

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 451, DE 2011

Institui o Programa Nacional de Apoio à Assistência Social – PRONAS e dá outras providências.

Autor: Deputado THIAGO PEIXOTO

Relator: Deputado DR. JORGE SILVA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em epígrafe, de autoria do Deputado Thiago Peixoto, institui o Programa Nacional de Apoio à Assistência Social – PRONAS, com o intuito de captar e canalizar recursos para ações de assistência social.

Em seus arts. 2º e 3º determina que o PRONAS será implementado por meio de incentivo a projetos sociais apresentados por organizações sociais, assim consideradas aquelas declaradas de utilidade pública federal ou qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, desde que prestem atendimento, assessoramento ou atuem na defesa e na garantia de direitos dos beneficiários da assistência social, por meio do desenvolvimento das seguintes atividades:

- amparo e proteção a crianças e adolescentes carentes;
- integração ao mercado de trabalho mediante instalação e/ou manutenção de oficinas profissionalizantes, concessão de bolsas de estudos e formação de técnico-profissional a pessoas carentes;

- habilitação, reabilitação e reintegração comunitária das pessoas com deficiência, mediante prestação de serviços clínico-hospitalares, formação artística, instalação e/ou manutenção de oficinas profissionalizantes;

- proteção e amparo ao idoso, mediante instalação e/ou manutenção de asilos e casas de repouso, oficinas de atividades, recreação, arte, lazer e cultura e prestação de serviços de saúde;

- assistência educacional para adultos.

O art. 4º faculta às pessoas físicas e jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto de Renda, a título de doação ou patrocínio, no apoio direto a projetos sociais do PRONAS desenvolvidos e propostos por organizações de assistência social. Nessa hipótese, o contribuinte poderá deduzir integralmente do imposto devido as quantias efetivamente despendidas nos projetos sociais previamente aprovados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome - MDS.

O art. 5º estabelece que os projetos sociais serão apresentados ao MDS, ou a quem este delegar atribuição, acompanhados do orçamento analítico, para aprovação de seu enquadramento nos objetivos do PRONAS, bem como para fixação do valor autorizado para obtenção de doação ou patrocínio e do prazo de validade da autorização.

Em caso de rejeição, o proponente será notificado dos motivos da decisão no prazo máximo de 5 dias, cabendo pedido de reconsideração ao Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a ser decidido no prazo de 60 dias.

Para a aprovação dos projetos será observado o princípio da não concentração por segmento e por beneficiário, a ser aferido pelo montante de recursos, pela quantidade de projetos, pela respectiva capacidade executiva e pela disponibilidade do valor absoluto de renúncia fiscal.

O art. 6º determina que os projetos aprovados serão acompanhados, durante sua execução, pelo MDS ou a quem este delegar esta atribuição. Após o término da execução, deverá o MDS, no prazo de 6 meses, fazer a avaliação final da aplicação correta dos recursos recebidos, podendo inabilitar seus responsáveis pelo prazo de até 3 anos, cabendo pedido de reconsideração para o Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a ser decidido no prazo de 60 dias.

Ainda com relação à avaliação dos projetos sociais, o § 3º do art. 6º determina que o Tribunal de Contas da União incluirá, em seu parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, análise relativa à avaliação do MDS.

No art. 7º fica estabelecido que as entidades incentivadoras e captadoras deverão comunicar ao Ministério da Fazenda e ao MDS os aportes financeiros realizados e recebidos, cabendo às entidades captadoras também comprovarem a sua aplicação.

O art. 8º define, para os efeitos das normas contidas no Projeto de Lei, doação e patrocínio, assim entendidos, respectivamente, a transferência gratuita, em caráter definitivo, a organização de assistência social, de numerário, bens ou serviços para a realização de projeto social, vedado o uso de publicidade paga para divulgação e a transferência de numerário, com finalidade promocional ou a cobertura pelo contribuinte do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, de gastos ou a utilização de bem móvel ou imóvel do seu patrimônio, sem a transferência de domínio, para a realização, por organização de assistência social, de projeto social.

Estabelece, ainda, o mencionado dispositivo que constitui infração o recebimento, pelo doador ou pelo patrocinador, de qualquer vantagem financeira ou material em decorrência do patrocínio ou da doação que efetuar e que as transferências não estão sujeitas ao recolhimento do Imposto Sobre a Renda na fonte.

O art. 9º volta a fazer referência à dedução do imposto de renda dos valores repassados às organizações sociais. Nesse sentido, permite que o doador ou patrocinador deduza integralmente do imposto devido os valores efetivamente contribuídos em favor de projetos sociais aprovados pelo MDS. O valor máximo das deduções será fixado anualmente pelo Presidente da República, com base em percentual da renda tributável das pessoas físicas e do imposto devido por pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real.

O art. 10 veda a doação ou o patrocínio a pessoa ou instituição vinculada ao agente, assim considerada a organização de assistência social da qual o doador ou patrocinador seja administrador ou diretor na data da operação ou nos 12 meses anteriores a ela. Excluem-se do critério de vinculação as organizações de assistência social criadas pelo doador ou patrocinador, desde que devidamente constituídas e em funcionamento.

O art. 11 veda a intermediação na aplicação de recursos, ressalvando que a contratação de serviços necessários à elaboração de projetos sociais, à obtenção de doação ou patrocínio, bem como à captação de recursos não configuram intermediação.

O art. 12 prevê que os recursos provenientes de doações ou patrocínios deverão ser depositados e movimentados em conta bancária específica em nome do beneficiário e a respectiva prestação de contas deverá ser feita nos termos do regulamento, não sendo consideradas para fins de comprovação do incentivo as contribuições em relação às quais não se observe esta determinação.

As infrações às normas previstas no Projeto de Lei sujeitarão o doador ou patrocinador ao pagamento do valor atualizado do Imposto Sobre a Renda devido em relação a cada exercício financeiro, além das penalidades e demais acréscimos previstos na legislação tributária, sem prejuízo, também, das sanções penais cabíveis, conforme determina o art. 13.

Este dispositivo considera, ainda, solidariamente responsável por inadimplência ou irregularidade verificada, a pessoa física ou jurídica proponente do projeto. Prevê, também, que a existência de pendências ou irregularidades na execução de projetos da proponente junto ao MDS suspenderá a análise ou a concessão de novos incentivos até a efetiva regularização.

Com a finalidade de garantir a participação comunitária e a organização sistêmica da área, o art. 14 determina que o Governo Federal deverá estimular a institucionalização de Conselhos Sociais Comunitários no Distrito Federal, Estados e Municípios.

O art. 15 institui a Comissão Nacional de incentivo à Assistência Social – CNIAS, constituída por 1 representante dos seguintes órgãos e entidades: MDS, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Secretaria Nacional de Assistência Social, Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil, Confederação Nacional das Instituições Financeiras, Federação Nacional da Imprensa. A presidência ficará a cargo do representante do MDS.

No art. 16 institui-se a Ordem do Mérito Social que será concedida pelo Presidente da República a pessoas incentivadoras da assistência social e que mereçam reconhecimento.

O art. 17 determina que caberá à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda fiscalizar a efetiva execução da aplicação dos incentivos fiscais.

O art. 18 preconiza que para atender às disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Poder Executivo enviará no prazo de 30 dias Mensagem ao Congresso Nacional estabelecendo a total renúncia fiscal e correspondente cancelamento de despesas orçamentárias.

Na hipótese de dolo, fraude ou simulação, inclusive no caso de desvio de objeto, o art. 19 estabelece que será aplicada ao doador e ao

beneficiário a multa correspondente a duas vezes o valor da vantagem recebida indevidamente.

O art. 20 define como crime, punível com reclusão de 2 a 6 anos e multa de 20% do valor do projeto, obter redução do Imposto sobre a Renda utilizando-se fraudulentamente dos benefícios. Na hipótese de pessoa jurídica, respondem pelo crime o acionista, o controlador e os administradores que para ele tenham concorrido. Determina, ainda, o art. 20, em seu § 2º, que na mesma pena incorre aquele que, recebendo recursos, bens ou valores, deixe de promover, sem justa causa, atividade social objeto do incentivo.

A Proposição foi distribuída para as Comissões de Seguridade Social e Família, de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Decorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao Projeto de Lei nº 451, de 2011.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 451, de 2011, transpõe a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, mais conhecida como Lei Rouanet, para a área de assistência social.

Neste sentido, cria o Programa Nacional de Apoio à Assistência Social – PRONAS com o objetivo de captar recursos para projetos de assistência social.

Propõe que as organizações de assistência social, assim consideradas pessoas jurídicas sem fins lucrativos que prestem atendimento, assessoramento ou atuem na defesa e garantia dos direitos de idosos, crianças, adolescentes e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade e risco social e que tenham sido declaradas de utilidade pública federal ou qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP apresentem

projetos sociais junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Após seleção do MDS, os projetos estarão aptos a receber doação ou patrocínio de pessoas físicas ou jurídicas para a sua execução, mediante a dedução do Imposto sobre a Renda das quantias efetivamente despendidas nos projetos previamente aprovados.

A Proposição não determina qual seria o valor máximo de dedução, limitando-se a estabelecer que tal parâmetro será anualmente fixado pelo Presidente da República com base em um percentual da renda tributável das pessoas físicas e do imposto devido por pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real.

O Projeto de Lei nº 451, de 2011, também institui Comissão Nacional do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com representantes do MDS, a quem caberá a presidência, dos Ministérios da Educação e Saúde, da Secretaria Nacional de Assistência Social, das Confederações da Indústria, da Agricultura e Pecuária e das Instituições Financeiras, da Federação Nacional de imprensa e de organizações de assistência social.

Não há, no entanto, na Proposição, detalhamento sobre os trabalhos que deverão ser executados por esta Comissão.

Em sua Justificação, o Autor, nobre Deputado Thiago Peixoto, argumenta que a Proposição representa uma alternativa de investimento social às aplicações a que se referem a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual.

Com isto, o Estado, dentro do limite máximo de renúncia fiscal aprovado anualmente na peça orçamentária, destinaria parte do montante ao Ministério da Cultura e outra parcela ao MDS para aplicação em projetos sociais.

Em que pese o indiscutível mérito da iniciativa, julgamos que o Projeto de Lei nº 451, de 2011, vai de encontro ao modelo de assistência social adotado em nosso país com a Constituição Federal de 1988.

O art. 204 da Constituição Federal preconiza que ações governamentais de assistência social devem pautar-se pela descentralização político-administrativa, cabendo à esfera federal apenas a coordenação e fixação de normas gerais e às esferas estadual e municipal e às entidades beneficentes de assistência social a coordenação e execução dos respectivos programas sociais.

Regulamentando este princípio básico, a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social, instituiu o Fundo Nacional de Assistência Social destinado não só a garantir o pagamento do Benefício de Prestação Continuada a idosos e pessoas como deficiência mas também a apoiar serviços, programas e projetos de assistência social.

Segundo o Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995, os recursos do FNAS só serão repassados para entidades de assistência social por intermédio dos Fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal, com base em critérios fixados pelos respectivos Conselhos de Assistência Social.

Busca-se, com isso, assegurar a descentralização das ações de assistência social, conferindo efetivo poder de decisão aos Estados e Municípios. Esse modelo permite, ainda, uma fiscalização mais rígida da efetiva aplicação dos recursos em ações de assistência social.

Salvo melhor juízo, julgo, portanto, que a proposta ora sob análise, que confere poder ao MDS para decidir sobre projetos sociais prioritários, interfere negativamente no atual desenho da Política Nacional de Assistência Social do Brasil, a qual tem avançado substancialmente desde a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, fruto de deliberações de Conferência Nacional de Assistência Social.

Ponto de relevância fundamental e ponto nodal para o deslinde do presente Projeto de Lei, é a efetivação do Projeto de Lei nº 3.077, de 2008 na Lei nº 12.345, de 06 de julho de 2011 (SUAS) que é uma realidade e sua gestão

informatizada em muito tem contribuído para a eficiência na gestão dos recursos da assistência social.

Outro ponto que pode gerar paralelismo nas ações de assistência social diz respeito à criação da Comissão Nacional do Desenvolvimento Social e Combate à Fome proposta no Projeto de Lei nº 451, de 2011. As determinações desta entidade podem vir a se sobrepor àquelas emanadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social e pelos demais Conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais.

Dessa forma, e mais uma vez salientando a louvável intenção do Autor da proposta, julgo que as medidas contidas no Projeto de Lei nº 451, de 2011, pode colocar em risco a descentralização das ações de assistência social prevista na Constituição Federal.

Por todo o exposto, voto pela rejeição do Projeto de Lei nº 451, de 2011.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado DR. JORGE SILVA
Relator