

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI nº 7.928, DE 2017

Acrescenta inciso IV ao § 2º do art. 18 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.

Autor: Deputado EDUARDO CURY

Relator: Deputado DR SINVAL MALHEIROS

PARECER

I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei apresentado pelo Deputado Eduardo Cury (PSDB/SP), cujo intento é a modificação da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, que, a rigor, dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social.

O projeto objetiva ampliar o rol de entidades da sociedade civil habilitadas a requerer sua certificação como entidades de assistência social. Atualmente, são requisitos para tal requerimento, nos termos do art. 18, *caput*, e seu §1, º da supracitada lei, a observância de realização de serviços ou ações socioassistenciais, de forma gratuita, continuada e planejada, com fim de atender ou assessorar os beneficiários da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), inclusive na defesa e garantia dos direitos dos beneficiários do sistema de assistência social.

De forma literal, o § 2º do art. 18 transcreve hipóteses específicas em que a certificação será conferida, diminuindo a carga interpretativa de modo a garantir a certificação dessas entidades. São as seguintes entidades:

I - As que prestam serviços ou ações socioassistenciais, sem qualquer exigência de contraprestação dos usuários, com o objetivo de habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência e de promoção da sua inclusão à vida comunitária, no enfrentamento dos limites existentes para as pessoas com deficiência, de forma articulada ou não com ações educacionais ou de saúde;

II - as de que trata o inciso II do art. 430 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, desde que os programas de aprendizagem de adolescentes, de jovens ou de pessoas com deficiência sejam prestados com a finalidade de promover a integração ao mercado de trabalho, nos termos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, observadas as ações protetivas previstas na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;

III - as que realizam serviço de acolhimento institucional provisório de pessoas e de seus acompanhantes, que estejam em trânsito e sem condições de autossustento, durante o tratamento de doenças graves fora da localidade de residência, observada a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Assim, pretende o projeto acrescentar um inciso IV, constando que poderão ser certificadas “as (entidades de assistência social) *que realizam serviços de doação ou distribuição de alimentos, de medicamentos ou outros bens de primeira necessidade a pessoas ou famílias sem condições de autossustento*”.

O autor elenca como razões que embasam o mérito de sua proposição a importância do terceiro setor, apontando números que evidenciam sua significativa participação na descentralização de atividades típicas de um *welfare state*, o Estado de bem estar social. Argumenta que o reconhecimento das entidades cuja atuação é dirigida à distribuição de cestas básicas, medicamentos, roupas, materiais de construção, entre outros produtos tidos como de primeira necessidade, como entidades de assistência social, é medida que se impõe.

O projeto, após apresentado, foi distribuído às Comissões de Seguridade Social e Família, Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania. A tramitação ocorre de forma ordinária, com apreciação conclusiva das comissões competentes.

Aberto prazo regimental para apresentação de emendas à proposição, este transcorreu em branco.

É o que cumpria relatar.

II – VOTO

Compete a este egrégio colegiado, nos termos do art. 24 c/c art. 32, inciso XVII, alíneas “a”, “r” e “s”, manifestar-se sobre matérias atinentes à assistência social em geral, a assistência oficial, inclusive de grupos tidos como vulneráveis e o regime jurídico das entidades civis de finalidades sociais

e assistências. Dessa forma, a apreciação da proposição por esta Comissão de Seguridade Social e Família é medida que se impõe.

A Carta Republicana de nossa nação é reconhecida em todo o mundo como uma das mais pródigas na previsão de direitos humanos fundamentais, tanto pela extensão do arrolamento destes, quanto pelo esforço de estabelecer formas de assegurá-los. É a essência do Estado de bem estar social, cujo objetivo é proporcionar aos participantes de um contrato social o direito a uma existência digna.

Os desafios sempre foram imensos, é cediço. Na via oposta às previsões positivas de nossa constituição, o Brasil é um dos países de maior desigualdade no mundo. Muito embora sejam conhecidas as estatísticas de que a fome, por exemplo, tem sofrido drástica redução no Brasil no século XXI, ainda há mais de sete milhões de pessoas que a enfrentam, quadro que é agravado pela crise financeira que assola o Brasil.

São frequentes as notícias alardeadas pela mídia de que faltam medicamentos nas unidades de saúde distribuídas pelo país. Como Deputado Federal comprometido com a causa da saúde, em decorrência da atuação como médico comprometido com os necessitados há mais de 40 (quarenta) anos, inúmeros são os prefeitos que se dirigem ao meu gabinete realizando solicitações para destinação de emenda parlamentar ou solicitando intervenção junto ao Poder Executivo para destinação de medicamentos.

O número de pessoas em situação de necessidade de vestimentas também é elevado. Segundo dados recentes, somente nas prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo, há um número de cerca de 15 e 25 mil moradores de rua, respectivamente. Em São Paulo, cuja taxa de crescimento populacional é de 0,7% ao ano, o contingente de sem tetos aumenta na margem de 4,1%. E deve se destacar que esses são dados preocupantes relativos somente a duas cidades brasileiras, e que não leva em consideração tantos outros cidadãos que carecem de roupas, mas não são moradores de rua – necessidade essa que sempre aumenta no outono e no inverno.

Em suma, as necessidades sociais de grupos vulneráveis são imensas, especialmente em função das desigualdades sociais. Na época de nossa constituinte originária vigente, os dados eram ainda piores e a

preocupação já existia. Por isso a Carta Magna estabeleceu a assistência social como parte integrante do tripé da seguridade social.

Na linha de toda a justificação exposta pelo iminente autor, o Texto Constitucional estabelece em seu art. 6º que são direitos sociais a saúde, a alimentação e a assistência aos desamparados. Não há como negar o mérito da proposição, que é de grande valor. Entretanto, entendo que algumas ponderações se fazem necessárias para aperfeiçoamento do texto legal.

Dois são os aspectos determinantes para sugerir a alteração do projeto em tela: (i) a possibilidade de interpretação errônea por parte de pretensos destinatários da norma e (ii) a previsão genérica a cerca de quais seriam os produtos distribuíveis que dariam direito às entidades de obterem a respectiva certificação. Explica-se.

O primeiro ponto cinge-se à palavra “distribuição”, relativa aos produtos ou bens entregues aos necessitados pelas entidades. De acordo com o Dicionário Michaelis online, há várias interpretações possíveis. Entre elas, destaco que distribuição pode ser, na transcrição integral:

- “*fornecimento ou transporte de **mercadorias** dos pontos de produção para os de uso ou consumo*” ou;
- “*conjunto de atividades que possibilitam que um produto ou serviço esteja disponível para consumo (por exemplo, distribuição de gêneros alimentícios por meio de feiras, mercados, armazéns etc.)*”.

A expressão “distribuição”, portanto, não se refere exclusivamente a atividades tipicamente associadas à caridade. Distribuição não se confunde com doação, tanto que a própria proposição cita a doação e a distribuição como possibilidades. Há entidades que doam bens que lhes são próprias, enquanto outras distribuem aquilo que arrecadam. São duas circunstâncias distintas, ou que pelo menos podem atuar em planos distintos, sem, necessariamente, coexistirem simultaneamente.

Dessa forma, surge a necessidade de um cuidado natural, refletido na alteração do texto legislativo, para aperfeiçoá-lo e impedir que entidades privadas com objetivos comerciais pleiteiem seu reconhecimento como entidades de assistência social. Por isso, entendo pertinente o acréscimo da expressão “gratuita” no dispositivo.

Poder-se-ia aduzir pela desnecessidade da medida, em decorrência do próprio contexto da lei em que o dispositivo será inserida, ou mesmo da necessidade de conjugação obrigatória do dispositivo com o *caput* do art. 18 e o § 1º. Entretanto, um trabalho legislativo qualificado passa pela elaboração de princípios e normas que sejam tão claros quanto possível, para evitar distorções interpretativas na aplicação da norma. Trata-se, assim, tão somente de uma cautela legítima para aperfeiçoar a clareza do dispositivo.

O segundo ponto diz respeito à generalidade carregada pela mera menção à expressão “bens de primeira necessidade”. Afinal, o que são bens de primeira necessidade? Há consensos quanto a determinados bens serem de primeira necessidade, como alimentos, medicamentos e roupas. Outros, no entanto, podem ensejar maior controvérsia.

Tomemos por exemplo materiais de construção. São bens mencionados pelo autor como de primeira necessidade em sua justificação, mas que não estão expressos no dispositivo. Muito embora meu entendimento pessoal seja de que este pode ser um bem de primeira necessidade, em decorrência de a Constituição estabelecer o direito à moradia como um direito social, outros poderão divergir dessa interpretação.

Segundo conceitos de microeconomia, bens de primeira necessidade possuem demanda inelástica. Ou seja, embora exista uma variação no poder aquisitivo, a tendência é que o consumo desses bens não sofra grandes alterações em decorrência da necessidade social que se vislumbra deles. O combustível para veículos automotores é um exemplo. Mas a distribuição gratuita de bem dessa natureza jamais poderia ser considerada uma atividade que caracterize uma entidade como de assistência social.

É preciso diminuir a discricionariedade na interpretação da norma. Dessa forma, a sugestão é que a proposição contenha um rol, ainda que não extenso, mais detalhado, sobre quais bens seriam de primeira necessidade, atribuindo ao Executivo delegação para estabelecer outros bens que considere de primeira necessidade.

Essas sugestões se fazem necessárias como forma de proteger o próprio interesse público decorrente do instituto da certificação de entidades como de assistência social. Tal reconhecimento tem como objetivo a

facilitação da atividade da instituição, possibilitando a realização de parcerias com o Poder Público e a isenção de contribuições para a seguridade social.

Há concessões, sobretudo de ordem financeira, que impactam no orçamento público para subsidiar ações governamentais, que deixam de ser centralizadas e passam a ser descentralizadas, inclusive para fins de diminuição do custo dessas ações. As regras para tais concessões precisam ser tão bem discriminadas quanto possível, para proteção do interesse social e da moralidade pública. Do contrário, o subsídio da iniciativa particular em prol do bem público passa a ser vão, e a destinação de recursos infrutífera.

Com as modificações apresentadas, o texto gozará de maior clareza e precisão, facilitando sua interpretação pelos destinatários da norma e, sobretudo, favorecendo entidades do terceiro setor que atuam de maneira brilhante para ajudar os necessitados e atender a uma responsabilidade do Estado.

Assim, ao ampliar o rol de atividades certificáveis, a despeito de eventuais perdas arrecadatórias no orçamento da seguridade social, haverá uma contraprestação ainda maior ao primeiro setor, com o suprimento de necessidades individuais e sociais que não raramente têm motivado o ajuizamento de ações judiciais nos dias atuais.

Ante o exposto, o voto é pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 7.928, de 2017, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, de de 2018

DR. SINVAL MALHEIROS

Médico e Deputado Federal (PODEMOS/SP)

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI nº 7.928/2017

SUBSTITUTIVO

(Do Sr. Deputado Dr. Sinval Malheiros)

Acrescenta inciso IV ao § 2º do art. 18 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 18 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 18.....

§ 2º.....

IV – as que realizam serviços de doação ou distribuição gratuita de bens de primeira necessidade, ou prestam gratuitamente serviços essenciais, como:

- *alimentos;*
- *medicamentos e produtos destinados ao tratamento de doenças e lesões que não possuam composição química, como gases, talas, muletas, esparadrapo, entre outros;*
- *diagnóstico e tratamento médico, psicológico e fisioterapêutico;*
- *itens de vestuário;*
- *cobertores;*
- *produtos de higiene pessoal;*
- *livros;*
- *materiais de construção destinados à construção de moradias populares para famílias em estado de vulnerabilidade econômica;*
- *realização de cursos voltados ao ensino de conteúdos constantes do currículo educacional dos ensinos fundamental e médio, bem como de cursos destinados ao ensino de nova profissão ou do aperfeiçoamento de profissão já exercida pelo beneficiário da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 2013.*

§ 2º-A O Poder Executivo poderá, por meio de decreto, elencar outros bens de primeira necessidade e serviços essenciais, para efeito do disposto no caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo.

§ 2º-B Salvo preenchimento dos requisitos constantes nesta Lei, os bens e serviços mencionados no inciso IV do § 2º do presente artigo não se confundem com os serviços e atividades essenciais constantes da Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, de forma que às prestadoras de serviços e fornecedoras de produtos nos termos daquela Lei não será concedida certificação de entidade beneficente de assistência social.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.