

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

RODRIGO DE OLIVEIRA FADIGAS CÉSAR

A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A CERTIFICAÇÃO DAS ENTIDADES BENEFICENTES

São Paulo

2020

RODRIGO DE OLIVEIRA FADIGAS CÉSAR

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Dr. Ivandick Cruzelles Rodrigues.

São Paulo

2020

RODRIGO DE OLIVEIRA FADIGAS CÉSAR

A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A CERTIFICAÇÃO DAS ENTIDADES BENEFICENTES

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ivandick Cruzelles Rodrigues
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Jouberto de Quadros Pessoa Cavalcante
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Túlio Augusto Tayano Afonso
Universidade Presbiteriana Mackenzie

AGRADECIMENTOS

Gostaria de começar agradecendo à Deus por todas as oportunidades que tive, por todos os ensinamentos que recebi, por todas as pessoas que conheci nesta jornada de cinco longos anos, que agora chega ao fim. Quero agradecer ao meu pai, que, como sempre, me foi grande guia nesse imenso oceano de discussões que são os direitos sociais, agradecer por ter me orientado, com o seu conhecimento e experiência, na elaboração dessa obra e por ele ser o real responsável por todo meu interesse nas áreas da assistência social, saúde e educação, searas, as vezes, marginalizadas ou esquecidas no âmbito jurídico. Quero agradecer à minha mãe, por todo carinho comigo e preocupação com o meu “Cebinhas”, agradecer por toda atenção que foi despendida à mim, visando o meu sucesso. Quero agradecer ao meu irmão-melhor amigo, Rogério Fadigas, por dividir comigo os momentos de superação, as dificuldades, as risadas e o conhecimento que trocamos um com o outro, agradecer por ter sido agraciado em ser seu irmão mais velho, responsabilidade que carrego com eterno carinho, amor e muita felicidade. A todos estes eu agradeço por terem tido paciência com o meu “Rodibah Urso” por todo esse tempo e por serem a base do meu desenvolvimento e, com certeza, do meu sucesso.

Quero agradecer também minha amiga Bruna Macedo por toda atenção e dedicação, pessoa que também foi corresponsável em me guiar na elaboração desta obra, e à quem devo muito amor. Aos meus amigos Aaron Leite, Felipe Preuss, Gabriel Lacerda e Guilherme Agostini, pelas risadas e experiências trocadas todos esses anos, que tenhamos ainda muito a viver e a compartilhar. Agradecer minhas amigas Mayara Bartaquini e Larissa Queiroz pelo carinho de cada dia, por todas as risadas e momentos que tivemos em sala de aula e no *Starbucks*.

Gostaria de agradecer ao Professor Ivandick Cruzelles, por ter permitido o surgimento do tema e por ter dado incentivo para que ela se desenvolvesse, agradeço por ter sido meu professor na faculdade, meu orientador e por ser o mestre com quem irei sempre aprender pelas conversas e pelos ensinamentos que perdurarão mesmo após o fim da graduação.

Quero agradecer aos meus mestres do Ministério Público do Estado de São Paulo, Dr. Eduardo Dias, Dra. Luciana Bérghamo e Dr. Rodney Claide, por terem ajudado a moldar minha atenção àqueles que necessitam e por terem sido exemplos de integridade e ética. Agradecer à minha amiga Danielle Moreira, que me acompanhou no dia a dia do Parquet, que dividiu comigo experiências, ensinamentos e conversas.

Quero agradecer meu avô, Paulo Decelio César, por ensinar a sagacidade necessária para o mundo jurídico na prática. Agradecer ao meu amigo “Linho”, por ter me aguentado e me acompanhando todo esse tempo.

Por fim, em memória de minha querida e amada avó, Célia Fadigas César, que daí de cima você possa orientar os passos do “Rodrigão” e do “Rogerinho”, ensinando-os a amar todo o dia, assim como eles te amam.

*Ter fé é assinar uma folha em branco e
deixar que Deus nela escreva o que quiser.*
(Santo Agostinho)

RESUMO

A assistência social é uma ferramenta de controle de desigualdade social criada após desenvolvimentos históricos da sociedade. Essa ferramenta sofreu modificações e, no Brasil, com a Constituição de 1988, ela se constituiu em um sistema complexo e organizado de atendimento, que envolve diversas áreas e, principalmente, propiciou a integração de entidades privadas junto ao sistema público. O CEBAS é uma das ferramentas utilizadas pelas entidades para constituição de uma relação jurídica específica, que confere benesses às entidades privadas. Abordaremos nesse trabalho a história da assistência social, sua interpretação jurídica, suas relações jurídicas e, por fim, abordaremos o passo a passo para a certificação e a importância do CEBAS. Por fim, veremos que a certificação funciona como um verdadeiro instrumento de combate à desigualdade social, superando a ideia de que seja apenas mero instrumento para imunidade tributária.

Palavras-chave: Assistência Social. CEBAS. Certificação. Relações Jurídicas. Desigualdade Social. Imunidade Tributária.

ABSTRACT

Social assistance is a tool to control social inequality created after historical developments in society. This tool has undergone modifications and, in Brazil, with the 1988 Constitution, it constituted a complex and organized service system, which involves several areas and, mainly, provided the integration of private entities with the public system. CEBAS is one of the tools used by entities to establish a specific legal relationship, which confers benefits to private entities. In this work, we will cover the history of social assistance, its legal interpretation, its legal relations and, finally, we will address the step by step for certification and the importance of CEBAS. Finally, we will see that the certification works as a true instrument to combat social inequality, overcoming the idea that it is only a mere instrument for tax immunity.

Keywords: Social Assistance. CEBAS. Certification. Legal Relations. Social Inequality. Tax Immunity.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAS	Conselho Nacional da Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especial da Assistência Social
CTN	Código Tributário Nacional
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MEC	Ministério da Educação
NOB	Norma Operacional Básica
OS	Organização Social
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PNE	Plano Nacional de Educação
PNAS	Política Nacional da Assistência Social
Prouni	Programa Universidade para Todos
RE	Recurso Extraordinário
RMS	Recurso Ordinário em Mandado de Segurança
SNAS	Secretaria Nacional da Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
SUAS	Sistema Único da Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	2
1. SOBRE A ASSISTÊNCIA SOCIAL	4
1.1. Introdução histórica da assistência social.....	4
1.1.1. A história da assistência social no mundo.....	5
1.1.2. A história da assistência social no Brasil.	6
1.2. Previsão constitucional da política socioassistencial	9
1.2.1. Política social X Política assistencial.....	9
1.2.2. Assistência social constitucional.....	10
1.2.3. Princípios constitucionais da assistência social.	15
1.3. Noções gerais sobre assistência social	19
1.3.1. Entidades da assistência social.....	23
1.4. Entidades beneficentes da assistência social	26
1.4.1. Entidades e o terceiro setor	26
1.4.2. Relações jurídicas das entidades de assistência social	28
1.4.3. A relação jurídica de direito tributário	31
1.4.4. As imunidades constitucionais.....	34
2. SOBRE O CEBAS	43
2.1. Definição e espécies.	43
2.2. Formas de Obtenção:.....	44
2.2.1. Procedimento geral para obtenção do CEBAS	45
2.2.2. CEBAS assistência social.	46
2.2.3. CEBAS saúde:	48
2.2.4. CEBAS educação.....	49
2.3. A ação direta de inconstitucionalidade nº 4.480	50
3. O IMPACTO DA PEC 133/19 NO CEBAS.....	57
3.1. Alterações trazidas pela PEC 133/19:	57
3.2. Ponderações sobre a exposição de motivos da PEC 133/19.....	59
CONCLUSÃO.....	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	64

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa apresentar uma ótica jurídica acerca da assistência social e seus mecanismos de combate à desigualdade social. Apresentaremos todo o raciocínio que envolve os diplomas legais acerca dos serviços socioassistenciais e veremos que a Constituição Federal previu formas de incentivo fiscal para que o setor privado pudesse atuar conjuntamente com o Poder Público na busca de alcançar os objetivos constitucionais previstos em seu artigo 3º.

Veremos que um dos mecanismos encontrados pelo legislador constitucional foi garantir a imunidade tributária sobre contribuições sociais às entidades privadas, para fazerem jus dessa imunidade, as entidades deverão preencher os requisitos previstos pelo CTN para a obtenção de um certificado que as legitima de gozar da imunidade. A certificação, denominada CEBAS, se torna um instrumento direto de combate à desigualdade social e acesso à educação, como é exposto pelo artigo 203, I e III, da CF 88, e, por isso é, juntamente com a assistência social, um dos pontos centrais pelos quais será desenvolvida esta obra.

Sua importância faz com que o setor privado e o setor público possam caminhar em direção à diminuição da desigualdade, entretanto, esta marcha sofre o perigo de ser má interpretada. O legislador brasileiro redigiu a PEC 133/19, que extinguiu a concessão do CEBAS para entidades da área da educação, no intuito de fazer com que a Administração Pública diminuísse seus gastos. Diminuir os instrumentos de combate à desigualdade social pode trazer efeitos contrários do que se espera e é por isso que analisaremos com cuidado a exposição de motivos da PEC e veremos que, a busca por uma sociedade mais igual, as dificuldades deverão ser enfrentadas com a participação, tanto do setor privado, quanto do público, pois este, apesar da obrigação legal, não conseguirá cumprir com suas próprias forças.

Para confirmar a hipótese supra, este trabalho fará uma abordagem histórica do desenvolvimento da assistência social até sua integração com a Seguridade Social na Constituição de 1988, momento em que passamos identificar e analisar os dispositivos constitucionais que protegem a Seguridade Social, conceituar e analisar as funções do CEBAS, apresentar suas modalidades, descrever o modo de se adquirir certificação e benesses concedidas.

Valendo-nos de um estudo lógico-dedutivo, e do método de interpretação sistemática, analisaremos as alterações propostas pela PEC 133/19, conjecturando seus impactos na malha de proteção socioassistencial, a partir da exposição de motivos.

1. SOBRE A ASSISTÊNCIA SOCIAL

1.1. Introdução histórica da assistência social

A primeira parte do presente trabalho será voltada à apresentação do desenvolvimento histórico da assistência social no mundo, e no Brasil. A breve introdução histórica servirá de baliza para que se possa demonstrar o real valor da assistência social sob a óptica da Constituição de 1988 e sua forma de atuação dentro do Estado brasileiro.

Desde os primórdios da civilização, o ser humano enfrenta os mais diversos obstáculos para garantir seu próprio sustento e o de sua família, entretanto, em algumas situações de necessidades complexas, é vital que existam meios nos quais o indivíduo possa se valer para obter maior proteção, e esta malha protetiva precisa ser criada e mantida por uma instituição forte, que é o Estado.

Em verdade, “as sociedades humanas, mesmo as que apresentam estruturas sociais muito simples, desenvolvem sistemas de proteção social.” (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2018, p. 767) visando atender aquelas pessoas que estão inseridas numa relação de dependência ao atendimento de suas necessidades, tais como pobres, doentes e incapazes de diversas naturezas¹. Inúmeros elementos histórico materiais e culturais da vida exigem o atendimento prioritário das distintas necessidades básicas da população. Esses elementos, são, portanto, “a expressão de suas demandas da vida material e cultural, em uma dada região, que evidenciem sua situação de pobreza ou carência social.” (SIMÕES, 2012, p. 191). Vemos assim que a assistência surge como um mecanismo de proteção social às pessoas que sofrem o embate direto pela falta de recursos básicos, gerando necessidades básicas nos indivíduos, escassez essa motivada por diversos elementos materiais, culturais e econômicos.

Acontece que, até obtermos um sistema de proteção social complexo e organizado, diversas foram as etapas de desenvolvimento na seara social. Para abordagem desse tema, avaliaremos primeiro o desenvolvimento histórico mundial (1.1.1), para depois, focarmos na história da assistência social no Brasil (1.1.2).

¹ Segundo Jaccoud (2009, p. 58 apud BERENICE ROJAS et al, 2017, p. 62) “A proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para provisão de serviços e benefícios sociais visando a enfrentar situações de risco social ou de privações sociais”.

1.1.1. A história da assistência social no mundo

A assistência aos necessitados era, em seus primórdios, exercida pela Igreja, que tomava a caridade como base de sua política de atuação. Era, portanto, um apoio com o qual “[...] não havia direito subjetivo do necessitado de proteção social, mas mera expectativa de direito, uma vez que o auxílio da comunidade ficava condicionado à existência de recursos destinados à caridade” (SANTOS, 2018, p. 29). Humbertus R. Drobner (2003), em sua obra sobre patrologia, comenta sobre o papel humanitário da igreja, quando analisa a vida e obra do Bispo Aurélio Ambrósio, tal como vemos a seguir:

Acrescenta-se a isto o cuidado com o número crescente de candidatos ao batismo, que acorriam à Igreja nem sempre por pura convicção de fé, o cuidado com a penitência, com a reconciliação e com o casamento cristão, bem como uma organização caritativa comunitária cada vez mais ampla: **o cuidado dos pobres, dos enfermos e encarcerados, bem como o exercício da jurisprudência pública, o cuidado com a proteção jurídica dos desamparados e o empenho por um eventual perdão para os condenados à morte.** (DROBNER, 2003, p. 323, grifo nosso)

A primeira fase da proteção social, denominada de Assistência Pública, ocorreu com a edição da chamada “Lei dos Pobres” [*Act Of Relief of the Poor*], em 1601, pela rainha inglesa, Isabel I, que transferiu os encargos da assistência, que até então pertenciam à Igreja, para a custódia do Estado. Giovanni e Nogueira pontuam corretamente que foi nesse momento em que o Estado se apropriou da assistência da seguinte forma:

[...] como campo de prática moralizadora, [...] também canalizou e direcionou esses antigos esforços de solidariedade, transformando a assistência em ‘caridade’ oficial, na forma de assistência pública, tendo como alvo a pobreza, vista a partir a concepção segundo o qual suas causas devem ser buscadas nas disposições morais dos pobres, sendo passíveis de correção. (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2018, p. 707)

Apesar da introdução do Estado na proteção aos mais pobres, a assistência se “baseava em intervenções ocasionais, residuais e discricionais, que eram consideradas como ‘benemerência’ [...] era feita segundo modalidades institucionais indiferenciadas e sobre base prevalentemente local” (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2018, p. 767). Com o passar do tempo, os Estados foram incorporando gradativamente a proteção social como uma de suas principais funções, afastando aos poucos a ideia de que a pobreza decorria da incapacidade moral do indivíduo e se aproximando cada vez mais da ideia de que “é a própria sociedade que produz

prejuízos regulares que independem da boa ou da má conduta dos indivíduos [...] a pobreza passa a ser vista como consequência lógica do capitalismo [...]” (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2018, p.707-708).

Uma das marcas da assistência pública foi a necessidade do destinatário da caridade em fazer prova de sua incapacidade, muitas vezes de forma vexatória, professora Santos (2018, p. 30) coloca que “[...] era necessário criar outros mecanismos de proteção, que não se baseassem na generosidade, e que não submetessem o indivíduo a comprovações vexatórias de suas necessidades.”. Esse mecanismo foi desenvolvido posteriormente, com veremos, afastando a ideia de benemerência e tornando o direito à assistência um direito subjetivo, um direito consagrado pelo ordenamento jurídico e com seu cumprimento exigível em face do Estado.

Em 1883, surge na Prússia a segunda etapa de proteção social, denominada de Seguro Social. Possui esse nome devido sua forma baseada no conceito de seguro do direito privado, possuindo como principal característica a distribuição de riscos por grupos de segurados. Contrariamente ao período anterior, o Seguro Social era de caráter obrigatório, conferia direito subjetivo aos segurados e era custeado pelo tripé Estado, empregadores e empregados. Importante mencionar que o continente europeu, nessa época, passava por relevantes conflitos sociais que almejavam a ampliação dos direitos da classe trabalhadora.

Por fim, durante a década de 1940, foi desenvolvido outra modalidade de proteção, denominada de Seguridade Social, que buscou ampliar a rede de proteção, para que o indivíduo obtivesse uma existência minimamente digna. Ao contrário do Seguro Social, a Seguridade “[...] não está fincada na noção de risco, mas, sim, na de necessidade social, porque os benefícios não têm natureza de indenização [...] e destinam-se a prover os mínimos vitais” (SANTOS, 2018, p. 36). A assistência social está inserida dentro da malha de proteção da Seguridade Social, sendo ela a responsável por atender as demandas sociais das camadas marginalizadas da sociedade.

1.1.2. A história da assistência social no Brasil.

Por muito tempo no Brasil a assistência aos pobres não fazia parte da pauta de discussão do poder público. Assim como era na Europa, grupos privados e religiosos prestavam o auxílio aos necessitados, se baseando numa política de esmola, que foi mantida até meados do século XVIII, quando foi gradualmente se transformando na denominada “Assistência Disciplinada”. O período colonial é muito bem apresentado pela fala da Professora Carmelita Yazbek, “o modelo no Brasil colônia funcionava com a arrecadação de esmolas. Recolhia-se

dos que tinham recursos e aplicava-se o dinheiro nas obras de misericórdia [...]” (A HISTÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL, 2010). A primeira obra de assistência no Brasil é datada de 1543, que foi chamada de “Irmandade da Misericórdia”, instalada na capitania de São Vicente (A HISTÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL, 2010).

Apenas com a revolução de 1930 que as causas sociais começaram a ser discutidas, sendo demandado do Estado, uma participação ativa na área social. A atuação estatal ganhou corpo com a Era Vargas, a figura do trabalhador passou a ser protegida pelo Estado Brasileiro, que estruturou o aparato institucional para atender as demandas da causa operária, como é o caso da elaboração da Consolidação das Leis do Trabalho [CLT], da criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e a criação do Instituto de Aposentadorias e Pensões – IAPs, baseado no sistema de seguro.

Acontece que a estrutura de proteção apenas funcionava para trabalhadores que possuíam carteira de trabalho e que, por conseguinte, contribuía para a obtenção dos benefícios previdenciários. Professora Carmelita Yazbek bem coloca que “[...] essa legislação alcança o trabalhador organizado, o trabalhador do mercado formal [...], mas deixa de lado qualquer ação de proteção social para os trabalhadores do mercado informal, para os pobres da sociedade naquele momento histórico.” (A HISTÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL, 2010)

A política varguista não deixaria de lado o trabalhador informal, sendo criado assim, em 1938, a Legião Brasileira de Assistência – LBA, responsável por atender as pessoas que não faziam parte do sistema previdenciário, e o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, responsável por avaliar os pedidos de auxílio e os enviar aos ministérios da Saúde e Educação.

A criação da LBA foi um avanço para a seara socioassistencial principalmente no que diz respeito à profissionalização do serviço. A tecnicidade exigida na atuação para com os atendidos foi ressaltada pelo seguinte trecho do Boletim da LBA, seccional da Bahia, em junho de 1948:

[...] já se vai tornando recuado o tempo em que o assistido era um ser passivo que vinha somente, receber. Hoje, ele não só recebe, mas também dá, porque o Serviço Social faz um apelo à sua inteligência e à sua vontade. O assistente, apenas, assiste e ajuda a fazer; o seu **trabalho é de conquista, persuasão, educação**. Procura **entender o assistido conhecendo o seu passado para melhor compreender a sua situação presente**; seus antecedentes de família como os econômicos e sanitários; e vendo nele menos um caso interessante que uma pessoa humana, procura despertar energias adormecidas e da sua colaboração consciente conjugada à prudência, dedicação e competência do assistente nasce um ser ativo para a sociedade. (ARAÚJO, 1948, grifo nosso)

Fica demonstrado que o assistente social não era apenas mais uma pessoa motivada tão somente pela caridade, era um indivíduo que, mesmo que com espírito altruísta, era contendor de uma técnica de abordagem, exercendo, junto ao Estado, uma profissão que enxergava no atendido uma pessoa dotada de personalidade e direitos que deveriam ser atendidos.

Com a descentralização do poder proposta pela Constituição de 1946, a LBA se espalhou pelo país, o modelo assistencial baseado na caridade foi ampliado, incentivando-se a criação de instituições privadas e públicas para a prestação do serviço da assistência social, ficando à encargo da CNSS a certificação das entidades filantrópicas. Se, por um lado, a descentralização expandiu a atuação do serviço social, por outro, a organização e unicidade dos serviços ficou comprometida.

Foi apenas com a Constituição Federal de 1988 que a assistência social voltou a progredir significativamente. Ela foi, finalmente, reconhecida como política pública integrante da Seguridade Social, garantida por lei, e se desfez dos laços que possuía com a caridade. A Constituição de 1988 também encerrou com a diferenciação dos benefícios oferecidos para os trabalhadores rurais e os de centros urbanos, se valendo do princípio da uniformidade e equivalência.

O rompimento do assistencialismo surge quando há a mudança da abordagem teleológica [pela finalidade] para uma abordagem ontológica [de valores] dos serviços prestados pela assistência social, valores estes protegidos pela própria Constituição Federal, como veremos a seguir [1.2]. Essa nova confecção da assistência permitia, tanto a atuação pública direta, quanto a atuação de entidades beneficentes, que eram mantidas por particulares. Veremos no decorrer deste trabalho que o particular pode receber benefícios tributários, desde que cumpra com alguns requisitos legais, tais benesses são objeto de regulação da Lei nº 12.101/2009, que é o cerne do nosso estudo.

À título de exemplificação, faremos nesse parágrafo um breve panorama da construção legislativa sobre a assistência social atualmente no Brasil. Como vimos, a CF 1988 constituiu a política de assistência, mas foi apenas com a Lei nº 8.742/93 [Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS] que foi possível dar organização à ela, por meio da criação do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS e da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS. O CNAS traçou o ramo de atuação das políticas socioassistenciais editando a Política Nacional de Assistência Social - PNAS em 2004. A LOAS também previu a construção de um sistema organizado que consolidasse a política assistencial, para isso, foi editada a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social – NOB/SUAS, aprovada pelo CNAS por meio

da Resolução nº 130 de 15/07/2005, que implantou o Sistema Único da Assistência Social - SUAS em âmbito nacional. O SUAS foi regulamentado pela Lei nº 12.435/2011, que, trazendo as políticas socioassistenciais contidas na PNAS, as insere diretamente na LOAS. Por fim houve a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que definiu quais são os serviços exercidos pela assistência social e a forma de aplicá-los.

1.2. Previsão constitucional da política socioassistencial

Como abordamos no tópico anterior, a assistência social no Brasil passou de uma política de benemerência do Estado para uma política pública estruturada. Para que isso fosse possível, a assistência passou a receber especial proteção pela Constituição Federal de 1988.

Antes de nos adentrarmos aos dispositivos constitucionais que estruturam a política socioassistencial, mister trabalhar com a conceituação de política social e política assistencial. Após, será realizada uma análise dos artigos constitucionais que estruturam as políticas sociais e assistenciais.

1.2.1. Política social X Política assistencial

Giovanni e Nogueira (2018, p. 768) colocam que “entendemos como política social o conjunto das políticas públicas voltadas para o campo da proteção social, em sentido lato”, nesse sentido, as políticas sociais são o meio pelo qual os direitos sociais serão inseridos na sociedade. A ação positiva do Estado na implementação do direito à saúde, educação, assistência, dentre outros direitos sociais, irá caracterizar a formulação de políticas sociais.

Resta aqui uma dúvida quanto à possibilidade de se associar a política social com a política assistencial. Realmente, a assistência social está inserida dentro do rol exemplificativo dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição de 1988, entretanto, a complexidade da assistência e a sua importância ressaltada no texto constitucional nos leva a crer que ela demanda uma política específica para sua elaboração e atuação. Sendo assim, a política social assumiria o papel de “gênero”, enquanto a política assistencial assumiria o papel de “espécie”. A política assistencial pode então ser abordada, como sendo a política social que busca, como menciona Giovanni e Nogueira:

[...] **atender às necessidades sociais**, ao mesmo tempo que busca **prover as condições básicas para que seus beneficiários possam exercer suas**

capacidades (...) não se restringe à provisão de bens materiais, mas procura também **garantir o acesso à informação, à convivência familiar e comunitária, às oportunidades de desenvolvimento intelectual e político**, em síntese, visa a autonomia de seus destinatários. (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2018, p. 709, grifo nosso).

As ações do Estado que buscam, especificamente, a cessação dos condicionantes econômico-sociais que produzem riscos sociais são entendidas por serem políticas assistenciais. Tal política, caracterizada pela gratuidade e pela não contribuição, possui função de “resgatar e concretizar direitos, inserindo e mantendo grandes parcelas da população no circuito do conjunto das oportunidades sociais de forma a promover, prevenir e proteger.” (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2018, p. 710).

1.2.2. Assistência social constitucional

Apesar da seara assistencial estar especificamente retratada nos artigos 203 e 204, do texto constitucional, sua proteção não está restrita a estes dois artigos. Se buscamos uma melhor compreensão sobre o tema, é imperioso interpretar a CF 1988 dentro de um conjunto sistêmico de ideias, ideias essas fornecidas pelos artigos 3º, 6º, 194, 203 e 204, do texto constitucional, que moldam a política socioassistencial vigente no país.

A Constituição de 1988 reorganiza o Estado brasileiro, colocando, logo no início de sua redação, objetivos que a República brasileira almeja para que sejam alcançados. Tais objetivos são colocados pelo artigo 3º, da CF 1988, transcrito a seguir:

Art. 3º Constituem **objetivos fundamentais** da República Federativa do Brasil:

I - **construir uma sociedade livre, justa e solidária;**

II - **garantir o desenvolvimento nacional;**

III - **erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;**

IV - **promover o bem de todos**, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação². (grifo nosso)

Importante analisar nesse artigo que, apesar de denominados “objetivos”, estes “são, em verdade, normas dirigentes ou teleológicas, porque apontam fins positivos a serem alcançados pela aplicação de preceitos concretos definidos em outras partes da Constituição.” (SILVA, 2006, p. 46).

² BRASIL. Constituição (1988). Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

Importante fazer aqui breve parênteses para detalhar alguns conceitos. Primeiramente, precisamos entender que há uma diferença conceitual entre objetivos e princípios. Trataremos objetivos como sendo metas para onde as atividades devem estar direcionadas. Por sua vez, princípios serão abordados como formas de organização. Ávila (2015, p. 102), em sua obra, conceitua princípios como sendo:

[...] normas imediatamente finalísticas primariamente prospectivas e com pretensão de complementariedade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado das coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção. (ÁVILA, 2015, p. 102)

Esta conceituação é importante para a continuidade do trabalho uma vez que o legislador mistura os conceitos de objetivos e princípios no texto constitucional.

Realizada a diferença e finalizado o parêntesis, retornemos a ideia principal do artigo 3º, da CF. No caso, a Constituição estipula objetivos que demandam um comportamento ativo, que deverá ser desempenhado pelo Estado, nas palavras de Cármen Lúcia Antunes Rocha:

[...] todos os verbos utilizados na expressão normativa- construir, erradicar, reduzir, promover- são de ação, vale dizer, designam um comportamento ativo. O que se tem, pois, é que os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil são definidos em termos de obrigações transformadoras do quadro social e político retratado pelo constituinte na elaboração do texto constitucional. (ROCHA, 1996 apud SILVA, 2006, p. 46)

Dentre os incisos do artigo 3º acima transcrito, os I e III serão de grande valia para o presente trabalho, uma vez que ambos reconhecem a existência de desigualdades sociais, que deverão ser combatidas por meio de políticas ativas, como abordado no parágrafo acima. No inciso I, a Constituição Federal reconhece que, apesar de já existir uma sociedade, esta não é nem livre, nem justa, nem solidária, ou, como bem aborda José Alfonso da Silva (2006, p. 46) “[...] o que a Constituição quer, com esse objetivo fundamental, é que a República Federativa do Brasil construa uma ordem de homens livres, [...] em que o sentimento de responsabilidade e apoio recíprocos solidifique a ideia de comunidade fundada no bem comum.”.

No inciso III, o mesmo autor, de forma mais incisiva, descreve que “a pobreza e especialmente a marginalização absolutamente intoleráveis, porque revelam a injustiça de um sistema de má distribuição de riqueza.” (SILVA, 2006, p. 47). Acabar com a pobreza se torna,

portanto, um objetivo primordial para a busca de uma sociedade mais justa, refletindo diretamente com o disposto pelo inciso I, desse mesmo artigo³.

Os objetivos apresentados pelo artigo 3º, da CF, portanto, representam o resultado que se deseja obter, os direitos que deverão ser exercidos e protegidos para que se possa alcançar esse resultado estão previstos pelo artigo 6º, da Constituição, portanto, são matérias que não podem ser conceitualmente misturadas. Mesmo com a divisão conceitual, ambos os artigos possuem um liame interpretativo conexo, tendo em vista que o artigo 3º simboliza o fim e o artigo 6º a matéria que será desenvolvida até se alcançar esse fim. Para melhor elucidação, transcrevemos abaixo:

Art. 6º São **direitos sociais** a **educação**, a **saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a **assistência** aos desamparados, na forma desta Constituição⁴. (grifo nosso)

O rol de direitos apresentados pela redação do artigo 6º, da CF não é taxativo, ou seja, a quantidade de direitos não está limitada apenas a este artigo, ou, mais tecnicamente, não são *numerus clausus*. Nesse mesmo sentido, Tavares (2016, p. 708) complementa “não estarem excluídos outros direitos sociais que visem à melhoria da condição social dos trabalhadores.”, portanto, deve-se entender que a Constituição foi redigida visando que outros direitos também fossem incluídos⁵.

O mesmo autor, em sua obra, apresenta uma questão importante sobre os direitos fundamentais transcritos por este artigo. Para Tavares (2016, p. 705), “os direitos sociais [...] são aqueles que exigem do Poder Público uma atuação positiva, uma forma atuante do Estado, prioritariamente na implementação da igualdade social dos hipossuficientes.”. Interessante é que, essa visão do autor está em conformidade com o mencionado anteriormente por Silva e Rocha, a implementação dos direitos fundamentais exige um agir do Estado, caso contrário, nunca alcançaremos os objetivos do artigo 3º.

³ Para José Alfonso da Silva (2006, p. 48): “O que se quer é abolir a pobreza permitindo trabalho justamente remunerado a todo esse exército de homens e mulheres ansiosos para criar riqueza e dela participar equitativamente. Erradicar a pobreza e a marginalização não pelo empobrecimento dos ricos, mas pela maior oportunidade de trabalho dignamente remunerado, mais serviços educacionais e de saúde, que proporcionem desenvolvimento equilibrado e elevação da vida.”

⁴ BRASIL. Constituição (1988). Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

⁵ Para Tavares (2016, p. 708), enquanto a não taxatividade constitui uma das características dos direitos sociais abordados pela constituição, a segunda característica consiste na “sua implementação progressiva, respeitando os limites orçamentários, a chamada reserva do possível.”

O artigo 6º é, se assim podemos explicar, a matéria prima que deverá ser aperfeiçoada e trabalhada, enquanto a República brasileira almejar os objetivos do artigo 3º da CF 1988.

Alguns dos direitos sociais abordados pelo artigo 6º receberão tratamento específico pela Constituição, tendo sua matéria regulamentada mais profundamente, como é o caso da Saúde [artigos 196 a 200, da CF 88], Assistência Social [artigos 203 a 204] e a Educação [artigos 205 a 214]. Para fins desse trabalho, serão esses os direitos que serão abordados na certificação de entidades privadas que prestam serviços de interesse público.

Retoma-se aqui, a ideia inicial desse tópico do trabalho, o artigo 6º prevê um rol exemplificativo de direitos sociais, alguns destes direitos, por demandarem maior atenção devido à sua complexidade ou devido à importância que o legislador constitucional os confere, serão alvo de políticas específicas, como é o caso da assistência social, que será abordada dentro da política de seguridade social. Percebe-se aqui a aplicação do conceito de política social, ou seja, uma ação estatal que visa implementar direitos sociais previstos pelo texto constitucional no artigo 6º.

A política socioassistencial ganha corpo aos poucos, primeiro sendo colocados objetivos, depois por serem estipulados direitos sociais, o próximo passo para sua estruturação consiste em colocá-la sob a proteção da Seguridade Social. O título VIII, da Ordem Social, da CF 1988, é inaugurado pelo artigo 193, que elenca mais objetivos que deverão ser alcançados, dentre eles o bem estar e a justiça social. Interessante é que o legislador, ao formular esse título na constituição, apenas retoma a ideia já apresentada pelos artigos 3º e 6º, entretanto, de forma muito mais específica e sucinta, como abordado abaixo.

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais⁶.

Na visão de Tavares (2016, p. 708), “a abordagem que agora se enfrenta deve ser vista como complementação dos direitos sociais, especialmente no que se refere aos órgãos e instituições que asseguram a efetividade dos direitos sociais”. A explicação do autor é bem precisa, a Constituição Federal possui um título destinado a dar forma às políticas sociais e mecanismos que implementarão os direitos sociais no Brasil.

É nesse contexto que a Constituição institui a Seguridade Social, mecanismo que, como já foi abordado, passou por um desenvolvimento histórico complexo, voltado para atender

⁶ BRASIL. Constituição (1988). Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

as vítimas do processo de concentração de riquezas e desigualdades sociais, quais sejam, os trabalhadores e as classes marginalizadas.

A seguridade social, no Brasil, abarca três dos direitos sociais mencionados no artigo 6º, sendo eles, a saúde, a previdência e a assistência social. A própria redação do “caput” do artigo 194, da CF 1988 conceitua a Seguridade Social:

Art. 194. A seguridade social compreende um **conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos** e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social⁷. (grifo nosso)

Além do conceito, o artigo aborda também, em seu parágrafo único e incisos, alguns objetivos. Na ótica da doutrina, não se trata de objetivos, mas sim de princípios, como bem coloca José Alfonso da Silva:

[...] há, certamente, uma impropriedade, porque nada se organiza com base em objetivos. (...) Objetivo é meta para onde tendem as atividades. Em verdade, nenhum dos incisos daquele parágrafo único contém objetivo a ser atingido, mas princípios orientadores, regentes, da organização da Seguridade Social. (SILVA, 2006, p. 760)

Tal confusão acerca de princípios e objetivos constitucionais já foi mencionada pelo mesmo autor, anteriormente.

A Constituição Federal trata também do financiamento da política socioassistencial, que juntamente com todo o sistema de seguridade, será mantida mediante recursos dos orçamentos da União, Estados, do Distrito Federal e Municípios, bem como das contribuições sociais dos empregadores, do trabalhador, da receita de concurso de prognósticos e do importador de bens e serviços do exterior, bem como prevê o artigo 195 e seus incisos, da CF 1988⁸.

⁷ BRASIL. Constituição (1988). Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

⁸ Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- b) a receita ou o faturamento;
- c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

É dentro desse sistema de financiamento que, a própria Constituição Federal, irá prever expressamente a “isenção” de pagamento da contribuição voltada para a seguridade social. Esta “isenção”, que é o tema principal desse trabalho, será abordada no seu devido momento, por hora, basta informar que atinge apenas as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências legais.

Em suma, compreendemos aqui que, a elaboração de uma política assistencial é trabalho complexo, que exige uma análise atenta e sistêmica dos dispositivos constitucionais. Vimos que, para toda elaboração constitucional, a análise deve começar pelos objetivos previstos pelo artigo 3º, da Constituição. Para se compreender os objetivos, fica necessária a previsão constitucional de direitos sociais, dentre eles, o direito à assistência social, tal como está previsto pelo artigo 6º, da CF. A implementação dos direitos sociais dependerá de uma ação positiva do Estado, chamada de política social, na seara da assistência, a implementação será denominada de política assistencial. A política assistencial será inserida dentro da seguridade social e dela se valerá de alguns princípios, que serão abordados a seguir.

1.2.3. Princípios constitucionais da assistência social.

Abordamos até o presente momento a previsão constitucional da assistência social. Vimos que, para encontrarmos esta previsão, devemos analisar a Constituição Federal de forma sistemática, ou seja, com ideias encadeadas, formando uma corrente de pensamento.

O parágrafo único do artigo 194 da CF descreve os “objetivos” da Seguridade Social, como já vimos, o termo “objetivos” não é bem usado no texto constitucional, uma vez que ali são expostos princípios. Os princípios da seguridade servem de base para os princípios da assistência social, estes estão especificamente tratados no artigo 4º da LOAS. Mais uma vez, para se entender a dinâmica dos direitos sociais, é necessário analisar o conjunto normativo como um sistema, sua compreensão jurídica demanda análise encadeada de diversos dispositivos legais e legislações.

Para isso, colocamos a seguir o exposto pelo artigo 4º da LOAS:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes **princípios**:

I - **supremacia do atendimento** às necessidades sociais **sobre as exigências de rentabilidade econômica**;

II - **universalização dos direitos sociais**, a fim de **tornar o destinatário da ação assistencial alcançável** pelas demais políticas públicas;

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;⁹ (grifo nosso)

O inciso IV do artigo 4º da LOAS possui um inciso correspondente no artigo 194, da CF. No texto constitucional, confere-se proteção especial ao valor dos benefícios entre as populações urbanas e rurais, que devem seguir o princípio da equivalência e uniformidade. Pela uniformidade devemos entender que “[...] as prestações da Seguridade Social em benefícios como em serviços devem estender-se indistintamente às populações urbanas e rurais [...]” (SILVA, 2006, p. 761), enquanto que, por equivalência entendemos que “[...] os benefícios e serviços prestados à população rural não de valores iguais aos prestados à população urbana [...]” (SILVA, 2006, p. 761)¹⁰.

O inciso III, do artigo 4º da LOAS não possui um correspondente direto nos incisos do artigo 194, da CF, entretanto, não lhe falta base constitucional, que está presente na redação do artigo 193, da CF. O inciso III, do artigo 4º da LOAS possui pressupostos históricos, que, como abordado anteriormente, exigia-se que o atendido da assistência social demonstrasse sua real necessidade, muitas vezes de forma vexatória. Trata-se de um inciso que mais se assemelha com a proteção do bem estar e da justiça social, objetivos previstos no artigo 193, da CF. O bem estar e a justiça social, para Silva (2006, p.758), pressupõe que as “relações econômicas e sociais do país, para gerarem o bem-estar, não de propiciar trabalho e condição de vida, material, espiritual e intelectual, adequada ao trabalhador e sua família e que a riqueza produzida no país, para gerar justiça social, há de ser equanimemente distribuída.”, nesse caso, a busca pelo bem estar e pela justiça social há de manter a dignidade do cidadão, da sua autonomia, do seu convívio familiar e comunitário.

Essa compreensão ocorre principalmente porque nesse ponto há grande convergência com as finalidades da ordem econômica da Constituição Federal, finalidades expressas na redação do artigo 170, que busca “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da

⁹ BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm. Acesso em: 09 jun. 2020.

¹⁰ Para Silva (2006, p. 761): “[...] isso para evitar o que já ocorreu: os trabalhadores urbanos recebiam benefícios e serviços previdenciários, enquanto os trabalhadores rurais não tinham cobertura alguma.”

justiça social”¹¹. Pode-se pensar também que há uma similaridade interpretativa entre o princípio do inciso III, do artigo 4º da LOAS, com o inciso IV, do artigo 194, da CF. O inciso constitucional menciona sobre a irredutibilidade do valor dos benefícios, pode-se argumentar que, na hipótese de redução do valor dos benefícios assistenciais, seria afrontada a dignidade do cidadão e a toda dignidade envolvendo sua autonomia e vida social. Servindo de embasamento doutrinário para o raciocínio desenvolvido até aqui, Silva (2006, p. 782) bem coloca que esses “[...] princípios, que são enumerados pelo artigo 4º, da Lei Orgânica da Assistência Social, encontraram sua base constitucional no artigo 194, parágrafo único.”.

Encontrada a base constitucional para os princípios norteadores da Assistência Social dispostos na LOAS, devemos agora entender para qual fim estes princípios orientam a nossa matéria de estudo. Quando tratamos do fim a ser atingido, tratamos diretamente com os objetivos, no caso, os objetivos da assistência social dependem também de uma análise sistêmica do texto constitucional conjugado com a análise da LOAS. A lei da Assistência Social expressa quais os objetivos específicos da Assistência Social em seu artigo 2º, exposto a seguir:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a **proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos**, especialmente:

- a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
- c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II - a **vigilância socioassistencial**, que visa a **analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias** e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a **defesa de direitos**, que visa a **garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais**.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais¹². (grifo nosso)

¹¹ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

¹² BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. . Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm. Acesso em: 09 jun. 2020.

Interessante mencionar que a LOAS dividiu os objetivos em três partes, a primeira visando a proteção social, voltado para a proteção da vida, redução de danos e prevenção de riscos em âmbitos específicos; a segunda a vigilância socioassistencial, voltada para a análise territorial da capacidade protetiva das famílias e dos riscos existentes e, por fim, a defesa dos direitos, voltada para garantir pleno acesso aos direitos e aos benefícios socioassistenciais. A proteção social é subdividida em itens e, consoante com a Constituição Federal, cada item corresponde a um inciso dos objetivos propostos no artigo 203, da CF. O legislador constitucional retomou os fins almejados pela Constituição e os deixou expressos também na LOAS, trata-se aqui da prática da interpretação sistêmica dos direitos sociais, é a concretização do harmonioso diálogo entre Constituição – Lei, Lei – Constituição. Analisemos o disposto pelo artigo 203, da CF para uma melhor comparação entre o dispositivo constitucional e o exposto pelo artigo 2º da LOAS:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
 I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
 III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
 V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei¹³.

A semelhança é flagrante, e, aparentemente, o legislador assim o fez para ser.

Até este ponto pudemos concluir que, em se tratando de direitos sociais, o leitor deve se valer de uma análise abrangendo não só da Constituição Federal, mas também da legislação infraconstitucional, que, no caso, é a LOAS. Esse mesmo leitor, para melhor compreender o cenário social, buscará enxergar essa interpretação como um diálogo, os princípios que orientam o caminho que estão previstos na LOAS devem possuir respaldo na CF e, no que tange aos fins a serem obtidos, tanto a LOAS, quanto a CF, são uníssonas em estabelecer objetivos almejados.

Façamos agora uma breve síntese do que foi tratado até o presente momento por este trabalho. Vimos que o desenvolvimento histórico da assistência fez com que ela fosse inserida em um novo patamar, a seara da Seguridade Social. Observamos que a assistência social é um

¹³ BRASIL. Constituição (1988). Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

dos direitos sociais previstos pelo artigo 6º da Constituição Federal, direitos estes que almejam alcançar os objetivos do artigo 3º do mesmo diploma legal, por meio de políticas sociais específicas, sendo uma delas a política assistencial. A atitude do Poder Público em instituir as políticas assistenciais deve ser regida por princípios e objetivos constitucionais, nesse sentido, analisamos que a política assistencial depende de uma análise conjunta entre Constituição Federal e a LOAS, ambas estabelecem um diálogo harmônico que demonstra a complexidade das políticas sociais.

1.3. Noções gerais sobre assistência social

Uma vez compreendida a abordagem sistêmica necessária para interpretação da assistência social em seu âmbito normativo e principiológico, passamos agora a abordar questionamentos fundamentais para a compreensão da assistência social, para isso, nos valeremos dos conceitos e ideias expressas na LOAS, buscando apresentar o funcionamento da política socioassistencial de forma mais resumida e, ao mesmo tempo, mais prosaica.

O primeiro apontamento que faremos em busca das noções gerais sobre a assistência social será abordar sua definição legal, que está expressa logo no artigo 1º da LOAS¹⁴. Longe de querermos fazer mera transcrição do texto legal, ficaremos voltados a trabalhar pontos relevantes que estão expressos no artigo de lei.

O artigo 1º da LOAS deixa expresso quatro ideias fundamentais para sua definição. A primeira é a constituição de uma relação direito-dever, entre indivíduo e Estado, deixando claro que se trata de direito subjetivo e, portanto, deve ser reivindicado pela pessoa que dele necessitar. Uma consideração interessante surge quando observamos que o legislador coloca o termo “cidadão”, ora, como também nota Simões (2012, p. 301), “pela primeira vez, em um texto legal brasileiro, os assistidos aparecem como cidadãos, destinatários da norma, titulares de direitos e sujeitos do processo jurídico-político”. Essa colocação parece mera minúcia, mas, aos olhos da política socioassistencial, é o resultado do rompimento do assistencialismo estatal com a atual política de assistência social.

A próxima ideia que nos é apresentada pelo artigo 1º da LOAS é o caráter não contributivo da assistência social. De forma diversa à previdência social, que também está inserida no contexto de Seguridade Social, a assistência não demanda a contraprestação

¹⁴ Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

pecuniária do indivíduo que a utiliza, se assemelhando aqui, com a política de saúde pública. O caráter não contributivo possui embasamento constitucional, como aborda o artigo 203, da CF 88. Ele se vincula à finalidade da assistência, que é atender cidadãos que estão em situação de hipossuficiência econômica ou que não conseguem prover os mínimos sociais para sua existência digna, estes entendidos como sendo “padrões de garantia da própria cidadania, nos patamares de dignidade, condições de subsistência e qualidade de vida, definidas, pela sociedade, numa determinada fase histórica, como imprescindíveis, considerando as conquistas da legislação social” (SIMÕES, 2012, p. 317). Caso houvesse caráter contributivo como requisito para acesso a esse direito, certamente a assistência não atingiria seu escopo.

Por fim, a última ideia crucial que o artigo 1º nos passa é colocar que a assistência social se constitui de ações da iniciativa pública e da sociedade. O principal ponto aqui é indicar que existe uma coparticipação da aplicação das políticas e de realização dos serviços socioassistenciais, tanto do Estado, quanto da sociedade, esta coparticipação pode ficar demonstrada com a formação dos conselhos da assistência social.

O próximo ponto crucial para a compreensão da assistência é entender sua organização. A organização da assistência social como política é abordada pelo artigo 5º da LOAS, transcrito abaixo, a política é organizada por diretrizes, quais sejam, a descentralização político-administrativa com o comando único, a participação da população na formulação das políticas, e, por fim, a primazia da responsabilidade do Estado.

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

- I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo¹⁵.

Se nos valermos da interpretação sistemática que tanto abordamos no tópico passado, veremos que a descentralização e a participação da população possuem o mesmo embasamento constitucional, qual seja, o princípio abordado pelo artigo 194, da CF 88. Quando abordamos políticas sociais, a descentralização deve ser entendida como sendo a “institucionalização no plano local de condições técnicas (financeiras e políticas) para a implementação de tarefas de

¹⁵ BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm. Acesso em: 09 jun. 2020.

gestão autônoma de políticas. (...) conquista de uma efetiva autonomia de poder por parte das coletividades.” (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2018, p. 131), em outras palavras, é a atribuição de maior poder decisório para partes ou instituições que estão no local onde as políticas sociais devem atuar. A descentralização da assistência social está caracterizada na repartição de competências entre as instâncias federal, estadual, municipal e distrital. A participação da população nesse processo de descentralização serviu como “instrumento de correção das desigualdades sociais, propiciando a universalização do acesso a bens e serviços públicos e a instituição de canais de participação e de controle social, pela população usuária.” (SIMÕES, 2012, p. 327).

Trabalhemos com um caso hipotético para elucidar a importância da descentralização e da participação da sociedade nas políticas socioassistenciais. Suponhamos que, em determinada localidade, uma população esteja sofrendo com a falta de acesso à saúde. A descentralização permite que o ente federativo mais próximo do usuário, qual seja, o município, é o responsável em atuar para que seja sanado o problema. Para que o município atue, é necessário que a população daquela localidade se articule e busque formas para contatar o ente público, nesse momento, os equipamentos da assistência social serão os utilizados para atender as demandas sociais daquela localidade. Percebamos que o direito violado é o da saúde, inviável que a população se articule junto aos equipamentos e entidades de saúde porque naquela localidade não os há, sendo assim, a assistência social toma a linha de frente e serve como “porta de entrada” das necessidades sociais daquela população. Isso exige que os serviços socioassistenciais sejam passíveis de intersetorialidade, ou seja, como descreve Simões:

[...] a integração de políticas setoriais na gestão pública, articulando diversos organismos, públicos e privados, em redes sociais. [...] Ao invés de metas setoriais, traçadas a partir de necessidades genéricas, o sistema objetiva a identificação dos problemas concretos, as potencialidades e as soluções, com base nos recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares e a intervenção por meio de políticas públicas. (SIMÕES, 2012, p.329)

Ou seja, a assistência social deve possuir uma gestão descentralizada e com participação popular para que consiga suprir as necessidades sociais dos indivíduos que dela se utilizam, sendo que, muitas vezes, as necessidades sociais exigem que a assistência se articule com outras áreas e outras políticas, tal como saúde, segurança, educação.

Mas que local ou instituição é responsável para o desempenho dos serviços socioassistenciais? A resposta desta pergunta será apresentada mais adiante, por ora, ainda é

necessário analisar os tipos de proteções sociais existentes, para que com isso encontremos o local responsável pelo serviço.

Ao analisarmos o disposto pelo artigo 6º da LOAS, tomaremos conhecimento de que a assistência divide a complexidade de seus projetos, programas e benefícios em duas esferas de proteção, a proteção social básica e proteção social especial (subdividida em média complexidade e alta complexidade). A proteção social básica “incide sobre famílias, seus membros e indivíduos, cujos direitos não foram violados, embora em situação de vulnerabilidade” (SIMÕES, 2012, p. 332), isso faz com que a proteção social básica possua um caráter preventivo, tendo em vista que a assistência social irá buscar meios para que se evite uma situação de vulnerabilidade. No que se refere à proteção social especial, temos a de média complexidade “quando os referidos direitos já foram violados, mas os vínculos familiares ainda permanecem mantidos”, e os de alta complexidade “quando, além da violação dos direitos, os referidos vínculos foram rompidos, exigindo a retirada do assistido da vida familiar.” (SIMÕES, 2012, p. 332).

Respondendo o questionamento formulado anteriormente, o desempenho do serviço poderá ser exercido tanto por aparelhos do Estado, quanto por aparelhos privados, que serão analisados oportunamente (1.3.1). Em âmbito do Poder Público, o equipamento responsável em atender pessoas que demandam proteção básica será o Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, que deverá ser “localizado em áreas de vulnerabilidade social, com a finalidade de organizar, coordenar e executar os serviços de proteção social básica (...)” (SIMÕES, 2012, p. 334). O CRAS parte do pressuposto que a exclusão social é a primeira forma de violação de direitos, por esse motivo que buscará fortalecer os vínculos familiares e comunitários dos indivíduos, mesmo que seja necessário se valer da intersetorialidade.

Enquanto o CRAS assume o papel de atender a proteção social básica, a especial será desempenhada pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. O diferencial, além de se considerar o grau de rompimento dos vínculos familiares e comunitários, consiste na necessidade de fazer “acompanhamento monitorado individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas, de apoio e processos, que assegurem sua qualidade e efetividade, na reinserção almejada.” (SIMÕES, 2012, p. 337), quanto maior a violação aos direitos, maior será a necessidade de acompanhamento do caso e da intersetorialidade do equipamento.

Uma vez apresentado o local de prestação de serviços assistenciais em âmbito público, resta elucidar quais serviços podem ser considerados como sendo da política de assistência social e quais não podem ser. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, mencionada no início deste trabalho, é responsável em especificar qual serviço é típico da

política de assistência e como este deve ser desenvolvido. À título de exemplo, o CRAS poderá disponibilizar serviços voltados para educação ao trabalho voltados à jovens e adultos, projetos de economia solidária, serviços de integração familiar e outros. No âmbito do CREAS, poderão ser realizados serviços de atendimento domiciliar, albergues, abrigos, moradias provisórias, famílias acolhedoras e outros tantos que estão previstos na Tipificação.

Observemos que os serviços de CRAS e CREAS são essencialmente municipais ou distritais, isso ocorre não só por conta da previsão legal do artigo 15, da LOAS, mas sim por conta do raciocínio que envolve a importância da descentralização, que vimos anteriormente. O município fica à encargo da prestação de serviços, uma vez que ele é o ente federativo mais próximo da demanda social, enquanto a União e os estados possuem funções predominantemente de financiamento, tal como é colocado pelos artigos 12 e 13, da LOAS. A estrutura municipal de prestação dos serviços socioassistenciais ficou sobrecarregada com essa divisão estipulada pela LOAS, o erário de muitos municípios era simplesmente insuficiente para que permitisse a prestação direta do serviço por parte da municipalidade. Para evitar um colapso nessa estrutura, a lei do SUAS implementou na LOAS a possibilidade da participação privada na execução e elaboração de serviços socioassistenciais, tornando possível aos municípios a expansão dos serviços e o cumprimento de suas obrigações legais. O setor privado, em caráter de auxílio ao Poder Público, atuará recebendo o nome de entidades ou organizações da assistência social, que será objeto de análise do próximo tópico deste trabalho¹⁶.

1.3.1. Entidades da assistência social

Como vimos brevemente no tópico anterior, a lei conferiu a competência para a execução dos serviços da assistência social aos municípios e ao Distrito Federal. Acontece que muitos municípios brasileiros não conseguiriam ter renda o suficiente para implementar uma estrutura de atendimento e concessão de benefícios seguindo as exigências legais, sendo permitido, após a publicação da lei do SUAS, a participação do setor privado no auxílio da prestação dos serviços socioassistenciais. O escopo agora é apresentar brevemente a previsão legal da atuação privada na LOAS e estabelecer os primeiros traçados que servirão de base para a relação jurídica entre público e privado.

¹⁶ “[...] é possível a delegação do serviço público à prestação por particulares. Isso não desnatura a existência de um serviço público, o qual será executado por particulares delegados do Estado.” (JUSTEN FILHO, 2016, p. 549).

A atuação do setor privado junto à Assistência Social ocorre, conforme previsto na LOAS, por meio das denominadas “entidades ou organizações da assistência social”. Essas entidades ou organizações, como prevê o artigo 3º dessa lei, são aquelas que não possuem fins lucrativos e podem ser separadas em três áreas de atuação, quais sejam, o atendimento, a assessoramento e a garantia de direitos, tal como colocamos abaixo:

Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.

§ 1º São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 2º São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 3º São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18¹⁷.

Observamos que a área de atuação da entidade privada pode se dar tanto no nível de proteção social básica, quanto especial, tal como prevê o artigo 6º-C, da LOAS, ou seja, é permitido que a organização privada desempenhe suas atividades junto ao mesmo público que é atendido pelo CRAS ou CREAS.

Há ainda, no artigo 6º, II, da LOAS, a exigência de se organizar as ações na área da assistência social em um sistema “descentralizado e participativo”, que é o SUAS. Vejamos que o escopo do sistema é “conferir unidade aos esforços sociais, a fim de compor uma rede, rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas, propugnando por direitos a serem assegurados de forma integral, com padrões de qualidades, passíveis de avaliação.” (SIMÕES,

¹⁷ BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm. Acesso em: 09 jun. 2020.

2012, p. 406). Há, portanto, uma preferência para que as entidades privadas façam parte do SUAS, entretanto, não se trata de uma obrigação legal. Se nos atentarmos na redação do artigo 6º-B, § 1º, da LOAS¹⁸, perceberemos que a vinculação da entidade privada com o SUAS fará com que o Ministério do Desenvolvimento Social reconheça que aquela organização faz parte de uma rede socioassistencial, mas não proíbe que entidades privadas desempenhem suas funções de forma desvinculada ao SUAS, por mais que ainda sejam funções típicas de assistência social.

As entidades da assistência social possuem, portanto, uma definição [não possuir fins lucrativos], campos de atuação [como previsto pelos incisos do artigo 3º, da LOAS] e a possibilidade de se submeterem a uma integração com os serviços públicos, em prol da formação de uma rede de atendimento uniforme e de qualidade, devendo o Poder Público fiscalizar a atuação destas entidades, tal como está previsto pelo artigo 9º, § 2º, da LOAS, transcrito abaixo:

Art. 9º O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso. (...)

§ 2º Cabe ao Conselho Municipal de Assistência Social e ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal a fiscalização das entidades referidas no caput na forma prevista em lei ou regulamento¹⁹.

Fica à encargo do Conselho Municipal a respectiva fiscalização da entidade, entretanto, essa fiscalização não engessa o poder de autogestão da entidade, que, como pessoa jurídica de direito privado que é, faz jus. Concomitantemente, a autogestão da entidade não pode prejudicar, nem o SUAS, nem a assistência social como um todo, por isso que é essencial a previsão do órgão fiscalizador. Podemos dizer que a fiscalização pelo Poder Público mitiga a autonomia da entidade, mas não a cessa.

Mais uma vez, Simões (2012, p. 412) bem expõe uma síntese do que se trata nessa parte do trabalho:

¹⁸ Art. 6º-B - As proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas, respeitadas as especificidades de cada ação.

§ 1º A vinculação ao Suas é o reconhecimento pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial. (...)

¹⁹ BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm. Acesso em: 09 jun. 2020.

No conjunto, denomina-se de entidades e organizações sociais o universo amplo de instituições de direito privado, sem fins lucrativos, autônomas em relação ao Estado, mas cujas atividades são de interesse público. Dentre elas, são de assistência social as que, registradas nos conselhos municipais, preenchem os requisitos do SUAS, isto é, subordinadas ao conceito democrático de finalidade pública; transparência e controle social; mecanismos internos de gestão pública; direção colegiada; conselho de gestão; publicização de informações; sistema de avaliação; participação da população interessada; subordinação às diretivas da política de assistência social. [...] Participam do processo de descentralização na condição de parceiras, na convalidação da política pública, financiadas por recursos públicos e assim ampliando a gestão estatal. [...] São por isso, cogestoras e corresponsáveis pela política de garantia dos direitos sociais.” (SIMÕES, 2012, p. 412)

As entidades, portanto, fazem parte de uma complexa estrutura, podem adquirir diversas formas e atuam na assistência social dentro e fora da política socioassistencial. Para entendermos melhor essa complexa organização, estudaremos a seguir as relações jurídicas que compõe a entidade e sua ligação com o Poder Público.

1.4. Entidades beneficentes da assistência social

1.4.1. Entidades e o terceiro setor

As entidades da assistência social são classificadas como pertencentes do terceiro setor. Se usufruindo das finalidades do primeiro setor e da metodologia do segundo, o terceiro é definido como sendo “um conjunto de instituições que encarnam os valores da solidariedade e os valores da iniciativa individual em prol do bem público”(SALAMON, 2000, p. 92 apud OLIVEIRA; ROMÃO, 2006, p. 25), mais tecnicamente, consiste em pessoas jurídicas de direito privado que, não visando o lucro, desempenham funções e prestam serviços de interesse público no lugar do Estado ou em sua parceria. Em consonância com essa definição, Justen Filho (2016, p. 177-178) descreve:

O terceiro setor é integrado por sujeitos e organizações privadas que se comprometem com a realização de interesses coletivos e a proteção de valores supraindividuais. Enfim, é uma manifestação da sociedade para promover a realização dos direitos fundamentais, especialmente em vista da constatação da insuficiência dos esforços estatais para o atingimento de tais objetivos. (JUSTEN FILHO, 2016, p. 177–178)

A existência dessas entidades do terceiro setor surge exatamente quando o Estado não é mais capaz de prestar todos os serviços exigidos pela legislação, sendo necessário encontrar uma forma adequada para o cumprimento de seus deveres legais²⁰. Na assistência social, o surgimento dessa necessidade do ente público inicia com a Constituição Federal e, mais especificamente, com a edição da LOAS, atribuindo ao município a prestação dos serviços socioassistenciais, tal como vimos anteriormente. Nas palavras de Oliveira e Romão (2006, p. 28):

Como o Estado não consegue cumprir com a função social, surge então o fluxo de recursos que migram do Estado para as instituições do Terceiro Setor através de subsídios, incentivos fiscais, repasse de verbas, imunidades, isenções de tributos etc. Para que as ações sejam desenvolvidas, firmam-se convênios, parcerias, e também, provocadas pelos seus idealismos, são levadas a buscar recursos com os demais segmentos da sociedade organizada. (OLIVEIRA; ROMÃO, 2006, p. 28)

A definição dos doutrinadores acima nos coloca observações muito pertinentes sobre o assunto, a primeira consiste na relação jurídica de direito público existente entre entidade prestadora de serviço e Estado por meio de convênios ou parcerias, a segunda trata-se de uma relação jurídica de direito tributário, uma vez que, se tratando de uma entidade do terceiro setor, o Estado busca incentivar e diminuir os encargos da prestação de serviços aplicando a imunidade tributária.

Obtemos assim duas relações jurídicas distintas, uma necessária para a vinculação com a Administração Pública, outra para o usufruto dos incentivos tributários. Antes de avançarmos os estudos sobre essas relações jurídicas, necessitamos observar que, antes delas, ainda há outra relação jurídica que constitui as entidades do terceiro setor, trata-se de uma relação jurídica de direito privado, regulada de três formas, pelos seguintes diplomas legais: a Lei 9.637/1998 [que aborda as Organizações Sociais – OS], a Lei 9.790/1999 [que dispõe sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs] e a Lei 13.019/2014 [que regula as Organizações da Sociedade Civil – OSCs], “em todos os casos, exige-se que a entidade não distribua lucros (sob qualquer denominação ou forma) os sócios, administradores ou empregados, destinando seu patrimônio integralmente a uma atividade de interesse social.” (JUSTEN FILHO, 2016, p. 181).

²⁰ “A evolução social evidenciou a insuficiência dos recursos e dos esforços estatais para promoção dos direitos fundamentais.” (JUSTEN FILHO, 2016, p. 177)

Em suma, quando abordamos o terceiro setor na área da assistência social, trataremos diretamente com três relações jurídicas distintas, a primeira uma relação jurídica de direito privado, a segunda uma relação jurídica de direito público e, por fim, uma relação jurídica de direito tributário.

1.4.2. Relações jurídicas das entidades de assistência social

A primeira relação jurídica que abordaremos é a de direito privado, responsável pela constituição da entidade em si. Tal como outras relações jurídicas de direito privado existentes, a formação das entidades privadas é regulamentada por diplomas legais específicos.

A primeira lei que abordaremos é a Lei nº 9.637/1998. Ela é responsável em instituir no direito brasileiro uma forma de entidade denominada de “Organização Social” [OS], que poderá desenvolver atividades nas áreas definidas no artigo 1º do respectivo diploma legal, quais sejam: o ensino; a pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico; a preservação do meio ambiente; a cultura e a saúde. As condições de obtenção da classificação da entidade como organização social exigem as especificidades do artigo 2º, da lei, tal como a previsão de um “Conselho de Administração composto por associados, representantes do Poder Público, da sociedade civil e pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral” (OLIVEIRA; ROMÃO, 2006, p. 17). Em explicação geral, as organizações sociais possuem um traço característico em sua formação que é a existência de um conselho administrativo que possui participação dos associados da organização, do Estado e da sociedade civil. O desempenho das funções pelas organizações sociais acontece mediante o repasse dos recursos previstos pelo contrato de gestão²¹ com o ente público, como é organizado pela seção III, da referida lei. Logo menos, veremos que a vinculação da entidade com a Administração Pública por meio do contrato de gestão é requisito fundamental para que aconteça a relação jurídica de direito público.

O segundo diploma legal que regulamenta outro tipo de entidade do terceiro setor é a Lei nº 9.790/1999, lei responsável pela criação e estrutura das organizações da sociedade civil de interesse público [OSCIP]. Essas organizações possuem definição legal expressa pelo artigo 1º da lei²² e área de atuação especificada pelo artigo 3º, que é bem similar com a área de atuação

²¹ Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por **contrato de gestão** o **instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade** qualificada como organização social, **com vistas à formação de parceria** entre as partes **para fomento e execução de atividades** relativas às áreas relacionadas no art. 1º. (grifo nosso)

²² Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no

das OS. Suas ligações com o Poder Público, para a prestação de serviços, ocorrem mediante a elaboração dos termos de parceria²³, tal como previsto pelo Capítulo II da respectiva lei. As organizações da sociedade civil possuem características próprias, sendo algumas colocadas à seguir: a) o registro da entidade e sua formalização devem ocorrer junto ao Ministério da Justiça, conforme o artigo 5º, “caput”, da respectiva lei; b) seu estatuto social deve prever, em caso de dissolução, que o seu respectivo patrimônio seja transferido para outra entidade com o mesmo objeto social da organização extinta, como estabelece o artigo 4º, IV, da lei; c) as organizações da sociedade civil têm a possibilidade de instituir remuneração para os dirigentes que atuem na gestão executiva ou que prestem serviços específicos, conforme artigo 10, IV, da lei. No tocante à remuneração dos administradores e dirigentes, faremos, em breve, uma consideração de suma importância, por hora, continuaremos com a análise do último diploma legal que prevê outra forma de entidade do terceiro setor.

A Lei nº 13.019/2014 inaugura o ordenamento jurídico brasileiro com mais uma espécie de entidade do terceiro setor, as Organizações da Sociedade Civil. As entidades assim denominadas envolvem as pessoas jurídicas de direito privado descritas no artigo 2º, I, “a”, “b” e “c”, dentre estas pessoas jurídicas de direito privado estão as organizações religiosas e as cooperativas. Essa inclusão feita pela lei aconteceu pela falta de regulação que estas pessoas jurídicas estavam sujeitas, mesmo as leis 9.637/1998 e 9.790/1999 não foram suficientes para que se fossem inseridas as cooperativas e as organizações religiosas dentro do quadro de entidades prestadoras de serviços públicos. A atuação das organizações da sociedade civil acontece mediante a elaboração do termo de fomento, de colaboração e o acordo de cooperação, que são contratos que as entidades celebram com o Poder Público para a prestação dos serviços, tal como ocorre com os convênios e as parcerias dos outros diplomas legais²⁴.

Nos dizeres do doutrinador Justen Filho (2016, p. 178) “a disciplina do relacionamento entre a Administração Pública e o terceiro setor vai adquirindo um nível de complexidade cada vez mais elevado. Até se poderia aludir a um ‘direito administrativo do terceiro setor’”, ou seja, o terceiro setor é complexo por conter características do público e do privado. Tal complexidade, que se faz notória na relação jurídica de direito privado que faz surgir a entidade,

mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei.

²³ Art. 9º Fica instituído o **Termo de Parceria**, assim considerado o **instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades** qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público **destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes**, para o **fomento e a execução das atividades** de interesse público previstas no art. 3º desta Lei. (grifo nosso)

²⁴ Os próprios diplomas legais citados até agora denominam, genericamente, esses contratos com a Administração Pública de “parcerias” ou “convênios”.

também persiste no âmbito das relações jurídicas de direito público e tributário. O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência que aborda essa complexidade, deixando sobressalente as próximas relações a serem abordadas.

5. O marco legal das Organizações Sociais inclina-se para a atividade de fomento público no domínio dos serviços sociais, entendida tal atividade como a **disciplina não coercitiva da conduta dos particulares**, cujo **desempenho em atividades de interesse público é estimulado por sanções premiais**, em observância aos princípios da consensualidade e da participação na Administração Pública.

6. A finalidade de fomento, in casu, **é posta em prática pela cessão de recursos, bens e pessoal da Administração Pública para as entidades privadas, após a celebração de contrato de gestão, o que viabilizará o direcionamento, pelo Poder Público, da atuação do particular em consonância com o interesse público**, através da inserção de metas e de resultados a serem alcançados, sem que isso configure qualquer forma de renúncia aos deveres constitucionais de atuação. (...)

9. O procedimento de qualificação de entidades, na sistemática da Lei, consiste em etapa inicial e embrionária, pelo deferimento do título jurídico de “organização social”, para que Poder Público e particular colaborem na realização de um interesse comum, não se fazendo presente a contraposição de interesses, com feição comutativa e com intuito lucrativo, que consiste no núcleo conceitual da figura do contrato administrativo, o que torna inaplicável o dever constitucional de licitar (CF, art. 37, XXI). (...)

15. As organizações sociais, por integrarem o Terceiro Setor, não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública, razão pela qual não se submetem, em suas contratações com terceiros, ao dever de licitar, o que consistiria em quebra da lógica de flexibilidade do setor privado, finalidade por detrás de todo o marco regulatório instituído pela Lei. Por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, porém, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, caput), dentre os quais se destaca o princípio da impessoalidade, de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio (Lei nº 9.637/98, art. 4º, VIII), fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos²⁵. (grifo nosso)

Com o julgado acima podemos perceber que se faz menção direta à relação jurídica de direito público existente entre a entidade e o Poder Público. Na ocasião, ficou entendido que as entidades do terceiro setor não estão inseridas dentro da lógica constitucional de Administração direta, não estando sujeitas à contratação por terceiros nos ditames da Lei nº 8.666/1993. A questão que surge é então, qual a forma pela qual as entidades se vinculam ao Estado e, por

²⁵ Supremo Tribunal Federal. ADI nº 1.923. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 16 de abril de 2015. Dje. Brasília, 16 dez. 2015. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto__ADI1923LF.pdf. Acesso em: 08 jun. 2020

consequente, pensando na assistência social, como que elas podem estar inseridas no SUAS e atuando junto à política socioassistencial?

A atuação dessas entidades no âmbito da assistência social ocorrerá mediante o estabelecimento do vínculo com o Poder Público que, tal como já foi abordado pelo presente trabalho e é abordado pelo acórdão acima, ocorrerá mediante o estabelecimento de “parcerias”²⁶. Essas parcerias são, portanto, as responsáveis para a formação da relação jurídica de direito público, uma vez que, pelo entendimento da corte superior, inviável que o estabelecimento do vínculo siga pelas regras de contratação convencionais, por se submeterem ao dever de licitar.

A terceira relação jurídica existente nesse contexto é a relação de direito tributário que se cria diante a entidade, pessoa jurídica de direito privado, e a Administração Pública. Para compreendermos essa relação jurídica, devemos entender os pressupostos constitucionais que servem a servem de base.

1.4.3. A relação jurídica de direito tributário

Na seara tributária, a Constituição Federal limitou expressamente o poder de tributar de alguns entes tributantes, sendo essa limitação denominada de imunidade tributária. As imunidades tributárias “são mandamentos que distanciam a tributação, por vontade do legislador constituinte, que assim se manifesta objetivando homenagear determinados valores inalienáveis da pessoa.” (SABBAG, 2019, p. 21), é nesse sentido que o legislador tenta prestigiar alguns valores constitucionais, tal como fez com os direitos sociais.

A doutrina confere às imunidades duas naturezas, a formal e a material (ou substancial). Sob o ponto de vista formal, a imunidade é a expressão da vontade constitucional em não tributar, ou seja, “a imunidade é a impossibilidade de tributação – ou intributabilidade – de pessoas, bens e situações, resultante da vontade constitucional.” (COSTA, 2019, p. 112), observando-se que a natureza formal da imunidade parte da aplicação do princípio da generalidade da tributação, sendo aquele em que todas as pessoas que realizam um fato que a lei determina como sendo tributável estão obrigadas ao pagamento do tributo, sem distinção. A natureza material, diferentemente da formal, assume que a imunidade é direito público subjetivo, não estando elas sujeitas à tributação.

²⁶ O termo “parcerias” aqui utilizado se refere aos contratos estabelecidos pelas entidades a que se referem as leis 9.637/1998, 9.790/1999 e 13.019/2014.

Observando essas naturezas da imunidade, podemos defini-la mais especificamente como sendo a “vedação constitucional ao poder de tributar. [...] o texto constitucional já delimita a área em que o poder tributante não pode atuar.” (MARTINS; RODRIGUES, 2008, p. 138) e é nesse mesmo sentido que Carrazza (2007, p. 695) pontua:

A imunidade tributária é um fenômeno de natureza constitucional. As normas constitucionais que, diretamente ou indiretamente, tratam do assunto fixam, por assim dizer, a incompetência das entidades tributantes para onerar, com exceções, certas pessoas, seja em função de sua natureza jurídica, seja porque coligadas a determinados fatos, bens ou situações. (CARRAZZA, 2007, p. 695)

A doutrina classifica as normas imunizantes de diversas formas, nos valeremos de algumas classificações para melhor exposição da matéria.

A) Imunidades gerais e específicas:

A primeira classificação considera que as imunidades podem ser gerais [ou genéricas] e imunidades específicas. As imunidades gerais visam proteger valores constitucionais abarcados pelo artigo 150, VI da CF. Tal imunidade recai sobre todas as pessoas políticas e qualquer imposto que envolva o patrimônio, renda ou serviço das entidades mencionadas no artigo. A imunidade específica é a vedação que afeta um único tributo específico devido à motivos especiais que levaram o legislador em limitar o poder de tributar do ente tributante.

B) Imunidades subjetivas e objetivas:

O segundo tipo de classificação separa as imunidades como sendo subjetivas e objetivas. As subjetivas são aquelas “outorgadas em razão da condição de determinadas pessoas; recaem sobre sujeitos” (COSTA, 2019, p. 114). As objetivas, diferentemente das primeiras, são concedidas devido à existência de fatos, recaindo sobre objetos ou coisas. Carrazza (2007, p. 696) faz importante apontamento sobre essa classificação, para o autor, “em termos rigorosamente técnicos, a imunidade é sempre subjetiva, já que invariavelmente beneficia pessoas, quer por sua natureza jurídica, que pela relação que guardam com determinados fatos, bens ou situações.”, em verdade, as imunidades objetivas também acabam por beneficiar pessoas, mas sua aplicação não decorre delas.

C) Imunidades ontológicas e políticas:

A terceira e última classificação que abordaremos divide as imunidades como sendo ontológicas e políticas. A imunidade ontológica é aquela que decorre diretamente de um princípio constitucional, enquanto a imunidade política pode ser descrita como sendo:

[...] diversamente, sem constituírem consequência necessária de um princípio, são outorgadas para prestigiar outros princípios constitucionais. Beneficiam, eventualmente, pessoas que detêm capacidade de contribuir. (COSTA, 2019, p. 115).

Portanto, a imunidade tributária advém de uma norma que possui o comando de proibir o exercício da competência tributária dos entes tributantes sobre alguns bens, fatos ou pessoas. Esse viés proibitivo evolui também a “adoção de medidas que possam anular ou amesquinhar, direta ou indiretamente, o direito à não tributação” (PEIXOTO; DINIZ, 2008, p. 249). Isso acontece porque as normas de imunidade servem de meio para a concretização dos objetivos constitucionais previstos em seu artigo 3º, tal como foi tratado anteriormente. Não compete então ao legislador mitigar a imunidade tributária em qualquer nível, nem mesmo por força de emenda constitucional, tendo em vista que ela protege direitos e garantias fundamentais, como bem aponta Segundo (2019, p. 76):

[...] o legislador não pode revogá-la. Aliás, em relação a muitas delas, nem mesmo o poder constituinte derivado pode. Isso porque as imunidades geralmente garantem direitos fundamentais, sendo imodificáveis até mesmo por emendas constitucionais (CF/88, art. 60, § 4º, IV). (SEGUNDO, 2019, p. 76)

Importante entender logo no princípio que as imunidades tributárias aparecem no texto constitucional carregando um valor compensatório à pessoas determinadas, pelo fato destas cumprirem com finalidades constitucionais, e, quando tratamos de entidades da assistência social, o viés compensatório da imunidade fica ainda mais aparente, “uma vez que tais instituições caminham lado a lado com o Estado no desempenho de atribuições de suma importância para a sociedade brasileira.” (PEIXOTO; DINIZ, 2008, p. 259).

1.4.4. As imunidades constitucionais

O próximo passo é analisar a imunidade relativa aos impostos, prevista pelo artigo 150, VI, c, da CF. Por tratarmos da assistência social, deveremos analisar os dispositivos que instituem e regulam as imunidades sob a perspectiva socioassistencial, para isso, transcrevemos abaixo o artigo que prevê as imunidades gerais.

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é **vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...)**
 VI - **instituir impostos** sobre: (...)
 c) **patrimônio, renda ou serviços** dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, **das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos**, atendidos os requisitos da lei²⁷;

O artigo acima exposto se utiliza de duas expressões que merecem atenção para que compreendamos corretamente a imunidade que tratamos nessa ocasião e sua incidência dentro da assistência social. A primeira observação que faremos consiste na necessidade dos “requisitos da lei”, tal expressão deixa claro que o artigo constitucional, apesar de garantir a imunidade à pessoas específicas (partidos políticos, fundações, entidades sindicais, instituições de educação e assistência social sem fins lucrativos), não pode ser considerado como sendo uma norma constitucional de eficácia contida, uma vez que “ tal cláusula autoriza a contenção dos efeitos da norma, estatuidando caber à lei a fixação de outros requisitos para a fruição da imunidade além dos estampados na Lei Maior.” (COSTA, 2019, p. 120), esse entendimento também é acompanhado por Coêlho (2020, p. 201), que explica da seguinte forma:

A regra imunitória constante do art. 150, VI, “c”, da CF é, todavia, not self-enforcing ou not self-executing, como dizem os saxões, ou, ainda, não bastante em si, como diria Pontes de Miranda. Vale dizer, o dispositivo não é autoaplicável e carece de acréscimo normativo, pois a Constituição condiciona o gozo da imunidade a que sejam observados os requisitos da lei.(COÊLHO, 2020, p. 201)

Na visão dos doutrinadores Baleeiro e Derzi (2018, p. 219), a norma constitucional que confere uma vedação ao poder de tributar é, em regra, de eficácia plena, podendo acontecer de que sejam de eficácia contida quando sua aplicabilidade depender de requisitos legais, tal como colocamos a seguir:

²⁷ BRASIL. Constituição (1988). Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

Pensamos que as imunidades sempre terão eficácia imediata, mas aquelas cujo gozo depender da observância de requisitos dispostos em lei, e, mais ainda, em lei complementar, poderão ter sua eficácia contida por meio de lei complementar superveniente. Enquanto tal lei complementar não regulamentar os requisitos a serem cumpridos para o gozo e a manutenção da imunidade, ela será plena, atendido o espírito da Constituição. (BALEEIRO; DERZI, 2018, p. 219),

O autor já nos antecipa os pensamentos e coloca que a lei que servirá para apresentar os requisitos será a lei complementar, tal como se expressa no texto do inciso II, do artigo 146, da CF. Sua justificativa pela aplicação do artigo 146, da CF se resume à: a) a Constituição Federal é expressa em exigir a abordagem dessa matéria por lei complementar, tal como colocado pelo artigo 146; b) a União poderia expandir seu poder de tributar em seu benefício, estipulando obstáculos e dificuldades ao usufruto das imunidades caso essa matéria não fosse abordada por lei complementar; c) “a competência para tributar é norma exclusivamente constitucional”(BALEEIRO; DERZI, 2018, p. 220); d) tal entendimento acompanha a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que estipulou a aplicação da lei complementar para os requisitos ao gozo da imunidade, e a aplicação da lei ordinária para o caso da “identificação da forma de criação das pessoas regularmente mantidas, dignas da imunidade [...]” (BALEEIRO; DERZI, 2018, p. 220).

Essa última justificativa está embasada em diversos julgados que a Suprema Corte possui no que tange a essa matéria, como ficou evidenciado na transcrição de uma das jurisprudências:

[...] o que a Constituição remete à lei ordinária, no tocante à imunidade tributária considerada, é a fixação de normas sobre a constituição e o funcionamento da entidade educacional ou assistencial imune; não, o que diga respeito aos lindes da imunidade, que, quando susceptíveis de disciplina infraconstitucional, ficou reservado à lei complementar²⁸.

Esse assunto é também tratado pelo RE 566.622 e ADIs 2.028, 2.036, 2.621, 2.228 e 4.480, em controle concentrado. No julgamento da ADI 4.480, o Ministro Gilmar Mendes, se referindo ao RE 566.622 faz a seguinte síntese:

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 1.802. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Dj. Brasília, p. 01, 13 fev. 2004. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347276>. Acesso em: 08 jun. 2020.

[...] meu entendimento caminha no sentido de que os ‘lindes da imunidade’ devem ser disciplinados por lei complementar. Entretanto, as normas reguladoras da constituição e funcionamento da entidade imune, para evitar que ‘falsas instituições de assistência e educação sejam favorecidas pela imunidade’, em fraude à Constituição, podem ser estabelecidas por meio de lei ordinária, prescindindo, portanto, da edição de lei complementar²⁹.

A própria ADI 4.048 não possuiu entendimento unânime quanto ao assunto, sendo o voto divergente do Ministro Marco Aurélio, que justificou sua análise se baseando na ideia de que todo limite ao poder de tributar deve somente ser regulamentado mediante lei complementar. Para a doutrinadora Costa, essa matéria fez surgir correntes doutrinárias divergentes, a primeira vertente entende que as limitações ao poder de tributar somente podem ser disciplinadas por lei complementar, e a segunda vertente coloca que, tanto a lei complementar, quanto a lei ordinária, podem atuar nessa matéria, mas cumprindo papéis diferentes, tal como é defendido no julgamento da ADI 4.480.

Qualquer que seja o entendimento, a doutrina é pacífica e unânime em afirmarem que a lei complementar que se faz referência aqui trata-se do Código Tributário Nacional – CTN – Lei n. 5.172/66, que foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, sendo que, em seus artigos 9º e 14, o CTN aponta quais os requisitos necessários para a aplicação das imunidades constitucionais nas entidades da assistência social. Esse entendimento é seguido por Carvalho (2019, p. 220), em sua obra, que aqui transcrevemos:

Em que pese ao entendimento contrário de alguns autores, parece-nos de cristalina evidência que a lei a que se reporta o comando constitucional é a complementar, mais precisamente aquela prevista no art. 146, II, da Constituição Federal. E o Código Tributário Nacional, extraindo com acerto o autêntico teor de sua competência, oferece, no art. 14, os pressupostos para o implemento do desígnio do constituinte. (CARVALHO, 2019, p. 220)

A expressão “requisitos da lei”, portanto, se refere aos requisitos contidos nos incisos do artigo 14, do CTN, tendo por base o artigo 146, da CF, que expressa a necessidade de lei complementar para limitar o poder de tributar. O segundo apontamento que faremos sobre o artigo 150, VI, c, da CF diz respeito à expressão “sem fins lucrativos”. Essa expressão somente é requisito para as entidades da assistência social e educação, e pode ser definido por meio do próprio artigo 14, do CTN, exposto abaixo:

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adi nº 4.480. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Dje. Brasília, p. 25. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752454021>. Acesso em: 09 jun. 2020.

Art. 14. O disposto na alínea c do inciso IV do artigo 9º é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nele referidas:

I – não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título;

II - aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;

III - manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão³⁰.

O inciso I do artigo supra citado coloca a primeira exigência para que a imunidade requerida seja gozada pela entidade. A não distribuição do patrimônio ou renda da entidade a qualquer título “caracteriza a ausência de finalidade lucrativa, mas não se confunde com a existência de lucro, necessário e mesmo indispensável para a melhor realização de seus fins.” (COSTA, 2019, p. 122). Vemos que a existência do lucro em si não é vedada, possuindo até mesmo um aspecto positivo para a instituição que obter resultados positivos, pois possibilitará seu reinvestimento. O auto investimento da entidade por meio dos resultados econômicos positivos que obteve não pode ser vedado, pois, tanto a entidade se beneficia, construindo uma estrutura mais eficiente de atendimento, quanto o Estado, que usufruirá do aumento da qualidade e eficiência do serviço socioassistencial. Em se tratando de uma entidade parceira com o Poder Público e, portanto, dentro da política de assistência social, o benefício é direto e inequívoco, pois o investimento da entidade em si mesma surte efeitos positivos em toda a rede de atendimento. Tampouco pode-se encarar a ausência de finalidade lucrativa como sendo um sinônimo de gratuidade do serviço. Como explicamos, o auto reinvestimento da entidade é benéfico para si própria e para o Estado, como bem aponta Coêlho (2020, p. 210):

Essa “gratuidade” pela qual tantos lutam é maléfica e contraproducente. Se as instituições particulares atuassem gratuitamente, a fundo perdido, logo se estiolariam em quantidade e qualidade. A filantropia é cara, e a caridade, pouca. A ideia de permitir o lucro e de obrigar sua reinversão no munus educacional ou assistencial enquanto condição para o privilégio da imunidade é o verdadeiro motor do instituto, tornando-o útil e eficaz. (COÊLHO, 2020, p. 210, grifo nosso)

³⁰ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

A ausência de finalidade lucrativa não veda a possibilidade de remuneração de funcionários e administradores, desde que eles recebam por serviços prestados para a entidade. Nesse sentido, Martins e Rodrigues (2008, p. 155) se posicionam favoráveis, pois:

[...] a proibição de distribuir qualquer parcela de seu patrimônio (segundo o art. 14 do CTN) não impede as entidades imunes de remunerar serviços profissionais prestados, como, por exemplo, por diretor da entidade, que também exerça, na instituição de educação, atividade docente [...]. (MARTINS; RODRIGUES, 2008, P. 155)

Por fim, os outros dois requisitos para a concessão da imunidade tributária são a aplicação de recursos no país e a exigência de escrituração, em livros próprios, de suas receitas. A aplicação de recursos no Brasil impede que a entidade, ou sua mantenedora, auxilie financeiramente outras entidades congêneres no estrangeiro. Essa medida busca fazer com que todo o investimento seja aplicado na estrutura do serviço e na política de atendimento das entidades, tornando-as mais eficientes e mais próximas dos objetivos da política de assistência social. A escrituração em livros próprios, como menciona Carrazza (2007, p. 736):

[...] fornece ao Fisco instrumentos aptos a averiguar o cumprimento dos requisitos anteriormente mencionados. Trata-se de um dever instrumental tributário (obrigação acessória), que deve ser cumprido pela entidade interessada, sob pena de não poder desfrutar da imunidade. (CARRAZZA, 2007, p. 736)

Vimos assim que, as entidades da assistência social e da educação são imunes aos impostos com base no artigo 150, VI, c, da CF. Importante ressaltar que a imunidade trata-se de um direito subjetivo da pessoa jurídica de direito privado, cabendo à Administração Pública o poder de suspender o direito à imunidade caso a entidade deixe de cumprir com os requisitos. O procedimento de suspensão é garantido pela ampla defesa, em processo regular, sendo que:

[...] desde que o imune passe a cumprir os requisitos – supondo-se que não os tenha efetivamente cumprido –, reingressa no direito subjetivo à imunidade. À autoridade administrativa é vedado cassar a imunidade. Pode tão somente suspender-lhe a fruição, fundamentadamente até e enquanto não observados os requisitos legais. (COELHO, 2020, p. 203)

A imunidade das entidades de assistência social e instituições de educação no que diz respeito aos impostos, estão assim previstos pelo artigo 150, da CF 88. Acontece que a Constituição Federal prevê o direito à “isenção” tributária às “entidades beneficentes da

assistência social” em seu artigo 195, § 7º. O ponto crucial que nos resta aqui é analisar, primeiro, observar se se realmente se trata de uma “isenção” e, depois, analisar quem são estas entidades tidas como “beneficentes” e no que elas se diferem das entidades da assistência e educação imunes aos impostos. Para elucidarmos a análise, começaremos transcrevendo o artigo em comentário:

Art. 195. A seguridade social será **financiada por toda a sociedade**, de forma direta e indireta, nos termos da lei, **mediante recursos provenientes dos orçamentos** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das **seguintes contribuições sociais**: (...)
 § 7º São **isentas de contribuição** para a seguridade social as **entidades beneficentes de assistência social** que atendam às **exigências estabelecidas em lei**³¹. (grifo nosso)

À primeira vista, a redação do artigo citado faz menção expressa à “isenção”, embora assim esteja colocado, muitos autores entendem que houve uma imprecisão técnica do legislador constitucional, uma vez que, como já vimos, as desonerações concedidas pela Constituição Federal são consideradas imunidades. Esse entendimento já foi firmado em sede do RMS 22.192 (Primeira Turma, rel. Min. Celso de Mello, DJ 19.12.1996) e no recente julgamento da ADI 4.480, para isso, transcrevemos alguns trechos dos julgados:

A cláusula inscrita no art. 195, § 7º, da Carta Política – não obsta-se referir-se impropriamente à isenção de contribuição para a seguridade social -, contemplou as entidades beneficentes de assistência social com o favor constitucional da imunidade tributária, desde que por elas preenchidos os requisitos fixados em lei [...]³².

Assim, atualmente a discussão está superada, uma vez que o entendimento é de que o artigo 195, § 7º, da Constituição Federal estabelece verdadeira imunidade tributária³³.

À título de exemplificação, essa imprecisão terminológica acabou influenciando o legislador na redação de outras leis, nas quais se utiliza impropriamente o termo “isenção”,

³¹ BRASIL. Constituição (1988). Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RMS nº 22.192-9. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 19 dez. 1996. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=115743>. Acesso em: 08 jun. 2020.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4.480. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Dje. Brasília, p. 21. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752454021>. Acesso em: 09 jun. 2020.

quando se quer dizer “imunidade”, como é o caso da Lei nº 12.101/2009, que será objeto de nossa análise mais adiante.

A ideia do artigo é, portanto, conferir imunidade das contribuições sociais que mantêm a Seguridade Social às entidades entendidas como sendo “beneficentes”. Antes de buscarmos o conceito de beneficente, insta ressaltar que o final do § 7º, do artigo 195 da CF volta a prever que a imunidade será conferida desde que atendidas as “exigências previstas em lei”. Para sabermos se tais exigências são as mesmas previstas pelo artigo 150, VI, c da Carta Política, iremos nos basear, principalmente, no recente julgamento da ADI 44.80.

Na ocasião, entendeu-se que os requisitos legais exigidos pelo § 7º, do artigo 195 da CF devem ser expostos mediante lei complementar, não afastando a possibilidade de que os aspectos procedimentais sejam abordados por lei ordinária, tal como é seguido pela segunda corrente doutrinária anteriormente exposta. Para demonstrarmos o julgado, consideramos a seguinte parte:

Com efeito, o entendimento firmado a partir desse julgamento é de que aspectos procedimentais relativos à comprovação do cumprimento dos requisitos exigidos pelo art. 14 do Código Tributário Nacional podem ser tratados por meio de lei ordinária. Desse modo, a lei complementar é forma somente exigível para a definição do modo beneficente de atuação das entidades de assistência social contempladas pelo art. 195, § 7º, da CF, especialmente no que se refere à instituição de contrapartidas a serem observadas por elas³⁴.

No decorrer do julgamento da ADI acima mencionada, fica evidenciado que a lei complementar utilizada para a exposição dos requisitos para a fruição da imunidade sobre contribuição social é a mesma que impõe os requisitos para a imunidade sobre impostos, ou seja, trata-se do artigo 14, do CTN. Na própria ADI, quando debatida a inconstitucionalidade formal sobre os dispositivos da Lei nº 12.101/2009, percebe-se que o artigo 14, do CTN é utilizado como parâmetro para avaliar os limites de atuação de alguns artigos questionados na exordial.

Resta-nos agora conceituar as “entidades beneficentes” da assistência social e apontar qual a diferença entre ela e as “entidades de assistência social e educação” que se faz menção na imunidade sobre impostos do artigo 150, VI, c, da CF.

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4.480. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Dje. Brasília, p. 26. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752454021>. Acesso em: 09 jun. 2020.

As entidades da assistência social, para que sejam consideradas beneficentes, devem possuir seu patrimônio e finalidade inteiramente voltados para a realização de obras caritativas, ou seja, entorno da benemerência. A beneficência surge no momento em que a entidade deixa de receber e, mesmo assim, desenvolve sua atividade dentro dos mesmos padrões de qualidade, “fazem-no, ainda, com objetivos caritativos, prestando serviços aos que não podem pagar, ainda que suas atividades não sejam exercidas de forma exclusivamente gratuita em relação a todas as pessoas.” (MARTINS; RODRIGUES, 2008, p. 145). A bem da verdade, toda entidade de assistência social possui uma finalidade altruística, acontece que nem toda entidade pode desempenhar sua atividade deixando de receber por isso, como vimos, a caridade é cara de se sustentar e sua alta demanda de recursos permite que ela receba lucro de seus rendimentos para que possa investir em si mesma, dando continuidade à sua obra. Da mesma forma, a entidade que deixa de arrecadar, no todo ou em parte, para conseguir maior alcance de seus serviços às pessoas que deles necessitam, recebe a benesse da imunidade tributária sobre contribuições sociais, prevista pelo artigo 195, § 7º, da CF, como uma forma de compensação pelo serviço prestado.

No julgamento do RE 74.792 [RTJ 66/257], ficou demonstrado que a entidade não precisa dispor de um serviço inteiramente gratuito para que possa ser considerada como beneficente, como descrito abaixo:

Por último, é oportuno acrescentar que a decisão se afina com o entendimento adotado nesta Corte, no RE 70.834 relatado pelo eminente Ministro Adalicio Nogueira, no qual foi acolhido o entendimento de que **não é necessário que a entidade preste assistência gratuita a todos**, indistintamente, ou de que é admissível a imunidade em relação às entidades de caráter assistencial que visem ao amparo dos seus associados e pessoas estranhas, cobrando daqueles que podem pagar e se socorrem dos seus serviços³⁵.

A doutrinadora Costa nos apresenta um panorama normativo conflituoso, ante o embate da exigência do pagamento da contribuição social por conta do regime tributário da previdência e, em sentido contrário, o regime exonerativo da assistência social, sustentado pela imunidade tributária das entidades beneficentes. Entre esse embate, a autora sustenta que os requisitos para a imunidade tributária do artigo 195, § 7º, da CF são os mesmos previstos pelo artigo 14, do CTN. No que diz respeito ao lucro, um dos requisitos exigidos pelo artigo 14, da lei tributária, a autora defende que:

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Re nº 74.792. Relator: Ministro Djaci Falcão. **Dj**. Brasília, . Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=170459>. Acesso em: 08 jun. 2020.

[...] **não é a ausência de lucro que caracteriza uma entidade sem fins lucrativos**, visto que o lucro é relevante e mesmo necessário para que a mesma possa continuar desenvolvendo suas atividades. **O que está vedado é a utilização da entidade como instrumento de auferimento de lucro por seus dirigentes**, já que esse intento é buscado por outro tipo de entidade – qual seja, a empresa. (COSTA, 2019, p. 129, grifo nosso)

A linha de raciocínio da doutrinadora se encontra com o pensamento desenvolvido até o presente momento. Para ela, o artigo 150, VI, c, da CF faz menção às entidades de assistência social, quais sejam, aquelas que desempenham papéis assistenciais, mesmo que não possuam vinculação com o Poder Público. O artigo 195, § 7º, da CF, por sua vez, faz menção a uma espécie de entidade de assistência social, que, pela natureza de seu serviço, recebe a denominação de “beneficente”. Para a autora, “entidade beneficente não possui finalidade lucrativa, mas além disso, é aquela que dedica suas atividades, ainda que parcialmente, ao atendimento gratuito dos necessitados.” (COSTA, 2019, p. 131) e conclui que “a gratuidade dos serviços prestados é, portanto, elemento caracterizador da beneficência. E, se assim é, a gratuidade dos serviços não é exigência para a fruição da imunidade do art. 150, VI, c, pelas instituições de assistência social sem fins lucrativos.” (COSTA, 2019, p. 131).

Sabemos agora que, quando nos referimos a entidades da assistência social, estamos tratando de pessoas jurídicas de direito privado que podem estar vinculadas ou não com a Administração Pública, observando que tais entidades usufruem do direito subjetivo à imunidade tributária sobre impostos, fulcro artigo 150, VI, c, da CF. Quando tratamos de entidades beneficentes da assistência social, estaremos lidando com entidades que possuem, tanto o direito subjetivo tanto à imunidade sobre impostos, quanto à imunidade sobre a contribuição social, embasando-se no artigo 195, § 7º da Carta Política. Curioso pensar na hipótese de uma entidade beneficente que não usufruísse da imunidade sobre impostos, tal situação é teoricamente possível, entretanto, não encontra respaldo na prática, tendo em vista que ambas imunidades exigem requisitos que estão previstos no mesmo artigo, qual seja, o artigo 14, do CTN, que opera como lei complementar regulatória. Tal como Coêlho (2020, p. 203) observa, “a entidade imune, uma vez enquadrada na previsão constitucional, deverá comunicar ao ente tributante a sua condição e requerer o respectivo título, por se tratar de ato facultativo”, ou seja, a entidade deverá, por sua parte, requerer o status de beneficente, para que assim possa se tornar imune às contribuições sociais.

Alcançada a delimitação do que seria uma entidade beneficente da assistência social, o escopo agora é compreender o processo pelo qual a entidade se submete para que faça parte

da relação jurídica de direito tributário que garante a imunidade sobre as contribuições sociais, nesse processo, a entidade será certificada por exercer uma atividade de assistência social, e por deixar de receber para atingir sua finalidade institucional, trataremos a seguir, da Certificação das Entidades Beneficente da Assistência Social – CEBAS.

2. SOBRE O CEBAS

2.1. Definição e espécies.

Para que as entidades adquiram o status de beneficentes, elas devem se submeter a um procedimento de certificação. Podemos então definir o certificado como um ato administrativo no qual externa a vontade da administração pública em declarar a entidade como sendo de assistência social para os fins do artigo 195, §7º da CF, e, ao mesmo tempo, cria uma nova relação jurídica entre o estado e a entidade fazendo que essa possa gozar da imunidade prevista pelo mesmo dispositivo constitucional.

Essa certificação é concedida apenas para as entidades das áreas da saúde, assistência social e educação. Essa escolha não é aleatória, a razão pela escolha da certificação por entidades dessas áreas aconteceu pelo fato de que tais áreas (saúde, educação e assistência social) são indispensáveis para que se atinja os objetivos constitucionais do artigo 3º, da CF. A assistência social que aqui se aborda, portanto, é a assistência social em sentido lato, entendimento firmado pela própria ADI 2.028, no STF, onde se colocou:

Esse conceito mais lato de assistência social – e que é admitido pela Constituição – é o que parece deva ser adotado para a caracterização dessa assistência prestada por entidades beneficentes, tendo em vista o cunho nitidamente social de nossa Constituição.

Para autores como Bastos e Martins , percebe-se que a assistência social abarca também os campos da saúde e da educação, visando atender as necessidades básicas dos indivíduos:

Entende-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos na Lei n. 8.742/93. [...]

O Estado, conjuntamente com a sociedade, concederá, através de uma política de assistência e atendimentos integrais à família, a satisfação de suas necessidades básicas, fornecerá assistência médica e psicológica, educação, lazer e proporcionará à família hipossuficiente os meios para sua subsistência

e manutenção por meio da outorga de benefícios, que serão concedidos independentemente do pagamento de qualquer contribuição social. [...]

O Estado fica incumbido de promover programas de assistência Integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades Não-Governamentais. Essa, como já foi visto, é uma característica essencial da assistência social: a participação da sociedade em todas as suas atividades. (BASTOS; MARTINS, 1998, p. 366, 367 e 369 apud MARTINS; RODRIGUES, 2008, p. 143)

Atualmente, o Certificado das Entidades Beneficentes da Assistência Social – CEBAS está previsto pela Lei nº 12.101/2009 e regulamentado pelo Decreto nº 8.242/2014. Essa lei procedeu o artigo 55, da Lei nº 8.212/1991, que estabelecia os requisitos para a concessão e manutenção das imunidades previstas pelos artigos 22 e 23 dessa respectiva lei. Essa sobreposição de normas acerca do CEBAS aconteceu uma vez que o próprio legislador compreendeu que o mecanismo da Lei nº 8.212/1991 gerou complicações ao órgão certificador (Conselho Nacional da Assistência Social – CNAS) e às próprias entidades solicitantes. Para o legislador, havia um grande lapso temporal entre a data do requerimento feito pela entidade e a data do seu respectivo julgamento, lapso este que poderia durar de três a quatro anos³⁶. O novo desenho traçado pela Lei 12.101/2009 fez uma divisão dos requerimentos, cabendo aos ministérios de cada área (ministérios da saúde, educação e assistência social) julgar a possibilidade de concessão do certificado às entidades.

2.2. Formas de Obtenção:

Vimos anteriormente que apenas a lei complementar pode estabelecer normas gerais em matéria tributária, tal como a criação de requisitos para a concessão do CEBAS. Para compreendermos as formas de obtenção desse certificado, devemos partir do pressuposto que a Lei 12.101/2009 não pode estipular requisitos, uma vez que se trata de lei ordinária, e não complementar. Acontece que a ADI 4.480 reconheceu a inconstitucionalidade material e formal de diversos dispositivos (vários deles sobre o CEBAS educação), pois estariam interferindo em matéria específica de lei complementar. Sendo assim, iremos explicar a forma de obtenção do certificado, mas não nos valeremos dos artigos que tiveram sua inconstitucionalidade reconhecida.

³⁶ Informações provenientes da Exposição de motivos da Lei nº 12.101/2009, disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8004318&ts=1586467878638&disposition=inline>

A forma para se obter o CEBAS pressupõe que as entidades sigam orientações gerais e específicas. Essas orientações estão estabelecidas pela Lei 12.101/2009, pelo Decreto 8.242/2014 e pelas portarias dos ministérios da educação, saúde e assistência social, havendo em cada um peculiaridades específicas de cada área.

Nesse primeiro momento, trabalharemos com uma situação hipotética em que iremos assumir o papel de uma entidade solicitante de certificação e seguiremos as orientações gerais da Lei 12.101/2009 e do Decreto 8.242/2014. As orientações específicas, que estão previstas nestes mesmos diplomas legais e ainda nas portarias de cada ministério, serão trabalhadas posteriormente.

2.2.1. Procedimento geral para obtenção do CEBAS

Uma vez constituída, a entidade, querendo fazer parte da relação jurídica de direito tributário [especificamente no que diz respeito à imunidade à contribuição social, artigo 195, §7º, da CF], deverá esperar o período de 12 meses para que possa dar entrada ao requerimento da certificação. Essa entidade, tal como analisamos no decorrer deste trabalho, deve ser pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos e, também, deve prever em seu ato constitutivo que, em caso de extinção, permitirá a destinação de seu patrimônio remanescente à entidade congênere ou à entidade pública. Observa-se que o período de doze meses pode ser diminuído caso o gestor do Sistema Único de Saúde – SUS ou Sistema Único da Assistência Social – SUAS constate uma necessidade local, devendo a entidade, nessa situação, estabelecer um termo de parceria ou convênio com o gestor do respectivo sistema⁴⁰.

O próximo passo para a entidade é juntar os documentos dispostos pelo rol do artigo 3º do Decreto 8.242/2014. Esses documentos são necessários para que a entidade comprove seu status de beneficente, cumprindo com os requisitos dispostos em lei complementar (artigo 14, do CTN). Faz-se aqui uma observação, a documentação exigida pode ser aumentada ou diminuída, a depender da área que se deseja obter o CEBAS, tal como é o caso do § 7º, do artigo 3º, do Decreto 8.242/2014.

Para ser dada a entrada no requerimento da certificação, a entidade deve buscar um formulário junto ao ministério de sua área preponderante, que corresponde à área cuja entidade realiza a maior parte de suas despesas. Juntados os documentos especificados anteriormente e o formulário do requerimento preenchido, a entidade deverá protocolá-los junto ao ministério

⁴⁰ Os artigos 1º e 3º, da Lei 12.101/2009 e os artigos 1º, 3º, 4º, 5º, 9º, 10, 13, 14, do Decreto 8.242/2014 foram usados como norteadores dessa parte do trabalho.

o seu pedido de certificação em sistema informatizado próprio do ministério, sendo o requerimento publicado no Diário Oficial da União. Os requerimentos serão analisados em ordem cronológica em até seis meses, sendo possível que o ministério solicite à entidade nova diligência para complementar sua documentação em até trinta dias.

Vale observar que as certificações concedidas a partir da publicação da Lei nº 12.868/2013 terão prazo de validade de três anos, contados da data da publicação da decisão de seu deferimento, enquanto que os pedidos de renovações a partir da publicação dessa nova lei, se deferidos, terão validade de cinco anos, contados a partir da data da decisão. Por fim, o processo de certificação pode ser acompanhado pela entidade na página do respectivo ministério na internet.

No caso de a entidade atuar em mais de uma área, o processo de certificação deve passar pela análise dos ministérios das áreas em que esta entidade atua, para que se verifique o preenchimento de todos os requisitos e documentações necessárias. Especificamente para entidades que atuem de forma preponderante nas áreas da educação e saúde, mas que exercem funções junto à assistência social, o artigo 13, § 4º, III, do Decreto 8.242/2014 exige: a inscrição da entidade junto ao Conselho Municipal de assistência social, que as entidades integrem ao cadastro nacional de entidades e organizações da assistência social (previsto pelo artigo 19, XI, da LOAS) e que atendam aos requisitos do artigo 18, da Lei 12.101/2009.

Caso ocorra o indeferimento da certificação à entidade, esta poderá se valer de recurso, no prazo de trinta dias, contados da data de sua publicação, suspendendo o lançamento do crédito tributário somente na hipótese se for questionado os requisitos da certificação.

Finalizamos assim as observações gerais sobre o processo de certificação e passaremos a abordar as especificidades de cada área nos próximos tópicos.

2.2.2. CEBAS assistência social.

Para a concessão do CEBAS assistência social, deve-se observar o capítulo II, seção III, da Lei 12.101/2009 e o capítulo IV, do Decreto 8.242/2014. A análise destes diplomas legais deve ser realizada em conjunto com as Resoluções do CNAS nº 109/2009, 27/2011, 33/2011 e 34/2011, bem como as Notas Técnicas nº 02/2017, 03/2017 e 10/2018⁴¹.

⁴¹ Os artigos 18, 19 e 20, da Lei 12.101/2009 e os artigos 38, 39 e 40, do Decreto 8.242/2014 serviram como norteadores desse tópico do trabalho.

Tanto a lei, quanto o decreto, possuem disposições bem similares sobre o processo de certificação. Para ambos, também se consideram entidades da assistência social as que prestam serviços de habilitação ou reabilitação voltados às pessoas com deficiência, as que promovam educação profissional aos adolescentes e as que realizam serviços de acolhimento institucional provisório.

Também é acrescentado ao processo de certificação a necessidade da entidade demonstrar: a) que possui natureza, objetivos e público-alvo compatíveis com a LOAS; b) sua inscrição no Conselho Municipal de assistência social; c) sua inscrição no cadastro nacional de entidades e organizações da assistência social, tal como previsto pelo artigo 19, XI, da LOAS.

O último dispositivo de ambos diplomas legais prevê a possibilidade da certificação desde que esteja comprovado o vínculo da entidade de assistência social junto ao SUAS. Isto ocorre porque, para a configuração desse vínculo com a política do SUAS, a entidade deve atender os requisitos do artigo 6º-B, § 2º, da LOAS, quais sejam: a) inscrever-se no Conselho Municipal de assistência social; b) integrar o sistema de cadastro de entidades e organizações da assistência social; c) e seja constituída na forma de entidade de atendimento, assessoramento ou de garantia de direitos.

Em outras palavras, a configuração com o vínculo com o SUAS exige requisitos parecidos com os requisitos exigidos no processo de certificação. Sendo assim, a atuação da entidade junto ao SUAS já a possibilita de solicitar mais facilmente a certificação, uma vez que já possui preenchidos os requisitos e documentações necessárias. Pode-se dizer que o dispositivo funciona como um incentivo às entidades da assistência social buscarem atuar juntamente com a política do SUAS, uma vez que elas não são obrigadas para tal.

A última observação necessária diz respeito à inconstitucionalidade formal do “caput” do artigo 18, da Lei 12.101/2009. Entendeu-se na ADI 4.480 que tal dispositivo cria requisitos para a concessão da imunidade tributária, sendo esta matéria de lei complementar, e não de lei ordinária, tal como é a Lei 12.101/2009. Acontece que a similaridade entre a lei e o decreto nos leva a entender que o artigo 38, “caput”, do Decreto 8.242/2014 também se encontra viciado pela inconstitucionalidade formal, isto ocorre uma vez que ambos possuem a mesma redação, tal como podemos demonstrar a seguir.

Art. 18. A certificação ou sua renovação será concedida à entidade de assistência social que **presta serviços ou realiza ações socioassistenciais, de forma gratuita, continuada e planejada**, para os usuários e para quem deles necessitar, sem discriminação, observada a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. (grifo nosso)

Art. 38. Poderão ser certificadas as entidades de assistência social que **prestam serviços ou executam programas ou projetos socioassistenciais, de forma gratuita, continuada e planejada**, e sem discriminação de seus usuários⁴². (grifo nosso)

No entender do Supremo Tribunal Federal, o “caput” do artigo 18 possui redação idêntica à redação do artigo 55, III, da Lei 8.212/1991, que impunha a prestação do serviço socioassistencial, de educação ou de saúde de forma gratuita e em caráter exclusivo, artigo este declarado inconstitucional pelas ADIs 2.028; 2.036; 2.228 e 2.621, onde entenderam que tal artigo criava requisito sobre a imunidade tributária, matéria que só poderia ser abordada por lei complementar. Por conta das redações dos artigos 18 da lei e 38 do decreto serem idênticas, seria possível concluir que o artigo 38 do decreto também se encontra envaido da inconstitucionalidade formal.

2.2.3. CEBAS saúde:

Quando analisamos o CEBAS assistência social percebemos que o legislador visa incentivar a aderência das entidades ao SUAS e que, como abordamos anteriormente, as entidades da assistência não são obrigadas a fazer parte do sistema único para fazerem jus à certificação, entretanto, quando trabalhamos com o CEBAS saúde, a percepção muda. Tanto na lei, quanto no decreto, preveem que a atuação da entidade deve estar diretamente relacionada com o SUS para que possa receber a certificação. A preocupação do legislador em formar um sistema único de atuação na área da saúde afastou a possibilidade de existirem entidades certificadas que não estejam atuando junto à uma política integrada e uniforme, tal como o SUS é. Essa mudança de percepção faz com que o processo de certificação fique mais complexo⁴³.

As entidades sujeitas a receberem o CEBAS saúde podem atuar no atendimento ambulatorial, em internações hospitalares, comunidades terapêuticas, na promoção da saúde e as que prestam serviços em regime residencial. Como mencionado, é requisito mínimo a celebração de contrato, convênio ou outro instrumento com o gestor do SUS. Podemos dizer que a relação jurídica de direito tributário pressupõe obrigatoriamente a relação jurídica de

⁴² BRASIL. Decreto nº 8.242, de 23 de maio de 2014. Regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social e sobre procedimentos de isenção das contribuições para a seguridade social.. Brasília, SÃO PAULO, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8242.htm. Acesso em: 09 jun. 2020.

⁴³ Nessa parte do trabalho, nos valem dos artigos 4º, 7º, 8º, 8-A, 8-B e 11, da Lei 12.101/2009, bem como do artigo 19, do Decreto 8.242/2014.

direito público. Fica necessário a entidade comprovar anualmente que destinou mínimo de 60% de suas prestações de serviços ao SUS. Caso a entidade não consiga destinar o percentual mínimo de seus serviços para o SUS, ela poderá demonstrar que aplica uma parte de suas receitas em gratuidade da saúde.

A última observação que se faz acerca da concessão do CEBAS saúde consiste na possibilidade de certificar entidade de saúde de reconhecida excelência que, mediante contrato com a União, realize projetos de apoio ao desenvolvimento do SUS nas áreas de: a) estudos de avaliação e incorporação de tecnologias; b) capacitação de recursos humanos; c) pesquisas de interesse público em saúde; d) desenvolvimento de técnicas de gestão em serviços de saúde. A atuação da entidade nessas áreas possibilita que ela cumpra, alternativamente, os requisitos do artigo 4º, da Lei 12.101/2009, quais sejam, o contrato com o gestor do SUS e o percentual mínimo de atendimento comprovado anualmente, devendo também apresentar os documentos requisitados pelo artigo 19, § 2º, I a VI, do Decreto 8.242/2014 e, caso certificadas, deverão elaborar relatórios anuais dos serviços que serão apresentados ao ministério da saúde, tal como está previsto pelo artigo 25 deste decreto.

2.2.4. CEBAS educação

Por fim, concluímos essa parte do trabalho com a análise da certificação das entidades que atuam na educação. Enquanto nas áreas da assistência social e saúde tínhamos sistemas únicos atuando de forma mais ou menos direta, na área da educação nos valeremos das diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação – PNE⁴⁴.

O processo de certificação das entidades de educação sofreu grandes mudanças após a ADI 4.480, que, tal como dispositivos que regulamentavam outras áreas, observou a existência da inconstitucionalidade formal de vários dispositivos pertencentes do 13 e o artigo 14, da Lei 12.101/2009. Isso faz com que o processo de certificação fique sem um embasamento legal apropriado, podendo gerar confusão para as entidades, uma vez que o Decreto 8.242/2014 ainda vigora e faz menção expressa aos requisitos antes previstos pelos artigos 13 e 14 da lei.

O CEBAS educação depende da concessão de bolsas de estudo, integrais ou parciais, aos alunos da entidade de educação básica, regular e presencial, bem como aos alunos de entidades de ensino superior, estas fazendo parte ou não do Programa Universidade para Todos

⁴⁴ Para essa parte do trabalho, nos valem dos artigos 11, 13, 13-A, 13-B, da Lei 12.101/2009, bem como dos artigos 30 e 33, do Decreto 8.242/2014.

– Prouni. As entidades, atendendo às diretrizes e metas previstas no PNE e realizando planos de atendimento para a sua fiscalização pelo Ministério da Educação – MEC, devem destinar um percentual específico, que varia conforme o grau de ensino da entidade, de bolsas de estudos aos seus alunos, que serão escolhidos levando em consideração sua situação socioeconômica, a proximidade de sua residência da instituição de ensino, o sorteio desses alunos e outros critérios que podem ser estabelecidos pela própria entidade, desde que ela ofereça condições para acesso e permanência aos alunos beneficiados, ofereça benefícios complementares e projetos de garantia da educação básica em tempo integral.

Para que possa dar entrada ao processo de certificação, a entidade deverá apresentar os documentos previstos pelo artigo 3º, bem como os listados pelo artigo 35, II, ambos do Decreto 8.242/2014, devendo também atender padrões mínimos de qualidade constatados pelo MEC e demonstrar adequação ao PNE.

Encerramos aqui a breve análise sobre o procedimento para a obtenção do CEBAS assistência social, saúde e educação. Este último, como vimos no decorrer do trabalho, sofreu transformações significativas pela ADI 4.480, bem como foi alvo de críticas e tentativas de transformações legislativas. Logo em breve, abordaremos mais especificamente o Projeto de Emenda Constitucional – PEC nº 133/2019, que tentou alterar o texto do artigo 195, § 7º, da Constituição Federal, entretanto, se faz necessária uma breve análise da ADI 4.480, que é o julgado mais recente que se tem sobre a Lei do CEBAS.

2.3. A ação direta de inconstitucionalidade nº 4.480

O Supremo Tribunal Federal julgou, em 27 de março de 2020, a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 4.480, ajuizada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN, que buscava a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 1º; 13, parágrafos e incisos; 14, §§ 1º e 2º; 18, §§ 1º, 2º e 3º; 29 e seus incisos; 31 e 32, § 1º, todos da Lei 12.101, de 27 de novembro de 2009, alterada pelas Lei 12.868/2013 e 13.151/2015. No julgamento, o pedido foi julgado parcialmente procedente, reconhecendo-se a existência de vícios formais e materiais. O presente tópico do trabalho estará voltado para uma análise do julgamento da ADI 4.480.

O primeiro ponto a ser abordado pelo voto do Ministro Gilmar Mendes consiste na análise dos vícios formais apontados. Na ocasião, a requerente questiona a utilização do termo “isenção” pela lei 12.101/09, ao invés do termo “imunidade”. Em sua fundamentação, é

apontado o argumento de que o próprio Supremo já tem como pacificada a questão das diferentes nomenclaturas e seu real efeito no ordenamento jurídico. Tal como é apontado, não só a lei, como também a Constituição Federal, redigida pelo constituinte originário, utiliza a palavra “isenção” quando, na verdade, trata-se de imunidade tributária.

Na ocasião do julgamento, vale-se do RMS 22.192 para demonstrar pacificados os questionamentos acerca da diferença entre isenção e imunidade tributária no âmbito constitucional, tal como transcrevemos anteriormente (1.4.4).

Não discordando do entendimento daquela corte, o Ministro conclui que a utilização do termo “isenção” pela lei não muda a verdadeira natureza de imunidade tributária, tal como ocorre no texto constitucional, portanto “(...) parece-me que as menções a ‘isenções’ nos artigos 1º; 29, 31 e 32, § 1º, da Lei 12.101/2009 referem-se [...] à imunidade tributária.”⁴⁵.

Discutido este ponto, o julgamento passou a fundamentar quanto a necessidade de edição de lei complementar para o estabelecimento das exigências de fruição de imunidade tributária, tal como está previsto pelo artigo 146, II, da CF88. Na visão do requerente, a lei 12.868/2013 acabou por estipular diversos requisitos para que as entidades beneficentes da assistência social pudessem se valer da imunidade tributária. Ainda se valendo de jurisprudência daquela Suprema Corte, o ministro aponta que já foi de comum entendimento, em decisões anteriores, que a necessidade de lei complementar, tal como é previsto pelo artigo 146, II, da CF88, somente ocorre quando se estipular condições para a obtenção da imunidade, caso contrário, caso se tratem de normas que indiquem aspectos procedimentais, tais como fiscalização, certificação e controle administrativo, poderá ser regulada por meio de lei ordinária. Em suas palavras, o ministro coloca:

[...] aspectos procedimentais relativos à comprovação do cumprimento dos requisitos exigidos pelo art. 14 do Código Tributário Nacional podem ser tratados por meio de lei ordinária. Desse modo, a lei complementar é forma somente exigível para a definição do modo beneficente de atuação das entidades de assistência social contempladas pelo art. 195, § 7º, da CF, especialmente no que se refere à instituição de contrapartidas a serem observadas por elas⁴⁶.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adi nº 4.480. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Dje. Brasília, p. 21. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752454021>. Acesso em: 09 jun. 2020.

⁴⁶ Ibid., p. 26.

Partindo desse entendimento, foi analisado o teor de todos os artigos apontados pelo requerente como maculados por vícios formais de constitucionalidade. Foram separados os artigos de lei que previam condições para obtenção de imunidade tributária, para estes foi declarada a inconstitucionalidade de seu teor, por terem sido inseridos por meio de lei ordinária, e não lei complementar.

No que tange ao artigo 1º, não foi reconhecida a inconstitucionalidade formal por se tratar de um dispositivo que apenas dispõe sobre a certificação das entidades, não sendo atribuída nenhuma exigência ao acesso da imunidade tributária. Quanto ao artigo 13, “caput” e incisos I e II, também não foram encontrados vícios formais, tendo em vista que não extrapolavam a redação do artigo 214, da CF88, tampouco o previsto pelo artigo 14, do CTN.

Por outro lado, o inciso III e parágrafos seguintes do artigo 13, da Lei 12.101/2009 foram passíveis de afastamento por serem inconstitucionalmente formais, tal inconstitucionalidade ocorreu devido ao fato de não preverem normas de aspecto meramente procedimentais, portanto, seria necessária sua aplicação por meio de lei complementar. Tal fenômeno também acontece com o artigo 14, “caput” e parágrafos 1º e 2º, por tratarem de requisito material.

No que tange ao “caput” do artigo 18 da Lei 12.101/2009, que condiciona a certificação das entidades beneficentes da assistência social que prestam serviços de forma gratuita, o entendimento do Supremo é compreender pela inconstitucionalidade formal, tendo em vista as a jurisprudência da suprema corte constitucional no julgamento das ADIs 2.028; 2.036; 2.228 e 2.621. Na ocasião, foi declarada inconstitucional o artigo 55 da Lei 8.212/1991, como já mencionamos anteriormente, e, pela similaridade que o dispositivo da Lei 12.101/2009 possui com esse, entendeu-se por superada a questão, sendo declarada também a inconstitucionalidade do “caput” do artigo 18.

Art. 18. A certificação ou sua renovação será concedida à entidade de assistência social que presta serviços ou realiza ações socioassistenciais, de forma gratuita, continuada e planejada, para os usuários e para quem deles necessitar, sem discriminação, observada a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993⁴⁷.

⁴⁷ BRASIL. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.. Brasília, SÃO PAULO, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009.

Art. 55. Fica isenta das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 desta Lei a entidade beneficente de assistência social que atenda aos seguintes requisitos cumulativamente:

(...)

III - promova, gratuitamente e em caráter exclusivo, a assistência social beneficente a pessoas carentes, em especial a crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência⁴⁸;

Importante frisar que, tal como expõe o ministro, os parágrafos 1º e 2º, incisos I, II e III, do mesmo artigo 18 não foram maculados pela inconstitucionalidade do “caput”, pelo fato deles apenas ampliarem a abrangência das entidades.

O artigo 29 e seus incisos I, II, III, IV, V, VII e VIII não foram declarados inconstitucionais por não inovarem com os requisitos necessários para a fruição da imunidade tributária pela entidade beneficente, entretanto, tal entendimento não pôde ser aplicado ao inciso VI deste artigo, uma vez que este estabelece prazo de obrigação tributária acessória, em discordância com o CTN, sendo necessário que este prazo estivesse previsto em lei complementar. Para embasamento dessa parte da decisão, valeu-se do respectivo acórdão:

PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA TRIBUTÁRIAS. MATÉRIAS RESERVADAS A LEI COMPLEMENTAR. DISCIPLINA NO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. NATUREZA TRIBUTÁRIA DAS CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURIDADE SOCIAL. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 45 E 46 DA LEI 8.212/91 E DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5º DO DECRETO-LEI 1.569/77. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO PROVIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. I. PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA TRIBUTÁRIAS. RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR. As normas relativas à prescrição e à decadência tributárias têm natureza de normas gerais de direito tributário, cuja disciplina é reservada a lei complementar, tanto sob a Constituição pretérita (art. 18, § 1º, da CF de 1967/69) quanto sob a Constituição atual (art. 146, b, III, da CF de 1988). Interpretação que preserva a força normativa da Constituição, que prevê disciplina homogênea, em âmbito nacional, da prescrição, decadência, obrigação e crédito tributários. Permitir regulação distinta sobre esses temas, pelos diversos entes da federação, implicaria prejuízo à vedação de tratamento desigual entre contribuintes em situação equivalente e à segurança jurídica. II. DISCIPLINA PREVISTA NO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. O Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1966), promulgado como lei ordinária e recebido como lei complementar pelas Constituições de 1967/69 e 1988, disciplina a prescrição e a decadência tributárias. III. NATUREZA

⁴⁸ BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

TRIBUTÁRIA DAS CONTRIBUIÇÕES. As contribuições, inclusive as previdenciárias, têm natureza tributária e se submetem ao regime jurídico-tributário previsto na Constituição. Interpretação do art. 149 da CF de 1988. Precedentes. IV. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO PROVIDO. Inconstitucionalidade dos arts. 45 e 46 da Lei 8.212/91, por violação do art. 146, III, b, da Constituição de 1988, e do parágrafo único do art. 5º do Decreto-lei 1.569/77, em face do § 1º do art. 18 da Constituição de 1967/69. V. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. SEGURANÇA JURÍDICA. São legítimos os recolhimentos efetuados nos prazos previstos nos arts. 45 e 46 da Lei 8.212/91 e não impugnados antes da data de conclusão deste julgamento⁴⁹.

Entendeu-se no julgamento que o artigo 30 trata-se de uma “consequência lógica do sistema”, uma vez que o reconhecimento da entidade é um ato individual, não podendo se estender à outra pessoa com personalidade jurídica diferente da primeira, mesmo que ambas estejam relacionadas. Nesse sentido, não foi reconhecida a inconstitucionalidade desse dispositivo.

O artigo 31 da lei 12.101/2009, que prevê que a imunidade tributária poderia ser exercida pela entidade a contar da data de publicação da certificação, foi declarado inconstitucional ante o entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça – STJ. Na ocasião, entendeu-se que a entidade possui direito à imunidade tributária a partir do momento em que esta atende os requisitos legais exigidos pela lei complementar. Para isso, o relator da ADI 4.480 acompanhou o entendimento do STJ na decisão transcrita abaixo:

O certificado de entidade beneficente de assistência social (CEBAS), no prazo de sua validade, possui natureza declaratória para fins tributários, retroagindo seus efeitos à data em que demonstrado o cumprimento dos requisitos estabelecidos por lei complementar para a fruição da imunidade⁵⁰.

Por fim, a última análise realizada pelo julgamento ocorre no “caput” do artigo 32, situação na qual não foi reconhecida a existência de vícios formais no dispositivo por este apenas prever a penalidade no descumprimento dos requisitos do artigo 29 da mesma lei, já considerados constitucionais.

⁴⁹ Supremo Tribunal Federal. RE nº 556.664. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Dj. Brasília, 14 nov. 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=561617>. Acesso em: 09 jun. 2020.

⁵⁰ Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 612. Dje. Brasília, . Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27612%27\).sub..](https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27612%27).sub..) Acesso em: 09 jun. 2020.

Um aspecto também analisado, foi a observância do artigo 14, do CTN. O mencionado artigo aponta requisitos legais que as entidades deverão atender para que possam usufruir da imunidade tributária. Esta, tal como aponta o voto do relator, não possui somente o embasamento constitucional, mas também, fundamento no Código Tributário Nacional, no artigo 9º, IV, “c”, transcrevemos abaixo ambos artigos do Código Tributário, mesmo que já tenhamos abordado anteriormente (1.4.4):

Art. 9º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:(...)

IV - cobrar imposto sobre:

(...)

c) o patrimônio, a renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, observados os requisitos fixados na Seção II deste Capítulo;

(...)

Art. 14. O disposto na alínea c do inciso IV do artigo 9º é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nele referidas:

I – não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título;

II - aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;

III - manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão⁵¹.

Ao final do mérito formal, foram declarados inconstitucionais os artigos 13, III, §1º, I e II, §§3º e 4º, I e II, §§5º, 6º e 7º; artigo 14, §§1º e 2º; artigo 18, “caput”; artigo 29, VI e artigo 31, todos da Lei 12.101/2009.

Parte-se assim para a análise dos vícios materiais alegados pelo requerente da ADI. Na exordial, o requerente afirmava que os artigos 13 e 14 da Lei 12.101/2009 afrontavam o artigo 203, “caput”, da Constituição Federal, tendo em vista que limitavam a possibilidade de atendimento das pessoas que necessitavam de assistência social.

⁵¹ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

Sob o crivo da racionalidade do ministro, não foi encontrado nenhum vício material de constitucionalidade, tendo em vista que “o citado dispositivo não extrapola o texto constitucional, uma vez que, ao fazer tal exigência, reporta-se ao art. 214 da Constituição, a fim de que se alcancem os objetivos nele constantes.”⁵².

Entretanto, no que se refere ao parágrafo 1º, do artigo 32 de Lei 12.101/2009, foi apontada a existência de um vício material, devido ao direto afronte ao artigo 5º, LV, da Constituição Federal. Na análise do Supremo, o referido dispositivo violava diretamente o contraditório e a ampla defesa, uma vez que previa a “suspensão automática” do direito de imunidade tributária, tal como está transcrito abaixo:

§ 1º Considerar-se-á **automaticamente suspenso o direito à isenção das contribuições referidas** no art. 31 durante o período em que se constatar o descumprimento de requisito na forma deste artigo, devendo o lançamento correspondente ter como termo inicial a data da ocorrência da infração que lhe deu causa⁵³. (grifos nossos)

Essa penalidade prevista pelo artigo da Lei 12.101/2009 não assegura o direito de contraditório previsto na Constituição Federal, sendo evidente o vício material em seu conteúdo.

Percebemos que há uma verdadeira análise muito bem elaborada pelo ministro Gilmar Mendes, que, acompanhando o entendimento da Suprema Corte e mantendo a segurança jurídica incólume, soube bem afastar a inconstitucionalidade que maculava o texto legal, servindo de embasamento teórico para o presente trabalho.

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adi nº 4.480. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Dje. Brasília, p. 40. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752454021>. Acesso em: 09 jun. 2020.

⁵³ BRASIL. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.. Brasília, SÃO PAULO, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009

3. O IMPACTO DA PEC 133/19 NO CEBAS

3.1. Alterações trazidas pela PEC 133/19:

Em meados de setembro de 2019, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ do Senado Federal elaborou a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 133/2019, denominada como “PEC Paralela da Previdência”, essa denominação fazia alusão à PEC nº 06/2019, conhecida como “PEC da Previdência”. O intuito da PEC 133/19 era fazer alterações constitucionais que não haviam sido inseridas na PEC 06/19, envolvendo principalmente matéria previdenciária. Tal como as PECs que deram origem às Emendas Constitucionais nº 41 e 47, durante o governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Senado Federal se viu encarregado, de um lado, a analisar e aprovar a PEC 06/19, e do outro, redigir uma nova PEC com alterações e temas que não haviam sido colocados na PEC da previdência, dando-se origem à PEC paralela, a nº 133/19.

Dos diversos pontos que os senadores se debruçaram para analisar e buscaram alterar, a certificação das entidades beneficentes da assistência social, prevista pelo artigo 195, § 7º, da CF, foi um deles. Para facilitarmos o exercício da comparação, dispomos abaixo o dispositivo vigente na CF 88 e, depois, a alteração proposta pela PEC:

Art. 195. (...)

§ 7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

§ 7º Não são devidas contribuições para a seguridade social por entidades beneficentes certificadas pela União que prestem, na forma da lei complementar, percentual de serviços nas áreas de assistência social e saúde sem exigência de contraprestação do usuário⁵⁴. (grifos nossos)

Antes de avançarmos nos estudos, interessante colocar que o legislador buscou fazer modificações significativas no § 7º, do artigo 195, da CF. Começando pela forma de se referir à imunidade tributária, antes empregado equivocadamente o termo “isentas”, agora alterado para “não são devidas”. Como já foi tratado anteriormente neste trabalho, a denominação não incorrerá na mudança da natureza do instituto que a Constituição propôs, ou seja, independentemente de se denominar “isenção” ou outro termo, pelo fato de tratarmos de uma

⁵⁴ PEC nº 133, de 13 de setembro de 2019. Brasília, p. 6. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8004318&ts=1586467878638&disposition=inline>. Acesso em: 09 jun. 2020.

hipótese de não incidência tributária prevista pela CF, estaremos sempre diante uma imunidade tributária.

Outro ponto interessante foi a delimitação do poder certificador à União, mesmo que não tenha havido conflitos de entes federativos para a concessão do CEBAS, essa especificidade da matéria permite maior segurança no processo certificatório. Outro ponto que não pode ser esquecido da análise consiste na previsão expressa de “lei complementar” para a regulação da certificação. Essa colocação pelo legislador reforça a tese de que tratamos anteriormente sobre a necessidade de se se respeitar o previsto pelo artigo 146, II, da CF, ou seja, de haver lei complementar para regular questões que envolvam matéria tributária, entre elas, a imunidade do artigo 195, § 7º, da Constituição Federal.

Se a nova redação do § 7º preencheu as lacunas que outrora haviam na discussão da imunidade sobre contribuições sociais, não podemos dizer o mesmo sobre o final da redação deste dispositivo, que, como vemos, apenas prevê os CEBAS saúde e assistência social, excluindo a hipótese de concessão às entidades da educação.

O legislador pátrio entendeu que seria necessário revisar as renúncias fiscais “de baixo impacto social” e que apenas beneficiavam “grupos econômicos que podem arcar com as contribuições”. É nesse raciocínio que o legislador conclui que “trata-se da revisão das renúncias para as entidades ‘filantrópicas’ que oferecem pouca contrapartida à sociedade, especialmente no setor da educação”, partindo da premissa que desconhece o motivo pelo qual “faculdades destinadas a elite da elite” não devam pagar o INSS de seus funcionários.

Faremos logo em breve uma sucinta ponderação sobre a exposição desses motivos, por ora, importante ressaltar o desenvolvimento histórico da PEC 133/19, que, ainda quando tramitava no Senado, sofreu novas alterações antes de ser remetida para a Câmara dos Deputados, Casa esta onde este processo legislativo tramita atualmente.

Foi com a Emenda nº 10 da PEC 133/19 que possibilitou novamente a certificação de entidades que atuassem na área da educação, entretanto, apenas com a subemenda nº 1, que colocou a última redação do artigo 1º, da PEC 133/19, que alterava o artigo 195, § 7º, da CF, antes desse projeto ser encaminhado para a Câmara dos Deputados. A redação do dispositivo da subemenda é colocada a seguir, para melhor elucidação:

Art. 195. (...)

§ 7º Não são devidas contribuições para a seguridade social por entidades beneficentes certificadas pela União que prestem, na forma da lei complementar, serviços nas áreas de assistência social, saúde e educação, devendo o orçamento fiscal federal repassar ao fundo do regime geral de

previdência social de que trata o art. 250 o valor correspondente à estimativa de renúncia da contribuição de que trata a alínea “a” do inciso I do caput⁵⁵.

Observamos que acrescentaram nova matéria no artigo. Criou-se uma obrigação na qual a União deve repassar ao fundo geral de previdência social o suposto valor correspondente da renúncia fiscal sobre a folha de salários e rendimentos do empregado. Nesse sentido, a União deverá estimar um valor que corresponde ao quanto que deixou de arrecadar com a imunidade do artigo 195, § 7º, da CF, sobre a folha de pagamento dos funcionários de entidades que possuem CEBAS, devendo repassar o montante dessa estimativa para o fundo do regime geral da previdência social.

Após busca no relatório da subemenda nº 1, não foi possível verificar a motivação ou justificativa do legislador em adotar esta redação como adequada. Ela mantém pontos importantes que já estavam previstos pela redação original da PEC 133/19, torna possível a concessão do CEBAS educação e, por fim, cria uma obrigação à União em repassar valores ao fundo do regime geral da previdência social. O apresentado pelo relatório da subemenda retoma à discussão jurídica da utilização do termo “renúncia” para se referir à imunidade tributária, entretanto, o legislador se conteve em explicar que se tratava de uma discussão do Poder Judiciário, não impedindo o trabalho do legislativo, como vimos no seguinte trecho:

Não vemos problema no emprego do termo ‘renúncia’, até porque a renúncia da Seguridade Social a essas entidades sempre foi calculada e divulgada pela Receita Federal. Sabemos que no Judiciário se discute a possibilidade desta isenção ser na verdade uma imunidade, o que afetaria o uso do termo “renúncia”. Contudo, não vemos porque o Congresso Nacional deva se pautar por interpretações de outro Poder em uma atribuição sua que é tão típica: a de emendar a Constituição⁵⁶.

3.2. Ponderações sobre a exposição de motivos da PEC 133/19

Realizamos, anteriormente, uma breve análise sobre a redação que a PEC 133/19 busca dar ao artigo 195, § 7º, da Constituição Federal. Levando em consideração todo o estudo abordado por este trabalho, temos espaço para singela ponderação acerca da exposição de motivos e sua relação com esta obra.

⁵⁵ Congresso. Senado. Subemenda nº 159, de 06 de novembro de 2019. Parecer. Brasília, p. 17. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035782&disposition=inline#Subemenda1Emenda10>. Acesso em: 09 jun. 2020

⁵⁶ Ibid., p. 16.

A redação original da PEC 133/19, como colocamos anteriormente, possuía forte viés arrecadatário. O legislador, talvez no frenesi da mudança proposta pela PEC 6/19, buscou na certificação das entidades beneficentes na área da educação, uma fonte de receitas, tanto que explicou que “essas alterações representarão um impacto de mais de R\$ 155 bilhões em 10 anos aos cofres da Seguridade Social. São R\$ 60 bilhões referente às ‘filantrópicas’ [...]”⁵⁷. O legislador justifica que tal medida deveria acontecer por conta dessas entidades não exercerem contraprestações sociais, em outras palavras, elas não desempenhavam impactos sociais relevantes.

Ora, antes mesmo de se poder questionar sobre o impacto social das entidades beneficentes da educação, o próprio legislador, na Emenda nº 10, afasta o corte do CEBAS educação quando trata das universidades comunitárias e ressalta o papel social desempenhado por elas na sociedade e na educação superior do país, papel que deveria ser cumprido pela União e Estados. Interessante notar como o argumento sobre as universidades parte da “elite da elite” e se transforma nessa recordação sobre instituições de ensino comunitárias e o importante papel que elas desempenham, mesmo enfrentando problemas financeiros.

As alterações realizadas pela Emenda nº 10 e sua Subemenda nº 1 fizeram com que a PEC 133/19, no que diz respeito à imunidade tributária do artigo 195, § 7º, da CF, voltasse a ficar em concordância com o texto constitucional e com o intuito do legislador constitucional de 1988.

No momento em que é redigido o presente trabalho, o texto atual da PEC 133/19 é digno de conclusões positivas, mesmo que seu desenvolvimento histórico tenha demonstrado uma tendência, mesmo que passageira, do legislativo extinguir, via emenda constitucional, a concessão do CEBAS para entidades privadas que atuem na área da educação.

⁵⁷ PEC nº 133, de 13 de setembro de 2019. Brasília, p. 60. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8004318&ts=1586467878638&disposition=inline>. Acesso em: 09 jun. 2020.

CONCLUSÃO

Compreendemos então que a assistência social passou por desenvolvimentos históricos no decorrer que a humanidade foi entendendo as diversas causas motivadoras da desigualdade social. A assistência, exercida, em um primeiro momento, junto à igreja e enraizada na ideia de caridade e benemerência, se evoluiu no sentido de se construir uma política pública específica e de suma importância para o Estado. No Brasil, a assistência social foi exercida predominantemente pela Igreja Católica, apenas sendo inserida nos debates políticos após 1930.

No momento em que a assistência é inserida na Constituição Federal de 1988, o Brasil consolida a importância do serviço socioassistencial e elabora uma nova sistematização da atividade, descentralizando sua administração e reestruturando sua forma de atendimento para dentro de um sistema uniformizado, denominado SUAS. A previsão na Carta Política permite que haja, finalmente, a dissociação da assistência social dos ideais de benemerência, surgindo assim a assistência social voltada à atingir objetivos previstos na própria constituição.

Compreender a base dessa política pública específica, chamada de política assistencial, depende da interpretação sistêmica entre a LOAS e a CF 88. Ambos diplomas permitem que os serviços socioassistenciais sejam exercidos tanto pelo Poder Público, quanto pelo setor privado. Quando exercidos pelo setor privado, este estará sujeito às relações jurídicas de direito privado, na constituição da entidade privada; de direito público, na parceria que se pode estabelecer com a Administração; e a relação jurídica de direito tributário, que é baseada na imunidade tributária de impostos [artigo 150, IV, “c”, da CF] e a imunidade sobre contribuições sociais [artigo 195, § 7º, da CF].

Em se tratando de matéria tributária, os requisitos que devem ser cumpridos pelas entidades a fim de conseguirem as imunidades são os previstos pelo artigo 14, do CTN. Apesar de serem os mesmos requisitos, apenas as entidades tidas como “beneficentes” podem solicitar a imunidade do artigo 195, § 7º, da CF, para isso, estas entidades devem comprovar que exercem suas atividades de forma gratuita, se valendo do CEBAS para atestar sua aptidão.

O CEBAS surge então como um instrumento que busca promover e expandir, tanto a assistência social, quanto as áreas da saúde e da educação. Ele atesta que a entidade privada é beneficente e, portanto, faz jus à uma imunidade sobre contribuições sociais, que é tida como um incentivo do legislador para a promoção de atividades de interesse público dentro do setor privado. A certificação permite que o privado se interesse e exerça atividades públicas junto ao

Estado, tendo em vista que este é incapaz de exercê-las por conta própria, por ser demasiadamente custoso ao seu erário.

O legislador, na redação original da PEC 133/19, estava sedento pelo viés arrecadatório que havia se instalado na Administração Pública e, por isso, buscou extinguir o CEBAS educação, não levando em conta, naquele momento, a importância que a certificação exercia para a sociedade. Excluir a certificação é mitigar o interesse das entidades privadas em desempenhar atividades de interesse público, é diminuir a quantidade de instrumentos que se dispõe para o enfrentamento da desigualdade social. É um grande engano concluir que o Poder Público teria uma boa fonte de arrecadação ao se excluir a certificação, seja ela da educação ou de qualquer das suas áreas. Ora, sem o certificado, as entidades não receberão incentivos para o desempenho das atividades de interesse público, isso fará com que haja um afastamento do setor privado na seara socioassistencial, afastamento este que criará um vazio na prestação de serviços. Esse vazio deverá ser preenchido pela própria Administração, que possui o dever legal de atender as demandas sociais e cumprir com os objetivos constitucionais. Entretanto, o Poder Público já concluiu que não consegue desempenhar, por conta própria, os serviços socioassistenciais, uma vez que é muito custoso, tal como vimos no decorrer do trabalho. Ou seja, excluir o CEBAS é retornar à etapa anterior do desenvolvimento da assistência social, é aumentar as despesas da Administração, e não reduzi-las, uma vez que o vazio da prestação do serviço socioassistencial deveria ser preenchido por ela própria.

O CEBAS é, portanto, muito mais do que mero incentivo para o setor privado ou mera imunidade tributária, ele é um instrumento que propaga e expande a atuação do setor privado junto aos serviços de interesse público, auxiliando na sua prestação, tendo em vista que o Estado, por si só, é incapaz de alcançar os objetivos constitucionais, muito menos, enfrentar a desigualdade social sozinho.

A pandemia de Covid-19 ocorrida no Brasil nos meados de 2020 pode representar um bom exemplo de como a diminuição de incentivos tributários no campo da educação pode gerar efeitos tenebrosos para o país. Durante esse período, o país precisou da totalidade de sua força de trabalho na área da saúde, bem como demandou profissionais de diversas áreas das engenharias e das ciências naturais na busca do combate e na cura da doença, todavia, mostrou-se totalmente fragilizado e despreparado para promover a inovação necessária na busca desse objetivo. Isto denota que o Brasil não forma a quantidade necessária de profissionais para que situações de urgência ou emergência possam ser resolvidas com eficiência, o que coloca toda sociedade em risco. A inovação, como podemos observar em todo o mundo, só pode ser atingida

através da educação, o que nos traz, novamente, a importância de manutenção do CEBAS como política de assistência social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A HISTÓRIA da Assistência Social no Brasil. Direção de Marcio Curi. Realização de Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. S.i.: Tv Brasilgov, 2010. (23 min.), son., color. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qPE5MdntV2Y&t=49s>. Acesso em: 07 jun. 2020.

ARAÚJO, Marfisa Simões. Por que Serviço Social? Boletim da Lba: Comissão Estadual da Bahia, [s.l.], v. 1, n. 2, p. 3-11, jun. 1948. Disponível em: http://memoria.bn.br/pdf/071730/per071730_1948_00002.pdf. Acesso em: 07 jun. 2020.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BALEEIRO, Aliomar; DERZI, Misabel Abreu Machado. **Direito Tributário Brasileiro**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Revista atualizada e ampliada. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530980726/cfi/6/10!/4/6/2@0:0>. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 jun. 2020.

_____. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, SÃO PAULO, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm. Acesso em: 09 jun. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 1.923. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 16 de abril de 2015. Dje. Brasília, 16 dez. 2015. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto__ADI1923LF.pdf. Acesso em: 08 jun. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 1.802. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Dj. Brasília, 13 fev. 2004. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347276>. Acesso em: 08 jun. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4.480. Requerente: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino - Confenen. Requeridos: Congresso Nacional e Presidente da República. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Dje. Brasília, . Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752454021>. Acesso em: 09 jun. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. RMS nº 22.192-9. Requerente: Associação Paulista da Igreja Adventista do Sétimo Dia. Requerida: União Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 19 dez. 1996. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=115743>. Acesso em: 08 jun. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE nº 74.792. Recorrente: Prefeitura Municipal de Salvador. Recorrida: Real Sociedade Espanhola de Beneficência. Relator: Ministro Djaci Falcão. Dj. Brasília, . Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=170459>. Acesso em: 08 jun. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2.028. Requerente: Confederação Nacional de Saúde-Hospitais, Estabelecimentos e Serviços - Cns. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Dj. Brasília, . Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12850820>. Acesso em: 08 jun. 2020.

_____. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.. . Brasília, SÃO PAULO, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12101.htm. Acesso em: 09 jun. 2020.

_____. Decreto nº 8.242, de 23 de maio de 2014. Regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social e sobre procedimentos de isenção das contribuições para a seguridade social.. . Brasília, SÃO PAULO, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8242.htm. Acesso em: 09 jun. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE nº 556.664. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Dj. Brasília, 14 nov. 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=561617>. Acesso em: 09 jun. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 612. Dje. Brasília, . Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27612%27\).sub..](https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27612%27).sub..) Acesso em: 09 jun. 2020.

_____. Congresso. Senado. Subemenda nº 159, de 06 de novembro de 2019. Parecer. Brasília, Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035782&disposition=inline#Subemenda1Emenda10>. Acesso em: 09 jun. 2020.

_____. PEC nº 133, de 13 de setembro de 2019. Permite que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem em seus regimes próprios de previdência social as mesmas regras aplicáveis ao regime próprio da União; modifica renúncias previdenciárias; prevê benefício da Seguridade Social à criança vivendo em situação de pobreza; e dá outras providências.. Brasília, Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8004318&ts=1586467878638&disposition=inline>. Acesso em: 09 jun. 2020.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

_____. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 30. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553610150/cfi/4!/4/4@0.00:0.00>. Acesso em: 09 jun. 2020.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário Brasileiro. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988357/cfi/6/10!/4/10/2@0:0>. Acesso em: 08 jun. 2020.

COSTA, Regina Helena. Curso de Direito Tributário: constituição e código tributário nacional. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553609772/cfi/4!/4/4@0.00:6.89>.

Acesso em: 08 jun. 2020.

COUTO, Berenice Rojas et al (org.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

DROBNER, Humbertus R.. Manual de Patrologia. Petrópolis: Vozes, 2003. Tradução de Orlando dos Reis e Carlos Almeida Pereira.

GIOVANNI, Geraldo di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). Dicionário de Políticas Públicas. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; RODRIGUES, Marilene Talarico Martins. A Imunidade Tributária das Entidades de Educação e de Assistência Social Sem Fins Lucrativos À Luz da CF/88. In: CARVALHO, Cristiano; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (comp.). Aspectos Jurídicos do Terceiro Setor. 2. ed. São Paulo: Mp Editora, 2008. p. 135-174.

OLIVEIRA, Aristeu de; ROMÃO, Valdo. Manual do Terceiro Setor e Instituições Religiosas: trabalhista, previdenciária, contábil e fiscal. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

SABBAG, Eduardo. Direito Tributário. 2. ed. São Paulo: Forense, 2019. Método de Estudo OAB. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530982782/cfi/6/10!/4/14@0:98.9>.

Acesso em: 08 jun. 2020.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. Direito Previdenciário: esquematizado. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Coordenador Pedro Lenza.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. Manual de Direito Tributário. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597020717/cfi/6/10!/4/12/10@0:0>.

Acesso em: 08 jun. 2020.

SILVA, José Alfonso da. Comentário Contextual à Constituição. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SIMÕES, Carlos. Curso de Direito do Serviço Social. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2012. Biblioteca básica de serviço social.



COORDENADORIA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO (TCC)

TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, **Rodrigo de Oliveira Fadigas César**, Aluno, regularmente matriculado, no Curso de Direito, na disciplina do TCC da 10ª etapa, matrícula nº **415161-09**, Período **Matutino**, Turma **C**, tendo realizado o TCC com o título: **A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A CERTIFICAÇÃO DAS ENTIDADES BENEFICENTES**, sob a orientação do professor: **Ivandick Cruzelles Rodrigues**, declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 17 de junho de 2020.

Rodrigo de Oliveira Fadigas César