

CAPÍTULO XXI

**A ASSISTÊNCIA SOCIAL TIPO
EDUCAÇÃO FORMAL. OBRIGAÇÕES DO ESTADO
E DAS ASSOCIAÇÕES BENEFICENTES DO TIPO
ESCOLAS PORTADORAS DO CERTIFICADO
DE ENTIDADE BENEFICENTE DO CNAS**

*José Rosa**

Sumário • 1. Introdução – 2. Histórico – 3. Conceito e Fundamentos Jurídicos – 4. O SUAS – Sistema Unificado de Assistência Social – 5. Obrigações das Escolas beneficentes de Assistência Social Decorrentes da Adesão ao SUAS – 6. Os Sujeitos Ativos da Assistência Social Educacional e seus Direitos – 7. Escolas Privadas Beneficentes e as Leis 8.742/93 – LOAS e 9.394/96 – LDBE; Direitos e Obrigações – 8. Conclusão – 9. Referência Bibliográfica.

1. INTRODUÇÃO

A Assistência Social é política pública de seguridade social que visa prover as necessidades básicas mínimas das pessoas que não tenham condições de obtê-las sozinhas por meios próprios, sem cobrança de qualquer valor pecuniário como contraprestação por parte do beneficiário do serviço da assistência social.

Pretende proteger o indivíduo e a família carentes, em situação de risco, excluídos ou impedidos de integração ao mercado do trabalho, incapazes e portadores de deficiência, conforme diretrizes dos arts. 203 e 204 da CF e 1º da Lei 8742/93. Neste artigo está explicitado que a assistência social será prestada pelo Estado e por entidades privadas da sociedade, através de conjuntos integrados de ações para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Desta forma percebe-se que a Assistência Social que os atuais Legisladores Constituinte e Infraconstitucional coerentemente pretendem, exige necessariamente a coordenação de diversos setores de atividades ou serviços e de agentes promotores das ações que constituem assistência social, conforme conceitos mais abertos e coerentes, consolidados nas Constituições de 1937 e 1946, as quais incluíam a assistência educacional como uma espécie do gênero assistência social.¹

* Graduando da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia.

1. A Constituição de 1946 tornou obrigatória a assistência social, deixando claro que, até então, a assistência social também compreendia a assistência educacional.

Da análise das normas constitucionais pertinentes à assistência social e da legislação que lhe dá concretude; pelos seus objetivos e finalidade, conclui-se que a prestação de assistência social é direito do cidadão e dever do Estado, derivada diretamente de execução de Política de Seguridade Social não contributiva, somente possível de ser realizada com serviços e ações diversas, inclusive no âmbito da educação formal. Sua execução, conforme a Constituição, é prestação da serviço público cujos coordenadores e executores estão elencados na CF/88:

“Art. 204. As ações governamentais na área de assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes,... I –..... a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;” (Grifo nosso)

Assim, é um direito subjetivo, inscrito entre os direitos fundamentais, portanto tutelado em sede constitucional. Esse direito está prescrito entre diversos outros no “Título VIII – Da Ordem Social” da Carta Magna.

Ganha concretude normativa na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, nº 8.742/93, nas Resoluções 177/2000 e 145/2004 do Conselho Nacional de Assistência Social e LDBE – Lei Federal 9.394/96, *Lei 11.439 de 29/12/2006 – Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2007 – além de outras leis.*

Nessas regras, a prestação de educação formal conforme a Lei de Diretrizes e Base da Educação está regulamentada e garantida como espécie de serviço de assistência social, dentre outras espécies assistenciais.

Dá-se relevante destaque à idéia de que a regulação da imunidade tributária em si, de competência de lei complementar, é distinto da regulação legal da constituição, funcionamento e fiscalização das entidades beneficentes de assistência social. Entretanto boa parte da doutrina combate a legislação que busca efetivar a fiscalização sobre o devido cumprimento da finalidade das entidades beneficentes do inc. I, 204 da CF.

Naquela legislação estão gravados os direitos e obrigações das escolas privadas portadoras de Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, beneficente, sem fins lucrativos, de interesse público, prestadora de educação formal gratuita simultaneamente às suas atividades remuneradas, cujos lucros devem ser aplicados integralmente nas suas finalidades beneficentes. Em contrapartida, ao cumprirem suas obrigações assistenciais, desfrutam de imunidades tributárias garantidas no artigo 150 da CF, no CTN e nas legislações estaduais e municipais, em obediência ao comando constitucional.

Também estão regulados os sujeitos de direito do Sistema Unificado de Assistência Social – SUAS, criado pela Política Nacional de Assistência Social.

Tais sujeitos são pessoas economicamente carentes, consideradas em situação de risco decorrentes da pobreza extrema e indigência que assolam mais de cinquenta milhões de brasileiros.

Os requisitos que qualificam o carente que deve receber os benefícios da assistência social, os critérios para a concessão, os tipos de serviços e formas de divulgação, prestação de contas, gerenciamento e controle das atividades estão garantidos na legislação.

Para garantir a transparência e participação popular na execução ou prestação da assistência social, a CF (58 II, 204 II, 37 caput, 5º caput, XXIII e §§ 1º/3º) viabiliza estes direitos intrínsecos do Estado Democrático em diversas normas e Princípios constitucionais. Igualmente na LOAS, arts. 4º e outros.

Não obstante esse aparato normativo de garantias e direitos para o cidadão potencialmente beneficiário da assistência social da espécie educação formal, tal instrumento de inserção social tem apresentado resultados macros próximos da deficiência total. E no âmbito individual, considerando que a assistência social tipo educação formal é toda ela prestada por entidades beneficentes sem fins lucrativos, a ineficiência é total em inúmeros casos exemplificados adiante.

Constata-se que os serviços beneficentes de assistência educacional, a partir da instituição da Imunidade Tributária atrelada às entidades beneficentes e de assistência social, gradualmente, estão acontecendo apenas no plano formal, nos registros, declarações e prestações de contas ao Estado. No plano da verdade real, no atendimento aos míseros cidadãos excluídos pela pobreza extrema, estes quando buscam uma vaga gratuita nas escolas registradas nos órgãos tributários estatais como beneficentes filantrópicas, geralmente são ignorados, tratados de modo indigno e humilhante, ao final são informados de que não existe gratuidade nos cursos de educação formal.

O próprio Estado não exerce fiscalização sobre as atividades de assistência social beneficentes ou filantrópicas, na área da educação. Assim, garante e fomenta essa contumácia de fraudar a ordem tributária, gerando mais graves prejuízos sociais pelo não provimento de educação para os adolescentes e crianças carentes que é financiada pelo Estado, indiretamente, com as imunidades. Essas violações a direito fundamental permitidas, constituem-se em descumprimento de preceito fundamental, do Estado, por não fiscalizar e impor o cumprimento da lei por parte das omissas escolas-entidades beneficentes.

Assim, será desenvolvido o presente trabalho, visando aprofundar o conhecimento sobre o direito à educação como serviço de assistência social garantido na CF/88 nas CF de 1937 e 1946. Demonstrar como o inadimplemento das escolas-entidades beneficentes filantrópicas geram graves prejuízos econômicos à fazenda

pública, no valor de R\$ 2,4 bilhões de reais apenas sobre as isenções da cota patronal devidas ao INSS, no ano de 2003. Sendo, porém, muito mais relevantes os prejuízos à sociedade ao inviabilizar a educação digna e eficaz para milhares de crianças que têm direito à educação nas escolas beneficentes de assistência social, mas que desse direito não desfrutam.

Tais prejuízos são irreparáveis, garantem a exclusão social e a manutenção de um iníquo processo de formação de uma sociedade de desiguais. Uma sociedade dividida em duas partes: uma formada de cidadãos dignos, portadores de todos os direitos e beneficiados pelos frutos da civilização de uma sociedade organizada; outra formada por párias, cidadãos de última classe, sem direitos, sem dignidade, excluídos do mundo da cultura, da civilização.

2. HISTÓRICO – DA FILANTROPIA E CARIDADE À ASSISTÊNCIA SOCIAL POSITIVADA NO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Não é possível entender a assistência social senão como prestação de ações de proteção em diversos campos de necessidades, alimentação, saúde, abrigo, etc. Inclusive, também, a prestação de educação formal apta a causar a inserção social de pessoas carentes. Este pensamento é coerente com as constituições brasileiras e com a prática de assistência social construída ao longo da história humana nos três últimos milênios, quer no oriente tanto na civilização ocidental.

Na existência humana as pessoas, individualmente ou em grupos, podem passar por momentos de fragilidade e infortúnios. Podem ser atingidas por eventuais vicissitudes tais como a doença, a pobreza ou carência total de recursos necessários à vida, a morte de familiares que são provedores da família, além de outras mazelas. Ademais, a velhice é quase sempre acompanhada da perda de capacidade para prover a própria subsistência.

A consciência dessas dificuldades desde a antiguidade e entre diversos povos, fez nascer os sentimentos humanitários de fraternidade, solidariedade e também com o senso de prudência, induziu em maior ou menor intensidade a prática de diversas manifestações de assistência, de auxílio ao necessitado.

Muitas vezes os costumes e a própria lei, consolidaram a prática da assistência ao necessitado. Essa assistência consistia no socorro com abrigo, cuidados para recuperar a saúde, dar alimentos, etc.

Temos entre os judeus, por exemplos, o costume de dar esmola aos necessitados (cf. Mateus, 5, 1 – 4), bem como a instituição do dízimo, que servia não apenas para manutenção dos templos e dos sacerdotes, mas para socorrer aos irmãos da igreja em suas diversas necessidades para a subsistência. A idéia de auxílio social como ações de múltipla natureza está bem exemplificada na Bíblia, em Mateus, 25, 35 a 44:

“34 Então dirá o Rei aos que estiverem à sua direita: Vinde, benditos de meu Pai. Possui por herança o reino que vos está preparado desde a fundação do mundo;

35 porque tive fome, e me destes de comer; tive sede, e me destes de beber; era forasteiro, e me acolhestes;

36 estava nu, e me vestistes; adoeci, e me visitastes; estava na prisão e fostes ver-me.”

Na Europa desde o início da Idade Média a filantropia era um costume intensamente praticado, também conforme as prescrições bíblicas²:

“Durante os séculos após a morte de Carlos Magno em 814, muito dos cuidados aos pobres, até então a cargo das paróquias da Igreja, migraram para os mosteiros. Nas palavras do rei S. Luiz IX da França, os mosteiros eram “o patrimônio dos pobres”; o que sempre foi desde o séc. IV. Em cada lugar onde surgia um mosteiro, nos vales e montanhas, formavam-se centros de vida religiosa organizada com escolas, modelos para a agricultura, indústria, piscicultura, reflorestamento, proteção aos viajantes, alívio para os pobres, órfãos, cuidado dos doentes...”

Mas os monges não apenas esperavam os pobres virem a eles, iam atrás dos pobres e doentes para socorrê-los.... a Igreja Católica revolucionou a caridade na civilização ocidental tanto no seu espírito quanto em sua realização. Ninguém como a Igreja socorreu tanto os pobres, órfãos, viúvas e doentes. E isto..... durante os vinte séculos de sua existência. [...] **só a Igreja lutava contra a miséria, socorria os indigentes, os “pobres benditos” que viviam perto da catedral; havia os “fundos de socorro” que estavam em toda parte. [...] Havia também hospícios, hospedarias para estrangeiros e hospitais mantidos pela Igreja; surgiram depois os leprosários ou “hospitais de Lázaro”.....**

Os mosteiros tinham também a sua “matrícula” sob os cuidados do monge “esmoler”. (grifo nosso)

A partir do séc. XI começaram a surgir as Ordens dedicadas à caridade. A Ordem hospitalar mais antiga foi a dos “Antoninos”; nasceu em Vienne, em 1095, na paróquia onde estavam as relíquias de Santo Antão. a Igreja pedia que as crianças abandonadas fossem deixadas nas portas dos mosteiros..... eram cuidadas pela Ordem do Espírito Santo ou pelos hospitalários de São João de Jerusalém, Alguns desses asilos de crianças eram enormes e elas só saíam daí trabalhando.

São incontáveis os números de hospitais, sanatórios, **escolas para crianças pobres**, asilos, creches, etc... que os filhos da Igreja sempre mantiveram durante todos esses vinte séculos de cristianismo. A caridade católica sempre foi totalmente gratuita, desinteressada,”

2. Art. 172 – Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar.” Rogério Tobias de Carvalho. Imunidade Tributária e Contribuições para a Seguridade Social. Ed.Renovar. RJ. 2006. p 18.

Entre os muçulmanos tem-se que o Islão está construído sobre cinco fundamentos: Atestar que não há outra divindade senão Deus e que Muhammad é o profeta de Deus; rezar; **dar esmola**; jejuar no mês de Ramadan e, para aqueles que têm possibilidade, fazer a peregrinação a Meca.

Justifica-se a idéia do auxílio ou esmola, sem nenhum sentido depreciativo para o beneficiado, pois que tudo que tem o fiel, foi recebido de Deus, que o proverá sempre aquele que dá esmola, livrando-o da necessidade. Se é Deus quem provê, aquele que tem deverá doar destes bens aos necessitados.

Constata-se que a filantropia e a assistência social beneficente é um costume e valor secularmente cultivado no mundo cristão e no Brasil, oficialmente desde a inauguração do hospital da primeiras Santa Casa de Misericórdia do Brasil, em 1543³.

Tal valor e prática moral sofreu a proteção do Legislador Constituinte nas Constituições de 37 e 46, permanecendo vigente no ordenamento infraconstitucional contemporâneo como será demonstrado adiante.

A CF de 1946 tornou obrigatória a assistência social que compreendia também a assistência educacional:

“Art. 172. Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar”.

Apesar de inexistir na CF/88 expressamente disposição de que educação seja espécie de assistência social, as normas constitucionais e princípios fundamentais que fundamentam a imunidade tributária para as entidades beneficentes e de assistência social infirmam que educação formal continua sendo um tipo de assistência social. Este sentido posto pela CF/88 transparece com o crescente elenco de normas legais e regulamentos dispendo sobre a educação formal como prestação de assistência social e a permanência de outras sobre a mesma matéria.

Cristalizando os valores cultivados pelo povo brasileiro, quanto à filantropia benficiente e assistência social como um conjunto de ações protetivas, incluindo a educação, O Congresso Nacional reconhece através da COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO (no PLOA 2005 – PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA N.º 51, de 2004 – CN, no SUMÁRIO DA NOTA TÉCNICA, que dentro dos gastos com a função educação há despesas computadas como “programas suplementares de alimentação, assistência

3. Felipe Aquino at 7:44 pm on Domingo, Abril 15, 2007. Igreja. Bajar de la cruz a los pobres. permanente caridade da Igreja – Parte II. Extraído em Prof. Felipe Aquino – site: www.cleofas.com.br. Domingo, 01/07/2007.

médico-odontológica, farmacêutica e odontológica, e outras formas de assistência social” no tópico “Educação”.

Assim, impõe-se que se entenda implícita na atual Carta Magna que o gênero assistência social carrega em seu interior, dentre outras, a espécie educação.

3. CONCEITO E FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Sentidos correntes dos termos “Assistir” e “Assistência”. Etimologia. Têm origem no latim “*ad-sistere*” ou “assistere”, que significam estar presente, ver, testemunhar. A partir do século XVI, o termo é empregado com o sentido de ajudar, socorrer⁴.

Houaiss (2001, 1ª ed.) identifica já em 1551 “*assistência*”, como o ato de assistir, amparar, proteger, auxiliar; “*Assistência Pública*” – espécies de auxílio, cuidados ou apoio dos poderes públicos prestados às pessoas, comunidades ou grupos sociais que deles necessitem; conjunto de medidas através das quais o Estado e as entidades privadas procuram atender certas necessidades de pessoas que não dispõem de meios próprios para satisfazê-las.

Deve se concretizar com ações de proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.

Em nosso ordenamento constitucional a assistência social é Política de Seguridade Social não contributiva (CF, art. 203), que provê os mínimos sociais, para garantir o atendimento às necessidades básicas, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, através das “entidades beneficentes e de assistência social”, como está gravado no texto constitucional, parte final do inc. I do art. 204. Visa proteção à família e a pessoas em situação de risco.

No ordenamento infraconstitucional, a lei específica é a LOAS – Lei 8.742/93, que regulamenta as disposições dos arts. 203/204 da CF, reafirmando que será executada pela iniciativa pública e também, pela sociedade.

Entretanto, em amplo elenco de leis estão previstos diversos tipos ações de assistência social, como por exemplo, relevante, na Lei Federal 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação:

“Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: ...

4. Carvalho, Rogério Tobias de. *Imunidade Tributária e Contribuições para a Seguridade Social*. Renovar. 2006. p 15

VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

Art. 77. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

.....

§ 1º Os recursos de que trata este artigo **poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos**, quando houver falta de vagas e cursos regulares de rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local.

§ 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, inclusive mediante bolsas de estudo.” (Grifos nosso).

A Resolução/FNDE/CD/Nº 015 de 16/06/2003, estabelece critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória nº 2.178-36, de 24/08/2001 e DOU 25/08/2001 – ED. EXTRA, para escolas da rede pública federal estadual, municipal e **entidades beneficentes de assistência social**, com os recursos financeiros destacados do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate a Fome para cobertura do PNAE, cujos objetivos e clientela são (Art. 2º.) suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, (Art. 3º) Os beneficiários do PNAE são os alunos matriculados na educação infantil,§ 1º Excepcionalmente, poderão, também, ser computados..... os alunos matriculados na educação infantil oferecida em creches e pré-escolas e no ensino fundamental mantidas por entidades beneficentes. “*FUNDAMENTAÇÃO LEGAL: Constituição Federal, art. 208; Lei Complementar nº 101/2000; Lei nº 9.394/1996. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar; institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997*”, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, **voltadas para o atendimento educacional**, e dá outras providências.

Por fim, temos a *Lei 11.439/2006 dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2007. Em seu art. 7º e ss, regula sobre aplicação de recursos financeiros da União, em entidades privadas de atendimento direto ao público, de forma gratuita, e que estejam registradas no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS:*

“Art. 7º I – mediante transferência financeira:

- a) a outras esferas de Governo, seus órgãos, fundos ou entidades; ou
- b) diretamente a entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições;

Art. 32. É vedada a destinação de recursos a título de subvenções sociais para entidades privadas, **ressalvadas aquelas sem fins lucrativos, que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de cultura, assistência social, saúde e educação**, observado o disposto no art. 16 da Lei n o 4.320, de 1964, e que preencham uma das seguintes condições:

III – atendam ao disposto no art. 204 da Constituição, no art. 61 do ADCT, bem como na Lei n o 8.742, de 7 de dezembro de 1993;”

A legislação é exaustiva e ampla na identificação das entidades beneficentes e de assistência social como coexecutoras da política pública de assistência social decorrentes da conjugação das regras constitucionais da imunidade tributária do art. 195 § 7º com as dos 203, 204 I e 150 VI “c”, estando vinculadas à norma do § 4º do art. 150, todos da CF/88.

Então, como já exposto, o sentido do ordenamento jurídico é que a educação é espécie de assistência social constitucionalmente protegido e obrigação das entidades beneficentes que desfrutam da imunidade tributária.

Resta distinguir a regulação da constituição e funcionamento das entidades beneficentes de assistência social da regulação da matéria tributária sobre imunidade que é reservada para a legislação complementar. Sobre a matéria já se pronunciou o e. STF na ADIn 20028, com voto do Min. Marco Aurélio, reconhecendo a constitucionalidade do inc. II do art. 55 da Lei 8.212/91, que exige seja a entidade beneficente e filantrópica seja portadora do CEBAS – Certificado de Entidade Beneficente, que substituiu o Certificado de Entidade Filantrópica e Assistência Social – CEAS, fornecido pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

A legislação que regulamenta o funcionamento das entidades beneficentes, exigindo delas o cumprimento de suas finalidades nos quantitativos estabelecidos em leis e resoluções, a exemplo da Resolução 177/2000 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS são compatíveis com a Constituição, não tendo natureza tributária.

Desta forma, só merecem o abrigo e garantia da imunidade aquelas entidades que, principalmente, cumpram a finalidade da política nacional de assistência social, reinvestindo seus ingressos de receitas – pois elas não geram lucros, mas excedentes denominados como ingressos, na atividade principal e suas finalidades legais e estatutárias: prestação de serviços gratuitos de assistência social, de forma parcial e total para o público carente, assim qualificados objetivamente em conformidade com a lei e não com o arbítrio dos dirigentes que quando os concede, o faz a poucos e que não são pessoas carentes como exige a lei.⁵

5. Cunha, Antônio Geraldo da. *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa*. Nova Fronteira.

Entende Rogério Tobias de Carvalho, que a assistência social engloba, na proteção à criança em situação de risco, de pobreza extrema, entre diversas ações, a de integração ao sistema educacional, ou melhor, ao acesso à educação como prestação de assistência social (p. 126).

4. O SUAS – SISTEMA UNIFICADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAAS implementou a POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, criando o SUAS – Sistema Unificado de Assistência Social, em obediência ao disposto nos artigos 203 e 204 da Carta Magna.

No ano de 1993 a Lei 8.742, LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social passou a dispor sobre a organização da assistência social, seguida pela Lei nº 8.908/94, que regulamenta a prestação de serviços por entidades de assistência social, entidades beneficentes de assistência social e entidades de fins filantrópicos, regulamentando os procedimentos e prazos para registro e obtenção de certidão junto ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

O artigo 1º da LOAS, garante: “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 iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

O SUAS – Sistema Unificado de Assistência Social, deve prestar assistência social a quem dela necessitar independente de contribuições à seguridade social (caput do art 203 da CF) e tem, dentre outros objetivos, a proteção à criança, à família, à adolescência, ao velho, às crianças e aos adolescentes carentes – incisos I e II do mesmo artigo 203 da Carta Magna. Os prestadores de ações de assistência social do SUAS são os Estados, os Municípios e as entidades beneficentes e de assistência social.

A prestação de Assistência social a partir da nova Ordem Jurídica, com a Constituição Cidadã, não deve ter nenhum conteúdo humilhante de voluntária ajuda caridosa, facultativa, constrangedora à pessoa que está em situação social de risco, tal como a indigência, a pobreza, situação das pessoas que moram nas ruas, ou outras situações.

A implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, conforme a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, busca efetivar a assistência social como política pública de Estado, definida em Lei.

Não mais é admissível entendê-la como clientelismo, assistencialismo, caridade ou ações pontuais, que nada têm a ver com políticas públicas e com o compromisso do Estado com a sociedade.

A Política Nacional de Assistência Social implementada pelo Estado busca materializar a Assistência Social como “um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social”.⁶

O custeio das ações do SUAS é feito com recursos governamentais da seguridade social, previstos no art. 195 da CF, além de outras fontes, tais como os recursos capitalizados pelas entidades beneficentes filantrópicas, equivalentes às imunidades tributárias concedidas pelas esferas do poder público federal, municipal e estadual.

As ações têm por base as diretrizes da descentralização político-administrativa, cabendo “a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social” – art. 204, I da CF/88. Também no inciso II do mesmo artigo 204, está garantida a participação popular na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Então, a execução dos programas e serviços de assistência social está a cargo das esferas públicas municipal e estadual, “bem como das entidades beneficentes e de assistência social”, como está gravado no texto constitucional (inc. I do art. 204 CF).

A co-responsabilidade da entidades beneficentes na sua parceria com o Estado é inquestionável, tendo em vista que a adesão das entidades privadas à Política de Assistência Social é voluntária e o volume de dinheiro carreado para as mesmas, direta ou indiretamente (via imunidades ou isenções tributárias) ascendem a vários bilhões de reais anualmente, segundo informações da Secretaria do Tesouro Nacional, registradas na Resolução CNAS 145/2004.

A política de assistência social, é portanto reconhecida como direito do cidadão e responsabilidade do Estado, que deve ser universalizada como das mais importantes formas de reduzir a pobreza no Brasil.

“O Brasil apresenta um dos maiores índices de desigualdade do mundo, quaisquer que sejam as medidas utilizadas. Segundo Instituto de Pesquisas Aplicadas – IPEA, em 2002, os 50% mais pobres detinham 14,4% do rendimento e o 1% mais ricos, 13,5% do rendimento.... esse modelo de desigualdade do país ganha expressão concreta no cotidiano das cidades, cujos territórios internos (bairros, distritos, áreas censitárias ou de planejamento) tendem a apresentar condições de vida também desiguais. ainda considerando as medidas de pobreza (renda *per capita* inferior a ½ salário mínimo) e indigência (renda *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo) pelo conjunto dos municípios brasileiros, já é possível observar as diferenças de concentração da renda entre os municípios, o que supõe a

6. Apresentação. Capítulo 6. Anexo à Resolução CNAS 145” de 15/10/2004 – DOU de 28/10/2004.

necessidade de conjugar os indicadores de renda a outros relativos às condições de vida de cada localidade.⁷

Ademais, recebem valores monetários equivalentes, no mínimo iguais aos valores das imunidades tributárias, o que vincula os objetivos da entidade à prestação de serviços gratuitos assistenciais, muitas vezes paralelamente às suas atividades não gratuitas, comerciais, industriais ou de serviços que são executados para cumprir a finalidade principal, sua atividade fim que é a prestação de serviço de assistência social gratuitos.

Conforme a Secretaria do Tesouro Nacional⁸, o valor das imunidades apenas com o INSS, no ano de 2003 segundo dados da Receita Federal e Previdência Social, foi de R\$2,4 bilhões, que correspondem às isenções anuais concedidas pelo INSS – Instituto Nacional do Seguro Social relativas ao pagamento da cota patronal dos encargos sociais devidos a esse órgão e oportunizadas em razão da certificação com o CEAS – Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, destas, 51% são escolas.

Conforme a mesma fonte, a União Federal, Estados e Municípios gastaram em 2003, R\$ 12,3 bilhões de recursos públicos com Assistência Social, diretamente, através de programas gerenciados e executados pelo próprio Estado, ou por transferências para entidades privadas de assistência social de saúde, educação e outros serviços.

5. OBRIGAÇÕES DAS ESCOLAS BENEFICENTES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DECORRENTES DA ADESÃO AO SUAS

A Resolução CNAS 177/2000, com base no art. 18, incisos IV e VIII da LOAS, regulamenta a concessão e renovação do Certificado de Entidades de Fins Filantrópicos.

Tal Certificado somente é dado àquelas entidades privadas que aderem ao SUAS, como entidade beneficente de assistência social para prover assistência social, em parceria com o Estado, conforme obrigações gravadas no art. 2º, 3º e seguintes.

No inciso IV do artigo 2º dessa Resolução, a norma prevê os serviços gratuitos de “assistência educacional ou de saúde”. Ainda no mesmo artigo, nos incisos VI e VIII parágrafo 1º:

-
7. Resolução CNAS 145/2004. capítulos 11/13: Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2002
 8. Capítulo 19 da Resolução CNAS 145/2004: “Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN – do Ministério da Fazenda (www.stn.fazenda.gov.br)”.
 9. Resolução CNAS 177/2000. Art. 3º VI: “aplicar anualmente em gratuidade, pelo menos 20% (vinte por cento) da receita bruta decorrente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeiras, ... cujo montante nunca será inferior à isenção de contribuições sociais usufruídas”.

“§ 1º A entidade que desenvolve atividade educacional deverá comprovar gratuidade, a que se refere o inciso VI do art. 3º dessa Resolução, em gratuidade total, parcial e projetos de assistência social de caráter permanente”.

Os procedimentos para concessão do “Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos” por parte do Conselho Nacional de Assistência Social são exaustivamente esclarecedores sobre as exigências da legislação assistencial. Essa dificuldade impede que a entidade alegue o não conhecimento da Lei, haja vista que é repetitiva a exigência de concessão de gratuidade para os alunos carentes.

Acresce-se que no anexo VI da Resolução 177/2000, ao qual a entidade é obrigada a preencher para obter o Certificado, está o rol de cursos que devem ser prestados pela entidade filantrópica: todos cursos regulares conforme, portanto, a LDBE.

Entretanto, em contrapartida às gratuidades a que é obrigada prover para carentes em seus cursos regulares, a entidade recebe imunidades tributárias. Tais imunidades equivalem a recurso público recebido, em função do não recolhimento dos impostos.

A jurisprudência do STF reconhece que a contrapartida com o exercício da atividade fim de assistência social é condição para seu reconhecimento como entidade beneficente e, por isso, gozar das imunidades do art. 150 da CF/88 e do art. 14 do CTN:

“Ementa: Mandado de Segurança – Contribuição Previdenciária – Quota Patronal – Entidade de Fins Assistenciais, Filantrópicos e Educacionais – Imunidade (CF, art. 195 § 7º) – Recurso Conhecido e Provido.

– A Associação Paulista da Igreja Adventista do Sétimo Dia, por qualificar-se como entidade beneficente de assistência social – e por também atender, de modo integral, às exigências estabelecidas em lei – tem direito irrecusável ao benefício extraordinário da imunidade subjetiva relativa às contribuições pertinentes à seguridade social

– A cláusula inscrita no art. 195 § 7º da Carta Política – não obstante 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.

Precedente: RTJ 137/965

– *Tratando-se de imunidade – que decorre, em função de sua natureza mesma, do próprio texto constitucional –, revela-se evidente a absoluta impossibilidade jurídica de a autoridade executiva, mediante deliberação de índole administrativa, restringir a eficácia do preceito inscrito no art. 195 § 7º, da Carta Política, para, em função da exegese que claramente distorce a teleologia da prerrogativa fundamental em referência, negar, à entidade beneficente de assistência social que satisfaz os requisitos da lei, o benefício que lhe é assegurado no mais elevado plano normativo”* (RE em MS nº 22.192-9-DF – STF 1ª T – DJ de 19.12.96).

6. SUJEITOS ATIVOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EDUCACIONAL E SEUS DIREITOS

a) A educação é Direito Fundamental indisponível, assegurado igualmente a todos, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu exercício. Está indissociavelmente ligado à garantia de uma vida digna.

Deve ser disponível, acessível, qualitativamente compatível com a realidade contemporânea, desta forma viabilizando equalizar as oportunidades de desenvolvimento de todo cidadão para o trabalho e inserção social.

Não deve ser um fator de produção de uma sociedade estamental, com pessoas educadas de forma eficiente e digna, porque podem pagar, conseguindo desta forma uma vida digna e inserido socialmente; e, formando por outro lado, o estamento de pessoas com educação tecnicamente hipossuficiente ou sem nenhuma educação¹⁰. A educação, portanto, é requisito indispensável para formar o homem, integrando a pessoa e habilitando-a à vida social digna.

A divisão da educação em escolas públicas precárias, e até insuficientes, de um lado, como única disponível para os pobres; por outro lado, educação em escolas modernas, eficientes que provê uma educação digna apenas para quem pode comprar tais serviços, está a construir, manter e ampliar a sociedade desigual que temos no Brasil. Manter este estado de coisas é descumprir preceitos fundamentais contidos nos artigos 203/214 da CF/88 e, também, no caput do art. 5º : direito à vida e à igualdade.

Tal assertiva é fundamentada em que o direito à vida gravado no caput do art. 5º não é apenas a vida biológica, como tem uma pessoa excluída das oportunidades no convívio social. A vida deve ser com preservação da dignidade humana, com acesso aos bens mínimos e aos frutos da civilização e da cultura. Igualmente o descumprimento ao preceito fundamental da Igualdade, relativo ao direito igual à educação digna, coibindo a *apartheid* educacional existente no país. O direito a dispor de educação digna e eficiente está esparso na própria CF/88, nos Tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário e na legislação de Assistência Social, de proteção à criança e, principalmente na legislação educacional, no art. 5º da 9.394/96:

“Art. 5º O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical,

10. Os dados do Censo 2000, contidos no Relatório da Resolução CNAS 145/2004 dão conta que 6% das crianças pobres no Brasil estão fora da escola. Nas famílias pobres ou abaixo da linha da pobreza, na indigência, a média de frequência à escolar a é de 3,4 anos para as pessoas até vinte e cinco anos de idade.

entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigí-lo”.

Na Convenção sobre os Direitos da Criança, da qual o Brasil é signatário, positivada no ordenamento através do Decreto 99.710/90, o art. 28 normatiza que o ensino deve ser disponível, acessível, obrigatório, moderno e compatível com a dignidade humana, sendo obrigação do Estado.

O direito à assistência social tipo educação está expressamente garantido na legislação de assistência social. Na Resolução CNAS 177/2000, inciso IV do art. 2º, a norma prevê os serviços gratuitos de “assistência educacional ou de saúde”; também no art. 3º incisos VI¹¹ e VIII:

“§ 1º A entidade que desenvolve atividade educacional deverá comprovar gratuidade, a que se refere o inciso VI, artigo 3 dessa Resolução, em gratuidade total, parcial e projetos de assistência social de caráter permanente;”.

Pelo exposto, percebemos que os Objetivos Constitucionais gravam a educação como encargo que é: Responsabilidade do Estado; Indissociável do direito à vida digna; Indisponível; deve ter acesso Igualitário; deve ser prestado, também, por Instituição de prestação de serviço educacional como Assistência Social, através do SUAS;

b) Sabendo da condição de direito subjetivo em sede constitucional que é o direito à educação, garantido a todos, cumpre identificar quem é o sujeito de direitos da assistência social, a pessoa carente.

Está posto no Decreto nº 3.048/99, art 206, § 2º:

“Considera-se pessoa carente a que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção, nem tê-la provida por sua família, bem como ser destinatária da Política Nacional de Assistência Social, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social.”

Bem, é Razoável que seja considerado pessoa carente, destinatária da Política Nacional de Assistência Social educativa, aquela que não tem condições para prover as condições mínimas de satisfação das necessidades de moradia, alimentação, educação, em suas realidades concretas de vida, fazendo a interpretação da norma não de forma abstrata à luz da regra isolada. Porém, conforme o direcionamento dos Princípios Fundamentais da Constituição Federal e a realidade circunstancial da análise sobre se o sujeito é carente ou não.

11. Resolução CNAS 177/2000. Art. 3º VI: “aplicar anualmente em gratuidade, pelo menos 20% (vinte por cento) da receita bruta decorrente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeiras, ... cujo montante nunca será inferior à isenção de contribuições sociais usufruídas”.

7. ESCOLAS PRIVADAS BENEFICENTES E A LEI Nº 8.742/93 – DIREITOS E OBRIGAÇÕES

Quando se cadastram para obter o Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos”, no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS¹², sabem que irão se beneficiar das imunidades tributárias do art.150 § 4º da CF/88 frente ao poder público nas esferas municipal, estadual e federal. Porém a contrapartida é a prestação do serviço assistencial conforme o PNAS e LOAS, cujas condições declaram pleno conhecimento.

A adesão voluntária da escola privada à atividade de assistência social como entidade beneficente tipo escola de cursos formais a deixa obrigada a prestar serviço de educação formal em conformidade com as normas da Lei nº 9.394/96 – LDBE e da Lei 8.742/93 – LOAS, bem como aos princípios da administração pública pertinentes, com destaque para os da Finalidade e Publicidade.

O fundamento para continuar obtendo as imunidades tributárias conforme o art. 150 da CF, combinado com os arts. 9 e 14 do Código Tributário Nacional, é que estejam prestando no Brasil os serviços gratuitos de educação de acordo com a política de assistência social para carentes.

Também a mesma exigência de que estejam prestando o serviço de assistência social de forma gratuita está na Resolução CNAS 177/2000, artigos 1º e 2º, mais as normas do inciso VI e § 1º “d”, inc VIII do art. 3º.

O direito à educação é direito subjetivo, ao qual se obrigam prover à criança carente, no momento em que, voluntariamente, a entidade beneficente-escola se vincula ao poder público na categoria de Escola Formal como entidade de assistência social.

Se a entidade beneficente não cumpre mais sua função filantrópica, porém continua gozando de imunidade tributária, está se desviando da sua obrigação.

8. CONCLUSÃO

Percebe-se a importância da proteção e implementação da política nacional de assistência social voltada para a educação, como dos meios mais eficazes na promoção do desenvolvimento social e econômico, de forma sustentável.

Ademais, o ensino fundamental deve ter o acesso garantido, com qualidade e eficiência para possibilitar o desenvolvimento da pessoa, ainda criança, no caso

12. SILVA, Indira Ernesto. Parecer, *Revista Dialética de Direito Tributário*, nº 41/98, pg. 135 e ss: “As entidades beneficentes de assistência social são contempladas com duas imunidades (a impostos e a contribuição à seguridade social, chamada “cota patronal”); as instituições de educação foram contempladas apenas com a imunidade a impostos.

em estudo, sendo defendido pela Dra. Mônica Sifuentes, como um direito público subjetivo, com sede constitucional, devendo ter sua efetividade garantida pelo Poder judiciário, quando provocado, garantindo assim, a efetividade da Constituição. Essa tese é defendida na obra “O acesso ao ensino fundamental no Brasil: um direito ao desenvolvimento”. Para a ilustre humanista e jurista, Juíza Federal no DF, o ensino fundamental é serviço público essencial, que deve ser garantido a todos, com qualidade, conforme a LDBE, em respeito à garantia de igualdade de oportunidades pertinentes à educação regular.

Produzem melhores e de mais sólidos resultados que as políticas emergenciais de apenas fornecer alimentos para as pessoas em estado de risco social pela pobreza extrema, um segmento do público alvo da assistência social que, simultaneamente, deve continuar sendo assistido.

Considerando a importância social e econômica da específica assistência educacional; pelas inúmeras denúncias públicas e notórias de inadimplemento das obrigações legais por parte das entidades beneficentes de assistência; pelos vultosos recursos públicos que ultrapassam o valor de 2,4 bilhões de reais apenas com as imunidades das cotas patronais com o INSS, em 2003, desfrutados pelos colégios filantrópicos no Brasil, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional; considerando que o público carente que seria beneficiado pelas gratuidades em excelentes escolas beneficentes remuneradas regamente pelo Estado, percebemos que urge aprimorar a efetivação das políticas públicas voltadas para uma real promoção da dignidade humana.

Necessário se faz aperfeiçoar a fiscalização das atividades e não apenas promover fiscalizações formais, contábeis, muitas vezes fraudadas.

O recurso ao Poder Judiciário, consiste no melhor instrumento de defesa de direitos do cidadão, no entanto, ainda é desconhecido pela população que seria usuária do direito subjetivo à assistência social educacional demandante.

Sem dúvida, é um excelente campo para o Ministério Público, que está omissa totalmente na questão em análise; para os cidadãos e servidores públicos esclarecidos atuarem contra esses desvios de finalidade com o dinheiro público, ao tomarem conhecimento de inadimplemento das obrigações das entidades filantrópicas. Essas inadimplências, em verdade são ofensivas aos direitos de milhares de crianças que poderiam estar dispostas de educação digna e eficiente como determina o legislador constitucional e pelas quais o Estado paga, indiretamente, com as imunidades..

Ao final desta incursão no tema, seria providencial se o INSS e CNAS, com o poder que a lei lhes permite, obrigassem as entidades beneficentes sem fins lucrativos e de assistência social cumprissem o art. 13 da Resolução CNAS 177/2000, expondo em placa visível ao público sua natureza de entidade beneficente e qual

o tipo de serviço assistencial presta, imitando a louvável conduta legal e ética do Hospital Filantrópico e de Assistência Social, o Aristides Maltez, único hospital especializado no tratamento de câncer, que atende a população carente do Estado da Bahia.

9. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- AQUINO, Felipe Igreja. *Bajar de la cruz a los pobres. permanente caridade da Igreja – Parte II*. Extraído do site: www.cleofas.com.br.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4ª ed., Malheiros Editores. São Paulo. SP
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, 12ª ed., Malheiros Editores.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*.
- CARVALHO, Rogério Tobias de. *Imunidade Tributária e Contribuições para a Seguridade Social*. Ed.Renovar. RJ. 2006.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)*. 8ª ed. Malheiros Editores. São Paulo. SP. 2003.
- MEDAUAR, Odete. *Constituição Federal. Coletânea de Legislação Administrativa*. Ed. Revista dos Tribunais – RT. 5ª edição. 2005. Rio de Janeiro. RJ.
- MEDEIROS, Mônica Jacqueline Sifuentes Pacheco de. *O Acesso ao ensino fundamental no Brasil: um direito ao desenvolvimento*. Rio de Janeiro. RJ. América Jurídica, 2001.
- MORAES, José Diniz de. *A Função Social da Propriedade e a Constituição Federal de 1988*. Malheiros Editores. São Paulo. SP. 1999.
- PEREIRA, Tânia da Silva. *Estatuto da Criança e do Adolescente – Coletânea*. Editora Renovar. Rio de Janeiro. RJ. 1992.
- RIBEIRO, Renata Mesquita. “O Direito à Educação nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos”. *Revista Jurídica da Seção Judiciária da Bahia*. Salvador. Ba. Ano 4. nº 5. Setembro de 2005.
- SILVA, Indira Ernesto. “Parecer”, *Revista Dialética de Direito Tributário*, nº 41/98.