

COMISSÃO DE PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 61, DE 2024

Altera o art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para declarar que o parágrafo 13, que concede isenção fiscal aos líderes religiosos, é de aplicação imediata, independentemente de regulamentação, bem como para criar diretrizes para interpretação do dispositivo.

Autor: Deputado RAFAEL PRUDENTE

Relator: Deputado PASTOR DINIZ

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 61, de 2024, de autoria do ilustre Deputado Rafael Prudente, pretende alterar a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização e institui Plano de Custeio da Seguridade Social, para tratar da incidência de contribuições previdenciárias sobre valores despendidos por entidades religiosas e instituições de ensino vocacional com ministros de confissão religiosa, membros de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa, em face de seu mister religioso ou para sua subsistência.

Primeiramente, a proposta altera o § 13 do art. 22 da referida Lei, que dispõe que “Não se considera como remuneração direta ou indireta, para os efeitos desta Lei, os valores despendidos pelas entidades religiosas e instituições de ensino vocacional com ministro de confissão religiosa, membros de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa em face do seu mister religioso ou para sua subsistência desde que fornecidos em condições que independam da natureza e da quantidade do trabalho



executado”, para suprimir a condicionante “desde que fornecidos em condições que independam da natureza e da quantidade do trabalho executado”.

Propõe-se, ainda, alterar o caput do § 14 do art. 22, para dispor que o § 13 do mesmo artigo independe de regulamentação e tem aplicação imediata, bem como para acrescentar diretrizes interpretativas ao § 13, na forma dos seguintes novos incisos ao § 14:

III - A existência de diferenciação quanto ao montante e à forma nos valores despendidos com os ministros e membros, comprovada em atos constitutivos, normas internas ou em outros documentos hábeis da instituição religiosa, que pode ocorrer em função de critérios como antiguidade na instituição, grau de instrução, irredutibilidade dos valores, número de dependentes, posição hierárquica e local do domicílio, não caracteriza esses valores como remuneração sujeita à contribuição.

IV - Serão consideradas remuneração somente as parcelas pagas com características e em condições que, comprovadamente, estejam relacionadas à natureza e à quantidade do trabalho executado, hipótese em que o ministro ou membro, em relação a essas parcelas, será considerado segurado contribuinte individual, prestador de serviços à entidade ou à instituição de ensino vocacional.

V - É permitido que a entidade religiosa ou a instituição de ensino vocacional estabeleça relação de emprego com seus ministros ou membros, hipótese em que deverá recolher as contribuições sociais incidentes sobre os valores a eles pagos, como segurados empregados.

Na justificativa da proposta, ressalta-se que a Secretaria Especial da Receita Federal, do Ministério da Fazenda, revogou, com base na instauração de procedimento junto ao Tribunal de Contas da União – TCU, o Ato Declaratório Interpretativo RFB nº 1, de 29 de julho de 2022, que concedeu isenção fiscal a líderes religiosos. Para o autor, a proposição é essencial, em razão de já existir previsão de isenção fiscal sobre salários e remunerações pagas pelas instituições religiosas aos seus líderes, sendo “inconcebível que, para que este dispositivo normativo tenha plena eficácia, seja emitida regulamentação infralegal replicando o mesmo texto, como ocorreu no Ato Declaratório Interpretativo RFB nº 1/2022, que copiou redação quase idêntica ao previsto na lei supra”. Dessa forma, considera primordial que o § 13 do art.



22 da Lei nº 8.212, de 1991, tenha aplicação imediata, independentemente de qualquer regulamentação.

Para o autor, não cabe ao TCU analisar o Ato Declaratório Interpretativo RFB nº 1, de 29 de julho de 2022, uma vez que existe norma legal que o embasa, devendo ser questionada diretamente a disposição legal vigente, em controle de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. Com a previsão de aplicabilidade imediata do § 13 do art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991, pretende-se extirpar o referido debate no TCU, bem como garantir que a disposição legal tenha aplicabilidade independentemente “do viés ideológico da autoridade que está no comando da Receita Federal”.

A matéria tramita em regime ordinário, está sujeita à apreciação conclusiva e foi distribuída às Comissões de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família; de Finanças e Tributação (mérito e art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD).

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 61, de 2024, pretende alterar os §§ 13 e 14 do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõem sobre a incidência de contribuições previdenciárias sobre valores despendidos por entidades religiosas e instituições de ensino vocacional com ministros de confissão religiosa, membros de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa, em face de seu mister religioso ou para sua subsistência.

A proposição foi apresentada no contexto da recente suspensão de execução, pela Secretaria Especial da Receita Federal, do Ato Declaratório Interpretativo nº 1, de 2022, em razão, segundo o autor, da



instauração de procedimento, junto ao Tribunal de Contas da União – TCU, que questiona a legalidade do referido Ato, que trata da aplicação dos mencionados dispositivos legais.

A fim de melhor explicar a matéria, cumpre apresentar uma breve explicação sobre a incidência de contribuições previdenciárias incidentes sobre os valores pagos pelas empresas, e instituições equiparadas, aos contribuintes individuais que lhes prestam serviços, tais como são enquadrados os ministros de confissão religiosa, membros de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa (art. 12, V, “c”, da Lei nº 8.212, de 1991).

Via de regra, incide contribuição, com alíquota de 20%, devida pela empresa, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos contribuintes individuais que lhes prestem serviços, conforme disposto no inciso III do art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991. Essa contribuição é devida também pelas entidades equiparadas a empresas, ainda que não tenham fins lucrativos, como entidades religiosas (art. 15, parágrafo único, da Lei nº 8.212, de 1991).

A Lei nº 10.170, de 29 de dezembro de 2000, no entanto, acrescentou o § 13 ao art. 22 a Lei nº 8.212, de 1991, para dispor que não são considerados remuneração direta ou indireta, não incidindo sobre eles, portanto, contribuições previdenciárias, “os valores despendidos pelas entidades religiosas e instituições de ensino vocacional com ministro de confissão religiosa, membros de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa em face do seu mister religioso ou para sua subsistência desde que fornecidos em condições que independam da natureza e da quantidade do trabalho executado”.

A Lei nº 13.137, de 2015, por sua vez, dispôs que, para efeito de interpretação do § 13 do art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991, “os critérios informadores dos valores despendidos pelas entidades religiosas e instituições de ensino vocacional aos ministros de confissão religiosa, membros de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa não são taxativos e sim exemplificativos” e que “os valores despendidos, ainda que pagos de forma e



montante diferenciados, em pecúnia ou a título de ajuda de custo de moradia, transporte, formação educacional, vinculados exclusivamente à atividade religiosa não configuram remuneração direta ou indireta”.

Em 2022, a Secretaria da Receita Federal do Brasil publicou o Ato Declaratório Interpretativo nº 1. O Projeto de Lei nº 61, de 2024, pretende, além de conferir aplicabilidade imediata, independentemente de regulamentação, ao § 13 do art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991, incorporar nessa Lei dispositivos com redação semelhante ao do referido Ato nº 1, de 2022, cuja eficácia encontra-se atualmente suspensa.

Primeiramente, por um lado, a proposta suprime, do § 13 do art. 22, a condicionante “desde que fornecidos em condições que independam da natureza e da quantidade do trabalho executado”. Por outro lado, acrescenta, ao § 14, dispositivo prevendo que “Serão consideradas remuneração somente as parcelas pagas com características e em condições que, comprovadamente, estejam relacionadas à natureza e à quantidade do trabalho executado, hipótese em que o ministro ou membro, em relação a essas parcelas, será considerado segurado contribuinte individual, prestador de serviços à entidade ou à instituição de ensino vocacional”.

Embora certamente motivada pelas melhores intenções, essa alteração encontra óbices intransponíveis. Primeiramente, os ministros de confissão religiosa, membros de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa são considerados contribuintes individuais em qualquer hipótese, independentemente de receberem ou não parcelas relacionadas à natureza ou à quantidade do trabalho executado, pois são enquadrados como contribuintes individuais, a teor do art. 12, inciso V, alínea “c”, da Lei nº 8.212, de 1991.

Em segundo lugar, o § 14 do art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991, apresenta diretrizes interpretativas do § 13, não devendo introduzir novos requisitos para a aplicação do referido dispositivo. Logo, em nossa visão, o dispositivo mais adequado para conter os elementos necessários à exclusão de parcelas pagas do conceito de remuneração é o § 13.



Outra alteração proposta pelo PL diz respeito à introdução de novo dispositivo no § 14 do art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991, prevendo que “A existência de diferenciação quanto ao montante e à forma nos valores despendidos com os ministros e membros, comprovada em atos constitutivos, normas internas ou em outros documentos hábeis da instituição religiosa, que pode ocorrer em função de critérios como antiguidade na instituição, grau de instrução, irredutibilidade dos valores, número de dependentes, posição hierárquica e local do domicílio, não caracteriza esses valores como remuneração sujeita à contribuição”.

A Constituição preconiza, no art. 195, inciso I, alínea “a”, a instituição de contribuição dos empregadores, empresas e entidades equiparadas, sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício.

Apesar da aparente inexistência de exceções a essa regra, consagrou-se o entendimento de que tais contribuições apenas incidem sobre as parcelas de natureza salarial, excluindo-se de sua aplicação as verbas ressarcitórias ou indenizatórias¹, como ajudas de custo, parcelas “in natura” recebidas de acordo com programas de alimentação, férias indenizadas, entre outros (art. 28, § 9º, da Lei nº 8.212, de 1991).

O § 13 do art. 22, no mesmo sentido, excluiu da incidência das contribuições previdenciárias as parcelas indenizatórias, pagas para a subsistência ou em função do mister religioso de ministros de confissão religiosa, membros de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa.

Exemplificando algumas dessas parcelas, o inciso II do § 14 do art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991, exclui do conceito de remuneração, ainda que pagos de forma e montante diferenciados, a “ajuda de custo de moradia, transporte, formação educacional, vinculados exclusivamente à atividade religiosa”.

¹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 22. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2016, p. 328.



Ainda que movido pelas melhores intenções, ao prever que referidas instituições possam adotar outros critérios para afastar a incidência de contribuições previdenciárias, que escapam ao conceito fundamental de indenizar gastos com necessidades básicas e relativas às atividades religiosas, o PL nº 61, de 2024, permitirá que parcelas inequivocamente remuneratórias não sofram a incidência das contribuições previdenciárias.

O Projeto possibilitará que critérios diversos, inclusive que não guardam qualquer relação com a indenização ou ressarcimento a que um líder eventualmente faça jus, possam ser utilizados para a diferenciação quanto ao montante e forma de valores despendidos, como antiguidade na instituição, grau de instrução, irredutibilidade de valores e posição hierárquica. Se um determinado gasto do profissional deve ser indenizado, essa indenização não varia conforme tais critérios, mas em função do quanto efetivamente se despende com determinada situação. Não se trata de negar importância a esses e outros critérios, mas de reconhecer que são elementos típicos de políticas salariais, nas quais as empresas e instituições equiparadas procuram valorizar seus melhores profissionais, a fim de mantê-los em seus quadros de colaboradores.

Ressalte-se, ainda, que os critérios adotados pelo PL nº 61, de 2024, na redação proposta ao inciso III do § 14 do art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991, são meramente exemplificativos, bastando que a instituição religiosa preveja, em seus atos constitutivos, normas internas ou em outros documentos internos, quaisquer outros que bem entender, a fim de que pagamentos diferenciados não sofram a incidência de contribuições previdenciárias. Dessa forma, ficaria ainda mais evidenciada a flagrante possibilidade de não incidência de contribuições previdenciárias sobre parcelas tipicamente salariais, em violação à disposição constitucional sobre esse conceito.

Além de trazer prejuízos à Seguridade Social, a proposta, caso implementada, prejudicará, a longo prazo, os próprios ministros de confissão religiosa, membros de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa, pois seus padrões de ganhos habituais não refletirão, como regra, no valor de suas aposentadorias, uma vez que, não havendo o



pagamento de contribuições, seus benefícios também não serão calculados sobre o valor total recebido.

A previsão de que o § 13 do art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991, independe de regulamentação e tem aplicação imediata não nos parece adequada, pois foi a própria Constituição que assegurou ao Presidente da República a competência de expedição de decretos e regulamentos para a fiel execução das leis (art. 84, IV). Caso exorbite de seus limites, compete ao Congresso Nacional, de forma exclusiva, sustar referido ato do Poder Executivo (art. 49, V).

Além disso, a proposta parte de pressuposto equivocado, qual seja, o de que a aplicação do § 13 do art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991, não estaria ocorrendo. Apesar da suspensão do Ato Declaratório Interpretativo nº 1, de 2022, encontra-se vigente a Instrução Normativa nº 2.110, de 2022, da Receita Federal do Brasil, que apresenta os dispositivos necessários para a aplicação do referido dispositivo legal, entre eles o inciso XXV do art. 34, que dispõe que não integra a base de cálculo para fins de incidência das contribuições sociais previdenciárias “o valor despendido por entidade religiosa ou instituição de ensino vocacional com ministro de confissão religiosa, membro de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa em face do seu mister religioso ou para sua subsistência, desde que fornecido em condições que independam da natureza e da quantidade do trabalho executado”.

Por fim, pensamos que não é viável a aprovação da disposição de que “É permitido que a entidade religiosa ou a instituição de ensino vocacional estabeleça relação de emprego com seus ministros ou membros, hipótese em que deverá recolher as contribuições sociais incidentes sobre os valores a eles pagos, como segurados empregados”. Isso porque, independentemente dessa previsão, o enquadramento dos segurados como empregados da Previdência Social se dá em função da prestação de serviços de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, bem como de outras hipóteses listadas no inciso I do art. 12 da Lei nº 8.212, de 1991.



O reconhecimento pela legislação, de que os ministros de confissão religiosa e os membros de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa são contribuintes individuais (alínea “c” do inciso V do art. 12 da Lei nº 8.212, de 1991) decorre justamente da inexistência de tais elementos caracterizadores da relação de emprego. Por outro lado, se existentes os elementos da relação de emprego, já não cabe, em nossa visão, o enquadramento desses segurados como contribuintes individuais, mas como empregados, independentemente da escolha dos particulares. Cabe ressaltar que as contribuições previdenciárias são tributos e, portanto, são instituídos em lei e cobrados mediante atividade administrativa plenamente vinculada, conforme definição constante do art. 3º do Código Tributário Nacional.

Pelo exposto, votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 61, de 2024.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado PASTOR DINIZ
Relator

2024-15191

