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, 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 a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

O art. 204 da Carta Magna 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 – FNAS 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 7.788, de 15 de agosto de 2012, 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, julgamos, 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 da Conferência Nacional de Assistência Social, e que 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, municipais e distrital.

Dessa forma, e mais uma vez salientando a louvável intenção do Autor da proposta, julgamos que as medidas contidas no Projeto de Lei nº 451, de 2011, podem representar um retrocesso para a Política Nacional de Assistência Social e colocar em risco a descentralização das ações de assistência social prevista na Constituição Federal.

Diante do acima exposto, apresentei inicialmente Parecer pela rejeição do Projeto de Lei nº 451, de 2011. No entanto, tendo em vista as ponderações dos meus companheiros nesta Comissão de Seguridade Social e Família quando de uma primeira apreciação da matéria no ano de 2012 e reconhecendo as dificuldades financeiras que os governos de todas as esferas e as entidades de assistência social enfrentam para custear programas de cunho social, resolvemos alterar o nosso voto e aprovar a Proposição na forma de um Substitutivo, apresentado em anexo.

O modelo por nós adotado no referido Substitutivo tem estreita correlação com as normas contidas na Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.

Entre outras questões relevantes, esta Lei dispôs sobre novas regras para as doações ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente de âmbito nacional, distrital, estaduais e municipais, oriundas do imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas,

Embora já existissem normas sobre a doação para os fundos dos direitos da criança e do adolescente, a partir da edição da Lei nº 12.594, de 2012, ficou permitido aos contribuintes efetuarem doações antes do momento da entrega de suas declarações à Secretaria da Receita Federal do

Brasil, as quais podem ser aproveitadas no próprio exercício da doação, desde que não ultrapassado o limite previsto em lei. Caso tal limite seja excedido, o saldo remanescente pode ser aproveitado na declaração do ano seguinte, respeitado o limite global previsto anteriormente na legislação da doação.

Conforme mencionado anteriormente, adotamos esse mesmo critério para os fundos controlados pelos Conselhos de Assistência Social nacional, distrital, estaduais e municipais. A pessoa jurídica poderá doar até 1% do imposto de renda devido, enquanto a pessoa física poderá doar até 6% do imposto sobre a renda, sendo que, neste caso, o correspondente a 3% poderá ser deduzido diretamente da Declaração de Ajuste Anual e repassado imediatamente para os fundos de assistência social em todas as esferas de Governo.

Julgamos que a extensão dessas regras para os fundos controlados pelos Conselhos de Assistência Social elevará sobremaneira o montante de recursos disponíveis para o financiamento de ações de assistência social.

Por todo o exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 451, de 2011, na forma do Substitutivo apresentado em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado DR. JORGE SILVA
Relator

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 451, DE 2011

Acrescenta dispositivos à Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para permitir a dedução do imposto de renda de doações feitas por pessoas físicas e jurídicas aos Fundos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Assistência Social.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

“Art. 30-D. Os contribuintes poderão efetuar doações aos Fundos controlados pelos Conselhos de Assistência Social nacional, distrital, estaduais e municipais, devidamente comprovadas, sendo essas integralmente deduzidas do imposto de renda, obedecidos os seguintes limites:

I - um por cento do imposto sobre a renda devido, apurado pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real;

II - seis por cento do imposto sobre a renda, apurado pelas pessoas físicas na Declaração de Ajuste Anual, observado o disposto no art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.

§ 1º Observado o disposto no § 4º do art. 3º da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, a dedução de que trata o inciso I do *caput* deste artigo:

I - será considerada isoladamente, não se submetendo a limite em conjunto com outras deduções do imposto; e

II - não poderá ser computada como despesa operacional na apuração do lucro real.

Art. 30-E. A partir do exercício de 2014, ano-calendário de 2013, a pessoa física poderá optar pela doação de que trata o inciso II do *caput* do art. 30-D diretamente em sua Declaração de Ajuste Anual.

§ 1º A doação de que trata o *caput* deste artigo poderá ser deduzida até o percentual de três por cento, a partir do exercício de 2014, aplicado sobre o imposto apurado na declaração.

§ 2º A dedução de que trata o *caput* deste artigo:

I - está sujeita ao limite de seis por cento do imposto sobre a renda apurado na declaração de que trata o inciso II do *caput* do art. 30-D;

II - não se aplica à pessoa física que:

- a) utilizar o desconto simplificado;
- b) apresentar declaração em formulário; ou
- c) entregar a declaração fora do prazo;

III - só se aplica às doações em espécie; e

IV - não exclui ou reduz outros benefícios ou deduções em vigor.

§ 3º O pagamento da doação deve ser efetuado até a data de vencimento da primeira quota ou quota única do imposto, observadas instruções específicas da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 4º O não pagamento da doação no prazo estabelecido no § 3º deste artigo implica a glosa definitiva desta parcela de dedução, ficando a pessoa física obrigada ao recolhimento da diferença de imposto devido apurado na Declaração de Ajuste Anual com os acréscimos legais previstos na legislação.

§ 5º A pessoa física poderá deduzir do imposto apurado na Declaração de Ajuste Anual as doações

feitas, no respectivo ano-calendário, aos Fundos controlados pelos Conselhos de Assistência Social nacional, distrital, estaduais e municipais concomitantemente com a opção de que trata o *caput* deste artigo, respeitado o limite previsto no inciso II do art. 30-D.

Art. 30-F. A doação de que trata o inciso I do art. 30-D desta Lei poderá ser deduzida:

I - do imposto devido no trimestre, para as pessoas jurídicas que apuram o imposto trimestralmente; e

II - do imposto devido mensalmente e no ajuste anual, para as pessoas jurídicas que apuram o imposto anualmente.

Parágrafo único. A doação deverá ser efetuada dentro do período a que se refere a apuração do imposto.

Art. 30-G. As doações de que trata o art. 30-D desta Lei podem ser efetuadas em espécie ou em bens.

Parágrafo único. As doações efetuadas em espécie devem ser depositadas em conta específica, em instituição financeira pública, vinculadas aos respectivos fundos de que trata o art. 30-D.

Art. 30-H. Os órgãos responsáveis pela administração das contas dos Fundos controlados pelos Conselhos de Assistência Social nacional, distrital, estaduais e municipais devem emitir recibo em favor do doador, assinado por pessoa competente e pelo presidente do Conselho correspondente, especificando:

I - número de ordem;

II - nome, Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e endereço do emitente;

III - nome, CNPJ ou Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do doador;

IV - data da doação e valor efetivamente recebido;
e

V - ano-calendário a que se refere a doação.

§ 1º O comprovante de que trata o *caput* deste artigo pode ser emitido anualmente, desde que discrimine os valores doados mês a mês.

§ 2º No caso de doação em bens, o comprovante deve conter a identificação dos bens, mediante descrição em campo próprio ou em relação anexa ao comprovante, informando também se houve avaliação, o nome, CPF ou CNPJ e endereço dos avaliadores.

Art. 30-I. Na hipótese da doação em bens, o doador deverá:

I - comprovar a propriedade dos bens, mediante documentação hábil;

II - baixar os bens doados na declaração de bens e direitos, quando se tratar de pessoa física, e na escrituração, no caso de pessoa jurídica; e

III - considerar como valor dos bens doados:

a) para as pessoas físicas, o valor constante da última declaração do imposto de renda, desde que não exceda o valor de mercado;

b) para as pessoas jurídicas, o valor contábil dos bens.

Parágrafo único. O preço obtido em caso de leilão não será considerado na determinação do valor dos bens doados, exceto se o leilão for determinado por autoridade judiciária.

Art. 30-J. Os documentos a que se referem os arts. 30-H e 30-I devem ser mantidos pelo contribuinte por um prazo de cinco anos para fins de comprovação da dedução perante a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Art. 30-K. Os órgãos responsáveis pela administração das contas dos Fundos controlados pelos Conselhos de Assistência Social nacional, distrital, estaduais e municipais devem:

I - manter conta bancária específica destinada exclusivamente a gerir os recursos do Fundo;

II - manter controle das doações recebidas; e

III - informar anualmente à Secretaria da Receita Federal do Brasil as doações recebidas mês a mês, identificando os seguintes dados por doador:

a) nome, CNPJ ou CPF;

b) valor doado, especificando se a doação foi em espécie ou em bens.

Art. 30-L. Em caso de descumprimento das obrigações previstas no art. 30-K, a Secretaria da Receita Federal do Brasil dará conhecimento do fato ao Ministério Público.

Art. 30-M. Os Conselhos de Assistência Social nacional, distrital, estaduais e municipais divulgarão amplamente à comunidade:

I - o calendário de suas reuniões;

II - as ações prioritárias para aplicação em políticas de assistência social;

III - os requisitos para a apresentação de projetos a serem beneficiados com recursos dos Fundos por eles controlados;

IV - a relação dos projetos aprovados em cada ano-calendário e o valor dos recursos previstos para implementação das ações, por projeto;

V - o total dos recursos recebidos e a respectiva destinação, por projeto atendido, inclusive com cadastramento na base de dados do Sistema Único de Assistência Social; e

VI - a avaliação dos resultados dos projetos beneficiados com recursos dos Fundos por eles controlados.

Art. 30-N. O Ministério Público determinará, em cada Comarca, a forma de fiscalização da aplicação dos incentivos fiscais referidos no art. 30-D desta Lei.

Parágrafo único. O descumprimento do disposto nos arts. 30-K e 30-M sujeitará os infratores a responder por ação judicial proposta pelo Ministério Público, que

poderá atuar de ofício, a requerimento ou representação de qualquer cidadão.

Art. 30-O. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome encaminhará à Secretaria da Receita Federal do Brasil, até 31 de outubro de cada ano, arquivo eletrônico contendo a relação atualizada dos Fundos controlados pelos Conselhos de Assistência Social nacional, distrital, estaduais e municipais, com a indicação dos respectivos números de inscrição no CNPJ e das contas bancárias específicas mantidas em instituições financeiras públicas, destinadas exclusivamente a gerir os recursos dos Fundos.

Art. 30-P. A Secretaria da Receita Federal do Brasil expedirá as instruções necessárias à aplicação do disposto nos arts. 30-D a 30-O.”

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

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado Dr. Jorge Silva
Relator