

ENTIDADE DE UTILIDADE PÚBLICA: EFEITOS JURÍDICOS DE SUA DECLARAÇÃO

Eriberto Francisco Marin*

Resumo

O autor situa, com propriedade, o sentido moderno da entidade de utilidade pública, destacando os efeitos jurídicos de sua declaração. E conclui que a concessão desse benefício permite às entidades beneficiárias melhorar os serviços que prestam à comunidade. Mas alerta para o rigor e a seriedade que devem estar presentes no exame dos requisitos para a concessão do benefício.

Palavras-chave: Direito; Civil; Direito Constitucional; Entidade de Utilidade Pública

Introdução

Desde os tempos da graduação em Direito, o nosso interesse voltou-se para o estudo das pessoas jurídicas. No prolongamento desses estudos, apresentamos ao Departamento de Ciências Jurídicas da PUC/Rio como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional, a dissertação intitulada *Entidade de utilidade pública: efeitos jurídicos de sua declaração*.

Em razão disso, verificamos o quanto é escassa a bibliografia nacional acerca de estudo mais sistematizado das pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, bem como o assunto relativo à declaração de utilidade pública, inobstante a relevância de seu conteúdo jurídico-político e social-econômico. É instituto que tem merecido reduzida atenção da doutrina e do próprio Estado. Bem ao contrário, nos

* Eriberto Francisco Marin, Mestre em Direito (PUC-RJ) e Prof. da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás.

países de incontestável cultura jurídica, o assunto tem sido objeto de longos estudos por parte de conceituados juristas.

A proliferação, em todos os setores da vida moderna, das entidades privadas criadas com um fim público de prestação de serviços úteis à coletividade acentua o interesse e a necessidade de maiores aprofundamentos. No mesmo sentido, a declaração de utilidade pública, matéria realmente complexa e com variadas e importantes implicações sobre as relações jurídicas, está a necessitar de uma devida atenção.

Estas razões, entre outras, levavam-nos a dissertar sobre as entidades de utilidade pública, com vistas a um estudo mais sistematizado sobre o tema.

Dada a natureza do tema, as suas implicações políticas e jurídicas, e por sua importância, obviamente, tornou-se este estudo mais polêmico do que o esperado; contudo, a intenção é contribuir, muito modestamente, para o questionamento de algumas questões sobre este instigante tema – as entidades de utilidade pública.

Dessa forma, faremos uma breve exposição acerca das entidades de utilidade pública, conceituando-as, dissertando sobre a sua declaração e efeitos, já enunciando as principais conclusões da referida dissertação.

As entidades de utilidade pública

Verifica-se, em um primeiro momento, que as pessoas jurídicas de direito privado que compõem o universo “sem fim lucrativo”, no Brasil, são as associações e fundações. O Código Civil, em seu artigo 16, indica como pessoas jurídicas de direito privado as sociedades civis, as associações, as fundações e as sociedades comerciais. De acordo com a finalidade econômica ou não, são estas classificadas como de escopo lucrativo – as sociedades civis e comerciais – e não-lucrativo – as associações e fundações.

Em seguida, percebe-se que as associações (às vezes, denominadas de sociedades) e fundações que visam às finalidades assistenciais, educacionais, culturais, filantrópicas, de pesquisa científica, etc.; quando desempenhadas de forma perene e desinteressada, têm um fim público ou de utilidade pública. São, portanto, espontâneas colaboradoras do Estado.

Daí decorre que a expressão “utilidade pública” está a designar também o conjunto de condições pelo qual os poderes públicos reconhecem

a uma entidade privada, cujas atividades prestadas as tornam de interesse público. Estas atividades devem ser prestadas da mesma forma e condições que o Estado as prestaria. Em razão disso, surge a intenção de reconhecer tais entidades como de utilidade pública, através de uma expressa manifestação estatal.

Ademais, o título de utilidade pública pode ser concedido a qualquer entidade privada que atenda os requisitos da lei. É a declaração de um *stats*. A avaliação e fiscalização do atendimento e cumprimento dos requisitos devem permear-se pela seriedade e rigor. Apesar de título honorífico, há vantagens e favores dele decorrentes, porém estritamente ao permitido nas normas respectivas.

Deste modo, o título de utilidade pública as credencia a pleitear auxílios, benefícios ou favores junto aos poderes públicos e entre os particulares (pessoas físicas e jurídicas), sem o qual muitas delas não teriam condições de sobrevivência.

Conceito e entidade de utilidade pública

A satisfação das necessidades e carências coletivas pode ser expressa sob todas as formas, como serviços, obras, empreendimentos, auxílios ou qualquer outra forma de benefício que possam contribuir para o bem-estar moral, material, espiritual ou físico de uma comunidade ou da coletividade. A idéia de fim público exclusivo é inerente a tais entidades, como verdadeiras auxiliares do Estado.

Os serviços de reconhecida utilidade pública, que resultaram de notável desenvolvimento do conceito de serviços públicos, absorveram, outrossim, as espécies de entidades privadas reconhecidas pelo poder público por suas atividades perenes, efetivas, desinteressadas e úteis à coletividade, isto é, as entidades de utilidade pública.

Desta forma, as entidades de utilidade pública podem ser definidas como as pessoas jurídicas de direito privado criadas ou instituídas por particulares, nos termos da lei, para o desempenho perene, efetivo e desinteressado de atividades de interesse público, em vista do bem-estar social, de necessidade e proveito de uma comunidade ou de toda coletividade, passíveis de serem reconhecidas pelos poderes públicos (na esfera federal, estadual e municipal) como espontâneas colaboradoras do Estado.

A entidade de utilidade pública é uma criação do Direito francês, encarada com muito rigor e seriedade. Denominada como “estabelecimento de utilidade pública”, é um tipo de pessoa jurídica de criação da iniciativa privada (inconfundíveis com o Estado ou qualquer pessoa estatal descentralizada), reconhecida pelo Estado como entidade cooperadora na consecução dos serviços públicos, o que justifica a série de prerrogativas *quase públicas* de qualquer dessas entidades, por sua natureza empreendida. Nesse sentido, rígidas são as condições impostas, o controle e fiscalização de seus atos. A adaptação desse instituto jurídico pelo direito pátrio conserva a feição de sua origem no Direito francês, porém com muitas peculiaridades, até aqui não admitidas pelo Direito francês ou por qualquer outro Direito.

Assim, desde a sua origem, essas entidades, mesmo as de fins mais ou menos úteis à coletividade, eram declaradas de utilidade pública pelo Congresso Nacional, a propiciar um livre campo às concessões de caráter pessoal, de agrados políticos. Resultou, com isso, em grande número de pedidos, diante dos precedentes sempre invocados, a impossibilidade de controle e averiguação de sua existência e idoneidade. Na tentativa de coibir a concessão indiscriminada dos títulos de utilidade pública surgiu a primeira lei federal – n.º 91, de 28.08.1935 – regulamentando o assunto.

A declaração de utilidade pública

O reconhecimento de utilidade pública pelo Estado, das entidades privadas, se dá segundo o interesse público que despertam. Exige-se, para tanto, uma expressa manifestação estatal, nos termos da lei, pois a utilidade pública decorre do mero desempenho de atividades de interesse público, consoante estabelecem os atos constitutivos. Dispor sobre o reconhecimento de utilidade pública destas entidades é competência comum, cabendo a cada um dos entes federativos – a União, estados-membros, Distrito Federal e municípios – legislar sobre o assunto. De outro lado, nada impede que uma mesma entidade privada possa ser declarada de utilidade pública pela União, estado-membro ou município.

Para efeito da obtenção do título de utilidade pública, pelas expressas disposições da maioria dos diplomas legais que regulam o assunto, é necessário o atendimento, pelas entidades, privadas de certos

requisitos fundamentais, de que são exemplos: a) seja uma entidade constituída no País; b) tenha personalidade jurídica; c) tenha um fim público; d) preste atividades de forma perene, efetiva e desinteressada à coletividade nos termos de seu estatuto; e) seja de reconhecida idoneidade; f) não remunere seus diretores; g) não distribua lucros, bonificações ou quaisquer outras vantagens, de qualquer espécie, aos seus associados, fundadores ou mantenedores; h) aplique integralmente as suas rendas no país para os respectivos fins; i) apresente os balancetes de receita e despesa do ano anterior, escriturados em livros de formalidades regulamentares capazes de comprovar-lhes a exatidão, e demais documentos que comprovem discriminadamente a aplicação das receitas e despesas; j) aplique integralmente os seus recursos no país, na manutenção dos objetivos estatutários; k) obrigue a destinação patrimonial, na hipótese de extinção, a outra instituição congênere ou ao Estado. Esses requisitos não constituem um *numerus clausus*, podendo ser aumentados ou diminuídos pelo legislador. São, portanto, esses os principais pressupostos que legitimam o ato de reconhecimento de utilidade pública às entidades privadas pelos poderes públicos.

O atendimento dos requisitos pela entidade privada para ser declarada de utilidade pública é de caráter cumulativo, isto é, prescinde do preenchimento de todos os requisitos enumerados na lei. Um dos maiores problemas enfrentados pelos poderes públicos está relacionado com a avaliação e fiscalização do real desinteresse da entidade privada e demais requisitos. Os rigores, estes exigidos na legislação comparada, estão muito longe de ser aqui acolhidos como se deve, inclusive, com vistas à própria sobrevivência do instituto e possibilitando, com isso, recebimento de favores dos poderes públicos.

Questiona-se, pois, a concessão de título declaratório quando decorrente de proposição do Legislativo – geralmente, sem a avaliação rigorosa dos requisitos e utilizado para fins de agraciar pleitos políticos, isto é, a concessão para simpatizantes políticos. Por essas razões, não há como negar que o Executivo tem mais instrumentos, principalmente quando organizado como um órgão competente incumbido de tal função, para melhor avaliar (pesar e medir) o mérito do desinteresse e demais requisitos que devem ser aferidos na apreciação da natureza do ato declaratório, bem como no seu cumprimento regular.

Contudo, mesmo que a entidade satisfaça os requisitos de lei, conforme se verifica nas legislações estudadas, cabe à autoridade competente declarar o título de utilidade pública, sendo este uma mera faculdade e não um direito da entidade. A manifestação do ato declaratório pode resultar do deferimento pela autoridade competente de pedido requerido pela própria associação ou fundação, podendo vir veiculada através de um decreto – se existente uma lei que regule a matéria – ou através de uma lei. Por sua vez, a declaração de utilidade pública de uma entidade privada pelo poder público pode ser desencadeada por uma medida particular (através de um pedido da entidade) ou pública (a declaração de ofício). Para tanto, é necessário o devido atendimento dos pressupostos ou requisitos de lei.

A declaração é ato administrativo, tanto no aspecto material quanto no formal, quando proferido pela autoridade competente. Se pronunciado por lei, sua natureza é de ato legislativo – só sob o aspecto material é ato administrativo; sob o aspecto formal, é lei. O descumprimento das condições cujo atendimento é permanente (apresentar relatórios semestrais ou anuais etc.) ou a perda das condições que levaram o poder público a reconhecer a entidade de utilidade pública (prestação de serviços sem o intuito lucrativo; não remuneração dos cargos diretivos etc.) pode acarretar a conseqüente cassação do ato declaratório, consoante estatui a maioria das legislações que regulamentam o assunto.

O título de utilidade pública é decorrência da manifestação declaratória do poder público. É ato declaratório, e não ato constitutivo. Dessa forma, a declaração não investe em direitos e nem confere a condição de colaboradora do Estado. Assinale-se que a intenção inicial do título era de conferir personalidade jurídica a todas as entidades que tinham um caráter de pública utilidade. Significa apenas um ato oficial de recomendação à estima pública. Todavia, dado o interesse emergente, pelo poder público, na atuação dessas entidades como colaboradoras na prestação de serviços úteis e necessárias à coletividade, foram concedidos certos benefícios, favores ou vantagens. Assim, o Estado passou a reconhecer no título uma credencial, um instrumento, um meio para apoiar as entidades desinteressadas que prestam serviços úteis à coletividade como a assistência social, o atendimento médico ou a promoção da cultura, educação, pesquisa científica etc.

Os efeitos da declaração de utilidade pública

É comum, nas leis que cuidam da matéria, explicar que do título de utilidade pública não decorre nenhum favor ou vantagem. Em um primeiro momento, podemos antever que se trata de concessão de título meramente honorífico. Na realidade, com o passar do tempo, diversos benefícios e vantagens foram concedidos às entidades declaradas de utilidade pública, desvirtuando o princípio legal da não-concessão dos favores. Com efeito, no âmbito federal, a Portaria n.º 11, de 13/06/1991, editada pela Secretaria Nacional dos Direitos da Cidadania e Justiça, no intento de conferir transparência às decisões proferidas sobre a matéria, admite, no artigo 1.º inciso VII, que “a declaração de utilidade pública não é título meramente honorífico, resumindo-se as vantagens dela decorrentes estritamente ao permitido nas normas respectivas”. A concessão desses favores e vantagens, por não serem inerentes a sua natureza, depende de concessões especiais, cabendo a cada ente federativo especificá-los segundo seu interesse, podendo estar cristalizado na lei que regula o instituto, na lei específica que o efetive ou, finalmente, em qualquer outro diploma.

São exemplos de favores: imunidade tributária das instituições de educação ou de assistência social; isenções fiscais; isenção da taxa de contribuição da cota patronal à Previdência Social; dedutibilidade do imposto de renda das contribuições de pessoas físicas e jurídicas às entidades de utilidade pública; concessão de subvenções; permissão para realização de sorteios; possibilidades de receber doações da União e de suas autarquias; recebimentos de receitas provenientes da arrecadação das loterias federais etc.

Conclusão

A concessão desses benefícios ou favores a essas entidades permite melhores condições de prestar os seus serviços, pois, muitas vezes, elas estão sem os recursos necessários. Os impostos subsidiados e outras contribuições ou isenções permitem que essas entidades possam administrar os seus serviços, principalmente pela grave crise social e econômica por que passa o país. Estas entidades, muitas vezes, estão suplementando, de forma imprescindível, a atuação do poder público nas

áreas da assistência social, da educação, da cultura etc.; prestando, pelo altruísmo dos seus fundadores e instituidores, reconhecidos serviços à coletividade.

Assim, maior deve ser o rigor e a seriedade na avaliação e fiscalização dos requisitos das entidades de utilidade pública, de forma a conferir o título a quem realmente mereça. Deve-se evitar a distorção dos fins sociais da declaração de utilidade pública, consequência de legislações comprovadamente falhas e suscetíveis de casuísmos. Como se percebe, urge que prevaleça o interesse público em todos os sentidos, para melhor seriedade e credibilidade do instituto da utilidade pública.