

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 446, DE 2008

(MENSAGEM Nº 865, DE 2009)

Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, e dá outras providências.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado RICARDO BARROS

I – RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Presidente da República, com base no art. 62 da Constituição Federal, submeteu à deliberação do Congresso Nacional, nos termos da mensagem nº 865, de 2009, a Medida Provisória nº 446, de 07 de novembro de 2008, que “dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regula procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social e dá outras providências”.

Cabe destacar que já tramitam nesta Casa proposições com conteúdo similar ao da referida Medida Provisória: a) o Projeto de Lei nº 7.494, de 2006, oriundo do Senado Federal, que altera o inciso II do art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para prorrogar de três para cinco anos o prazo de renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social para fins de isenção previdenciária; e b) o Projeto de Lei nº 3.021, de 2008, oriundo do Poder Executivo, em tramitação há cerca de 1 (um) ano nesta

Casa, cujo conteúdo em muito se assemelha ao da Medida Provisória em comento, apensado ao primeiro. Ressalte-se que o Projeto de Lei nº 7.494, de 2006, bem como seu apenso, aguardam apreciação da Comissão de Educação e Cultura, na forma do Substitutivo apresentado pelo Relator, Deputado Gastão Vieira.

Até a edição da Medida Provisória nº 446, de 2008, a certificação das entidades beneficentes de assistência social era feita pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, consoante os arts. 9º, § 3º, e 18, parágrafo único, incisos III e IV da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Para efeito de isenção das contribuições devidas à Seguridade Social, era necessário cumprir as disposições do art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 e de seu Regulamento, qual seja, Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998.

A Medida Provisória compõe-se de quarenta e nove artigos, organizados em seis capítulos. Os dispositivos iniciais definem a personalidade jurídica, os serviços e o público-alvo das entidades que poderão pleitear a certificação, indicando as peculiaridades a serem observadas em cada área de atuação, respectivamente, Saúde, Educação e Assistência Social. Na seqüência, são estabelecidas as regras para concessão e cancelamento da certificação, bem como os procedimentos a serem observados para que a entidade beneficente certificada possa fazer jus à isenção do pagamento de contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Por fim, dispõe a MP sobre a apresentação de recursos, representação por irregularidades praticadas e as regras de transição a serem observadas pelas entidades que já estiverem em funcionamento na data de sua publicação.

Editada em 07 de novembro de 2008, a Medida Provisória nº 446, de 2008, normalmente, já deveria ter recebido parecer de admissibilidade e mérito da Comissão Mista a que se refere o art. 62, § 9º, da Constituição. Em face da não instalação dessa Comissão, a Medida Provisória deverá ser apreciada diretamente no Plenário da Câmara dos Deputados, de acordo com o art. 6º §2º da Resolução nº 1 de 2002, do Congresso Nacional.

Registre-se que foram oferecidas 268 emendas à Medida Provisória nº 446, de 2008, durante o prazo regimental cumprido para esse fim.

É o Relatório.

II – DO MÉRITO

A Medida Provisória em análise, assim como o Projeto de Lei nº 3.021, de 2008, do Poder Executivo, retiram do CNAS a atribuição e competência para certificar as entidades beneficentes de assistência social e as transferem para os Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, conforme a respectiva área de atuação da entidade.

Trata-se, na verdade, de um processo de desconcentração de atividades no âmbito da administração pública, salutar à gestão de seus recursos. O Poder Executivo justifica a sua iniciativa pelo fato de *“cada órgão setorial da União dispor de conhecimento técnico diretamente voltado para a sua área de atuação, o que facilita o estudo das atividades desempenhadas pelas respectivas entidades e o julgamento do pedido de concessão de certificação”*.

Nos casos de descumprimento, pela entidade, dos requisitos necessários à certificação e ao exercício do direito de isenção ensejará seu cancelamento, assegurado o contraditório e a ampla defesa. Na hipótese do direito à isenção, a proposição destaca que caberá à Secretaria da Receita Federal do Brasil a lavratura de infração relativa ao período correspondente, obedecido o rito processual contido no Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972.

A Medida Provisória nº 446, de 2008, assim se posiciona em relação aos processos pendentes de apreciação do CNAS e do Ministério da Previdência Social:

- pedidos de concessão originária de Certificado Beneficente de Assistência Social – Cebas que não tenham sido julgados pelo CNAS até a data de publicação da Medida Provisória serão remetidos ao Ministério responsável por área de atuação da entidade, que os julgará nos termos da legislação em vigor à época do requerimento. Da decisão favorável não caberá recurso; da decisão de indeferimento caberá recurso no prazo de dez dias para o Ministro de Estado responsável pela área de atuação da entidade (art. 36);

- pedidos de renovação do Cebas que não tenham sido julgados pelo CNAS até a data de publicação da Medida Provisória serão

deferidos (art. 37). Com isto, representações propostas pelo Poder Executivo contra essas entidades beneficentes, em curso no CNAS, ficarão prejudicadas;

- pedidos de renovação do Cebas indeferidos pelo CNAS, pendentes do julgamento de recurso ou de pedido de reconsideração, serão deferidos (art. 39);

- os Cebas que expirarem no prazo de doze meses contados da publicação da Medida Provisória, ou seja, novembro de 2009, serão prorrogados por doze meses, desde que a entidade mantenha os requisitos exigidos pela legislação vigente à época de sua concessão ou renovação (art. 41);

- os requerimentos para reconhecimento da isenção protocolizados perante a Secretaria da Receita Federal do Brasil, pendentes de apreciação até a data de publicação da Medida Provisória, seguirão o rito estabelecido pela legislação precedente (art. 43);

- recursos que estejam em tramitação até a data de publicação da Medida Provisória, relativos a pedido de renovação ou de concessão originária de Cebas deferido pelo CNAS, serão extintos (art. 38).

Em 20 de junho de 2008, o Supremo Tribunal Federal editou a seguinte Súmula Vinculante nº 8: "São inconstitucionais os parágrafo único do artigo 5º do Decreto-lei 1569/77 e os artigos 45 e 46 da Lei 8.212/91, que tratam de prescrição e decadência de crédito tributário".

O art. 45 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, permitia que as contribuições sociais fossem exigidas no prazo de até dez anos contados: a) do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o crédito poderia ter sido constituído; b) da data em que se tornasse definitiva a decisão de anular, por vício formal, a constituição de crédito anteriormente efetuada. O art. 46, por sua vez, fixava em dez anos a prescrição do direito de cobrar os créditos da Seguridade Social.

Entenderam os Senhores Ministros do STF que apenas lei complementar poderia dispor sobre normas gerais em matéria tributária, conforme determina o art. 146, inciso III, alínea *b*, da Constituição Federal.

Com o advento dessa Súmula, sobreveio uma nova situação, pois o prazo decadencial para constituição de créditos tributários das

mencionadas contribuições passou a ser quinquenal, nos termos do art. 150, § 4º, ou do art. 173, inciso I do Código Tributário Nacional, dependendo de eventual recolhimento, ainda que parcial, das aludidas contribuições.

Essa decisão teve repercussão direta sobre os processos de recurso em relação à concessão ou renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social.

Por conta desse novo cenário, seria necessária a análise e julgamento até o final do ano passado de, cerca de 1.274 (mil duzentos e setenta e quatro) processos de renovação de Cebas, em tramitação no – CNAS, e cerca de 380 (trezentos e oitenta) recursos interpostos perante o Ministro de Estado da Previdência Social, sob pena de incidência do instituto da decadência dos créditos tributários porventura devidos pelas entidades.

O julgamento desses processos, seja pelo CNAS, seja pelos Ministérios responsáveis pelas áreas de atuação das entidades, tornou-se impossível em tão curto espaço de tempo, o que poderia causar prejuízo à população, que necessita dos serviços prestados por grande parte das entidades beneficentes nas áreas da educação, da saúde e da assistência social.

III - VOTO DO RELATOR

Por força do art. 62, § 8º, da Constituição Federal, a votação de toda e qualquer Medida Provisória tem início na Câmara dos Deputados. Já o §5º do mesmo artigo da Carta Magna nos diz que a análise do mérito das Medidas Provisórias devem ser precedidas do juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais de relevância e urgência .

Os pontos mais sensíveis da Medida Provisória que suscitaram críticas dizem respeito às disposições contidas nos arts. 37 a 41, as quais:

a) extinguem recursos, pendentes de decisão, relativos a pedido de renovação ou de concessão originária de Cebas deferido pelo CNAS;

b) deferem, liminarmente, pedidos de renovação de Cebas que não tenham sido julgados pelo CNAS até a data de publicação da Medida Provisória ou que estejam aguardando julgamento de recursos ou de pedido de reconsideração;

c) declaram prejudicadas as representações oferecidas pelo Poder Executivo contra as entidades beneficentes.

Essas medidas, cumpre mencionar, vieram no sentido de solucionar o estoque crescente de processos sob análise do CNAS, agravado pela superveniência da Súmula Vinculante nº 8, do Supremo Tribunal Federal, que suprimiu os prazos decadenciais e prescricionais para que a Seguridade Social possa, respectivamente, apurar e cobrar seus créditos. Fato que impôs ao Poder Executivo editar a Medida Provisória.

A preocupação central do Governo ao editar a MP foi o interesse público, consubstanciado nos serviços prestados pelas entidades filantrópicas nas áreas de saúde, educação e assistência social. Tal decisão em favor das entidades, entretanto, não estanca os efeitos de quaisquer investigações relativas a fraudes ou irregularidades por elas eventualmente cometidas, ou seja, todas as entidades estão sujeitas às sanções previstas em lei, sobretudo no que tange à exigibilidade do crédito tributário, o que preserva o Erário Público.

Nesse aspecto, é de se reconhecer a urgência e relevância da matéria. Todavia, na primeira reunião do Colégio de Líderes, no dia 3 de fevereiro do corrente, decidiu-se pela rejeição da Medida Provisória nº 446, de 2008, de forma a pacificar polêmicas acerca da proposição e, da mesma forma, permitir a discussão de um projeto adequado que reestruture o sistema de certificação de entidades beneficentes de assistência social, descentralizando responsabilidades e tornando-o mais eficiente, democrático e transparente. Na mesma oportunidade, os Senhores Líderes firmaram o entendimento de conferir celeridade – mediante aprovação do regime de urgência “urgentíssima” – à tramitação dos projetos de lei que tratam da mesma matéria, em tramitação nesta Casa.

Finalmente, ressalte-se que o juízo do Presidente da República quanto à relevância e urgência ao editar medida provisória não é absoluto, é relativo. Tanto assim o é que as duas Casas legislativas, por

exigência constitucional (art. 62, § 5º), devem, preliminarmente ao mérito, ratificar ou não aqueles pressupostos. É o que faremos em seguida.

Em face do exposto e tendo em vista o acordo construído pelos Senhores Líderes Partidários na referida reunião, voto pela inadmissibilidade da Medida Provisória nº 446, de 2008.

Sala das Sessões, em de fevereiro de 2009.

Deputado **RICARDO BARROS** – PP/PR

Relator