



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro
PARECER Nº 289, DE 2021 - PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 134, de 2019, do Deputado Bibio Nunes, que *dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e 9.532, de 10 de dezembro de 1997; revoga a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, e dispositivos das Leis nºs 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências.*

Relator: Senador **CARLOS FÁVARO**

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação do Plenário o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 134, de 2019, de autoria do Deputado Bibio Nunes, que *dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e 9.532, de 10 de dezembro de 1997; revoga a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, e dispositivos das Leis nºs 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências.*





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

O **art. 1º** indica o **objeto** da Lei Complementar que se originará do projeto e seu respectivo **âmbito de aplicação**, em consonância com o *caput* do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

O PLP nº 134, de 2019, regula, com fundamento no inciso II do *caput* do art. 146 e no § 7º do art. 195 da Constituição Federal, as **condições** para limitação ao poder de tributar da União em relação às entidades beneficentes, no tocante às contribuições para a seguridade social.

O **art. 2º** traz a **definição de entidade beneficente**, para os fins da Lei Complementar, como sendo a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que presta serviço nas áreas de assistência social, de saúde e de educação, certificada na forma estabelecida na Lei Complementar que se originará do projeto.

O **art. 3º** traz os **requisitos gerais** (isto é, aplicáveis a pessoas jurídicas que atuem em qualquer das áreas: saúde, educação ou assistência social), exigidos de forma **cumulativa**, para que as entidades beneficentes façam jus à imunidade de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal:

I – não percebam seus dirigentes estatutários, conselheiros, associados, instituidores ou benfeitores remuneração, vantagens ou benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, das funções ou das atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos;

Essa exigência **não veda** a remuneração aos dirigentes não estatutários. Também **não impede** a remuneração aos dirigentes estatutários, desde que estes recebam remuneração inferior, em seu valor bruto, a **70% (setenta por cento) do limite** estabelecido para a remuneração de servidores do Poder Executivo federal, obedecidas as seguintes condições:

a) nenhum dirigente remunerado poderá ser **cônjuge ou parente** até o terceiro grau, inclusive afim, de instituidores, de associados, de dirigentes, de conselheiros, de benfeitores ou equivalentes da entidade; e

b) o **total pago** a título de remuneração para dirigentes pelo exercício das atribuições estatutárias deverá ser **inferior a 5 (cinco) vezes** o



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

valor correspondente ao limite individual estabelecido para a remuneração dos servidores do Poder Executivo federal.

O § 2º do art. 3º ainda estabelece outro requisito: o valor das remunerações de dirigentes estatutários e não estatutários deverá respeitar como limite máximo **os valores praticados pelo mercado** na região correspondente à sua área de atuação e deverá ser fixado pelo órgão de deliberação superior da entidade, registrado em ata, com comunicação ao Ministério Público, no caso das fundações.

*II – apliquem suas rendas, seus recursos e eventual superávit **integralmente** no território nacional, na manutenção e no desenvolvimento de seus objetivos institucionais;*

*III – apresentem **certidão negativa** ou certidão positiva com efeito de negativa de débitos relativos aos tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, bem como comprovação de regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS);*

*IV – mantenham **escrituração contábil regular** que registre as receitas e as despesas, bem como o **registro em gratuidade**, de forma **segregada**, em consonância com as normas do Conselho Federal de Contabilidade e com a legislação fiscal em vigor;*

*V – **não distribuam** a seus conselheiros, associados, instituidores ou benfeitores seus **resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio**, sob qualquer forma ou pretexto, e, na hipótese de prestação de serviços a terceiros, públicos ou privados, com ou sem cessão de mão de obra, **não transfiram a esses terceiros os benefícios relativos à imunidade** prevista no § 7º do art. 195 da Constituição Federal;*

*VI – conservem, **pelo prazo de 10 (dez) anos**, contado da data de emissão, os documentos que comprovem a origem e o registro de seus recursos e os relativos a atos ou a operações realizadas que impliquem modificação da situação patrimonial;*





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

*VII – apresentem as demonstrações contábeis e financeiras devidamente **auditadas por auditor independente** legalmente habilitado nos Conselhos Regionais de Contabilidade, quando a receita bruta anual auferida for superior ao limite fixado pelo inciso II do caput do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006;*

*VIII – prevejam, em seus atos constitutivos, em caso de dissolução ou extinção, a **destinação do eventual patrimônio remanescente** a entidades beneficentes certificadas ou a entidades públicas.*

O § 3º do art. 3º do PLP prevê ainda que os dirigentes, estatutários ou não, **não respondem**, direta ou subsidiariamente, pelas **obrigações fiscais** da entidade, salvo se comprovada a ocorrência de **dolo, fraude ou simulação**.

O art. 4º do PLP, por sua vez, delimita exatamente o **escopo** da imunidade prevista no art. 195, § 7º, quais sejam:

- as contribuições sociais das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço;
- a Contribuição para o Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/Pasep), tanto no mercado interno quanto na importação;
- a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), tanto no mercado interno quanto na importação; a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL);
- a contribuição social sobre a receita de concursos de prognósticos; e
- a contribuição adicional ao seguro-desemprego, para a entidade cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor (art. 239, § 4º, da Constituição).

A parte final do art. 4º do PLP esclarece que a referida imunidade **não se estende a outra pessoa jurídica**, ainda que constituída e





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

mantida pela entidade à qual a certificação foi concedida. Nesses casos, a outra pessoa jurídica deverá procurar obter a própria certificação como entidade beneficente, se atender aos requisitos legais.

O **art. 5º** da proposição consagra o **princípio da universalidade do atendimento**, vedando às entidades beneficentes dirigir suas atividades exclusivamente a seus associados ou categoria profissional.

O **art. 6º** abre o Capítulo II do PLP, que carrega os **requisitos específicos** de cada área de atuação (saúde, educação ou assistência social) das entidades beneficentes, **sem prejuízo** das demais exigências já tratadas. A certificação será concedida à entidade que demonstre, no exercício fiscal anterior ao do requerimento, observado o período mínimo de 12 (doze) meses de constituição da entidade, o cumprimento dos requisitos específicos de cada área. Caso atue **em mais de uma das áreas**, deverá manter escrituração contábil **segregada** por área, de modo a evidenciar as receitas, os custos e as despesas de cada atividade desempenhada.

O § 2º do art. 6º prevê que o período mínimo de cumprimento dos requisitos poderá ser **reduzido** se a entidade for prestadora de serviços por meio de **contrato, de convênio ou de instrumento congênere** com o Sistema Único de Saúde (SUS), com o Sistema Único de Assistência Social (Suas) ou com o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad), em caso de necessidade local atestada pelo gestor do respectivo sistema.

As questões referentes às entidades que atuam na área da saúde estão presentes na Seção II do Capítulo II do projeto, que compreende o art. 7º ao art. 17.

O **art. 7º** estabelece que para fazer jus à certificação, a entidade de saúde deverá, alternativamente: prestar serviços ao SUS (inciso I); prestar serviços gratuitos (inciso II); atuar na promoção à saúde (inciso III); ser de reconhecida excelência e realizar projetos de apoio ao desenvolvimento institucional do SUS (inciso IV); ou prestar serviços não remunerados pelo SUS a trabalhadores (V).

As entidades deverão ainda manter o CNES atualizado (§ 1º) e poderão desenvolver atividades que gerem recursos, inclusive por meio de





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

suas filiais, com ou sem cessão de mão de obra, independentemente do quantitativo de profissionais e dos recursos auferidos, de modo a contribuir com a realização das suas atividades (§ 2º).

O art. 8º estabelece define o termo “instrumento congênere” como *a declaração do gestor local do SUS que ateste a existência de relação de prestação de serviços de saúde, nos termos de regulamento.*

O art. 9º estabelece as condições para que a entidade seja certificada pela prestação de serviços ao SUS: celebrar contrato, convênio ou instrumento congênere com o gestor do SUS (inciso I); e comprovar, anualmente, a prestação de seus serviços ao SUS no percentual mínimo de 60%, com base nas internações e nos atendimentos ambulatoriais realizados (inciso II). Segundo os parágrafos do *caput*:

- a porcentagem de que trata o inciso II do *caput* do art. 9º será apurada por cálculo simples, com base no total de internações hospitalares e no total de atendimentos ambulatoriais, com a possibilidade da incorporação do componente ambulatorial do SUS, nos termos de regulamento (§ 1º);
- o atendimento do percentual mínimo de que trata o inciso II do *caput* poderá ser individualizado por estabelecimento ou pelo conjunto de estabelecimentos de saúde da pessoa jurídica, desde que não abranja outra entidade com personalidade jurídica própria que seja por ela mantida (§ 2º);
- no conjunto de estabelecimentos de saúde da pessoa jurídica, poderá ser incorporado estabelecimento vinculado em decorrência de contrato de gestão, no limite de 10% dos seus serviços (§ 3º);
- a entidade de saúde que aderir a programas e a estratégias prioritárias definidas pela autoridade executiva federal competente fará jus a índice percentual que será adicionado ao total de prestação de seus serviços





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro
ofertados ao SUS, observado o limite máximo de 10% (§ 4º); e

- a entidade que presta serviços exclusivamente ambulatoriais deverá comprovar, anualmente, a prestação dos serviços ao SUS no percentual mínimo de 60% (§ 5º).

O art. 10. estabelece que a entidade de saúde deverá informar obrigatoriamente a totalidade das internações e dos atendimentos ambulatoriais realizados pacientes usuários do SUS e aqueles não usuários do SUS.

O art. 11 trata dos requerimentos de renovação da certificação no caso de a entidade não cumprir o disposto no inciso II do *caput* do art. 9º no exercício fiscal anterior ao do requerimento. Nesse caso, será avaliado o cumprimento do requisito com base na média da prestação de serviços ao SUS de que trata o referido dispositivo durante todo o período de certificação em curso, que deverá ser de, no mínimo, 60%. Todavia, apenas será admitida a avaliação, caso a entidade tenha cumprido, no mínimo, 50% da prestação de serviços ao SUS em cada um dos anos do período de certificação.

O art. 12 dispõe que, para ser certificada pela aplicação de percentual de sua receita em gratuidade na área da saúde, a entidade deverá comprovar essa aplicação da seguinte forma: 20%, quando não houver interesse de contratação pelo gestor local do SUS ou se o percentual de prestação de serviços ao SUS for inferior a 30% (inciso I); 10%, se o percentual de prestação de serviços ao SUS for entre 30% e 50% (inciso II); ou 5%, se o percentual de prestação de serviços ao SUS for igual ou superior a 50% (inciso III).

A receita deverá ser recebida pela prestação de serviços de saúde (§ 1º); as entidades que não possuam receita de prestação de serviços de saúde, a receita será a proveniente de qualquer fonte cujo montante do dispêndio com gratuidade não seja inferior à imunidade de contribuições sociais usufruída (§ 2º) e a prestação de serviços gratuitos será pactuada com o gestor local do SUS (§ 3º).

O art. 13 estabelece que será admitida a certificação de entidades que atuem exclusivamente na promoção da saúde, sem exigência





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

de contraprestação do usuário pelas ações e pelos serviços de saúde realizados e pactuados com o gestor do SUS, na forma prevista em regulamento.

O § 1º estabelece que a execução dos serviços será previamente pactuada com o gestor local do SUS. Por sua vez, o § 2º define que são consideradas ações e serviços de promoção da saúde as atividades direcionadas para a redução de risco à saúde, desenvolvidas em áreas como nutrição, atividade física, controle do tabagismo, prevenção ao câncer, ao vírus da aids, entre outras enumeradas nos seus treze incisos.

O art. 14 determina que a entidade de saúde com reconhecida excelência poderá ser certificada como entidade beneficente pelo desenvolvimento de projetos no âmbito do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde (PROADI-SUS), nas seguintes áreas de atuação: estudos de avaliação e incorporação de tecnologias (inciso I); capacitação de recursos humanos (inciso II); pesquisas de interesse público em saúde (inciso III); ou desenvolvimento de técnicas e operação de gestão em serviços de saúde (inciso IV). Os parágrafos do *caput* estabelecem ainda que:

- o recurso despendido pela entidade de saúde com projeto de apoio e desenvolvimento institucional do SUS não poderá ser inferior ao valor da imunidade das contribuições sociais usufruída (§ 1º);
- regulamento definirá os requisitos técnicos para reconhecimento de excelência das entidades de saúde (§ 2º); e
- a participação das entidades de saúde ou de educação em projetos de apoio previstos neste artigo não poderá ocorrer em prejuízo das atividades beneficentes prestadas ao SUS (§ 3º).

O art. 15 dispõe que as entidades que desenvolvam projetos no âmbito do Proadi-SUS poderão, após autorização da autoridade federal competente, firmar pacto com o gestor local do SUS para a prestação de





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

serviços ambulatoriais e hospitalares ao SUS não remuneradas, observadas as seguintes condições:

- o gasto com a prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares ao SUS não remunerados não poderá ultrapassar 30% do valor usufruído com imunidade das contribuições sociais (inciso I);
- a entidade de saúde deverá apresentar a relação de serviços ambulatoriais e hospitalares a serem ofertados, com o respectivo demonstrativo da projeção das despesas e do referencial utilizado, os quais não poderão exceder o valor por ela efetivamente despendido (inciso II);
- a comprovação dos custos poderá ser exigida a qualquer tempo (inciso III); e
- a entidade de saúde deverá informar a produção na forma estabelecida (inciso IV).

Segundo o **art. 16**, o valor dos recursos despendidos e o conteúdo das atividades desenvolvidas no âmbito dos projetos de apoio ao SUS ou da prestação de serviços previstos no art. 15 deverão ser objeto de relatórios anuais encaminhados à autoridade federal competente, sem prejuízo das atribuições dos órgãos de fiscalização tributária. Estabelecem-se ainda que:

- os relatórios deverão ser acompanhados de demonstrações contábeis e financeiras submetidas a parecer de auditoria independente (§ 1º);
- o cálculo do valor da imunidade prevista no § 1º do art. 14 será realizado anualmente com base no exercício fiscal anterior (§ 2º);
- em caso de requerimento de concessão da certificação, o recurso despendido pela entidade de saúde no projeto de apoio não poderá ser inferior ao valor das contribuições





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro
para a seguridade social referente ao exercício fiscal
anterior ao do requerimento (§ 3º);

- caso os recursos despendidos nos projetos de apoio institucional não alcancem o valor da imunidade usufruída, na forma do § 2º, a entidade deverá complementar a diferença até o término do prazo de validade de sua certificação (§ 4º); e
- o disposto no § 4º alcança somente as entidades que tenham aplicado, no mínimo, 70% do valor usufruído anualmente com a imunidade nos projetos de apoio ao desenvolvimento institucional do SUS (§ 5º).

De acordo com o **art. 17**, terão concedida ou renovada a certificação as entidades de saúde certificadas até o dia imediatamente anterior ao da publicação da Lei nº 12.101, de 2009, que prestem serviços assistenciais de saúde não remunerados pelo SUS a trabalhadores ativos e inativos e aos respectivos dependentes econômicos (decorrentes do estabelecido em lei ou norma coletiva de trabalho); e simultaneamente destinem, no mínimo 20%, do valor total das imunidades de suas contribuições sociais em serviços, com universalidade de atendimento, a beneficiários do SUS, mediante pacto com o gestor local.

Inaugura-se a Seção III, do Capítulo II, que trata dos requisitos para a certificação da entidade beneficente que atua na área de educação, com a previsão de que as instituições de ensino deverão obter autorização de funcionamento, informar anualmente dados para o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e atender a padrões mínimos de qualidade (art. 18, § 1º). Ademais, devem observar o atendimento ao princípio da universalidade na área da educação, que pressupõe a seleção de bolsistas segundo o perfil socioeconômico, sem qualquer forma de discriminação (art. 18, §§ 2º e 3º).

Nos termos dos §§ 5º e 6º, do **art. 18**, a cada dois anos, será publicado levantamento dos resultados apresentados pelas instituições de ensino que oferecem educação básica e, a cada três anos, será publicado levantamento dos resultados apresentados pelas instituições de ensino superior.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

As entidades devem comprovar a oferta de gratuidade na forma de bolsas de estudo e de benefícios, sendo que as bolsas de estudo integral devem ser concedidas a alunos cuja renda familiar bruta mensal *per capita* não exceda o valor de 1,5 salário-mínimo e as bolsas parciais com 50% de gratuidade devem ser concedidas àqueles cuja renda não exceda o valor de três salários-mínimos (**art. 19, § 1º**). Ademais, para a concessão de bolsa de estudo integral, admite-se a majoração em até 20% do teto estabelecido, ao se considerar aspectos de natureza social do beneficiário, de sua família ou de ambos (art. 19, § 2º).

Por sua vez, os benefícios, providos pela entidade a beneficiários cuja renda familiar bruta mensal *per capita* esteja enquadrada nos limites mencionados, terão por objetivo promover ao estudante o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão do curso na instituição de ensino (art. 19, § 3º) e podem ser destinados: a) exclusivamente ao aluno bolsista (art. 19, § 4º, inciso I); b) ao estudante e a sua família ((art. 19, § 4º, inciso II); e c) a projetos e atividades de educação em tempo integral destinados à ampliação da jornada escolar dos alunos da educação básica pública de baixo nível socioeconômico (art. 19, § 4º, inciso III).

Em todo caso, as entidades que optarem pela substituição de bolsas de estudo por benefícios, no limite de até 25% das bolsas de estudo, deverão firmar Termo de Concessão de Benefícios Complementares com cada um dos beneficiários ou termo de parceria ou instrumento congênere com instituições públicas de ensino (art. 19, §§ 5º e 6º). Ainda, os projetos e atividades de educação em tempo integral deverão estar integrados ao projeto pedagógico da escola pública parceira, assegurar a complementação da carga horária em, no mínimo, dez horas semanais e estar relacionados aos componentes da grade curricular da escola pública parceira (art. 19, § 7º). Ainda quanto aos benefícios, seus valores serão definidos considerando o valor médio do encargo educacional mensal ao longo do período letivo (art. 19, § 9º), levados em conta todos os descontos aplicados pela instituição, regulares ou temporários, de caráter coletivo ou decorrentes de convênios (art. 19, § 10).

Por sua vez, optando pela concessão de bolsas de estudo, a entidade que atua na educação básica deverá concedê-las, anualmente, na proporção de uma bolsa de estudo integral para cada cinco alunos pagantes (art. 20, *caput*). A entidade pode oferecer, em substituição, bolsas de estudos



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

parciais, desde que seja, no mínimo, uma bolsa de estudo integral para cada nove alunos pagantes e o restante de bolsas de estudo parciais com 50% de gratuidade, mantida a equivalência de duas bolsas de estudo parciais para cada uma integral (art. 20, § 1º). Ainda, a entidade tem a opção de substituir até 25% da quantidade das bolsas de estudo por benefícios.

Ainda quanto às proporções de bolsas de estudo que devem oferecer as instituições beneficentes, cada bolsa de estudo integral concedida a aluno com deficiência equivalerá a 1,2 do valor da bolsa integral (art. 20, § 3º, inciso I) e cada bolsa integral concedida a aluno matriculado na educação básica em tempo integral equivalerá a 1,4 (art. 20, § 3º, inciso II), não sendo essas equivalências cumulativas (art. 20, § 4º).

Outra proporção que deve observar a entidade de educação que presta serviços integralmente gratuitos é de, no mínimo, um aluno cuja renda familiar bruta mensal *per capita* não exceda o valor de 1,5 salário-mínimo para cada cinco alunos matriculados (art. 20, § 5º). Ademais, desde que atendidas as condições socioeconômicas, as instituições poderão considerar como bolsistas os trabalhadores da própria instituição e os dependentes destes em decorrência de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho, até o limite de 20% (art. 20, § 6º).

Os §§ 7º e 8º do **art. 20** preveem que os entes federativos que mantenham vagas públicas para a educação básica por meio de entidade com atuação na área da educação deverão respeitar as proporções de estudantes conforme a renda *per capita*, não podendo a entidade ser penalizada em caso de descumprimento da obrigação pelos entes federados.

De seu turno, o *caput* do art. 21 estabelece que as entidades de educação superior que aderiram ao Programa Universidade para Todos (PROUNI) também devem cumprir as proporcionalidades de bolsas mencionadas anteriormente. No mesmo sentido, as entidades que atuam concomitantemente na educação básica e na educação superior com adesão ao Prouni deverão cumprir os requisitos exigidos para cada nível de educação (art. 21, § 1º).

No âmbito da educação superior, somente serão aceitas bolsas de estudo vinculadas ao Prouni, salvo: bolsas integrais ou parciais de 50% para pós-graduação *stricto sensu* (art. 21, § 2º); b) bolsas para trabalhadores





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

da própria instituição e para os dependentes destes em decorrência de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho, até o limite de 20%, desde que atendidas condições socioeconômicas (art. 21, § 2º); e c) bolsas de estudo integrais ou parciais para alunos enquadrados nos limites de renda familiar bruta mensal *per capita*, desde que tenha sido cumprida a proporção de uma bolsa de estudo integral para cada nove alunos pagantes no Prouni e que a entidade tenha ofertado bolsas no âmbito desse programa que não tenham sido preenchidas (art. 21, § 3º).

Para as entidades que atuam na educação superior e que não tenham aderido ao Prouni é exigida a concessão anual de uma bolsa de estudo integral para cada quatro alunos pagantes (art. 22, *caput*), podendo ser oferecidas bolsas parciais, desde que atendido o mínimo de uma bolsa de estudo integral para cada nove alunos pagantes (art. 22, § 1º, inciso I) e bolsas parciais de 50%, mantida a equivalência de duas bolsas parciais para cada uma integral (art. 22, § 1º, inciso II). Ainda, da mesma forma que para as entidades de educação básica, as entidades de ensino superior podem optar pela substituição de bolsas de estudo por benefícios, no limite de 25% das bolsas de estudo (art. 22, § 2º).

Em qualquer caso, a entidade de educação deverá ofertar, em cada uma de suas instituições de ensino superior, no mínimo, uma bolsa integral para cada 25 alunos pagantes (art. 22, § 3º). Deve também ofertar bolsa integral em todos os cursos de todas as instituições de ensino superior por ela mantidos, reafirmando-se a possibilidade de concessão de bolsas para trabalhadores da própria instituição e para seus dependentes (art. 23, § 4º).

Todos os requisitos deverão ser cumpridos de maneira segregada para as entidades que atuam concomitantemente na educação básica e na educação superior sem ter aderido ao Prouni (art. 22, § 5º). Ademais, somente são computadas, no caso das instituições de ensino superior não aderentes ao Prouni, as bolsas de estudo concedidas em cursos regulares de graduação ou sequenciais de formação específica (art. 22, § 6º).

Por sua vez, o art. 23 traz permissão de que o estudante acumule bolsas de estudo integral na educação básica e na educação profissional técnica de nível médio, as quais podem ser contabilizadas para fins de apuração das proporções exigidas. Em qualquer outro caso, é vedado ao





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

estudante acumular bolsas de estudo concedidas por entidades em gozo da imunidade (art. 26, § 4º).

Para fins de averiguação das proporções de bolsas, consideram-se alunos pagantes o total de alunos matriculados, excluídos os beneficiados com bolsas de estudo integrais (art. 24, *caput*), não se considerando alunos pagantes os inadimplentes por período superior a noventa dias cujas matrículas tenham sido recusadas no período letivo imediatamente subsequente ao inadimplemento (art. 24, § 2º).

Nos termos do *caput* do art. 25, a bolsa de estudo refere-se às semestralidades ou às anuidades escolares, considerados todos os descontos aplicados pela instituição, regulares ou temporários, de caráter coletivo ou decorrentes de convênios com instituições públicas ou privadas, incluídos os descontos concedidos devido ao seu pagamento pontual, respeitada a proporcionalidade da carga horária, vedados a cobrança de taxas de qualquer natureza e o cômputo de custeio de material didático eventualmente oferecido em caráter gratuito ao aluno beneficiado exclusivamente com bolsa de estudo integral. Não descaracteriza a bolsa de estudo, contudo, eventual valor pago antes da formalização da matrícula (art. 25, § 3º).

Ademais, para conferir maior controle, o PLP nº 134, de 2019, estabeleceu nos §§ 1º e 2º, do art. 25, que as entidades devem registrar e divulgar em sua contabilidade, de modo segregado, as bolsas de estudo e os benefícios concedidos. De seu turno, o *caput* do art. 26 prevê que os alunos beneficiários das bolsas, ou seus pais ou responsáveis, quando for o caso, respondem legalmente pela veracidade e pela autenticidade das informações por eles prestadas, e que as informações fornecidas pelas instituições de ensino acerca dos beneficiários estão protegidas pela Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Ademais, cabe à entidade confirmar o atendimento, pelo candidato, do perfil socioeconômico (art. 26, § 1º), podendo as bolsas de estudo serem canceladas a qualquer tempo em caso de constatação de falsidade da informação prestada pelo bolsista ou por seus pais ou seu responsável, ou de inidoneidade de documento apresentado, sem prejuízo das demais sanções cíveis e penais cabíveis e sem que o ato do cancelamento resulte em prejuízo à entidade beneficente concedente, salvo se comprovada negligência ou má-fé da entidade beneficente (art. 26, § 2º).





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

O § 5º do art. 26 traz regra de transição, ao prever que poderão ser mantidas até a conclusão da educação básica ou do ensino superior, conforme cada caso, as bolsas de estudo já concedidas antes da Lei em que se transformar o PLP, desde que observado o limite da renda familiar bruta mensal *per capita*.

Por fim, o art. 28 trata da aferição periódica do cumprimento dos requisitos pelas entidades de educação, prevendo em seu *caput* que aquelas que não tenham concedido o número mínimo de bolsas poderão compensar o número de bolsas devido no exercício subsequente, mediante a assinatura de Termo de Ajuste de Gratuidade, nas condições estabelecidas em regulamento. É de trinta dias o prazo da instituição para requerer assinatura de Termo de Ajuste de Gratuidade em caso de não cumprimento dos requisitos dessa lei (§ 1º), sendo que a certificação da entidade será cancelada na hipótese de descumprimento do Termo (§ 2º), o qual pode ser celebrado somente uma vez com a mesma entidade a cada período de aferição (§ 3º). Ainda, o § 4º estabelece que as bolsas de pós-graduação *stricto sensu* poderão integrar a compensação, desde que se refiram a áreas de formação definidas em regulamento.

Os arts. 29, 30 e 31 tratam da certificação das entidades beneficentes de assistência social e não inovam a sistemática existente.

Os arts. 32 e 33 regulam a certificação de entidade beneficente dedicadas à redução da demanda por drogas e e não inovam com relação à sistemática atual, senão no sentido de atribuir à unidade responsável pela *política sobre drogas* da autoridade executiva federal responsável pela área da assistência social a responsabilidade pela certificação.

Os arts. 34 e 39 compõem o Capítulo III do PLP e definem o **processo de certificação**, aplicando-se às entidades beneficentes que atuam em qualquer das três áreas.

O art. 34 dispõe que a entidade interessada na concessão ou na renovação da certificação deverá apresentar **requerimento** com os documentos necessários à comprovação dos requisitos de que trata a nova Lei Complementar, na forma estabelecida em regulamento. A tramitação e a apreciação do requerimento deverão obedecer à **ordem cronológica** de sua





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

apresentação, salvo em caso de **diligência** (relevante para a tomada de decisão) **pendente**, devidamente justificada.

O § 3º do art. 34 determina que, na hipótese de solicitação, superado o **prazo de 30 (trinta) dias**, prorrogável por igual período, **da solicitação** de esclarecimentos e informações aos órgãos públicos e à entidade interessada, a análise do requerimento deverá prosseguir, respeitando a ordem cronológica.

O **art. 35** define as **autoridades competentes** para apreciar os requerimentos de certificação. Regra geral, a certificação dependerá da manifestação de **todas** as autoridades competentes, nas respectivas áreas de atuação, mas o PLP traz algumas exceções.

Os requerimentos de certificação serão apreciados:

I – pela autoridade executiva federal responsável pela área da saúde, para as entidades atuantes na área da saúde;

II – pela autoridade executiva federal responsável pela área da educação, para as entidades atuantes na área da educação;

III – pela autoridade executiva federal responsável pela área de assistência social, para as entidades atuantes na área da assistência social.

No caso em que a entidade atue em **mais de uma das áreas** acima, será dispensada a comprovação dos requisitos específicos exigidos para cada **área não preponderante**, desde que o valor total dos custos e despesas nas áreas não preponderantes: *i)* não superem **30% (trinta por cento)** dos custos e despesas totais da entidade; e *ii)* não ultrapassem o valor anual fixado, nos termos de regulamento, para as áreas não preponderantes.

Consideram-se áreas de atuação preponderantes aquelas em que a entidade registre a maior parte de seus custos e despesas nas ações previstas em seus objetivos institucionais, conforme as normas brasileiras de contabilidade.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

O § 4º do art. 35 traz uma **regra específica** para as entidades que executam serviços, programas ou projetos socioassistenciais com o objetivo de habilitação e de reabilitação da **pessoa com deficiência** e de promoção da sua inclusão à vida comunitária, de forma articulada ou não com ações educacionais ou de saúde. Tais entidades serão certificadas **exclusivamente** pela autoridade executiva federal responsável pela área da **assistência social**, ainda que exerçam suas atividades em articulação com ações educacionais ou de saúde, dispensadas as manifestações das autoridades executivas responsáveis pelas áreas da educação e da saúde. Nessa hipótese, deve-se verificar, além dos requisitos para a certificação de entidade de assistência social (constantes do art. 31 do PLP), o atendimento ao disposto no § 1º do art. 7º do projeto, pelas entidades que exerçam suas atividades em articulação com ações de saúde, e no § 1º do art. 18 do PLP, pelas entidades que exerçam suas atividades em articulação com ações educacionais.

O **art. 36** estabelece o **prazo de validade** da **concessão** da certificação, que será de **3 (três) anos**, contado da data da publicação da decisão de deferimento no Diário Oficial da União, e seus efeitos **retroagirão**, para fins tributários, **à data de protocolo** do requerimento.

O **art. 37** traz as disposições relativas à **renovação** da certificação. Nessa hipótese, a **validade** será de **3 (três) ou 5 (cinco) anos**, na forma de regulamento, contados do término da validade da certificação anterior.

O requerimento de renovação da certificação pode ser protocolado no decorrer dos **360 (trezentos e sessenta) dias que antecedem a data final** de validade da certificação e a certificação da entidade permanecerá válida até a data da decisão administrativa definitiva sobre o requerimento de renovação tempestivamente apresentado. Os requerimentos de renovação protocolados antes de 360 (trezentos e sessenta) dias da data final de validade da certificação não serão conhecidos.

O § 4º do art. 37 estabelece que os requerimentos de **renovação** protocolados após o prazo da data final de validade da certificação serão considerados como requerimentos para **concessão** da certificação.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

O **art. 38** disciplina a **supervisão** e a **fiscalização** do atendimento pelas entidades das condições ensejadoras da imunidade.

A validade da certificação como entidade beneficente condiciona-se à manutenção do cumprimento das condições que a ensejaram, cabendo às **autoridades executivas certificadoras supervisionar esse atendimento** e determinar, a qualquer tempo, a apresentação de **documentos**, a realização de **auditorias** ou o cumprimento de **diligências**.

O § 1º do art. 38 do PLP estabelece que, verificada a prática de irregularidade pela entidade em gozo da imunidade, são competentes para **representar**, motivadamente, sem prejuízo das atribuições do Ministério Público:

I – o **gestor** municipal ou estadual do SUS, do Suas e do Sisnad, de acordo com sua condição de gestão, bem como o **gestor** federal, estadual, distrital ou municipal da educação;

II – a Secretaria Especial da **Receita Federal** do Brasil;

III – os **conselhos de acompanhamento e controle social** previstos na Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, e os **Conselhos de Assistência Social e de Saúde**;

IV – o **Tribunal de Contas da União**;

V – o **Ministério Público**.

A representação será dirigida à **autoridade executiva federal responsável pela área de atuação da entidade** e deverá conter a qualificação do representante, a descrição dos fatos a serem apurados, a documentação pertinente e as demais informações relevantes para o esclarecimento do seu objeto. **Recebida representação** motivada que indique a prática de irregularidade pela entidade em gozo da imunidade, ou constatada **de ofício** pela administração pública, será **iniciado processo administrativo**, observado o disposto em regulamento.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

Em prestígio ao princípio constitucional da **presunção de inocência**, o § 5º do art. 38 dispõe que a certificação da entidade permanece **válida** até a data da decisão administrativa **definitiva** sobre o **cancelamento** da certificação da entidade beneficente.

Verificado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil o descumprimento de qualquer dos requisitos previstos na nova Lei Complementar, será **lavrado o respectivo auto de infração**, o qual será encaminhado à autoridade executiva certificadora e servirá de **representação**, e ficarão **suspensos** a exigibilidade do crédito tributário e o trâmite do respectivo processo administrativo fiscal até a decisão definitiva no processo administrativo que analisará a representação, devendo o lançamento ser cancelado de ofício caso a certificação seja mantida.

Por outro lado, finalizado o processo administrativo da representação (não iniciado pela Receita Federal) e cancelada a certificação, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil será comunicada para que **lavre o respectivo auto de infração** ou dê continuidade ao processo administrativo fiscal. Os efeitos do cancelamento da imunidade tributária **retroagirão à data em que houver sido praticada a irregularidade pela entidade**, mais uma vez em razão da natureza **declaratória** do reconhecimento da imunidade tributária.

O **art. 39** regula o **prazo para as manifestações** da entidade nos processos administrativos relativos à certificação, estabelecendo-o em **30 (trinta) dias**, inclusive para a interposição de **recursos** administrativos.

Os §§ 1º e 2º disciplinam o rito dos recursos administrativos nos processos relativos à certificação das entidades beneficentes.

O recurso interposto contra a decisão que indeferir a concessão ou a renovação da certificação, ou cancelá-la, será dirigido à **autoridade julgadora** que, se não reconsiderar a decisão, fará seu encaminhamento ao **Ministro de Estado** da área responsável.

Após o recebimento do recurso pelo Ministro de Estado, abrir-se-á prazo de 30 (trinta) dias para que a entidade interessada possa apresentar novas considerações e fazer juntada de documentos com vistas a sanar





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

impropriedades identificadas pela autoridade julgadora nas razões do indeferimento do requerimento.

Os **arts. 40 e 41** carregam **disposições transitórias**, visando a disciplinar a situação jurídica dos requerimentos de certificação em andamento quando da publicação do novo marco legal, bem como dos créditos tributários constituídos com base nos dispositivos legais declarados inconstitucionais pelo STF.

O **art. 40** prevê que o disposto na nova Lei Complementar se aplicará aos requerimentos de concessão ou de renovação de certificação **apresentados a partir da data de sua publicação**, e que a **validade** dos certificados vigentes cujo requerimento de renovação não tenha sido apresentado até a data de publicação da nova Lei Complementar fica **prorrogada** até 31 de dezembro do ano subsequente ao do fim de seu prazo de validade.

O mesmo não ocorre, contudo, com o que dispõe o § 2º do art. 40 do projeto. Ele estabelece que, aos requerimentos de concessão ou de renovação de certificação **pendentes** de decisão na data de publicação da nova Lei Complementar aplicam-se as regras e as condições **vigentes à época de seu protocolo**.

O § 3º do art. 40 concede **prioridade** (a pedido do interessado) para análise dos requerimentos de renovação de certificação pendentes na data de publicação da nova Lei Complementar para a entidade que cumprir os requisitos de que trata o Capítulo II da nova Lei Complementar, e desde que tenha usufruído de forma **ininterrupta** da imunidade. O § 4º do mesmo artigo prevê que, na hipótese de deferimento do pedido de renovação prioritário, os demais requerimentos de renovação pendentes serão automaticamente deferidos e será confirmada a imunidade durante o respectivo período.

O **art. 41**, por sua vez, determina, a partir da entrada em vigor da nova Lei Complementar, a **extinção dos créditos tributários** decorrentes de contribuições sociais lançados contra instituições sem fins lucrativos que atuam nas áreas de saúde, de educação ou de assistência social, expressamente motivados por decisões derivadas de processos administrativos ou judiciais **com base em dispositivos da legislação**



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

ordinária declarados inconstitucionais, em razão dos efeitos da inconstitucionalidade declarada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADIs nºs 2.028 e 4.480 e correlatas. Tal disposição se aplica aos créditos constituídos pela União, oriundos ou não de autos de infração, **em qualquer fase e/ou situação** (com exigibilidade suspensa, pendentes de julgamento, parcelados ou inscritos em dívida ativa, ou em fase de execução fiscal já ajuizada).

O **art. 42** cria mais uma vantagem para as entidades beneficentes em gozo da imunidade: estabelece que terão **prioridade** na celebração de **convênios** e de **contratos** com o **poder público** para a execução de serviços, gestão, programas e projetos.

Os **arts. 43 e 44** prestigiam a **transparência**, determinando que 1) as entidades beneficentes e em gozo da imunidade deverão manter, em local visível ao público, **placa indicativa** com informações sobre a sua condição de beneficente e sobre sua área ou áreas de atuação; e 2) será mantida nos sítios eletrônicos oficiais **lista atualizada** com os dados relativos às entidades beneficentes, as certificações emitidas e os respectivos prazos de validade.

O **art. 45** do PLP altera o art. 198 do Código Tributário Nacional, introduzindo mais uma categoria de informações fiscais que **não são protegidas pelo sigilo fiscal**: aquelas relativas a **incentivo, renúncia, benefício ou imunidade** de natureza tributária cujo beneficiário seja **pessoa jurídica**. Trata-se de mais uma medida em prol da **transparência**, complementando o que propõe o art. 44 do projeto.

O **art. 46** acrescenta § 13 ao art. 64 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.

O art. 64 do referido diploma legal regulamenta o instituto do **arrolamento** de bens e direitos do sujeito passivo, que deve ocorrer sempre que o valor dos créditos tributários de sua responsabilidade exceder R\$ 2 milhões e for **superior a trinta por cento** do seu patrimônio conhecido. O novel § 13 alivia essa obrigação quando o sujeito passivo for fundação que preveja em seu estatuto social que a alienação de imóveis depende de autorização do Ministério Público. Nessa hipótese, **somente serão**





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

contabilizados no limite de trinta por cento os créditos tributários **inscritos em dívida ativa**.

O **art. 47** traz a **cláusula de revogação** do projeto. São revogados:

I – o art. 11 da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que prevê a possibilidade de que as entidades beneficentes de assistência social que atuem no ensino superior assinem **termo de adesão** com o Ministério da Educação, para adotar as regras do Prouni para seleção dos estudantes beneficiados com bolsas integrais e parciais;

II – a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. A revogação integral do diploma anterior é compatível com o que estabelece o § 1º do art. 2º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), tendo em vista que o projeto em comento pretende regular inteiramente a matéria;

III – o art. 110 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, que dispõe sobre a renovação da certificação das entidades beneficentes da área de saúde certificadas até o dia imediatamente anterior ao da publicação da Lei nº 12.101, de 2009;

Por fim, o **art. 48** encerra a **cláusula de vigência** da Lei Complementar que poderá se originar da proposição, que entrará em vigor na data de sua publicação.

Na Casa de origem, foram ouvidas as Comissões de Educação (CE), de Seguridade Social e Família (CSSF), de Finanças e Tributação (CFT), de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), tendo a proposição sido aprovada em Plenário, na forma de subemenda substitutiva da CSSF. No Senado Federal, a matéria foi encaminhada para apreciação em Plenário.

As emendas apresentadas serão discutidas no próximo item deste Relatório.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

II – ANÁLISE

Inicialmente, cabe mencionar que o cerne da proposição é estabelecer as exigências para gozo por entidades beneficentes de isenção de contribuição para a seguridade social, nos termos do disposto no art. 195, § 7º da Constituição Federal (CF).

Com efeito, segundo entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2028 e do Recurso Extraordinário (RE) nº 566.622, com fundamento no art. 146, inciso II, da CF, os requisitos para o gozo de imunidade devem estar previstos em lei complementar. Isso significa que seria instrumento jurídico inadequado para tanto a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, que atualmente dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social.

Nesse sentido, o PLP nº 134, de 2019, traz as exigências a serem cumpridas pelas entidades (pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos) que prestam serviços nas áreas de assistência social, saúde e educação para que sejam certificadas como entidades beneficentes.

Com relação aos aspectos relativos à **técnica legislativa** e às disposições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, não cabem reparos na proposição.

Quanto aos aspectos **constitucionais**, de início, é importante destacar que, apesar de veiculadas formalmente em lei complementar, todas as disposições relativas aos **procedimentos** para a fruição da imunidade terão *status* de **lei ordinária**, podendo ser eventualmente alteradas ou revogadas por espécie legislativa com essa hierarquia. Isso porque tais disposições não se encontram entre as matérias reservadas pela Constituição Federal à lei complementar.

No que tange ao **mérito**, comentaremos a seguir os aspectos mais relevantes da proposição, comparando, sempre que possível, com o disposto no atual marco legal das entidades beneficentes, qual seja, a Lei nº 12.101, de 2009.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

A **definição** de entidade beneficente é a mesma que consta do art. 1º da Lei nº 12.101, de 2009, e se faz necessária, como já apontado, porque o conceito de beneficência não se encontra precisado no texto constitucional. Dele se extrai apenas que **entidades beneficentes** e **entidades filantrópicas** são conceitos que não se confundem. Ambas não têm fins lucrativos e prestam atendimento gratuito aos carentes, mas enquanto as entidades filantrópicas são custeadas apenas por doações, as entidades beneficentes podem cobrar pelos serviços prestados para pessoas outras que não seus assistidos.

No que tange aos **requisitos gerais** (isto é, aplicáveis a pessoas jurídicas que atuem em qualquer das áreas: saúde, educação ou assistência social), exigidos para que as entidades beneficentes façam jus à imunidade de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal, a maior parte deles já consta do art. 12 da Lei nº 9.532, de 1997, como requisito para a imunidade relativa a impostos prevista no art. 150, inciso VI, alínea "c", da Constituição Federal.

A exigência de certidão negativa de todos os tributos federais e do FGTS é requisito **mais amplo** do que o previsto na alínea "f" do § 2º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 1997, que se limitava aos tributos retidos sobre os rendimentos por elas pagos ou creditados e à contribuição para a seguridade social relativa aos empregados (e respectivas obrigações acessórias). Este dispositivo foi declarado formalmente inconstitucional no bojo da ADI nº 1.802. A nosso ver, trata-se de uma mudança positiva, pois seria incoerente a União reconhecer benefício fiscal a quem não honra com suas obrigações tributárias. Além disso, não havendo a exigência da certidão negativa relativa aos demais tributos, estar-se-ia, ainda que indiretamente, alargando o escopo da imunidade do art. 195, § 7º, da Constituição.

A exigência de registro em gratuidade de forma segregada é outro requisito um pouco **mais exigente** do que o previsto no art. 12 da Lei nº 9.532, de 1997, como requisito para a imunidade relativa a impostos, mas que faz sentido, uma vez que facilitará a fiscalização do Poder Público sobre as contrapartidas das entidades.

O prazo de guarda de documentos foi ampliado de 5 (cinco) anos para 10 (dez) anos. Nesse ponto, o PLP nº 134, de 2019, parece ter





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

adotado, por cautela, o prazo geral prescricional de 10 (dez) anos, previsto no art. 205 do Código Civil.

A apresentação das demonstrações contábeis auditadas por auditor independente é outra exigência não prevista na Lei nº 9.532, de 1997, mas que só se aplicará às entidades com faturamento superior ao limite de receita bruta anual do Simples Nacional (R\$ 4,8 milhões), que têm mais condições financeiras de arcar com o custo de tal serviço, ou mesmo obtê-lo de forma *pro bono*.

No tocante às questões referentes às entidades que atuam na área da saúde – Seção II do Capítulo II –, o PLP nº 134, de 2019, de forma geral, pouco inova em relação à Lei nº 12.101, de 2009.

Não há diferenças em relação às condições de certificação para prestação de serviços ao SUS, quanto aos critérios para a comprovação da prestação de serviços por instituições exclusivamente ambulatoriais e em relação aos requisitos para a renovação de certificação de entidades que não cumpriram as metas estabelecidas.

O PLP também dá o mesmo tratamento da Lei nº 12.101, de 2009, em relação à questão dos serviços gratuitos a serem prestados pelas entidades. Apenas, enquanto o projeto prevê um novo requisito (“prestar serviços gratuitos”), o referido diploma trata como certificação de caráter excepcional, a ser efetuada em casos de não contratação ou de contratação com metas abaixo do percentual mínimo.

Há também semelhanças no que se refere à certificação de entidades que atuam na promoção da saúde, notadamente no que tange à dispensa de comprovação acerca das prestações de serviços ao SUS ao rol de atividades de promoção de saúde. O PLP apenas confere um aspecto de regularidade no que se refere à certificação dessas entidades, ao passo que a Lei nº 12.101, de 2009, trata como procedimento excepcional.

O projeto em comento também mantém a previsão de prioridade de contratação das entidades beneficentes, pelo SUS.

Em relação ao tratamento dado às entidades de reconhecida excelência, a Lei nº 12.101, de 2009, contém praticamente as mesmas



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

disposições dos arts. 14 e 15 e do caput do art. 16 do PLP. O referido diploma não apresenta o detalhamento presente nos parágrafos do art. 16, que trata dos seguintes assuntos: i) os relatórios com demonstrações contábeis e financeiras serão submetidos a auditoria independente; ii) o recurso despendido pela entidade de saúde no projeto de apoio não poderá ser inferior ao valor das contribuições para a seguridade social referente ao exercício fiscal anterior ao do requerimento; iii) caso os recursos despendidos nos projetos de apoio institucional não alcancem o valor da imunidade usufruída, a entidade deverá complementar a diferença até o término do prazo de validade de sua certificação – somente as entidades que tenham que tenham aplicado, no mínimo, 70% do valor usufruído anualmente com imunidade nos projetos de apoio ao SUS.

Diferentemente do projeto, a Lei nº 12.101, de 2009, não prevê a certificação de serviços de saúde não remunerados pelo SUS a trabalhadores. Além disso, esse diploma aborda as comunidades terapêuticas na Seção I do seu Capítulo II, que trata das entidades que prestam serviços de saúde. Por sua vez, até pouco antes do final da sua tramitação na Câmara dos Deputados, o texto do PLP nº 134, de 2019, ainda incluía as comunidades terapêuticas na Seção que trata da assistência social, especificamente na Subseção relativa às entidades atuantes na redução de demandas de drogas. Todavia, ao final da tramitação na Câmara dos Deputados, foi aprovada votação de destaque, para a exclusão das comunidades terapêuticas do âmbito do projeto.

Na área educacional, de maneira geral, a proposição também preserva os termos da atual Lei nº 12.101, de 2009, sendo três as diferenças entre o PLP nº 134, de 2019, e o referido diploma legal:

- a possibilidade de as instituições de ensino considerarem como bolsistas seus trabalhadores e os respectivos dependentes, em decorrência de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho, até o limite de 20%, desde que obedecidas as condicionalidades socioeconômicas;
- a permissão de que o estudante acumule bolsas de estudo integral na educação básica e na educação profissional técnica de nível médio, as quais podem ser contabilizadas





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro
para fins de apuração das proporções exigidas para a
certificação da entidade;

- a relegação a regulamento da definição de: a) condições do Termo de Ajuste de Gratuidade; b) período de aferição de condições; e c) áreas de formação para a concessão de bolsas de pós-graduação *stricto sensu*.

Relativamente ao primeiro ponto, uma vez que as condicionalidades socioeconômicas são mantidas e que foi estabelecido o limite de 20%, não vemos problemas em considerar como bolsistas os trabalhadores da própria instituição e os dependentes destes em decorrência de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho.

Quanto à permissão para acúmulo de bolsas, consideramos que ela valoriza a possibilidade, prevista na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, da educação profissional técnica de nível médio articulada concomitante, oferecida ao estudante que já cursa o ensino médio regular. Insta mencionar que, em qualquer outro caso, é vedado ao estudante acumular bolsas de estudo concedidas por entidades em gozo da imunidade (art. 26, § 4º).

Ademais, entendemos acertada a decisão de relegar a regulamento a definição de condições do Termo de Ajuste de Gratuidade, de período de aferição de condições e de áreas de formação para a concessão de bolsas de pós-graduação *stricto sensu*. A propósito, a matéria mencionada está contida no poder regulamentar do Executivo, motivo pelo qual não seria adequada sua disciplina por meio de Lei Complementar.

Quanto ao critério de definição da área de atuação preponderante, o PLP nº 134, de 2019, traz um critério mais refinado do que o constante no parágrafo único do art. 22 da Lei nº 12.101, de 2009, que utilizava a atividade econômica principal no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), que pode não refletir a realidade da operação da entidade. Uma das causas de atraso na análise dos processos de certificação era o descompasso entre a atividade principal registrada no CNPJ e a concentração de custos e despesas em outra atividade, descumprindo o que exigia o art. 10 do Decreto nº 8.242, de 23 de maio de 2014.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

Houve uma **uniformização** para 3 (três) anos dos prazos de validade da **concessão** da certificação e de 3 (três) ou 5 (anos) para sua **renovação**, que antes poderiam **variar de 1 (um) a 5 (cinco) anos**, conforme critérios estabelecidos em regulamento, nos termos do § 4º do art. 21, da Lei nº 12.101, de 2009.

A retroação dos efeitos da certificação da entidade coaduna-se com a natureza jurídica do procedimento, que tão somente **reconhece** a imunidade, tendo caráter **declaratório**, não constitutivo.

Por sua vez, o art. 41, que determina, a partir da entrada em vigor da nova Lei Complementar, a **extinção dos créditos tributários** decorrentes de contribuições sociais lançados contra instituições sem fins lucrativos que atuam nas áreas de saúde, de educação ou de assistência social, expressamente motivados por decisões derivadas de processos administrativos ou judiciais **com base em dispositivos da legislação ordinária declarados inconstitucionais**, a rigor, seria dispensável. No entanto, a previsão legal pode agilizar o reconhecimento da extinção dos créditos por parte da União.

Quanto à introdução de mais uma categoria de informações fiscais que não são protegidas pelo sigilo fiscal (aquelas relativas a incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica), a priori, não vislumbramos problemas relativos à constitucionalidade ou à adequação e conveniência da medida. Afinal, hoje já podem ser divulgadas as informações relativas a representações fiscais para fins penais e a inscrições na Dívida Ativa, a nosso ver mais sensíveis do que aquelas relacionadas à fruição de benefícios fiscais (em sentido amplo). Também já podem ser divulgadas as informações relativas a parcelamento ou moratória, que, em certo sentido, podem ser vistos como benesses do Fisco aos devedores. Pela mesma lógica, não haveria razão para não se publicizar a lista de pessoas jurídicas que gozam de incentivos tributários.

Por fim, quanto à cláusula de vigência, em que pese a necessidade de eventuais ajustes nos processos e nos sistemas dos órgãos do Poder Executivo federal para adequação às mudanças introduzidas por esta proposição, o que não recomendaria sua vigência imediata, é compreensível a celeridade com que se quer firmar um novo marco legal das entidades





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

beneficentes, levando em conta os impactos negativos do quadro de ausência de regulamentação ora presente.

Passemos para a análise das emendas.

A Emenda nº 1-PLEN, da Senadora Rose de Freitas, aumenta o percentual obrigatório da prestação de serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS) de 60% para 75%. Nessa mesma linha, aumenta em 5% os percentuais da receita que deverão ser aplicados em gratuidade na área da saúde, conforme o percentual de prestação de serviços contratados pelo gestor do SUS. Embora achemos nobre a intenção de aumentar o percentual de serviços a serem prestados ao SUS ou gratuitamente, julgamos que essa iniciativa carece de estudos prévios para avaliar seus impactos sobre a gestão das entidades filantrópicas. Além disso, os percentuais previstos no projeto já estão consolidados na Lei nº 12,101, de 2009. Por isso, não a acataremos.

As Emendas nºs 2, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13-PLEN, dos Senadores Luiz do Carmo, Carlos Viana, Eduardo Braga, Eliziane Gama, Eduardo Girão Eduardo Gomes e Otto Alencar, reinserem as comunidades terapêuticas no rol de entidades aptas a se certificarem como beneficentes e, assim, receberem benefícios tributários, conforme previa o texto original do projeto. Concordamos com essas emendas, haja vista que as comunidades terapêuticas realizam o extraordinário trabalho de acolhimento a pessoas com problemas decorrentes da dependência a substâncias psicoativas. Não é por acaso que essas entidades são parte integrante da atual Política Nacional sobre Drogas (PNAD). Portanto, acolheremos essas emendas, ressaltando que a emenda 10 é acolhida parcialmente.

A Emenda nº 3-PLEN, do Senador Paulo Rocha, altera o artigo 3º do projeto, para estender os benefícios fiscais para cooperativas e organizações da sociedade civil. A Constituição Federal só prevê imunidade para as entidades beneficentes e, por isso, não se pode alargar o benefício para instituições não certificadas. Ademais, não há impedimentos legais para que cooperativas e organizações da sociedade civil solicitem a certificação de beneficência, uma vez que cumpram os requisitos exigidos. Portanto, julgamos ser desnecessário alterar o texto do projeto, conforme sugere essa emenda.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

A Emenda nº 8-PLEN, do Senador Mecias de Jesus, altera o inciso VIII do artigo 3º do projeto, para determinar que, o patrimônio remanescente de entidade em processo de dissolução ou extinção, seja, preferencialmente, destinados a fins idênticos ou semelhantes ao da entidade. altera ainda a alínea a do inciso II do § 1º, para acrescentar que nenhum dirigente remunerado poderá ser cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau. A mudança pretendida é desnecessária, pois o Judiciário já tem a praxe de destinar o patrimônio para entidade semelhante, no caso das associações e das fundações, em razão da previsão dos arts. 61 e 69 do Código Civil. Além disso, a mudança sugerida na alínea a do inciso II do par. 1 do art. 3 é meramente redacional, sem qualquer alteração de mérito. Por isso, a rejeitaremos.

A Emenda nº 9-PLEN, do Senador Mecias de Jesus, acrescenta um art. 5º-A para determinar que a União, prioritariamente, definirá requisitos específicos para as entidades beneficentes que atuem na área de saúde e educação indígena. Embora seja nobre a iniciativa, cumpre lembrar que é grande a amplitude dos serviços prestados atualmente pelas entidades beneficentes na saúde e educação. Desse modo, não julgamos pertinente direcionar as ações a uma população específica. Cumpre lembrar que o Ministério da Saúde e da Educação já têm políticas públicas específicas para a população indígena.

Por fim, a Emenda nº 14-PLEN, da Senadora Mara Gabrilli, busca inserir entre os requisitos para a certificação da entidade beneficente que atua na área de educação a demonstração do cumprimento do estabelecido na legislação relativa às pessoas com deficiência, à acessibilidade e ao combate de múltiplas e interseccionais formas de discriminação. A propósito, se, de um lado, se pode afirmar que a diretriz constitucional de inclusão preferencial na rede regular de ensino dos alunos com deficiência tem sido bem-sucedida, por outro existe ainda uma parcela muito significativa das crianças e jovens com deficiência fora da escola, ou que a abandona antes de completar sua formação, ou, ainda, que embora a frequente, não é adequadamente atendida. Dentre as razões estão a falta de acessibilidade mínima, a recusa de concessão de matrícula e a cobrança de taxas extras. Acreditamos, assim, que a emenda deve ser acolhida, pois garantirá as igualdades necessárias aos alunos com deficiência, assim como contribuirá para melhorar as condições de acesso e permanência dessas crianças e jovens nas escolas.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei Complementar nº 134, de 2019, com **acolhimento** das Emendas de nºs 2, 4, 5, 6, 7, 11, 12, 13 e 14 –PLEN, acolhimento parcial da Emenda nº 10-PLEN, e **rejeição** das Emendas de nºs 1, 3, 8 e 9-PLEN.

Sala das Sessões,

, Presidente,

Relator Senador Carlos Fávaro



SF/21632.02355-91



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro
PARECER Nº , DE 2021

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 134, de 2019, do Deputado Bibio Nunes, que *dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e 9.532, de 10 de dezembro de 1997; revoga a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, e dispositivos das Leis nºs 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências.*

Relator: Senador **CARLOS FÁVARO**

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

I - EMENDAS DO RELATOR AO PLENÁRIO:

Emenda nº 15, visa uniformizar a regra fixada na lei complementar, acerca do conceito de universalidade, mantendo o entendimento e aplicação para as entidades que atuam tanto na área da saúde, como na educação, o que vem a se consolidar com os princípios constitucionais vigentes que visam assegurar ao cidadão um tratamento equânime. Emenda:





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

Dê-se a seguinte redação ao art. 5º do Projeto de Lei
Complementar nº 134, de 2019:

Art. 5º As entidades beneficentes deverão obedecer ao princípio da universalidade, consistindo no atendimento sem qualquer forma de discriminação, segregação ou diferenciação, vedada a utilização de critérios étnicos, religiosos, políticos, de gênero ou quaisquer outros, ressalvados os estabelecidos em legislação especial, especialmente a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.

Emenda nº 16, esclarece que as entidades que prestam serviços 100% gratuitos, sem qualquer finalidade lucrativa e oferecem cobertura médica e hospitalar aos seus usuários, seja de forma direta ou indireta, arcando integralmente e exclusivamente com todas as despesas de saúde, sem nada perceber do Poder Estatal, ou dos beneficiários, estão substituindo o poder público, desonerando o sistema de saúde do SUS. Como contrapartida adicional devem destinar o atendimento de parcela não inferior a 50% de suas ações e atividades a pessoas com renda familiar bruta que não exceda ao valor equivalente a 1,5 do salário mínimo vigente. Assim, cumpridos estes requisitos carecem de dispensa da celebração de qualquer convênio com o SUS. Além disso, na forma do disposto no projeto de lei complementar, o montante dispendido com os atendimentos nunca será inferior à imunidade de contribuições sociais usufruída. Emenda:

Dê-se a seguinte redação ao art. 12 do Projeto de Lei
Complementar nº 134, de 2019:

§ 4º Na hipótese de prestação, direta ou indireta, de serviços exclusivamente gratuitos, a entidade beneficiária fica dispensada de celebração de convênio com o SUS, desde que destine, ao menos, 50%





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro
(cinquenta por cento) das ações e atividades a pessoas
cuja renda familiar bruta mensal per capita não exceda
ao valor equivalente a 1,5 (um inteiro e cinco décimos)
do salário-mínimo vigente.



SF/21795.92764-57

II - VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei Complementar nº 134, de 2019, com **acolhimento** das Emendas de nºs 2, 4, 5, 6, 7, 11, 12, 13, 14, 15 e 16 de plenário, acolhimento parcial da Emenda nº 10, e **rejeição** das Emendas de nºs 1, 3, 8 e 9 de plenário.

Sala das Sessões,

, Presidente,

Relator Senador Carlos Fávaro