

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 015.940/2017-9 **Fiscalização n. 201/2017**

Relator: José Múcio Monteiro

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Despacho de 02/06/2017 do Min. José Múcio Monteiro (TC 011.816/2017-1)

Objeto da fiscalização: Renúncia de receita

Ato de designação: Portaria de alteração - Semag 772/2017, de 17/08/2017 (peça 21)

Período abrangido pela fiscalização: De 01/01/2013 a 31/12/2017

Composição da equipe: Paulo Henrique Oliveira - matr. 10222-9 (Coordenador)

Ana Caroline de Souza Rodrigues - matr. 8610-0

Patrícia Coimbra Souza Melo - matr. 6419-0

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Ministério da Fazenda

Vinculação (ministério):

Vinculação TCU (unidade técnica): Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional

Responsável pelo órgão/entidade:

nome: Eduardo Refinetti Guardia

cargo: Secretário Executivo

período: A partir de 15/06/2016

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

PROCESSOS CONEXOS

- TC 023.415/2017-7

- TC 017.220/2017-3

- TC 029.350/2017-4

- TC 023.387/2017-3

- TC 025.094/2017-3

- TC 028.469/2017-8

Resumo

A presente Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) trata da realização de auditorias de conformidade, as quais têm por objetivo verificar a regularidade do processo de concessão de renúncias tributárias relacionadas às áreas social e de desenvolvimento; e de monitoramento do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (Ministro-Relator Raimundo Carreiro), cujo objetivo é examinar as providências adotadas pela Casa Civil da Presidência da República e pelos ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com vistas ao aperfeiçoamento dos processos de planejamento, instituição, controle e avaliação de benefícios tributários.

O Acórdão 1.205/2014 apontou fragilidades na estrutura de governança de políticas públicas financiadas por meio de renúncias tributárias, e determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU a realização de fiscalizações nas políticas públicas relacionadas a renúncias tributárias.

No âmbito desta FOC, realizou-se monitoramento de deliberações constantes dos Acórdãos 747/2010-TCU-Plenário (item 9.1 e subitem 9.2.3.2), da relatoria do Ministro-Relator Augusto Nardes, Acórdão 809/2014-TCU-Plenário (subitem 9.5.2), da relatoria do Ministro-Relator Benjamin Zymler, Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (itens 9.2 e 9.4) e Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (itens 9.2 e 9.3), ambos da relatoria do Ministro-Relator Raimundo Carreiro.

A inserção do presente monitoramento no bojo da FOC visa apresentar um quadro atualizado acerca dos reflexos das principais decisões do Tribunal na área e, porventura, relacionar os achados das auditorias de conformidade realizadas no âmbito da FOC com a situação de implementação das deliberações anteriores do Tribunal.

A partir do referido monitoramento, verificou-se, em síntese, a existência de lacuna quanto à responsabilidade por agir no que se refere às avaliações das políticas financiadas por renúncias tributárias e/ou à designação de gestores para a execução dessas avaliações. Em que pesem as expectativas relacionadas à institucionalização do Comitê de Monitoramento dos Subsídios da União (gastos tributários e benefícios financeiros e creditícios) com competências para o monitoramento e avaliação dos gastos tributários, até o momento essa estruturação permanece no campo das intenções.

Ademais, pouco se avançou no tocante à definição de competências dos vários órgãos envolvidos (setoriais e centrais), para além daqueles que integram a estrutura do Ministério da Fazenda, no que diz respeito ao processo de sistematização (regulamentação) dos procedimentos a serem adotados na avaliação das propostas que envolvam a concessão ou ampliação de renúncia de receitas.

Além do referido monitoramento, foram realizadas cinco auditorias de conformidade, três relacionadas à imunidade tributária prevista na Constituição Federal (CF/1988), art. 195, § 7º, isenção de contribuição previdenciária para as entidades que possuem a certificação de entidade beneficentes de assistência social (Cebas) e que atendem aos demais requisitos legais: TC 023.387/2017-3, área de educação; TC 023.415/2017-7, na área de assistência social; e TC 017.220/2017-3, na área da saúde; uma referente à Zona Franca de Manaus, TC 028.469/2017-8; e uma nos benefícios decorrentes da Lei de Informática, TC 025.094/2017-3.

Em síntese, buscou-se verificar se os requisitos legais para usufruir dos referidos incentivos tributários eram cumpridos pelos beneficiários. Os trabalhos foram realizados de acordo com as Normas de Auditoria do TCU e contaram com uma fase de planejamento, com a finalidade de conhecer o objetivo da auditoria, do ambiente e do controle interno. Houve ainda levantamento de trabalhos anteriores e entrevistas com órgãos responsáveis pelos benefícios tributários, órgãos de controle e Receita Federal do Brasil (RFB).

Conforme Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) 2018, as renúncias tributárias totalizaram cerca de R\$ 284 bilhões, valor no qual não estão incluídas diversas desonerações tributárias que, devido ao conceito de gasto tributário utilizado pela RFB, não fazem parte do DGT, assim como não há controle

sobre quais dessas desonerações permanecem vigentes atualmente.

Com relação à fiscalização no benefício tributário referente à Cebas Assistência Social, verificou-se que a Secretaria Nacional de Assistência Social tem trabalhado no sentido de diminuir o estoque de processos com pedido de concessão e renovação de Cebas, bem como tem atuado no sentido de aperfeiçoar os processos de supervisão ordinária e extraordinária, em atenção às disposições da Lei 12.101/2009 e do Decreto 8.242/2014.

No entanto, não obstante o esforço da SNAS em aprimorar a sistemática de concessão e renovação da Cebas, verificou-se que: i) os mecanismos de controle presentes nos processos de concessão e renovação da Cebas são insuficientes para garantir o cumprimento do disposto nas normas regulamentadoras; ii) parte dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) não possuem capacidade técnica para fiscalizar as entidades de assistência social sob sua supervisão que requerem concessão/renovação da Cebas; iii) há indícios de entidades que possuem Cebas e não preenchem os requisitos legais; iv) o prazo de seis meses para análise dos requerimentos de concessão/renovação da Cebas determinado pelo § 1º do art. 4º do Decreto 8.242/2014 ainda não é cumprido pelo MDS; v) o processo de supervisão ordinária, da forma como é estruturado, não contribui para melhoria na qualidade das concessões/renovações da Cebas; e vi) o processo de supervisão extraordinária não impede que entidades que não cumprem os requisitos legais continuem recebendo Cebas.

Quanto à auditoria realizada no incentivo fiscal relacionado à Cebas Educação, verificou-se que, nos últimos anos, houve avanços na estrutura e nos processos de trabalho do órgão responsável (MEC), bem como está em fase de desenvolvimento o Siscebas 3.0, sistema com previsão de implementação completa até março de 2019, o qual permitirá o aperfeiçoamento da gestão dos processos de concessão, renovação, monitoramento e supervisão da Cebas.

Em que pesem os avanços citados, observou-se que, atualmente, o controle do MEC é insuficiente, de modo que requisitos importantes da legislação não são verificados de forma efetiva, não há banco de dados estruturado com os bolsistas, o estoque de processos de concessão e supervisão ainda é muito extenso, e não é realizado monitoramento das entidades que possuem Cebas válida. Com isso, a perda de arrecadação ocorre sem o controle adequado sobre as contrapartidas sociais exigidas.

Acerca da auditoria no benefício tributário referente à Cebas Saúde, concluiu-se que os processos de concessão/renovação e de supervisão do Cebas Saúde funcionam adequadamente e estão em conformidade, em todos os aspectos relevantes, com os requisitos exigidos pela Lei 12.101/2009. A conclusão tem um nível de asseguarção de 95% de confiança (asseguarção razoável), e está de acordo com as normas de auditoria estabelecidas pelo TCU e pela Intosai (ISSAI 100, 400 e 4000).

Além disso, identificou-se um elevado número de entidades passíveis de supervisão que ou estão em curso ou não foram iniciados. Essa demora limita possíveis melhorias operacionais no processo de trabalho, com potencial prejuízo ao erário decorrente de cancelamento extemporâneo da certificação.

Sobre a renúncia fiscal relacionada à Lei de Informática, verificou-se que os procedimentos administrativos adotados pela Sepin/MCTIC relativos à concessão inicial dos benefícios fiscais, em regra, foram regulares; e a suspensão e cancelamento dos benefícios fiscais das empresas omissas em enviar o RDA foi regular nos termos da Lei 8.248/1991 e do Decreto 5.906/2006.

Apesar disso, observou-se a manutenção do benefício fiscal a empresas: i) inadimplentes em relação à obrigação do depósito trimestral no FNDCT; ii) inadimplentes em relação ao parcelamento de débitos anteriores (fato que deveria resultar em revogação do despacho concessivo do parcelamento e cancelamento da portaria de concessão do benefício).

Quanto aos incentivos fiscais decorrentes da Zona Franca de Manaus (ZFM), os principais achados foram: i) internamento de mercadorias em volume incompatível com a capacidade operacional da empresa remetente ou destinatária; ii) empresas com operações sempre direcionadas ao canal verde;

iii) estoque considerável de protocolos de internamento pendentes de análise com prazo vencido; iv) ausência de critérios ou de controles que definam o uso de vistoria técnica; v) definição de canal de vistoria sem utilização de critérios que mitiguem o risco de fraudes; vi) conhecimento prévio do canal de vistoria pelo transportador; vii) alteração rotineira do canal de vistoria de mercadorias de forma injustificada; viii) realização de vistoria física meramente formal, e; ix) desvio de função na atividade de vistoria.

A correção das irregularidades e impropriedades verificadas na ZFM permitirá o aperfeiçoamento do processo de internamento de mercadorias, mitigando os riscos de fraude e obtenção indevida de benefícios fiscais.

Sumário

Resumo.....	2
I. Apresentação.....	8
II. Introdução.....	8
II.1. Deliberação que originou o trabalho	8
II.2. Visão geral do objeto.....	8
II.3. Objetivo e questões de auditoria	11
II.4. Metodologia utilizada.....	11
II.5. Limitações inerentes à auditoria.....	12
II.6 Volume de recursos fiscalizados	14
II.7 Benefícios estimados da fiscalização	14
III. Monitoramento e Achados de auditoria	14
III.1 Monitoramento (Acórdãos 747/2010, 809/2014, 1.205/2014 e 793/2016-TCU-Plenário).....	14
III.1.1 Deliberações:.....	15
III.1.2 Situação que levou à proposição das deliberações 9.1 do Acórdão 747/2010, 9.4 do Acórdão 1.205/2014 e 9.3 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário:.....	16
III.1.3 Análise das providências adotadas pelo Poder Executivo	16
III.1.4 Situação que levou à proposição das deliberações 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010 e 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário:.....	18
III.1.5 Análise das providências adotadas pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo	18
III.1.6 Situação que levou à proposição das deliberações 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário:.....	19
III.1.7 Análise das providências adotadas pelo Poder Executivo:	19
III.1.8 Proposta de encaminhamento:	21
III.2.1 Critérios:.....	23
III.2.2 Situação encontrada:	23
III.2.3 Evidências:.....	25
III.2.4 Causas da ocorrência do achado:	25
III.2.5 Efeitos/Consequências do achado:.....	25
III.2.6 Proposta de encaminhamento:	26
III.3 Descrição do Achado II (Cebas Educação).....	27
III.3.1 Critérios:.....	27
III.3.2 Situação encontrada:	27
III.3.3 Evidências:.....	31
III.3.4 Causas da ocorrência do achado:	31
III.3.5 Efeitos/Consequências do achado:.....	31

III.3.6 Proposta de encaminhamento:	31
III.4 Descrição do Achado III (Cebas Saúde)	32
III.4.1 Critérios:.....	32
III.4.2 Situação encontrada:	33
III.4.3 Evidências:	34
III.4.4 Causas da ocorrência do achado:	34
III.4.5 Efeitos/Consequências do achado:.....	35
III.4.6 Proposta de encaminhamento:	35
III.5 Descrição do Achado IV (Lei de Informática).....	36
III.5.1 Critérios:.....	36
III.5.2 Situação encontrada:	36
III.5.3 Evidências:	39
III.5.4 Causas da ocorrência do achado:	39
III.5.5 Efeitos/Consequências do achado:.....	39
III.5.6 Proposta de encaminhamento:	39
III.6 Descrição do Achado V (Zona Franca de Manaus)	41
III.6.1 Critérios:.....	41
III.6.2 Situação encontrada:	41
III.6.3 Evidência:.....	44
III.6.4 Causas da ocorrência do achado:	44
III.6.5 Efeitos/Consequências do achado:.....	44
III.6.6 Proposta de encaminhamento:	45
III.7 Descrição do Achado VI (Ausência de informações sobre a totalidade das desonerações tributárias em vigor).....	46
III.7.1 Critérios:.....	46
III.7.2 Situação encontrada:	47
III.7.3 Evidências:	48
III.7.4 Causas da ocorrência do achado:	48
III.7.5 Efeitos/Consequências do achado:.....	48
III.7.6 Proposta de encaminhamento:	49
III.8 Descrição do Achado VII (Constitucionalidade da Lei 12.101/2009 – Cebas).....	49
III.8.1 Critérios:.....	49
III.8.2 Situação encontrada:	49
III.8.3 Evidências:	52
III.8.4 Causas da ocorrência do achado:	52
III.8.5 Efeitos/Consequências do achado:.....	52
III.8.6 Proposta de encaminhamento:	53

III.9 Descrição do Achado VIII (Receita Federal do Brasil não informou ao TCU as entidades beneficentes que usufruíram de benefício tributário).....	53
III.9.1 Critérios:.....	53
III.9.2 Situação encontrada:	53
III.9.3 Evidências:	55
III.9.4 Causas da ocorrência do achado:	55
III.9.5 Efeitos/Consequências do achado:.....	55
III.9.6 Proposta de encaminhamento:	55
IV. Conclusão.....	55
V. Proposta de encaminhamento.....	59
APÊNDICE A - Matriz de Achados	62

I. Apresentação

1. A presente Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), sob a supervisão e coordenação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), tem por objetivo verificar a regularidade do processo de concessão de renúncias tributárias relacionadas às áreas social e de desenvolvimento.
2. No âmbito deste trabalho, realizou-se monitoramento de deliberações constantes dos Acórdãos 747/2010, 809/2014, 1.205/2014 e 793/2016, todos do Plenário, baseado nos subitens 9.5.2 e 9.5.4 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário (TC 012.606/2012-0) e no item 9.6 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (TC 033.150/2015-0). Além disso, foram realizadas cinco auditorias específicas em benefícios tributários selecionados, os quais possuem materialidade significativa (R\$ 43,7 bilhões), órgão gestor definido e contrapartidas sociais ou econômicas previstas em lei.
3. A realização desta FOC está alinhada às orientações constantes no Plano de Controle Externo do TCU (item 4.1 – linhas de ação), bem como aos resultados e às ações de controle sugeridas no Acórdão 1.205/2014, o qual identificou fragilidades nas etapas de planejamento, instituição, execução, controle e avaliação dos incentivos fiscais e propôs aspectos a serem analisados por auditorias do TCU.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

4. Em cumprimento ao Despacho de 2/6/2017 do Min. José Múcio Monteiro (TC 011.816/2017-1), realizou-se a auditoria no Ministério da Fazenda; no Ministério da Saúde; no Ministério da Educação; no Ministério do Desenvolvimento Social; no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e no Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços no período compreendido entre 1/7/2017 e 15/12/2017.
5. As razões que motivaram esta auditoria estão relacionadas ao risco (impacto significativo dos benefícios tributários na gestão fiscal), a oportunidade (cenário atual de queda de arrecadação e rigidez orçamentária); a materialidade (R\$ 43,7 bilhões); e a relevância (necessidade de análise sobre a regularidade dos benefícios tributários, de forma a produzir informações úteis à avaliação dos referidos incentivos fiscais).

II.2. Visão geral do objeto

6. O país passa por um cenário de recessão econômica, tem apresentado déficits fiscais desde 2014, e as projeções são de que tais déficits perdurem até 2020. Após sucessivos exercícios com grande expansão do gasto público e elevação da dívida líquida do setor público (DLSP) em relação ao PIB (de 33,6% em 2013 para 46,2% em 2016), houve a edição da Emenda Constitucional 95/2016, que estabeleceu o Novo Regime Fiscal, também conhecido como teto dos gastos. Esse mecanismo busca impedir o crescimento real das despesas públicas primárias.
7. Considerando o quadro atual de queda na arrecadação de receitas, rigidez orçamentária (cerca de 90% despesas primárias são obrigatórias e crescentes, notadamente as previdenciárias e as de pessoal), verifica-se um desequilíbrio fiscal, caracterizado pela escassez de recursos para a execução das políticas públicas.
8. Nesse contexto, as renúncias tributárias da União foram estimadas em cerca de R\$ 283 bilhões para o exercício de 2018, segundo informações do Demonstrativo de Gasto Tributário (DGT) publicadas (em agosto de 2017) junto ao PLOA 2018. Esse valor corresponde a 3,97% do PIB e a 20,7% da estimativa de arrecadação total de receitas federais.
9. Em complemento, o Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, Ministro-Relator Raimundo Carreiro, identificou fragilidades na estrutura de governança das políticas públicas financiadas por meio de renúncias tributárias, tais como: (i) ausência de normatização do processo de instituição de renúncias tributárias; (ii) ausência de acompanhamento e de avaliação das renúncias; (iii) deficiências de

comunicação sobre os benefícios tributários entre Receitas Federal e órgãos gestores; e (iv) ausência de regulamentação sobre a gestão dos gastos tributários. Com isso, o TCU determinou à Segecex a realização de fiscalizações nas políticas públicas baseadas em renúncias tributárias, utilizando como insumos as informações relacionadas pela Semag no processo que originou o referido acórdão e a metodologia de análise de riscos por macroprocessos.

10. As deficiências encontradas no processo de instituição de benefícios tributários, como a ausência de definição dos atores que devem participar do processo decisório, afetam a transparência dessas renúncias fiscais, inclusive acerca dos critérios para seleção dos beneficiários das políticas. Trabalhos já realizados pela Semag que resultaram nos Acórdãos (todos do TCU-Plenário): 747/2010, Ministro-Relator Augusto Nardes; 3.437/2012, Ministro-Relator Valmir Campelo; 3.137/2011, Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues; 2.766/2012, Ministro-Relator André de Carvalho; 809/2014, Ministro-Relator Benjamin Zymler; e 1.205/2014 e 793/2016, ambos Ministro-Relator Raimundo Carreiro, contribuíram para o aumento da transparência e para a melhoria dos controles internos de órgãos gestores da renúncia.

11. No entanto, devido ao volume de benefícios tributários concedidos, que alcança expressiva materialidade, e à extensão dos problemas verificados nas fiscalizações que resultaram nos acórdãos citados, observou-se a necessidade de maior atenção desta Corte nesse tema.

12. Nesse sentido, realizou-se a presente Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), cujo objeto são benefícios tributários de materialidade relevante e que possuem previsão de contrapartidas a serem observadas pelos beneficiários.

13. No âmbito desta FOC, realizaram-se cinco auditorias de conformidade, sendo três relacionadas à imunidade tributária prevista na Constituição Federal (CF/1988), art. 195, § 7º (isenção de contribuição previdenciária para entidades beneficentes de assistência social que atendam aos requisitos da lei), TC 023.387/2017-3, área de educação; TC 023.415/2017-7, na área de assistência social; e TC 017.220/2017-3, na área da saúde; uma referente à Zona Franca de Manaus, TC 028.469/2017-8; e uma nos benefícios decorrentes da Lei de Informática, TC 025.094/2017-3. Também compôs o escopo da FOC o monitoramento de deliberações constantes dos Acórdãos 747/2010, 809/2014, 1.205/2014 e 793/2016, todos do Plenário, TC 029.350/2017-4, baseado nos subitens 9.5.2 e 9.5.4 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário e no item 9.6 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário.

14. A CF/1988, art. 195, § 7º, prevê isenção de contribuição previdenciária às entidades beneficentes de assistência social que atenderem aos requisitos da Lei, que é a 12.101/2009, regulamentada pelo Decreto 8.242/2014. Esses normativos estabelecem as exigências para a obtenção da certificação de entidades beneficentes de assistência social (Cebas) nas áreas de educação, saúde e assistência social.

15. Em resumo, além de requisitos formais, as contrapartidas sociais exigidas em cada área são: i) na educação, oferta de bolsas de estudo a alunos que atendam ao critério socioeconômico estabelecido; ii) na saúde, pelo menos 60% do atendimento deve ser realizado por meio do Sistema Único de Saúde (SUS); iii) na assistência social, deve haver prestação de serviços na área de assistência social, de acordo com a Lei 8.742/1993, Lei Orgânica da Assistência Social, de forma contínua, gratuita e universal.

16. As auditorias realizadas nos benefícios decorrentes da Cebas tiveram ênfase na análise da regularidade das etapas de concessão, renovação e supervisão da certificação. A responsabilidade pela certificação é do Ministério da Educação (MEC), na área de educação; do Ministério da Saúde (MS), na área da saúde; e do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), na área da assistência social.

17. As análises consideraram ainda este relevante aspecto jurídico: em fevereiro de 2017, o Supremo Tribunal Federal (STF) enunciou tese no sentido de que “os requisitos para usufruto da imunidade tributária hão de estar previstos em Lei Complementar”. A Lei 12.101/2009 é lei ordinária, e permanece em vigor, estabelecendo os critérios utilizados pelos Ministérios e pelos órgãos de controle para análise da regularidade da Cebas e, conseqüentemente, do benefício tributário.

18. Entretanto, devido ao risco de dispositivos do normativo serem declarados inconstitucionais pelo STF, as equipes de fiscalização de cada área da Cebas questionaram os respectivos ministérios

sobre os impactos de eventual inaplicabilidade dos requisitos da Lei 12.101/2009 em suas políticas públicas. No mesmo sentido, a Casa Civil foi consultada sobre como esse aspecto jurídico está sendo tratado no âmbito do Centro de Governo, do ponto de vista da continuidade da ação governamental. Os impactos de uma possível decisão de inconstitucionalidade da Lei 12.101/2009 pelo STF serão tratados neste relatório.

19. Quanto aos benefícios tributários da Zona Franca de Manaus, buscou-se verificar a ocorrência de possíveis irregularidades, bem como avaliar a atuação da autarquia na detecção de fraudes fiscais decorrentes da simulação de vendas para empresas fantasmas e/ou montadas na região norte, com o objetivo de se beneficiar dos incentivos da Zona Franca de Manaus, áreas de livre comércio (ALC) e Amazônia Ocidental.

20. Com relação às renúncias analisadas na Lei de Informática, avaliou-se a regularidade da concessão, manutenção, suspensão e cancelamento dos benefícios fiscais previstos na Lei 8.248/1991, regulamentada pelo Decreto 5.906/2006.

21. Os resultados alcançados em cada auditoria desta FOC permitirão uma conclusão sobre a regularidade dos benefícios tributários analisados, gerando informação útil aos agentes que lidam com as políticas públicas relacionadas e à sociedade, o que contribui para o aperfeiçoamento da gestão das renúncias e do controle em todos os níveis.

22. Tais incentivos fiscais representam relevante fonte de financiamento para políticas públicas. Ao comparar a normatização e a maturidade dos mecanismos de controle e de avaliação existentes entre a despesa direta e os gastos tributários (gastos indiretos, ou renúncia de receitas), verifica-se enorme diferença.

23. Para a despesa direta, embora haja deficiências significativas de planejamento, execução, controle e avaliação, a estruturação das etapas encontra-se bem mais desenvolvida. A CF/1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei 4.320/1964, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e outras legislações específicas estabelecem ferramentas que exigem que cada despesa executada tenha sido discutida e autorizada anualmente pelo Congresso Nacional (mesmo as despesas obrigatórias precisam ser autorizadas na LOA ou em créditos adicionais), e esteja registrada em sistemas de informação que permitem o acompanhamento físico e financeiro das entregas realizadas (repete-se que tais mecanismos existem, embora careçam de aperfeiçoamento para serem efetivos).

24. Já quanto à despesa indireta, os normativos e as rotinas administrativas atuais têm sido insuficientes para uma gestão eficiente das renúncias. O art. 14 da LRF define condições para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária do qual decorra renúncia de receita. Entretanto, o dispositivo não impediu que fossem instituídas renúncias sem estimativa de cálculo adequada; sem prazo de vigência, sem órgão gestor, sem avaliação *ex-ante*.

25. A título de exemplo, observa-se que do total de gastos tributários previstos no DGT 2018 (atualizado) que corresponde a cerca R\$ 284 bilhões, o equivalente a: (a) R\$ 240 bilhões possuem prazo de vigência indeterminado; (b) R\$ 125 bilhões não possuem órgão gestor; e (c) R\$ 123 bilhões não possuem órgão gestor e nem prazo de vigência definido. Assim, 98% dos gastos tributários sem órgão gestor não têm prazo de vigência determinado.

DGT 2018

Total de gastos tributários	R\$ 284.454.411.511	100%
Total com prazo de vigência indeterminado	R\$ 240.597.144.201	85%
Total sem órgão gestor	R\$ 125.619.758.687	44%
Total sem órgão gestor e com prazo de vigência indeterminado	R\$ 123.307.831.399	43%

Fonte: Elaboração própria a partir do anexo ao Ofício 675/2017-RFB/Gabinete (peça 25)

26. Uma vez instituída a renúncia, não há, em regra, avaliação periódica de resultados, de modo que são desconhecidos os benefícios sociais ou econômicos decorrentes de cada benefício tributário, o

qual tem sua vigência mantida a cada ano sem que haja discussão legislativa ou no âmbito do Poder Executivo sobre a efetividade de cada incentivo fiscal.

27. Nesse contexto, dada a relevância e a materialidade dos recursos públicos associados aos benefícios tributários concedidos na União, o Tribunal de Contas da União tem dedicado atenção a esses mecanismos tanto sob o ponto de vista fiscal, quanto sob a ótica da qualidade e regularidade da gestão das políticas públicas por eles financiadas. Assim, as decisões da Corte ora monitoradas são exemplos dessa atuação e revelam a importância de fortalecer o acompanhamento e o controle sobre as renúncias tributárias.

28. Dessa forma, verifica-se que o estágio atual das etapas de planejamento, instituição, controle e avaliação de renúncias de receitas no país exige aperfeiçoamento dos mecanismos normativos e de gestão, principalmente no planejamento, para impedir que novas renúncias sejam instituídas com os problemas apontados no Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, e na avaliação, a fim de que a sociedade possa conhecer os benefícios gerados pelos benefícios tributários e escolher se mantém, revisa ou extingue cada renúncia, o que somente será possível a partir da geração e divulgação de informação útil à tomada de decisão.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

29. A presente auditoria teve por objetivo verificar a regularidade do processo de concessão de renúncias tributárias relacionadas às áreas social e de desenvolvimento, além de examinar as providências adotadas pelos órgãos centrais de governo com vistas ao aperfeiçoamento dos processos de planejamento, instituição, controle e avaliação de benefícios tributários

30. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: Foram implementadas as deliberações constantes dos Acórdãos 747/2010-TCU-Plenário (item 9.1 e subitem 9.2.3.2), Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (itens 9.2 e 9.4) e Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (item 9.3), considerando a metodologia de elaboração de estimativas, o processo de instituição, acompanhamento e avaliação das renúncias tributárias?

b) Questão 2: O usufruto da imunidade tributária prevista na Constituição, art. 95, § 7º, com ênfase nas etapas de concessão, renovação e monitoramento da Cebas na área de assistência social está de acordo com o previsto na legislação?

c) Questão 3: O usufruto da imunidade tributária prevista na Constituição, art. 95, § 7º, com ênfase nas etapas de concessão, renovação e monitoramento da Cebas na área de educação está de acordo com o previsto na legislação?

d) Questão 4: O processo de concessão, renovação e supervisão da Cebas na área de saúde está de acordo com o previsto na legislação?

e) Questão 5: As etapas de concessão, renovação, suspensão e cancelamento dos benefícios fiscais previstos na Lei 8.248/1991 (Lei de Informática) foram regulares?

f) Questão 6: A Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) atua na verificação de irregularidades bem como na detecção de fraudes fiscais decorrentes da simulação de vendas para empresas fantasmas e/ou montadas na Região Norte?

II.4. Metodologia utilizada

31. Quanto ao monitoramento, o trabalho seguiu as diretrizes da Portaria-Segecex 27/2009, que aprovou dos Padrões de Monitoramento, e consistiu, basicamente, na análise de documentos encaminhados pelos órgãos auditados em atendimento aos mencionados acórdãos e de respostas às diligências enviadas àqueles órgãos.

32. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30/6/2011) e com

observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26 de 19/10/2009).

33. Com relação às três auditorias referentes à imunidade tributária das contribuições para a seguridade social para as entidades que possuem Cebas (CF/1988, art. 195, § 7º) e à auditoria sobre a Lei de Informática, as atividades de planejamento foram subsidiadas por tutoria da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e se basearam em orientações constantes da Portaria-Segecex 9, de 18/5/2017, a qual aprovou o documento “Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos”. Quanto à auditoria nos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus, houve um trabalho preliminar de produção de conhecimento para melhor entendimento do objeto e da situação vigente.

34. A auditoria baseada em risco contempla as seguintes etapas: i) identificação dos objetivos fixados pela unidade para a política/programa/processo; ii) identificação de eventos que podem representar risco ao alcance dos objetivos para a política/programa/processo; iii) avaliação dos eventos de risco em termos de impacto e probabilidade; iv) identificação das respostas pela organização para os riscos identificados; v) avaliação das atividades de controle, a fim de verificar se elas asseguram que os riscos relacionados são mitigados a um nível aceitável.

35. Foram elaborados papéis de trabalho (tais como análise SWOT, Matriz de Risco de Processos) com a finalidade de conhecer o objeto da auditoria, do ambiente e do controle interno, os quais permitiram às equipes terem ciência do cenário no qual estavam inseridos cada benefício tributário. Para tanto, houve levantamento inicial de trabalhos realizados pelos órgãos de controle (notadamente TCU e Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União), entrevistas com os órgãos responsáveis pelos benefícios tributários em análise, bem como requisição de informações a esses órgãos e à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

36. Para a realização dos trabalhos de auditoria, foram empregadas as técnicas de entrevista, inspeção física, observação, conferência de cálculos, revisão analítica, exame documental e circularização, com vistas à obtenção de informações necessárias à realização dos procedimentos elaborados na fase de planejamento.

37. O critério utilizado para a seleção do universo a ser examinado em cada auditoria variou conforme a situação verificada pelas equipes do TCU. Nos trabalhos relativos à Cebas educação, à Cebas Assistência social e à Zona Franca de Manaus, utilizou-se o critério de seleção de amostra por julgamento profissional, a partir de fatores associados a risco e materialidade e relevância, considerando as informações levantadas na fase de planejamento dos trabalhos. Na auditoria realizada nos benefícios tributários da Lei de Informática, avaliou-se a totalidade de processos passíveis de análise no período de 2014 a 2016, visto que a quantidade de processos existentes não era tão grande que justificasse uma seleção de amostra.

38. Já na auditoria sobre o incentivo fiscal referente à Cebas Saúde, realizou-se um trabalho de asseguarção razoável por meio de amostragem estatística, a fim de extrapolar os resultados encontrados para universo de processos analisados (concessão, renovação e supervisão concluídos, referentes ao período de 2010 a 2017). A abordagem baseada em risco foi utilizada para a definição do escopo, natureza, época e extensão dos procedimentos adicionais de auditoria, com a finalidade de reduzir o risco de emitir opinião ou conclusão inadequada às circunstâncias do trabalho.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

39. As auditorias que subsidiaram a elaboração deste relatório tiveram como principal limitação a negativa da Receita Federal do Brasil a fornecer informações necessárias para subsidiar os achados de auditoria.

40. Ressalta-se a dificuldade na obtenção de informações sobre as desonerações e regimes especiais em vigor, que configura uma limitação à governança das renúncias tributárias, objeto do

Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário. Como se observou, as respostas apresentadas pela RFB não contemplaram todos os questionamentos efetuados. Foram fornecidos, de forma objetiva, dados apenas das renúncias tributárias que configuram gastos tributários e, portanto, estão inseridas no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT). Quanto às demais desonerações que não são classificadas como gastos tributários, foram feitas apenas algumas considerações sobre as diferenças na forma de acompanhamento das renúncias fiscais.

41. Essas últimas integram a tabela de Desonerações Instituídas e, diferentemente do DGT, a cada ano tem-se uma tabela com novas desonerações instituídas sem que se considere o histórico das desonerações que foram instituídas nos anos anteriores e permanecem em vigor. Diante disso, não há transparência sobre a continuidade e/ou evolução dessas desonerações, o que compromete a clareza sobre o real montante das desonerações vigentes, para além daquelas que se enquadram no conceito de gastos tributários. Esse assunto será tratado como achado de auditoria no âmbito deste relatório.

42. Com relação às fiscalizações relacionadas à Cebas, a Receita Federal negou-se a fornecer os números no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) das entidades que gozam do benefício tributário previsto no § 7º do art. 195 da CF/1988. Destaque-se que um dos objetivos das fiscalizações na Cebas foi verificar a existência de entidades não certificadas que gozam da imunidade aqui analisada. Para tanto, seria necessário obter a listagem dos CNPJ das entidades beneficiadas com tal imunidade. No entanto, as informações solicitadas não foram fornecidas sob alegação de sigilo fiscal. Essa situação também será tratada como achado de auditoria neste relatório consolidador da FOC Renúncia de Receitas.

43. No caso da fiscalização da Zona Franca de Manaus, a principal limitação foi a ausência de informações completas das operações de internamento, cujo envio ao TCU foi inicialmente recusado pela Suframa, sob a alegação de sigilo fiscal. Verificou-se ainda a dificuldade da autarquia em disponibilizar os bancos de dados que foram solicitados, por limitações tecnológicas em seus sistemas de informação.

44. Quanto à auditoria realizada nos benefícios tributários da Lei de Informática, foram observadas três limitações:

45. A primeira foi a impossibilidade de extração e análise integrada dos dados disponibilizados pela Sepin/MCTIC, pois as informações recebidas não estavam acompanhadas dos metadados associados (chaves primárias e estrangeiras) e de dicionário de dados do Sistema de Gestão da Lei de Informática (Sigplani). Além disso, os dados de 2015 e 2016 não foram apresentados conforme solicitado pela equipe de auditoria.

46. A segunda foi a impossibilidade de verificação da origem dos valores recolhidos pelas empresas na modalidade Recursos Financeiros Residuais, visto que o código de recolhimento utilizado para os recursos financeiros residuais (10045) contempla tanto as empresas que efetuaram depósitos relativos a aplicações insuficientes de P&D de ano-base anterior quanto às glosas de dispêndios não aprovados após a análise dos RDA o que inviabilizou a segregação e análise dos recursos correspondentes as respectivas modalidades.

47. A terceira foi a restrição de acesso ao faturamento bruto das empresas beneficiárias da Lei de Informática. Tais informações foram solicitadas à RFB as quais eram necessários para testes de cálculo acerca da contrapartida do benefício fiscal, uma vez que tais informações no Relatório Demonstrativo Anual (RDA) são autodeclaratórias. Na informação disponibilizada pela RFB, os valores estavam consolidados por total de empresas habilitadas, por tipo de bem incentivado, por porte da empresa, por região e por unidade da federação, o que não atendeu o requerimento do ofício do TCU e não permitiu a realização das análises necessárias na auditoria. Essa restrição imposta pela Receita Federal compromete a efetividade de um dos controles fundamentais para garantir o alcance dos objetivos da política instituída na Lei de Informática.

48. Destaca-se que o art. 70 da Constituição Federal de 1988 e o § 1º do art. 1º da Lei 8.443, de julho de 1992, Lei Orgânica do TCU, preveem a competência desse Tribunal para fiscalizar as renúncias de receitas, opinando sobre sua legalidade, legitimidade e economicidade.

49. Outro problema ocasionado pela negativa da RFB em fornecer informações sobre os beneficiários desses incentivos fiscais é a impossibilidade dos órgãos gestores, os quais são responsáveis por verificar o cumprimento de condicionalidade e contrapartidas, obterem informações necessárias aos processos de checagem e controle.

50. Dessa forma, observa-se a necessidade de que sejam implementadas medidas no sentido de que os órgãos de controle e os órgãos responsáveis pelas políticas públicas financiadas por renúncias tributárias tenham acesso junto à RFB às informações gerenciais e sobre os beneficiários, visto que a necessária observância do sigilo fiscal não pode impedir o controle e transparência dos gastos públicos, principalmente no que se refere à manutenção de políticas públicas financiadas por benefícios tributários, que muitas vezes escapam do controle dos próprios órgãos gestores por insuficiência de informações disponíveis.

II.6 Volume de recursos fiscalizados

51. As renúncias tributárias da União totalizaram cerca de R\$ 284 bilhões em 2017, o que corresponde a aproximadamente 4,2% do Produto Interno Bruto e 21,3% da arrecadação total das receitas federais.

52. Nas áreas objeto dessa fiscalização os gastos tributários estimados para o exercício de 2017 foram os seguintes: Zona Franca de Manaus e áreas de livre comércio R\$ 25,6 bilhões; entidades filantrópicas nas áreas de saúde, educação e assistência social, R\$ 12,4 bilhões; e informática e automação, R\$ 5,7 bilhões, totalizando R\$ 43,7 bilhões.

II.7 Benefícios estimados da fiscalização

53. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle referentes aos benefícios tributários analisados, por meio da correção das falhas identificadas nos trabalhos específicos.

54. Com isso, busca-se que os órgãos gestores dos incentivos fiscais tenham condições de assegurar que as condições exigidas pela legislação estão sendo cumpridas. A partir da transparência conferida sobre a situação atual de cada benefício, o Poder Executivo, a sociedade e o Congresso Nacional poderão avaliar e decidir entre manter, alterar, prorrogar ou excluir cada renúncia, de modo que as entregas de bens e serviços financiadas por meio de incentivos fiscais representem de fato escolhas públicas, com custos, benefícios e público-alvo conhecidos.

55. Sobre o monitoramento realizado, almeja-se a estruturação da governança das renúncias tributárias, compreendendo a definição dos papéis a serem desempenhados pelos órgãos centrais e setoriais referente aos aspectos de instituição, controle e avaliação das políticas públicas financiadas por esses recursos.

56. Além disso, mencionam-se alguns dos principais benefícios já observados em decorrência das deliberações do Tribunal ora monitoradas, tais como o estágio avançado da estruturação do Sistema Tributário de Referência, que permite identificar os pressupostos utilizados para enquadramento das desonerações no conceito de gasto tributário, e um pequeno avanço na sistematização dos procedimentos que envolvem a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, pois houve definição de responsabilidades de órgãos integrantes da estrutura do MF, notadamente RFB e SE/MF, na Portaria MF 453/2013.

III. Monitoramento e Achados de auditoria

III.1 Monitoramento (Acórdãos 747/2010, 809/2014, 1.205/2014 e 793/2016-TCU-Plenário)

57. Realizou-se monitoramento das deliberações constantes do item 9.1 e subitem 9.2.3.2 do

Acórdão 747/2010, do subitem 9.5.2 do Acórdão 809/2014, dos itens 9.2 e 9.4 do Acórdão 1.205/2014 e dos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 793/2016, todos do Plenário, em atenção ao disposto nos subitens 9.5.2 e 9.5.4 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário e no item 9.6 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário.

58. A análise foi segregada em três seções, a primeira se referiu à metodologia de elaboração de estimativas e foram analisados conjuntamente os itens 9.1 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário, 9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário e 9.3 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário. A segunda parte tratou do processo de instituição de renúncias tributárias e contemplou o subitem 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010, o subitem 9.5.2 do Acórdão 809/2014 e o item 9.2 do Acórdão 793/2016. Já a terceira parte versou sobre o acompanhamento e avaliação das renúncias tributárias com e sem órgão gestor e apreciou o estágio de implementação das deliberações referentes ao item 9.2 do Acórdão 1.205/2014. A análise conjunta se justifica em função de haver correlação entre essas deliberações.

III.1.1 Deliberações:

I) Metodologia de elaboração de estimativas

Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (TC 015.052/2009-7):

9.1. recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil que, em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal e a Secretaria do Tesouro Nacional, defina uma metodologia para a elaboração das estimativas de impacto orçamentário-financeiro das renúncias de receitas, com vistas ao cumprimento efetivo do caput do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (TC 018.259/2013-8):

9.4. recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda que divulgue em seu sítio na internet os cadernos metodológicos que explicitam a forma de cálculo de cada item do Demonstrativo de Gastos Tributários e, também, os pressupostos utilizados para enquadramento da desoneração como gasto tributário, com o fim de conferir transparência à metodologia de cálculo das previsões de renúncias tributárias constantes desse demonstrativo;

Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (TC 033.150/2015-0):

9.3. determinar à Secretaria da Receita Federal do Brasil que informe semestralmente ao Tribunal, a partir do exercício de 2016, a situação das medidas adotadas para a publicação das metodologias de cálculo dos gastos tributários e dos pressupostos utilizados para enquadramento das desonerações no conceito de gasto tributário, com base no Sistema Tributário de Referência;

II) Processo de instituição de renúncias tributárias

Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (TC 015.052/2009-7):

9.2. determinar ao Ministério da Fazenda que: (...)

9.2.3. em conjunto com o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão: (...)

9.2.3.2. promova a sistematização dos procedimentos a serem adotados na avaliação das propostas que envolvam a concessão de renúncia de receitas, assim como a definição de competências dos vários órgãos envolvidos nesse processo, com vistas a garantir o cumprimento do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e assegurar que tal procedimento seja transparente e passível de controle;

Acórdão 809/2014-TCU-Plenário (TC 012.606/2012-0):

9.5.2. examine o teor da Portaria/MF 453/2013 e verifique em que medida atende à determinação contida no subitem 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010-Plenário;

Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (TC 033.150/2015-0):

9.2. recomendar às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que orientem os órgãos de assessoramento legislativo que atuam junto às comissões competentes, quando da análise de propostas que concedem ou ampliam renúncias de receita tributárias, sobre a necessidade de que seja verificado o cumprimento dos requisitos exigidos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal,

ou seja, se as propostas contêm: estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam iniciar sua vigência e nos dois seguintes; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, indicação da adoção de uma das medidas de compensação constantes do inciso II do art. 14 da LRF;

III) Acompanhamento e avaliação das renúncias tributárias com e sem órgão gestor

Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (TC 029.350/2017-4):

9.2. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com os ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, que adotem, no prazo de 180 dias, providências para:

9.2.1. criar mecanismos de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários sem órgão gestor identificado na legislação instituidora, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, com o fim de verificar se tais benefícios alcançam os fins aos quais se propõem e a pertinência de atribuir o papel de supervisão desses gastos tributários a algum órgão do Poder Executivo;

9.2.2. orientar os ministérios setoriais responsáveis pela gestão de ações governamentais financiadas por renúncias tributárias quanto à elaboração de metodologia de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos renunciados em decorrência de benefícios tributários, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações;

59. Cabe esclarecer que, com base nas orientações da Portaria-Adplan 2, de 23/8/2010, alvitrase que sejam apresentadas, neste relatório consolidador da FOC Renúncia de Receitas, as proposições relacionadas ao aperfeiçoamento da gestão pública, resultantes do TC 029.350/2017-4, com ênfase na sistemática de instituição, acompanhamento e avaliação das renúncias tributárias. Ressalta-se que as análises completas das situações que resultaram nessas proposições estão no citado processo.

III.1.2 Situação que levou à proposição das deliberações 9.1 do Acórdão 747/2010, 9.4 do Acórdão 1.205/2014 e 9.3 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário:

60. A recomendação referente ao item 9.1 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário resultou do descumprimento do *caput* do art. 14 da LRF pelo Poder Executivo, pois, diferentemente do que determina a lei, verificou-se a existência de proposições que instituíram ou ampliaram renúncia de receita tributária sem o cálculo do impacto orçamentário-financeiro no exercício de início de sua vigência e nos dois seguintes. A análise que sustentou essa recomendação levou em consideração aspectos metodológicos para a elaboração das estimativas das renúncias de receitas tributárias, considerando as competências e os papéis da RFB, da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria de Orçamento Federal.

61. A recomendação disposta no item 9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário resultou da ausência de transparência da metodologia de cálculo das previsões de renúncias tributárias constantes do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT). Essa recomendação foi previamente monitorada e considerada em implementação, uma vez que havia sido informado que estavam em elaboração pela área técnica da RFB documentos que após a aprovação institucional seriam tornados públicos, notadamente: (i) a descrição genérica das fontes de informação e das metodologias de cálculo dos gastos tributários, a partir de exemplos obtidos em referências internacionais, prevista para constar no DGT PLOA 2017, até 31/8/2016; e (ii) os registros das análises que possibilitariam identificar as desonerações que se enquadrassem no conceito de gasto tributário, com base no Sistema Tributário de Referência (STR).

62. A determinação disposta no item 9.3 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário decorreu da necessidade de se obter informações regulares sobre o atendimento da recomendação constante do item 9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário acerca dos documentos mencionados acima.

III.1.3 Análise das providências adotadas pelo Poder Executivo

63. Quanto à metodologia para cálculo da perda de arrecadação associada à renúncia de receita a que se refere o item 9.1 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário, convém destacar que ela já havia sido considerada parcialmente cumprida com o advento da publicação da Portaria MF 453/2013 (buscou regulamentar o cálculo do impacto fiscal e o controle da renúncia de receita dos dispositivos que alterem a legislação tributária, nos termos do art. 14 da LRF), conforme tratado no item 9.2 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário.

64. Não se pode deixar de mencionar que, além dessa portaria, as inovações constantes do Demonstrativo de Gastos Tributários deixaram claro que a RFB, ao empreender o cálculo da perda de arrecadação, emprega diferentes formas de cálculo dos gastos tributários, a depender de cada caso (DGT PLOA 2018, p. 35). Assim, com base nesses documentos, pode-se afirmar que a responsabilidade estrita pela definição da metodologia de cálculo e pela produção das estimativas das renúncias tributárias recaem principalmente sobre a RFB.

65. Os processos de instituição, acompanhamento e avaliação das renúncias tributárias demandam uma atuação mais ampla por parte dos órgãos do Poder Executivo e se relacionam com o contexto financeiro, fiscal e orçamentário no qual estão inseridas essas renúncias. Porém, com relação especificamente à definição de metodologia para cálculo da perda de arrecadação associada à renúncia de receita, é razoável admitir que essa metodologia seja competência apenas da Receita Federal, órgão técnico que detém expertise e competência em termos de arrecadação de receitas tributárias. Por essa razão, foi proposto ao Tribunal, no âmbito do TC 029.350/2017-4, tornar insubsistente o item 9.1 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário.

66. Com relação à metodologia de elaboração de estimativas dos gastos tributários, no que se refere ao item 9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, a análise considerou dois aspectos: a publicação das metodologias de cálculo dos gastos tributários e os pressupostos utilizados para enquadramento das desonerações no conceito de gasto tributário, com base no Sistema Tributário de Referência.

67. Observou-se que, apesar dos consideráveis esforços no aperfeiçoamento das informações sobre as metodologias de cálculo dos gastos tributários dispostos no DGT, o conteúdo carece da explanação individualizada desses gastos em conformidade com os termos inscritos na referida recomendação para que RFB divulgasse em seu sítio na internet os cadernos metodológicos que explicitam a forma de cálculo de cada item do Demonstrativo de Gastos Tributários.

68. Deve-se sopesar a divulgação das informações de forma demasiado genéricas com a manutenção de documento interno em linguagem técnica e altamente detalhado, a fim de se encontrar um ponto de equilíbrio de modo que se promova a divulgação das metodologias individualizadas de cada gasto tributário e os parâmetros metodológicos dos cálculos utilizados para sua apuração, garantindo mais transparência sem interferir nas questões técnicas de caráter interno da RFB. Além disso, a publicidade dessas informações fornecerá subsídios para os formuladores de políticas públicas e permitirá aos cidadãos visualizar de forma mais ampla a alocação dos recursos públicos, sem se limitar às despesas orçamentárias.

69. Quanto ao Sistema Tributário de Referência, passou a constar no DGT capítulo específico sobre esse tema, contendo os pressupostos utilizados para enquadramento das desonerações no conceito de gasto tributário para os seguintes tributos: IRPF, IRPJ, CSLL, PIS/Pasep, IPI e II. Para os demais tributos federais (Contribuição Previdenciária, IOF, AFRMM, ITR, CIDE e Condecine), o plano de ação apresentado pela RFB possui previsão para conclusão em 1º/7/2018.

70. O conteúdo produzido até então nesse capítulo está alinhado ao preconizado nas deliberações constantes nos itens 9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário e 9.3 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, pois observou-se o aprimoramento da transparência quanto aos pressupostos utilizados para

enquadramento das desonerações no conceito de gasto tributário, com relação aos tributos ali individualmente considerados.

71. Assim, foi proposto pela Semag, no TC 029.350/2017-4, considerar a recomendação disposta no item 9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário apenas parcialmente atendida (TC 029.350/2017-4).

72. Ademais, com base nas orientações da Portaria-Adplan 2/2010, sugere-se propor, neste relatório, determinação à RFB para que publique em linguagem acessível, em sua página na internet, a metodologia de cálculo de cada item do Demonstrativo de Gastos Tributários, indicando os parâmetros metodológicos dos cálculos utilizados para sua apuração.

73. Ressalta-se ainda que a deliberação disposta no item 9.3 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário permanece vigente e vem sendo atendida (TC 029.350/2017-4), uma vez que a RFB, a partir do exercício de 2016, tem prestado informações semestrais ao Tribunal quanto à situação das medidas adotadas para a publicação das metodologias de cálculo dos gastos tributários e dos pressupostos utilizados para enquadramento das desonerações no conceito de gasto tributário, com base no Sistema Tributário de Referência.

III.1.4 Situação que levou à proposição das deliberações 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010 e 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário:

74. A determinação referente ao subitem 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário derivou da ausência de sistematização dos procedimentos a serem adotados na tramitação e na avaliação das propostas de concessão ou ampliação de renúncia de receitas, os quais são fundamentais para propiciar a transparência e o controle desses instrumentos de política pública, bem como assegurar o cumprimento do art. 14 da LRF. Além disso, restou evidenciada a falta de clareza sobre os órgãos que participam do processo e as respectivas competências.

75. Com relação à recomendação disposta no item 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, cuja temática também se relaciona ao processo de instituição de renúncias tributárias, mas no âmbito do Poder Legislativo, verificou-se a existência de renúncias tributárias que derivaram da iniciativa daquele Poder sem demonstração clara dos pré-requisitos exigidos pelo art. 14 da LRF. Foi observado que a maior parte das desonerações instituídas pelo Poder Legislativo, nos anos de 2014 e 2015, ocorreram por meio da inclusão de emenda em medidas provisórias quando da análise do projeto de conversão em lei dessas medidas.

III.1.5 Análise das providências adotadas pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo

76. Por meio do subitem 9.5.2 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário, foi determinado à Semag que examinasse o teor da Portaria MF 453/2013 e verificasse em que medida atenderia à determinação contida no subitem 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário. Por sua vez, a determinação disposta no item 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010 determinou ao MF, em conjunto com o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para que promovesse a sistematização dos procedimentos a serem adotados na avaliação das propostas que envolvam a concessão de renúncia de receitas, assim como a definição de competências dos vários órgãos envolvidos nesse processo, com vistas a garantir o cumprimento do art. 14 da LRF e assegurar que tal procedimento seja transparente e passível de controle.

77. Com o advento da Portaria MF 453/2013, verificou-se algum avanço na sistematização dos procedimentos que envolvem a concessão de renúncia de receitas, pois foi observada a definição de responsabilidades de órgãos integrantes da estrutura do MF, notadamente RFB e SE/MF, no que diz respeito a regulamentação do cálculo do impacto fiscal e do controle da renúncia de receita dos dispositivos que alterem a legislação tributária federal, nos termos no art. 14 da LRF.

78. Entretanto, essa portaria isoladamente não é suficiente para dar cumprimento à determinação constante do subitem 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010, uma vez que é demandada uma atuação mais ampla

do Poder Executivo. Houve pouco avanço no tocante à definição de competências dos vários órgãos envolvidos (setoriais e centrais), para além daqueles que integram a estrutura do Ministério da Fazenda, no que diz respeito à formalização dos procedimentos a serem adotados na avaliação das propostas que envolvam a concessão ou ampliação de renúncia de receitas. Portanto, no âmbito do TC 029.350/2017-4, foi proposto ao Tribunal considerar a determinação disposta no item 9.2.3.2 apenas parcialmente atendida.

79. Dessa forma, com base da Portaria-Adplan 2/2010, sugere-se, neste relatório, determinar à Casa Civil que formalize os ritos procedimentais de concessão e gestão de renúncia de receitas, estabelecendo as competências do Centro de Governo e dos órgãos setoriais, bem como o fluxo da atuação desses órgãos, com vistas a assegurar que tais procedimentos sejam transparentes e passíveis de controle e avaliação.

80. No que se refere à recomendação disposta no item 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, a temática também perpassa o processo de instituição de renúncias tributárias, mas envolve o Poder Legislativo. Em face de ter sido observado que desonerações instituídas pelo Poder Legislativo por meio da inclusão de emenda em medidas provisórias apresentaram problemas quanto à estimativa de impacto dessas emendas, foi recomendado às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que orientassem os órgãos de assessoramento legislativo que atuam junto às comissões competentes sobre a necessidade de que seja verificado o cumprimento dos requisitos exigidos no art. 14 da LRF quando da análise de propostas de atos normativos que concedem ou ampliam renúncias de receita tributárias.

81. A esse respeito, algumas questões foram esclarecidas pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados que, em estudo encomendado pela Comissão de Finanças e Tributação, sugeriu alteração da redação do art. 19 da Resolução CN 1/2002 com o intuito de atribuir às consultorias de orçamento da Câmara e do Senado a competência de se manifestar sobre a adequação orçamentária e financeira, não apenas da medida provisória, mas também das respectivas emendas e pareceres emitidos.

82. Conforme informado pela COFF, embora a modificação na norma possa melhorar a qualidade técnica do processo legislativo, eventual alteração compete exclusivamente aos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Sendo que, de fato, os órgãos de assessoramento legislativo têm atuação limitada nesse processo de criação de benefícios fiscais, especialmente quanto à observância do art. 14 da LRF. Assim, entende-se que a recomendação disposta no item 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário tem sido observada pelos órgãos de assessoramento legislativo dentro dos limites de sua competência. Portanto, foi sugerido ao Tribunal, no âmbito do TC 029.350/2017-4, considerar tal deliberação como atendida.

III.1.6 Situação que levou à proposição das deliberações 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário:

83. A recomendação do subitem 9.2.1 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário decorreu do fato de que mesmo em casos de não indicação de órgão gestor na legislação dos gastos tributários ou de a sistemática do gasto dispensar procedimentos administrativos para sua concessão ou acompanhamento, o Poder Executivo não pode prescindir de avaliar os resultados obtidos pelas políticas públicas financiadas com base nesses benefícios tributários, com a finalidade de verificar se tais benefícios alcançam os fins aos quais se propõem.

84. A recomendação constante do subitem 9.2.2 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário decorreu da não realização, pelos órgãos centrais (Casa Civil, MP, MF), de avaliações sistemáticas e individualizadas das políticas públicas embasadas em renúncias tributárias, nem mesmo daquelas que possuíam objetivos econômicos. Verificou-se à época que poucos órgãos gestores de renúncia efetuavam algum tipo de avaliação de resultado dessas políticas.

III.1.7 Análise das providências adotadas pelo Poder Executivo:

Quanto a temática do acompanhamento e avaliação das renúncias tributárias, foram analisados aspectos referentes aos subitens 9.2.1 (sobre acompanhamento e avaliação de renúncias tributárias sem órgão gestor) e 9.2.2 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (sobre acompanhamento e avaliação de renúncias tributárias com órgão gestor).

85. Na oportunidade, pode-se destacar importantes iniciativas que, se plenamente implementadas, poderiam cooperar com as avaliações das políticas financiadas por renúncia tributária, como é o caso do documento “Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise *ex ante*” e da informação fornecida pelo MP sobre a atuação, no âmbito do CMAP, referente à interoperabilidade das bases de dados sob responsabilidade do Governo Federal.

86. Sobre essas iniciativas, fez-se uma análise preliminar sobre o guia de avaliação para avaliação *ex ante*, que foi enviado ao Tribunal na data de 1º/3/2018. Quanto ao trabalho sobre a interoperabilidade das bases de dados não se verificou o envio de qualquer cronograma ou plano de implementação.

87. Assim, considerando o teor da Portaria-Adplan 2/2010, sugere-se, no âmbito deste relatório, determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na qualidade de coordenador do CMAP, segundo art. 2º, inciso I, da Portaria Interministerial 102/2016, que encaminhe ao Tribunal plano de ação do trabalho de interoperabilidade das bases de dados sob responsabilidade do Governo Federal, em desenvolvimento no âmbito do comitê, incluindo cronograma de implementação de cada etapa e informando as bases de dados contempladas.

88. Além disso, também foram indicadas pelo MF algumas ações consideradas no Projeto Estratégico Corporativo denominado “Modelo de Governança dos Gastos Tributários da União”, sem que tenha sido encaminhado cronograma ou plano de implementação dessas ações, com destaque para: (i) elaboração de relatório de subsídios da União contendo análise pormenorizada da evolução dos benefícios creditícios e financeiros da União e dos gastos tributários; e (ii) proposição de modelo de governança para as políticas financiadas por benefícios creditícios e financeiros e/ou gastos tributários da União, contemplando as etapas de formulação, monitoramento, gestão e avaliação.

89. Diante disso, em face da Portaria-Adplan 2/2010, sugere-se propor, neste relatório, determinação ao Ministério da Fazenda para que encaminhe ao Tribunal plano de implementação das ações contempladas no Projeto Estratégico Corporativo denominado “Modelo de Governança dos Gastos Tributários da União”, no âmbito do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMINF), incluindo cronograma de desenvolvimento e implementação de cada ação.

90. Passados quase quatro anos do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, após terem-se despendido recursos na identificação dos gastos tributários sem órgão gestor definido na legislação e na possível identificação de gestor para esses gastos com base no critério finalístico por parte do MF, a conclusão a que chegou o ministério, com anuência do MP e da Casa Civil, foi de não ser atribuição do MF a competência para a designação de determinado órgão setorial como gestor de política financiada por meio de gastos tributários, por tratar-se de ato administrativo de natureza interinstitucional e, dessa forma, tal competência deveria ser prevista por decreto presidencial.

91. Confirmou-se mais uma vez a lacuna quanto à responsabilidade por agir no que se refere às avaliações das políticas financiadas por renúncias tributárias e/ou à designação de gestores para a execução dessas avaliações, pois o MP considera que as renúncias não são matéria de competência direta do ministério e que o Plano Plurianual (PPA) não constitui no melhor instrumento para a realização de suas avaliações e o MF considera que essa matéria deveria ser solucionada por decreto presidencial.

92. Ademais, em face do disposto no subitem 9.2.1 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, apesar das expectativas relacionadas à institucionalização do Comitê de Monitoramento dos Subsídios da União (gastos tributários e benefícios financeiros e creditícios) com competências para o

monitoramento e avaliação dos gastos tributários, observa-se, até o momento, que essa estruturação permanece no campo das intenções.

93. Além dessas informações, convém destacar o esforço realizado pelo Ministério da Fazenda com as avaliações realizadas sobre a política de desoneração da cesta básica, a política de deduções com despesas de saúde no IRPF e as desonerações do IPI. Os resultados levam a se reafirmar a necessidade de que se sejam estabelecidos critérios mínimos, assim como a programação das avaliações dos gastos tributários e demais desonerações.

94. O percentual de gastos tributários sem órgão gestor definido permanece alto e configura 44% do valor total dos gastos tributários vigentes no DGT 2018, ou seja, para o equivalente a mais de R\$ 125 bilhões em gastos tributários existe lacuna quanto à definição de responsabilidade pela avaliação dos resultados pretendidos. Isso não significa dizer que os gastos tributários que contam com órgão gestor definido na legislação sejam objeto de alguma avaliação dos resultados, pois os órgãos setoriais carecem de qualquer orientação por parte dos órgãos centrais nesse sentido. Além disso, no âmbito do levantamento que resultou no Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, detectou-se que, em geral, os ministérios gestores de políticas financiadas por gastos tributários não realizavam avaliação de resultados.

95. Considerando o teor da recomendação disposta no subitem 9.2.2 para que os órgãos centrais (Casa Civil, MP e MF) orientassem os ministérios setoriais responsáveis por ações governamentais financeiras por renúncias tributárias quanto à elaboração de metodologia de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos renunciados em decorrência de benefícios tributários, não se pode afirmar que o Projeto de Lei de Governança, o Decreto de Governança e o documento “Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise *ex ante*” sejam suficientes para endereçar todas essas questões, especialmente por ainda não haver qualquer orientação acerca da avaliação dos resultados obtidos com a aplicação dos recursos oriundos das renúncias tributárias, nas políticas públicas em andamento, que estão sob a gestão dos ministérios setoriais.

96. Diante do cenário de ausência de institucionalização das estruturas de governança das renúncias de receita, com especial atenção dada aos gastos tributários neste trabalho, faz-se necessário reforçar a condução de avaliações, regular e tempestivamente, desses gastos. Desse modo, foi proposto ao Tribunal, no âmbito do TC 029.350/2017-4, considerar não implementadas as recomendações dispostas nos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário.

97. Assim sendo, em face da Portaria-Adplan 2/2010, sugere-se, neste relatório, determinar à Casa Civil que designe órgãos gestores para todos os gastos tributários, a fim de que lhes seja atribuída a responsabilidade pela avaliação dos programas que utilizam recursos decorrentes de renúncias tributárias; defina cronograma de realização das avaliações.

98. Além disso, também com base na Portaria-Adplan 2/2010, alvitra-se propor, neste relatório, recomendação à Casa Civil, em conjunto com os Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda, para que definam critérios mínimos para a avaliação de desempenho/resultado de políticas públicas financiadas por renúncias tributárias, a fim de orientar os órgãos responsáveis pela gestão dessas políticas.

III.1.8 Proposta de encaminhamento:

99. Com base nessas considerações, foram propostas, no âmbito do TC 029.350/2017-4, os seguintes encaminhamentos, pendentes de apreciação pelo plenário no referido TC:

- I - Tornar insubsistente a recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário;
- II - Considerar implementada a recomendação contida no item 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário;

III - Considerar parcialmente implementadas a recomendação contida no item 9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário e a determinação contida no subitem 9.2.3.2 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário;

IV - Considerar em implementação a determinação contida no item 9.3 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário; e

V - Considerar não implementadas as recomendações contidas nos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário.

100. A partir das disposições previstas na Portaria-Adplan 2/2010, propõe-se, no âmbito deste relatório consolidador da FOC Renúncia de Receitas, os seguintes encaminhamentos:

I - Determinar à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 37 da Constituição Federal de 1988, no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, no art. 3º, inciso I, alíneas “a” e “d”, da Lei 13.502/2017 e nos art. 2º, inciso I, art. 4º, incisos VII e X, art. 7º, art. 8º, inciso I, e art. 11 do Decreto 9.203/2017, que:

I.1 - formalize, no prazo de noventa dias, os ritos procedimentais de concessão e gestão de renúncia de receitas, estabelecendo as competências do Centro de Governo e dos órgãos setoriais, bem como o fluxo da atuação desses órgãos, com vistas a assegurar que tais procedimentos sejam transparentes e passíveis de controle e avaliação;

I.2 - designe órgãos gestores para todos os gastos tributários, a fim de que lhes seja atribuída a responsabilidade pela avaliação dos programas que utilizam recursos decorrentes de renúncias tributárias; defina cronograma de realização das avaliações; e apresente os resultados ao TCU no prazo de noventa dias da expedição dessa deliberação (III.1);

II - Determinar à Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988 e no art. 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), que, no prazo de noventa dias, publique em linguagem acessível, em sua página na internet, a metodologia de cálculo de cada item do Demonstrativo de Gastos Tributários, indicando os parâmetros metodológicos utilizados;

III - Determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na qualidade de coordenador do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), conforme art. 2º, inciso I, da Portaria Interministerial 102/2016, com base nos art. 7º, inciso V, e art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei 12.527/2011, que, no prazo de trinta dias, encaminhe ao TCU plano de ação do trabalho de interoperabilidade das bases de dados sob responsabilidade do Governo Federal, em desenvolvimento no âmbito do comitê, incluindo cronograma de implementação de cada etapa e as bases de dados contempladas;

IV - Determinar ao Ministério da Fazenda que encaminhe ao TCU, com base no art. 7º, inciso V, e art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei 12.527/2011, no prazo de trinta dias, plano de implementação das ações contempladas no Projeto Estratégico Corporativo denominado “Modelo de Governança dos Gastos Tributários da União”, no âmbito do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMINF), incluindo cronograma de implementação de cada ação, com destaque para as seguintes ações: elaboração de relatório de subsídios da União, contendo análise pormenorizada da evolução dos benefícios creditícios e financeiros da União e dos gastos tributários; e proposição de modelo de governança para as políticas financiadas por benefícios creditícios e financeiros e/ou gastos tributários da União, contemplando as etapas de formulação, monitoramento, gestão e avaliação (III.1);

V - Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com os Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda, com fundamento no art. 37 da Constituição Federal de 1988, no art. 3º, inciso I, alínea “d”, da Lei 13.502/2017 e nos art. 4º, incisos VII e X, art. 7º, art. 8º, incisos I ao III, art. 9º, inciso II, e art. 11 do Decreto 9.203/2017, que definam critérios mínimos

para a avaliação de desempenho/resultado de políticas públicas financiadas por renúncias tributárias, a fim de orientar os órgãos responsáveis pela gestão dessas políticas, devendo apresentar o resultado ao TCU no prazo de noventa dias.

III.2 Descrição do Achado I (Cebas Assistência Social)

101. Há indícios de que entidades na área de assistência social possuem a Cebas sem observarem os requisitos legais.

102. Neste tópico serão analisados os achados constantes do TC 023.415/2017-7, que tratam da regularidade da concessão, renovação e supervisão da Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social na área da assistência social, por tratar-se a Cebas de um dos principais requisitos para que as entidades que atuam na área de assistência social, saúde e educação possam usufruir do benefício tributário previsto no § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988.

III.2.1 Critérios:

103. A concessão, renovação e supervisão da Cebas para as entidades que atuam na área de assistência social é disciplinada pela Lei 12.101/2009, que foi regulamentada pelo Decreto 8.242/2014, e pela Portaria 353/2011, que estabelece os procedimentos relativos à Cebas no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social.

104. Os normativos aqui citados dispõem sobre os critérios gerais para que as entidades de assistência social possam receber a certificação, quais sejam: ser pessoa jurídica de direito privado; não ter finalidade lucrativa; obedecer ao princípio da universalidade do atendimento; estar em funcionamento há pelo menos doze meses, imediatamente anteriores à data de apresentação do requerimento, e prever, em seus atos constitutivos, que, em caso de dissolução ou extinção, eventual patrimônio remanescente deverá ser destinado a entidades sem fins lucrativos congêneres ou a entidades públicas.

105. Os critérios específicos para concessão de Cebas para as entidades que atuam preponderantemente na área de assistência social também estão dispostos nesses normativos e são: prestar serviços ou executar programas ou projetos socioassistenciais de forma gratuita, continuada e planejada, sem discriminação de seus usuários; estar inscrita no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social ou no Conselho Municipal de Assistência Social do Distrito Federal; e integrar o cadastro nacional de entidades e organizações de assistência social.

III.2.2 Situação encontrada:

106. Com a finalidade de verificar a regularidade dos processos de concessão, renovação e supervisão da Cebas na área de assistência social, foram analisados processos de concessão, renovação e supervisão constantes do Sistema Eletrônico de Informações, além de terem sido realizados cruzamentos de dados encaminhados pelo MDS sobre as entidades beneficiadas com Cebas, com dados constantes de bancos de dados disponíveis à equipe de auditoria, tais como Rais, CNPJ, Cepim e Jusriprudência do TCU. Também foram realizadas reuniões com o MDS e a Receita Federal do Brasil e foram analisados documentos e informações encaminhadas por esses órgãos.

107. A partir dos resultados das análises, o primeiro ponto verificado foi que os mecanismos de controle presentes nos processos de concessão e renovação da Cebas são insuficientes para garantir o cumprimento do disposto na Lei 12.101/2009 e no Decreto 8.242/2014. Observou-se: deficiências nos procedimentos de checagem dos pré-requisitos legais para a Cebas e no *checklist* utilizado para conferência documental; que a documentação encaminhada pelas entidades é insuficiente e não objetiva para verificar os pré-requisitos legais para a certificação; que o Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS) não é atualizado e não é utilizado como fonte de informações para análises da concessão e renovação da Cebas; e que o quadro de servidores da SNAS/MDS envolvidos na análise dos processos da Cebas é composto por servidores não efetivos, comprometendo a continuidade do

processo de análise.

108. No que se refere aos requisitos da gratuidade, continuidade e universalidade, verificou-se que os documentos encaminhados pelas entidades não possuem informações suficientes para demonstrar o atendimento desses requisitos, por outro lado, observou-se, ainda, que o *checklist* utilizado pelo ministério é incompleto, não sendo suficiente para auxiliar na conferência do atendimento dos requisitos legais. Em relação ao CNEAS, pode-se constatar que, não obstante a inscrição nesse cadastro ser um dos requisitos para obtenção da Cebas, existem diversas entidades com a Cebas que não possuem tal inscrição.

109. O segundo ponto observado foi que parte dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) não possuem os meios necessário para fiscalizar as entidades de assistência social que estão sob sua supervisão. Com base nas informações constantes do Censo SUAS/2014, que apresentou respostas de 5.366 CMAS a questões relacionadas à sua estrutura e funcionamento, foi possível identificar que 29% não obtiveram previsão orçamentária nos orçamentos da União e/ou dos respectivos estados e municípios; 49% não possuíam sede própria; 93% não possuíam telefone próprio; 98% não possuíam veículo próprio de uso exclusivo do conselho; 456 CMAS não realizavam fiscalizações nas entidades sob sua supervisão e dos 4.910 conselhos que afirmaram realizar supervisão, 23,7% afirmaram realizá-la apenas por meio de análises documentais. Dessa forma, a equipe de fiscalização inferiu que parte significativa dos conselhos não possuíam os meios necessários para fiscalizar as entidades de assistência social sob sua supervisão.

110. Como terceiro ponto, apurou-se, por meio de cruzamento entre a lista de entidades beneficiadas com a Cebas e bancos de dados oficiais, que existem entidades com a certificação que: apresentaram folha de salário e número de funcionários incompatíveis com os serviços que declararam prestar; com convênios e contratos com a União que envolveram altos montantes de recursos, de forma incompatível com os serviços prestados e com a finalidade não lucrativa; com registro no Cadastro de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos Impedidas (Cepim); com processos de Tomada de Contas Especial no TCU; com indícios de exercerem atividade visando lucro; e com seus dirigentes envolvidos em processos penais.

111. Destaque-se que as informações apresentadas, se analisadas separadamente, podem não dizer muito sobre a situação da entidade, mas, se forem realizadas análises agregadas com outros dados, como folha de pagamento, receita da entidade e relação de serviços prestados, é possível verificar casos em que há incompatibilidade entre os dados apresentados pela entidade, no momento do requerimento de concessão e renovação de Cebas, e a sua real situação.

112. O quarto ponto verificado foi que, apesar de a SNAS/MDS ter realizado esforços nos últimos anos no sentido de cumprir o prazo de seis meses para análise dos requerimentos de concessão e renovação de Cebas, determinado pelo § 1º do art. 4º do Decreto 8.242/2014, este prazo ainda não está sendo plenamente cumprido por aquela Secretaria.

113. O plenário do TCU exarou 4 Acórdãos, 2.826/2011-TCU-Plenário, 778/2014-TCU-Plenário e 2.405/2016-TCU-Plenário, todos do Ministro-Relator Aroldo Cedraz, e 2.260/2015-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Augusto Nardes, que tratam da demora da SNAS em analisar os processos de Cebas e da necessidade de serem tomadas providências para que esse procedimento seja mais rápido. No entanto, apesar das determinações e recomendações do TCU, verificou-se que existem 1.701 processos em estoque aguardando análise. Desse estoque, cerca de 60% espera para ser analisados há dois ou mais anos.

114. No quinto ponto levantado, observou-se que o processo de supervisão ordinária, da forma como é estruturado, não contribui para melhoria na qualidade das certificações, pelo fato de utilizar o mesmo rito de análise dos processos de concessão e renovação da Cebas, com exceção das visitas in loco, que são realizadas em casos muito específicos, apenas quando há dúvidas que não são sanadas por

meio da análise documental. Dessa forma, verificou-se que a análise cartorial, realizada durante o processo de supervisão ordinária, não contribuiu para a melhoria na qualidade das concessões renovações da Cebas.

115. Por fim, o sexto e último ponto tratou do processo de supervisão extraordinária, que se apresentou lento e pouco efetivo no sentido de evitar que entidades que não cumprem os requisitos legais continuem recebendo a Cebas. Verificou-se que existem onze entidades com processo de supervisão extraordinária em andamento na SNAS, dos quais oito são anteriores ao exercício de 2016, ou seja, estão em análise há dois ou mais anos.

116. Dentre esses processos, verificou-se que existem pelo menos três entidades com fortes indícios de estarem cometendo fraudes, não tendo direito à certificação. A primeira delas foi alvo de notícia na imprensa em face de desvio de recursos provenientes de convênios com a Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal (SEDEST), tendo ocorrido desvios de cerca de R\$ 3 milhões. A segunda entidade foi alvo de representação da Delegacia de Receita Federal do Brasil em Goiânia, sob o argumento de existirem indícios de não prestação de serviços gratuitos e da prestação de serviços de cessão de mão-de-obra, além da incompatibilidade do faturamento da entidade com as atividades por ela desenvolvidas. A terceira entidade possui processos de tomada de contas especial no TCU que a condenaram, juntamente com seus dirigentes, ao pagamento de débitos que totalizaram mais de R\$ 325 mil e de multas que totalizaram mais de R\$ 1 milhão.

117. No entanto, apesar das irregularidades apresentadas e de os processos de supervisão extraordinário terem sido autuados há mais de dois anos, essas entidades continuam com a Cebas válida. Dessa forma, verificou-se o descumprimento pela SNAS/MDS do art. 28 da Lei 12.101/2009, bem como o disposto nos artigos de 20 a 24 da Portaria MDS 353/2011, no que se refere aos prazos para análise e decisão de representação, e do art. 25 da Lei 12.101/2009, no que se refere à necessidade de cancelamento da certificação, quando verificadas irregularidades.

III.2.3 Evidências:

118. Foram evidências utilizadas para a construção dos achados deste tópico: lista de entidades de assistência social que possuem a Cebas; *checklist* atualizado utilizado para conferência dos requisitos legais para concessão e renovação da Cebas; *checklist* antigo que já foi utilizado para conferência dos requisitos legais para concessão e renovação da Cebas; documento contendo a descrição, pela SNAS, de como é verificado o atendimento dos requisitos de continuidade, gratuidade e universalidade para concessão e renovação da Cebas; relação dos servidores da SNAS que trabalham com a Cebas; lista de entidades cadastradas no CNEAS atualizada até setembro de 2017; informações, fornecidas pela SNAS, sobre os processos de supervisão ordinária e extraordinária da Cebas, sobre o estoque de processos não concluídos e sobre o CNEAS; e tabela contendo a consolidação das informações sobre os Conselhos Municipais de Assistência Social constantes dos SUAS.

III.2.4 Causas da ocorrência do achado:

119. Verificou-se como causas para as impropriedades e irregularidades apresentadas que: a análise do atendimento dos requisitos estabelecidos na Lei 12.101/2009 e no Decreto 8.242/2014 para concessão/renovação da Cebas demonstrou-se cartorial; os dados do CNEAS não estão atualizados ou são inexistentes; a documentação encaminhada pelas entidades é insuficiente para comprovação de atendimento dos requisitos de Cebas; existem diferenças entre as capacidades de gestão dos CMAS dos diversos municípios brasileiros, bem como a falta de fiscalização desses municípios por parte da SNAS; não são realizadas análises complementares, como cruzamento de dados, para a identificação de irregularidades; o processo de supervisão ordinária não se diferencia dos processos de concessão e renovação de Cebas; e o processo de supervisão extraordinária é lento e ocorre em desacordo com a legislação.

III.2.5 Efeitos/Consequências do achado:

120. Pode-se ter como efeito do apontado neste tópico um processo de certificação de Cebas que não garante o cumprimento do disposto na legislação e que, em consequência, não garante que a imunidade prevista no § 7º do art. 195 da CF/1988 seja concedida apenas às entidades que fazem jus ao benefício tributário.

III.2.6 Proposta de encaminhamento:

121. Com base nos achados aqui descritos, foram propostas, no âmbito do TC 023.415/2017-7, os seguintes encaminhamentos, pendentes de apreciação pelo plenário no referido TC:

I - Determinar à SNAS/MDS, com base no disposto no inciso II do art. 250 do Regimento Interno do TCU, que:

I.1 - adote medidas no sentido de implementar melhorias no sistema de controle do processo de concessão e renovação da Cebas que visem a:

- a) complementar o *check list*, incluindo questões que tratem da universalidade e continuidade das entidades, além de outras informações que se fizerem necessárias para verificação de todos os requisitos para a concessão/renovação da Cebas;
- b) elaborar plano de reposição dos servidores envolvidos na análise da Cebas; e
- c) estudar complementações nos documentos e informações solicitados com o objetivo de analisar todos os critérios de elegibilidade das Cebas.

I.2 - no prazo de 180 dias:

- a) promova os ajustes necessários ao Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social (CNEAS), no sentido de torná-lo apto a receber informações mais detalhadas sobre as entidades, permitindo sua utilização como ferramenta de controle na avaliação dos pré-requisitos da certificação;
- b) crie medidas de incentivo para que as entidades de assistência social preencham seus dados no CNEAS, tais como o cancelamento da Cebas das entidades não cadastradas, em cumprimento ao disposto no inciso II do art. 19 da Lei 12.101/2009 e no inciso XI do art. 19 da Lei 8.742/1993.

I.3 - adote as medidas que se fizerem necessárias no sentido de atender ao prazo de seis meses para análise dos processos de concessão e renovação de Cebas, em atendimento ao disposto no art. 4º, § 1º do Decreto 8.242/2014;

I.4 - estabeleça, no prazo de 180 dias, critérios mais objetivos para análise dos processos de supervisão ordinária, considerando a possibilidade de utilizar *check list* diferenciado para esses processos e, se possível, realizar maior número de visitas *in loco*, com o intuito de diferenciar essas análises das realizadas nos processos de concessão e renovação de Cebas;

I.5 - com base no disposto nos arts 27 e 28 do Lei 12.101/2009 e no disposto nos arts de 20 a 24 da Portaria MDS 353/2011, que apresente a este Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação com a finalidade de cumprir os prazos determinados pelas citadas normas para o processo de supervisão extraordinária.

II - Recomendar à SNAS/MDS, com base no disposto no inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, que:

II.1 - com base nas informações constantes do CadSuas e nas informações divulgadas por meio do Censo SUAS, estabeleça estratégias de melhoria da atuação dos Conselhos Municipais de Assistência Social que não apresentam estrutura mínima para fiscalizar as entidades de assistência social;

II.2 - se estruture para realizar cruzamentos com bases de dados, como Rais, Siafi, Cadin, CNPJ, no sentido de identificar risco de descumprimento dos pré-requisitos do Cebas;

II.3 - utilize as bases de dados existentes no MDS, como o CADSUAS e o Censo Suas, como ferramentas de controle no processo de concessão e renovação de certificação Cebas;

II.4 - adote critérios diferenciados para a análise de processos de concessão e renovação da Cebas, como, por exemplo, a materialidade (renúncia estimada), o porte da entidade (quantitativo de funcionários).

III.3 Descrição do Achado II (Cebas Educação)

122. Há indícios de entidades beneficentes de assistência social que atuam de forma preponderante na área de educação que possuem a Cebas sem observância aos requisitos legais.

123. Neste tópico serão analisados os achados constantes do TC 023.387/2017-3, o qual teve por objetivo analisar a regularidade da concessão da imunidade tributária constante do art. 195, § 7º da CF/1988, com ênfase nas etapas da Cebas-Educação.

III.3.1 Critérios:

124. Os principais normativos que disciplinam as condições a serem observadas para que a entidade beneficente de assistência social possua a Cebas são a Lei 12.101/2009 e o Decreto 8.242/2014. Tais normas estabelecem os critérios gerais e específicos que as entidades de educação devem obedecer para que tenham direito à certificação e possam usufruir do referido benefício tributário.

125. Os normativos aqui citados dispõem sobre os critérios gerais para que as entidades de assistência social possam receber a certificação, quais sejam: ser pessoa jurídica de direito privado; não ter finalidade lucrativa; obedecer ao princípio da universalidade do atendimento; estar em funcionamento há pelo menos doze meses, imediatamente anteriores à data de apresentação do requerimento, e prever, em seus atos constitutivos, que, em caso de dissolução ou extinção, eventual patrimônio remanescente deverá ser destinado a entidades sem fins lucrativos congêneres ou a entidades públicas.

126. Nos artigos 13 a 17 da citada Lei constam exigências específicas para a área de educação, as quais variam conforme a modalidade de bolsa concedida: educação básica (art. 13), educação superior com adesão ao Prouni (art. 13-A) e educação superior sem adesão ao Prouni (art. 13-B). Esses dispositivos referem-se ao quantitativo de bolsas de estudo a serem ofertadas pelas entidades, e tratam ainda do critério socioeconômico que deve ser observado na concessão das bolsas.

III.3.2 Situação encontrada:

127. Na fase de planejamento da auditoria, a equipe de auditoria realizou estudos de trabalhos anteriores, reuniões com a equipe da Coordenação-Geral de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CGCEBAS) do Ministério da Educação (MEC), com equipes do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), com integrantes da Receita Federal do Brasil (RFB), bem como foram requisitadas informações atinentes à referida imunidade tributária, com ênfase nas etapas de concessão, renovação e monitoramento da certificação.

128. A partir disso, foram elaborados papéis de trabalho para estruturar o conhecimento do objeto, do ambiente e dos controles existentes no processo, conforme tutoria realizada junto à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) pela Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) do TCU, alinhada à Portaria-Segecex 9, de 18/5/2017, a qual aprovou o documento “Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos”.

129. Na execução da auditoria, foram realizados cruzamentos de dados entre as informações obtidas no planejamento e as bases de dados disponíveis no TCU, com a finalidade de selecionar amostra por julgamento profissional (não estatística, baseada em critérios de risco e materialidade).

130. Os processos selecionados na amostra foram analisados pela equipe de auditoria, por meio de acesso ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI) obtido junto ao MEC. Além disso, foram enviados

91 ofícios de requisição diretamente às entidades de educação selecionadas na amostra, tendo sido solicitadas informações sobre os critérios de seleção, as quantidades e a listagem nominal dos bolsistas.

131. Com base no trabalho realizado, foram identificados cinco achados de auditoria no relatório específico do benefício tributário referente à Cebas-educação, conforme exposto a seguir:

132. O primeiro ponto diz respeito ao atraso na análise dos requerimentos de concessão e renovação da Cebas, com potencial prejuízo à arrecadação tributária. O Decreto 8.242/2014 prevê o prazo de até seis meses para a análise da concessão ou renovação do certificado pelo ministério de cada área, salvo necessidade de diligência para complementação de documentação ou esclarecimento de informações. Em todos os processos analisados, a análise do MEC ultrapassou o período de seis meses definido no Decreto 8.242/2014, art. 4º, § 1º.

133. Quanto à renovação, a Lei 12.101/2009, art. 24, §§ 1º e 2º, dispõe que a Cebas permanecerá válida até a decisão sobre o requerimento de renovação tempestivamente apresentado (são tempestivos os requerimentos protocolados no período de 360 dias anteriores ao termo final do certificado). Nos processos selecionados na amostra em que o requerimento de renovação foi indeferido pelo MEC, o prazo médio da análise foi superior a 58 meses.

134. Nesse lapso temporal, entre a data de protocolo e a publicação do indeferimento, a entidade mantém a Cebas válida, sem que tenha cumprido a totalidade das exigências legais. Conforme o Decreto 8.242/2014, art. 6º, inciso II, para os requerimentos de renovação tempestivamente apresentados, o efeito da decisão contará da data de publicação da decisão de indeferimento. A Coordenação-Geral de Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social (CGCEBAS) do MEC confirmou, por meio da Informação 3/2017/CGCEBAS/DPR/SERES/SERES-MEC, em resposta ao Ofício de Requisição 92-324/2017-TCU/Semag, o entendimento de que a referida decisão não possui efeito retroativo.

135. Assim, o atraso na análise dos pedidos de renovação tempestiva permite que entidades usufruam da imunidade tributária prevista na CF/1988, art. 195, § 7º (por terem certificado válido) por um período que não teriam direito se a o processo fosse examinado no prazo de seis meses estabelecido pelo Decreto 8.242/2009. Considerando que a Lei 12.101/2009, art. 21, § 2º, prevê que a tramitação e a apreciação do requerimento deverão obedecer a ordem cronológica de sua apresentação, conclui-se que, até o período analisado, o atraso alcançou todos os processos de concessão e de renovação, o que resulta em potencial prejuízo à arrecadação tributária, visto que a análise realizada em até seis meses do requerimento impediria a validade indevida da certificação, o que faria com que apenas usufruíssem do benefício tributário as entidades que de fato atendem aos requisitos legais.

136. Em decorrência do exposto, o dever de renovar a certificação apenas às entidades que demonstrem o atendimento aos critérios exigidos na legislação perde parte de sua eficácia com a demora nas análises, uma vez que a Cebas permanece válida para os requerimentos tempestivamente apresentados e que eventual decisão pelo indeferimento da renovação somente produz efeitos a partir da data de publicação.

137. Parte do atraso deve-se ao elevado estoque de processos recebidos pelo MEC quando da transferência de competência da análise dos processos da Cebas Educação do CNAS para o MEC e à carência de pessoal enfrentada pela área responsável pela análise desses processos, conforme descrito no item “Visão geral do objeto” do TC 023.387/2017-3. Medidas têm sido adotadas para reduzir otimizar a análise e reduzir o estoque, de modo que desde 2016, o MEC tem concluído mais análises de processos do que a quantidade protocolada. O ministério estima que ainda em 2018 será possível cumprir o prazo de análise exigido pela legislação, que é de seis meses nos processos de concessão e renovação, exceto em caso de diligência devidamente justificada.

138. O segundo ponto demonstrou que “os mecanismos e ferramentas de controle utilizados durante as análises dos processos de concessão e renovação da Cebas são insuficientes para garantir a

veracidade das informações e o cumprimento dos requisitos dispostos na Lei 12.101/2009 e no Decreto 8.242/2014”.

139. Em razão de inconsistências, o MEC deixou de usar o Siscebas para análise dos processos referentes à Cebas, e desenvolveu, no âmbito interno da CGCEBAS, o Sistema de Gestão de Processos (SGP), para atender provisoriamente como repositório de dados e dar segurança mínima à análise, enquanto a Diretoria de Tecnologia da Informação do MEC (DTI/MEC) desenvolve o sistema próprio e definitivo.

140. Considerando o contexto histórico e a complexidade das etapas da certificação, o SGP cumpriu o seu papel no sentido de permitir a padronização de rotinas. As análises são orientadas por *checklists* e padrões decisórios, e permitem verificar a existência da documentação exigida e a realização inicial de análises. Quando não há documentação ou é verificado algum problema, o MEC diligencia a entidade, para que o problema seja sanado.

141. Entretanto, devido a problemas estruturantes, as análises realizadas pelo MEC não são suficientes para assegurar a veracidade das informações recebidas, notadamente pela ausência de banco de dados estruturado com o quantitativo e os dados qualitativos dos bolsistas. Esse problema impede a transparência das informações agregadas e por entidade, e torna inviável a realização de cruzamentos para verificação da aderência dos bolsistas aos critérios socioeconômicos definidos na legislação.

142. O terceiro ponto refere-se à ausência de prestação de contas anual por grande parte das entidades detentoras da certificação Cebas na área da educação, em desacordo com o art. 36 do Decreto 8.242/2014.

143. Apesar de haver previsão legal para o envio de relatório anual com informações sobre o preenchimento das bolsas de estudo, verificou-se que poucas entidades realizaram tal prestação de contas. Em 2014 havia 1.156 entidades com Cebas; em 2015, 1.239; e em 2016, 1.098. Entretanto, apenas 75 processos de monitoramento estão protocolados no SEI.

144. O dever de prestar contas gera expectativa de controle, e a ausência de prestação de contas significa falta de transparência das ações realizadas. As entidades possuem Cebas, usufruem do benefício tributário ora em análise, e deixam de cumprir com a obrigação legal de comprovar que concederam as devidas bolsas de estudo nos moldes do previsto na legislação.

145. Com isso, o Poder Público deixa de arrecadar e não tem sequer a informação disponível sobre as contrapartidas sociais previstas. Tais informações deveriam subsidiar avaliações sobre a eficiência, eficácia e efetividade da política pública. Além de descumprimento de dispositivo legal, o não envio dos relatórios prejudica a gestão do Ministério, e impede que a sociedade conheça e realize o controle social acerca do gasto tributário.

146. Ainda sobre a relevância do envio desses relatórios, registra-se que o Decreto 8.242/2014, art. 3º, § 3º prescreve que “a entidade certificada deverá atender às exigências previstas nos Capítulos I a IV deste Título, conforme sua área de atuação, durante todo o período de validade da certificação, sob pena de cancelamento da certificação a qualquer tempo”. O art. 36, que determina a obrigatoriedade do envio dos relatórios anuais, situa-se no capítulo III do Decreto.

147. Dessa forma, nos termos da legislação, deixar de enviar o relatório anual pode ensejar o cancelamento da certificação. É dever do MEC exigir que a prestação de contas prevista em lei seja realizada pelos beneficiários desse incentivo tributário. Informação disponível é o mínimo que se espera da gestão de recursos públicos. A publicidade é princípio constitucional (CF/1988, art. 37, *caput*) inafastável na condução da política pública, seja ela financiada por meio de despesa direta ou de gastos tributários.

148. O quarto ponto, que se relaciona diretamente com o anterior, apontou à “inexistência de monitoramento referente às entidades que possuem Cebas”.

149. O monitoramento é um procedimento de caráter contínuo que busca verificar a manutenção dos requisitos necessários à certificação e deve ser realizado pelo MEC. Verificou-se que o processo possui fluxo de trabalho definido, mas não é implementado. Atualmente, em razão do estoque de processos de concessão e de renovação pendentes de conclusão, não é realizada análise sobre os processos de monitoramento, os quais são apenas protocolados no Sistema.

150. Da mesma forma que a prestação de contas por parte das entidades que possuem Cebas é necessária, o monitoramento efetivo também é etapa fundamental da gestão do MEC. O básico seria que as informações anuais exigidas na legislação existissem. A partir disso, o ministério deve analisar se as informações são válidas e se a concessão de bolsas ocorreu conforme requisitos legais.

151. Vale ressaltar que a ausência de banco de dados de bolsistas estruturado prejudica sobremaneira as ações de monitoramento, visto que da forma como as informações são recebidas atualmente (em formato não editável), não é possível realizar análises de forma eficiente e que assegurem que as contrapartidas sociais exigidas ocorreram de forma adequada.

152. O quinto ponto mostrou “indícios de oferta de bolsas em desacordo com as condições exigidas pela Lei 12.101/2009”.

153. Considerando que não havia um banco de dados estruturado que permitisse conferências e análises mínimas em relação ao atendimento dos bolsistas aos critérios socioeconômicos da legislação, a equipe de auditoria enviou 91 ofícios de requisição diretamente às entidades selecionadas na amostra, em que foram solicitados: a quantidade de bolsas ofertadas, os critérios para seleção dos bolsistas e a listagem nominal com os bolsistas referentes à Cebas de 2013 a 2016, para as entidades que tinham a certificação válida no período. Nos ofícios havia modelos de respostas padronizados, de forma que fosse possível estruturar as informações recebidas e realizar cruzamentos de dados.

154. A análise das informações constantes das respostas enviadas pelas entidades resultou em:

- indícios de oferta de bolsas em quantidades inferiores ao exigido na legislação;
- indícios de bolsistas que não atendem aos critérios estabelecidos na legislação;
- inconsistências nas informações apresentadas

155. Os procedimentos adotados pelo TCU demonstraram que é possível exigir as informações qualitativas e quantitativas referentes aos bolsistas das entidades, as quais estão em condições de fornecer tais informações em formato estruturado, de modo que os critérios socioeconômicos possam ser aferidos e as inconformidades sanadas.

156. Destaca-se ainda que os exames se basearam em dados apresentados diretamente pelas entidades, e não tiveram a extensão necessária para assegurar que os requisitos da lei foram atendidos em todos os casos não reportados como indícios de inconformidade.

157. Os cruzamentos apontaram os seguintes indícios: ao menos 462 bolsistas sócios de empresas (os salários pagos pelo conjunto dessas empresas em 2016 totalizaram R\$ 154 milhões); 49 bolsistas donos de embarcações (sendo doze lanchas); 3 bolsistas donos de aeronaves; 65 proprietários de veículos de alto valor comercial; 191 bolsistas que receberam em média mais de dez salários mínimos por mês em 2016.

158. Quanto aos responsáveis pelos bolsistas (dado informado na hipótese de a entidade não dispor do CPF do bolsista), os indícios encontrados foram: 1.151 sócios de empresas (os salários pagos pelo conjunto dessas empresas em 2016 totalizaram R\$ 226,3 milhões); 150 proprietários de embarcações (sendo 40 lanchas); 2 proprietários de aeronaves; 78 donos de veículos de alto valor comercial (sendo 27 do modelo Corolla com menos de quatro anos de uso); e 214 que receberam em média mais de dez salários mínimos.

159. Verificou-se ainda 1500 ocorrências de bolsistas declarados três ou mais vezes no ano pela mesma entidade, assim como bolsistas declarados por duas entidades.

160. Registra-se ainda que com a edição da Portaria MEC 15/2017, de 11/8/2017, foram definidos prazos e forma de apresentação do relatório anual exigido pelo art. 36 do Decreto 8.242/2014; além disso, está em desenvolvimento o sistema SisCebas 3.0, cujos módulos de cadastramento, requerimento, análise e monitoramento têm sua entrega prevista para 2018, e permitirão ao MEC avançar na gestão das atividades relacionadas à Cebas.

III.3.3 Evidências:

161. Análise de resposta enviada pelo MEC (peça 124 do TC 023.387/2017-3), a qual contém relação de processos de entidades que possuem processos referentes à Cebas; consulta aos processos selecionados na amostra; cruzamento de dados entre as informações enviadas pelo MEC e pelas entidades selecionadas na amostra e bases de dados disponíveis no TCU.

III.3.4 Causas da ocorrência do achado:

162. Como causas para as impropriedades e irregularidades apresentadas, destacam-se: a falta de estruturação das informações a serem enviadas pelas entidades nos processos referentes à concessão, renovação e supervisão da Cebas; grande volume de processos na carga da CGCebas, que priorizou os requerimentos de concessão e renovação, em detrimento da análise dos monitoramentos; inviabilidade de realizar cruzamentos de dados com as informações atualmente disponíveis sobre os bolsistas.

III.3.5 Efeitos/Consequências do achado:

163. As entidades usufruem do benefício tributário previsto na CF/1988, art. 195, § 7º sem comprovação de que atendem aos critérios previstos na legislação, notadamente quanto às contrapartidas sociais exigidas, quais sejam, as ofertas de bolsas nas quantidades necessárias e aos alunos que atendam aos critérios socioeconômicos.

III.3.6 Proposta de encaminhamento:

164. Com base nos achados descritos, foram propostos, no âmbito do TC 023.387/2017-3, os seguintes encaminhamentos, os quais estão pendentes de apreciação pelo plenário no referido TC:

I - Determinar ao MEC que:

I.1 – Apresente ao TCU, em sessenta dias, plano de ação que indique detalhadamente as medidas a serem adotadas, bem como a previsão de implementação, pelo MEC, para que os processos de concessão e renovação sejam analisados dentro do prazo previsto pelo art. 4º, §1º do Decreto 8.242/2014.

I.2 – Informe ao TCU, a cada quatro meses, acerca do estágio de desenvolvimento dos módulos do Siscebas responsáveis por receber, armazenar e analisar de forma estruturada as informações quantitativas e qualitativas referentes à oferta de bolsas de estudo, até que os referidos módulos estejam totalmente implementados.

I.3 – Apresente ao TCU, até 30/6/2018, o resultado consolidado da entrega dos relatórios referente ao art. 36 do Decreto 8.242/2014 das entidades que tiveram Cebas válida em 2017, considerando o prazo e forma definidos na Portaria MEC 15/2017, e as medidas tomadas em relação às entidades que não apresentarem ou que apresentarem referido relatório sem as informações exigidas, tendo em vista o disposto no § 3º do art. 3º do Decreto 8.242/2014, que prevê o cancelamento da certificação a qualquer tempo para as entidades que não atenderem às exigências desse normativo.

I.4 - Apresente ao TCU, no prazo de noventa dias, plano de ação relativo ao monitoramento das entidades, destacando: quais aspectos serão verificados no monitoramento das entidades que tiveram Cebas válida em 2017; de que forma o atendimento aos critérios socioeconômicos exigidos na legislação serão verificados; qual o prazo estimado para conclusão dos monitoramentos dessas entidades; e, ainda, como será realizado o monitoramento das entidades que tiveram Cebas válida em períodos anteriores a 2017.

I.5 - Instaura processos de supervisão nas entidades nas quais foram identificados indícios de concessão/renovação de bolsa em desacordo com os requisitos legais exigidos, e informe ao TCU, em até 180 dias, acerca do resultado desses processos.

II - Recomendar ao MEC que:

II.1 - Normatize as rotinas de análise, estabelecendo critérios objetivos para a verificação dos requisitos que não estão suficientemente detalhados na Portaria Normativa 15, de 11/8/2017, do MEC, a exemplo das análises referentes à aderência da oferta de bolsas aos critérios socioeconômicos definidos na legislação, com previsão de visita in loco em amostra de entidades, a ser realizada diretamente pelo MEC ou por meio de parceria.

III.4 Descrição do Achado III (Cebas Saúde)

165. Os processos de trabalho de concessão/renovação e de supervisão das entidades beneficentes de Saúde oferecem segurança razoável de que somente as entidades que cumpriram os requisitos legais foram certificadas e/ou se mantiveram certificadas.

166. No entanto, apesar da garantia razoável de que a certificação somente é dada às entidades que cumprem os requisitos legais, observou-se a existência de elevado passivo de certificados concedidos com vigência até 2016 ainda não supervisionados.

167. Neste tópico será apresentada, de forma resumida, a análise da regularidade da concessão da Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social às entidades que atuam de forma preponderante na área da saúde. A presente análise foi realizada no âmbito do TC 017.220/2017-3. O objetivo final dessa fiscalização foi emitir uma conclusão, com assecuração razoável (95% de confiança), sobre a regularidade do processo de certificação das entidades beneficentes de Saúde, ou seja, se o processo oferece segurança razoável de que somente entidades que cumpriram os requisitos legais foram certificadas e/ou se mantiveram certificadas.

168. Para que uma entidade sem fins lucrativos na área da saúde tenha direito a imunidade prevista no § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988, faz-se necessário que ela seja certificada pelo Ministério da Saúde como Entidade Beneficente de Assistência Social. A certificação é o primeiro requisito para obtenção da isenção das contribuições. Sem o certificado, a entidade não adquire o direito de usufruir do benefício fiscal, ainda que cumpra os demais requisitos.

III.4.1 Critérios:

169. Os art. 1º a 3º, inciso II; 4º, incisos I, II, §1º a 3º, e inciso III; 5º; 6º; 6º A; 8º e 34, § 1º da Lei 12.101/2009; 30, incisos II e XI da Portaria 834/2016 e 4º, § 1º do Decreto 8.242/2014, tratam dos critérios, tanto gerais quanto específicos, para concessão, renovação e supervisão da Cebas para a entidades de assistência social que atuam na área da Saúde.

170. Os arts. 25 e 36 da Lei 12.101/2009; 3º, § 3º; 15 e 16 do Decreto 8.242/2014 e 51 a 53 e 59 da Portaria 834/2016 tratam especificamente do processo de supervisão da Cebas na área da saúde.

171. Destaque-se que a Lei 12.101/2009, no inciso II do art. 4º, elenca alternativas para o cumprimento do requisito que trata da prestação de serviços ao SUS no percentual mínimo de 60%, conforme transcrito a seguir:

Condição 1: Prestação de no mínimo 60% de ações e serviços ao SUS (serviços de internação hospitalar e/ou ambulatoriais), (art. 4º, II; 6º e 6ºA).

Condição 2: Prestação de percentual inferior a 60% de ações e serviços ao SUS, com complementação em gratuidade (art. 8º).

Condição 3: Aplicação de no mínimo 20% da receita bruta em ações e serviços em gratuidade, quando não houver interesse do gestor local de saúde em contratar (art. 8º).

Condição 4: Aplicação exclusiva das ações na promoção da saúde, conforme ações definidas em lei (art. 8ºA).

Condição 5: Prestação de serviços de atendimento e acolhimento voltados para pessoas dependentes de substâncias psicoativas (art. 7ºA).

Condição 6: Aplicação de no mínimo 20% de sua receita bruta na prestação de ações exclusivamente de promoção da saúde para pessoas dependentes de drogas (art. 8ºB).

Condição 7: Execução de Projetos de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do SUS (Proadi-SUS) (art. 11).

III.4.2 Situação encontrada:

172. Com a finalidade de verificar a regularidade da concessão da Cebas para as entidades que atuam preponderantemente na área da saúde, a equipe de fiscalização utilizou abordagem baseada em risco, cujos requisitos normativos encontram-se na ISSAI 400 e na ISSAI 4000. Abordagem baseada em risco é aquela que utiliza a avaliação de riscos para definição do escopo, natureza, época e extensão dos procedimentos adicionais de auditoria, com o propósito de reduzir o risco de o auditor emitir opinião ou conclusão inadequada às circunstâncias do trabalho.

173. Após definido o risco da fiscalização, a equipe elaborou diversos papéis de trabalho baseados em estudos da legislação e da literatura aplicável ao tema, como: entendimento do Objeto de auditoria; mapeamento dos principais processos de trabalho conduzidos pelo Departamento de Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social na área da saúde (Dcebas) e matriz SWOT.

174. Com base nas análises empreendidas, a equipe de fiscalização definiu 23 pontos de controle relevantes (ou atributos de interesse) relacionados ao processo de concessão/renovação e outros quinze pontos de controle relacionados à supervisão da Cebas na área da saúde. A falha (ou desvio) em qualquer um deles poderia significar a concessão do certificado para uma entidade que não cumpriu os requisitos legais.

175. Com base nos resultados da análise de riscos, a equipe construiu um plano amostral contendo, para os processos de concessão/renovação e supervisão, os testes de controle que foram empreendidos durante a fase de execução da fiscalização. Além das informações relativas aos testes de controle, o plano amostral orientou a respeito dos testes substantivos relacionados aos serviços de saúde ofertados, cujos dados estão disponíveis nas bases do Datasus e são utilizados pelo Dcebas na concessão da certificação.

176. A aplicação dos testes de controle, tanto de desenho/implementação quanto de efetividade operacional, na amostra estatística de processos administrativos de concessão/renovação e supervisão não identificou qualquer desvio significativo em relação aos requisitos estabelecidos em lei. Foi considerado como desvio significativo aquela situação em que pudesse ocorrer alteração da decisão tomada pelo Dcebas na certificação ou manutenção das entidades como beneficentes de assistência social em saúde.

177. Nos testes de controle realizados, os processos administrativos da amostra estavam em conformidade com os critérios legais verificados, tendo sido encontradas falhas não significativas, sem impacto na decisão final quanto a certificação.

178. Não obstante a qualidade do procedimento de verificação do cumprimento dos requisitos legais nos processos de concessão e renovação da Cebas na área da saúde, observou-se que o trabalho de supervisão ainda mantém um elevado estoque de entidades certificadas. Em agosto de 2017, havia 319 processos de supervisão abertos e 644 entidades com certificados passíveis de supervisão (com a vigência do certificado até, no máximo, o exercício de 2016).

179. O modelo atual de supervisão dos certificados é fundamentalmente baseado na ordem cronológica (inicia-se dos mais antigos para os mais recentes conforme as datas das portarias de publicação). Há também supervisões iniciadas em razão de denúncias e representações, por exemplo, chamadas de supervisões prioritárias.

180. A equipe de fiscalização verificou que o primeiro requisito para se iniciar o processo de supervisão no Ministério da Saúde é a publicação da portaria e a existência de um período passível de supervisão. Destaque-se que, embora a certificação seja concedida para períodos de 3 ou 5 anos, a verificação do cumprimento dos requisitos deve ser anual, por isso é preciso que tenha decorrido pelo menos um exercício para que possa ser iniciado o processo de supervisão.

181. Contudo, verificou-se que a regra geral no Ministério da Saúde é que o processo de supervisão seja aberto apenas ao final do período de vigência da certificação, a exceção das entidades que apresentem riscos decorrentes das análises no momento da renovação, de denúncias, processos judiciais, representações ou demandas de órgãos de controle e fiscalização.

III.4.3 Evidências:

182. As evidências relacionadas ao presente achado encontram-se no TC 017.220/2017-3.

III.4.4 Causas da ocorrência do achado:

183. O Dcebas utiliza um sistema de controles para os processos de concessão/renovação e supervisão da Cebas baseado na adoção das políticas e procedimentos listados a seguir:

- a) utilização de pareceres padronizados para análise dos processos;
- b) solicitação do encaminhamento pelas entidades de documentação autenticada em cartório;
- c) desenvolvimento e utilização de sistema próprio (Siscebas); e
- d) controle, pelo Dcebas, da integridade na transferência dos dados dos sistemas de saúde.

184. Verificou-se que o Dcebas utiliza parecer técnico padronizado para a análise dos requisitos legais, sendo que, a partir de 2016, o Departamento passou a utilizar ferramenta de parecer eletrônico também padronizado, o que facilitou as análises e aumentou o quantitativo de processos analisados e julgados.

185. Outro ponto que garante a qualidade da análise realizada pelo Dcebas é que a documentação apresentada pela entidade requerente/supervisionada, especialmente aquela que se presta a comprovar a condição de entidade sem fins lucrativos, é, em regra, autenticada em cartório, sendo que, caso ainda persistam dúvidas é feito contato com a entidade e com o gestor de saúde local.

186. Com a sistematização do fluxo de trabalho, houve incremento do controle gerencial dos processos. O Siscebas passou por aperfeiçoamento ao longo do tempo, o que elevou o nível de transparência no processo de certificação e na gestão das informações. Destaque-se que o Siscebas utiliza as informações disponíveis na base de dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), do Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA), do Sistema de Internações Hospitalares (SIH), dos sistemas da RFB, Sistema de Comunicação de Informação Hospitalar e Ambulatorial (CIHA) e CNPJ, e do Sistema de Controle do Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade, emitindo relatórios consolidados que subsidiam os procedimentos de análise, supervisão e monitoramento realizados pelo Dcebas.

187. A equipe de fiscalização identificou a existência de procedimentos de controles realizados pelo Ministério da Saúde para garantia da manutenção da qualidade dos dados. Destaque-se que os sistemas utilizados no processo de certificação aqui citados são mantidos pelo Ministério da Saúde e são utilizados para o gerenciamento da gestão do SUS. Trata-se de sistemas que se encontram estruturados desde as décadas de 1980 e 1990, consolidando as principais informações a serem utilizadas para o planejamento da saúde no Brasil. Tal fato colabora para que o Dcebas possa verificar a prestação de serviços de forma mais rápida e confiável dentro do processo de certificação, resultando em maior segurança sobre o cumprimento de cada requisito.

188. No que se refere as causas para a existência de elevado estoque de processos de supervisão

e de entidades a serem supervisionadas, observou-se que, com a transferência da competência para concessão, renovação e supervisão da Cebas do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para o Ministério da Saúde, a partir da entrada em vigor da Lei 12.101/2009, e a consequente criação do Dcebas para cuidar dessa atribuição, este Departamento já iniciou seus trabalhos com um estoque de aproximadamente dois mil processos.

189. Nesse sentido, foram criadas coordenações para tratar dos procedimentos de concessão e renovação, não tendo sido estruturada uma coordenação específica para a supervisão, que na prática tem sido realizada por alguns servidores da Coordenação de Certificação que foram lotados no Gabinete do Dcebas, para que fosse mantida a segregação de funções (quem certifica não supervisiona). Dessa forma, o trabalho de supervisão ficou prejudicado pela falta de equipe com número de servidores suficiente para que pudesse efetuar-lo.

III.4.5 Efeitos/Consequências do achado:

190. Como principal efeito, tem-se a certificação e/ou manutenção da certificação apenas das entidades que atendem aos requisitos legais.

191. Outro efeito do processo de certificação realizado no âmbito do Ministério da Saúde é a melhora da qualidade dos dados ambulatoriais e de internações inseridos pelas entidades de saúde nos sistemas informatizados de saúde, visto que essas instituições têm a expectativa de que os dados serão exigidos a qualquer tempo pelo Dcebas, por conta dos processos de concessão e renovação da Cebas e, dessa forma, buscam manter os sistemas atualizados e com redução de lacunas de informações.

192. Por fim, a legislação, ao exigir a contratação entre a entidade beneficente e o gestor de saúde local, fortaleceu a participação da instância local no controle das entidades beneficentes para fins de planejamento da oferta de serviços de saúde, bem como de fiscalização desses serviços.

193. No que se refere aos efeitos da existência de elevado estoque de processos de supervisão não analisados e de certificações que já deveriam ter passado por supervisão e não possuem sequer processo autuado, tem-se que: i) há potencial impacto financeiro significativo em função da demora em supervisionar os certificados; ii) necessidade de elevado tempo para que se possa realizar a análise dos processos de supervisão existentes; iii) considerando o elevado estoque de processos, as supervisões *in loco* e as análises de risco ficam prejudicadas, em razão da falta de recursos humanos e de tempo.

III.4.6 Proposta de encaminhamento:

194. Com base nos achados descritos, foram propostos, no âmbito do TC 017.220/2017-3, os seguintes encaminhamentos, os quais estão pendentes de apreciação pelo plenário no referido TC:

I - Recomendar ao Ministério da Saúde, nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

a) reduza o passivo de certificados das entidades beneficentes de assistência social na área da saúde concedidos com vigência até 2016 ainda não supervisionados;

b) aprimore o modelo de supervisão baseado em riscos da Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social na área da saúde, levando em conta, além dos demais parâmetros já considerados, a materialidade do benefício fiscal obtido pela entidade beneficente, ainda que para tanto se utilize de critérios indiretos de aferição, tais como: o quantitativo de leitos, ou o valor pago às entidades em função da prestação de serviços ao SUS;

II - Determinar ao Ministério da Saúde, nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que elabore e apresente a este Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação para a implementação das recomendações proferidas, informando, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os prazos e as unidades responsáveis pela implementação de cada recomendação considerada conveniente e oportuna, e justificativa para a não implementação de cada uma considerada

não conveniente ou não oportuna.

III.5 Descrição do Achado IV (Lei de Informática)

195. Verificou-se, em geral, que os procedimentos administrativos relativos à concessão inicial, à suspensão e ao cancelamento de benefícios da Lei de Informática foram regulares.

196. Já quanto à manutenção dos referidos incentivos fiscais, identificaram-se irregularidades, visto que houve empresas que: (i) recolheram ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) valores inferiores ao mínimo a que estavam obrigadas no período de 2014 a 2016 (94 empresas nessa situação); (ii) não depositaram o complemento no FNDCT até 31 de julho do ano seguinte, conforme exigido pela legislação; (iii) não adimpliram às condições de parcelamento de débitos anteriores.

197. Neste tópico serão descritos, de forma resumida, os achados constantes do TC 025.094/2017-3, em que foram analisados quatro pontos relativos à regularidade dos procedimentos administrativos para a concessão e manutenção dos benefícios fiscais previstos na Lei de Informática (Lei 8.248/1991).

III.5.1 Critérios:

198. A principal norma que estabelece as condições para que as empresas usufruam do benefício tributário ora analisado é a Lei 8.248/1991 (Lei de Informática), que dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, e é regulamentada pelo Decreto 5.906/2006.

199. O art. 4º, § 1º C; o art. 22, incisos I a V do Decreto 5.906/2006; o art. 1º, inciso I e II, c/c art. 3º, inciso I e II, da Portaria Interministerial MCTI/MDIC/MF 148/2007; e o art. 129, inciso III do Anexo à Portaria MF 203/2012 definem os requisitos documentais para o regular usufruto do benefício tributário.

200. As condições referentes à obrigação do depósito trimestral no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) encontram-se nos seguintes dispositivos: art. 11 da Lei 8.242/1991, art. 1º, inciso I, da Portaria MCT 493/2007, art. 35, inciso I e art. 36 do Decreto 5.906/2006, art. 1º, inciso I e art. 3º da Portaria MCT 772/2009.

201. Já os critérios acerca do parcelamento de débitos por parte das empresas estão definidos no art. 4º da Lei 11.077/2004, na Portaria MCTI 97/2007, nos art. 37 a 44 do Decreto 5.906/2006 e na Nota RFB/Audit/Diaex 6/2013.

202. Por fim, os arts. 33 e 36 do Decreto 5.906/2006 disciplinam a obrigatoriedade do envio e as consequências do não envio do Relatório Demonstrativo anual referente às empresas habilitadas a usufruir dos incentivos fiscais da Lei de Informática.

III.5.2 Situação encontrada:

203. A equipe de auditoria, na fase de planejamento, aprofundou-se no estudo do objeto por meio da legislação específica e de trabalhos anteriores do TCU, além disso, realizou reuniões com as áreas responsáveis, a fim de entender os fluxogramas dos macroprocessos. Em seguida, foram identificados os riscos mais relevantes (com base em tutoria realizada pela Semec/TCU), sobre os quais foram aplicados procedimentos com vistas a verificar a regularidade das etapas atinentes ao incentivo fiscal ora analisado.

204. Na execução da auditoria, foi possível aplicar os testes de controle e substantivos em todas as empresas beneficiárias da Lei de Informática no período de 2014 a 2016.

205. Com base no trabalho realizado, foram identificados no TC 025.094/2017-3 quatro achados, os quais estão resumidos a seguir:

206. O primeiro ponto diz respeito à “concessão de benefício fiscal a empresas cujo pleito não contém toda documentação exigida pelo Decreto 5.906/2006”. A partir de informações extraídas do

Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e do Sistema de Gestão da Lei de Informática (Sigplani), analisaram-se os 51 processos de concessão inicial existentes entre 2014 a 2016.

207. Verificou-se em determinados processos de concessão inicial a ausência de parte dos documentos legais exigidos, tais como: certidão relativa a tributos federais e à dívida ativa da união e Plano de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); constatou-se ainda uma empresa em débito com obrigações previdenciárias na data de concessão do benefício.

208. Referidas fragilidades demonstram que um dos pontos de controle estabelecidos para os processos de concessão não foi implementado adequadamente. Os testes de controle apontaram que a lista de verificação (*checklist*) utilizada nas análises do MCTIC e do MDIC não se encontrava presente em 10% dos processos analisados.

209. Embora tenham sido encontradas falhas, os problemas não podem ser generalizados para o conjunto de processos, razão pela qual se conclui que, de forma geral, os procedimentos administrativos relativos à concessão inicial foram regulares.

210. O segundo ponto refere-se à “manutenção do benefício fiscal a empresas inadimplentes em relação à obrigação do depósito trimestral no FNDCT”.

211. Conforme art. 11 da Lei 8.248/1991, empresas com faturamento de contrapartida superior a R\$ 15 milhões devem efetuar depósitos trimestrais sob a forma de recursos financeiros no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). A regra geral estabelece que tais depósitos devem ser de pelo menos 0,5% do faturamento bruto obtido, no mercado interno, na venda de bens e serviços de informática dos produtos incentivados, na forma da lei, deduzidos dos tributos incidentes na comercialização. Há possíveis deduções sobre esse percentual, de acordo com condições técnicas previstas na referida lei.

212. A Secretaria de Política de Informática (Sepin) do MCTIC recebe periodicamente arquivo codificado da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) denominado “arquivo de retorno do Banco do Brasil”, contendo relação dos depósitos efetuados no FNDCT pelas empresas beneficiárias da Lei de informática no período; decodifica o arquivo e identifica cada depósito, por meio de planilha eletrônica em formato do programa Microsoft Excel. Essas planilhas subsidiam a análise dos Relatórios Demonstrativos Anuais (RDA) quanto à análise do adimplemento dos valores obrigatórios a serem depositados trimestralmente.

213. A equipe de auditoria obteve: os percentuais de investimento em P&D referente à cada empresa beneficiária no período; arquivo eletrônico do Banco do Brasil com os depósitos efetuados; relatórios do Sistema de Gestão de Recolhimento da União (Sisgru) para o código de recolhimento 10002 (depósito trimestral).

214. Após análise dessas informações, constataram-se diferenças entre os valores das planilhas “arquivo de retorno do Banco do Brasil”, “planilha de controle da Sepin” e “relatórios do Sisgru”. Tais diferenças demonstram falhas no desenho de controle da unidade. Além disso, observou-se a existência de depósitos menores que os valores que deveriam ser recolhidos ao Tesouro, no montante de R\$ 70,3 milhões no período de 2014 a 2016.

215. Essa inadimplência somente é percebida no momento da análise dos RDA, o que historicamente ocorre em mais de quatro anos. Dessa forma, há empresas que não depositaram o mínimo previsto na legislação e que permanecem usufruindo indevidamente do benefício fiscal.

216. Registra-se que a conciliação entre os valores declarados pelas empresas e os efetivamente recolhidos ao FNDCT poderia ser realizada a partir de cálculos automatizados, sem a necessidade de aguardar o momento da análise dos RDA.

217. Caso os investimentos em atividades de P&D não atinjam os valores mínimos fixados em um ano-base, inclusive quanto aos depósitos trimestrais, os saldos residuais devem ser acrescidos de

12% e de taxa referencial do Selic (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia), devendo ser depositados até 31 de julho do exercício seguinte, conforme art. 35 do Decreto 5.906/2006, sob pena de sofrer imediatamente sanções previstas no art. 36 do normativo, a exemplo da suspensão da concessão dos benefícios fiscais, conforme art. 3º da Portaria MCT 772/2009.

218. Houve empresas que depositaram no FNDCT valores inferiores ao previsto na Lei de Informática e que não recolheram a diferença devida até a data supracitada, acarretando a manutenção irregular do benefício fiscal.

219. O terceiro ponto refere-se à “manutenção de benefício fiscal a empresas inadimplentes em relação ao parcelamento de débitos anteriores”.

220. Referido parcelamento é tratado pelos seguintes dispositivos: art. 4º da Lei 11.077/2004, art. 37 a 44 do Decreto 5.906/2006 e Portaria MCT 97/2007. Em resumo, as empresas podem pleitear parcelamento, em até 48 parcelas mensais e consecutivas, de débitos decorrentes da não realização (total ou parcial, a qualquer título, até 31/12/2003) de aplicações decorrentes de contrapartida da Lei de Informática relativas ao investimento compulsório anual em pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Tais débitos devem ser corrigidos pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP).

221. Na hipótese de inadimplência de qualquer parcela, o despacho que deferiu o parcelamento deve ser revogado, sem prejuízo do ressarcimento integral dos valores do imposto não pago, com os acréscimos legais devidos aplicáveis aos débitos fiscais relativos aos tributos da mesma natureza.

222. O montante de recursos efetuados pelas empresas, a título de parcelamento, alcançou R\$ 135,5 milhões no período de 2014 a 2016 (29% do montante desta fiscalização específica). As parcelas são pagas por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU) ao FNDCT.

223. A equipe de auditoria requisitou à Sepin/MCTIC informações referentes às empresas com plano de parcelamento em andamento e aos pagamentos efetuados. A partir do confronto dos dados recebidos com o arquivo de retorno do Banco do Brasil (período de 2014 a 2016), restou evidenciada a falta de controle periódico sobre os pagamentos parcelados, devido às divergências verificadas.

224. Identificou-se uma empresa que ficou inadimplente entre julho e dezembro de 2015, o que deveria ensejar a revogação do despacho que deferiu o parcelamento, nos termos do art. 42 do Decreto 5.906/2006 e do art. 6º da Portaria MCT 97/2007. Observou-se ainda uma diferença a maior (R\$ 2,46 milhões) entre o Sisgru e o Arquivo de Retorno do Banco do Brasil, devido ao fato de que o processo de decodificação está sujeito a inconsistências. Verificou-se também que uma empresa efetuou pagamentos em parcelas iguais entre dezembro de 2014 e 2015, em desacordo com o art. 3º do art. 1º da Portaria MCT 97/2007, que prevê que as prestações mensais e consecutivas deverão sofrer atualização de juros correspondente à variação da TJLP.

225. Já há neste Tribunal ações de responsabilização em curso (TC 013.543/2015-6) acerca de irregularidades semelhantes. Considerando a edição recente da Medida Provisória (MP) 757/2016, que autorizou a Sepin/MCTIC a conceder novos planos de parcelamentos às empresas com débitos de aplicação em P&D, é necessário que se implemente processo de controle dos pagamentos parcelados que permita a verificação mensal do adimplemento, assim como a adoção imediata de medidas corretivas em caso de inadimplemento.

226. Assim, a Sepin/MCTIC permitiu a manutenção irregular de benefícios fiscais referentes à Lei de Informática em relação a seis empresas inadimplentes, não adotando medidas corretivas previstas nos normativos, quais sejam, revogação do despacho que deferiu o parcelamento, bem como cancelamento da portaria de concessão.

227. O quarto ponto demonstrou que a suspensão e o cancelamento dos benefícios fiscais das empresas omissas em enviar o Relatório Demonstrativo Anual (RDA) foi regular nos termos da Lei 8.248/1991 e do Decreto 5.906/2006.

228. Trata-se de um achado positivo, pois a análise do TCU concluiu que, em regra, as empresas que não entregaram o RDA tiveram a portaria de concessão do benefício fiscal suspensa ou foram reabilitadas, e nos casos em que a inadimplência ultrapassou 180 dias, houve o cancelamento da portaria, em obediência ao disposto na legislação.

229. As empresas habilitadas a usufruir deste incentivo fiscal, independentemente de terem obtido ou não faturamento com os produtos incentivados no exercício anterior, são obrigadas a prestar contas por meio da apresentação de RDA (até 31 de julho do ano seguinte), de modo a demonstrar o cumprimento das obrigações de P&D, conforme § 1º, artigo 33 do Decreto 5.906/2006.

230. Verificou-se, a partir da análise de informações disponibilizadas pela Sepin/MCTIC, que as providências adotadas pela unidade relativas à suspensão, reabilitação (caso aplicável), cancelamento e comunicação às empresas beneficiárias estão sendo adotadas de forma satisfatória. Além disso, o tempo médio para realização das principais etapas desses macroprocessos e para a captura das situações de inadimplência pelos controles adotados tem diminuído ao longo dos anos.

III.5.3 Evidências:

231. Cotejamento entre as datas das portarias de concessão do benefício fiscal publicadas no DOU e a validade dos documentos de autenticação das certidões de regularidade fiscal e previdenciária extraídas do sítio da RFB e os períodos de regularidade em relação ao recolhimento do FGTS constante do histórico do empregador extraído do sítio da Caixa Econômica Federal (comparativo consolidado em planilha); comprovante de inscrição e de situação cadastral da empresa beneficiária e portaria interministerial de habilitação à fruição do benefício fiscal; e portaria interministerial de habilitação à fruição do benefício fiscal; portarias de cancelamento, suspensão e/ou reabilitação anteriores às portarias de concessão do benefício.

232. Resultado da comparação entre os valores mínimos que deveriam ser depositados, tendo por base os percentuais fixados pela lei, e os valores efetivamente recolhidos pelas empresas beneficiárias, a título de depósito trimestral no FNDCT, constantes do arquivo de retorno do Banco do Brasil e das planilhas extraídas do Sisgru para o código de recolhimento 10002; esclarecimentos da Sepin sobre parcelamentos de débitos; processo de suspensão relativo à empresa omissa em enviar o Relatório Demonstrativo Anual.

III.5.4 Causas da ocorrência do achado:

233. Como causas das questões apontadas, registram-se: (i) falhas no uso de um dos mecanismos de controle estabelecidos (*checklist*) para a concessão do benefício em parte dos processos analisados; (ii) problemas no desenho do controle estabelecido para conferir a exatidão dos depósitos trimestrais no FNDCT; (iii) ausência de controle efetivo da Sepin/MCTIC sobre os parcelamentos deferidos às empresas; (iv) melhorias implementadas nos controles relativos aos Relatórios Demonstrativos Anuais.

III.5.5 Efeitos/Consequências do achado:

234. Concessão do benefício tributário a empresas que não atenderam aos requisitos documentais previstos no Decreto 5.906/2006; recolhimentos dos depósitos trimestrais em montantes menores que o estabelecido na legislação; prejuízo no financiamento de projetos de P&D decorrente de postergação no recolhimento dos depósitos trimestrais; emissão de pareceres técnicos (com consequências financeiras, econômicas e jurídicas) suportados por dados não validados; possível fruição indevida de benefícios fiscais por empresas inadimplentes nos parcelamentos; postergação da atuação do fisco, pois o lançamento do IPI usufruído indevidamente pelas empresas só ocorre a partir do exercício seguinte à emissão da portaria de cancelamento do MCTIC; suspensão e cancelamento do usufruto do benefício tributário regular quando os RDA não são enviados.

III.5.6 Proposta de encaminhamento:

235. Com base nos achados descritos, foram propostos, no âmbito do TC 025.094/2017-3, os

seguintes encaminhamentos, pendentes de apreciação pelo plenário no referido TC:

I - Determinar à Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - Sepin/MCTIC, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União – RI/TCU, que, no prazo de noventa dias:

- a) institua controle adequado para verificação e acompanhamento do adimplemento da contrapartida financeira prevista no art. 11, inciso III, da Lei 8.248/1991 (Depósitos Trimestrais no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), e que possibilite: a identificação das empresas recolhedoras por meio da razão social e/ou CNPJ; a validação dos valores declarados pelas empresas, tanto no que se refere à conferência de cálculo, como os montantes efetivamente registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi;
- b) demonstre ao Tribunal de Contas da União que as empresas que depositaram valores inferiores ao mínimo no FNDCT, relativos às obrigações financeiras prevista no art. 11, inciso III, da Lei 8.248/1991 (Depósitos Trimestrais no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), relativos aos anos-base 2014, 2015 e 2016, adimpliram sua obrigação até 31 de julho dos respectivos exercícios seguintes, aos anos-base citados, na modalidade depósito recurso residual, nos termos do art. 35, inciso I, do Decreto 5.906/2006 combinado com o art. 1º, inciso I da Portaria 772/2009;
- c) apresente ao Tribunal de Contas da União as medidas adotadas para os casos de as empresas, listadas na alínea anterior, não terem adimplido as obrigações relativas aos depósitos mínimos trimestrais no FNDCT-CT INFO, para os anos bases 2014, 2015 e 2016, por meio de depósitos no referido fundo na modalidade recursos residuais; e
- d) implemente processo de controle relacionado aos pagamentos parcelados, que permita a verificação mensal do adimplemento dos pagamentos parcelados, a conferência do valor das prestações pagas e a adoção, imediata, de medidas corretivas no caso de inadimplemento pelas empresas de quaisquer das parcelas acordadas, além de definição de prazos de notificação, responsável pelas atividades e relatório periódico dos pagamentos parcelados realizados, conteúdo, entre outras informações, relação das empresas adimplentes, inadimplentes e ofícios de notificação;

II - Determinar à Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - Sepin/MCTIC, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União – RI/TCU, que, no prazo de trinta dias, se ainda não o fez, providencie o cancelamento da portaria de concessão do benefício fiscal da empresa Prime Tek Indústria do Brasil Ltda. (CNPJ 06.260.757/0001-09), omissa na entrega do Relatório Demonstrativo Anual relativo ao ano-base de 2014, conforme Portaria 1.128 de suspensão do benefício fiscal publicada no DOU em 15/12/2015, e comunique, tão logo as providências sejam adotadas, à Receita Federal do Brasil, o cancelamento definitivo da fruição do benefício fiscal e a este Tribunal de Contas da União as providências adotadas, em consonância com o § 4º do art. 36 do Decreto 5.906/2006;

III - Recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III do RI/TCU, à Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - Sepin/MCTIC que:

- a) elabore o dicionário de dados do Sigplani, tendo em vista que o referido documento é essencial na preservação e repasse de conhecimento do sistema, em observância ao objetivo de controle PO2.2 Dicionário de Dados Corporativos e Regras de Sintaxe de Dados, do Cobit 4.1;
- b) implemente os controles administrativos previstos para análise dos pleitos de concessão de benefício isenção fiscal, com o objetivo de verificar, nos processos de concessão do benefício, o rol de documentos e informações exigidos pela Lei 8.248/1991, pelo Decreto 5.906/2006 e pela Portaria Interministerial MCTI/MDIC/MF 148/2007; e
- c) proceda à correção dos seguintes processos, com base nas inconsistências a seguir relacionadas, em referência aos art. 17 e 22 do Decreto 5.906/2006:

(...)

IV - Considerar sigilosas as informações relativas a dados fiscais de empresas mencionadas neste relatório e nas demais peças que integram este processo, nos termos do art. 4º, §2º, c/c o art. 5º, §4º, da Resolução TCU 254/2013.

III.6 Descrição do Achado V (Zona Franca de Manaus)

236. Há indícios de impropriedades e irregularidades nos processos relacionados ao internamento de mercadorias na Zona Franca de Manaus.

237. Neste tópico serão apresentadas as principais questões abordadas no âmbito do TC 028.469/2017-8, que analisou a ocorrência de possíveis irregularidades, bem como avaliou a atuação da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) na detecção de fraudes fiscais decorrentes da simulação de vendas para empresas fantasmas e ou montadas na Região Norte com o objetivo de se beneficiar dos incentivos da Zona Franca de Manaus.

III.6.1 Critérios:

238. O Decreto 61.244/1967, que regulamentou o Decreto-Lei 288/1967, dispõe sobre a competência da Suframa de fiscalizar a entrada de mercadoria nacional ou estrangeira na Zona Franca de Manaus (ZFM) e áreas de livre comércio (ALC). O Decreto-Lei 356/1968 estendeu os benefícios às áreas pioneiras, zonas de fronteira e outras localidades da Amazônia Ocidental.

239. O internamento de mercadorias, que consiste no ingresso de produtos na ZFM, com o objetivo de obter os benefícios fiscais destinados à região, é regulado pela Portaria-Suframa 529/2006, alterada pelas Portarias Suframa 268/2008 e 374/2008. Adicionalmente, a Portaria-Suframa 22/2017 dispõe sobre a uniformização de procedimento e funcionamento do trâmite interno administrativo operacional a ser observado e aplicado por todas as unidades administrativas da Superintendência Adjunta de Operações (SAO) no processo de controle do ingresso e internamento de mercadoria nacional. Em complemento, a Lei 13.451/2017 dispõe sobre a competência da Suframa para regular e controlar a importação e o ingresso de mercadorias com incentivos fiscais na ZFM, nas ALCs e na Amazônia Ocidental.

III.6.2 Situação encontrada:

240. A Suframa é responsável por executar a política do governo federal no que se refere à gestão de incentivos fiscais para a Zona Franca de Manaus (ZFM) e áreas de livre comércio (ALC), fiscalizando toda a entrada de mercadorias nacionais ou estrangeiras, com a finalidade de atestar o ingresso desses produtos para a obtenção de benefícios fiscais destinados à região. Esse processo é denominado internamento de mercadorias. Dessa forma, a atuação da Suframa visa evitar que empresas realizem operações simuladas de internamento com a destinação dos produtos para áreas diversas daquelas que têm direito às renúncias de receitas. Esse controle é de extrema importância, visto que, segundo informações da RFB, os benefícios fiscais destinados à ZFM e à ALC ultrapassaram os vinte bilhões de reais por ano no período entre 2014 e 2017.

241. Com a finalidade de verificar a existência de indícios de impropriedades e irregularidades nos processos relacionados ao internamento de mercadorias com o usufruto do benefício fiscal dado às empresas da ZFM e ALC, a equipe de fiscalização realizou, no âmbito do TC 028.469/2017-8, análises de documentos e bancos de dados relativos ao período de 2014 a 2017, além de entrevistas com gestores responsáveis, do que resultaram nove achados de auditoria, os quais serão discutidos a seguir:

242. O primeiro ponto trata do internamento de mercadorias em volume incompatível com a capacidade operacional da empresa remetente ou destinatária. Verificou-se que vinte empresas remetentes e 263 empresas destinatárias estavam enquadradas como microempresas (ME) ou empresa de pequeno porte (EPP) e que, ainda assim, internaram mercadorias em montante superior a R\$ 3,6 milhões, ou seja, acima do limite de enquadramento como EPP, em pelo menos um dos anos analisados.



Existiam ainda 216 empresas remetentes e 2.222 destinatárias enquadradas como ME, mas que, em pelo menos um dos exercícios analisados, efetuaram operações de internamento em valores acima de R\$ 360 mil (limite máximo para ME) e abaixo de R\$ 3,6 milhões. Destaque-se que, de acordo com o art. 9º, inciso II, da Lei 13.451/2017, são isentas da taxa de controle de incentivos fiscais (TCIF), cobrada pela Suframa, as ME e EPP que forem optantes pelo regime especial simplificado de arrecadação de tributos e contribuições. Dessa forma, o enquadramento incorreto também pode impactar na arrecadação da referida taxa.

243. Com base no uso de métrica construída pela equipe de fiscalização, que consistiu em dividir o valor total de mercadorias internadas no período de 2014 a 2017 pela média do número de empregados disponíveis na Rais somada a uma unidade ($M=I/(E+1)$), foi possível ordenar as empresas de forma decrescente com base nos resultados desse parâmetro, considerando-se a hipótese de que, quanto maior o resultado da métrica, maior o risco de se tratar de empresa de fachada, que é remetente ou destinatária de valores significativos de operações de internamento, mas possui número reduzido de pessoas em seus quadros. A partir dessa métrica verificou-se que existem 115 empresas remetentes e 512 destinatárias cujo cálculo da fórmula apresentou resultados acima de R\$ 1 milhão.

244. Verificou-se ainda a existência de 36 pessoas beneficiárias do programa Bolsa Família como sócias de empresas com alto volume de operações de internamento.

245. As constatações tratadas demonstram que a atuação da Suframa no internamento de mercadorias não avalia a capacidade operacional das empresas, e que, desta forma, não há análise crítica do volume de internamento realizado por pessoas jurídicas remetentes ou destinatárias.

246. Quanto ao segundo ponto, registra-se que a Suframa utiliza um Sistema de Parametrização de Vistorias, pelo qual a constatação do ingresso da mercadoria é realizada com base em parâmetros de análise técnica, por meio do qual são definidos três canais de vistoria: canal verde (pelo qual é realizada análise documental técnica e, não sendo constatada irregularidade, não há verificação física da mercadoria; canal vermelho (pelo qual é realizada análise documental e verificação física da mercadoria, por amostragem); e canal cinza (pelo qual será realizada análise documental e verificação física em 100% da mercadoria). Dessa forma, o segundo ponto trata da definição de um grupo de empresas cujas mercadorias são sempre direcionadas para o canal verde.

247. Destaque-se que a execução do trâmite dos canais de conferência vermelho e cinza é realizada, no mínimo, por dois agentes públicos vinculados ao quadro funcional da Suframa devidamente cadastrados no Sistema Portal de Mercadoria Nacional (PMN), sendo um para a funcionalidade de recepção e conferência documental e outro para conferência física da carga e autenticação eletrônica do documento de controle do processo, dessa forma, a passagem das mercadorias por um desses dois canais possibilita um maior controle de seu ingresso.

248. Verificou-se que, nas regras de parametrização do canal de vistoria de mercadorias, existe uma rotina no PMN que atribui sempre o canal verde para 67 empresas do ramo comercial. De acordo com processos internos da Suframa, não foi identificada qualquer ordem de serviço ou processo que determine ou justifique a inclusão dessas empresas na regra em questão, no entanto, foi identificado um *script* de banco de dados que efetua a alteração do canal para as 67 empresas, destaque-se que tal fato ocorre há pelo menos oito anos e que pode resultar na obtenção indevida de incentivos fiscais para empresas que simulam a entrada de mercadorias na área incentivada.

249. O terceiro ponto diz respeito à existência de protocolos de internamento pendentes de análise em prazo superior a 180 dias de emissão da nota fiscal, ou seja, protocolos de internamento pendentes de análise com prazo vencido. Segundo informações da Suframa, existem aproximadamente 4.800.000 notas fiscais que não tiveram seu processo de internamento concluído no prazo legal de 180 dias contatos a partir da emissão da nota. Desse número, cerca de 3.500.000 são referentes a protocolos de ingresso de mercadoria nacional (PIN) que já foram vistoriadas pela Suframa, mas que falta ainda o pagamento

da Taxa de Serviços Administrativos (TSA), no entanto, esta taxa foi considerada inconstitucional pelo STF, o que gerou a retenção dos processos. Por outro lado, restam mais de 1.300.000 notas fiscais que se encontram em diversas outras situações, e para as quais não há, ainda, solução implementada pela Suframa.

250. O quarto ponto trata da ausência de critérios ou de controles que definam o uso de vistoria técnica. A vistoria técnica é um procedimento excepcional utilizado para regularizar situações de notas fiscais que não atenderam o prazo de 120 dias previstos no art. 6 da Portaria-Suframa 529/2006, alterada pela Portaria-Suframa 268/2008, sendo o prazo para sua realização de 60 dias contados do final do prazo de 120 dias para a vistoria física. Verificou-se uma amostra de processos de vistoria técnica que não atenderam aos prazos previstos nos normativos.

251. O quinto ponto refere-se à definição de canal de vistoria sem utilização de critérios que mitiguem o risco de fraudes. Observou-se que a Suframa utiliza um conjunto de regras de parametrização para determinar o canal de vistoria das mercadorias que ingressam em sua área de jurisdição. Aqui merecem destaque as regras 1 e 2, que estabelecem que de 85% a 95% dos manifestos devem ser alterados para o canal verde, a depender da transportadora, sendo aleatória a escolha de quais manifestos passarão pelo canal vermelho, ou seja, que passarão por vistoria física; a regra 5, que direciona todas as operações que têm como destinatárias empresas industriais para o canal verde, ou seja, a fiscalização de insumos nacionais comprados pelas indústrias é somente documental.

252. Merece destaque, ainda, a utilização do canal azul, que segundo informações de gestores da Suframa, encontra amparo no Decreto 32.128/2012 do estado do Amazonas, no entanto, a Suframa não possui qualquer normativo que regulamente e autorize sua utilização, que se trata de um regime especial de vistoria e desembaraço, que é prioritário e expresso, havendo definição em seus normativos apenas para os canais verde, vermelho e cinza.

253. Observou-se dessa forma que as regras aqui tratadas criam privilégios indevidos a determinadas empresas e seguimentos, a exemplo da área industrial. A metodologia adotada pela Suframa enfraquece o controle de mercadorias, pois não considera os dados do manifesto para seleção do canal. Não há, ainda, verificação do volume de operação das empresas envolvidas, de sua capacidade operacional ou da compatibilidade entre os produtos transacionados e o ramo de atividade.

254. O sexto ponto trata do conhecimento prévio do canal de vistoria pelo transportador. No processo de internamento de mercadorias, o transportador deve associar os protocolos de ingresso de mercadorias (PIN) a um manifesto de transporte. Após fechar este manifesto no Sistema Portal de Mercadoria Nacional (PMN), ocorre a indicação antecipada do canal de vistoria que lhe foi atribuído. Tal fato possibilita que o transportador, mesmo antes de iniciar o transporte do produto, direcione as mercadorias para outras regiões do país que não contam com os incentivos fiscais administrados pela Suframa, caso o canal selecionado seja o verde, burlando a fiscalização e incentivando a simulação de ingresso de mercadorias. Diminui-se, dessa forma, a expectativa de controle para os manifestos que forem direcionados ao canal verde.

255. No sétimo ponto, observou-se a alteração rotineira do canal de vistoria de mercadorias de forma injustificada. Verificou-se que, entre os anos de 2012 e 2017, foram realizadas, em média, 545 mil alterações dos canais de vistoria por ano, não obstante ser este um procedimento excepcional. Verificou-se, ainda, que as justificativas para as alterações foram genéricas e não permitiram obter informação sobre a motivação para troca do canal. Outro fato observado é que a maior parte das alterações foram para o canal verde, o que fragilizou a fiscalização realizada pela Suframa.

256. O oitavo ponto trata da realização de vistoria física de mercadorias meramente formal, sem verificar efetivamente se a mercadoria ingressou na área incentivada. Constatou-se que a atividade de vistoria física de mercadorias selecionadas para os canais vermelho e cinza não é capaz de verificar efetivamente a correspondência entre os itens constantes nas notas fiscais internadas e o conteúdo da

carga apresentada pelo transportador.

257. Após observação da atividade de vistoria *in loco*, a equipe de fiscalização verificou que: os vistoriadores, ao solicitarem a abertura dos contêineres ao transportador, observam apenas as mercadorias que estão visíveis, e, mesmo que solicitem ver alguma outra mercadoria, não terão acesso a ela, caso não esteja em seu campo de visão, pois não dispõem de ferramentas necessárias para inspecionar itens que não estejam na parte acessível da carga; os vistoriadores não seguem um procedimento padronizado para verificação da carga, aceitando informações prestadas pelos transportadores como válidas; o posto de vistoria não dispõe de balança para verificar a compatibilidade entre o peso declarado nos documentos fiscais e a carga analisada; não há procedimento para estimar se a carga declarada é compatível com o conteúdo verificado; e existem apenas cinco fiscais para realização da atividade de fiscalização em Manaus, não obstante o expressivo volume de operações de internamento.

258. Por fim, o nono ponto trata do desvio de função na atividade de vistoria. Observou-se, por meio da análise da lista de servidores que atuam na atividade de internamento de mercadorias, que existem servidores distribuídos por diversos cargos, sendo a maior parte deles lotada como agente administrativo e analista técnico administrativo. Existindo ainda uma parte de servidores que ocupam cargos de economistas, administradores, agentes de vigilância, datilógrafos e técnicos de contabilidade. Dessa forma, verifica-se desvio de função, já detectado pela Suframa e que está sendo tratado em processo de denúncia da Secex-AM, nos autos do TC 000.837/2017-2.

III.6.3 Evidência:

259. Como evidências para os achados aqui tratados tem-se: microempresas e empresa de pequeno porte remetentes ou destinatárias de mercadorias com operações acima de R\$ 3,6 milhões; microempresas remetentes ou destinatárias de mercadorias com operações acima de R\$ 360 mil; empresas remetentes e destinatárias com métrica construída pela equipe de fiscalização superior a R\$ 1 milhão, indicando a existência de número de servidores incompatível com a movimentação de mercadorias realizadas; beneficiários do Programa Bolsa Família como sócios de empresas que internam elevado montante de mercadorias; empresas com parametrização fixa para o canal verde; lista de servidores que atuam na atividade de internamento que ocupam cargos incompatíveis com as atividades desempenhadas, configurando desvio de função; e falta de estabelecimento de rotinas, pela Suframa, para vistoria de mercadorias.

III.6.4 Causas da ocorrência do achado:

260. As principais causas para os achados tratados neste tópico são: ausência de rotinas de verificação da capacidade operacional das empresas; fragilidade dos controles no Sistema de Controle de Mercadoria Nacional (SCMN); ausência de rotinas de verificação de pendências registradas no sistema por parte dos servidores da Suframa; descumprimento de normas que regem o processo de vistoria técnica; falta de regulamentação de critérios para estabelecimento do canal de vistoria; ausência de rotinas de cruzamento de dados no sistema PMN; falta de percepção, por parte da Suframa, do estabelecimento de critérios de risco e materialidade como forma de mitigar a ocorrência de irregularidades na atividade de fiscalização de mercadorias; fragilização do processo de fiscalização do ingresso de mercadorias na área incentivada; falta de percepção, por parte da Suframa, da importância de utilizar o mecanismo de alteração manual do canal de vistoria como ferramenta de exceção; falta de regulamentação das situações passíveis de alteração do canal de vistoria; ausência de estudo para qualificar a capacidade operacional de fiscalização física de mercadorias; não destinação de recursos humanos e materiais suficientes para a realização da atividade de vistoria física de mercadorias e não aprovação pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão da criação do cargo de vistoriador.

III.6.5 Efeitos/Consequências do achado:

261. Pode-se ter como efeito do apontado neste tópico: utilização indevida de benefícios fiscais por empresas que utilizam operações simuladas de internamento de mercadorias; fiscalização apenas documental de 67 empresas; obtenção indevida de incentivos fiscais por empresas que simulam a entrada de mercadorias na área incentivada, em especial quanto às 67 empresas que não tinham qualquer expectativa de controle de suas operações; insegurança jurídica; internamento de mercadoria na área incentivada em desacordo com os critérios legais; fiscalização superficial do ingresso de mercadorias na área incentivada; obtenção indevida de incentivos fiscais por empresas que simulam a entrada de mercadorias na área incentivada; fragilidade no processo de alteração de canal, possibilitando a ocorrência de fraudes por servidores; utilização de servidores não qualificados na vistoria de mercadorias; e anulação de atos administrativos ante falta de ação de agentes públicos.

III.6.6 Proposta de encaminhamento:

262. Com base nos achados descritos, foram propostas, no âmbito do TC 028.469/2017-8, as seguintes propostas de encaminhamento:

I - Determinar à Superintendência da Zona Franca de Manaus, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que adote, no prazo de 180 dias, providências com vistas a:

- a) Processar o passivo de notas fiscais pendentes no Sistema de Portal de Mercadoria Nacional, pois a existência do passivo está em desacordo com a Portaria-Suframa 529/2006, Suframa, art. 10, caput; e 30, § 2º;
- b) Criar mecanismos para coibir que notas fiscais com mais de 180 dias de sua emissão fiquem pendentes de análise nos sistemas de informação da autarquia, pois a existência do passivo está em desacordo com a Portaria-Suframa 529/2006, Suframa, art. 10, caput; e 30, § 2º;
- c) Implementar em seus sistemas de informações rotinas para verificar indícios de operações que superam a capacidade operacional das empresas, pois a falha na fiscalização do ingresso de mercadorias está em desacordo com o Decreto 61.244/1967, art. 12, caput, e Portaria Suframa 529/2006, art. 20, inciso VII;
- d) Apurar as responsabilidades funcionais pela inserção de script de banco de dados que inclui 67 empresas de forma permanente no canal de vistoria verde, pois a falha na fiscalização do ingresso de mercadorias está em desacordo com o Decreto 61.244/1967, art. 12, caput, e Portaria Suframa 529/2006, art. 1º, caput;
- e) Elaborar e publicar normativo interno que regule a alteração manual de canal, pois a alteração indiscriminada do canal de vistoria cria uma falha na fiscalização do ingresso de mercadorias, que está em desacordo com a Lei 9.784/1999, art. 50, § 1º e inciso VIII, Decreto 61.244/1967, art. 12, caput, e Portaria Suframa 529/2006, art. 1º, caput;
- f) Implantar critérios que levem em consideração o risco e materialidade das operações na seleção do canal de vistoria, pois a parametrização atualmente utilizada cria uma falha na fiscalização do ingresso de mercadorias que está em desacordo com o Decreto 61.244/1967, art. 12, caput, Portaria Suframa 529/2006, art. 1º, caput, e o princípio da eficiência insculpido na Constituição Federal, art. 37, caput;
- g) Aparelhar o setor de vistoria física de mercadorias com pessoal e equipamentos necessários à realização dessa atividade, pois a estrutura atual é insuficiente e cria uma falha na fiscalização do ingresso de mercadorias, que está em desacordo com o Decreto 61.244/1967, art. 12, caput, e Portaria Suframa 529/2006, art. 2º, inciso III e art. 5º, § 1º;
- h) Alterar o procedimento de fechamento de manifesto de transporte, para que as partes interessadas no internamento (remetente, destinatários e transportador) sejam informados do canal de vistoria apenas no momento em que ingressar com as mercadorias na área incentivada, pois a sistemática

atual cria uma falha na fiscalização do ingresso de mercadorias, que está em desacordo com o Decreto 61.244/1967, art. 12, caput, Portaria Suframa 529/2006, art. 1º, caput, e o princípio da eficiência insculpido na Constituição Federal, art. 37, caput;

i) Realizar recadastramento de empresas que realizaram operações incompatíveis com sua capacidade operacional, pois tal situação é uma falha na fiscalização do ingresso de mercadorias que está em desacordo com o Decreto 61.244/1967, art. 12, caput, e Portaria Suframa 529/2006, art. 20, inciso VII;

II - Determinar à Superintendência da Zona Franca de Manaus, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que adote, no prazo de 10 dias, providências com vistas a excluir o script de banco de dados que inclui 67 empresas de forma permanente no canal de vistoria verde, pois tal situação é uma irregularidade na fiscalização do ingresso de mercadorias, que está em desacordo com o Decreto 61.244/1967, art. 12, caput, e Portaria Suframa 529/2006, art. 1º, caput;

III - Recomendar à Superintendência da Zona Franca de Manaus, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:

a) Implementar controles internos para evitar a utilização indevida do procedimento de alteração manual de canal, com vistas a tornar o processo de alteração manual de canal mais confiável e aderente aos objetivos da fiscalização do ingresso de mercadorias, e assim fortalecer o mencionado controle;

b) Elaborar e publicar manual de procedimentos para vistoria de mercadorias, com vistas a padronizar a fiscalização do ingresso de mercadorias e tornar o processo de vistoria física mais efetivo;

c) Implementar mecanismos para notificação automática das partes interessadas (remetentes, destinatários, transportadores e fiscos) sobre pendências nos procedimentos relativos à regularização do ingresso de mercadorias antes do vencimento do prazo final de 180 dias da emissão das notas fiscais, com vista a evitar a acumulação de PIN pendentes de análise e com prazo vencido.

IV - Determinar à Superintendência da Zona Franca de Manaus, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e 1992, art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de 30 dias, plano de ação com vistas a implementar as determinações e recomendações do acórdão que vier a ser publicado, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, pelos responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação.

V- Realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência dos responsáveis, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pelas irregularidades indicadas.

III.7 Descrição do Achado VI (Ausência de informações sobre a totalidade das desonerações tributárias em vigor)

263. Neste achado serão tratadas as questões referentes ao fato de que a Receita Federal do Brasil não informou ao TCU quais as desonerações fiscais já instituídas estão em vigor atualmente, considerando que o conceito de desonerações fiscais é mais abrangente do que o conceito de gasto tributário.

III.7.1 Critérios:

264. A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. O art. 8º da Lei 12.527/2011 determina que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

III.7.2 Situação encontrada:

265. Houve dificuldade na obtenção de informações, no âmbito da FOC Renúncia de Receitas, sobre as desonerações e regimes especiais em vigor, contemplando: descrição sintética do mecanismo; legislação instituidora; tributo sobre o qual incide a desoneração/regime especial; prazo de vigência; indicação se o mecanismo se enquadra no conceito de gasto tributário; e quantitativo de beneficiários (peças 44 e 70).

266. Apesar desta Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) ter enviado duas diligências, por meio dos Ofícios 326/2017-TCU/Semag, de 11/10/2017, e 413/2017-TCU/Semag, de 21/12/2017, e ter se reunido com os auditores do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal do Brasil (Cetad/RFB), em 15/12/2017, para discutir o tema, as respostas apresentadas não contemplaram objetivamente todos os questionamentos efetuados, foram apresentados dados apenas para os gastos tributários e algumas considerações sobre as diferenças na forma de acompanhamento das renúncias fiscais, especialmente daquelas desonerações que não se encaixam no conceito de gasto tributário (peças 44, 57, 70, 78 e 79).

267. A distinção do conceito utilizado para desonerações tributárias e gastos tributários foi apresentada anteriormente pela RFB e está consignada no relatório que acompanhou o Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, conforme transcrito a seguir:

Os sistemas tributários, como regra, são permeados por desonerações, tais como isenções, deduções, reduções de base de cálculo, reduções de alíquota, créditos presumidos, hipóteses de não incidência. **Parte dessas desonerações são intrínsecas ao sistema tributário e representam características estruturais dos tributos.** Um exemplo clássico é a faixa de isenção e o escalonamento de alíquotas da Tabela do Imposto de Renda da Pessoa Física, que foram os instrumentos elegidos para conferir progressividade ao IRPF.

Porém, existe parte das desonerações que tem por objetivo financiar políticas públicas nas mais diversas áreas como, por exemplo, saúde, educação, desenvolvimento de setores econômicos estratégicos ou promoção do equilíbrio regional. Os gastos tributários estão incluídos nesse subconjunto de desonerações.

Em outras palavras, o termo gasto tributário refere-se às disposições na legislação tributária que dão tratamento favorável à determinada atividade ou determinado grupo de contribuintes e que criam uma exceção ao sistema tributário de referência. Os gastos tributários são instrumentos do Governo utilizados para promover políticas sociais e econômicas de forma indireta. Esse tratamento diminui a arrecadação e ocorre na forma de presunção creditícia, isenção, anistia, redução de alíquota, regime simplificado, dedução e abatimento da obrigação de natureza tributária.

[...]

A RFB identifica o gasto tributário como uma exceção do sistema tributário de referência, entendimento adotado pela maioria dos países e considerado como referência pela OCDE (OCDE, 2004). Por isso, a definição do sistema tributário de referência é imprescindível para o processo de identificação. (grifos nossos)

268. Segundo a RFB, as desonerações não classificadas como gasto tributário são diminuições da carga tributária realizadas por meio das regras gerais do tributo e não constituem desvio ao sistema tributário de referência (peça 79). Esse tema merece um maior aprofundamento, visto que ainda não estão claros os critérios subjacentes à classificação de uma desoneração como gasto tributário. Por exemplo, a Medida Provisória (MP) 713, convertida na Lei 13.315/2016, que previu a redução da alíquota do IRRF incidente sobre valores remetidos ao exterior, destinados à cobertura de gastos pessoais em viagens (de 25% para 6%). Não está claro de que forma esse benefício faz parte da regra geral do Imposto de Renda. Ao que parece, trata-se de um tratamento diferenciado e, portanto, um desvio ao sistema tributário de referência.

269. A RFB publica anualmente uma tabela denominada Desonerações Instituídas que constitui um documento separado do Demonstrativo de Gastos Tributários. Segundo informado pela RFB, o acompanhamento das desonerações instituídas passou a ser realizado a partir do ano de 2010 e consiste

na publicação das alterações na legislação tributária e do cálculo dos respectivos impactos no ano da instituição e nos três períodos subsequentes da instituição da medida. Esse período foi estipulado no intuito de atender o caput do art. 14 da LRF (peça 79).

270. Observa-se que, de fato, a tabela Desonerações Instituídas na página da RFB disponibiliza os valores das desonerações estimadas para o ano de sua instituição e para os três seguintes, mas as informações apresentadas nessa tabela, de um ano para outro, são inéditas e, diferentemente do DGT, não contemplam o histórico das desonerações que foram concedidas nos exercícios anteriores e permanecem em vigor. Não há transparência sobre a continuidade e/ou evolução dessas desonerações, o que compromete a clareza sobre o real montante das desonerações vigentes, para além daquelas que se enquadram no conceito de gastos tributários. Além disso, a tabela não especifica a classificação das desonerações, ou seja, se configuram ou não gastos tributários.

271. Sobre esse aspecto, no que se refere às desonerações não classificadas como gasto tributário, salienta-se que ainda não houve implementação pela RFB de uma rotina de reestimativa para além da estimativa inicial que abrange os três períodos de vigência (peça 40).

272. Segundo a RFB, referido acompanhamento demandaria a definição de um ano-base para servir de parâmetro para se efetuar a reapuração, desde então, para cada uma das desonerações não classificadas como gasto tributário, o que resultaria na elaboração de nova metodologia e numa demanda de trabalho crescente que não está prevista em seus processos de trabalho (peça 79).

273. Além disso, sobre os beneficiários das desonerações, embora tenha sido solicitado que a RFB informasse ao menos o seu quantitativo, podendo ser por faixas, já que em virtude do sigilo fiscal dificilmente seria possível a abertura dos dados, a instituição se manifestou no sentido de não ser possível prestar essa informação, por não dispor da capacidade necessária para o levantamento desses números, seja pela natureza tributária da fonte de informação ou capacidade de trabalho disponível (peça 79).

274. Registra-se que, quanto aos beneficiários apenas dos gastos tributários, também não foram enviadas a totalidade das informações solicitadas por este Tribunal de Contas. Conforme informado pela RFB, algumas características impossibilitam a identificação dos beneficiários, tais como a metodologia, a capacidade de processamento e as próprias regras de tributação, e que, portanto, a informação sobre a quantidade de beneficiários de parte significativa dos gastos tributários não está disponível (peça 79).

275. Frente ao atual cenário de escassez de recursos orçamentários, em especial após a promulgação da Emenda Constitucional 95/2016, o acompanhamento dos valores renunciados faz-se ainda mais necessário, conferindo transparência a esses mecanismos que não estão sujeitos aos controles impostos às despesas orçamentárias. Cumpre ressaltar que a clareza sobre essas informações pode subsidiar as avaliações dos resultados e conferir legitimidade às escolhas públicas.

III.7.3 Evidências:

276. A RFB não apresentou objetivamente dados para todos os questionamentos efetuados pelos Ofícios 326/2017-TCU/Semag, de 11/10/2017, e 413/2017-TCU/Semag, de 21/12/2017 (peças 44 e 70). As respostas enviadas pela RFB, Ofício 863/2017-RFB/Gabinete, de 8/11/2017, Ofício 43/2018-RFB/Gabinete, de 29/1/2018, e Ofício 55/2018-RFB/Gabinete, de 2/2/2018 (peças 57, 78 e 79), forneceram dados apenas para os gastos tributários e algumas considerações sobre as diferenças na forma de acompanhamento das renúncias fiscais.

III.7.4 Causas da ocorrência do achado:

277. Ausência de acompanhamento e controle acerca das desonerações instituídas ao longo dos anos, de forma cumulativa. Além disso, a tabela disponibilizada pela RFB, com as desonerações instituídas anualmente, não especifica a classificação das desonerações, ou seja, se configuram ou não gastos tributários.

III.7.5 Efeitos/Consequências do achado:



278. Como principal efeito, tem-se o desconhecimento sobre o real montante das desonerações em vigor, não se restringindo aos gastos tributários.

279. Acrescenta-se que não há transparência sobre a continuidade e/ou evolução das desonerações em vigor, o que compromete a clareza sobre o real montante das desonerações vigentes não se restringindo aos gastos tributários.

III.7.6 Proposta de encaminhamento:

280. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I - Determinar ao Ministério da Fazenda, com fulcro no art. 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18/11/2011), no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso II do art. 250 e o parágrafo único do art. 257 do RITCU, que publique, no prazo de 180 dias, relação com as desonerações e regimes especiais em vigor, não se restringindo aos gastos tributários, contemplando: descrição sintética do mecanismo, legislação instituidora, tributo sobre o qual incide a desoneração/regime especial, prazo de vigência, e se o mecanismo se enquadra no conceito de gasto tributário, com o respectivo embasamento; e atualize a publicação anualmente, a fim de assegurar a publicidade e a transparência sobre essas informações, em atenção ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000.

III.8 Descrição do Achado VII (Constitucionalidade da Lei 12.101/2009 – Cebas)

281. Verificou-se a existência de risco de descontinuidade das políticas públicas relacionadas à Cebas nas áreas de educação, saúde e assistência social, em face da possibilidade de declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 12.101/2009, a qual regulamenta o art. 195, § 7º da Constituição Federal de 1988, quanto aos requisitos necessários para usufruto da imunidade tributária referente à contribuição para a seguridade social.

III.8.1 Critérios:

282. O inciso II do art. 146 da Constituição Federal de 1988 determina ser competência de lei complementar regular as limitações constitucionais ao poder de tributar.

283. O inciso I do art. 3º da Lei 13.502/2017 dispõe sobre a competência para assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente: na coordenação e na integração das ações governamentais (alínea “a”) e na avaliação e no monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal (alínea “d”).

III.8.2 Situação encontrada:

284. Ao se analisar as regras para concessão e renovação da Cebas, verificou-se que os requisitos legais exigidos para obtenção da certificação de entidade beneficente de assistência social (Cebas) fazem parte da matéria tratada na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2028 ajuizada pela Confederação Nacional da Saúde, Hospitais, Estabelecimentos e Serviços, que tem como objeto o art. 1º (na parte em que alterou a redação do inciso III do art. 55 da Lei 8.212/1991, e acrescentou-lhe os parágrafos 3º, 4º e 5º), bem como os artigos 4º, 5º e 7º, todos da Lei 9.732/1998. Deve-se considerar os efeitos da ADI 2028 na aplicabilidade da manutenção da Cebas como principal requisito para concessão da imunidade prevista no § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988.

285. A citada ADI já conta com decisão do STF, no âmbito do Recurso Extraordinário 622.221-RS, na qual se firmou entendimento de que “os requisitos para o gozo de imunidade hão de estar previstos em lei complementar”. Tal decisão apoia-se no disposto no inciso II do art. 146 da Constituição Federal de 1988, que determina ser competência de lei complementar regular as limitações constitucionais ao poder de tributar.

286. Ressalte-se que o art. 55 da Lei 8.212/1991, objeto da ADI 2028, tratava dos requisitos para

concessão da Cebas e foi revogado pela Lei 12.101/2009. No entanto, a decisão do STF no âmbito da ADI 2028 ainda não foi publicada, não afeta diretamente a constitucionalidade da Lei 12.101/2009, e está pendente de modulação dos seus efeitos.

287. Assim, os requisitos da Lei 12.101/2009 permanecem em vigor para concessão da imunidade prevista no § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988, decorrendo desse fato a necessidade de que os ministérios e a RFB observem a obrigatoriedade de obtenção da Cebas para concessão da referida imunidade.

288. A Casa Civil da Presidência da República, nos termos da Lei 13.502/2017, art. 3º, inciso I, tem competência para assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente: na coordenação e na integração das ações governamentais (alínea “a”) e na avaliação e no monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal (alínea “d”).

289. Em virtude disso, questionou-se à Casa Civil, por meio do Ofício 325/2017, peça 43, sobre as providências que o Governo Federal tem adotado para que não haja prejuízo à continuidade das políticas públicas, notadamente quanto ao risco de os requisitos exigidos pela Lei 12.101/2009 para obtenção da Cebas serem declarados inconstitucionais.

290. Por meio da Nota SAJ 9/2017/CGAI/SAAINST/SAJ/CC-PR, de 31/10/2017, a Casa Civil informou ao TCU que, apesar de existir decisão que cria risco de declaração de inconstitucionalidade da Lei 12.101/2009, não é possível se falar em ausência de normas para regular o mecanismo da Cebas, em especial porque os julgamentos ocorreram no âmbito das ADIs 2028, 2036, 2208 e 2621 e não retiram automaticamente a constitucionalidade da Lei 12.101/2009, visto que se trata de processos impetrados em desfavor de dispositivos da Lei 8.212/1991, revogada pela Lei 12.101/2009 que, dessa forma, não seria afetada diretamente, porque não é especificamente o objeto do controle.

291. Outra questão levantada pela Casa Civil é que a exigência de lei complementar seria regra incidente apenas para os aspectos materiais de definição do que é “entidade beneficente”, conforme julgamento das ADIs 2028, 2036, 2228 e 2621, transcrito a seguir:

“(…) aspectos meramente procedimentais referentes à certificação, fiscalização e controle administrativo continuam passíveis de definição em lei ordinária. A lei complementar é forma somente exigível para a definição do modo beneficente de atuação das entidades de assistência social contempladas pelo art. 195, § 7º, da CF, especialmente no que se refere à instituição de contrapartidas a serem observadas por elas (...)”.

292. Destaca-se, conforme a Casa Civil também ressaltou, que a Lei 12.101/2009 contém diversos dispositivos que tratam de contrapartidas, como a necessidade de oferta de bolsas de estudo na área de educação, de gratuidade na prestação do serviço na área de assistência social e de oferta de pelo menos 60% do atendimento por meio do SUS na área da saúde. No entanto, não obstante a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade da Lei 12.101/2009 criar uma ausência de regulação sobre a prestação dessas contrapartidas, a Casa Civil entende que não cabe ao Poder Executivo Federal antecipar o posicionamento do STF nas ADIs 4480 e 4891, que impugnam diretamente os dispositivos da Lei 12.101/2009, sob o risco de ofensa à presunção de constitucionalidade da Lei 12.101/2009 e à separação dos poderes.

293. Por fim, a Casa Civil informou que está acompanhando as decisões do STF sobre o tema e que, em caso de declaração de inconstitucionalidade da Lei 12.101/2009, novas providências poderão ser tomadas diante do caso concreto.

294. Nesse sentido, verifica-se que a Casa Civil, em que pese estar acompanhando os questionamentos jurídicos sobre a Lei 12.101/2009, não tem adotado ações práticas diante do risco de eventual declaração de inconstitucionalidade da referida lei, por entender que na situação atual não há

prejuízo à continuidade das políticas públicas envolvidas.

295. No âmbito da assistência social, cabe observar que, segundo manifestação da Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS, em memorando datado de 21/3/2017, peça 6 do TC 023.415/2017-7, a Cebas é uma importante ferramenta para o fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (Suas), promovendo a adequação das ações desenvolvidas por entidades e organizações da assistência social à política setorial, à qualificação e à disponibilização de maiores ofertas dos serviços socioassistenciais aos usuários em situação de vulnerabilidade ou risco pessoal e social.

296. Dessa forma, é fundamental a existência de lei que normatize a aplicação da imunidade prevista no § 7º da Lei 12.101/2009, pois, segundo a SNAS/MDS, a simples descontinuidade da utilização da Cebas como principal instrumento para concessão da imunidade geraria, no âmbito da assistência social, efeitos negativos como: desqualificação e não expansão de serviços, descontinuidade na prestação de serviços e prestação de serviços com profissionais menos qualificados.

297. Na área de educação, segundo manifestação da Coordenação Geral de Cebas do Ministério da Educação, por meio da informação 3/2017/CGCEBAS/DPR/SERES-MEC, peça 126 do TC 023.387/2017-3, a Cebas contribui para o processo de inclusão social por assegurar a oferta de bolsas pelas entidades beneficentes de assistência social, as quais complementam a ação do estado na ampliação das matrículas de alunos em situação de vulnerabilidade social, em alinhamento com as metas do Plano Nacional de Educação (PNE).

298. Segundo o MEC, caso a oferta de bolsas prevista na Lei 12.101/2009 não seja mais exigida para o usufruto da imunidade tributária estabelecida pela CF/1988, art. 195, § 7º, poderá haver redução significativa nas matrículas em todas as etapas da educação, “comprometendo o acesso e a permanência na escola dos estudantes em situação de vulnerabilidade social e, conseqüentemente, as metas de acesso e permanência dos alunos na escola”. O ministério afirmou ainda que as entidades que possuem Cebas na área de educação complementam o Estado na consecução das metas do Plano Nacional da Educação (PNE), Lei 13.005/2014.

299. Ainda sobre o risco ora em análise, informou o MEC que eventual aplicação de efeitos retroativos poderia desencadear na necessidade de revisão de 773 processos indeferidos ou que tiveram a certificação cancelada nos últimos cinco anos, com favorecimento indevido de entidades que atuam de forma comprovadamente incompatível com a atividade beneficente, além do relevante efeito financeiro decorrente de tributos pagos por entidades que não possuíram Cebas em anos anteriores e que, por isso, não usufruíram da referida imunidade.

300. O MEC respondeu ainda que reuniões com o MS e com o MDS têm sido realizadas com a finalidade de consolidar minuta de Lei Complementar.

301. No relatório referente à Cebas Saúde, destacou-se que a atuação das instituições filantrópicas ocorre desde o Brasil colonial, tendo sido regulamentada a partir da década de 1940. Historicamente, a infraestrutura de atendimento à saúde dos institutos de pensões, previdência e assistência social públicos não era suficiente para atender à demanda. Dessa forma, os hospitais filantrópicos, financiados por meio de doações de empresas, da comunidade, e da participação do Estado (destinação de verbas ou isenção de tributos), complementam a prestação dos serviços de saúde.

302. Registra-se a capilaridade dessas entidades beneficentes, visto que essa rede complementar do SUS integra 3.207 estabelecimentos de saúde (matriz e filial), distribuídos em 1.709 municípios, sendo que, em 927 municípios, não há infraestrutura de assistência hospitalar pública, e tal serviço é realizado unicamente por hospitais beneficentes. A rede filantrópica realiza 49% do total de atendimentos ao SUS (internações hospitalares e atendimentos ambulatoriais), e é responsável por grande parte dos procedimentos de alta complexidade realizados no país.

303. Nesse sentido, a participação do segmento filantrópico no funcionamento do SUS é crucial para o acesso da população aos serviços de saúde, e eventual declaração de inconstitucionalidade da Lei 12.101/2009 poderia gerar uma lacuna legislativa que desobrigaria as entidades a realizarem atendimentos pelo SUS, visto que, nesse cenário, não haveria contrapartidas sociais exigidas para que tais entidades usufríssem da referida imunidade tributária.

304. Dessa forma, pode-se concluir que a aplicação do disposto no §7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988 seria prejudicada em caso de declaração de inconstitucionalidade da Lei 12.101/2009, principalmente no que se refere ao estabelecimento e atendimento de contrapartidas por parte dos beneficiários da imunidade. Destaque-se que as contrapartidas constituem a principal razão para a concessão e manutenção do benefício fiscal, já que representam uma forma de prestação indireta de serviços pelo Estado, em especial em áreas em que a ação governamental não é suficiente, sendo que a impossibilidade de exigência dessas contrapartidas, devido a um possível vácuo legal, prejudicaria a implementação das políticas públicas financiadas pelos benefícios fiscais.

305. Pelas respostas apresentadas, observa-se um desalinhamento entre a percepção da Casa Civil e dos ministérios (MEC, MDS e MS), o que sinaliza que não está havendo coordenação adequada das políticas públicas relacionadas à Cebas, notadamente quanto à avaliação e ao tratamento dado ao risco tratado neste tópico.

306. Destaque-se que, em meio à possibilidade de declaração de inconstitucionalidade da Lei 12.101/2009, foi apresentado, em 24/10/2017, o Projeto de Lei Complementar (PLP) 433/2017, cujo objetivo é estabelecer as condições legais, requeridas pelo preceito contido no § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988, para entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde e ou educação gozarem da imunidade tributária em relação às contribuições para a seguridade social, ou seja, trata-se de projeto de lei complementar para regulamentar a Cebas em substituição à Lei 12.101/2009.

307. Até a conclusão deste relatório, o PLP 433/2017 encontrava-se na Câmara dos Deputados aguardando designação de relator na Comissão de Educação. Ressalte-se que o processo para aprovação de lei complementar é mais trabalhoso do que de uma lei ordinária, com quórum diferenciado para aprovação de maioria absoluta das duas Casas do Congresso Nacional. No entanto, tendo em vista que não há previsão de julgamento no STF das ADIs 4480 e 4891, as quais impugnam diretamente os dispositivos da Lei 12.101/2009, cabe à Casa Civil, aos Ministérios do Desenvolvimento Social, da Educação e da Saúde, acompanharem a evolução das questões jurídica e legislativa, as quais permeiam riscos que impactam diretamente as políticas públicas envolvidas, considerando ainda a materialidade de recursos desses benefícios tributários (cerca de R\$ 12 bilhões por ano).

III.8.3 Evidências:

308. Nota SAJ 9/2017/CGAI/SAAINST/SAJ/CC-PR, de 31/10/2017 (peça 55); memorando da Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS, datado de 21/3/2017 (peça 6 do TC 023.415/2017-7); informação 3/2017/CGCEBAS/DPR/SERES-MEC (peça 126 do TC 023.387/2017-3); relatório referente à Cebas Saúde (TC 017.220/2017-3).

III.8.4 Causas da ocorrência do achado:

309. Desalinhamento entre a percepção da Casa Civil e dos ministérios (MEC, MDS e MS) sobre o risco de eventual declaração de inconstitucionalidade da Lei 12.101/2009 para a continuidade das políticas públicas relacionadas à Cebas.

III.8.5 Efeitos/Consequências do achado:

310. As contrapartidas constituem a principal razão para o usufruto da imunidade tributária prevista na CF/1988, art. 195, § 7º. A impossibilidade de exigência dessas contrapartidas, devido a um possível vácuo legal, prejudicaria a implementação das políticas públicas financiadas pelos benefícios

fiscais (ofertas dos serviços socioassistenciais, oferta de bolsas e realização de atendimentos pelo SUS por parte das entidades beneficentes de assistência social).

III.8.6 Proposta de encaminhamento:

311. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

312. Recomendar à Casa Civil, com base no art. 3º, inciso I, alíneas “a” e “d”, da Lei 13.502/2017, que coordene junto aos Ministérios do Desenvolvimento Social, da Educação e da Saúde, o acompanhamento das discussões jurídica e legislativa relacionadas aos requisitos legais para usufruto da imunidade tributária prevista na CF/1988, art. 195, § 7º, a fim de identificar e tratar os riscos com potencial de afetar a continuidade das políticas públicas envolvidas.

III.9 Descrição do Achado VIII (Receita Federal do Brasil não informou ao TCU as entidades beneficentes que usufruíram de benefício tributário)

313. A Receita Federal do Brasil negou-se a informar ao TCU quais entidades beneficentes de assistência social usufruíram da imunidade tributária no período entre 2013 e 2016.

III.9.1 Critérios:

314. Entre os requisitos para usufruto da imunidade tributária prevista no § 7º do art. 195 da CF/1988 está a obtenção da certificação Cebas, conforme caput do art. 29 da Lei 12.101/2009.

III.9.2 Situação encontrada:

315. No caso das fiscalizações relacionadas à Cebas, a Receita Federal do Brasil (RFB) negou-se a fornecer os números no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) das entidades que gozam do benefício tributário previsto no § 7º do art. 195 da CF/1988. Destaque-se que um dos objetivos das fiscalizações na Cebas foi verificar a existência de entidades não certificadas que gozam da imunidade aqui analisada. Para tanto, seria necessário obter a listagem dos CNPJ das entidades beneficiadas com tal imunidade. Tais informações foram requeridas à RFB por meio do Ofício 253/2017-TCU/Semag, de 17/8/2017, peça 19, cuja resposta foi encaminhada a este Tribunal por meio do Ofício 643/2017-RFB/Gabinete, de 28/8/2017, peça 24, o qual contém a Nota Audit/Diaex 66, de 28/8/2017, elaborada pela Coordenação-Geral de Auditoria Interna (Audit), com base nas informações prestadas pela área técnica responsável. No entanto, as informações solicitadas não foram fornecidas sob alegação de sigilo fiscal.

316. A informação enviada pela RFB apresentou apenas dados agregados acerca de quantas entidades usufruíram do benefício tributário relacionado à Cebas no exercício de 2015 em cada área. Comparando com a quantidade de entidades que possuíam Cebas em 2015 na assistência social, educação e saúde, verifica-se uma quantidade expressiva (13,9%) de entidades que gozaram da imunidade tributária da CF/1988, art. 195, § 7º, e que não possuíam Cebas válida, o que está em desacordo com a Lei 12.101/2009:

Entidades que usufruíram da imunidade tributária X Entidades que possuíam Cebas

Área	Usfruíram da imunidade tributária	Possuíam Cebas válida	Usfruíram da imunidade sem ter Cebas válida	
Assistência Social	6.718	5.745	973	14,5%
Educação	1.484	1.239	245	16,5%
Saúde	2.330	2.083	247	10,6%
Total	10.532	9.067	1.465	13,9%

Fonte: Ofício 643/2017-RFB/Gabinete, em resposta ao Ofício 253/2017-TCU/Semag e Declaração de Benefícios Fiscais recebidas no âmbito de cada auditoria específica

317. Como a RFB não enviou a listagem informado quem são os beneficiários, não foi possível identificar as entidades que estão nessa situação, nem realizar qualquer procedimento para esclarecer se há justificativa razoável para as discrepâncias verificadas.

318. Quando questionada sobre a utilização da Cebas como requisito para concessão do benefício tributário, a RFB informou, por meio do Ofício 643/2017-RFB/Gabinete, de forma genérica, que “procedimentos de fiscalização com vistas a verificar a correta regularidade para um dado contribuinte usufruir do benefício fiscal correspondente vem sendo realizados, dentro da gestão de risco de competência desta Secretaria”, e citou que realizou procedimento que permitiu a constituição de crédito tributário referente à contribuição previdenciária total de R\$ 8,5 bilhões e de outros tributos da ordem de R\$ 2,0 bilhões, valores referentes a 399 entidades.

319. Em reunião com representantes da Receita Federal em 1º/11/2017, realizada para complementar informações do ofício citado no parágrafo anterior, foi informado que as unidades regionais da RFB consideram a situação de uma entidade usufruir da referida imunidade tributária sem ter Cebas, juntamente com outros critérios relevantes que direcionam o planejamento e a execução das fiscalizações tributárias.

320. Desse modo, não existe um procedimento automático de verificação de todas as entidades que usufruíram do benefício tributário e não possuem Cebas. Tampouco há disponibilização de dados agregados que informem à sociedade, ao controle ou aos ministérios envolvidos nas etapas da Cebas acerca da quantidade ou percentual de entidades nessa situação que são fiscalizadas pela RFB, fato que transmite insegurança quanto à efetividade da fiscalização por parte da Receita Federal sobre tais indícios de usufruto indevido.

321. Sobre esse aspecto, convém mencionar que o relatório do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, já havia verificado a não realização de fiscalizações específicas das renúncias tributárias pela RFB:

293. Observa-se, assim, que a RFB não realiza fiscalizações específicas para as renúncias tributárias. Conforme evidenciado na transcrição acima, o objeto da fiscalização da RFB são os fatos geradores de tributos, sendo que as potenciais infrações relacionadas às renúncias fazem parte dos parâmetros de interesse e relevância fiscal utilizados pelo Fisco para elaboração da sua programação de fiscalização.

322. A partir dessas considerações, pode-se inferir que nem todas as entidades que se declaram imunes, nos termos do § 7º do art. 195 da CF/1988, sofreram algum procedimento de verificação da posse da certificação Cebas por parte da RFB. Além disso, não existe transparência sobre quais procedimentos de fiscalização da RFB foram realizados sobre as entidades que não possuem Cebas e usufruíram da imunidade, a exemplo das 1.465 entidades referentes ao exercício 2015.

323. Considerando que a RFB não forneceu as informações na forma solicitada referentes às entidades que usufruíram do benefício tributário da CF/1988, art. 195, § 7º; que o TCU não solicitou os valores do benefício tributário individual, mas apenas a listagem das entidades, as quais são, por definição, sem fins lucrativos; que em 2015, 1.465 entidades (13,9%) usufruíram da referida imunidade sem que tivessem Cebas válida (requisito obrigatório definido pela Lei 12.101/2009); que não é possível saber quais dessas entidades é ou não fiscalizada pela RFB; que tais entidades são beneficiárias de recursos públicos (via gasto tributário) em troca da obrigatoriedade de efetuarem contrapartidas sociais; que há previsão constitucional e legal para que o TCU fiscalize as etapas dos benefícios tributários; propõe-se determinar à Ministério da Fazenda, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 42, § 1º, que envie, no prazo de 30 dias, planilha eletrônica contendo a relação, por CNPJ e nome, das instituições que usufruíram, nos exercícios de 2013 a 2017, do benefício tributário previsto no § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), segregadas pelas áreas de assistência social, saúde e educação e por exercício.

324. De posse dessas informações, será possível identificar quais entidades usufruíram da

imunidade tributária constante do § 7º do art. 195 da CF/1988 sem que tivessem a Cebas válida. Essas situações (1.465 casos somente em 2015) representam indícios de que tais entidades foram beneficiárias de recursos públicos (por meio de gasto tributário) em desacordo com os critérios legais exigidos.

III.9.3 Evidências:

325. O Ofício 643/2017-RFB/Gabinete, de 28/8/2017 (peça 24), não forneceu os números no CNPJ das entidades que gozam do benefício tributário previsto no § 7º do art. 195 da CF/1988, que foram requeridos por meio do Ofício 253/2017-TCU/Semag, de 17/8/2017 (peça 19).

III.9.4 Causas da ocorrência do achado:

326. A quantidade de entidades que gozaram, no exercício de 2015, da imunidade tributária prevista na CF/1988, art. 195, § 7º, nas áreas de Assistência Social, Educação e Saúde, diverge de forma expressiva da quantidade de entidades que possuíam Cebas válida, no mesmo exercício, em desacordo com a Lei 12.101/2009.

III.9.5 Efeitos/Consequências do achado:

327. Pelo fato de a RFB não ter enviado a listagem informando quais são as entidades que gozam do benefício tributário previsto no § 7º do art. 195 da CF/1988, não foi possível identificar quais delas estão sem a devida certificação Cebas. Dessa forma, não foi possível realizar qualquer procedimento para esclarecer se há justificativa razoável para as discrepâncias verificadas.

III.9.6 Proposta de encaminhamento:

328. Determinar à Ministério da Fazenda, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 42, § 1º, que envie, no prazo de 30 dias, planilha eletrônica contendo a relação, por CNPJ e nome, das instituições que usufruíram, nos exercícios de 2013 a 2017, do benefício tributário previsto no § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), segregadas pelas áreas de assistência social, saúde e educação e por exercício.

IV. Conclusão

329. A presente Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) foi supervisionada pela Semag, com a participação da SecexAmazonas, da SecexSaúde, da SecexDesenvolvimento e da SecexPrevi, e teve o objetivo de verificar a regularidade do processo de concessão de renúncias tributárias relacionadas às áreas social e de desenvolvimento, além de examinar as providências adotadas pelos órgãos centrais de governo com vistas ao aperfeiçoamento dos processos de planejamento, instituição, controle e avaliação de benefícios tributários.

330. O Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, apontou uma série de fragilidades na estrutura de governança das políticas públicas financiadas por meio de renúncias de receitas, tais como: i) ausência de normatização do processo de instituição de renúncias tributárias; ii) ausência de acompanhamento e de avaliação das renúncias; iii) deficiências de comunicação sobre os benefícios tributários entre Receitas Federal e órgãos gestores; e, iv) ausência de regulamentação sobre a gestão dos gastos tributários.

331. Diante disso, o citado Acórdão determinou à Segecex a realização de fiscalizações nas políticas públicas baseadas em renúncias tributárias, utilizando como insumos as informações relacionadas pela Semag no processo que o originou e a metodologia de análise de riscos por macroprocessos.

332. Além do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, outras fiscalizações realizadas pela Semag sobre o mesmo tema resultaram nos Acórdãos (todos do TCU-Plenário): 747/2010, Ministro-Relator Augusto Nardes; 3.437/2012, Ministro-Relator Valmir Campelo; 3.137/2011, Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues; 2.766/2012, Ministro-Relator André de Carvalho; 809/2014, Ministro-Relator Benjamin Zymler; e 1.205/2014 e 793/2016, ambos Ministro-Relator Raimundo Carreiro, e também

contribuíram para o aumento da transparência e para a melhoria dos controles internos de órgãos gestores da renúncia.

333. Dessa forma, com base na determinação contida no Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário e em cumprimento ao Despacho de 2/6/2017 do Ministro José Múcio Monteiro (TC 011.816/2017-1), originou-se a presente FOC.

334. Este trabalho é formado pelo monitoramento (TC 029.350/2017-4) de deliberações constantes dos Acórdãos 747/2010, 809/2014, 1205/2014 e 793/2016, todos do Plenário do TCU, baseado nos subitens 9.2 e 9.5.4 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário (TC 012.606/2012-0) e no item 9.6 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (TC 033.150/2015-0), e por cinco auditorias realizadas em áreas específicas de benefícios tributários selecionados: três auditorias nos processos de concessão, renovação e supervisão da Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social nas áreas de saúde (TC 017.220/2017-3); educação (TC 023.387/2017-3) e assistência social 023.415/2017-7), uma auditoria nos procedimentos administrativos relativos à concessão inicial, à supervisão e ao cancelamento de benefícios da Lei de Informática (TC 025.094/2017-3) e uma auditoria nos processos relacionados ao internamento de mercadorias na Zona Franca de Manaus.

335. O referido monitoramento verificou aspectos relacionados à metodologia das estimativas dos gastos tributários, ao processo de instituição de renúncias tributárias e ao acompanhamento e avaliação das renúncias tributárias com e sem órgão gestor.

336. No que se refere à metodologia de elaboração das estimativas das renúncias tributárias, com base nas informações prestadas pela RFB, entende-se não ser possível que a metodologia para o cálculo do impacto orçamentário-financeiro das renúncias seja única e que é razoável que seja competência apenas da Receita Federal, órgão técnico que detém expertise e competência em termos de arrecadação de receitas tributárias. Por essa razão, propôs-se tornar insubsistente o item 9.1 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário.

337. No que se refere ao item 9.4 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, foram considerados nesta análise aspectos relacionados à publicação das metodologias de cálculo dos gastos tributários e aos pressupostos utilizados para enquadramento das desonerações no conceito de gasto tributário, com base no Sistema Tributário de Referência. Verificou-se que, apesar dos esforços para o aperfeiçoamento das informações sobre as metodologias de cálculo dos gastos tributários dispostos no Demonstrativo do Gasto Tributário (DGT), o conteúdo ainda necessita de explanação individualizada desses gastos.

338. Quanto ao Sistema Tributário de Referência, verificou-se que passou a constar do DGT capítulo específico sobre o tema, contendo os pressupostos utilizados para enquadramento das desonerações no conceito de gasto tributário para o IRPF, IRPJ, CSLL, PIS/Pasep, IPI e II, sendo que para os demais tributos (Contribuição Previdenciária, IOF, AFRMM, ITR, CIDE e Condecine), o plano de ação apresentado pela RFB possui previsão de conclusão para julho/2018. Dessa forma, o relatório de monitoramento propôs considerar a recomendação parcialmente atendida, uma vez que o conteúdo sobre a metodologia dos gastos tributários carece de explanação individualizada em conformidade com os termos inscritos na referida deliberação.

339. Quanto ao processo de instituição de renúncias tributárias, com o advento da Portaria MF 453/2013, verificou-se algum avanço na sistematização dos procedimentos que envolvem a concessão de renúncia de receitas, pois se definiu a responsabilidade de órgãos integrantes da estrutura do MF, notadamente RFB e SE/MF, no que diz respeito a regulamentação do cálculo do impacto fiscal e do controle da renúncia de receita dos dispositivos que alterem a legislação tributária federal, nos termos no art. 14 da LRF. No entanto, considerou-se que esta Portaria, isoladamente, não é suficiente para dar cumprimento à determinação ora tratada, visto que tal cumprimento demanda uma ação mais ampla do Poder Executivo Federal.

340. Quanto à recomendação disposta no item 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (que

tratou de recomendação às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para que orientassem os órgãos de assessoramento legislativo que atuam junto às comissões competentes sobre a necessidade de que fosse verificado o cumprimento dos requisitos exigidos no art. 14 da LRF quando da análise de propostas de atos normativos que concedem ou ampliam renúncias de receitas tributárias), observou-se que a temática também perpassa o processo de instituição de renúncias tributárias, mas envolvendo o Poder Legislativo, dessa forma, buscaram-se informações sobre seu atendimento junto às consultorias das duas Casas Legislativas.

341. Verificou-se que estudo encomendado pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados sugeriu alteração da redação do art. 19 da Resolução CN 1/2002, com o intuito de atribuir às consultorias de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a competência de se manifestar sobre a adequação orçamentária e financeira, não apenas da medida provisória, mas também das respectivas emendas e pareceres emitidos. No entanto, a Comissão informou que, embora a modificação na norma possa melhorar a qualidade técnica do processo legislativo, eventual alteração compete exclusivamente aos membros da Câmara e do Senado. Assim, entende-se que a recomendação disposta no item 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário tem sido observada pelos órgãos de assessoramento legislativo dentro dos limites de sua competência e sugeriu-se ao Tribunal considerar tal deliberação como atendida.

342. Quanto ao item 9.2 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, foram analisadas questões relacionadas ao acompanhamento e à avaliação de renúncias tributárias com e sem órgão gestor. Verificou-se, mais uma vez, que há lacuna quanto à responsabilidade por agir no que se refere às avaliações das políticas financiadas por renúncias tributária e/ou à designação de gestores para a execução dessas avaliações, pois o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão considera que as renúncias não são matéria de sua competência direta e que o PPA não é o melhor instrumento para a realização de suas avaliações, enquanto o Ministério da Fazenda considera que essa matéria possui natureza interinstitucional e, portanto, deveria ser solucionada por decreto presidencial.

343. Observou-se ainda que não houve a implementação do Comitê de Monitoramento dos Subsídios (gastos tributários e benefícios financeiros e creditícios) a União, nos moldes do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), com competência para o monitoramento e avaliação dos gastos tributários. Dessa forma, propôs-se considerar a não implementação do item 9.2 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário.

344. Ressalta-se que, dos cerca de R\$ 284 bilhões de gastos tributários previstos no DGT 2018, 85% possuem prazo de vigência indeterminado e 44% não possuem órgão gestor definido na legislação. No cenário atual de restrição de recursos orçamentários, o acompanhamento e a avaliação das renúncias tributárias são ainda mais necessários, conferindo transparência sobre os resultados esperados e alcançados por esses mecanismos e, por conseguinte, propiciando maiores informações para o tomador de decisão.

345. Deve-se destacar que o não atendimento ou o atendimento parcial das recomendações e determinações exaradas pelo TCU nos processos que tratam do tema renúncia de receitas prejudica a correção dos desvios apontados, com reflexos negativos nas etapas de planejamento, instituição, avaliação e controle dos benefícios tributários. Outro efeito é a manutenção de benefícios fiscais a beneficiários que não deveriam recebê-los. Com a finalidade de verificar os possíveis efeitos das falhas identificadas na governança e no cumprimento de regras e procedimentos que tratam das renúncias de receitas, foram realizadas cinco autorias de conformidade, conforme já tratado.

346. No que se refere à fiscalização do processo de concessão, renovação e supervisão da Cebas na área da Assistência Social, verificou-se que, não obstante os esforços do MDS para melhoria dos processos de concessão da Cebas, os mecanismos de controle são insuficientes para garantir o cumprimento das normas; os Conselhos Municipais de Assistência Social não possuem capacidade Técnica para fiscalizar as entidades sob sua supervisão; há entidades recebendo a Cebas sem preencher

os requisitos legais; há descumprimento no prazo legal de seis meses para análise do processos de concessão e renovação; o processo de supervisão ordinária não contribui para melhoria nos processos; e o processo de supervisão extraordinária não impede que entidades que descumprem os requisitos legais continuem recebendo a Cebas.

347. Na auditora da Cebas na área da Educação, foram observados avanços na estrutura e nos processos de trabalho do MEC, inclusive com o desenvolvimento de um novo sistema, que permitirá avanços na gestão da Cebas, com previsão de implementação de módulos para 2018. No entanto, verificou-se que o controle ainda é insuficiente, que requisitos importantes para a concessão/renovação da Cebas não são verificados de forma efetiva, que não há banco de dados estruturado que permita a validação das informações sobre os bolsistas, que o estoque de processos de concessão e supervisão ainda é muito extenso e que não é realizado monitoramento das entidades com Cebas válida.

348. Para a Cebas na área da saúde, a equipe de fiscalização concluiu, com nível de asseguaração razoável (95% de confiança), que os processos de concessão/renovação e de supervisão funcionam adequadamente e estão em conformidade com os requisitos exigidos pela Lei 12.101/2009. Entretanto, verificou-se um elevado número de entidades passíveis de supervisão que, ou estão em curso ou não foram iniciados, concluindo que esta demora na análise pode limitar possíveis melhorias operacionais no processo de trabalho.

349. Quanto às auditorias relacionadas à concessão da Cebas nas três áreas (assistência social, saúde e educação), deve-se destacar a existência de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) em relação à Lei 12.101/2009, (que dispõe sobre as regras para concessão, renovação e supervisão da Cebas e foi o principal critério da fiscalização).

350. Em que pese haver questionamentos sobre a constitucionalidade da Lei 12.101/2009, os requisitos nela exigidos permanecem válidos, e devem ser observados pelas entidades que possuem ou pleiteiam a certificação (Cebas), bem como utilizados pelos órgãos responsáveis para verificação dos critérios em cada área, pela Receita Federal do Brasil e pelos órgãos de controle, sem prejuízo do acompanhamento da ADI pelos órgãos envolvidos, com vistas a assegurar a continuidade das políticas públicas relacionadas.

351. Sobre a renúncia fiscal relacionada à Lei de Informática, verificou-se que os procedimentos administrativos adotados pelo MCTIC relativos à concessão inicial dos benefícios fiscais, em regra, foram regulares e que a suspensão e o cancelamento dos benefícios fiscais das empresas omissas em enviar o RDA foi regular nos termos da Lei 8.248/1991 e do Decreto 5.906/2006. No entanto, foram observadas empresas inadimplentes em relação à obrigação do depósito trimestral no FNDCT e inadimplentes em relação ao parcelamento de débitos anteriores que, ainda assim, continuavam usufruindo dos benefícios fiscais.

352. Quanto aos incentivos fiscais decorrentes da Zona Franca de Manaus (ZFM), verificou-se: o internamento de mercadorias em volume incompatível com a capacidade operacional da empresa remetente ou destinatária; empresas com operações sempre direcionadas ao canal verde; estoque considerável de protocolos de internamento pendentes de análise com prazo vencido; ausência de critérios ou de controles que definam o uso de vistoria técnica; definição de canal de vistoria sem utilização de critérios que mitiguem o risco de fraudes; conhecimento prévio do canal de vistoria pelo transportador; alteração rotineira do canal de vistoria de mercadorias de forma injustificada; realização de vistoria física meramente formal, e desvio de função na atividade de vistoria.

353. Destaque-se a materialidade dos benefícios fiscais analisados nesta FOC. Apenas nas áreas objeto de fiscalização, os gastos tributários estimados para o exercício de 2017 foram os seguintes: Zona Franca de Manaus e áreas de livre comércio R\$ 25,6 bilhões; entidades filantrópicas nas áreas de saúde, educação e assistência social, R\$ 12,4 bilhões; e informática e automação, R\$ 5,7 bilhões, totalizando R\$ 43,7 bilhões.

354. Diante do exposto, conclui-se que as fragilidades e falhas apontadas pelo TCU em trabalhos anteriores, em grande parte, permanecem presentes. Os normativos que tratam de renúncia de receitas têm se mostrado insuficientes para impedir a concessão de renúncias sem estimativas adequadas, sem órgão gestor definido, sem avaliação *ex-ante*, enfim, sem informação suficiente para a tomada de decisão. Assim, incentivos fiscais são concedidos sem estudos que demonstrem que os benefícios sociais ou econômicos esperados se justificam frente à perda de arrecadação estimada.

355. Uma vez instituído o benefício tributário, em regra, não há avaliações periódicas a fim de gerar informação útil à discussão sobre a viabilidade de manter, alterar ou extinguir tal incentivo. Além disso, em vários casos, os mecanismos de controle de cada renúncia não garantem que beneficiários cumprem os requisitos legais exigidos, conforme demonstrado nas auditorias específicas, cujos problemas encontrados são reflexos das falhas de governança apontadas no Acórdão 1.205/2014 (e demais auditorias sobre o tema).

356. É preciso aperfeiçoar a normatização e a gestão dos benefícios tributários em todas as etapas, de modo que a concessão de renúncia seja suportada por estimativas consistentes, bem como por avaliações de custo-benefício e de custo-efetividade. Os mandamentos constitucionais e legais que regem a atuação do Estado, o cenário de restrição fiscal que o país vive e o clamor social por maior efetividade da ação governamental exigem transparência e qualidade no gasto público, seja por meio de despesa direta ou por meio de benefícios tributários, financeiros e creditícios.

357. Dessa forma, registra-se a importância de esta Corte de Contas acompanhar as medidas tomadas pelo Poder Executivo no sentido de corrigir as falhas identificadas, visto que renúncia tributária é forma de financiamento de política pública e deve ser acompanhada de forma coordenada pelos órgãos do Centro de Governo e diretamente pelos gestores responsáveis pelas áreas finalísticas.

V. Proposta de encaminhamento

358. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) Determinar à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 37 da Constituição Federal de 1988, no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, no art. 3º, inciso I, alíneas “a” e “d”, da Lei 13.502/2017 e nos art. 2º, inciso I, art. 4º, incisos VII e X, art. 7º, art. 8º, inciso I, e art. 11 do Decreto 9.203/2017, que:

a.1) formalize, no prazo de noventa dias, os ritos procedimentais de concessão e gestão de renúncia de receitas, estabelecendo as competências do Centro de Governo e dos órgãos setoriais, bem como o fluxo da atuação desses órgãos, com vistas a assegurar que tais procedimentos sejam transparentes e passíveis de controle e avaliação (III.1);

a.2) designe órgãos gestores para todos os gastos tributários, a fim de que lhes seja atribuída a responsabilidade pela avaliação dos programas que utilizam recursos decorrentes de renúncias tributárias; defina cronograma de realização das avaliações; e apresente os resultados ao TCU no prazo de noventa dias da expedição dessa deliberação (III.1);

b) Determinar à Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988 e no art. 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), que, no prazo de noventa dias, publique em linguagem acessível, em sua página na internet, a metodologia de cálculo de cada item do Demonstrativo de Gastos Tributários, indicando os parâmetros metodológicos utilizados (III.1);

c) Determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na qualidade de coordenador do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), conforme art. 2º, inciso I, da Portaria Interministerial 102/2016, com base nos art. 7º, inciso V, e art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei 12.527/2011, que, no prazo de trinta dias, encaminhe ao TCU plano de ação do trabalho de interoperabilidade das bases de dados sob responsabilidade do Governo Federal, em desenvolvimento

no âmbito do comitê, incluindo cronograma de implementação de cada etapa e as bases de dados contempladas (III.1);

d) Determinar ao Ministério da Fazenda que encaminhe ao TCU, com base no art. 7º, inciso V, e art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei 12.527/2011, no prazo de trinta dias, plano de implementação das ações contempladas no Projeto Estratégico Corporativo denominado “Modelo de Governança dos Gastos Tributários da União”, no âmbito do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMINF), incluindo cronograma de implementação de cada ação, com destaque para as seguintes ações: elaboração de relatório de subsídios da União, contendo análise pormenorizada da evolução dos benefícios creditícios e financeiros da União e dos gastos tributários; e proposição de modelo de governança para as políticas financiadas por benefícios creditícios e financeiros e/ou gastos tributários da União, contemplando as etapas de formulação, monitoramento, gestão e avaliação (III.1);

e) Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com os Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda, com fundamento no art. 37 da Constituição Federal de 1988, no art. 3º, inciso I, alínea “d”, da Lei 13.502/2017 e nos art. 4º, incisos VII e X, art. 7º, art. 8º, incisos I ao III, art. 9º, inciso II, e art. 11 do Decreto 9.203/2017, que definam critérios mínimos para a avaliação de desempenho/resultado de políticas públicas financiadas por renúncias tributárias, a fim de orientar os órgãos responsáveis pela gestão dessas políticas, devendo apresentar o resultado ao TCU no prazo de noventa dias (III.1);

f) Determinar ao Ministério da Fazenda, com fulcro no art. 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18/11/2011), no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso II do art. 250 e o parágrafo único do art. 257 do RITCU, que publique, no prazo de 180 dias, relação com as desonerações e regimes especiais em vigor, não se restringindo aos gastos tributários, contemplando: descrição sintética do mecanismo, legislação instituidora, tributo sobre o qual incide a desoneração/regime especial, prazo de vigência, e se o mecanismo se enquadra no conceito de gasto tributário, com o respectivo embasamento; e atualize a publicação anualmente, a fim de assegurar a publicidade e a transparência sobre essas informações, em atenção ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000 (III.7);

g) Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento na Lei 13.502/2017, art. 3º, inciso I, alíneas “a” e “d”, que coordene junto aos Ministérios do Desenvolvimento Social, da Educação e da Saúde, o acompanhamento das discussões jurídica e legislativa relacionadas aos requisitos legais para usufruto da imunidade tributária prevista na CF/1988, art. 195, § 7º, a fim de identificar e tratar os riscos com potencial de afetar a continuidade das políticas públicas envolvidas (III.8);

h) Determinar ao Ministério da Fazenda, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 42, § 1º, que envie, no prazo de 30 dias, planilha eletrônica contendo a relação, por CNPJ e nome, das instituições que usufruíram, nos exercícios de 2013 a 2017, do benefício tributário previsto no § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), segregadas pelas áreas de assistência social, saúde e educação e por exercício (III.9).

Semag, 15 de março de 2017.

(assinado eletronicamente)
Paulo Henrique Oliveira
AUFC - Mat. 10222-9
Coordenador

(assinado eletronicamente)



Ana Caroline de Souza Rodrigues
AUFC - Mat. 8610-0
Membro

(assinado eletronicamente)
Patrícia Coimbra Souza Melo
AUFC - Mat. 6419-0
Membro

APÊNDICE A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
F/I - Há indícios de que entidades na área de assistência social possuem a Cebas sem observarem os requisitos legais.	<p>Verificou-se que a Secretaria Nacional de Assistência Social tem trabalhado no sentido de diminuir o estoque de processos com pedido de concessão e renovação de Cebas, bem como tem atuado no sentido de aperfeiçoar os processos de supervisão ordinária e extraordinária, em atenção às disposições da Lei 12.101/2009 e do Decreto 8.242/2014.</p> <p>No entanto, não obstante o esforço da SNAS em aprimorar a sistemática de concessão e renovação da Cebas, verificou-se que: i) os mecanismos de controle presentes nos processos de concessão e renovação da Cebas são insuficientes para garantir o cumprimento do disposto nas normas regulamentadoras; ii) parte dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) não possuem capacidade técnica para fiscalizar as entidades de assistência social sob sua supervisão que requerem</p>	Outros - Relatório de Fiscalização do TC 023.415/2017-7	<p>Decreto 8242/2009, art. 4º, § 2º</p> <p>Decreto 8242/2014, art. 1º, caput ; art. 4º, caput ; art. 15, caput ; art. 27, caput</p> <p>Lei 8742/1993, art. 9º, § 2º</p> <p>Lei 12101/2009, art. 1º, caput ; art. 18, caput ; art. 19, inciso I; art. 19, inciso II</p>	Evidência sem referência	a análise do atendimento dos requisitos estabelecidos na Lei 12.101/2009 e no Decreto 8.242/2014 para concessão/renovação da Cebas demonstrou-se cartorial; os dados do CNEAS não estão atualizados ou são inexistentes; a documentação encaminhada pelas entidades é insuficiente para comprovação de atendimento dos requisitos de Cebas; existem diferenças entre as capacidades de gestão dos CMAS dos diversos municípios brasileiros, bem como a falta de	Processo de certificação de Cebas que não garante o cumprimento do disposto na legislação e que, em consequência, não garante que a imunidade prevista no § 7º do art. 195 da CF/1988 seja concedida apenas às entidades que fazem jus ao benefício tributário.	



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	concessão/renovação da Cebas; iii) há indícios de entidades que possuem Cebas e não preenchem os requisitos legais; iv) o prazo de seis meses para análise dos requerimentos de concessão/renovação da Cebas determinado pelo § 1º do art. 4º do Decreto 8.242/2014 ainda não é cumprido pelo MDS; v) o processo de supervisão ordinária, da forma como é estruturado, não contribui para melhoria na qualidade das concessões/renovações da Cebas; e vi) o processo de supervisão extraordinária não impede que entidades que não cumprem os requisitos legais continuem recebendo Cebas.				fiscalização desses municípios por parte da SNAS		
F/I - Há indícios de entidades beneficentes de assistência social que atuam de forma preponderante na área de educação que possuem a Cebas sem observância aos	Verificou-se que, nos últimos anos, houve avanços na estrutura e nos processos de trabalho do órgão responsável (MEC), bem como está em fase de desenvolvimento o Siscebas 3.0, sistema com previsão de implementação completa até março de 2019,	Outros - Relatório de Fiscalização do TC 023.387/2017-3	Lei 12101/2009, art. 1º; art. 13; art. 14; art. 15; art. 16; art. 17	Evidência sem referência	a falta de estruturação das informações a serem enviadas pelas entidades nos processos referentes à concessão, renovação e	187.As entidades usufruem do benefício tributário previsto na CF/1988, art. 195, § 7º sem comprovação de que atendem aos critérios previstos	



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
requisitos legais.	<p>o qual permitirá o aperfeiçoamento da gestão dos processos de concessão, renovação, monitoramento e supervisão da Cebas.</p> <p>Em que pese os avanços citados, observou-se que, atualmente, o controle do MEC é insuficiente, de modo que requisitos importantes da legislação não são verificados de forma efetiva, não há banco de dados estruturado com os bolsistas, o estoque de processos de concessão e supervisão ainda é muito extenso, e não é realizado monitoramento das entidades que possuem Cebas válida. Com isso, a perda de arrecadação ocorre sem o controle adequado sobre as contrapartidas sociais exigidas.</p>				<p>supervisão da Cebas; grande volume de processos na carga da CGCebas, que priorizou os requerimentos de concessão e renovação, em detrimento da análise dos monitoramentos; inviabilidade de realizar cruzamentos de dados com as informações atualmente disponíveis sobre os bolsistas.</p>	<p>na legislação, notadamente quanto às contrapartidas sociais exigidas, quais sejam, as ofertas de bolsas nas quantidades necessárias e aos alunos que atendam aos critérios socioeconômicos.</p>	
F/I - Os processos de trabalho de concessão/renovação e de supervisão das entidades beneficentes de Saúde oferecem segurança razoável de que somente as entidades que	<p>Concluiu-se que os processos de concessão/renovação e de supervisão do Cebas Saúde funcionam adequadamente e estão em conformidade, em todos os aspectos relevantes, com os requisitos exigidos pela Lei 12.101/2009. A conclusão tem um nível de asseguarção de 95% de</p>	<p>Outros - Relatório de Fiscalização do TC 017.220/2017-3</p>	<p>Lei 12101/2009, art. 1º; art. 2º; art. 3º; art. 4º; art. 5º; art. 6º; art. 8º; art. 34</p>	<p>Evidência sem referência</p>	<p>Maturidade dos sistemas de controle dos processos de concessão/renovação e supervisão da Cebas</p>	<p>Certificação e/ou manutenção da certificação apenas das entidades que atendem aos requisitos legais.</p>	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
<p>cumpriram os requisitos legais foram certificadas e/ou se mantiveram certificadas.</p> <p>No entanto, apesar da garantia razoável de que a certificação somente é dada às entidades que cumprem os requisitos legais, observou-se a existência de elevado passivo de certificados concedidos com vigência até 2016 ainda não supervisionados.</p>	<p>confiança (asseguração razoável), e está de acordo com as normas de auditoria estabelecidas pelo TCU e pela Intosai (ISSAI 100, 400 e 4000).</p> <p>Além disso, identificou-se um elevado número de entidades passíveis de supervisão que ou estão em curso ou não foram iniciados. Essa demora limita possíveis melhorias operacionais no processo de trabalho, com potencial prejuízo ao erário decorrente de cancelamento extemporâneo da certificação.</p>						
<p>F/I - Procedimentos administrativos relativos à concessão inicial, à suspensão e ao cancelamento de benefícios da Lei de Informática foram regulares.</p> <p>Quanto à manutenção dos incentivos, houve irregularidades relacionadas à obrigatoriedade de depósito trimestral,</p>	<p>Verificou-se que os procedimentos administrativos adotados pela Sepin/MCTIC relativos à concessão inicial dos benefícios fiscais, em regra, foram regulares; e a suspensão e cancelamento dos benefícios fiscais das empresas omissas em enviar o RDA foi regular nos termos da Lei 8.248/1991 e do Decreto 5.906/2006.</p> <p>Apesar disso, observou-se a</p>	<p>Outros - Relatório de Fiscalização do TC 025.094/2017-3</p>	<p>Decreto 5906/2006, art. 22; art. 35; art. 36</p> <p>Lei 8248/1991, art. 4º; art. 11</p> <p>Lei 11077/2004, art. 4º</p> <p>Portaria 148/2007, Interministeri</p>	<p>Evidência sem referência</p>	<p>Ausência de controle da Sepin acerca dos parcelamentos deferidos às empresas.</p>	<p>Possibilidade de fruição indevida de benefícios fiscais por empresas inadimplentes em relação aos pagamentos parcelados.</p> <p>Ademais, há a postergação da atuação do Fisco, pois no entendimento da</p>	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
bem como ao parcelamento.	manutenção do benefício fiscal a empresas: i) inadimplentes em relação à obrigação do depósito trimestral no FNDCT; ii) inadimplentes em relação ao parcelamento de débitos anteriores (fato que deveria resultar em revogação do despacho concessivo do parcelamento e cancelamento da portaria de concessão do benefício).		al MCTI/MDIC/ MF, art. 1º;art. 3º Portaria 493/2007, Ministério da Ciência e Tecnologia, art. 1º Portaria 772/2009, Ministério da Ciência e Tecnologia, art. 1º;art. 3º Portaria 203/2012, Ministério da Fazenda, art. 129			Receita Federal do Brasil (RFB) o lançamento do IPI indevidamente usufruído pelas empresas só ocorre a partir do exercício seguinte à emissão da portaria de cancelamento do MCTIC.	
IG - Há indícios de impropriedades e irregularidades nos processos relacionados ao internamento de mercadorias na Zona Franca de Manaus.	os principais achados foram: i) internamento de mercadorias em volume incompatível com a capacidade operacional da empresa remetente ou destinatária; ii) empresas com operações sempre direcionadas ao canal verde; iii) estoque considerável de protocolos de internamento pendentes de análise com	Outros - Relatório de Fiscalização do TC 028.469/2017-8	Decreto 61244/1967, art. 12; art. 14; art. 20 Lei 9784/1997, art. 2º Lei 13451/2017, art. 9º Lei Complementa	Evidência sem referência	Falhas na atuação da Suframa	Utilização indevida de benefícios fiscais	



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	prazo vencido; iv) ausência de critérios ou de controles que definam o uso de vistoria técnica; v) definição de canal de vistoria sem utilização de critérios que mitiguem o risco de fraudes; vi) conhecimento prévio do canal de vistoria pelo transportador; vii) alteração rotineira do canal de vistoria de mercadorias de forma injustificada; viii) realização de vistoria física meramente formal, e; ix) desvio de função na atividade de vistoria.		r 123/2006, art. 3º Portaria 123/2008, MDIC, art. 69 Portaria 529/2006, Suframa, art. 10; art. 20 Resolução 62/2000, Suframa, art. 11				
F/I - Ausência de informações sobre a totalidade das desonerações tributárias em vigor	Houve dificuldade na obtenção de informações, no âmbito da FOC Renúncia de Receitas, sobre as desonerações e regimes especiais em vigor, contemplando: descrição sintética do mecanismo; legislação instituidora; tributo sobre o qual incide a desoneração/regime especial; prazo de vigência; indicação se o mecanismo se enquadra no conceito de gasto tributário; e quantitativo de beneficiários. Apesar de o TCU ter enviado duas diligências, por meio do	Processo (Autos) - Respostas da Receita Federal do Brasil	Constituição Federal, art. 5º, inciso XXXIII; art. 37 Lei 12527/2011, art. 8º	Peça 57 - Resposta ao Ofício nº 326 - TCU / Semag, de 11 / 10 / 2017. Registro da ECT nº (Simples). Em caráter de urgência. Peça 78 - Resposta ao Ofício nº 413/2017-TCU/Semag.	Ausência de acompanhamento e controle acerca das desonerações instituídas ao longo dos anos, de forma cumulativa. Além disso, a tabela disponibilizada pela RFB, com as desonerações instituídas anualmente, não especifica a classificação das	Desconhecimento sobre o real montante das desonerações em vigor, não se restringindo aos gastos tributários. Não há transparência sobre a continuidade e/ou evolução das desonerações em vigor, o que compromete a clareza sobre o real montante das desonerações	Determinação a Órgão/Entidade (Ministério da Fazenda)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	Ofícios 326/2017-TCU/Semag, de 11/10/2017, e 413/2017-TCU/Semag, de 21/12/2017, e ter se reunido com os auditores do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros (Cetad/RFB), em 15/12/2017, para discutir o tema, as respostas apresentadas não contemplaram objetivamente todos os questionamentos efetuados, foram apresentados dados apenas para os gastos tributários e algumas considerações sobre as diferenças na forma de acompanhamento das renúncias fiscais, especialmente daquelas desonerações que não se encaixam no conceito de gasto tributário.				desonerações, ou seja, se configuram ou não gastos tributários.	vigentes não se restringindo aos gastos tributários.	
F/I - Risco de descontinuidade das políticas públicas relacionadas à Cebas nas áreas de educação, saúde e assistência social, em face da possibilidade de declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei	O STF, no âmbito da ADI 2028, firmou entendimento de que <input type="checkbox"/> os requisitos para o gozo de imunidade não de estar previstos em lei complementar <input type="checkbox"/> . Tal decisão apoia-se no disposto no inciso II do art. 146 da Constituição Federal de 1988, que determina ser competência de lei complementar regular as	Outros - Resposta da Casa Civil à Ofício do TCU	Constituição Federal, art. 146, inciso II; art. 195, § 7º Lei 12101/2009, art. 1º	Peça 55 - Resposta ao Ofício nº 0325/2017-TCU/Semag. Ref.: Acórdão nº 1205/2014-TCU-Plenário.	Desalinhamento entre a percepção da Casa Civil e dos ministérios (MEC, MDS e MS) sobre o risco de eventual declaração de inconstitucionalidade da Lei	As contrapartidas constituem a principal razão para o usufruto da imunidade tributária prevista na CF/1988, art. 195, § 7º. A impossibilidade de exigência dessas	Recomendação a Órgão/Entidade (Casa Civil da Presidência da República)



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
12.101/2009, a qual regulamenta o art. 195, § 7º da Constituição Federal de 1988, quanto aos requisitos necessários para usufruto da imunidade tributária referente à contribuição para a seguridade social.	<p>limitações constitucionais ao poder de tributar.</p> <p>A decisão recai sobre o art. 55 da Lei 8.212/1991, e não afeta diretamente a Lei 12.101/2009, que atualmente regulamenta os requisitos necessários para a obtenção da Cebas, certificação necessária para usufruto da imunidade tributária do art. 195, § 7º da CF/1988.</p> <p>Assim, há um risco de declaração de inconstitucionalidade da Lei 12.101/2009, razão pela qual a Casa Civil foi questionada, e informou que apesar de existir decisão que cria risco de declaração de inconstitucionalidade da Lei 12.101/2009, não é possível se falar em ausência de normas para regular o mecanismo da Cebas, em especial porque os julgamentos ocorreram no âmbito das ADIs 2028, 2036, 2208 e 2621 e não retiram automaticamente a constitucionalidade da Lei 12.101/2009, visto que se trata de processos impetrados em desfavor de dispositivos</p>				12.101/2009 para a continuidade das políticas públicas relacionadas à Cebas.	contrapartidas, devido a um possível vácuo legal, prejudicaria a implementação das políticas públicas financiadas pelos benefícios fiscais (ofertas dos serviços socioassistenciais, oferta de bolsas e realização de atendimentos pelo SUS por parte das entidades beneficentes de assistência social).	



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	<p>da Lei 8.212/1991, revogada pela Lei 12.101/2009 que, dessa forma, não seria afetada diretamente, porque não é especificamente o objeto do controle.</p> <p>Os ministérios envolvidos foram questionados sobre o risco de descontinuidade das políticas públicas em razão de potencial declaração de inconstitucionalidade da referida Lei, e manifestaram que tal fato traria sim riscos às ações desenvolvidas nas áreas.</p> <p>Observa-se um desalinhamento entre a percepção da Casa Civil e dos ministérios (MEC, MDS e MS), o que sinaliza que não está havendo coordenação adequada das políticas públicas relacionadas à Cebas, notadamente quanto à avaliação e ao tratamento dado ao risco tratado neste tópico.</p>						
F/I - A Receita Federal do Brasil negou-se a informar ao TCU quais entidades beneficentes de	No caso das fiscalizações relacionadas à Cebas, a Receita Federal negou-se a fornecer os números no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) das	Processo (Autos) - Respostas da Receita Federal do Brasil	Lei 12101/2009, art. 29	Peça 24 - Resposta ao Ofício nº 253/2017-TCU/Semag.	A quantidade de entidades que gozaram, no exercício de 2015, da imunidade	Pelo fato de a RFB não ter enviado a listagem informado quem são as entidades	Determinação a Órgão/Entidade (Ministério da Fazenda)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
assistência social usufruíram da imunidade tributária no período entre 2013 e 2016.	entidades que gozam do benefício tributário previsto no § 7º do art. 195 da CF/1988. Destaque-se que um dos objetivos das fiscalizações na Cebas foi verificar a existência de entidades não certificadas que gozam da imunidade aqui analisada. Para tanto, seria necessário obter a listagem dos CNPJ das entidades beneficiadas com tal imunidade. Tais informações foram requeridas à RFB por meio do Ofício 253/2017-TCU/Semag, de 17/8/2017, peça 19, cuja resposta foi encaminhada a este Tribunal por meio do Ofício 643/2017-RFB/Gabinete, de 28/8/2017, peça 24, o qual contém a Nota Audit/Diaex 66, de 28/8/2017, elaborada pela Coordenação-Geral de Auditoria Interna (Audit), com base nas informações prestadas pela área técnica responsável. No entanto, as informações solicitadas não foram fornecidas sob alegação de sigilo fiscal.				tributária prevista na CF/1988, art. 195, § 7º, nas áreas de Assistência Social, Educação e Saúde, diverge de forma expressiva da quantidade de entidades que possuíam Cebas válida, no mesmo exercício, em desacordo com a Lei 12.101/2009.	que gozam do benefício tributário previsto no § 7º do art. 195 da CF/1988, não foi possível identificar quais delas estão sem a devida certificação Cebas. Dessa forma, não foi possível realizar qualquer procedimento para esclarecer se há justificativa razoável para as discrepâncias verificadas.	

Não existem dados cadastrados na matriz de responsabilização.



Não existem dados cadastrados no apêndice de fotos.

