



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

PL nº 1.097/2012

PARECER _____ L - CCJ

**Sobre o PL nº 1.097, de 2012, que
"Declara de utilidade pública do Distrito
Federal a entidade denominada Social
Esportiva Maringá - SEM".**

Autora: Deputada Luzia de Paula

Relator: Deputado Cláudio Abrantes

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei supra, cujo escopo é declarar de utilidade pública do Distrito Federal a entidade denominada "Social Esportiva Maringá - SEM".

Seguem cláusulas usuais de vigência e de revogação.

Na Justificação, a autora explica que a entidade, fundada em 1980, tem por objetivos o fomento e prestação de serviços em educação e prática de esportes. Encontra-se em funcionamento e em dia com suas obrigações estatutárias (conforme documentação anexa).

A autora entende que a matéria se inclui entre as de interesse local, ou municipal, citando a combinação dos arts. 30, I, e 32, §1º, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Submetida à apreciação da Comissão de Assuntos Sociais, recebeu parecer pela sua aprovação, no mérito.

No prazo regimental, não houve emendas nesta CCJ.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL N.º 1097 / 2012
FOLHA 35 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça a análise dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, redação e técnica legislativa das proposições e emissão de parecer terminativo sobre a matéria, conforme determina o art. 63, I e seu § 1º, do Regimento Interno desta Casa, opinando também sobre o mérito, por envolver matéria de direito administrativo, de acordo com o art. 63, III, "d", do Regimento Interno desta Casa, *verbis*:

Art. 63. *Compete à Comissão de Constituição e Justiça:*

*I – examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à **constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação;***

.....
III – analisar e, quando necessário, emitir parecer sobre o mérito das matérias seguintes:

.....
*d) **direito administrativo em geral, inclusive normas específicas de licitação;***

Convém também lembrar as determinações dos parágrafos do art. 63 do Regimento Interno desta Casa, abaixo transcritos:

*§ 1º É **terminativo o parecer** da Comissão de Constituição e Justiça sobre a admissibilidade das proposições quanto à constitucionalidade, juridicidade e legalidade, cabendo recurso ao Plenário interposto por um oitavo dos Deputados Distritais, no prazo de cinco dias. (grifamos).*

§ 2º Os vícios de linguagem, de técnica legislativa e de regimentalidade, se possível, serão sanados pela própria Comissão, e, não sendo, a proposição será remetida ao Presidente da Câmara Legislativa para ser devolvida ao Autor.

Trata-se de lei específica, com o fim único de **declarar a utilidade pública** de uma **entidade determinada**.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL N.º 1097 / 2012
FOLHA 36 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Dispor sobre o reconhecimento ou a declaração de utilidade pública de sociedades é competência concorrente, ou seja, é da alçada de cada uma das unidades federativas. Cabe, portanto, ao Distrito Federal, legislar sobre o assunto, porém legislar genericamente. Significa emitir normas gerais, definir conceitos, impor exigências e estabelecer requisitos, uma vez que a declaração de utilidade pública gera consequências jurídicas e financeiras ao Estado, como, por exemplo, habilitar as entidades ao recebimento de benefícios e recursos públicos, e renúncia de receitas decorrente da concessão de benefícios, como isenções fiscais (Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, Imposto de Transmissão de Bens Imóveis - ITBI, entre outros).

A Lei Federal nº 91, de 28 de agosto de 1935, que "determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública" (alterada pela Lei nº 6.639/1979 e regulamentada pelo Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961) é a norma vigente para a matéria em âmbito federal. Vigora hoje, no Distrito Federal, a Lei nº 1.617, de 18 de agosto de 1997, que "declara de utilidade pública as entidades filantrópicas particulares sem fins lucrativos do Distrito Federal e dá outras providências", regulamentada pelo Decreto nº 19.004, de 28 de janeiro de 1998, que detalha os procedimentos para obtenção do título pelas entidades interessadas.

A Lei Orgânica do Distrito Federal, em diversos momentos, contempla o tema das entidades sociais filantrópicas, sem fins lucrativos e de utilidade pública, conforme transcrevemos:

Art. 218. *Compete ao Poder Público, na forma da lei e por intermédio da Secretaria competente, coordenar, elaborar e executar política de assistência social descentralizada e articulada com órgãos públicos e entidades sociais sem fins lucrativos, com vistas a assegurar especialmente: (...)*

Art. 219. *O Poder Público estabelecerá convênios, contratos e outras formas de cooperação com entidades beneficentes ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de planos de assistência a criança, adolescente, idoso, dependentes de substâncias químicas, portadores de deficiência e de patologia grave assim definida em lei.*

Parágrafo único. *As entidades de que trata o caput deste artigo deverão ser declaradas de utilidade pública e*

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL Nº 1097 / 2012
FOLHA 37 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

registradas na Secretaria competente, que prestará assessoria técnica mediante acompanhamento e avaliação da execução de projetos, bem como fiscalizará a aplicação dos recursos repassados.

Art. 312.

Parágrafo único. As entidades filantrópicas que desenvolvem atividades de atendimento a menor carente, idoso ou portador de deficiência, declaradas de utilidade pública, terão atendimento prioritário na obtenção de terrenos para sua instalação em áreas reservadas a entidades assistenciais.

Art. 359. Às entidades filantrópicas e assistenciais sem fins lucrativos, consideradas de utilidade pública, poderá ser outorgada a concessão de direito real de uso sobre imóvel do Distrito Federal, mediante prévia autorização do Poder Legislativo.

TÍTULO IX - ATO DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 15. Para o recebimento de recursos públicos, a partir da promulgação desta Lei Orgânica, as entidades beneficentes serão submetidas a reexame e recadastramento para verificação de sua condição de utilidade pública ou benemerência, conforme a lei.

Parágrafo único. O Poder Executivo manterá sistema de controle integrado, com vistas a identificar a situação de inadimplência de toda e qualquer entidade beneficiária de recursos públicos sob qualquer título ou forma. (grifos nossos).

A mencionada Lei nº 1.617, de 18 de agosto de 1997, que "declara de utilidade pública as entidades filantrópicas particulares sem fins lucrativos do Distrito Federal e dá outras providências", em seu art. 1º, dispõe:

Art. 1º Será declarada de utilidade pública toda entidade filantrópica particular sem fins lucrativos que atue há mais de três anos no Distrito Federal e cumpra os seguintes requisitos:

I – exigências para a concessão:

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL N.º 1097, 2012
FOLHA 38 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

a) estar registrada ou credenciada no órgão ou conselho competente para o tipo de serviço prestado, observada a legislação específica;

b) não distribuir qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas a título de lucro ou participação no resultado;

c) aplicar integralmente no País os seus recursos, para a manutenção de seus objetivos institucionais;

II – documentos necessários:

a) cópia autenticada do estatuto registrado e da ata de eleição e posse da diretoria em exercício;

b) cópia autenticada do ato de registro ou credenciamento no órgão ou conselho competente;

c) cópia dos balanços financeiros dos três últimos anos;

d) cópia do CGC atualizado.

Ante a dificuldade de definir com precisão o significado de "utilidade pública" e diante do risco de uma definição genérica, abstrata e muito abrangente, o legislador optou por estabelecer requisitos, sendo o primeiro deles o da *finalidade*, ou seja, a entidade não deve ter fins lucrativos e deve aplicar todos os seus recursos nos fins institucionais. Outro requisito é o *tempo de atuação* no Distrito Federal, comprovado por seus registros e personalidade jurídica, evitando-se a criação intempestiva de entidades apenas com o intuito de receber benefícios do Estado.

Entende-se que essas entidades beneficentes filantrópicas, de cunho cultural, social, educacional, sem fins lucrativos, auxiliam o Estado, complementando seu papel no atendimento à população necessitada, por isso merecem tratamento privilegiado pela lei. Para ter esse tratamento especial nos campos tributário, com isenção e redução de impostos e taxas e benefícios fiscais, recebimento de recursos públicos, recebimento de assessoramento técnico da Administração, recebimento de outros benefícios, como obtenção prioritária de terrenos públicos, concessão de direitos de uso de imóveis, celebração de convênios, contratos e outras formas de cooperação com o Poder Público, entre outros, cada entidade individualmente deve comprovar sua natureza e atividades, preenchendo os requisitos previstos na lei genérica e, assim, ser declarada de utilidade pública.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PL N.º 1097, 2012

FOLHA 39 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

A comprovação dos requisitos é regulada pelo mencionado decreto, que detalha a lei e expõe os documentos exigidos e outros meios de prova de sua condição de filantropia e benemerência. Tais exigências têm fundamento no fato de que o Estado espera o devido retorno, em termos de serviços sociais: se não de maneira direta, de forma indireta, por meio da comunidade servida, podendo o título outorgado ser posteriormente revogado, caso a entidade deixe de atender aos requisitos da lei ou se comprove sua inidoneidade.

Entretanto, ainda não é pacífico o entendimento de que a entidade que comprove finalidade filantrópica e tempo de funcionamento deve ser declarada de utilidade pública e, assim, receber benefícios do Estado. Trata-se de matéria controvertida em seu mérito, conquanto nos deparamos com opiniões tais como a da Consultora da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, Vânia Lúcia Baltar Bastos, no artigo intitulado "Declaração de Utilidade Pública, (Junho de 2003, www.almg.gov.br/bancoconhecimento/técnico):

Tal norma faz parte de um arcabouço jurídico antigo e de uma visão já ultrapassada de que as entidades assim reconhecidas são complementares à ação do Estado e, por isso, devem ser financiadas e tuteladas por ele. A mera existência da organização ou a validade da sua causa é tida como suficiente para justificar doações a fundo perdido. Até hoje ocorrem, no Estado, repasses de recursos a essas instituições a título de subvenção social. Sendo financiadas e tuteladas pelo Estado, as entidades de utilidade pública não precisam ser eficientes em sua gestão e permanecem, por natureza, cronicamente deficitárias e sub-capacitadas para desempenhar o seu papel, nem sempre alcançando resultados positivos ou superando as adversidades do meio. Uma das razões de sua existência é o fato de serem orientadas pelos valores e crenças de seus membros, o que possibilita a mobilização de pessoas sem motivação econômica ou administrativa. Convivem, nesse setor, motivações filantrópicas e altruístas, altruístas, crenças, confissões, ativismo político interesses e causas de várias ordens.

Entretanto, independentemente de opiniões divergentes, a matéria está suficientemente legislada e a lei regulando o reconhecimento da utilidade pública de entidades que preencherem os requisitos, no Distrito Federal, vigora plenamente.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Para o que aqui se examina, deve-se considerar o **ato de declaração de utilidade pública de uma determinada associação**, o qual se insere no âmbito de **competências da atividade administrativa**, ou seja, a manifestação estatal é de competência do Poder Executivo, uma vez que é **ato concreto e específico, ato administrativo, a ser veiculado por intermédio de decreto e não por ato abstrato e geral como é a lei**. Em outras palavras, a lei já existe: basta que a entidade interessada requeira a declaração e comprove preencher os requisitos legais.

Sobre o assunto, bastante elucidativo é o ensinamento do mestre administrativista Hely Lopes Meirelles (*Estudos e Pareceres de Direito Público VIII: Assuntos Administrativos em Geral*. Ed. Revista dos Tribunais, SP:1983, p. 24):

Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a função executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato; o Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

Observe-se que, no âmbito federal, a declaração de utilidade pública de entidades está regulada pela Lei nº 91, de 28.08.35, que, no art. 2º, prescreve que o ato de declaração é de competência do Presidente da República, via decreto.

Em estudo da legislação sobre a matéria, realizado pela Assessoria Legislativa desta Casa, concluiu-se que a sistemática para declaração de utilidade pública, no Distrito Federal, deve seguir o modelo federal, devendo ser efetivada por decreto do Chefe do Poder Executivo local.

Este procedimento se justifica por possuir, o Poder Executivo, o aparelhamento necessário e adequado para a verificação das condições que a declaração exige, observando "in loco" e no decorrer de sua atuação (estendida no tempo), se determinada entidade atende aos requisitos legais para ser declarada (e mantida assim) de utilidade pública. O simples registro, em seus próprios Estatutos, de que a entidade se reveste de caráter filantrópico, social, assistencial, cultural, ou



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

outros, não basta para que seja emitida a declaração, devendo haver comprovação de seu efetivo funcionamento. Observe-se que a lei federal traz um rol de exigências, ampliado por leis genéricas locais, em especial a Lei nº 1.617/1997, já citada.

Outro argumento para a declaração de utilidade pública ser ato típico do Poder Executivo é o fato de envolver renúncia de receita, em face da isenção de vários impostos locais, havendo, conseqüentemente, implicações orçamentárias, com fundamento no art. 15 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal.

A Lei Orgânica do Distrito Federal, no art. 53, repetindo preceito constitucional (art. 2º da Constituição Federal), consagra o princípio da harmonia e independência entre os Poderes e, no art. 100, XXVI, dispõe que compete privativamente ao Governador do Distrito Federal praticar os atos de administração, nos limites de competência do Poder Executivo.

Segundo, ainda, Hely Lopes Meirelles (*Direito Municipal Brasileiro*. Malheiros, SP:1994, 7ª ed., p.445):

A função administrativa da Câmara é restrita à sua organização interna, ou seja, à composição da Mesa e de suas Comissões, à regulamentação de seu funcionamento e à estruturação e direção de seus serviços auxiliares. Quando atua nesses setores, a Câmara pratica atos de mera administração, equiparados, em todos os efeitos, aos do Executivo. Tais atos, embora emanados da corporação legislativa, não são leis; são atos administrativos, sem efeito normativo, sem a generalidade e abstração da lei.

Retornando à proposição em análise, percebemos que se enquadra na hipótese de declaração de utilidade pública de entidade determinada (a "Social Esportiva Maringá - SAM"), por norma abstrata (lei), o que se contrapõe ao acima exposto.

Nada impede que a entidade interessada, comprovando o atendimento a todos os requisitos impostos pela lei genérica (no Distrito Federal, a citada Lei nº 1.617, de 18 de agosto de 1997, regulamentada pelo Decreto nº 19.004, de 22 de janeiro de 1998, supracitados), sejam eles quais forem, se dirija ao órgão competente do Poder Executivo e requeira a declaração de utilidade pública, que não

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL N.º 1097, 2012
FOLHA 42 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

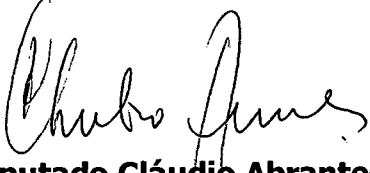
poderá ser negada, sob pena de violação dos princípios da legalidade e da impessoalidade da lei e da Administração Pública. Entretanto, se a entidade não preencher os requisitos da lei, não poderá ser declarada de utilidade pública, mesmo usando o expediente de aprovação de uma lei específica, como a ora cogitada.

Insistir na aprovação de proposição com tal teor fere, outrossim, a boa técnica legislativa, cuja guardiã é esta Comissão de Constituição e Justiça.

Assim, em que pese a louvável intenção da Autora, considerando os argumentos expostos, votamos pela **INADMISSÃO** do Projeto de Lei nº 1.097/2012, no âmbito desta Comissão.

Sala das Comissões,

Deputado Chico Leite
Presidente


Deputado Cláudio Abrantes
Relator