

A RACIONALIDADE LEGISLATIVA NA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA DAS ENTIDADES BENEFICENTES DE SEGURIDADE SOCIAL E A DINÂMICA ENTRE OS TRÊS PODERES

Mariana Barbosa Cirne¹

Isabella Nunes Borges²

Resumo: O presente trabalho tem a finalidade de analisar o diálogo existente entre os três Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) no que tange à discussão sobre os requisitos para concessão de imunidade tributária às Entidades Beneficentes de Seguridade Social. Para tanto, este estudo se servirá, como objeto de análise, das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.028 e nº 2.621; do Recurso Extraordinário 566622/RS; dos Pareceres e justificativas³ do Projeto de Lei Complementar (PLP) 134/2019⁴; do Formulário de Posicionamento sobre a proposição legislativa emitido pelo Departamento de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social em Saúde, do Ministério da Saúde; da Exposição de Motivos do PL 826/1991 elaborada pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social em conjunto com o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. O que se observou é que houve uma comunicação satisfatória entre os três Poderes, bem como a Racionalidade

¹ Mestre e Doutora em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Constitucional do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Professora de Direito Constitucional, Ambiental, de Métodos e de Direitos Difusos e Coletivos do Centro Universitário de Brasília (UNICEUB).

² Mestre em Direito Constitucional pelo Centro Universitário de Brasília.

³ Para os fins deste ensaio, serão destacados 4 (quatro) dentre os Pareceres indicados pelo site da Câmara dos Deputados. Disponível em Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br).

⁴ Transformado na Lei Complementar 187, de 16 de dezembro de 2021.

Legislativa⁵ pôde ser pontualmente percebida. Concluiu-se pela adequada fundamentação nos julgados do Supremo Tribunal Federal, por uma abordagem global e integrada do Ministério da Saúde e, quanto à função legiferante, constatou-se uma oscilação entre Pareceres com boa técnica legislativa e Pareceres deficientes neste aspecto.

Palavras-Chave: três Poderes. Racionalidade Legislativa. Diálogo institucional. Entidades Benéficas de Seguridade Social.

1. INTRODUÇÃO



As pesquisas acadêmicas na área do Direito podem ser construídas de maneiras diversas. Isso possibilita a aplicação de uma metodologia entre várias ao alcance do acadêmico, bem como um objeto de estudo determinado pode ser selecionado dentre diversas opções. O Poder Executivo, em regra, é alvo dos estudos relacionados às Políticas Públicas, à gestão e governança. Noutro lado, o Poder Legislativo recebe holofotes no que tange ao tema da Ciência Política, bem como ao processo deliberativo e à inserção da soberania popular no nosso ordenamento jurídico por meio das Leis. O Poder Judiciário não é menos visado, especialmente no que diz respeito ao comportamento judicial, ao processo decisório e ao ativismo.

Os três Poderes formam um arcabouço institucional e normativo capaz de condicionar a sociedade, manejar Políticas Públicas e atender às demandas da sociedade. Isto posto, devem estabelecer um diálogo recíproco e harmônico, cuja presença é imprescindível para o bom desenvolvimento da Administração e dos próprios cidadãos. Neste sentido, o presente trabalho buscou investigar a presença ou ausência desta comunicação entre

⁵ ATIENZA, Manuel. Contribución a una teoría de la legislación. 1 ed. Madrid: Editorial Civitas, 1997.

os Poderes.

Para atingir esta finalidade, foi escolhido, como tema de estudo, a discussão sobre os requisitos para concessão de imunidade tributária às Entidades Beneficentes de Seguridade Social. Como objeto de análise, foram selecionados os seguintes documentos: as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.028 e nº 2.621; o Recurso Extraordinário 566622/RS; os Pareceres e justificativas⁶ do Projeto de Lei Complementar (PLP) 134/2019⁷; o Formulário de Posicionamento sobre a proposição legislativa emitido pelo Departamento de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social em Saúde, do Ministério da Saúde; a Exposição de Motivos do PL 826/1991, elaborada pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social em conjunto com o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

A hipótese inicial era de que a comunicação entre os três Poderes seria superficial, insuficiente. A hipótese foi parcialmente confirmada. O que se observou é que houve uma comunicação satisfatória entre os três Poderes, bem como a Racionalidade Legislativa⁸ pôde ser pontualmente percebida. Concluiu-se pela adequada fundamentação nos julgados do Supremo Tribunal Federal, por uma abordagem global e integrada do Ministério da Saúde e, quanto à função legiferante, constatou-se uma oscilação entre Pareceres com boa técnica legislativa e Pareceres deficientes neste aspecto.

Antes de adentrar no estudo dos documentos e instrumentos indicados como objeto deste trabalho, faz-se necessária a estipulação de critérios e bases qualitativas. Para tanto, será abordada a integração e inafastável correlação entre os três Poderes, partindo para uma análise referente à necessidade do

⁶ Para os fins deste ensaio, serão destacados 4 (quatro) dentre os Pareceres indicados pelo site da Câmara dos Deputados. Disponível em Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br).

⁷ Transformado na Lei Complementar 187, de 16 de dezembro de 2021.

⁸ ATIENZA, Manuel. Contribución a una teoría de la legislación. 1 ed. Madrid: Editorial Civitas, 1997.

diálogo entre estas esferas e, por fim, nos requisitos para a constituição de uma Racionalidade Legislativa minimamente adequada.

O segundo tópico será destinado a analisar sucintamente as decisões do Supremo Tribunal Federal, de forma a notar como a argumentação e a hermenêutica sistemática foram capazes de ditar a inconstitucionalidade parcial do artigo 55 da Lei 8.212/91⁹. Com esta medida, será possível constatar a preocupação da Corte com a manutenção do sistema, o respeito à hierarquia das normas, a instrumentalização das Leis para a efetivação dos preceitos constitucionais e a evolução do pensamento do Tribunal sobre o tema.

O terceiro tópico é resultado da resposta à manifestação peticionada junto à Lei de Acesso à Informação e direcionada ao Ministério da Saúde e ao Ministério da Economia. O primeiro órgão disponibilizou seu posicionamento referentes à elaboração do Projeto de Lei Complementar 134/2019¹⁰. O segundo disponibilizou a exposição de motivos Exposição de Motivos da Lei nº 8.212/91¹¹. Os referidos fundamentos demonstram a participação do Poder Executivo na deliberação do tema, observado que o Ministério da Saúde se atentou às consequências do PLP, aos escopos do sistema de imunidade tributária e do sistema de saúde, bem como realizou a devida correlação da sua manifestação às decisões exaradas pelo Poder Judiciário.

Por fim, o quarto tópico será destinado à análise das justificativas e pareceres constantes no PL 826/1991 e PLP

⁹ BRASIL. Lei Ordinária nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: L8212 - Consolidada (planalto.gov.br). Acesso em 31 mar. 2022.

¹⁰ BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social em Saúde. Formulário: Posicionamento Proposição Legislativa: Projeto de Lei Complementar nº 134 de 2019. Brasília: Ministério da Saúde, 05 fev. 2020.

¹¹ BRASIL. Ministério da Economia. Exposição de Motivos nº 040. Brasília. Ministério da Economia, 25 abr. 1991.

134/2019¹². Esta análise reflete o posicionamento do Poder Legislativo, como uma reação após as manifestações do Judiciário e do Executivo. O que se esperou constatar neste momento é o resultado de todo diálogo entre as esferas Estatais. Observou-se que houve uma reação positiva e, como consequência, a materialização do diálogo entre os Poderes. A argumentação do Legislativo, todavia, não é perfeita, vez que há Pareceres como maior ou menor cuidado para com a exposição dos motivos e Racionalidade Legislativa (que será destacada no primeiro tópico). Com tais apontamentos, segue-se ao desenvolvimento da pesquisa.

2. PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

Primeiramente, naquilo que diz respeito ao atual Estado Constitucional de Direito, tem-se observado uma tendência à prática argumentativa e hermenêutica. O referido comportamento pode ser percebida em todos os três Poderes e tal fenômeno foi documentado por Sandro Dezan¹³. Segundo seus apontamentos, o Poder Judiciário (pautado no neojusnaturalismo e neoconstitucionalismo), sem se limitar às discussões teóricas, passou a proferir decisões sobre questões estruturantes do Estado.

Noutro lado, as discussões na Administração Pública passaram a receber influência dos valores, da moral e a exercer mais atividade no cotidiano da sociedade, aplicado com maior intensidade os programas constitucionais no dia a dia. Neste sentido, observa-se o impacto recíproco entre os poderes, uma vez que este comportamento – iniciado por uma atuação

¹² Disponíveis, respectivamente, nos endereços Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br) e Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br).

¹³ DEZAN, Sandro L. O que é o Neojusnaturalismo? Um olhar pela óptica da administração pública contemporânea. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 25, n. 1, p. 81-109, jan./abr., de 2020. Disponível em < O QUE É O NEOJUSNATURALISMO? UM OLHAR PELA ÓPTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA | Revista Direitos Fundamentais & Democracia (unibrasil.com.br)>. Acesso em 20 dez. 2021.

constitucionalista e interpretativa do Poder Judiciário – surtiu efeitos na Administração Pública. Tudo isso faz convergir para uma visão interinstitucional.

Tal comportamento não leva à ideia de que o Direito Positivo é irrelevante. Pelo contrário, ordenamento jurídico posto é tido como a base, ou seja, o ponto de partida para a tomada de decisões, tendo a Constituição como a norma hierarquicamente superior. Este pressuposto deve ser respeitado por todas as esferas estatais. O Judiciário deve realizar um controle das Leis, afastando aquelas contrárias aos preceitos Constitucionais. O Poder Executivo deve prezar para que o cumprimento das tarefas e Leis não se desviem dos programas propostos pela Carta Magna. Noutro lado, o Poder Legislativo tem a função elaborar normas que mantenham a sistematicidade, unidade e ordenação do arcabouço normativo.

Com todo o exposto, pode-se indicar a necessidade de uma correlação e complementariedade entre a dogmática e a técnica legislativa, ou seja, entre a atividade exercida nos Tribunais e a atividade no âmbito do Congresso Nacional. Manuel Atienza¹⁴ aponta não para o distanciamento entre essas duas áreas do conhecimento, mas para as suas semelhanças. Segundo seus apontamentos, a Ciência dogmática do Direito e a Ciência da Legislação trabalham com uma análise consequencialista da norma. Ou seja, se, de um lado, o judiciário precisa de uma interpretação teleológica (para escolher e aplicar aquela interpretação cujas consequências são as melhores¹⁵), o Legislativo também deve se atentar para os impactos da legislação publicada.

Outro ponto destacado pelo autor é que tanto o magistrado quanto o legislador devem partir da própria Lei para a realização das suas atividades. Enquanto os membros do judiciário

¹⁴ ATIENZA, Manuel. *Contribución a una teoría de la legislación*. 1 ed. Madrid: Editorial Civitas, 1997

¹⁵ VIOLA, Francesco; ZACCARIA, Giuseppe. *Derecho e interpretación. Elementos de Teoría Hermenéutica del Derecho*. Madrid: Editorial Dykinson. 2007, p 209.

partem da norma para interpretá-la aos moldes do caso concreto, o legislativo também não parte do zero. A função legiferante deve tomar como base as normas já existentes, se atentando para que os novos dispositivos legais se enquadrem à sistematicidade do ordenamento.

Não se encerrando neste ponto, Atienza também reforça que o Judiciário e o Legislativo devem estar atentos às necessidades sociais. Suas atividades não podem se distanciar da realidade em que se inserem. Daí o imprescindível desenvolvimento do Direito Texto para o Direito Contexto¹⁶. Por fim, observa-se, em ambos os Poderes, a presença da atividade interpretativa, já que atuam na produção de normas (o legislativo em âmbito geral, enquanto o judiciário na esfera da sua jurisdição) e na busca pelo sentido dos signos e do significado dos textos.

Sendo assim, o diálogo entre os Poderes deve estar presente, vez que o funcionamento do Estado não se daria de outra forma que não pela interlocução entre os seus agentes. O diálogo e a fundamentação na tomada de decisão e nas manifestações se dão por meio da linguagem e da argumentação. Segundo Marlon Tomazette, “o mundo jurídico é um dos campos mais férteis para a atividade argumentativa, na medida em que o Direito lida primordialmente com a tarefa de convencimento”¹⁷.

Sobre a devida argumentação, Joaquim Salgado rememora os ensinamentos de Cícero, segundo o qual a argumentação e a boa oratória devem vir acompanhadas de uma

¹⁶ DEZAN, Sandro L. O que é o Neojusnaturalismo? Um olhar pela óptica da administração pública contemporânea. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 25, n. 1, p. 81-109, jan./abr., de 2020. Disponível em < O QUE É O NEOJUSNATURALISMO? UM OLHAR PELA ÓPTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA | Revista Direitos Fundamentais & Democracia (unibrazil.com.br)>. Acesso em 20 dez. 2021, p. 104

¹⁷ TOMAZETTE, Marlon. A teoria da argumentação e a justificação das decisões contra legem. *Direito e Práxis*, vol. 03, n. 02, 2011. Disponível em: <A teoria da argumentação e a justificação das decisões contra legem / Legal reasoning and justification of contra legem decisions | Tomazette | Revista Direito e Práxis (uerj.br)>. Acesso em 20 dez. 2021, p 155.

fundamentação idônea, com provas e fatos robustos. Tal comportamento seria capaz de alcançar a concretização dos valores de uma maneira justa¹⁸. Por todo o exposto, conclui-se que a tendência neojusnaturalista e neoconstitucionalista abrem espaço para as deliberações e discursos ativos.

Para muitos, as deliberações ocorridas no Legislativo são demonstração de confusão e bagunça. Quando, em realidade, o diálogo, mesmo que escandaloso em certos momentos, pode ser muito saudável. Ainda que tumultuoso, conflituoso, plural, repugnante, fedorento e barulhento, o debate pode fazer muito em favor da liberdade. Tendo Maquiavel como respaldo, Jeremy Waldron sustenta que boas Leis surgem de tais deliberações¹⁹.

Ainda segundo o autor referenciado, a legislação não é produto de uma única fonte, mas é o resultado de uma multidão de interesses: dos cidadãos e de seus representantes. Um dos pontos semelhantemente abordados por Atienza, na noção de que o legislador deve ser capaz de unificar todos os elementos que se colocam nos bastidores de uma Lei (editores, destinatários, o próprio sistema jurídico, os fins, os valores, entre outros)²⁰.

Atento à necessidade do diálogo, da importância da fundamentação e da argumentação, Manuel Atienza elabora um sistema de Racionalidade Legislativa composto por cinco níveis. Tal arcabouço tem o condão de permitir a técnica legislativa, cujos benefícios são o controle do Poder Legislativo, a compreensão do debate e diálogo interinstitucional, a transparência, entre outros.

O primeiro nível de racionalidade diz respeito à

¹⁸ SALGADO, Joaquim C. O humanismo de Cícero: a unidade da filosofia e da vida política e jurídica. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 40, p. 157-176, 2012.

¹⁹ WALDRON, Jeremy. *A dignidade da legislação*. 1 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003

²⁰ ATIENZA, Manuel. *Contribución a una teoría de la legislación*. 1 ed. Madrid: Editorial Civitas, 1997

linguagem. Segundo o autor, a legislação e as suas justificativas devem ser capazes de expressar uma comunicação acessível, cuja linguagem seja técnica o suficiente para atender as especificidades do tema e simples o bastante para ser compreendida pelos seus destinatários. Além da preocupação com a gramática, deve haver devida atenção à coesão e coerência, bem como os meios de comunicação devem ser capazes de transmitir efetivamente o conteúdo da norma e dos seus motivos²¹.

O segundo nível diz respeito à racionalidade jurídico-formal. Ela transporta a exigência de que as normas devem se adequar o sistema jurídico, permitindo a segurança e a previsibilidade, atentando-se para que a unidade e a ordenação do Sistema Jurídico sejam mantidas. Com isso, o segundo nível de racionalidade pressupõe a existência do primeiro²².

Já o terceiro nível corresponde à racionalidade programática. Ela diz respeito à capacidade de uma norma ser eficaz e levar a um conjunto de comportamentos adequados ao Sistema Jurídico e à comunidade a que ela se destina. Assim, uma norma fracassa neste nível de racionalidade se ela não é capaz de influir no comportamento humano²³.

O quarto nível é o teleológico, cujo escopo está em produzir normas cujas consequências sejam desejadas ou desejáveis. Isso indica, mais uma vez, a preocupação que o legislador deve ter com as necessidades sociais e a sua conexão imprescindível com a realidade em que se encontra. O quarto nível traduz a necessidade de uma ponderação consequencialista na função legiferante²⁴.

O último nível de racionalidade é o ético. Este corresponde à preocupação ética e moral que o legislador deve ter. Desde uma visão que engloba a sua posição no Estado até às

²¹ ATIENZA, Manuel. *Contribución a una teoría de la legislación*. 1 ed. Madrid: Editorial Civitas, 1997, p 28.

²² *Ibidem*, p 32.

²³ *Ibidem*, p. 36.

²⁴ *Ibidem*, p. 38.

circunstâncias que envolvem o momento em que o poder normativo é exercido. Os valores éticos permitirão justificar os fins e os objetivos da norma²⁵. Trata-se de uma racionalidade muito abstrata e cuja constatação nem sempre é clara.

Com estes apontamentos se encerra o primeiro tópico do texto, cujo objetivo foi estabelecer os pressupostos teóricos para a análise dos demais documentos que constituem o objeto deste trabalho.

3. O PODER JUDICIÁRIO

Pretende-se analisar o diálogo entre os Poderes no que diz respeito aos debates em torno da imunidade tributária das Entidades Beneficentes de Seguridade Social. No judiciário²⁶, os requisitos para a concessão da imunidade foram colocados frente à Constituição Federal, com o intuito de compreender a constitucionalidade de tais requisitos, tendo como respaldo os artigos 146, inciso II, e 195, § 7º, da Carta da República²⁷.

Os debates nos Tribunais não são recentes. Deste de 1998 este tem sido destacado no Supremo Tribunal Federal. Primeiro com a Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.802/DF²⁸, onde foi decidido que os limites da imunidade

²⁵ Ibidem, p. 39.

²⁶ A seleção das jurisprudências foi tida pelos seguintes critérios: (i) decisões que abordassem de maneira clara a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade dos requisitos para a concessão da referida imunidade; (ii) julgados que se estabelecessem como paradigmas, ou seja, que se tornassem referência para julgados futuros e para as demais esferas do Estado. Os acórdãos selecionados são referenciados pelas demais decisões tangentes ao tema no Judiciário, bem como são decisões trazidas pelo Poder Executivo e Legislativo como fundamentação para a elaboração dos seus Pareceres e Notas técnicas. Por tais razões estes julgados foram elencados no presente trabalho.

²⁷ BRASIL. [Constituição (1998)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [Constituição \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br). Acesso em: 30 mar. 2022

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1802/DF. I. Ação direta de inconstitucionalidade: Confederação Nacional de Saúde: qualificação reconhecida, uma vez adaptados os seus estatutos ao molde legal das confederações sindicais (...). Requerente: Confederação Nacional

para as entidades seriam regulados apenas por meio de Lei Complementar, enquanto a constituição destas instituições seria poder ser regulada por Leis ordinárias.

Até então, o Supremo Tribunal Federal (STF) não havia se posicionado claramente sobre matéria, até que no Recurso Extraordinário 566622/RS²⁹, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, por maioria, foi decidida a inconstitucionalidade do artigo 55³⁰ da Lei 8.212/1991, cujos incisos continham os requisitos para a concessão da imunidade. A maioria seguiu o voto do relator, que utilizou da interpretação sistemática para concluir que o referido artigo extrapolava a sua competência, já que interferia no funcionamento e na realização de atividade das entidades beneficentes.

O Ministro compreendeu que a imunidade tributária e o funcionamento das instituições devem estar inseridos em um contexto político e exercem, também, um papel social. Daí que

De Saúde. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, 27 de ago. 1998. Disponível em: Pesquisa de jurisprudência - STF. Acesso em 10 abr. 2022.

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 566622 / RS. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tributário IMUNIDADE – DISCIPLINA – LEI COMPLEMENTAR. Ante a Constituição Federal, que a todos indistintamente submete, a regência de imunidade faz-se mediante Lei complementar.. Recorrente: Sociedade Beneficente De Parobé. Recorrido: União. Relator(a): Min. Marco Aurélio. Brasília, 22 de fev. 2017. Disponível em: Pesquisa de jurisprudência - STF. Acesso em 22 mar. 2022, p 12.

³⁰ **Inciso I:** serem reconhecidas como de utilidade pública federal e estadual ou do Distrito Federal ou municipal; **Inciso II:** serem portadoras do Certificado ou do Registro de Entidades de Fins Filantrópicos, fornecido pelo Conselho Nacional de Serviço Social, renovado a cada três anos; **Inciso III:** promoverem a assistência social beneficente, inclusive educacional ou de saúde, a menores, idosos, excepcionais ou pessoas carentes; **Inciso IV:** não perceberem os diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores remuneração e não usufruírem vantagens ou benefícios a qualquer título; **Inciso V:** aplicarem integralmente o eventual resultado operacional na manutenção e desenvolvimento dos objetivos institucionais, apresentando anualmente ao Conselho Nacional da Seguridade Social relatório circunstanciado de suas atividades. BRASIL. Lei Ordinária nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: L8212 - Consolidada (planalto.gov.br). Acesso em 31 mar. 2022.

a dimensão destas funções seria imprescindível para a atividade do bom intérprete.

O magistrado buscou, em sua atividade jurisdicional, por um sistema harmônico e que conservasse, em sua totalidade, os valores do sistema. Em suas palavras, “cada norma jurídica deve ser interpretada com consideração de todas as demais, e não de forma isolada”³¹.

Ademais, o membro do judiciário combinou os elementos sistemático e teleológico, enfatizando que a interpretação deve cumprir função de harmonização, influenciada, especialmente, por princípios como o da dignidade da pessoa humana, da igualdade, do Estado Democrático de Direito, da República e da Federação.

Com isso, o Ministro conclui que as imunidades tributárias devem ser vantajosas ao contribuinte e que a Lei Ordinária além de trazer mais requisitos para a concessão da imunidade e frustrar o seu objetivo, incorre no erro de exercer uma competência que não lhe é devida. Afinal, uma Lei Ordinária não pode trazer requisitos além dos já estipulados no artigo 14 do Código Tributário Nacional³². Por todo o exposto, o Recurso Extraordinário concluiu pela inconstitucionalidade de todo o artigo 55 da referida Lei. Nas palavras do relator:

"Sob o pretexto de disciplinar aspectos das entidades pretendentes à imunidade, o legislador ordinário restringiu o alcance subjetivo da regra constitucional, impondo condições formais reveladoras de autênticos limites à imunidade. De maneira

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 566622 / RS. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tributário IMUNIDADE – DISCIPLINA – LEI COMPLEMENTAR. Ante a Constituição Federal, que a todos indistintamente submete, a regência de imunidade faz-se mediante Lei complementar.. Recorrente: Sociedade Beneficente De Parobé. Recorrido: União. Relator(a): Min. Marco Aurélio. Brasília, 22 de fev. 2017. Disponível em: Pesquisa de jurisprudência - STF. Acesso em 22 mar. 2022, p 12.

³² 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. Disponível em: L5172COMPILADO (planalto.gov.br). Acesso em 13 abr. 2022

disfarçada ou não, promoveu regulação do direito sem que estivesse autorizado pelo artigo 146, inciso II, da Carta."³³

Futuramente, este posicionamento foi parcialmente modificado, para que se mantivesse o inciso II da Lei 8.212/91, ou seja, reconhecendo a constitucionalidade da exigência dos Certificados ou do Registros de Entidades de Fins Filantrópicos, fornecido pelo Conselho Nacional de Serviço Social.

A conclusão foi alcançada pelas ADI's 2.028 e 2.621, pois o Ministro Teori Zavascki, seguido pelos Ministros Luiz Fux, Rosa Weber, Dias Toffoli, Celso De Mello e Ricardo Lewandowski, distinguiu as normas procedimentais (que podem ser regulamentadas por Lei Ordinária, como o caso da exigência da certificação) das normas relacionadas à atividade das entidades que disputam pelo benefício constitucional (cuja regulamentação é reservada à Lei Complementar)³⁴.

No ano de 2019, o já mencionado Recurso Extraordinário foi embargado³⁵, momento em que os ministros se

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 566622 / RS. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tributário IMUNIDADE – DISCIPLINA – LEI COMPLEMENTAR. Ante a Constituição Federal, que a todos indistintamente submete, a regência de imunidade faz-se mediante Lei complementar. Recorrente: Sociedade Beneficente De Parobé. Recorrido: União. Relator(a): Min. Marco Aurélio. Brasília, 22 de fev. 2017. Disponível em: Pesquisa de jurisprudência - STF. Acesso em 22 mar. 2022, p. 19

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.028 / DF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONHECIMENTO. IMUNIDADE (...) Arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente da conversão da ação direta de inconstitucionalidade, integralmente procedente. Requerente: CNS. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min. Joaquim Barbosa. Brasília, 02 de mar. 2017. Disponível em: Pesquisa de jurisprudência - STF . Acesso em 30 mar. 2022

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário 566622 / RS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO SOB O RITO DA REPERCUSSÃO GERAL. TEMA Nº 32. EXAME CONJUNTO COM AS ADI'S 2.028, 2.036, 2.228 E 2.621 (...) 4. Embargos de declaração acolhidos em parte, com efeito modificativo. Embargante: União. Embargado: Sociedade Beneficente de Parobé. Relator(a): Min. Marco Aurélio. Brasília, 18 de dez. 2019. Disponível em: Pesquisa de jurisprudência - STF Acesso em 30 mar. 2022

manifestaram sobre o caso, já levando em consideração a decisão das ADI's. Apesar da distinção relacionada, foi reforçado o entendimento do julgado, pois, apesar de não ser cabível uma extensão dos requisitos, é necessária uma fiscalização completa das entidades, para que se evite fraudes e desvios.

Por meio destes julgados, é perceptível as preocupações há muito tempo apontadas por Atienza: a atividade jurisdicional parte da Lei, para interpretá-la, e, sem se limitar ao texto, busca os escopos do sistema e se atenta às consequências de sua interpretação. A dogmática (mais voltada a atividade dos juízes), não se limita à atividade de interpretação, mas alcança a atividade de produção normativa, na medida em que, atenta à realidade, gera efeitos no caso concreto, mesmo que em um sentido diferente daquele proposto pelo Direito Texto³⁶.

4. O PODER EXECUTIVO

Esta é uma demonstração da atividade do Poder Executivo, por meio da Exposição de Motivos do PL 826/1991³⁷ elaborada pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social em conjunto com o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, em 25 de abril de 1991, e destinada ao Presidente da República. Também por meio do Formulário de Posicionamento sobre a proposição legislativa (PLP 134/2019)³⁸ emitido pelo Departamento de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social em Saúde, do Ministério da Saúde³⁹.

³⁶ ATIENZA, Manuel. Contribución a una teoría de la legislación. 1 ed. Madrid: Editorial Civitas, 1997.

³⁷ BRASIL. Ministério da Economia. Exposição de Motivos nº 040. Brasília. Ministério da Economia, 25 abr. 1991.

³⁸ BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social em Saúde. Formulário: Posicionamento Proposição Legislativa: Projeto de Lei Complementar nº 134 de 2019. Brasília: Ministério da Saúde, 05 fev. 2020.

³⁹ O Ministério da Saúde, o Ministério do Trabalho e Previdência Social, bem como o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento são órgãos Poder Executivo

A primeira análise a ser feita diz respeito à Exposição de Motivos⁴⁰. Pode, claramente, ser observada a preocupação destinada à compatibilização material da Lei Ordinária com o restante do ordenamento, já que há a preocupação com a efetivação dos princípios tangentes à seguridade social, bem como demonstrou a sua preocupação com o fato de que a Lei não estaria instituindo ou majorando tributos, o que não feriria o sistema de competências tributárias. Contudo, falhou na medida em que ressaltou o objetivo da Lei de estipular competências e regulamentar a atividade das Entidades Beneficentes, já que essa competência é destinada apenas à Lei Complementar e não à Lei Ordinária. Neste sentido, assim como comprovado no Recurso Extraordinário⁴¹, a Lei Ordinária que legisla a referida matéria é contrária à aos limites do sistema jurídico.

A exposição de motivos, noutro ponto, foi assertiva ao destacar a função didática da Lei, já que esta trataria de definições, categorizando os destinatários do dispositivo legal e aqueles que são afetados diretamente pelo teor dos artigos. Tal fundamentação enaltece a racionalidade linguística⁴² da Lei, permitindo que o seu público-alvo seja capaz de compreendê-la.

Noutro ponto, a exposição de motivos ressaltou a

que encontram pertinência temática com o tema das Entidades Beneficentes de Seguridade Social e a concessão da imunidade tributária. Por esta razão foram selecionados e, por meio do Portal Gov.br – Home — Português (Brasil) (www.gov.br) – foram elaborados pedidos, segundo a Lei de Acesso à informação, a estes Ministérios, solicitando os Pareces, Estudos e Notas Técnicas referentes ao tema e à legislação discutida neste artigo.

⁴⁰ BRASIL. Ministério da Economia. Exposição de Motivos nº 040. Brasília. Ministério da Economia, 25 abr. 1991.

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 566622 / RS. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tributário IMUNIDADE – DISCIPLINA – LEI COMPLEMENTAR. Ante a Constituição Federal, que a todos indistintamente submete, a regência de imunidade faz-se mediante Lei complementar. Recorrente: Sociedade Beneficente De Parobé. Recorrido: União. Relator(a): Min. Marco Aurélio. Brasília, 22 de fev. 2017. Disponível em: Pesquisa de jurisprudência - STF. Acesso em 22 mar. 2022

⁴² ATIENZA, Manuel. Contribución a una teoría de la legislación. 1 ed. Madrid: Editorial Civitas, 1997.

viabilidade do PL 826/91⁴³ em manter a efetividade da Administração Pública por meio das competências. Isso, porque o PL manteria a competência do Instituto Nacional de Seguridade Social, do Departamento da Receita Federal e do Ministério da Economia. Todavia, o Protejo de Lei, neste aspecto, não estaria exercendo uma atividade criativa, mas apenas uma atividade de reprodução das competências já existentes, até porque não é de sua competência legislativa a alteração destas competências institucionais. Entretanto, isso demonstra que o legislador não parte do zero, mas tem como base as Leis pré-existentes, assim como foi demonstrado na visão de Atienza⁴⁴.

Analisado o primeiro documento, o estudo se volta ao Formulário de Posicionamento emitido pelo Ministério da Saúde⁴⁵. O ponto de partida para as análises do Órgão se encontra nas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, cuja fundamentação reforçou que apenas uma Lei Complementar teria competência para legislar sobre os requisitos e funcionamento das Entidades Beneficentes de Seguridade Social.

À época da tramitação do PLP 134/19⁴⁶ e da manifestação do Ministério da Saúde, vigia a Lei Ordinária nº 12.101, de 2009⁴⁷ que, apesar de não ter sido objeto das discussões anteriormente mencionadas do Supremo, o Poder Executivo identificou nela um perigo à segurança jurídica. Isso, porque estava em trâmite no Judiciário a ADI 4891, que tinha como objeto a Lei Ordinária de 2009 e cuja decisão poderia seguir no mesmo

⁴³ Disponível em: Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)

⁴⁴ ATIENZA, Manuel. *Contribución a una teoría de la legislación*. 1 ed. Madrid: Editorial Civitas, 1997

⁴⁵ BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social em Saúde. Formulário: Posicionamento Proposição Legislativa: Projeto de Lei Complementar nº 134 de 2019. Brasília: Ministério da Saúde, 05 fev. 2020

⁴⁶ Disponível em Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)

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. Disponível em: L12101 (planalto.gov.br). Acesso em 15 abr. 2022.

sentido das ADI's 2.028 e 2.621 e do Recurso Extraordinário 566622/RS.

Conclui-se pela assertividade do posicionamento do Poder Executivo em se atentar para segurança jurídica. A instabilidade e os possíveis resultados quanto à ADI 4891 teriam o poder de desestabilizar o andamento das Políticas Públicas e limitar a tomada de decisão da Administração Pública quanto aos temas tangentes à matéria das Entidades Beneficentes de Seguridade Social.

O Ministério da Saúde procurou, então, pautado nas decisões do judiciário, compreender quais as finalidades e as boas consequências do PLP, em especial, o seu potencial de melhor integrar o ordenamento jurídico, já que a matéria regulada estaria sendo posta em sede de Lei Complementar e não Ordinária.

Seu posicionamento final foi o de aprovação da Lei Complementar, mas se posicionou contrariamente às alterações nos requisitos para concessão de imunidade para as instituições de saúde, já que, segundo seu Parecer, estariam a reduzir as contrapartidas em ações e serviços de saúde prestados por entidades privadas sem fins lucrativos (como a redução do mínimo de 60% para 50% na prestação de serviços ao Sistema Único de Saúde).

Compreende-se que a manifestação do Executivo quanto a este tema, apesar de suscinta, cumpriu com os requisitos da boa fundamentação, do diálogo com os Poderes e da adequada comunicação entre a Administração Pública e a realidade em que se insere. Com isso, o Órgão Público buscou apresentar um panorama das Entidades Beneficentes no âmbito da saúde.⁴⁸

⁴⁸ “No que toca à atuação da rede filantrópica no âmbito do SUS, a rede engloba um universo de 1.634 hospitais que prestam serviços para o SUS, sendo responsável por 38,33% (125.010) dos Leitos hospitalares disponíveis, por 42,51% (4,77 milhões) das internações e 8,67% (297,84 milhões) dos atendimentos ambulatoriais realizados no âmbito do Sistema Único de Saúde, equivalendo, portanto, a 51,18% do total de atendimentos ao SUS. Destaca-se que, em 944 municípios, a assistência hospitalar é realizada unicamente por hospitais beneficentes. A análise mais detalhada da prestação de serviços ao SUS, por grupo de procedimentos e complexidade da assistência, revela que o setor filantrópico executa o maior quantitativo de cirurgias oncológicas,

Joseph Raz compreende que o Sistema Jurídico não é apenas produto das considerações jurídicas, mas, sim, é resultado de outros fatores, como aqueles pertencentes à realidade dos fatos e às Ciências Sociais. Isso, porque o Direito está inserido em uma ordem social complexa e, por consequência, é tangenciado pelos formatos sociais aos quais pertence⁴⁹. O que pôde ser notado na manifestação do Ministério da Saúde.

De acordo com a dissertação defendida na Universidade Federal de Minas Gerais: “Segundo Raz, a existência de toda Lei depende da existência do Sistema Jurídico ao qual pertence e este, por sua vez, depende de padrões persistentes e difusos de conduta por parte de uma ampla proporção da população à qual se aplicam.”⁵⁰.

Com isso, conclui-se o presente tópico, cuja finalidade foi demonstrar a comunicação do Poder Executivo com os demais poderes. O diálogo foi identificado no respeito às decisões do Supremo Tribunal e nas manifestações destinadas ao Legislativo. Acrescido da conexão realizada entre a Administração Pública e a realidade em que se inserem as Entidades Beneficentes de Saúde.

5. O PODER LEGISLATIVO

neurológicas, transplantes e outros de alta complexidade da seguinte forma: 61,64% das internações de Alta Complexidade no SUS são realizadas por hospitais filantrópicos. Ainda, nas especialidades de Alta Complexidade, os hospitais filantrópicos respondem por: 62,7% das internações de Cardiologia, 61,8% das internações para Transplantes, 68,5% dos procedimentos de Quimioterapia realizados em regime de internação e 67,9% das internações para Cirurgia Oncológica.” BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social em Saúde. Formulário: Posicionamento Proposição Legislativa: Projeto de Lei Complementar nº 134 de 2019. Brasília: Ministério da Saúde, 05 fev. 2020, p. 3.

⁴⁹ RAZ, Joseph. O conceito de sistema jurídico, uma introdução à teoria dos sistemas jurídicos. 1 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2018, p. 252

⁵⁰ BRINA, Christina V. Dworkin e Raz: uma análise comparada sobre o conceito de Direito, a relação entre Direito e Moral, e a interpretação jurídica. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, p. 148, 2016. Disponível em: [disserta__o_christina.pdf \(ufmg.br\)](#) . Acesso em 15 out. 2021, p. 62

O quarto e último tópico tem a finalidade de observar o debate legislativo no PLP 134/2019⁵¹ e identificar a existência ou não da Racionalidade Legislativa. Serão trabalhados quatro Pareceres, emitidos pela Comissão de Constituição e Justiça, Comissão de Educação, Comissão de Seguridade Social e Família e Parecer emitido em conjunto pelas Comissões de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

A intenção ao selecionar os Pareceres relacionados ao Projeto de Lei Complementar é poder identificar, em seus fundamentos, a atenção a todas os posicionamentos já exarados pelo Poder Judiciário e Executivo. Uma vez que o referido Projeto passou por tramitações após as decisões do Supremo Tribunal Federal e após as manifestações dos Órgãos Ministeriais, a expectativa era poder mensurar o quanto tais movimentações foram percebidas pelo exercício legiferante e o quanto foram capazes de impactar a sua atuação, como resultado de um diálogo interinstitucional.

O primeiro Parecer é demonstrativo da carência de fundamentação e da Racionalidade Legislativa: o oposto do que se costuma esperar da Comissão de Constituição e Justiça, como uma comissão permanente e com tamanha visibilidade. No Parecer emitido pelo Deputado Marco Bertaiolli⁵², não se identifica nenhuma das racionalidades, exceto a linguística – com ressalvas. As manifestações são breves, pontuais, pouco fundamentadas, apresentando-se as conclusões alcançadas, mas não a sua respectiva justificação. Não há fundamentação do Parecer e, por isso, a comunicação não é completa e não atinge o seu devido fim.

Um Parecer emitido com tais características é impeditivo do controle social, pois resta impossível a contraposição aos

⁵¹ Disponível em Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br).

⁵² BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça. Parecer às Emendas de Plenário ao PLP nº 134, de 2019. Brasília: Câmara dos Deputados, 28 out. 2021. Disponível em: Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)

argumentos do relator exceto pela indagação quanto a ausência de fundamentação. Com isso, tem-se o exemplo da oscilação entre os Pareceres que cumprem os requisitos da justificação de suas teses e aqueles que não o fazem.

O Parecer emitido pela Comissão de Educação⁵³, relatora a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, se estabelece em um sentido diferente do anterior. O Parecer se inicia com o diálogo entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. A deputada toma como base as decisões já tramitadas no Supremo Tribunal Federal – e citadas neste artigo – para justificar a racionalidade jurídico-formal do PLP.

Uma vez que o Judiciário se manifestou pela impossibilidade de Lei Ordinária versar sobre o assunto, justifica-se a propositura de um Projeto de Lei Complementar, atendendo as observações feitas em sede dos julgados. Quanto à racionalidade linguística, ela está presente como pressuposto da racionalidade jurídico-formal, não sendo identificada a racionalidade ética.

Pode-se, também, notar uma racionalidade programática e teleológica, na medida em que o Parecer procura salientar os propósitos da Lei, observar os seus impactos e compreender quais as medidas necessárias para que a Lei possua maior eficácia, levando a uma atuação mais engajada e plena da Administração. Sendo esta razão pela qual incluíram na Lei a possibilidade de imunidade às entidades que valorizam os profissionais da educação, proporcionando capacitação do corpo docente e do corpo diretivo. Com isso, o Parecer não traz uma visão meramente abstrata, mas, sim, pauta sua fundamentação nos benefícios que podem vir por meio da capacitação dos indivíduos⁵⁴.

⁵³ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação. Parecer ao Projeto de Lei Complementar nº 134, de 2019. Brasília: Câmara dos Deputados, mai. 2021. Disponível em: Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)

⁵⁴ “Registre-se que o Cebas-Educação, no atual cenário das políticas educacionais, contribui de maneira efetiva para o processo de inclusão social no país, constituindo-se em política pública de fomento ao acesso dos estudantes à escola, a partir da garantia de oferta de bolsas integrais ou parciais aos estudantes da educação básica e da educação superior. É fundamental preservar a atuação dessas instituições, bem

No âmbito da Comissão de Seguridade Social e Família⁵⁵, foram realizadas reuniões temáticas entre julho e agosto de 2021, contando com representantes das entidades beneficentes dos três seguimentos (educação, saúde e assistência). O Parecer, igualmente, estabeleceu uma comunicação com o Poder Judiciário, por meio das decisões paradigmas apresentados no segundo tópico deste trabalho. Não se encerrando aqui, a Comissão também estabeleceu uma comunicação com as manifestações expedidas pelos Ministérios da Saúde – apontadas no tópico anterior –, da Educação e do Desenvolvimento Social; o que demonstra claramente o diálogo interinstitucional.

O Parecer não se limitou apenas a apontamentos teóricos e institucionais, mas observou o meio envolvente, ao estudar o andamento das Entidades Beneficentes na área da saúde. Mais uma demonstração – em conjunto com a exposição de motivos do Ministério da Saúde – de que o poder legislativo não pode se afastar da concretude da realidade cotidiana⁵⁶.

No que diz respeito à Racionalidade Jurídico-Formal, o Parecer entende o Projeto como o instrumento jurídico adequado par a regular a certificação e os procedimentos referentes à isenção da contribuição, respeitando a reserva do tema apenas às

como dar transparência sobre seus resultados.” BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação. Parecer ao Projeto de Lei Complementar nº 134, de 2019. Brasília: Câmara dos Deputados, mai. 2021. Disponível em: Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br).

⁵⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Seguridade Social e Família. Parecer ao Projeto de Lei Complementar nº 134, de 2019. Brasília: Câmara dos Deputados, s.d. Disponível em: Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)

⁵⁶ “Segundo dados do Governo Federal, disponibilizados pelo Ministério da Cidadania, a pedido deste relator, existem hoje 5.728 entidades beneficentes certificadas com atuação na área da Assistência Social. De acordo com dados do Censo SUAS de 2019, há, por exemplo, 1.784 unidades de acolhimento para pessoas idosas no país, sendo 195 governamentais e 1.589 não governamentais, responsáveis pela maior parte das 74.387 vagas existente na rede.” BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Seguridade Social e Família. Parecer ao Projeto de Lei Complementar nº 134, de 2019. Brasília: Câmara dos Deputados, s.d. Disponível em: Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br), p. 6

Leis Complementares. Tendo a racionalidade linguística como pressuposto da racionalidade jurídico-formal.

Noutro lado, a Racionalidade Teleológica é observada quando a Comissão estuda a necessidade da promulgação da Lei para que seja preservada a ordem jurídica, uma vez que os serviços prestados pelas entidades estão em uma posição de insegurança, pela inexistência de uma Lei Complementar para suprir a carência de regulamentação adequada quanto ao tema.

A Racionalidade Programática também é identificável, uma vez que se procura demonstrar a viabilidade da legislação em cada uma das esferas que atinge, salientando a viabilidade dos resultados e impactos na área da saúde (com seus mecanismos de avaliação do cumprimento dos serviços), na área da educação e da seguridade social. Por fim, o Parecer busca esclarecer os escopos do sistema de imunidade tributária em cada uma dessas áreas.

Este Parecer é um dos poucos, se não o único, em que se pode identificar a Racionalidade Ética. Pode ser notada já que o relator busca o controle financeiro e orçamentário das operações realizadas, em respeito ao baluarte da Transparência na Administração Pública e a sua presença como condição de legitimidade para a atuação Estatal. Todavia, é dificultosa a atividade de destacar a racionalidade ética sem atrelá-la à jurídico-formal, uma vez que a ética, a moral e a justiça são escopos do sistema jurídico.

Por fim, tem-se o Parecer de Plenário elaborado em conjunto pelas Comissões de Finanças e Tributação, de Constituição e Justiça, e de Cidadania⁵⁷. Logo de início, pode ser percebida a racionalidade jurídico-formal, uma vez que o PLP é colocado frente à Lei de Diretrizes Orçamentárias⁵⁸, em seu art.

⁵⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. Plenário. Parecer ao Projeto de Lei Complementar nº 134, de 2019. Brasília: Câmara dos Deputados, 15 out. 2021 Disponível em: Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)

⁵⁸ BRASIL. Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras

125, para verificar a exigência da estimativa dos efeitos no exercício em que a Lei entrar em vigor e nos dois subsequentes. Igualmente, frente ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁵⁹, para a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a Lei deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes.

Observa-se o diálogo interinstitucional, igualmente, na medida em que a necessidade de Lei complementar para tratar da questão teve respaldo nas manifestações do Supremo Tribunal Federal, segundo os julgados paradigmas analisados.

Este Parecer se coloca no meio termo. Enquanto o primeiro representou uma ausência quase completa de fundamentação e os dois últimos expuseram uma Racionalidade Legislativa fundamentada, este Parecer se limita apenas à Racionalidade Jurídico-Formal. Apesar de ter como base apenas um dos níveis da Racionalidade, o Parecer se encerra com a afirmação de ter respeitado a boa técnica legislativa. O relator deste Parecer é o Deputado Marco Bertaiolli, responsável, também, pela relatoria do primeiro Parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça.

Com isso, finaliza-se o último tópico deste trabalho, demonstrando a exposição dos níveis de Racionalidade Legislativa. Alguns deles, como o jurídico-formal, programático, teleológico e linguístico, podem ser claramente notados. Todavia, a racionalidade ética foi pouco percebida. Ademais, este último nível de racionalidade apresenta uma característica semelhante à racionalidade programática e teleológica: dificilmente podem ser separados da racionalidade jurídica-formal. Isso ocorre porque os três níveis citados também fazem parte do escopo do

providências. Disponível em: L14116 (planalto.gov.br). Acesso em 13 abr. 2022.

⁵⁹ BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: Lcp101 (planalto.gov.br). Acesso em 13 abr. 2022.

Sistema Jurídico, uma vez que este deve ser eficaz, ativo e justo⁶⁰.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a analisar o diálogo entre os Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo. No decorrer dos tópicos, pôde ser observada a presença da comunicação interinstitucional, sendo destacada a boa fundamentação das decisões do Supremo Tribunal Federal. Uma fundamentação satisfatória também foi identificada no Formulário de Posicionamento sobre a proposição legislativa emitido pelo Departamento de Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social em Saúde, do Ministério da Saúde.

No que tange à Exposição de Motivos do PL 826/1991 elaborada pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social em conjunto com o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, observou-se o equívoco em considerar a natureza da Lei 8.212/91 (classificada como ordinária) como adequada para legislar o tema, bem como houve pouca integração entre a Administração Pública e a sociedade. Todavia, observou-se a atenção da manifestação para com a boa comunicação do teor da Lei para com o seu público-alvo.

No que diz respeito ao Legislativo, demonstrou-se uma oscilação no comportamento. Havendo alguns Pareceres muito bem fundamentados e outros superficiais e inadequados (estes tendo como relator o mesmo Deputado). No tocante à Racionalidade Legislativa, observa-se a presença clara nos níveis jurídico-Formal, Programático, Teleológico e Linguístico, mas baixa presença do nível Ético.

⁶⁰ CANARIS, Claus-Wilhelm. Pensamento sistemático e conceito de Sistema na ciência do Direito. 3 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.



REFERÊNCIAS

- ATIENZA, Manuel. *Contribución a una teoría de la legislación*. 1 ed. Madrid: Editorial Civitas, 1997.
- BRASIL. [Constituição (1998)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [Constituição \(planalto.gov.br\)](http://Constituição(planalto.gov.br)). Acesso em: 30 mar. 2022
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça. *Parecer às Emendas de Plenário ao PLP nº 134, de 2019*. Brasília: Câmara dos Deputados, 28 out. 2021. Disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)).
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação. *Parecer ao Projeto de Lei Complementar nº 134, de 2019*. Brasília: Câmara dos Deputados, mai. 2021. Disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br))
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Seguridade Social e Família. *Parecer ao Projeto de Lei Complementar nº 134, de 2019*. Brasília: Câmara dos Deputados, s.d. Disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br))
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Plenário. *Parecer ao Projeto de Lei Complementar nº 134, de 2019*. Brasília: Câmara dos Deputados, 15 out. 2021 Disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br))
- BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [Lcp101 \(planalto.gov.br\)](http://Lcp101(planalto.gov.br)). Acesso em 13

abr. 2022.

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. Disponível em: L12101 (planalto.gov.br). Acesso em 15 abr. 2022.

BRASIL. *Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências. Disponível em: L14116 (planalto.gov.br). Acesso em 13 abr. 2022.

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. Disponível em: L5172COMPILADO (planalto.gov.br). Acesso em 13 abr. 2022

BRASIL. *Lei Ordinária nº 8.212, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: L8212 - Consolidada (planalto.gov.br). Acesso em 31 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. *Exposição de Motivos nº 040*. Brasília. Ministério da Economia, 25 abr. 1991.

BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social em Saúde. *Formulário: Posicionamento Proposição Legislativa: Projeto de Lei Complementar nº 134 de 2019*. Brasília: Ministério da Saúde, 05 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.028 / DF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONHECIMENTO. IMUNIDADE (...) Arguição de descumprimento de preceito*

fundamental, decorrente da conversão da ação direta de inconstitucionalidade, integralmente procedente. Requerente: CNS. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min. Joaquim Barbosa. Brasília, 02 de mar. 2017. Disponível em: Pesquisa de jurisprudência - STF . Acesso em 30 mar. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário 566622 / RS*. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO SOB O RITO DA REPERCUSSÃO GERAL. TEMA Nº 32. EXAME CONJUNTO COM AS ADI'S 2.028, 2.036, 2.228 E 2.621 (...) 4. Embargos de declaração acolhidos em parte, com efeito modificativo. Embargante: União. Embargado: Sociedade Beneficente de Parobé. Relator(a): Min. Marco Aurélio. Brasília, 18 de dez. 2019. Disponível em: Pesquisa de jurisprudência - STF Acesso em 30 mar. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1802/DF*. I. Ação direta de inconstitucionalidade: Confederação Nacional de Saúde: qualificação reconhecida, uma vez adaptados os seus estatutos ao molde legal das confederações sindicais (...). Requerente: Confederação Nacional De Saúde. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, 27 de ago. 1998. Disponível em: Pesquisa de jurisprudência - STF. Acesso em 10 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 566622 / RS*. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tributário IMUNIDADE – DISCIPLINA – LEI COMPLEMENTAR. Ante a Constituição Federal, que a todos indistintamente submete, a regência de imunidade faz-se mediante Lei complementar.. Recorrente: Sociedade Beneficente De Parobé. Recorrido: União. Relator(a): Min.

- Marco Aurélio. Brasília, 22 de fev. 2017. Disponível em: Pesquisa de jurisprudência - STF. Acesso em 22 mar. 2022, p 12.
- BRINA, Christina V. *Dworkin e Raz: uma análise comparada sobre o conceito de Direito, a relação entre Direito e Moral, e a interpretação jurídica*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, p. 148, 2016. Disponível em: disserta__o_christina.pdf (ufmg.br) . Acesso em 15 out. 2021, p. 62
- CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de Sistema na ciência do Direito*. 3 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.
- DEZAN, Sandro L. O que é o Neojusnaturalismo? Um olhar pela óptica da administração pública contemporânea. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 25, n. 1, p. 81-109, jan./abr., de 2020. Disponível em <O QUE É O NEOJUSNATURALISMO? UM OLHAR PELA ÓPTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA | Revista Direitos Fundamentais & Democracia (unibrasil.com.br)>. Acesso em 20 dez. 2021.
- RAZ, Joseph. *O conceito de sistema jurídico, uma introdução à teoria dos sistemas jurídicos*. 1 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2018, p. 252
- SALGADO, Joaquim C. O humanismo de Cícero: a unidade da filosofia e da vida política e jurídica. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 40, p. 157-176, 2012.
- TOMAZETTE, Marlon. A teoria da argumentação e a justificação das decisões contra legem. *Direito e Práxis*, vol. 03, n. 02, 2011. Disponível em: <A teoria da argumentação e a justificação das decisões contra legem / Legal reasoning and justification of contra legem decisions | Tomazette | Revista Direito e Práxis (uerj.br)>. Acesso em 20

dez. 2021, p 155.

VIOLA, Francesco; ZACCARIA, Giuseppe. *Derecho e interpretación. Elementos de Teoría Hermenéutica del Derecho*. Madrid: Editorial Dykinson. 2007, p 209.

WALDRON, Jeremy. *A dignidade da legislação*. 1 ed. São Paulo: Martins Fontes. 2003