XVI do artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo não constituem, a meu ver, obstáculos hábeis a impedir a filiação nos moldes alvitrados.** Trata-se, pois, de manifestação volitiva de Secretário de Estado, **que ombréia com o Chefe do Poder Executivo estadual na condução dos destinos do Governo**. O juízo de conveniência e oportunidade acerca da filiação à associação civil enfeixa-se nas prerrogativas desse autêntico agente político. (g.n.)

20. Cabe observar que, durante as tratativas da proposta, houve a intenção de que o Instituto Butantan, órgão vinculado à Secretaria de Estado da Saúde, igualmente participasse do ato constitutivo da associação. Posteriormente, segundo informações verbais da Diretoria de Ciência, Tecnologia e Inovação, afirmou-se que o Instituto não mais participaria da entidade, sendo o Estado de São Paulo representado somente pela SCTI. Não obstante, caso se pretenda a participação do Instituto Butantan como associado fundador, observe a necessidade de que o ato constitutivo da associação seja igualmente firmado pelo Secretário de Estado da Saúde, recomendação esta que se estende para a participação eventual de outros órgãos estaduais nesta iniciativa.

21. Comentários à minuta de estatuto social. A minuta apresentada ao doc. nº 0084658272 foi submetida previamente a esta Consultoria Jurídica e contou com a validação dos órgãos de assessoramento jurídico das demais entidades que compõem o Conselho de Fundadores do Distrito. Ressalto que, por solicitação da origem, a



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

minuta que instrui o expediente foi substituída por versão com pequenas alterações propostas pela reitoria da USP (destacadas em amarelo no doc. nº 0087056158) e enviada a esta Consultoria Jurídica por meio de correio eletrônico. As alterações, todavia, não modificam substancialmente o conteúdo do estatuto.

22. Ainda no aspecto meramente formal, cabe observar que a Pasta informou verbalmente a dificuldade no trâmite de eventual alteração do texto da minuta, tendo em vista a iniciativa que envolve diversas entidades; por esse motivo, a versão encartada aos autos possui alguns deslizes de digitação e de estruturação. Tais equívocos não serão aqui apontados, primeiro porque não implicam dificuldade na compreensão do sentido jurídico e, em especial, porque poderia enfrentar dificuldade no trâmite entre os demais associados fundadores e causar indesejados atrasos no cronograma planejado, conforme narrado pela Pasta. Tendo em vista que esses deslizes textuais são meramente materiais, recomendo que, antes da formalização do ato constitutivo, seja realizada a revisão do texto para seu aprimoramento, desaconselhada a alteração de sentido.

23. O artigo 54 do Código Civil elenca os requisitos mínimos que o estatuto de uma associação deve conter para evitar nulidade, sendo eles: (i) denominação, finalidade e sede; (ii) requisitos para admissão, demissão e exclusão dos associados; (iii) direitos e deveres dos associados; (iv) fontes de recurso para sua manutenção; (v) modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos; (vi) condições para alteração das disposições estatutárias e para a dissolução; e (vii) forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas. Em linhas gerais, verifico que a minuta de estatuto atende satisfatoriamente a esses requisitos legais.

24. Sobre as categorias de associados, vale lembrar que, nos termos do artigo 55 do Código Civil, todos os associados deverão ter direitos iguais, podendo o estatuto criar, eventualmente, categorias com vantagens especiais¹¹. A esse respeito, observo que o artigo 8º da minuta de estatuto dispõe sobre quatro categorias de

¹¹ Art. 55. Os associados devem ter iguais direitos, mas o estatuto poderá instituir categorias com vantagens especiais.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

associados: fundadores, mantenedores, beneméritos e colaboradores. Dentre elas, as categorias de associados fundadores e mantenedores são qualificadas como especiais, sendo as únicas com direito de serem eleitas para compor o Conselho de Administração e a Diretoria Executiva (artigo 11 do estatuto), bem como obrigadas a participar das assembleias gerais (inciso IV do artigo 12).

25. Sobre o artigo 11, tendo em vista que o dispositivo foi desdobrado em apenas um inciso, recomenda-se que a redação seja modificada para reunir o conteúdo no caput do mesmo artigo, assim: “*Artigo 11 - É direito exclusivo dos Associados Fundadores e Mantenedores ser votado, pessoalmente ou por meio de representante devidamente indicado*”.

26. O Enunciado nº 577 do Conselho da Justiça Federal, na VII Jornada de Direito Civil (2015)¹², esclarece que a criação de categorias de associados com vantagens especiais permite a atribuição de pesos diferenciados ao direito de voto, desde que todas as categorias mantenham o direito de deliberar sobre a destituição de administradores e alterações do estatuto¹³. O §3º do artigo 17 da minuta de estatuto mostra-se compatível com tal entendimento, haja vista que prevê que as deliberações da Assembleia Geral serão tomadas por maioria simples, exceto nos casos de destituição de administradores

¹² Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/822>. Acesso em 13/10/2025.

¹³ Enunciado: A possibilidade de instituição de categorias de associados com vantagens especiais admite a atribuição de pesos diferenciados ao direito de voto, desde que isso não acarrete a sua supressão em relação a matérias previstas no art. 59 do CC.

Justificativa: O direito de voto e o de representação em assembleias é apontado por Pontes de Miranda como modalidades de direitos específicos preferentes. Somente haverá a possibilidade de estipulação de padrões diversificados de voto quando em contraste com os direitos específicos gerais de que são titulares todos os indivíduos. O poder de veto da escolha de administradores seria um bom exemplo. O CO 2002 tratou no art. 59 das competências da assembleia geral para alterar o estatuto, mediante um quórum em que considerados todos os integrantes, sem qualquer menção à possibilidade de exclusão de voto de alguma categoria. Ou seja, o voto é direito comum a todos os associados quanto às matérias deliberadas em assembleia e, ao que tudo indica, não era admitida a sua exclusão em 1916, e continua a não ser em 2002. A liberdade de associação não autoriza, assim, que a representação seja fulminada mediante a exclusão de um direito comum a todas as categorias, conforme o art. 58 CO. Importante esclarecer, todavia, que uma coisa é a vedação da exclusão do direito de voto, outra bem diversa é a previsão de critérios diferenciadores de voto, segundo a categoria do associado. Para efeito de controle normativo dos padrões deliberativos, basta investigar se o associado concordou previamente com a configuração de alguma especificidade do seu voto, se o ato constitutivo o previu ou se constou da própria deliberação permitida por ele (art. 58 do CO). Estes balizadores da definição dos critérios diferenciados de voto devem guardar estrita observância com elementos justificadores do discrimen concebido.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

e de alteração do estatuto, que exigirão, *adicionalmente*, o voto favorável de dois terços dos associados fundadores e mantenedores.

27. Quanto à filiação de associados mantenedores e beneméritos, aqueles que poderão se associar após a constituição da associação, os artigos 8º e 9º da minuta do estatuto não estabelecem os critérios e requisitos de ingresso, relegando o regramento da matéria para deliberação do Conselho de Administração. Não obstante a lacuna, cabe aqui traçar algumas balizas para serem consideradas posteriormente no momento da deliberação pelo órgão competente.

28. Quanto aos requisitos para admissão, recomendo que a política de filiação de novos associados mantenedores e beneméritos se pautе pela seleção de pessoas que reconhecidamente atuem com base em elevados padrões de responsabilidade social, ambiental, empresarial e de governança, de modo a assegurar compatibilidade com os princípios da ética, da integridade e da responsabilidade socioambiental que informam a atuação da Administração Pública, prevenindo riscos reputacionais e reforçando o compromisso institucional com o desenvolvimento sustentável.

29. Recomendo, igualmente, que a política de admissão seja pautada por critérios isonômicos, não privilegiando, nem preterindo a entrada de determinada entidade, pública ou privada, interessada na participação. Dessa maneira, uma eventual decisão estratégica de limitar o número de associados deve ser guiada por política de seleção que adote critérios objetivos. Ademais, em razão do princípio da publicidade, aqui tomado na faceta transparência ativa, recomendo que se divulgue, na página oficial da entidade, as pessoas que se filiarem à associação.

30. Em relação ao destino do patrimônio da associação no caso de dissolução, o artigo 61 do Código Civil estabelece que o remanescente do patrimônio líquido deverá ser destinado à entidade sem fins lucrativos indicada no estatuto ou, na ausência de tal indicação, conforme deliberação dos associados, à instituição municipal,



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

estadual ou federal com finalidade idêntica ou semelhante¹⁴. Essa exigência encontra-se devidamente observada no parágrafo único do artigo 40 da minuta de estatuto.

31. Por fim, considerando que o estatuto da associação é instrumento que cria direitos e obrigações dela com os associados, eventual intenção de alteração estatutária deve ser submetida à Procuradoria Geral do Estado, tendo em vista que cabe a este órgão as atividades de assessoramento e consultoria jurídica do Estado, nos termos do *caput* do artigo 132 da Constituição Federal e dos artigos 98 e 99 da Constituição do Estado de São Paulo.

32. Limites do fomento estatal à associação. A associação, por constituir pessoa jurídica autônoma, não se confunde com seus associados, conforme dispõe o *caput* do artigo 49-A do Código Civil¹⁵. Em razão disso, possui autonomia patrimonial e deve dispor de quadro de pessoal próprio para a realização das atividades a que se propõe, não se permitindo que servidores e bens públicos sejam cedidos ou colocados à disposição da associação. A respeito, vale fazer um paralelo com o regime das organizações sociais: quando o legislador quis permitir o afastamento de servidores ou a cessão de bens e equipamentos, introduziu disposição expressa nesse sentido, como ilustra, por exemplo, a Lei Complementar estadual nº 846/1998¹⁶. Nesse ponto, muito embora a minuta seja silente sobre o tema, é importante esclarecer à DCTI que a associação a ser criada não poderá receber bens ou servidores estaduais para a realização de suas atividades.

¹⁴ Art. 61. Dissolvida a associação, o remanescente do seu patrimônio líquido, depois de deduzidas, se for o caso, as quotas ou frações ideais referidas no parágrafo único do art. 56, será destinado à entidade de fins não econômicos designada no estatuto, ou, omissa esta, por deliberação dos associados, à instituição municipal, estadual ou federal, de fins idênticos ou semelhantes.

¹⁵ Art. 49-A. A pessoa jurídica não se confunde com os seus sócios, associados, instituidores ou administradores.

¹⁶ Artigo 14 - As organizações sociais serão destinados recursos orçamentários e, eventualmente, bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão.

(...)

Artigo 15 - Os bens móveis públicos permitidos para uso poderão ser substituídos por outros de igual ou maior valor, condicionado a que os novos bens integrem o patrimônio do Estado.

(...)

Artigo 16 - Fica facultado ao Poder Executivo o afastamento de servidor para as organizações sociais, com ônus para a origem.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

33. Ademais, como acima mencionado, a parte final do inciso II do §2º do artigo 3º-B do Marco Legal de CT&I condiciona a participação do Estado na criação e na governança das entidades gestoras de ambientes promotores de inovação, “(...) desde que adotem mecanismos que assegurem a segregação das funções de financiamento e de execução”. O trecho final deste artigo constitui ponto de atenção para a DCTI, uma vez que a necessidade de segregar as funções de execução e de financiamento pode se tornar um óbice à concessão de fomento – por meio, por exemplo, de programas como o Sistema Paulista de Ambientes de Inovação (“SPAI”), nos termos do Decreto estadual nº 60.286/2014 – à entidade. Como dito acima, não há sequer contribuição financeira por parte dos associados fundadores, de modo que essa condição legal encontra-se atendida, como expressamente constou do parágrafo único do artigo 37 da minuta¹⁷.

34. **Inscrição do ato constitutivo.** Nos termos do Código Civil, a associação somente é dotada de personalidade jurídica após a inscrição de seu ato constitutivo no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas¹⁸. Não constam dos autos informações sobre a responsabilidade pelo custeio das despesas de inscrição. Caso a SCTI venha a assumir, total ou parcialmente, o pagamento de parte dessas despesas, deverá ser comprovada a existência de recursos orçamentários disponíveis, bem como ser apresentada justificativa expressa do Titular da Pasta quanto à pertinência da despesa.

35. **Conclusão.** Ante o exposto, e ressalvado o juízo de oportunidade e conveniência que compete à Administração, entendo juridicamente viável a participação do Estado de São Paulo, por intermédio da SCTI, na constituição da ASSOCIAÇÃO DISTRITO DE INOVAÇÃO DE SÃO PAULO. Proponho o encaminhamento dos autos à Chefia de Gabinete da Pasta para conhecimento da orientação jurídica prestada e prosseguimento.

¹⁷ “É vedada a exigência, direta ou indireta, de aportes financeiros, repasses orçamentários ou quaisquer outras obrigações de natureza pecuniária aos Associados Fundadores, preservando-se o caráter não oneroso de sua condição institucional e de seu vínculo com a ASSOCIAÇÃO”.

¹⁸ Art. 45. Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE CIÊNCIA,
TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

É o parecer, *s.m.j.*

São Paulo, 31 de outubro de 2025.

Guilherme Cavalcanti

Procurador do Estado



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

PROCESSO: 008.00000438/2025-39

INTERESSADO: Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação

ASSUNTO: Estatuto Social da Associação Distrito de Inovação de São Paulo

O Parecer CJ/SCTI nº 25/2025, que **aprovo**, analisou a pretensão da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação de representar o Estado de São Paulo em associação que reúne a Universidade de São Paulo, o Instituto de Pesquisas Tecnológicas, o Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares e o Município de São Paulo, como entidade gestora do “Distrito de Inovação de São Paulo”, espécie de ambiente promotor da inovação prevista no artigo 2º, II, “a” do Decreto federal nº 9.283/2018.

O opinativo, que foi elaborado com a colaboração de diversos membros da equipe desta Consultoria Jurídica, invoca o Parecer PA nº 110/2014 como precedente, no âmbito da Procuradoria Geral do Estado, para admitir a participação estatal em associações civis, “(...) *desde que comprovada a pertinência entre a área de atuação da associação civil e as finalidades institucionais do órgão ou entidade pública que pretende se filiar*”¹, o que restou suficientemente demonstrado no caso em exame.

¹ Item 12 do Parecer PA nº 110/2014, aprovado pelo Procurador-Geral do Estado.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Ademais, cabe destacar que a participação do Estado de São Paulo em associações guarda contornos muito diversos em relação à atuação de pessoas jurídicas integrantes da Administração indireta – até porque as atividades que a entidade pretende realizar (i) não implicam na execução de atribuições e competências estatais; e (ii) são igualmente franqueadas pela Lei federal nº 10.973/2004 a entes públicos e privados, seja como ICT (artigo 2º, inciso V), seja como entidade gestora de ambientes promotores de inovação (artigo 3º-B, §2º, inciso II).

Nessa linha, analisando a minuta do estatuto social à luz do Código Civil, o opinativo concluiu ser viável, sob o ponto de vista jurídico, que o Estado de São Paulo participe da mencionada associação e seja representado na subscrição do seu ato constitutivo pelo Secretário de Ciência, Tecnologia e Inovação, vez que o “(...) *juízo de conveniência e oportunidade acerca da filiação à associação civil enfeixa-se nas prerrogativas desse autêntico agente político*”².

Ante o exposto, restituam-se os autos à Chefia de Gabinete da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação, conforme proposto, para ciência da orientação jurídica prestada e prosseguimento.

São Paulo, 31 de outubro de 2025.

Rafael Carvalho de Fassio
Procurador do Estado Chefe
CJ/SCTI

² Despacho de aprovação da Subprocuradoria Geral do Estado da Consultoria Geral ao Parecer PA nº 110/2014.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

PROCESSO: 008.00000438/2025-39

INTERESSADO: Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação

ASSUNTO: Estatuto Social da Associação Distrito de Inovação de São Paulo

O Parecer CJ/SCTI nº 25/2025, que **aprovo**, analisou a pretensão da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação de representar o Estado de São Paulo em associação que reúne a Universidade de São Paulo, o Instituto de Pesquisas Tecnológicas, o Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares e o Município de São Paulo, como entidade gestora do “Distrito de Inovação de São Paulo”, espécie de ambiente promotor da inovação prevista no artigo 2º, II, “a” do Decreto federal nº 9.283/2018.

O opinativo, que foi elaborado com a colaboração de diversos membros da equipe desta Consultoria Jurídica, invoca o Parecer PA nº 110/2014 como precedente, no âmbito da Procuradoria Geral do Estado, para admitir a participação estatal em associações civis, “(...) *desde que comprovada a pertinência entre a área de atuação da associação civil e as finalidades institucionais do órgão ou entidade pública que pretende se filiar*”¹, o que restou suficientemente demonstrado no caso em exame.

¹ Item 12 do Parecer PA nº 110/2014, aprovado pelo Procurador-Geral do Estado.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Ademais, cabe destacar que a participação do Estado de São Paulo em associações guarda contornos muito diversos em relação à atuação de pessoas jurídicas integrantes da Administração indireta – até porque as atividades que a entidade pretende realizar (i) não implicam na execução de atribuições e competências estatais; e (ii) são igualmente franqueadas pela Lei federal nº 10.973/2004 a entes públicos e privados, seja como ICT (artigo 2º, inciso V), seja como entidade gestora de ambientes promotores de inovação (artigo 3º-B, §2º, inciso II).

Nessa linha, analisando a minuta do estatuto social à luz do Código Civil, o opinativo concluiu ser viável, sob o ponto de vista jurídico, que o Estado de São Paulo participe da mencionada associação e seja representado na subscrição do seu ato constitutivo pelo Secretário de Ciência, Tecnologia e Inovação, vez que o “(...) *juízo de conveniência e oportunidade acerca da filiação à associação civil enfeixa-se nas prerrogativas desse autêntico agente político*”².

Ante o exposto, restituam-se os autos à Chefia de Gabinete da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação, conforme proposto, para ciência da orientação jurídica prestada e prosseguimento.

São Paulo, 31 de outubro de 2025.

Rafael Carvalho de Fassio
Procurador do Estado Chefe
CJ/SCTI

² Despacho de aprovação da Subprocuradoria Geral do Estado da Consultoria Geral ao Parecer PA nº 110/2014.