

# CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete do Deputado Distrital Chico Leite



PARECER Nº 01 , DE 2017 - CEOF

**Da COMISSÃO DE ECONOMIA ORÇAMENTO E FINANÇAS sobre o PROJETO DE LEI Nº 826/2012, que declara de utilidade pública a União Metropolitana dos Estudantes Secundaristas (UMESB).**

**Autora: Deputada LUZIA DE PAULA**

**Relator: Deputado CHICO LEITE**

## I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão de Economia Orçamento e Finanças o Projeto de Lei nº 826/2012, que tem por objetivo declarar a utilidade pública da União Metropolitana de Estudantes Secundaristas (UMESB).

Em seguida, cláusula de vigência.

Em sua Justificação, o autor faz um histórico da atuação e objetivos da União Metropolitana de Estudantes Secundaristas (UMESB), fundada em 1962, a qual congrega estudantes secundaristas desta unidade federativa.

Defende que se trata de assunto de interesse local, do Município, portanto dentro das competências constitucionalmente previstas para o distrito federal, conforme os arts. 30, I, e 32, § 1º, da Carta Magna.

Acompanham o projeto de lei os estatutos, atas e outros documentos da entidade.

A proposição foi distribuída apenas a esta Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, para, em seguida, ser examinada pela Comissão de Constituição e Justiça.

No prazo regimental desta Comissão, não foram apresentadas emendas.

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças  
PL Nº 826 / 2012  
Fls. 37 Rubrica



# CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete do Deputado Distrital Chico Leite



## II – VOTO

Conforme preceitua o art. 64, II, "a" e "c", do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal (RICLDF), compete à CEOF, entre outras atribuições, *verbis*:

**Art. 64.** Compete à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças:

II- analisar a **admissibilidade** quanto à adequação orçamentária e financeira e emitir parecer sobre o **mérito** das seguintes matérias:

a) **adequação ou repercussão orçamentária ou financeira** das proposições;

.....  
c) de natureza **tributária, creditícia, orçamentária, financeira e patrimonial**, inclusive contribuição dos servidores públicos para sistemas de previdência e assistência social. (grifamos)

O projeto de lei em epígrafe trata de matéria tributária, creditícia e patrimonial, na medida em que, ao declarar a utilidade pública, o Poder Público estará habilitando a entidade a receber benefícios fiscais, prioridades e vantagens na aquisição de bens públicos, além de descontos e isenções tributárias, a exemplo dos seguintes, previstas na Lei Orgânica do Distrito Federal, *verbis*:

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

**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.



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
Gabinete do Deputado Distrital Chico Leite



**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. (grifamos)*

Outras leis distritais concedem benefícios a entidades filantrópicas e declaradas de utilidade pública (por exemplo, isenção ou descontos no IPTU, isenção do pagamento de taxas de água e energia elétrica, dentre outros), por esta razão, além da admissibilidade financeira, também o mérito da proposição deve ser analisado por esta Comissão.

Iniciamos pela análise de admissibilidade da proposição, o que envolve sua adequação orçamentária e financeira. Entende-se como adequada a proposição que se coadune com as leis orçamentárias, sendo que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem renúncia ou diminuição de receita ou aumento de despesa do Distrito Federal ou repercutam, de qualquer modo, sobre o orçamento público.

A Lei de 4.614, de 2011, que dispõe sobre a lei de diretrizes orçamentárias para o exercício de 2012, estabelece que:

**Art. 63.** *O projeto de lei que conceda ou amplie benefícios ou incentivos de natureza tributária, para ser aprovado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, deverá atender às exigências:*

*I – do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;*

*II – do art. 131 da Lei Orgânica do Distrito Federal;*

*III – do art. 94 da Lei Complementar distrital nº 13, de 3 de setembro de 1996.*

**Parágrafo único.** *A concessão de incentivo ou benefício de natureza tributária não pode ensejar, pela diminuição da receita*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete do Deputado Distrital Chico Leite



~~corrente líquida, a necessidade da redução da despesa com pessoal de qualquer órgão do Poder Público do Distrito Federal.~~

O art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal - fixa condições para que um ente público realize renúncia de receitas, nestes termos:

**Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:**

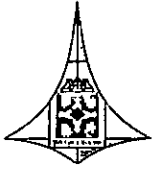
*I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;*

*II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.*

**§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (grifamos)**

Ora, ao receber o título de utilidade pública, a entidade faz jus ao recebimento de recursos públicos e à isenção de pagamento de impostos (tal como o IPTU), o que se vincula ao conceito de renúncia fiscal, sem a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro, tanto para o exercício em vigência, quanto para os exercícios seguintes, conforme prescreve a norma citada.

Lei semelhante à ora examinada, a Lei nº 2.485, de 1999, que "declara de utilidade pública a Associação Recreativa Cultural Unidos do Cruzeiro - ARUC", foi



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
Gabinete do Deputado Distrital Chico Leite



declarada inconstitucional pelo Egrégio TJDFT, conforme Acórdão nº 218348/2006, que transcrevemos:

**Acórdão: 218348**

*CONSTITUIÇÃO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI DISTRITAL Nº 2.485, DE 19 DE NOVEMBRO DE 1999- DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA DE ASSOCIAÇÃO RECREATIVA. VÍCIO DE INICIATIVA. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.** NOS TERMOS CONJUGADOS DAS DISPOSIÇÕES DO ART. 100, INC. VII, E 53, TODOS DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL, BEM COMO DA LEI DISTRITAL Nº. 1.617, DE 18 DE AGOSTO DE 1997, QUE FOI REGULAMENTADA PELO DECRETO Nº. 19.004, DE 22 DE JANEIRO DE 1998, CONFERE-SE AO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL COMPETÊNCIA PRIVATIVA PARA INICIAR O PROCESSO LEGISLATIVO DE NORMAS DISTRITAIS QUE VENHAM A DISPOR SOBRE A DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA DE ASSOCIAÇÃO RECREATIVA, DAÍ A PRESENÇA DO REQUISITO ATINENTE AO FUMUS BONI IURIS; QUE, CUMULATIVAMENTE COM O PERICULUM IN MORA, O QUAL RESIDE NA POSSIBILIDADE DE OCORRÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO E AO INTERESSE PÚBLICO, EM FACE DA RENÚNCIA DE RECEITAS PÚBLICAS OCASIONADAS PELA DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA, ENSEJA A CONCESSÃO DA MEDIDA LIMINAR PLEITEADA NO SENTIDO DE SUSPENDER A EFICÁCIA DA NORMA IMPUGNADA. (grifo nosso)*

Sem adentrarmos às competências analíticas da Comissão de Constituição e Justiça, necessitamos mencionar o vício de iniciativa que enseja a inconstitucionalidade formal do projeto de lei ora examinado, uma vez que cabe a esta Comissão de Economia, Orçamento e Finanças manifestar-se também sobre o mérito da matéria.

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", é a norma geral local que rege o reconhecimento da utilidade pública das entidades. A Lei citada estabelece os **requisitos** para a concessão (exigências jurídicas e documentação, as quais serão analisadas pelo órgão competente da Administração), nestes termos, *verbis*:

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças  
PL Nº 826 / 2012  
Fls. 41 Rubrica

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças  
SEM EFEITO  
Fls. Rubrica



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete do Deputado Distrital Chico Leite



~~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:*

- 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.*

*§ 1º A entidade definida no caput, que atue há mais de seis meses no Distrito Federal, será declarada de utilidade pública em caráter provisório, desde que cumpridos integralmente os itens "a", "b" e "c" do inciso I, itens "a", "b" e "d" do inciso II e que apresente ainda os balanços financeiros do período de atuação. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 2.554, de 15/6/2000, e renumerado pela Lei nº 3.346, de 27/5/2004.)*

*§ 2º As entidades de que trata esta Lei deverão apresentar atestado regular de funcionamento expedido pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 3.346, de 27/5/2004.)*

Assim, basta que a entidade interessada, dirigindo-se ao órgão próprio da Administração, apresente comprovação dos requisitos exigidos por essa Lei geral, para que seja declarada sua utilidade pública e ela possa usufruir dos direitos inerentes a essa condição. O Poder Executivo, mediante ato próprio, em geral um "decreto", atestará a condição, com as decorrências jurídicas. Desnecessária e despicienda a declaração pela via da lei: caso a entidade preencha todos os requisitos e se habilite, necessariamente



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete do Deputado Distrital Chico Leite



~~será declarada de utilidade pública, por outro lado, na hipótese de não conseguir comprovar que possui os requisitos exigidos pela Lei geral, de nada adiantará sua declaração por uma norma emitida por esta casa, a qual será inócua e nula.~~

Busquemos entender qual o sentido, ou a vantagem para a sociedade, em se declarar uma entidade como "de utilidade pública". Presume-se que entidades beneficentes, filantrópicas, de cunho cultural, social ou educacional, sem fins lucrativos, auxiliam o Estado, complementando seu papel no atendimento à população necessitada, por isso merecem tratamento privilegiado. Para ter esse tratamento especial nos campos tributário, fiscal, administrativo e outros, 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 comprovar que permanece em atividade, preenchendo os requisitos previstos na lei genérica e, assim, ser declarada de utilidade pública.

Como podemos, pois, deduzir, o **ato de declaração de utilidade pública de uma entidade determinada, específica**, 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 vinculado à lei, 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 (no órgão próprio da Administração do Distrito Federal) e comprove preencher os requisitos legais. Os documentos exigidos e outros meios de prova de sua condição de filantropia e benemerência são e exigências cujo fundamento é o fato de o Estado esperar o devido retorno dos recursos que investe nas entidades, na forma de serviços sociais: se não de maneira direta, de maneira 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 manifeste sua inidoneidade.

É patente, também, que este Legislativo não possui ferramentas para comprovar o preenchimento dos requisitos exigidos pela Lei para que uma entidade seja declarada de utilidade pública, nem possui meios de verificar se a entidade assim reconhecida mantém seus propósitos e continua atuando dentro dos parâmetros de

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças  
Pl. Nº 826 / 2012  
Fls. 43 Rubrica



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete do Deputado Distrital Chico Leite

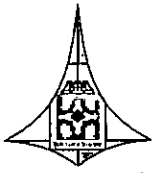


~~eficiência e idoneidade esperados pelo Poder Público, tendo em vista que isso é atividade própria do Poder Executivo.~~

Mesmo ocorrendo tudo conforme o preconizado nas normas, do ponto de vista da conveniência e da oportunidade econômico-financeira da proposição questiona-se a eficácia e as vantagens para o Poder Público em declarar a utilidade pública sociedades civis - com o correspondente recebimento de benefícios pelo Estado - mesmo aquelas que comprovem os requisitos legais. Veja-se a opinião, por exemplo, da Consultora da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, Vânia Lúcia Baltar Bastos, no artigo intitulado "Declaração de Utilidade Pública", (Junho de 2003, [www.almq.gov.br/bancoconhecimento/técnico](http://www.almq.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, crenças, confissões, ativismo político, interesses e causas de várias ordens.*

Portanto, forçoso dizer que norma tal qual o presente Projeto de Lei nº 826, de 2012, que se deseja aprovar é inócua, ineficaz, não se sustenta, por não atender ao ideário de Justiça e que entidade específica declarada de utilidade pública por lei oriunda desta Casa precisará seguir todo o trâmite de comprovação dos requisitos exigidos pela lei geral no âmbito administrativo, igual às demais entidades que não tiveram sua utilidade pública reconhecida por lei, se quiserem usufruir dos benefícios fiscais, econômicos e legais em decorrência da referida declaração. A declaração de utilidade pública auferida por lei apenas gera expectativa de direito, que pode ou não vir a se concretizar, independentemente da existência ou não da lei, ao tempo em que fere o processo



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete do Deputado Distrital Chico Leite



~~legislativo e ilegalidade, ao partejar norma ao arrepio da Lei Complementar nº 13, de 1996, que "regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal".~~

Pelo exposto, concluímos que a proposição em epígrafe geraria norma ineficaz – já que não poderia ser adjudicada judicialmente – incorreria em ilegalidade ao contrariar a Lei Orgânica do Distrito Federal, a Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, – Lei de Responsabilidade Fiscal -, a Lei Complementar do Distrito Federal nº 13, de 1996, a própria Constituição Federal, ante a afronta ao princípio de independência e harmonia entre os Poderes, previsto nos art. 2º da Carta Magna (repetido no art. 53 de nossa Lei Orgânica), e, por fim, mas suficientemente, ao inciso II do art. 130 do Regimento Interno desta Casa, que veda a admissão de qualquer proposição que contrarie, manifestamente, preceitos da Constituição Federal ou da Lei Orgânica local.

Assim entendido, o Projeto de Lei nº 862, de 2012, sob análise, não resiste ao confronto com as normas constitucionais e infraconstitucionais vigentes, tampouco demonstra ser meritório, razão pela qual esta Comissão de Economia, Orçamento e Finanças vota pela sua **REJEIÇÃO** e pela sua **INADMISSÃO**, nos termos do art. 64, II, "a" e "c", do RICLDF.

Sala das Comissões, em

2017.

Deputado **AGACIEL MAIA**  
Presidente

Deputado **CHICO LEITE**  
Relator