

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 134, DE 2019

Estabelece as condições legais requeridas pelo preceito contido no § 7º do artigo 195 da Constituição Federal, para entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde e/ou educação gozarem de imunidade tributária em relação às contribuições para a seguridade social; e dá outras providências.

Autor: Deputado BIBO NUNES

Relatora: Deputada PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 134, de 2019, de autoria do nobre Deputado Bibo Nunes, estabelece as condições para que as entidades beneficentes usufruam da imunidade tributária em relação às contribuições para a seguridade social, com fundamento no § 7º do art. 195, da Constituição Federal.

O PLP é constituído por 52 artigos, que abrangem disposições preliminares, gerais, transitórias e finais, qualificação jurídica e requisitos para a certificação das entidades, requisitos para reconhecimento e exercício da imunidade, recursos e representação, bem como seções dedicadas às especificidades das três áreas de atuação das entidades beneficentes: saúde, educação e assistência social.

Em sua justificção, o autor argumenta:

Além de ser entidade beneficente de assistência social, a pessoa jurídica, para usufruir da imunidade, deve observar exigências legais. Trata-se, portanto, de imunidade cujo exercício está sujeito a restrições legislativas. A parte final do § 7º do artigo 195 da Constituição Federal autoriza a imposição de condições ao gozo, pelas entidades beneficentes de assistência social, do direito à imunidade.

A proposição será analisada pelas Comissões de Educação; Seguridade Social e Família; Finanças e Tributação (mérito e art. 54 do RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD). O PLP está sujeito à apreciação do plenário e tramita em regime de prioridade (art. 151, II RICD).

Neste momento, cabe à Comissão de Educação a análise de mérito educacional. Não houve apresentação emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

O cerne da proposição em tela é atender ao disposto no art. 195, § 7º da Constituição Federal de 1988, *in verbis*: “§ 7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei”.

Segundo entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 2028 e do Recurso Extraordinário RE nº 566.622, os requisitos para o gozo de imunidade devem estar previstos em lei complementar.

Lei Complementar seria, assim, a forma exigível para a definição do modo beneficente de atuação das entidades de assistência social contempladas pelo art. 195, 7º, visto que a Constituição determina que a regência de imunidade se faz mediante lei complementar: “Art. 146. Cabe à lei complementar: [...] II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;”.

Em vista desse entendimento, a vigente Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes

de assistência social (Cebas) e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, seria instrumento jurídico inadequado para exigir gratuidade nos serviços prestados pelas instituições com Cebas.

Anteriormente, a proposta já tramitou na forma do PLP nº 433/2017, do Deputado Arnaldo Faria de Sá, arquivado ao fim da última legislatura nos termos do art. 105 do RICD; do PLP 40/2019, retirado pelo Deputado Bibó Nunes, e, por fim, deste último PLP 134/2019, deste mesmo autor.

Cumprе ressaltar que a proposta abrange o estabelecimento de exigências a serem cumpridas pelas entidades (pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos) que prestam serviços nas áreas de assistência social, saúde e/ou educação para que sejam certificadas com o Cebas. À Comissão de Educação cabe debruçar-se sobre aspectos restritos à área temática. Cabe, ainda, a análise sobre as disposições comuns do PLP, que alcançam o conjunto das entidades a serem certificadas.

De forma genérica, o PLP nº 134/2019 preserva os termos da atual Lei nº 12.101/2009. A certificação de cada área está vinculada ao Ministério afim e as proporções de bolsas de estudos foram mantidas.

Entre os aspectos gerais tratados na proposição, sem esgotá-las, destacamos três inovações frente à Lei nº 12.101/2009, tratadas a seguir.

O art. 2º, parágrafo único, estabelece que as Organizações da Sociedade Civil e as Organizações Religiosas passam a integrar a figura jurídica das entidades beneficentes. No art. 50, o PLP retorna à temática das organizações religiosas, para dispor sobre a criação, organização, estruturação e funcionamento das organizações religiosas.

Os templos de qualquer culto são objeto de imunidade tributária definida no art. 150, VI, alínea “b”, da Carta Magna, e a Lei nº 10.825, de 22 de dezembro de 2003, altera o Código Civil para dispor sobre a figura jurídica das organizações religiosas. Cabe analisar se não será mais pertinente tratar esse tema de forma separada, e não no bojo do PLP cujo objeto é a regulamentação do art. 195, § 7º da Constituição. Trata-se de aspecto a ser melhor apreciado

pela Comissão de Seguridade Social e Família e também pela Comissão de Finanças e Tributação.

O art. 49 define que as entidades beneficentes de assistência social poderão desenvolver atividades-meio, que gerem recursos, inclusive por meio de filiais, de modo a fomentar a prestação de serviços na área fim. Nos termos do § 1º, a obtenção de receitas ou despesas da atividade-meio superiores à da atividade-fim não desqualifica a entidade beneficente de assistência social ao gozo da imunidade de contribuições sociais, desde que o recurso seja revertido para fomentar as finalidades principais. Por sua vez, o § 2º admite a cobrança parcial das atividades-meio realizadas pelas entidades, ainda que essas atividades sejam direcionadas para usuários de políticas públicas assistenciais, com algumas condições definidas.

Na Lei nº 12.101/2009, o art. 21, § 4º fixa que o prazo de validade da certificação será de 1 a 5 anos, conforme critérios definidos em regulamento. Já o PLP nº 134/2019, faz referência em alguns dispositivos a “processos de aferição periódicos”, mas não se estabelecem prazos. No art. 41, a proposição remete à lei ordinária as definições sobre periodicidade, prazos e regras para se apresentar os requerimentos para manutenção do gozo da imunidade, observadas as peculiaridades do Ministério responsável pela área de atuação da entidade.

No que tange à certificação Cebas-Educação, destacamos os seguintes aspectos que se constituem em inovação legal face à Lei nº 12.101/2009:

1. Inclusão, entre as entidades que fazem jus ao exercício da imunidade, daquelas com atuação na oferta de educação profissional (art. 23) e de educação superior na modalidade a distância para entidades que aderiram (art. 26) e que não aderiram ao ProUni (art. 27).
2. Estabelecimento de que o atendimento ao princípio da universalidade pressupõe a seleção de bolsistas segundo o critério socioeconômico, sem qualquer forma de discriminação, segregação ou diferenciação, vedada a

utilização de critérios étnicos, religiosos, corporativos, políticos, ou quaisquer outros que afrontem esse princípio (art. 23, § 2º).

3. Fixação de que as instituições com serviços totalmente gratuitos e as que prestam serviços mediante convênio com órgãos públicos devem assegurar que os alunos a serem contabilizados no atendimento da proporcionalidade de bolsas sejam selecionados segundo o perfil socioeconômico definido nesta Lei (art. 23, § 3º). O § 4º do art. 23 dispensa essas exigências para as instituições que prestam serviços, em sua integralidade, mediante convênio com órgãos públicos.
4. Admite, para fins de concessão da bolsa de estudo integral, a majoração em até 10% nos limites de renda, considerando aspectos de natureza social do beneficiário e/ou sua família, desde que fundamentada em relatório assinado por Assistente Social. (art. 24, § 1º, alínea “c”).
5. Dispõe de forma mais detalhada sobre a substituição de até 25% da quantidade das bolsas de estudo por **benefícios** concedidos, como transporte, uniforme e outros (art. 24, §§ 3º a 6º, citados a seguir).

§ 3º Os benefícios de que trata o parágrafo anterior são tipificados em:

I – tipo 1: benefícios destinados exclusivamente ao aluno bolsista, tais como transporte escolar, uniforme, material didático, moradia e alimentação;

II – tipo 2: ações e serviços destinados a alunos e seu grupo familiar, com vistas a favorecer o acesso, a permanência e a aprendizagem do estudante na instituição de ensino; e

III – tipo 3: projetos e atividades de educação em tempo integral destinados à ampliação da jornada escolar dos alunos da educação básica matriculados em escolas públicas que apresentam Índice de Nível Socioeconômico baixo ou muito baixo segundo a classificação do INEP e que, cumulativamente, apresentem desempenho inferior à meta projetada pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

§ 4º As entidades que optarem pela substituição de bolsas de estudos por benefícios de Tipos 1 e 2 deverão firmar Termo de Concessão de Benefícios Complementares com cada um dos beneficiários.

§ 5º As entidades que optarem pela substituição de bolsas de estudos por projetos e atividades de educação em tempo integral destinados à ampliação da jornada escolar dos alunos da educação básica matriculados em escolas públicas deverão firmar Termo de Parceria com instituições públicas de ensino.

§ 6º Os projetos e atividades de educação em tempo integral deverão:

I – estar integrados ao projeto pedagógico da escola pública parceira;

II – assegurar a complementação, em no mínimo dez horas semanais, da carga horária da escola pública parceira; e

III – estar relacionados aos componentes da grade curricular da escola pública parceira.

6. Previsão de que, atendidas as condições socioeconômicas exigidas no art. 24, as instituições poderão considerar como bolsistas os trabalhadores da própria instituição e dependentes destes, em decorrência de Convenção Coletiva ou Acordo Coletivo de Trabalho, até o limite de 10% da proporção exigida na Lei (art. 25, § 6º). Há essa mesma previsão legal para as entidades de educação superior que não aderiram ao Prouni (art. 27, § 4º).
7. Vedação da cobrança de taxa de matrícula e de custeio de material didático apenas para o aluno beneficiado com bolsa de estudo integral (art. 30).
8. Permissão de que o estudante acumule bolsas de estudo integral na educação básica e na educação profissional e ser contabilizado em ambas para fins de apuração das proporções exigidas na Lei. (art. 28, parágrafo único). Parece-nos que, para tornar as bolsas aqui tratadas efetivamente equivalentes, será necessário vincular a oferta à educação profissional técnica de nível médio.

9. Consideração, para fins de aferição dos requisitos da área educacional, do número total de alunos matriculados em dezembro de cada ano letivo (art. 30, § 2º) e estipulação de que valores pagos antes da formalização da matrícula do aluno não descaracterizam a gratuidade das bolsas de estudo, bem como não limitam ou suspendem o direito à imunidade (art. 30, § 3º).
10. Acréscimo ao dispositivo de que trata do eventual cancelamento das bolsas de estudo em caso de constatação de falsidade da informação prestada pelo bolsista ou de inidoneidade de documento apresentado, com a determinação de que o ato do cancelamento não resulta em prejuízo à entidade beneficente concedente, inclusive na apuração das proporções exigidas na Lei. (art. 31, § 3º)
11. Redução do prazo de compensação para entidades que não concederam o número mínimo de bolsas de estudo previstos na Lei, de “três exercícios” para o “exercício subsequente”, desconsiderando ainda o acréscimo de 20% sobre o percentual não atingido, conforme prevê atualmente a Lei nº 12.101/2009.
12. Por fim, o art. 34 traz outra inovação, que consiste na admissão da possibilidade de certificação e do exercício da imunidade à entidade que atua na valorização dos profissionais da educação, ofertando capacitação do corpo docente e direção. A condição é que comprovem a aplicação de parte de seus recursos tendo como parâmetro, no mínimo, 90% do benefício constitucional previsto em termos de imunidade referente às contribuições para a seguridade social em ações de gratuidade na referida capacitação. A aplicação do percentual mínimo será verificada por meio das demonstrações contábeis e respectivas notas explicativas.

Em relação a esta última inovação legal, cabem algumas considerações de mérito para subsidiar a reflexão da Comissão de Educação. Um diagnóstico recorrente de especialistas em educação é o de que as ações de formação continuada e capacitação dos profissionais do magistério são fragmentadas, dispersas, pouco articuladas com as demandas de sala de aula e com os projetos políticos pedagógicos dos estabelecimentos de ensino.

Desde a sanção da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, muitos recursos já foram investidos nas ações de formação continuada e capacitação. No entanto, resultaram, em geral, em baixíssimo impacto em termos de mudanças de práticas dos profissionais e, como decorrência, em pouco acréscimo de efetividade do sistema educacional brasileiro. Pulverizar as ações de formação continuada e capacitação dos profissionais do magistério entre entidades certificadas com Cebas não parece ser o melhor caminho para aperfeiçoar esse espectro das políticas educacionais. Face a essas ponderações, nossa proposta é de supressão do artigo 34.

Recorde-se dos problemas enfrentados pelo Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), lançado pelo Ministério do Trabalho em 1995 e financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O Planfor teve êxito na mobilização de parceiros, porém, teve sérias dificuldades para exercer o papel estratégico de articulador da política pública de qualificação do trabalhador, produzindo poucos resultados (baixa integração entre as ações, baixa eficácia no atendimento de clientelas e espaços territoriais prioritários) e baixa aderência ao que se pretendia na sua formulação.

Importa reconhecer o valioso trabalho que prestam as entidades beneficentes de assistência social que atuam na área educacional para o cumprimento do direito à educação no País, sobretudo entre os mais desfavorecidos economicamente. O serviço prestado por essas instituições é de extrema relevância, colabora com a concretização e promoção do que determina a Constituição neste campo da política social.

A responsabilidade de legislar sobre este tema é enorme, comporta o desafio de reconhecer e viabilizar a atuação das entidades que desenvolvem políticas de bem-estar e prestam contrapartidas à sociedade e, ao mesmo tempo, garantir transparência e probidade no uso dos recursos públicos envolvidos.

Em relatório de fiscalização (TC 023.387/2017-3, p.18-20) sobre os procedimentos para concessão, renovação e supervisão da Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) para entidades que possuem atuação preponderante na área de educação, de 2017, o Tribunal de Contas da União (TCU) apontou algumas falhas no processo:

- *Constatou-se que não há um banco de dados estruturado com os dados quantitativos e qualitativos dos alunos bolsistas. Em consulta aos processos no SEI, observou-se que as entidades que tiveram a certificação concedida ou renovada enviaram listagem nominal dos alunos (a existência desse documento é item de verificação do **checklist** utilizado na análise do MEC). Entretanto, de posse dessas informações, não é possível realizar trabalho de validação dos dados, tendo em vista a ausência de padronização na forma de apresentação dos nomes. Em alguns casos não é possível realizar a identificação do bolsista.*
- *(...) verificou-se que grande parte das entidades detentoras da Cebas não enviaram o relatório anual exigido pelo art. 36 do Decreto 8.242/2014. Referido relatório deve conter informações sobre o preenchimento das bolsas de estudo e do atendimento às metas previstas no plano de atendimento vigente, no prazo e forma definidos pelo MEC (apenas em 11/8/2017, a Portaria 15/2017 do MEC definiu forma e prazo dos relatórios anuais).*
- *Essa ausência de prestação de contas resulta em prejuízo à transparência, limita a atuação do MEC, dos órgãos de controle e da sociedade, que deixam de ter acesso aos resultados da política pública, aqui representada pela*

contrapartida aos benefícios tributários concedidos (notadamente oferta de bolsas de estudo). Ademais, ao não exigir o envio dos relatórios, reduz-se a expectativa de controle e perdem-se informações que seriam úteis no planejamento, execução e avaliação das demais ações governamentais na área de educação e nas áreas transversais.

- *Dos relatórios anuais protocolados no sistema, nenhum foi analisado pelo MEC. Da análise no SEI sobre as informações constantes dos relatórios, verificou-se que não é possível realizar análise eficiente e efetiva sobre os dados disponíveis, haja vista a falta de estruturação dos documentos que compõem os relatórios.*

- *(...) observaram-se indícios de oferta de bolsas em desacordo com as condições exigidas pela legislação. Devido à ausência de um banco de dados estruturado com os bolsistas, a equipe de auditoria solicitou diretamente às entidades selecionadas por amostragem dados sobre a oferta de bolsas, e realizou cruzamentos de dados com bases de dados constantes de sistemas disponíveis ao TCU.*

- *O resultado indicou bolsistas com demonstrações de situação patrimonial incompatível com o público-alvo da oferta de bolsas referentes à Cebas. Há sócios de empresas de porte relevante, donos de veículos de alto valor comercial, embarcações, aeronaves, ou que receberam em média mais de dez salários mínimos mensais em 2016. Os indícios ocorreram também ao cruzar os dados sobre os responsáveis pelos alunos bolsistas.*

- *Embora a sistemática de análise das etapas da Certificação tenha sido aperfeiçoada nos últimos anos (entre os avanços, destacam-se a padronização de atividades por meio da utilização de checklist, a formalização de padrões decisórios, a definição de fluxo de processos referentes às etapas de*

certificação, e os avanços no desenvolvimento do SisCebas 3.0), o que se tem hoje é que a contrapartida social referente ao benefício tributário em questão não é acompanhada de forma adequada.

- *Conclui-se, dessa forma, que, durante esta fiscalização, foram verificadas falhas que comprometem o processo de certificação em análise, bem como existem indícios de entidades que possuem Cebas e, conseqüentemente, têm direito ao benefício fiscal disposto no § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988, mas não atendem aos dispositivos legais. Tais falhas comprometem o alcance dos objetivos almejados para essa política pública.*

Não se deve desconsiderar, ainda, os gastos tributários envolvidos. O estudo **Financiamento da educação superior no Brasil: impasses e perspectivas**, publicado pelo Centro de Estudo e Debates Estratégicos (Cedes), da Câmara dos Deputados, oferece panorama sintético sobre os gastos tributários relativos à imunidade de impostos e contribuições sociais para entidades beneficentes de assistência social na área de educação.

Tabela – Gasto tributário com imunidade de entidades de educação 2014-2018

PLOA	Valor (bilhões de R\$)	% do total de gastos tributários da União
2018	3,75	1,32
2017	3,6	1,27
2016	3,4	1,29
2015	3,3	1,18
2014	2,7	1,11

Fonte: Demonstrativos de Gastos Tributários da RFB (Cedes/CD, p. 77).

Registre-se que o Cebas-Educação, no atual cenário das políticas educacionais, contribui de maneira efetiva para o processo de inclusão social no país, constituindo-se em política pública de fomento ao acesso dos estudantes à escola, a partir da garantia de oferta de bolsas integrais ou parciais aos estudantes da educação básica e da educação superior. É fundamental preservar a atuação dessas instituições, bem como dar transparência sobre seus resultados.

Dessa forma, entendemos ser relevante que as entidades prestem obrigatoriamente as informações correspondentes aos censos da educação e participem das avaliações educacionais. Essas informações devem subsidiar levantamento a ser realizado pelo Ministério da Educação, a cada dois anos, sobre as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes nas avaliações.

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 134, de 2019, com as emendas anexas.

Sala da Comissão, em de novembro de 2019.

Deputada PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE
Relatora

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 134, DE 2019

Estabelece as condições legais requeridas pelo preceito contido no § 7º do artigo 195 da Constituição Federal, para entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde e/ou educação gozarem de imunidade tributária em relação às contribuições para a seguridade social; e dá outras providências.

EMENDA Nº

Dê-se a seguinte redação à ementa do Projeto:

“Estabelece os requisitos exigidos para que entidades beneficentes de assistência social possam gozar da imunidade tributária prevista no § 7º do art. 195 da Constituição Federal”.

Sala da Comissão, em de novembro de 2019.

Deputada PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE
Relatora

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 134, DE 2019

Estabelece as condições legais requeridas pelo preceito contido no § 7º do artigo 195 da Constituição Federal, para entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde e/ou educação gozarem de imunidade tributária em relação às contribuições para a seguridade social; e dá outras providências.

EMENDA Nº

Dê-se ao parágrafo único do art. 28 do Projeto de Lei Complementar nº 134, de 2019, a seguinte redação:

"Art. 28....."

Parágrafo único. É permitido ao estudante acumular bolsas de estudo integral na educação básica e na educação profissional técnica de nível médio e ser contabilizado em ambas para fins de apuração das proporções exigidas nesta Seção. " (NR)

Sala da Comissão, em de novembro de 2019.

Deputada PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE
Relatora

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 134, DE 2019

Estabelece as condições legais requeridas pelo preceito contido no § 7º do artigo 195 da Constituição Federal, para entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde e/ou educação gozarem de imunidade tributária em relação às contribuições para a seguridade social; e dá outras providências.

EMENDA Nº

Acrescente-se, ao art. 23 do Projeto de Lei Complementar nº 134, de 2019, os seguintes §§ 5º e 6º:

"Art. 23.....

.....

§ 5º As entidades de educação certificadas, na forma desta Lei, deverão prestar informações ao Censo Escolar da Educação Básica e ao Censo da Educação Superior e participar dos processos de avaliação da educação realizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

§ 6º A cada dois anos, o Ministério da Educação publicará levantamento dos resultados apresentados pelas entidades de educação certificadas, em termos de avaliação das instituições, cursos e desempenho dos estudantes da educação superior, a partir dos dados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, bem como das condições de oferta e de desempenho dos estudantes da educação básica, com base no Censo Escolar da Educação Básica e na Avaliação Nacional de Rendimento Escolar. "(NR)

Sala da Comissão, em de novembro de 2019.

Deputada PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE
Relatora

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 134, DE 2019

Estabelece as condições legais requeridas pelo preceito contido no § 7º do artigo 195 da Constituição Federal, para entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde e/ou educação gozarem de imunidade tributária em relação às contribuições para a seguridade social; e dá outras providências.

EMENDA Nº

Suprima-se o art. 34 do Projeto de Lei Complementar nº 134, de 2019.

Sala da Comissão, em de novembro de 2019.

Deputada PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE
Relatora

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 134, DE 2019

Estabelece as condições legais requeridas pelo preceito contido no § 7º do artigo 195 da Constituição Federal, para entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde e/ou educação gozarem de imunidade tributária em relação às contribuições para a seguridade social; e dá outras providências.

EMENDA Nº

Acrescente- se inciso III ao art. 36 do projeto, com a seguinte redação:

Art. 36.....

.....
III - aplicar, anualmente, pelo menos vinte por cento da receita bruta proveniente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeiras, de locação de bens, de venda de bens não integrantes do ativo imobilizado e de doações particulares, cujo montante nunca será inferior à isenção de contribuições sociais usufruídas. (NR)

Sala da Comissão, em de novembro de 2019.

Deputada PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE
Relatora