

DOCUMENTÁRIO

ASSOCIAÇÕES: “DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA FEDERAL” (DE TÍTULO HONORÍFICO A ELEMENTO PARA A CERTIFICAÇÃO DE ATIVIDADE BENEFICENTE E ASSISTENCIAL)

Parecer do Professor SERGIO DE ANDRÉA FERREIRA

Senhor Presidente da Academia Brasileira de Letras Jurídicas:

Honrado com a designação como Relator da Indicação, de V. Exa., datada de 16.05.06, sobre a titulação, da ABLJ, como entidade de utilidade pública, qualificação que lhe foi outorgada pelo Decreto nº 88.274, de 03.05.83, e mantida por Decreto (sem número) de 27.05.92, venho, acerca da proposta de que “*a Academia decline de sua condição de associação reconhecida de utilidade pública federal*”, emitir o seguinte opinamento:

1. JOSÉ EDUARDO SABO PAES, ex-Procurador Geral de Justiça do Distrito Federal, Curador na Promotoria de Fundações e Entidades de Interesse Social, do Ministério Público da Capital da República, e especialista na matéria, expõe, em sua obra *‘Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social’* (Brasília Jurídica, 6ª edição, atualizada, 2006, p. 638/640):

“Inicialmente, essa declaração tinha um caráter honorífico e cívico e não era condição ou requisito imediatamente prévio a qualquer vantagem, podendo ser cassada caso a sociedade, associação ou fundação não apresentasse, todos os anos, relação circunstanciada dos serviços que houvessem prestado à coletividade (art.4º da Lei nº 91/35).

Atualmente, por meio desta declaração, os chefes dos Executivos Federal, Estadual, do Distrito Federal e dos Municípios concedem às entidades beneficiárias vantagens fiscais ou financeiras, uma vez que o referido título é 'conditio sine qua non' para o gozo de isenções fiscais ou recebimento de subvenção, auxílio ou doações.

.....
Conforme delegação de competência do Presidente da República fixada no Decreto nº 3.415, de 19-4-2000, publicado no DOU de 20-4-2000, o ato passou a ser expedido pelo Ministro de Estado da Justiça.

.....
.... *A declaração de utilidade pública é indispensável para que a entidade receba o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social — CEBAS e, a partir desse, a isenção da respectiva cota patronal previdenciária.*

.....
.... *São benefícios conferidos às entidades portadoras do título de utilidade pública federal:*

- a . receber subvenções, auxílios e doações da União*
- b . realizar sorteios (art. 4º da Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971);*
- c . requerer a isenção da cota patronal para o INSS, se observados os outros requisitos para tanto (art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991);*
- d . receber doações de empresas, dedutíveis do lucro operacional da pessoa jurídica doadora, antes de computada a sua dedução, efetuadas a entidades civis, legalmente constituídas no Brasil, sem fins lucrativos, que prestem serviços gratuitos em benefício de empregados da pessoa jurídica doadora, e respectivos dependentes, ou em benefício da comunidade onde atuem (art. 13, § 2º, inciso III, da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, e art. 28, § 3º, a, da IN nº 11/96, da Secretaria da Receita Federal.)”*

1.1. Por seu turno, são deveres das entidades declaradas de utilidade pública, lembra o Autor:

“a . inscrição dos nomes e características da entidade em livro especial e envio de relatórios sobre serviços já prestados à coletividade no último ano (Decreto nº 50.517, de 2-5-61);

b . obrigação de publicar, anualmente, a demonstração da receita e despesa realizada no período anterior, desde que contemplada com subvenção por parte da União, neste mesmo período.”

1.2. Expõe SABO PAES (op. cit., p. 640):

“Cumprindo a entidade portadora do título de utilidade federal a sua obrigação constante da alínea ‘a’, do parágrafo anterior (envio de relatórios sobre serviços já prestados à coletividade no último ano — obrigação a ser

satisfeita até 30 de abril de cada ano), fará jus à “certidão de regularidade”, que é expedida pela Divisão de Outorgas e Títulos da Coordenação de Justiça, Títulos e Qualificação, da Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça, válida até 30 de abril do ano seguinte à sua expedição.

Atualmente, o modelo de “certidão de regularidade” é padronizado e disciplinado pela Portaria nº 29, de 20 de junho de 2005, da Secretaria Nacional de Justiça.

Outra novidade recente acerca da entrega de relatórios é a sugestão, pela Secretaria Nacional de Justiça, de um ‘modelo de relatório padronizado’. Até o exercício de 2005, as entidades detentoras do título de utilidade pública federal eram obrigadas à apresentação de relatórios anuais, até 30 de abril de cada ano, porém sem uma padronização. A partir de 2006 a Secretaria Nacional de Justiça sugeriu um primeiro modelo de relatório, padronizado, e que será objeto de melhorias a cada ano, até alcançar o ‘status’ de modelo obrigatório. Por isso mesmo, embora atualmente seja apenas uma sugestão, recomenda-se a adoção, evitando surpresas e desconhecimentos quando o modelo se tornar obrigatório.”

1.3. TOMÁZ DE AQUINO RESENDE, Coordenador do Centro de Apoio ao Terceiro Setor, do MP de Minas Gerais (‘Roteiro do Terceiro Setor’, Belo Horizonte, Prax Editora, 3ª ed., 2006, p. 120/121) comenta:

“Na verdade, a lei preceitua que nenhum favor do Estado decorrerá do título de utilidade pública, salvo a garantia do uso exclusivo, pela sociedade, associação ou fundação, de emblemas, flâmulas, bandeiras ou distintivos próprios (art. 3º), mas veremos que não é bem assim ...

Apesar de a lei que disciplina a matéria prever que não existirá nenhum benefício, podemos afirmar que a edição de novas leis tornaram essa proibição inócua, uma vez que se criaram benefícios diretos para as organizações qualificadas, quais sejam:

- . acesso a subvenções e auxílios da União Federal e suas autarquias;
- . possibilidade de receber bens móveis considerados irrecuperáveis — Decreto nº 4507/02;
- . autorização para realizar sorteios;
- . possibilidade de receber doações de empresas, dedutíveis até o limite de 2% do lucro operacional — Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995;
- . é um dos requisitos necessários para requerer o CEBAS — Decreto nº 2.536/98;
- . possibilidade de receber receitas das loterias federais;
- . possibilidade de receber bens apreendidos, abandonados ou disponí-

veis, administrados pela Secretaria da Receita Federal — Portaria nº 100, de 22 de abril de 2002.”

2. O formulário, tão bem criticado por V.Exa., não só padece dos vícios que maculam os instrumentos da espécie, tal como conter indagações imperinentes e muito pouco claras, como é vítima, da padronização informatizada, apresentando campos rígidos para preenchimento.

Refletem, por outro lado, esses formulários, problemas, conceituais e formais, que contaminam a área das instituições sem fins lucrativos e de relevância social, a saber:

a) a não-discriminação adequada, em sede de qualificações jurídicas, entre os vários segmentos de entidades da espécie, que abrangem os mais diferentes espaços da ordem social, na concretização do sistema constitucional, como se vê pelas próprias denominações dos Capítulos do Título VIII da Carta Magna Nacional: a previdência, a assistência social, a saúde, o meio ambiente, a educação, e, como é o caso da ABLJ, a cultura (arts. 215 e 216 da CF);

b) o conseqüente comprometimento, em termos de exigências, dos atos de concessão e manutenção das referidas qualificações, que se multiplicaram nos últimos anos, somando-se, à tradicional *declaração de utilidade pública*, as de *organização social*; de *organização da sociedade civil de interesse público* — OSCIIP; de *entidade beneficente de assistência social*; de *entidade de fins filantrópicos*; sendo que alguns títulos são pressupostos da outorga de outros;

c) o surgimento das noções e rótulos, ainda de limites indefinidos, de *Terceiro Setor* e de *Organização Não-Governamental* — ONG, a englobar, com questionamentos doutrinários (v. SIMONE DE CASTRO TAVARES COELHO, *‘Terceiro Setor — Um Estudo Comparado entre Brasil e Estados Unidos’*, São Paulo, SENAC, 2000, p. 57 e s.), desde entes caritativos, até os desenvolvimentistas, os ambientalistas, os da *cidadania*; tudo isso sob a influência, dentre outras fontes estrangeiras, multi e supranacionais, nem sempre favorável aos interesses brasileiros, do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento;

d) a verdadeira perplexidade na distinção entre o *público*, *estatal* e *não-estatal*, e o *social*; na fixação das chamadas *políticas públicas* e na caracterização dos *movimentos sociais*;

e) a necessidade de distinção entre, de um lado, *assistência social em sentido lato*, como adotado pelo art. 150, VI, c, da CF; e, de outro, *assistência social ‘stricto sensu’*, conforme definido no art. 203 da Carta Política.

3. O formulário *sugerido* pelo Ministério da Justiça, contaminado por todos esses fatores patológicos, é visivelmente dirigido a entidades de assis-

tência social em sentido estrito; contendo, ademais, indagações que não correspondem ao único requisito material legalmente exigido para a situação de *entidade de utilidade pública*, qual seja o de ser pessoa jurídica em efetivo funcionamento, para '*servir desinteressadamente à coletividade*': art. 1º da Lei nº 91, de 28.08.35.

3.1. É certo que a esse se juntaram, por via regulamentar, outros pressupostos, no art. 2º do Decreto nº 50.517, de 02.05.61; todos genéricos e razoáveis, porém, e com os quais tampouco mantêm correspondência as exigências do formulário.

3.2. Acentue-se que o diploma decretal em tela expressamente inclui (art. 2º, e), dentre os objetos institucionais admitidos para esses entes, a *cultura*, sendo que, somente no tocante às *entidades filantrópicas*, é que se impõe sejam elas '*de caráter geral ou indiscriminado*'.

4. A abrangência larga do conjunto das entidades de utilidade pública (desde a criação do título, até março de 2006, 11.451 instituições foram declaradas de utilidade pública federal), certamente torna inviável a adoção de um formulário-padrão, único, para todas as categorias, sob pena de, como acontece com o *sugerido*, inúmeras perguntas não poderem ser respondidas, ou não terem de sê-lo.

4.1. Aliás, problema análogo vivenciou a Academia, no processo de adequação estatutária ao novo Código Civil.

4.2. Tem razão, portanto, V.Exa, Sr. Presidente, quanto à não-utilização do formulário *sugerido*, eis que, além das inconveniências apontadas, oferece ele o risco de, ao ser avaliado pelo MJ, pretenda essa Pasta, mesmo em razão de requisitos e condições não exigidos pela Lei, nem pelo Decreto de regência, cassar a titulação das entidades que não os atenderem.

5. Em face do exposto, pode concluir-se:

a) o título de utilidade pública tem relevância jurídica, sendo, inclusive, pressuposto da obtenção de outros;

b) embora, na quadra atual, não haja interesse prático imediato, para a ABLJ, nos efeitos quanto a ônus fiscais e sociais, v.g. por não contar com empregados, poderá a Academia vir a tê-lo; e, renunciando, desde logo, à titulação, teria de enfrentar um procedimento árduo para uma eventual obtenção de nova concessão;

c) o problema gerado pela sugestão do formulário não é só nosso, mas sê-lo-á, também, de outras instituições congêneres, como a Academia Nacional de Medicina, igualmente de notória respeitabilidade.

d) o encaminhamento, no período de janeiro a março de cada ano, de elementos contábeis, está posto, nas '*orientações*' do MJ, sob a cláusula '*se possível*'.

6. Sugiro, em consequência:

a) não se abrir mão, por enquanto, do título;

b) não se adotar o formulário *sugerido*; e, já que sua adoção ainda é facultativa, encaminhar-se ao MJ a documentação, referente ao exercício de 2005, nos moldes habituais, com o que não se corre o risco de descabida sanção caducificante;

c) em caráter de colaboração com o próprio Ministério da Justiça, e em eventual articulação com entidades congêneres, de mesmo nível e representatividade, serem feitas ponderações àquela Pasta, mostrando a impertinência do formulário, e sugerindo-se sua diversificação, para atendimento da variedade de categorias de entidades de utilidade pública, que é o título mais abrangente de todos; entidades essas com diferentes naturezas e finalidades;

d) reavaliar-se, no início do Ano Acadêmico de 2007, a situação então posta, para que possa deliberar, em definitivo, sobre a matéria, o Colégio Acadêmico.

É o parecer, *sub censura*.

Junto informações disponibilizadas no sítio eletrônico do Ministério da Justiça.

Rio de Janeiro, 20 de junho de 2006.

SERGIO DE ANDRÉA FERREIRA

Cadeira nº 15