

## RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

**TC n. 023.415/2017-7**

**Fiscalização n. 325/2017**

**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:** Processos de concessão, manutenção e supervisão do Cebas

**Ato de designação:** Portaria de designação-planejamento - Secexprevi 819/2017, de 23/08/2017 (peça 3)

Portaria de designação-execução e relatório - Secexprevi 923/2017, de 11/09/2017 (peça 16)

**Período abrangido pela fiscalização:** De 01/01/2016 a 30/06/2017

**Composição da equipe:** Patrícia Coimbra Souza Melo - matr. 6419-0 (Coordenadora)

Bruno Marra Corrêa - matr. 7609-0

Marcelo de Miranda R. Quintiere - matr. 2557-7

### DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

**Órgão/entidade fiscalizado:** Ministério do Desenvolvimento Social

**Vinculação (ministério):**

**Vinculação TCU (unidade técnica):** Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social

**Responsável pelo órgão/entidade:**

**nome:** MARIA DO CARMO BRANT DE CARVALHO

**cargo:** Secretaria Nacional de Assistência Social

**período:** De 08/01/2016 a 31/07/2017

**Outros responsáveis:** vide peça: "Rol de responsáveis"



## Resumo

Trata-se, a presente fiscalização, de auditoria de conformidade integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), TC 015.940/2017-9, que tem por objetivo verificar a regularidade do processo de concessão de renúncias tributárias relacionadas à área social e de desenvolvimento. No âmbito específico desta fiscalização, foram analisados os procedimentos para concessão, renovação e supervisão da Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) para entidades que possuem atuação preponderante na área de assistência social, por se tratar a Cebas de um dos principais requisitos para que essas entidades possam usufruir do benefício tributário disposto no § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988.

Com a finalidade de obter informações para subsidiar os achados desta auditoria, foram realizadas reuniões com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), com a Receita Federal do Brasil (RFB), além de terem sido encaminhados ofícios de requisição a esses órgãos. Também foram realizadas análises de processos selecionados constantes do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e cruzamentos de informações recebidas por meio de diligências com dados constantes de bancos de dados do próprio TCU, de acesso público, ou de domínio de outros órgãos, cujo acesso é autorizado ao TCU.

A partir das análises realizadas, obteve-se seis achados de auditoria, quais sejam: i) 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; 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; vi) O processo de supervisão extraordinária não evita que entidades que não cumprem os requisitos legais continuem recebendo Cebas.

Verificou-se, dessa forma, que os mecanismos e ferramentas de controle utilizados pela Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (SNAS/MDS) são insuficientes para garantir a veracidade das informações apresentadas pelas entidades e o cumprimento do disposto na Lei 12.101/2009 e no Decreto 8.242/2014. A análise realizada pela SNAS/MDS é cartorial, o *check list* utilizado no processo de checagem é incompleto e os procedimentos para conferência da gratuidade, continuidade e universalidade na prestação dos serviços não garantem o cumprimento das regras dispostas na legislação. Por outro lado, verificou-se ainda, por meio do cruzamento de dados, a existência de entidades com número de funcionários e receita bruta incompatíveis com os serviços prestados e com a finalidade não lucrativa; entidades inscritas em cadastros de inadimplência, entre outros indícios de que existem entidades com Cebas em descumprimento à lei.

No que se refere aos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), verificou-se que parte deles não possui capacidade técnica para fiscalizar as instituições sob sua jurisdição, o que representa um risco aos processos de concessão e renovação da Cebas, pois constitui pré-requisito para obtenção da certificação a inscrição da entidade nos respectivos CMAS, partindo-se do pressuposto de que esses conselhos fiscalizam as entidades neles inscritas.

Observou-se ainda que o prazo de seis meses para análise dos processos de concessão e renovação previsto no pelo § 1º do art. 4º do Decreto 8.242/2014 não está sendo cumprido pela SNAS/MDS, não obstante as recomendações e determinações deste Tribunal, Acórdãos 2.826/2011-TCU-Plenário e 778/2014-TCU-Plenário, ambos do Ministro-Relator Aroldo Cedraz, e Acórdão 2.405/2016-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Augusto Nardes, e as iniciativas já tomadas por aquela Secretaria no sentido de cumprir os citados acórdãos e melhorar o processo, tornando-o mais



---

tempestivo.

Em relação ao processo de supervisão, verificou-se que as análises realizadas durante a supervisão ordinária são muito semelhantes às realizadas nos processos de concessão e renovação da Cebas, o que gera retrabalho e não produz os resultados esperados para este processo. Quanto à supervisão extraordinária, verificou-se que, não obstante existirem fortes indícios em desfavor de entidades objeto de denúncias e representações, estas entidades continuam com a Cebas e fazendo jus aos benefícios dessa certificação.

Dessa forma, durante esta fiscalização foram verificadas impropriedades e irregularidades que resultaram em propostas de determinações e recomendações que possuem como principal objetivo aperfeiçoar o processo de concessão e renovação da Cebas e evitar que entidades que não deveriam possuir a certificação continuem certificadas.

## Sumário

I. Apresentação.....	6
II. Introdução.....	6
II.1. Deliberação que originou o trabalho .....	6
II.2. Visão geral do objeto.....	6
II.3. Objetivo e questões de auditoria .....	10
II.4. Metodologia utilizada.....	10
II.5. Limitações inerentes à auditoria.....	11
II.6. Volume de recursos fiscalizados .....	13
II.7. Benefícios estimados da fiscalização .....	14
III. Achados de auditoria.....	14
III.1. 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. ....	14
III.2. 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 e renovação da Cebas. ....	19
III.3. Há indícios de entidades que possuem Cebas e não preenchem os requisitos legais. ....	24
III.4. O prazo de seis meses para análise dos requerimentos de concessão e renovação da Cebas, determinado pelo § 1º do art. 4º do Decreto 8.242/2014, não é cumprido pela SNAS/MDS.....	28
III.5. O processo de supervisão ordinária, da forma como é estruturado, não contribui para melhoria na qualidade das concessões e renovações da Cebas. ....	32
III.6. O processo de supervisão extraordinária não evita que entidades que não cumprem os requisitos legais continuem recebendo a Cebas. ....	34
IV. Análise dos comentários dos gestores .....	40
V. Conclusão.....	44
VI. Proposta de encaminhamento .....	46
APÊNDICE A - Matriz de Achados .....	48
Clique aqui para digitar texto.....	68



---

### Lista de Quadros

Quadro 1– Questões Censo SUAS - 2014 .....	21
Quadro 2 – Quantidade de funcionários que atuam nos Conselhos Municipais de Assistência Social..	22
Quadro 3 – Funcionamento dos Conselhos de Municipais de Assistência Social por dia da semana....	23
Quadro 4– Planilhas resultantes dos cruzamentos de dados .....	25
Quadro 5 – Quantitativo de processos pendentes de decisão até 21/9/2017.....	30
Quadro 6 – Entidades com Processo de Supervisão Extraordinária na SNAS .....	35
Quadro 7 – Prazos para análise e decisão de representações .....	37



## I. Apresentação

1. A presente auditoria de conformidade integra Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) sob a supervisão e coordenação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), TC 015.940/2017-9, Fiscalis 201/2017, que tem por objetivo verificar a regularidade do processo de concessão de renúncias tributárias relacionadas à área social e de desenvolvimento.

2. No âmbito específico desta fiscalização, serão analisados os procedimentos para concessão, renovação e supervisão da Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) para entidades que possuem atuação preponderante na área de assistência social, por tratar-se a Cebas de um dos principais requisitos para que as entidades façam jus ao benefício fiscal previsto no § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988.

3. O presente relatório é composto por introdução; análise de seis achados de auditoria; análise dos comentários dos gestores; conclusão e proposta de encaminhamento.

## II. Introdução

### II.1. Deliberação que originou o trabalho

4. Em cumprimento ao Despacho datado de 2 de junho de 2017, do Ministro José Múcio Monteiro, no âmbito do TC 011.816/2017-1, realizou-se esta fiscalização no Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, no período compreendido entre 23/08/2017 e 27/10/2017.

5. A presente fiscalização foi motivada pelos achados constantes do relatório do TC 018.259/2013-8, que deu origem ao Acórdão 1205/2014-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, o qual tratou de levantamento de natureza operacional com o objetivo de conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias, englobando as etapas de instituição, previsão, monitoramento da concessão e da execução, avaliação e controle.

6. Também motivou esta fiscalização a materialidade dos recursos envolvidos no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada, que foi estimada em R\$ 12,4 bilhões para os benefícios tributários nas áreas de saúde, educação e assistência social, sendo de cerca de R\$ 1,4 bilhões o valor do benefício tributário para a área da assistência social, conforme as estimativas constantes do Demonstrativo de Gasto Tributário para o exercício de 2017.

### II.2. Visão geral do objeto

7. Segundo o art. 1º da Lei 8.742/1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a assistência social é dever do Estado, sendo a política de assistência social de caráter não contributivo, com a finalidade de prover os mínimos sociais, por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas daqueles que não podem provê-las.

8. Constitui objeto dessa fiscalização o benefício tributário constante do § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988, que trata da isenção de contribuições para a seguridade social para entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei. A lei em questão é a 12.101/2009, com suas alterações. A análise da regularidade na concessão desse benefício fiscal foi realizada com ênfase nas etapas da Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas), por se tratar esta certificação de um dos principais requisitos para que as entidades possam usufruir da imunidade constitucional.

9. De acordo com o art. 1º da Lei 12.101/2009, a Cebas pode ser concedida a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que forem reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com prestação de serviços na área de saúde, educação e assistência social. Na presente fiscalização será analisada especificamente a concessão da Cebas nessa última área.

10. As entidades atuantes de forma preponderante na área de assistência social serão certificadas ou terão seu certificado renovado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e (MDS), que, segundo os §§ 1º, 2º, 4º e 7º do art. 4º do Decreto 8.242/2014, que regulamenta a Lei 12.101/2009, terá o prazo de até seis meses, salvo necessidade de diligência para complementação de documentação ou esclarecimento de informações, para analisar os requerimentos em ordem cronológica do protocolo gerado em sistema informatizado próprio, com acesso pela internet.

11. Para fins da certificação, são consideradas entidades de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestem atendimento ou assessoramento aos beneficiários atendidos pela Lei 8.742/1993 (LOAS), bem como às entidades que atuam na defesa e garantia de direitos.

12. Segundo a LOAS, a assistência social tem como um de seus objetivos a proteção social, que visa à garantia à vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

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

13. O § 2º do art. 18 da Lei 12.101/2009 dispõe, ainda, que também são consideradas entidades de assistência social:

- a) as que prestam serviços ou ações socioassistenciais, sem qualquer exigência de contraprestação dos usuários, com o objetivo de habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência e de promoção da sua inclusão à vida comunitária, no enfrentamento dos limites existentes para as pessoas com deficiência, de forma articulada ou não com ações educacionais ou de saúde;
- b) as de que trata o inciso II do art. 430 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), desde que os programas de aprendizagem de adolescentes, de jovens ou de pessoas com deficiência sejam prestados com a finalidade de promover a integração ao mercado de trabalho; e
- c) as que realizam serviço de acolhimento institucional provisório de pessoas e de seus acompanhantes, que estejam em trânsito e sem condições de autossustento, durante o tratamento de doenças graves fora da localidade de residência.

14. O art. 29 da Lei 12.101/2009 dispõe sobre outros requisitos a serem atendidos pelas entidades que farão jus ao benefício tributário previsto no § 7º do art. 195 da CF/1988.

- a) não receber seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores remuneração, vantagens ou benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, funções ou atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos, exceto no caso de associações assistenciais ou fundações, sem fins lucrativos, cujos dirigentes poderão ser remunerados, desde que atuem efetivamente na gestão executiva, respeitados como limites máximos os valores praticados pelo mercado na região correspondente à sua área de atuação, devendo seu valor ser fixado pelo órgão de deliberação superior da entidade, registrado em ata, com comunicação ao Ministério Público, no caso das fundações;
- b) aplicar sua renda, seus recursos e eventual superávit integralmente no território nacional, na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais;
- c) apresentar certidão negativa ou certidão positiva com efeito de negativa de débitos relativos aos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e certificado de regularidade do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS);



d) manter escrituração contábil regular que registre as receitas e despesas, bem como a aplicação em gratuidade de forma segregada, em consonância com as normas emanadas do Conselho Federal de Contabilidade; e

e) não distribuir resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, sob qualquer forma ou pretexto.

15. As entidades atuantes na área de assistência social sem fins lucrativos serão certificadas desde que apresentem requerimento ao MDS e cumpram os requisitos listados na Lei 12.101/2009 e no Decreto 8.242/2014. Os artigos do 1º ao 3º da Lei estipulam as condições gerais para a certificação, válidas para todas as áreas contempladas (educação, saúde e assistência social) que, em resumo, compreendem:

a) ser constituída como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos;

b) ser reconhecida como entidade beneficente de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação;

c) obedecer ao princípio da universalidade do atendimento, sendo vedado dirigir suas atividades exclusivamente a seus associados ou a categoria profissional;

d) ter sido constituída há, no mínimo, doze meses do requerimento de certificação; e

e) prever, em seus atos constitutivos, em caso de dissolução ou extinção, a destinação do eventual patrimônio remanescente a entidades sem fins lucrativos congêneres ou a entidades públicas.

16. Essas condições gerais foram regulamentadas pelo Decreto 8.242/2014, podendo-se detalhar alguns dos requisitos que se destacam e devem ser apresentados pela entidade:

a) comprovação de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ);

b) apresentação de cópia da ata de eleição dos dirigentes e do instrumento comprobatório de representação legal, quando for o caso;

c) cópia do ato constitutivo registrado, que demonstre o cumprimento dos requisitos previstos no art. 3º da Lei 12.101/2009;

d) relatório de atividades desempenhadas no exercício fiscal anterior ao requerimento, destacando informações sobre o público atendido e os recursos envolvidos;

e) balanço patrimonial, demonstração das mutações do patrimônio líquido, demonstração dos fluxos de caixa e demonstração do resultado do exercício e notas explicativas, com receitas e despesas segregadas por área de atuação da entidade, se for o caso. Essas demonstrações serão relativas ao exercício fiscal anterior ao do requerimento da certificação e elaboradas por profissional legalmente habilitado, atendidas as normas do Conselho Federal de Contabilidade;

f) entidades cuja receita bruta anual for superior ao limite máximo estabelecido no inciso II do caput do art. 3º da Lei Complementar 123/2006 (R\$ 4.800.000,00), deverão submeter sua escrituração a auditoria independente realizada por instituição credenciada junto ao Conselho Regional de Contabilidade. Na apuração da receita bruta anual, também serão computadas as doações e as subvenções recebidas ao longo do exercício fiscal, em todas as atividades realizadas;

g) a entidade que atuar em mais de uma área, considerando educação, saúde e assistência social, terá que requerer a concessão do certificado e sua renovação ao ministério da sua área de atuação preponderante, sem prejuízo da comprovação dos requisitos exigidos para as demais áreas. Nesse caso, a atividade econômica principal constante do CNPJ deverá corresponder ao principal objeto de atuação da entidade, sendo preponderante a área na qual a entidade realiza a maior parte de suas despesas;

h) a entidade deverá manter escrituração contábil com registros segregados de modo a evidenciar o seu patrimônio, as suas receitas, os custos e despesas de cada área de atuação, conforme normas do Conselho Federal de Contabilidade; e



i) a certificação ou renovação de entidade com atuação em mais de uma das áreas (educação, saúde e assistência social) dependerá da manifestação dos demais ministérios certificadores competentes nas respectivas áreas de atuação. O ministério certificador competente na área de atuação preponderante da entidade consultará os demais ministérios interessados, que se manifestarão no prazo de trinta dias, prorrogável por igual período, sobre o cumprimento dos requisitos nas suas respectivas áreas.

17. O ministério responsável pela concessão ou renovação deverá verificar, primeiramente, a área de atuação preponderante da entidade, antes da análise dos demais requisitos exigidos para sua concessão ou sua renovação.

18. Além dos requisitos já tratados, os artigos de 18 a 20 da Lei 12.101/2009 e os de 37 a 40 do Decreto 8.242/2014 estabelecem os requisitos a serem observados apenas pelas entidades beneficentes que atuam de forma preponderante na área de assistência social, quais sejam:

- a) prestar serviços ou executar programas ou projetos socioassistenciais de forma gratuita, continuada e planejada, sem discriminação de seus usuários;
- b) estar inscrita no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal ; e
- c) integrar o cadastro nacional de entidades e organizações de assistência social.

19. O requisito da gratuidade é excetuado pelos parágrafos 1º e 2º do art. 35 da Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), os quais dispõem que, no caso de entidades filantrópicas, ou casa-lar, é facultada a cobrança de participação do idoso no custeio da entidade, sendo obrigatório que o Conselho Municipal do Idoso ou o Conselho Municipal de Assistência Social estabeleça a forma como se dará essa participação, que não poderá exceder a 70% de qualquer benefício previdenciário ou de assistência social percebido pelo idoso.

20. No caso de renovação, o protocolo do requerimento será considerado como prova da certificação, até o julgamento do seu processo pelo ministério correspondente.

21. Os requerimentos de renovação protocolados dentro do prazo de 360 dias que antecedem a data final de validade da certificação terão efeito a partir dessa data, se a decisão for favorável. Se a decisão for pelo indeferimento, o efeito contará da data de publicação da decisão. Por outro lado, os requerimentos de renovação protocolados fora do prazo de 360 dias que antecedem o termo final de validação do certificado serão considerados como requerimentos para concessão de nova certificação. Nesses casos, a entidade não será beneficiada pela isenção das contribuições sociais no período compreendido entre o término da validade da certificação anterior e a data da publicação da decisão favorável.

22. O direito ao benefício tributário constante do § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988 abrange as seguintes contribuições:

- a) 20% (vinte por cento), destinado à Previdência Social, incidente sobre o total das remunerações pagas, devido ou creditado a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais (autônomos) que prestem serviços à entidade;
- b) 1%, 2% ou 3%, destinado ao financiamento de aposentadorias especiais e de benefícios decorrentes de riscos ambientais do trabalho, incidente sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que prestem serviços à entidade;
- c) 15% (quinze por cento), destinado à Previdência Social, incidente sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura de serviços por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho;
- d) contribuição incidente sobre o lucro líquido (CSLL), destinada à seguridade social;
- e) Cofins incidente sobre o faturamento, destinada à seguridade social; e
- f) PIS/Pasep incidente sobre a receita bruta, destinada à seguridade social.



### II.3. Objetivo e questões de auditoria

23. A presente fiscalização teve por objetivo examinar os procedimentos administrativos para a análise e a concessão de benefícios tributários relacionados à área de assistência social com a finalidade de verificar sua regularidade perante as normas regentes.

24. Optou-se por avaliar o processo de certificação, renovação e supervisão da Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), regulada, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário pela Lei 12.101/2009, pelo Decreto 8.242/2014 e pela Portaria MDS 353/2011, por ser a Cebas o principal requisito a ser cumprido pelas entidades que pretendem usufruir da imunidade prevista no § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988.

25. 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: A Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social na área de Assistência Social é concedida apenas a entidades que atendem aos requisitos exigidos por lei?

b) Questão 2: A Certificação (Cebas) é renovada apenas para entidades que atendem aos requisitos legais exigidos?

c) Questão 3: O processo de supervisão das entidades de assistência social que possuem Cebas é realizado de modo a garantir a manutenção da Certificação apenas daquelas entidades que continuam atendendo aos pré-requisitos legais?

d) Questão 4: A imunidade tributária do art. 195, § 7º, da CF/1988, é usufruída apenas por entidades que atendem aos requisitos legais exigidos?

### II.4. Metodologia utilizada

26. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26 de 19 de outubro de 2009).

27. As atividades atinentes ao planejamento da auditoria foram subsidiadas por tutoria da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e basearam-se em orientações constantes da Portaria-Segecex 9, de 18/5/2017, a qual aprovou o documento “Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos”.

28. Foram elaborados papéis de trabalho com a finalidade de conhecer o objeto da auditoria, do ambiente e do controle interno, os quais permitiram à equipe tomar ciência do cenário no qual estava inserida a imunidade tributária prevista na Constituição Federal, art. 195, § 7º. Para construção dos achados de auditoria, foram utilizadas as técnicas de entrevistas, análise documental e cruzamentos de informações constantes de bancos de dados oficiais e informações obtidas por meio de diligências encaminhadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e à Secretaria da Receita Federal do Brasil.

29. Foram encaminhados ao MDS o Ofício 828/2017-TCU/SecexPrevidência, de 24 de agosto de 2017, peça 1, cuja resposta foi recebida por e-mail e encontra-se apensada às peças 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 22, 23, 24, 25, 26, 27 e 28; o Ofício de Requisição 01/325/2017-TCU/SecexPrevidência, de 1º de setembro de 2017, peça 4, cuja resposta foi recebida por e-mail e encontra-se apensada à peça 10; e o Ofício de Requisição 02-325/2017-TCU/SecexPrevidência, de 29 de setembro de 2017, cuja resposta foi encaminhada por meio do Ofício 670/2017/MDS/SNAS/CGGI, de 10 de outubro de 2017, peça 49.

30. Também foram encaminhados e-mails solicitando informações datados de 15 de setembro de 2017, peça 51, resposta recebida por e-mail acostada à peça 52; de 12 de setembro de 2017, resposta recebida por e-mail acostada às peças 17, 30 e 48; e de 3 de outubro de 2017, peça 39, cuja resposta foi recebida também por e-mail, peça 38.



31. Para a RFB foi encaminhado o Ofício 253/2017-TCU/Semag, de 17 de agosto de 2017, acostado à peça 54, cuja resposta foi recebida por este Tribunal por meio do Ofício 643/2017-RFB/Gabinete, de 28 de agosto de 2017, peça 40.

32. Para os cruzamentos de dados foram utilizados bancos de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (Cepim), do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), do Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS) e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), todos relativos ao exercício de 2016.

33. Considerando a quantidade de membros da equipe (dois auditores) e a duração da fase de execução da fiscalização (entre 11/9/2017 e 6/10/2017 – 20 dias úteis), construiu-se uma amostra para análise com base nos conhecimentos dos auditores, denominada amostra por julgamento.

34. Inicialmente, utilizou-se o critério da materialidade (ou porte da instituição), selecionando-se da relação total de entidades com processos relacionados à Cebas, apenas aquelas que registraram total de pagamento de salários maior que R\$ 1 milhão para o exercício de 2016, segundo dados obtidos na RAIS relativa ao mesmo exercício. Desse primeiro grupo construído, foram selecionadas as entidades que possuíam como diretores, sócios ou presidentes pessoas que também possuíssem empresas privadas registradas em seus nomes.

35. Dada a necessidade de também serem analisados processos de supervisão, solicitou-se ao MDS uma listagem dos processos de supervisão ordinária, para a qual foram utilizados os mesmos critérios de seleção de processos utilizados para a lista complementa de entidades, materialidade da folha de pagamento e sociedade e outras empresas privadas, salvo que, neste caso, foram selecionadas as entidades que registraram total da folha de pagamento superior a R\$ 500 mil, segundo dados da RAIS/2016.

36. A partir dos cruzamentos explicitados, montou-se uma amostra composta por 39 processos, para os quais solicitou-se ao MDS acesso no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). No decorrer da fiscalização, em face da necessidade de construir evidências concretas para os achados que estavam sendo discutidos, foram analisados mais dois processos de supervisão extraordinária, totalizando 41 processos analisados.

## II.5. Limitações inerentes à auditoria

37. A presente fiscalização teve como principal limitação a negativa da RFB em 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.

38. Um dos objetivos iniciais desta fiscalização é verificar a existência de entidades não certificadas com a Cebas 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 de agosto de 2017, peça 54, cuja resposta foi encaminhada a este Tribunal por meio do Ofício 643/2017-RFB/Gabinete, de 28 de agosto de 2017, peça 40, o qual contém a Nota Audit/Diaex 66, de 28 de agosto de 2017, elaborada pela Coordenação-Geral de Auditoria Interna (Audit), com base nas informações prestadas pela área técnica responsável.

39. No entanto, conforme já tratado, a RFB negou-se a fornecer tal informação, sob a alegação de sigilo fiscal, em uma situação em que claramente não estão envolvidos dados fiscais das entidades fiscalizadas, mas apenas informações sobre o usufruto de um benefício fiscal previsto na Constituição Federal de 1988.

40. Destaque-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 de fiscalizar as renúncias de receitas, opinando sobre sua legalidade, legitimidade e economicidade. No entanto, a negativa da



RFB em fornecer informações que estão sob seu domínio, impede esta Corte de Contas de desempenhar suas competências constitucionais e legais.

41. Ainda no Ofício 643/2017-RFB/Gabinete, a RFB informou que, no exercício base de 2015, existiam 6.718 entidades da área de assistência social gozando do benefício fiscal previsto no § 7º do art. 195 da Constituição Federal, no entanto, na Demonstração de Benefícios Fiscais (DBF) relativa ao exercício de 2015, peça 55, encaminhada a este Tribunal pelo MDS, constam apenas 5.745 entidades certificadas com a Cebas válida ou vigente. Destaque-se que a DBF/2015 encaminhada a este Tribunal é o mesmo documento que foi encaminhado à RFB com a finalidade de informar quais entidades da área de assistência social possuíam, à época, Cebas válida ou vigente, podendo, dessa forma, usufruir da imunidade prevista na Constituição.

42. Observa-se do exposto que, segundo informações da RFB e do MDS, 973 entidades usufruíram do benefício tributário ora em análise sem possuírem a Cebas. Tal conclusão corrobora com a necessidade de que o TCU tenha acesso aos CNPJs das entidades que receberam, ou recebem, tal imunidade, com o objetivo de fiscalizar a regularidade dessa concessão e o usufruto do benefício em análise.

43. Destaque-se, ainda, que o MDS informou ao TCU também não ter acesso aos dados da RFB sobre as entidades que estão sob sua responsabilidade para concessão, renovação e supervisão de Cebas, o que, segundo o Ministério, também prejudica o desempenho de suas atividades.

44. 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 a RFB 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.

45. 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.

46. 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 sobre tais indícios de usufruto indevido.

47. Sobre esse aspecto, convém mencionar que o relatório do Acórdão 1.205/2014, 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.

48. Outro fator a ser considerado é o conteúdo da 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-lhes os parágrafos 3º, 4º e 5º, bem como os artigos 4º, 5º e 7º, todos da Lei 9.732/1998. Deve-se considerar, ainda, os efeitos da ADI 2028 na aplicabilidade da manutenção da Cebas como principal requisito para concessão da imunidade em análise.

49. Esta ADI já conta com decisão do STF no sentido de que é necessário Lei Complementar para dispor sobre a matéria prevista no § 7º do art. 195 da Constituição Federal, visto que, por tratar-se de imunidade, deve obedecer ao disposto no inciso II do art. 146 da Constituição Federal, que determina ser competência de lei complementar regular as limitações constitucionais ao poder de tributar.

50. Ressalte-se que o art. 55 da Lei 8.212/1991 tratava dos requisitos para concessão da Cebas e foi revogado pela Lei 12.101/2009, sendo razoável inferir que uma possível declaração de inconstitucionalidade do art. 55 da Lei 8.212/1991 recairia sobre a validade da Lei 12.101/2009, pois ambas as leis são ordinárias. No entanto, a decisão do STF no âmbito da ADI 2028 ainda não foi publicada, havendo necessidade de modulação dos seus efeitos. Por outro lado, persiste a necessidade de observação das disposições da Lei 12.101/2009 para concessão da imunidade prevista no § 7ª do art. 195 da Constituição Federal de 1988, decorrendo desse fato a necessidade de que a RFB observe existência da Cebas para concessão da referida imunidade.

51. Cabe observar, ainda, que, segundo manifestação da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do MDS, em memorando datado de 21 de março de 2017, peça 6, a Cebas no âmbito da assistência social 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.

52. Ainda segundo a SNAS/MDS, a simples descontinuidade da utilização da Cebas como principal instrumento para concessão da imunidade aqui em análise, 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.

53. A não utilização do disposto na Lei 12.101/2009 como critério para concessão da imunidade prevista no § 7º do art. 195 da CF/1988, em virtude de iminente declaração de inconstitucionalidade da citada lei regulamentadora, deixaria a concessão de tal imunidade sem critérios objetivos, o que permitiria que qualquer entidade, que se declarasse de assistência social, fizesse jus ao benefício fiscal, sem necessariamente ser uma entidade de assistência social, o que causaria grande dano ao erário. Dessa forma, entende-se necessária uma ação conjunta dos órgãos envolvidos no processo, quais sejam: RFB, MDS, Ministério da Educação, Ministério da Saúde e Casa Civil da Presidência da República no sentido de buscar soluções para esta questão.

54. 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 detenção 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 973 entidades referentes ao exercício 2015.

55. Conclui-se, dessa forma, que constituiu limitação a esta fiscalização o não fornecimento, por parte da RFB, dos CNPJ das entidades que usufruem do benefício tributário previsto no § 7º do art. 195 da Constituição Federal, bem como a não informação, de forma clara e objetiva, se aquele órgão tributário utiliza a certificação Cebas para concessão de tal imunidade.

56. Em face do exposto não foi possível realizar as análises necessárias para responder à questão de auditoria: “A imunidade tributária do art. 195, § 7º, da CF/1988, é usufruída apenas por entidades que atendem aos requisitos legais exigidos?”.

## II.6. Volume de recursos fiscalizados

57. O volume de recursos fiscalizados no âmbito desta auditoria alcançou o montante de R\$ 951,4 milhões para o exercício de 2016 e de R\$ 1,075 bilhões para o exercício de 2017.

### II.7. Benefícios estimados da fiscalização

58. Em atenção ao disposto na Portaria-TCU 82, de 29 de março de 2012, entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a identificação das falhas encontradas no usufruto da imunidade tributária prevista na Constituição Federal de 1988, art. 195, § 7º, notadamente com relação às etapas de concessão, renovação e monitoramento da Cebas. A partir dos achados, são propostas medidas para o aperfeiçoamento das citadas etapas, bem como para o desenvolvimento de ferramentas que permitam o controle sobre os diversos agentes envolvidos na política pública relacionada à imunidade.

59. Com isso, será possível assegurar que as condições exigidas pela legislação para usufruto do benefício tributário estão sendo cumpridas, e o Poder Executivo, a sociedade, o Congresso Nacional e os órgãos de controle poderão atuar para que as entregas realizadas representem de fato escolhas públicas, com custos, benefícios e público-alvo conhecidos, de forma que possam ser implementadas melhorias em todo o processo e que o resultado se reflita em ganhos para a população.

### **III. Achados de auditoria**

60. Os seguintes achados foram identificados na presente fiscalização e serão detalhados a seguir:

- a) 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;
- b) 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 e renovação da Cebas;
- c) Há indícios de entidades que possuem Cebas e não preenchem os requisitos legais;
- d) O prazo de seis meses para análise dos requerimentos de concessão e renovação da Cebas, determinado pelo § 1º do art. 4º do Decreto 8.242/2014 ainda não é cumprido pela SNAS/MDS;
- e) O processo de supervisão ordinária, da forma como é estruturado, não contribui para melhoria na qualidade das concessões e renovações da Cebas; e
- f) O processo de supervisão extraordinária não evita que entidades que não cumprem os requisitos legais continuem recebendo Cebas.

#### III.1. 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.

61. Neste tópico será descrita a situação encontrada onde se verificou que os mecanismos de controle dos processos de concessão e renovação de Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) são insuficientes para garantir o cumprimento dos dispositivos legais.

#### Critérios:

62. Nos termos do art. 1º da Lei 12.101/2009 e do art. 1º do Decreto 8.242/2017, a Cebas e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, e que atendam a determinados requisitos legais.

63. Ademais, de acordo com o art. 18 da Lei 12.101/2009, a certificação ou sua renovação será concedida à entidade de assistência social que presta serviços ou realiza ações socioassistenciais de forma gratuita, continuada e planejada para os usuários e para quem deles necessitar, sem discriminação, observada a Lei 8.742/1993.



64. Ainda, nos termos do inciso II do art. 19 da Lei 12.101/2009, constituem requisitos para a certificação de uma entidade de assistência social integrar o Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social (CNEAS) de que trata o inciso XI do art. 19 da Lei 8.742/1993. Nos termos desse inciso, compete ao MDS coordenar e manter atualizado o sistema do CNEAS, em articulação com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal.

65. O tópico “Visão Geral do Objeto”, acima, detalha outros critérios utilizados neste achado, tais como: artigos 2º, 3º, 18 a 20 e 29, todos da Lei 12.101/2009; artigos 37 a 40 do Decreto 8.242/2014; art. 35, §§ 1º e 2º da Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso).

Situação encontrada:

66. Ao analisar os processos de concessão e renovação da Cebas, verificou-se que os mecanismos e ferramentas de controle utilizados pela SNAS/MDS são insuficientes para garantir a veracidade das informações apresentadas pelas entidades e o cumprimento do disposto na Lei 12.101/2009 e no Decreto 8.242/2014. Para melhor entendimento, optou-se por separar este achado em subitens, analisados a seguir.

a) procedimentos de controle (checagem) dos pré-requisitos legais para a Cebas;

67. Em resumo, após a entidade protocolar o requerimento de concessão ou renovação da Cebas na SNAS/MDS, os documentos seguem para a Coordenação-Geral de Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social para análise. Na sequência, o analista responsável verifica a documentação e preenche um *check list* (peça 7) e, no mesmo documento, elabora parecer de atendimento ou não dos pré-requisitos ou expõe a necessidade de diligência à entidade, para esclarecimentos ou encaminhamento a outro ministério - Ministério da Educação (MEC) ou Ministério da Saúde (MS) - para manifestação. Se não houver mais dúvidas quanto à documentação, o processo segue para aprovação ou não do requerimento pela Secretária da SNAS e, ao fim, é publicada uma portaria, que formaliza todo o processo.

b) *check list* para conferência documental;

68. A SNAS/MDS, ao conferir o atendimento aos pré-requisitos, restringe-se a preencher um *check list* e um relatório sobre o atendimento ou não dos requisitos estabelecidos nas normas, conforme peça 7. Observou-se que esse procedimento não auxilia na conferência de todos os requisitos necessários para a concessão/renovação da Cebas, pois o *check list* é incompleto, não contendo informações, por exemplo, sobre como são atendidos os requisitos da universalidade e continuidade (o cumprimento desses itens é inferido pela Secretaria).

69. De acordo com o art. 18 da Lei 12.101/2009, a certificação, ou sua renovação, será concedida à entidade de assistência social que presta serviços ou realiza ações socioassistenciais de forma gratuita, continuada e planejada, para os usuários e para quem deles necessitar, sem discriminação (universalidade), observada a Lei 8.742/1993 (LOAS).

70. A SNAS/MDS informou que analisa esses três requisitos da seguinte forma, conforme a peça 8:

i. Gratuidade: análise minuciosa da DRE e Notas Explicativas, a fim de verificar a existência de alguma rubrica ou nota que caracterize cobrança ou contrapartida dos usuários da entidade, e do Relatório de Atividades, no qual é possível identificar a descrição se há cobrança ou não dos usuários pelos serviços prestados. No caso de entidades que prestam serviços para idosos, é possível a cobrança de até 70% do benefício assistencial (BPC – Benefício de Prestação Continuada) percebido pelo idoso, o cumprimento deste percentual deve ser objeto de fiscalização por parte do MDS;

ii. Continuidade: é verificada a partir do comprovante de inscrição das entidades nos respectivos CMAS, tendo em vista que, conforme dispõe o art. 13 da Resolução CNAS nº 14/2014, as

entidades devem enviar anualmente aos Conselhos o Plano de Ação do corrente ano, bem como o Relatório de Atividades do ano anterior;

iii. Universalidade: é analisada a partir do Relatório de Atividades, Estatuto Social e documentos contábeis.

71. Por outro lado, observou-se que o procedimento de checagem se restringe a verificar a existência e a indicação dos seguintes documentos e informações: a) comprovante de inscrição no CNPJ; b) estatuto legal da entidade; c) comprovante de inscrição no conselho municipal ou distrital de assistência social; d) relatório de atividades do ano fiscal anterior ao requerimento; d) documentação contábil; f) declaração de gratuidade; g) demonstração de resultado de exercício (DRE) e nota explicativa; h) manifestação MEC/MS; i) entidade pertencente a alguma rede de assistência social; j) entidade oferta acolhimento institucional de idoso; k) qual a receita bruta anual da entidade; e l) qual a isenção fiscal usufruída.

72. A análise unicamente dos documentos citados anteriormente pode não ser suficiente para se atestar que as entidades atendem a requisitos como gratuidade, continuidade e universalidade na prestação dos serviços de assistência social, por exemplo, principalmente considerando-se que parte dos documentos constituem declarações da própria entidade, como os relatórios de atividades e as DREs, e que número expressivo de Conselhos Municipais de Assistência Social não possuem capacidade técnica para fiscalizar essas entidades, conforme tratado no segundo achado deste relatório, e, por este motivo, não possuem informações sobre o seu funcionamento, não sendo capazes de emitir declarações sobre os serviços por elas prestados.

73. Outra questão observada, é que o *check list* anteriormente utilizado pela SNAS/MDS possuía maior detalhamento e quantitativo de itens a serem analisados comparativamente ao *check list* atual, conforme peça 29. Observou-se ainda que parte das entidades apresentou comprovante de inscrição no CMAS com data superior a um ano do requerimento, o que diminui a probabilidade da continuidade da inscrição dessas entidades nos respectivos conselhos.

74. Logo, entende-se que o atual *check list* deveria ser reformulado, no sentido de poder auxiliar a SNAS/MDS na verificação do atendimento dos requisitos da gratuidade, da universalidade e da continuidade das entidades, além de outras informações que se fizerem necessárias para verificação do atendimento dos requisitos para a concessão/renovação da Cebas previstos nas normas.

c) documentação encaminhada pelas entidades é insuficiente e não objetiva para verificar os pré-requisitos legais para a certificação;

75. Na maioria dos processos analisados na amostra, observou-se que o MDS diligenciou às entidades solicitando informações complementares para esclarecimentos e envio de documentos não apresentados, conforme previsto no § 2º do art. 4º do Decreto 8.242/2014. Observou-se que tais diligências atrasam o processo de certificação, em face da demora dos órgãos em respondê-las, não obstante o prazo de apenas trinta dias, prorrogáveis por igual período, para resposta, de acordo com o dispositivo legal já citado.

76. Na resposta às diligências, existem entidades que encaminham quantidade excessiva de documentos – essa documentação complementar, em geral, é composta por centenas de páginas, e às vezes milhares (por exemplo, relatórios de atividades e documentos contábeis), que, em muitos casos, demonstra-se desnecessária e onerosa. Por outro lado, apesar de serem encaminhados em resposta a diligência da SNAS/MDS, os documentos, em geral, continuam não atestando a gratuidade, universalidade e continuidade das atividades por parte das entidades, a não distribuição de lucros, dentre outros requisitos legais, de forma clara e objetiva.

77. Ademais, não há padronização na forma de apresentação documental. Nesse ponto, sugere-se que a SNAS/MDS estude modelos de anexos ao pedido de concessão e renovação nos quais sejam

incluídas informações sobre: modelos para apresentação de DRE, relatório de atividades, notas explicativas, dentre outros, de forma a facilitar a checagem do atendimento dos requisitos legais.

- d) o banco de dados do CNEAS não é utilizado como fonte de informações para as análises de concessão e renovação de Cebas;

78. Constatou-se que o Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS) não pode ser considerado uma ferramenta completa de controle das entidades. O cadastro não possui informações de todas as entidades de assistência social que possuem Cebas, além de não ser utilizado como ferramenta de conferência dos requisitos necessários para concessão ou renovação de Cebas.

79. Observou-se que o CNEAS possui informações como, por exemplo: a) CNPJ, nome e endereço da entidade; b) tipo de inscrição; c) nome do gestor municipal; e d) serviço prestado. Por outro lado, não existem informações que poderiam ser trazidas dos relatórios de atividades e dos documentos contábeis da entidade, tais como receita bruta estimada, detalhamento dos serviços prestados (capacidade de atendimento, número e tipos de profissionais disponíveis, horário de atendimento etc.).

80. Em havendo um banco de dados com informações completas sobre as entidades, poder-se-ia utilizá-lo para auxiliar na avaliação dos pré-requisitos legais para concessão ou renovação da Cebas, além da possibilidade de produção de informações consolidadas das entidades. Nesse caminho, merece ser citado o exemplo da área de saúde, que possui o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES). O CNES é um sistema de informações similar ao CNEAS, cujo preenchimento é obrigatório pelas instituições que prestam serviços na área de saúde, o que contribui para que ele esteja sempre atualizado e permite sua utilização com ferramenta de checagem da atuação governamental em diversas áreas de saúde, inclusive na concessão da Cebas-Saúde.

81. Acrescenta-se ainda que, em alguns casos, há necessidade da avaliação da preponderância em uma das três áreas de atuação (saúde, educação e assistência social), devendo o processo ser encaminhado para manifestação de outro ministério. Assim, caso existisse um banco de dados atualizado na área da assistência social, este poderia ser utilizado por todos os órgãos, evitando retrabalho e reduzindo custos.

82. Entende-se que o CNEAS deveria trazer informações mais detalhadas sobre as entidades, podendo ser utilizado pela SNAS/MDS como ferramenta de controle na avaliação dos pré-requisitos da certificação. No entanto, isso só seria possível se as entidades mantivessem seu cadastro atualizado, o que se verificou não ocorrer.

83. Desta forma, constata-se que a não utilização ou não atualização das informações sobre as entidades de assistência social no CNEAS é um descumprimento do inciso XI do art. 19 da Lei 8.742/1993, uma vez que compete ao ministério coordenar e manter atualizado o sistema do CNEAS, em articulação com os estados, os municípios e o Distrito Federal. Ademais, constituem requisitos para a certificação de uma entidade de assistência social integrar o CNEAS, nos termos do inciso II do art. 19 da Lei 12.101/2009. Logo, entidades não cadastradas no CNEAS não podem obter a Cebas.

- e) a maioria dos servidores da SNAS/MDS envolvidos no processo de concessão/renovação de Cebas não é efetivo e/ou está com contrato próximo ao final de sua vigência;

84. Conforme relação dos servidores que trabalham no Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS (DRSP), peça 11, dos 29 servidores envolvidos nas análises dos processos de Cebas, apenas um é servidor público ocupante de cargo efetivo, seis são comissionados sem vínculo, quinze são terceirizados e sete são temporários. Acrescenta-se que, em 2018, grande parte dos contratos de terceirização e temporários será finalizada, o que poderá gerar perda de número significativo de profissionais que lidam diretamente com o processo de concessão e renovação de Cebas.

85. Esse fato por si só poderá comprometer a análise dos processos de concessão e renovação da certificação no futuro, pois a substituição de um funcionário que trabalha na área de concessão e

renovação de Cebas não é um processo simples, dada a necessidade de treinamento e conhecimento sobre a área. Deve-se observar, ainda, que existe o risco de parte desses funcionários nem serem substituídos, o que comprometeria ainda mais o trabalho. Portanto, observou-se a necessidade de a SNAS/MDS elaborar plano de reposição de funcionários envolvidos na concessão e renovação de Cebas, com a finalidade de prevenir transtornos futuros, que poderiam comprometer os processos de trabalho.

86. Diante de todo o exposto, a equipe de fiscalização entende que, a partir do processo de análise realizado pela SNAS/MDS, não é possível afirmar com segurança que as entidades de assistência social: a) não distribuem lucros; b) respeitam o princípio da universalidade; c) atuam de forma contínua; e d) prestam serviço de forma gratuita.

#### Evidências:

87. Na amostra por julgamento, foram selecionados 39 processos para análise detalhada pela equipe de auditoria (Quadro 1 acima). Como procedimento de fiscalização, elaborou-se um *check list* contendo 35 questões, além de outros itens a serem verificados, conforme peça 35, p. 1. Na peça 35, pp. 2-82, consta o *check list* de cada um dos processos analisados. A peça 36 apresenta a consolidação da análise dos processos amostrados.

88. Em relação ao conjunto de processos analisados, das questões que guardam relação com o presente achado, destacam-se as seguintes:

- a) em 9 processos não existem documentos que comprovam que a entidade presta serviços de forma universal, sem distinção de beneficiários (questão 6);
- b) em 17 processos a SNAS/MDS não utilizou outros meios para verificar a prestação do serviço de forma universal, além dos documentos encaminhados pela entidade (questão 7);
- c) em 8 processos não existem documentos que comprovam que a entidade atua de forma preponderante na área de assistência social (questão 9);
- d) em 21 processos a SNAS/MDS não checou todas as possíveis relações que poderiam existir entre a entidade de assistência social e as empresas privadas ou outras entidades, que pudessem desabilitar essas entidades ao recebimento da Cebas (questão 10);
- e) em 17 processos a SNAS/MDS não utilizou outro meio de checagem da preponderância da atuação da entidade na área de assistência social (questão 11);
- f) em 8 processos não existem documentos que comprovam que a entidade presta serviço de forma contínua (questão 12);
- g) em 5 processos não existem documentos que comprovam que a entidade presta serviço de forma gratuita (questão 14);
- h) em 6 processos é possível verificar na DRE da entidade a existência de receita decorrente da cobrança pela prestação de algum serviço na área de assistência social (questão 16);
- e
- i) em 9 processos, o CNEAS não possui informações a respeito da entidade (questão 24).

89. A peça 21 traz a lista de todas as entidades de assistência social com processos relacionados ao Cebas. As peças 7 e 29 trazem os *check lists* para concessão e renovação da Cebas, respectivamente, atual e antigo.

90. A peça 8 traz a descrição de como são realizadas as análises de continuidade, gratuidade e universalidade pela SNAS/MDS. A peça 11 apresenta a relação dos servidores do MDS que trabalham com Cebas. Por fim, a peça 17 relaciona as entidades cadastradas no CNEAS em setembro/2017.

#### Causas da ocorrência do achado:

91. Verificou-se 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; que os dados do CNEAS não estão atualizados ou são inexistentes; que a documentação encaminhada pelas entidades é

insuficiente; e que o banco de dados existente é insuficiente e não é utilizado como fonte de informações para conferência de atendimento dos requisitos legais para concessão e renovação de Cebas.

Efeitos/Consequências do achado:

92. Existe o efeito potencial de que o processo de certificação de Cebas não garanta o cumprimento do disposto na legislação, em consequência, não garante também que a imunidade prevista no § 7º do art. 195 da CF/1988 seja concedida apenas às entidades que fazem jus ao benefício tributário.

Proposta de encaminhamento:

93. Diante de todo o exposto, faz-se necessário determinar à SNAS/MDS a adoção de medidas no sentido de implementar melhorias na sistemática de controle do processo de concessão e renovação da Cebas que visem a:

- a) complementar a *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) estudar modelos de anexos aos pedidos de concessão e renovação nos quais sejam incluídas informações sobre: DRE, relatório de atividades, notas explicativas, dentre outros;
- c) elaborar plano de reposição dos servidores envolvidos na análise da Cebas;
- d) estudar complementações nos documentos e informações solicitadas com o objetivo de analisar todos os critérios de elegibilidade da Cebas.

94. Entende-se, ainda, ser necessário determinar à SNAS/MDS que, 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.

III.2. 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 e renovação da Cebas.

95. Neste tópico será analisada a capacidade técnica dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), bem como do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CASDF) de fiscalizar as entidades da área de assistência social que requerem a concessão ou a renovação da Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social.

Critérios:

96. Segundo o inciso I do art. 19 da Lei 12.101/2009, constitui requisito para que uma entidade na área de assistência social receba a Cebas a sua inscrição no respectivo CMAS ou CASDF, ou ainda, se não houver CMAS no município no qual se encontra a entidade, nos respectivos conselhos estaduais. Conforme disposto no art. 9 da Lei 8.742/1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o funcionamento das entidades depende da citada inscrição.

97. O § 2º do art. 9 da Lei 8.742/1993 dispõe ainda que cabe aos CMAS ou ao CASDF a fiscalização das entidades e organizações de assistência social localizadas em seus respectivos territórios, dessa forma, segundo a LOAS, cabe a esses conselhos fiscalizar se as entidades de fato existem, se estão em funcionamento e se oferecem os serviços assistências constantes dos documentos cadastrais apresentados, como relatórios de atividades, por exemplo.

98. Ressalte-se que não cabe à SNAS/MDS fiscalizar todas as entidades de assistência social *in loco* durante a análise para concessão e renovação da Cebas, visto que esse papel, conforme já disposto, foi delegado aos respectivos conselhos de assistência social situados na área de atuação da entidade. No entanto, cabe ao MDS, no caso à SNAS, fiscalizar a efetiva instalação e funcionamento dos conselhos, bem como sua capacidade técnica para atuar em seu território, a fim de garantir que o processo de certificação e renovação conceda a Cebas apenas àquelas entidades que de fato preenchem os requisitos legais.

99. Destaque-se, dessa forma, que não basta a instituição formal dos CMAS, mas o seu efetivo funcionamento e atuação. Não é possível identificar, na legislação e nos normativos específicos, os requisitos básicos para que se possa considerar que um conselho de assistência social tenha capacidade técnica para fiscalizar as entidades localizadas em seu território. Dessa forma, coube à equipe de fiscalização estabelecer critérios objetivos para inferir a capacidade técnica necessária aos conselhos para garantir, não só a existência e funcionamento das entidades de assistência social, bem como sua atuação e prestação de serviços nas áreas informadas quando do requerimento da Cebas.

Situação encontrada:

100. Por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS 807, de 23 de novembro de 2015, peça 32, encaminhado a este Tribunal em resposta ao Ofício 3-346/2015-TCU/SecexPrevidência, de 5 de novembro de 2015, peça 31, que solicitou informações à SNAS/MDS no âmbito do TC 019.090/2015-3, que resultou no Acórdão 2.404/2017-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, aquela Secretaria prestou informações sobre o funcionamento dos conselhos de assistência social, cuja análise dos questionamentos transcritos a seguir torna-se pertinente no âmbito desta fiscalização, no sentido de auxiliar na definição dos critérios a serem utilizados para a avaliação sobre a capacidade técnica dos conselhos:

- a) A confiabilidade das informações prestadas pelos Conselhos de Assistência Social por meio do Censo SUAS é verificada? Caso positivo, de que forma?
- c) A SNAS e, em especial, o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) fazem alguma verificação específica a respeito da adequada instituição do Conselho de Assistência Social por cada ente federativo receptor de repasse de recursos? Caso positivo, favor detalhar o procedimento e informar se tal procedimento afetou de alguma forma o repasse de recursos.
- d) A SNAS e, em especial, o FNAS fazem alguma verificação específica a respeito do adequado funcionamento do Conselho de Assistência Social, para cada ente federativo receptor de repasse de recursos? Caso positivo, favor detalhar o procedimento e informar se tal procedimento afetou de alguma forma o repasse de recursos.

101. Em relação ao questionamento sobre a confiabilidade das informações prestadas pelos conselhos de assistência social por meio do Censo SUAS, a SNAS/MDS informou que existe uma área responsável pelo monitoramento anual do censo, com processos específicos relacionados ao tratamento das bases de dados e a procedimentos de verificação de consistência dos dados. Dessa forma, pode-se concluir que, mesmo não tendo sido realizada checagem sobre a confiabilidade desses dados pelo Tribunal, eles podem ser utilizados como fonte de análise neste relatório.

102. No que se refere à adequada instituição dos conselhos de assistência social por cada ente federativo receptor de repasse de recursos, a SNAS/MDS informou que, por meio da publicação da Norma Operacional Básica do SUAS em 2005 (NOB-SUAS/2005), foi iniciado um processo de habilitação dos entes federados subnacionais ao SUAS, por meio do qual verificou-se a efetiva instituição e funcionamento dos conselhos de assistência social. Dessa forma, até novembro de 2015, apenas oito municípios, todos localizados no estado do Rio Grande do Sul, não estavam habilitados no âmbito do SUAS. Para a referida habilitação, o gestor municipal deve enviar a documentação necessária



para análise das Secretarias Estaduais de Assistência Social, ou congêneres, a qual deve emitir parecer técnico e encaminhá-lo para deliberação da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) de seu estado para análise do cumprimento das condições dispostas em lei, dentre elas a efetiva instituição dos conselhos municipais de assistência social.

103. A SNAS/MDS informou ainda que os conselhos devem manter seus cadastrados atualizados no CadSUAS (Cadastro Nacional do SUAS), para que possam efetuar o preenchimento de seus Planos de Ação e do Demonstrativo Sintético (DEFF – Demonstrativo Sintético de Execução Físico-Financeira) no SUASWEB, o que também, segundo a Secretaria, pode ser considerado como comprovação da adequada instituição dos conselhos.

104. Com base nas informações prestadas pela SNAS/MDS em relação à adequada instituição dos conselhos de assistência social, deve-se destacar que todas as verificações são realizadas com base em análises documentais e em informações inseridas em sistemas de dados, não ocorrendo, em nenhum momento, verificação *in loco* sobre a existência do conselho.

105. Em relação ao adequado funcionamento dos conselhos de assistência social, a SNAS/MDS informou que o mesmo é verificado por meio do preenchimento obrigatório do Sistema de Cadastro do SUAS (CadSUAS). A atualização dos dados é requisito para que os conselhos possam emitir seus pareceres de deliberação sobre o Plano de Ação e sobre o DEFF, conforme já tratado. Dessa forma, mais uma vez, pode-se afirmar que o adequado funcionamento dos conselhos é atestado apenas por meio da análise de sistemas, não ocorrendo verificação *in loco* de seu funcionamento, bem como da adequação de seus equipamentos e instalações ao cumprimento de suas competências, dentre elas a fiscalização das entidades de assistência social.

#### Evidências:

106. Com base na análise até aqui exposta, optou-se por verificar a capacidade técnica dos CMAS para fiscalizar as entidades de assistência social localizadas em seu território, conforme determina o § 2º do art. 9 da Lei 8.742/1993, por meio das informações prestadas no Censo SUAS/2014 (Resultados Nacionais, Conselhos Municipais de Assistência Social), peça 19.

107. As primeiras questões do Censo SUAS/2014 analisadas tratam da existência de itens considerados pela equipe de fiscalização como condições mínimas para o funcionamento dos conselhos, tais como: destinação de recursos orçamentários, existência de sede, telefones, computadores com acesso à internet e veículos, bem como a fiscalização dos serviços a eles subordinados. Foram analisadas sete questões do Censo SUAS/2014, listadas no quadro a seguir. Deve-se ressaltar que responderam a estes questionamentos 5.366 Conselhos Municipais de Assistência Social, incluído neste número o CASDF:

**Quadro 1– Questões Censo SUAS - 2014**

Questão Censo SUAS2014	Resposta entidade			
	sim		Não	
1. Na lei orçamentária de 2014 há previsão de recursos específicos do órgão gestor destinados à manutenção e funcionamento do conselho?	3.809	71%	1.557	29%
2. O Conselho possui local/sede específico para o seu funcionamento?	2.743	51%	2.623	49%
3. O Conselho possui telefone de uso exclusivo?	369	7%	4997 <sup>1</sup>	93%
4. O Conselho possui veículo de uso exclusivo?	109	2%	5257 <sup>2</sup>	98%
5. Quantidade de computadores de uso exclusivo dos conselhos com acesso à Internet?	2663 <sup>3</sup>	-	-	-



	Resposta entidade			
6. Quantidade de computadores de uso compartilhado dos conselhos com acesso à Internet.	9107 <sup>3</sup>	-	-	-
7. O conselho fiscaliza os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS?	4.910	91%	456	9%

Fonte: Censo SUAS – 2014 – Questões: 7, 9, 14, 15a, b, c e d e 32;

<sup>1</sup> Dos conselhos que responderam não possuir telefone de uso exclusivo, 4.697 possuem telefone de uso compartilhado e 300 não possuem telefone;

<sup>2</sup> Dos conselhos que responderam não possuir veículo de uso exclusivo, 4087, possuem veículos de uso compartilhado e 1.170 responderam não possuir veículo;

<sup>3</sup> O valores referem-se à quantidade de computadores disponíveis para uso dos 5.366 conselhos que responderam ao Censo SUAS/2014.

108. A primeira questão trata da destinação de recursos na lei orçamentária de 2014 à manutenção e funcionamento do conselho. Nessa questão, 1.557 conselhos, 29% do total de respondentes, afirmaram não existir previsão orçamentária de recursos destinados à sua manutenção e funcionamento. Dessa forma, pode-se inferir que 29% dos CMAS não receberam, naquele ano, recursos da União, Estados ou Municípios para serem aplicados em sua manutenção ou funcionamento, contando apenas com recursos proveniente das próprias entidades e da sociedade civil.

109. Nesse mesmo sentido, ao analisar as questões seguintes, verificou-se que 2.623 CMAS, 49% do total de respondente, não possuíam um local ou sede específicos para seu funcionamento; 4.997, 93% não possuíam telefone próprio, sendo que desses conselhos, 300 afirmaram não ter acesso a nenhum telefone e 4.697 afirmaram ter acesso apenas a telefones de uso compartilhado; e 5.257 conselhos, 98%, afirmaram não possuir veículo de uso exclusivo, sendo que, desse número, 1.170 afirmaram não ter acesso a nenhum tipo de veículo, sendo que os demais tinham acesso a veículos de uso compartilhado.

110. Quando o questionamento foi sobre a existência de computadores com acesso à internet, o Censo apontou a existência de 2.663 computadores para uso exclusivo dos 5.366 conselhos respondentes e de 9.107 computadores que eram utilizados de forma compartilhada.

111. No item que se refere à fiscalização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS, verificou-se que 456 CMAS afirmaram não realizar qualquer tipo de fiscalização. Dos 4.910 conselhos que afirmaram realizar fiscalização, 1.164 conselhos, 23,7%, afirmaram realizar fiscalizações apenas por meio de análises documentais.

112. Das análises realizadas, verifica-se que percentual significativo dos CMAS não possuíam à sua disposição itens mínimos necessários para funcionamento, tais como: um local ou sede para funcionamento, telefones, computadores com acesso à internet e veículos. Dessa forma, mesmo não tendo sido realizadas visitas *in loco* a esses conselhos, pode-se inferir que percentual significativo dos CMAS não possuíam, à época do Censo SUAS/2014, instrumentos mínimos para fiscalizar as entidades de assistência social que requereram concessão ou renovação de Cebas. Corrobora com tal inferência o fato de 1.620 conselhos, 30,2% dos conselhos respondentes, não terem realizado visitas *in loco* às entidades, ou seja, em 1.620 municípios não foram realizadas fiscalizações com a finalidade de verificar tanto a existência das entidades quanto a prestação dos serviços socioassistenciais que afirmaram prestar.

113. Outra questão analisada trata da quantidade de funcionários à disposição dos CMAS. Quando questionados sobre a quantidade de funcionários exclusivos, ou não, da secretaria executiva do conselho disponíveis, os conselhos apresentaram as respostas resumidas no quadro a seguir.

## Quadro 2 – Quantidade de funcionários que atuam nos Conselhos Municipais de Assistência Social



Quantidade de funcionários não exclusivos da Secretaria Executiva do Conselho			Quantidade de funcionários exclusivos da Secretaria Executiva do Conselho		
Quantidade de funcionários	Quantidade de Conselhos	%	Quantidade de funcionários	Quantidade de Conselhos	%
0	1.045	26%	0	2.120	53%
1	2.172	55%	1	1.522	38%
2	505	13%	2	226	6%
3	150	4%	3	60	2%
>3	96	2%	>3	40	1%
<b>Total</b>	<b>3.968</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>	<b>3.968</b>	<b>100%</b>

Fonte: Censo SUAS – 2014, Questões 17.1 e 17.2.

114. Verifica-se que, 26% dos Conselhos, 1045 CMAS, afirmaram não possuir funcionários não exclusivos - que trabalham em outras áreas além da secretaria executiva - sendo que 2.120, 53%, afirmaram não possuir funcionários que atuem exclusivamente na secretaria executiva.

115. Os CMAS são formados por um plenário ou colegiado pleno, uma secretaria executiva e por comissões técnicas. A função da secretaria executiva é assessorar o plenário tecnicamente, divulgando e dando encaminhamento às deliberações, devendo para isso contar com pessoal técnico-administrativo, dessa forma, não há como pensar em um CMAS sem servidores atuando na secretaria executiva, ou fora dela, com a finalidade de fornecer o apoio técnico-administrativo, pois a existência de funcionários nas duas estruturas é fundamental para que o conselho desempenhe suas funções. De outro lado, a fiscalização das entidades de assistência social também depende da existência de funcionários que possam cumprir este papel, mesmo que seja para uma simples análise documental. Conclui-se dessa forma que, no mínimo 2.120 CMAS não possuíam, à época do Censo SUAS/2014, funcionários exclusivos para realização de fiscalizações nas entidades de assistência social sob sua jurisdição.

116. A última questão analisada pela equipe de fiscalização tratou do funcionamento dos CMAS. Quando questionados sobre a quantidade de dias em que funcionavam por semana, os CMAS apresentaram as respostas resumidas no quadro a seguir:

### Quadro 3 – Funcionamento dos Conselhos de Municipais de Assistência Social por dia da semana

Quantidade de dias por semana	Quantidade de Conselhos	%
7 dias por semana	42	0,8%
6 dias por semana	11	0,2%
5 dias por semana	2.763	51,6%
4 dias por semana	69	1,3%
3 dias por semana	221	4,1%
2 dias por semana	396	7,4%
1 dia por semana	1.853	34,6%
<b>Total</b>	<b>5.355</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Censo SUAS – 2014, Questão 21.1.

117. Observa-se que 1.853 conselhos, 34,6% dos respondentes, afirmaram funcionar apenas um dia por semana, ao passo que 2.763, 51,6%, afirmaram funcionar 5 dias por semana. Verifica-se, dessa



forma, que cerca de 49% dos CMAS não funcionam em todos os dias da semana. Destaque-se que, segundo o Censo SUAS/2014, 2.220 conselhos, 41,4%, funcionam menos de 10 horas por semana.

118. A grande quantidade de CMAS que funcionam apenas alguns dias por semana, ou por poucas horas durante a semana, somada aos demais itens analisados neste tópico, demonstra que percentual significativo dos CMAS apresentaram fortes indícios de não possuírem capacidade técnica para fiscalizar as entidades de assistência social, nem mesmo de verificar a sua existência. Destaca-se que, apensar de o Censo ter sido realizado no exercício de 2014, as condições verificadas naquela época tendem a persistir até os dias atuais.

119. Deve-se deixar claro que, conforme já tratado, segundo o inciso I do art. 19 da Lei 12.101/2009, a inscrição no respectivo CMAS ou no CASDF constitui requisito necessário para a concessão da Cebas. Tal inscrição é considerada garantia de que a entidade se encontra de fato constituída e desempenhando todas as atividades declaradas por meio de documentos apresentados à SNAS/MDS. O mecanismo de concessão, renovação e supervisão de Cebas apoia-se na presunção de existência de fiscalização dessas entidades pelos respectivos CMAS. Dessa forma, a ausência dessa fiscalização compromete todo o processo.

120. No entanto, apesar da importância da fiscalização a cargo dos CMAS, pode-se concluir, das análises desenvolvidas neste tópico, que esses conselhos não estão bem estruturados e que parte significativa não possui os requisitos mínimos para fiscalizar as entidades de assistência social. Tal fato compromete todo o processo de certificação, já que a simples análise documental realizada pelo Ministério, sem a garantia da fiscalização da entidade pelo conselho, não é suficiente para verificar se a entidade faz jus, ou não, à certificação requerida.

#### Causas da ocorrência do achado:

121. Verifica-se que tal situação se deve à diferença de capacidade de gestão existente entre os municípios brasileiros, bem como à falta de fiscalização dos CMAS pela SNAS/MDS, que poderia utilizar as informações do Censo SUAS como fonte de dados para avaliação da capacidade técnica dos desses conselhos.

#### Efeitos do achado:

122. Como efeito do tratado neste tópico, tem-se entidades de assistência social, certificadas com Cebas, com fortes indícios de não estarem sendo fiscalizadas pelos CMAS. Essa ausência de fiscalização compromete os processos de certificação e renovação da Cebas, visto que a SNAS a utiliza como um fator de garantia da existência das entidades, bem como da sua atuação na área de assistência social e da prestação dos serviços por ela declarados.

#### Proposta de encaminhamento:

123. Diante do exposto, entende-se necessário recomendar à SNAS/MDS que, 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.

### III.3. Há indícios de entidades que possuem Cebas e não preenchem os requisitos legais.

124. Neste tópico serão analisados dados constantes de bancos de dados públicos, que podem constituir indícios de que existem entidades com Cebas que não preencherem os requisitos legais.

#### Critérios:

125. Nos termos do art. 1º da Lei 12.101/2009 e do art. 1º do Decreto 8.242/2017, a Cebas e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social, com a



finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, e que atendam a determinados requisitos legais.

126. Ademais, de acordo com o art. 18 da Lei 12.101/2009, a certificação ou sua renovação será concedida à entidade de assistência social que presta serviços ou realiza ações socioassistenciais, de forma gratuita, continuada e planejada, para os usuários e para quem deles necessitar, sem discriminação, observada a Lei 8.742/1993.

Situação encontrada:

127. Com a finalidade de verificar se as entidades de assistência social que possuem Cebas apresentam situação compatível com as condições necessárias para a concessão e renovação dessa certificação, foram realizados cruzamentos entre a lista das entidades que possuem a Cebas, peça 21, e bases de dados do próprio TCU, além de outras bases de dados de acesso público, ou cujo acesso é permitido a este Tribunal.

128. A partir desses cruzamentos, obteve-se os dados apresentados no quadro a seguir:

**Quadro 4– Planilhas resultantes dos cruzamentos de dados**

Peça	Descrição
41	Relação de entidades ordenada por folha de salários informadas com base na RAIS (data-base 2016)
42	Relação de entidades ordenada por quantitativo de funcionários informados na RAIS (data-base 2016)
43	Relação de entidades que possuem convênios com o Governo Federal
44	Relação de entidades que possuem contratos com o Governo Federal (SIASG)
45	Relação de entidades que receberam ordens de pagamentos (OB) do Governo Federal (acima de R\$ 100 mil – incluindo as canceladas) – de 2006 a maio/2017
46	Relação de entidades com registro no Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (Cepim)
47	Relação de entidades que possuem (ou possuíram) processos de Tomada de Contas Especial no TCU
58	Relação de entidades com situação fiscal baixada ou suspensa (CNPJ)

Fonte: RAIS (data-base 2016); Siconv; Cepim; CNPJ; Siafi.

129. Ao iniciar a análise, verificou-se que a relação de entidades ordenadas por folha de salários, informados com base na RAIS, apresentou dados importantes no que se refere à compatibilidade dos salários pagos pelas entidades com os serviços por ela prestados. De início, destaca-se o somatório do valor dos salários pagos aos funcionários declarados pelas entidades de assistência social na RAIS, que alcançou o montante de R\$ 3,87 bilhões, no exercício de 2016.

130. Considerando-se que a maior parte dos benefícios tributários concedidos às entidades de assistência social é relativo aos 20% (vinte por cento) destinados à Previdência Social, incidentes sobre o total das remunerações pagas aos assegurados empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais (autônomos) que prestem serviços à entidade, inferiu-se que esse benefício pode ter atingido, só no que se refere a esta contribuição patronal para o exercício de 2016, o montante de R\$ 775 milhões. Decorre desse fato a importância de analisar a folha de salários das entidades.

131. Da análise mais detalhada da folha de salários, verificou-se que as três entidades que possuem maiores folhas de pagamento, apresentaram a soma de todos os salários pagos no exercício de 2016 nos valores de R\$ 170,6 milhões, R\$ 69,8 milhões e R\$ 39,1 milhões, respectivamente, o que se demonstrou incompatível com os serviços por elas prestados, segundo documentos que integram seus respectivos processos de concessão e/ou renovação da Cebas constantes do SEI.

132. Ainda sobre o cruzamento com os dados da RAIS, merece destaque a relação das entidades

ordenadas por quantidade de funcionários (peça 42). Ressalte-se que 32 instituições possuem mais de 1.000 funcionários, 689 possuem mais de 500 contratados e que 403 entidades possuem mais de 100 funcionários. Observaram-se três entidades que possuem número expressivo de funcionários, 7.404, 5.497 e 5.237, respectivamente, o que também se mostrou incompatível com as atividades por elas prestadas, após a análise dos respectivos processos no SEI, visto que os quantitativos de servidores que atuavam na prestação dos serviços apresentados nos relatórios de atividades foram bem menores.

133. No que se refere as relações de entidades que possuem convênios, contratos ou que receberam ordens de pagamentos do Governo Federal, verificou-se que os montantes recebidos ou repassados para essas entidades foram, em alguns casos, excessivamente elevados, se comparados com os serviços ofertados pelas entidades e com a finalidade não lucrativa. Observou-se entidades com convênios que ultrapassaram os R\$ 300 mil e com contratos e ordens bancárias que ultrapassaram os R\$ 600 mil.

134. A relação das entidades de assistência social, que possuem a Cebas, com registro no Cepim é composta 61 entidades. Esse cadastro é um banco de informações formado a partir de dados fornecidos pelos órgãos e entidades da administração pública federal e mantido pela Controladoria-Geral da União, com o objetivo de consolidar e divulgar a relação das entidades privadas sem fins lucrativos que estão impedidas de celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria, ou de receber transferências de recursos da administração pública federal. A simples inscrição no Cepim não impede a entidade de possuir a Cebas, mas pode ser um indício de que a entidade apresentou problemas em sua relação com órgãos e/ou entidades públicas federais.

135. Em relação às bases de dados do próprio TCU, constatou-se que no mínimo 64 entidades de assistência social com Cebas na situação válida ou vigente, e uma entidade com Cebas aguardando decisão (peça 47), possuem processos de Tomada de Contas Especial autuados no TCU, arquivados ou ainda aguardando julgamento. Acrescenta-se ainda que existem gestores dessas entidades que foram condenados em débito e/ou multa. Da relação, observa-se que pelo menos dezesseis entidades possuem duas ou mais TCEs instauradas e que duas delas possuem cinco TCEs no TCU.

136. Da análise da relação de entidades com situação fiscal baixada ou suspensa, verificou-se que existem catorze entidades nessa situação (peça 58). Como motivos tem-se: extinção por encerramento liquidado voluntária e interrupção temporária das atividades ou incorporação. Dessa forma, essas entidades não podem possuir a Cebas.

137. Destaque-se ainda que, por meio de pesquisas na Internet, foi possível verificar a existência de entidades, ou de seus diretores, sócios ou presidentes, que foram investigados ou já condenados por órgãos judiciais e de controle, por cometimento de fraudes.

138. Acrescenta-se ainda que existem indícios de entidades com fins lucrativos que possuem Cebas, cuja atividade principal é a cessão de mão-de-obra e não a prestação de serviços assistenciais, conforme será tratado no tópico que trata da supervisão extraordinária.

139. Some-se a isso o fato de que não é possível garantir, por meio da análise realizada pela SNAS/MDS, a veracidade de todos os documentos apresentados pelas entidades, pois, apesar de se tratarem, em sua maior parte, de informações declaratórias, não são realizadas conferências quanto a sua validade.

140. Destaque-se que as informações apresentadas neste tópico, 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.

141. Portanto, pode-se concluir que a conferência apenas dos pré-requisitos legais, na forma como



é feita pela SNAS/MDS, em modelo cartorial de análise dos documentos, sem uma crítica da veracidade das informações, não é suficiente para verificar se realmente a entidade preenche os pré-requisitos legais para receber ou renovar o Cebas.

142. Desta forma, entende-se que há indícios da existência de entidades que possuem a Cebas sem atender a todos os pré-requisitos legais. Com base nisso, é salutar que a SNAS/MDS adote critérios, como o da materialidade, relacionada à renúncia de receita estimada, na análise dos processos de concessão e renovação de Cebas.

143. Por outro lado, é razoável compreender que o Ministério adote os mesmos critérios para entidades de porte distinto, em razão de obedecer aos mandamentos legais. No entanto, o Ministério deveria utilizar procedimentos mais detalhados de análise dos pré-requisitos da certificação, por exemplo, para uma entidade que possui um benefício estimado de R\$ 34 milhões em comparação a uma instituição com benefício estimado de R\$ 55 mil.

144. No mesmo sentido, o porte da entidade deveria também ser utilizado como critério para análise mais detida dos processos de concessão e renovação de Cebas. Entidades que possuem mais de mil funcionários deveriam ter um tratamento diferenciado em relação a entidades que possuem dez funcionários, por exemplo. Instituições que possuem grande porte, ou número expressivo de funcionários, poderiam receber visitas *in loco* para subsidiar as análises dos pedidos de certificação.

145. Por fim, ao analisar a documentação das entidades, a SNAS/MDS deveria classificá-las com base no grau de risco de não atendimento dos pré-requisitos, por exemplo, do maior ao menor risco, além dos já citados critérios da materialidade (renúncia de receita) e do porte das entidades. Nas entidades de maior risco, a análise deveria abranger outros aspectos além da simples conferência documental, como, por exemplo, a utilização do CadSUAS, do Censo SUAS, do Demonstrativo Sintético de Execução Físico-Financeira apresentado pelos municípios e estados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para prestação de contas dos recursos financeiros transferidos via fundo a fundo, ou até mesmo por meio do uso de visitas *in loco*, além de outros meios para checagem do atendimento dos requisitos estabelecidos em lei.

#### Evidências:

146. A partir da lista das entidades de assistência social que possuem Cebas (peça 21), foram realizados cruzamentos com as seguintes bases de dados do próprio TCU, além de bases de dados de acesso público e de outros órgãos, que são encaminhadas ao Tribunal: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM), Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), Sistema de Convênios (Siconv) e Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), todos relativos à data-base de 2016.

147. Com base nos resultados constantes do Quadro 4, verificou-se que existem entidades com fortes indícios de não cumprirem todas as condições necessárias para obtenção e/ou renovação da Cebas, conforme será tratado a seguir.

#### Causas da ocorrência do achado:

148. A principal causa para ocorrência dos fatos apresentados é a análise cartorial dos documentos apresentados pelas entidades requerentes da certificação realizada pela SNAS/MDS, bem como a ausência de cruzamentos de dados para identificação de indícios de irregularidade.

149. Outro fato que pode ser citado como causa do presente achado é a desestruturação de parte dos Conselhos Municipais de Assistência Social, tratada no segundo achado deste relatório, que prejudica ou até mesmo inviabiliza a fiscalização das entidades de assistência social que possuem Cebas.

#### Efeitos do achado:



150. Como efeito para os fatos tratados neste tópico, existe a possibilidade de entidades de assistência social que possuem Cebas não preencherem os pré-requisitos exigidos na lei, e, assim, estarem usufruindo indevidamente do benefício tributário.

Proposta de encaminhamento:

151. Diante do exposto, entende-se necessário que a SNAS/MDS:

- a) se estruture para realizar cruzamentos com bases de dados, como RAIS, SIAFI, CADIM, CNPJ, no sentido de identificar risco de descumprimento dos pré-requisitos do Cebas;
- b) 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;
- c) adote critérios diferenciados para a análise de processos de concessão e renovação de Cebas, como, por exemplo, a materialidade (renúncia estimada), o porte da entidade (quantitativo de funcionários).

III.4. O prazo de seis meses para análise dos requerimentos de concessão e renovação da Cebas, determinado pelo § 1º do art. 4º do Decreto 8.242/2014, não é cumprido pela SNAS/MDS.

152. Neste achado será demonstrado que o prazo de seis meses para análise dos requerimentos de concessão ou de renovação de Cebas ainda não é cumprido pela SNAS/MDS, em que pese as determinações do TCU.

Critérios:

153. Conforme dispõe o caput do art. 4º do Decreto 8.242/2014, os requerimentos de concessão de Cebas e de sua renovação deverão ser protocolados junto ao MS, MEC e MDS, conforme a área de atuação preponderante da entidade. Por sua vez, o § 1º do artigo citado, dispõe que os requerimentos deverão ser analisados no prazo de até seis meses da data do protocolo, salvo em caso de diligências devidamente justificadas.

154. Ainda, o § 2º do art. 4º do Decreto 8.242/2014 define que, para fins de complementação de documentação, será permitida uma única diligência para cada Ministério, considerando a área de atuação da entidade, devendo ser atendida no prazo de trinta dias, contado da data da notificação e prorrogável uma vez, por igual período.

155. Nos termos dos arts. 10 e 13 do Decreto 8.242/2014, a entidade que atuar em mais de uma da área deverá requerer a concessão da certificação ou sua renovação junto ao ministério certificador da sua área de atuação preponderante e dependerá ainda da manifestação dos demais ministérios certificadores competentes nas respectivas áreas de atuação.

Situação encontrada:

156. No âmbito do TC 007.203/2011-0, o TCU realizou auditoria de conformidade no MDS e MS para avaliar os procedimentos da concessão e renovação de Cebas, do qual foi prolatado o Acórdão 2826/2011-TCU-Plenário, Ministro-Relator Aroldo Cedraz. Dentre outros, o TCU recomendou ao MDS e ao MS urgente adoção de medidas destinadas a corrigir a seguinte impropriedade:

- 9.1.1. ausência de análise e de apreciação de processos de concessão e de renovação de certificados de entidade beneficente de assistência social após as mudanças promovidas pela Lei 12.101/2009, regulamentada pelo Decreto 7.237/2010, com descumprimento do prazo de seis meses para análise dos requerimentos fixado no art. 4º, § 1º, do aludido decreto; (grifos não no original)

157. O acórdão foi monitorado no âmbito do TC 014.026/2013-9, tendo sido prolatado o Acórdão 778/2014-TCU-Plenário, Ministro-Relator Aroldo Cedraz, que determinou à SNAS/MDS:

- 1.5.4.1. que face ao elevado estoque de processos Cebas na situação/status de 'não decididos', notadamente os posteriores à Lei 12.101/2009, ajuste o plano de ação/providências, conforme determinação constante



do subitem 9.2 do Acórdão 2.286/2011-TCU-Plenário, inclusive, se for o caso, implantando uma ‘força tarefa’ para eliminação do estoque desses processos, levando em conta, necessariamente, a produtividade média de 40 processos/mês por técnico na análise e emissão de parecer (conforme dados fornecidos pela própria SNAS/MDS), de forma a cumprir o que estabelece o art. 4º, § 1º, do Decreto 7.237/2010, que determina o prazo de 6 (seis) meses para análise dos requerimentos de renovação/concessão do Cebas;

158. O segundo monitoramento do Acórdão 2826/2011-TCU-Plenário, Ministro-Relator Aroldo Cedraz, foi realizado também no âmbito do TC 014.026/2013-9, tendo sido prolatado o Acórdão 2260/2015-TCU-Plenário, Ministro-Relator Augusto Nardes, que considerou as determinações parcialmente atendidas, além de determinar a continuidade do monitoramento.

159. Por meio do terceiro monitoramento do Acórdão 2826/2011-TCU-Plenário, Ministro-Relator Aroldo Cedraz, realizado nos autos do TC 030.240/2015-8, foi prolatado o Acórdão 2405/2016-TCU-Plenário, com o Ministro-Relator Augusto Nardes, que considerou definitivamente atendidas as determinações e recomendações dos acórdãos anteriores e determinou à SecexPrevidência que, na análise do próximo relatório de gestão ou da próxima prestação de contas, se fosse o caso, verificasse as medidas adotadas pela SNAS/MDS para extinguir o estoque passivo de requerimentos de Cebas.

160. No 3º Relatório Circunstanciado sobre o estoque de processos de certificação, de 21/10/2015, peça 13 do TC 030.240/2015-8 (peça 57), a SNAS informou que, em 2015, foram decididas mais de 5.500 requisições de certificação.

161. Havia, em outubro de 2014, 7.734 processos aguardando decisão e em abril/2015 o estoque foi reduzido para 5.555 processos, sendo que, em setembro/2015, havia 2.172 processos. Portanto, entre outubro/2014 e setembro/2015, o estoque foi reduzido em cerca de 72%.

162. A Secretaria acrescentou que, de janeiro a setembro de 2015, dos 1.173 processos diligenciados pelo e-mail [diligencia.cebas@mds.gov.br](mailto:diligencia.cebas@mds.gov.br) e que foram decididos e publicados, em 60,8% dos casos, a comunicação foi exitosa e não foi necessário o envio de ofício para a solicitação do documento faltante, o que acelerou o processo.

163. No 4º Relatório Circunstanciado, de 25/4/2016, sobre o estoque de processos de certificação, peças 14 e 15 do TC 030.240/2015-8 (peça 57), a SNAS/MDS informou que, desde a publicação do Acórdão 2826/2011-TCU-Plenário, Ministro-Relator Aroldo Cedraz, mais de 8.500 processos de certificação foram decididos.

164. A SNAS/MDS acrescentou que até setembro/2014 os processos decididos demoravam 29 meses, em média, entre o início da análise e a sua conclusão. No primeiro trimestre de 2016 o tempo médio para decisão foi de cinco meses, representando uma queda de 82%. No período de outubro/2015 a abril/2016, após apresentação do 3º relatório circunstanciado, 1.921 processos foram decididos pela SNAS/MDS.

165. Nesse período (outubro/2015 a abril/2016), foram recebidos 648 novos protocolos. Subtraindo-se esse montante do total de processos decididos (1.921), tem-se o saldo decisório de 1.273 processos. Com isso, a Secretaria evidencia volume mensal de decisões superior à entrada de novos requerimentos protocolados mensalmente (fluxo médio de entrada de 150 processos por mês). Concluiu a SNAS/MDS que não é mais gerado passivo de processos, ou seja, processos que demoram mais de seis meses para decisão.

166. A SNAS/MDS ressaltou ainda que é elevado o índice de processos que necessitam de diligência em virtude de documentação faltante ou insuficiente para a análise processual. Dos processos de concessão decididos em 2016, 80% foram diligenciados. Quanto aos processos de renovação, em 56% houve também diligências.

167. No âmbito desta auditoria, analisou-se novamente o estoque de processos de certificação. Atualmente, existem na SNAS/MDS 1.701 processos de concessão/renovação de Cebas pendentes de

decisão, conforme lista de processos pendentes de decisão até 21/9/2017 (peça 34). O quadro 5 a seguir detalha por ano e tipo de requerimento o quantitativo desses processos.

**Quadro 5 – Quantitativo de processos pendentes de decisão até 21/9/2017**

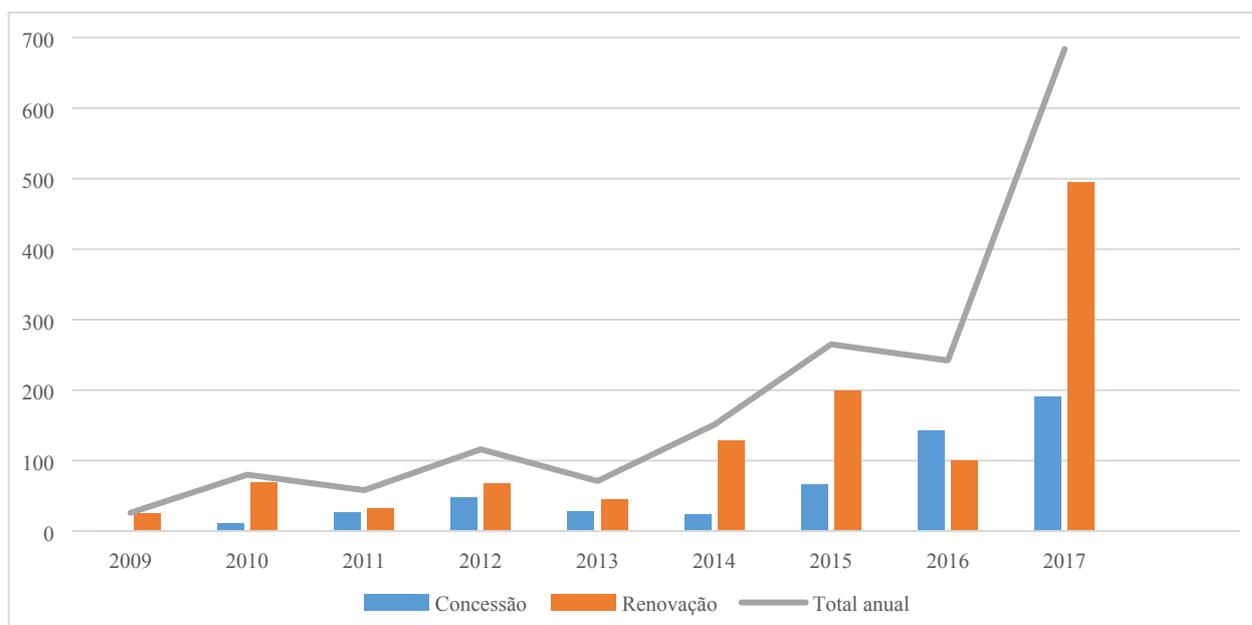
Ano	Concessão	Renovação	Subtotal	%	% acumulado
2004 a 2009	5	29	34	2,0	2,0
2010	11	69	80	4,7	6,7
2011	26	32	58	3,4	10,1
2012	48	68	116	6,8	16,9
2013	27	44	71	4,2	21,1
2014	23	128	151	8,9	30,0
2015	66	199	265	15,6	45,6
2016	142	100	242	14,2	59,8
2017	190	494	684	40,2	100,0
<b>Totais</b>	<b>538</b>	<b>1.163</b>	<b>1.701</b>	-	-

Fonte: SNAS/MDS

168. Extrai-se do quadro acima que existem apenas 34 processos que tiveram requerimentos protocolados entre 2004 a 2009. No entanto, apesar de representarem baixa quantidade (2,0 % do total), tais processos estão em análise e aguardando decisão há quase oito anos. Ainda, cerca de 45,6 % (ou 775 processos) estão há quase dois anos aguardando decisão.

169. Percebe-se que o estoque de processos se concentra no tipo renovação, cujo montante é de 68,4%, enquanto que os processos de concessão representam 31,6%. Excluindo-se o período de 2004 a 2008 (que somam 8 processos), o gráfico 1 a seguir demonstra o estoque de processos pendentes de análise, seja da SNAS/MDS, seja aguardando a manifestação dos outros ministérios (MS e MEC).

**Gráfico 1 – Processos pendentes de análise (2009 a 2017)**



Fonte: Elaborado pela equipe de fiscalização.

170. De acordo com o Decreto 8.242/2014, a SNAS/MDS teria o prazo de seis meses para análise dos requerimentos de Cebas, contados da data de seu protocolo. No entanto, não é definido claramente um prazo para análise da documentação quando há a necessidade de se realizar diligências para



complementação de informações. Há somente o dispositivo que determina o prazo de trinta dias para a entidade encaminhar as informações ou documentos, contados da data da notificação e prorrogáveis uma vez, por igual período, nos termos do art. 4º § 2º do Decreto 8.242/2014.

171. Caso não houvesse diligências para esclarecimentos ou envio para manifestação de outro ministério, considerando a data histórica da relação fornecida (21/9/2017), pelo menos os processos até o final de 2016 deveriam ter sido finalizados, pois a SNAS/MDS deveria concluir a análise em até seis meses. Ou seja, o estoque deveria ser no máximo de 684, relativos ao exercício de 2017.

172. Ademais, também não há definição clara de prazo quando há a necessidade de encaminhamento do processo para manifestação de outro ministério. No entanto, ainda que o supracitado Decreto não disponha sobre esse prazo, pôde-se observar, na análise amostral que, quando ocorre esse encaminhamento, o retorno do processo ao MDS é demorado, ou seja, maior que seis meses. Em alguns casos, o prazo da análise é maior que um ano, comprometendo a análise global do requerimento.

173. Dessa forma, ainda que tenha havido redução no estoque dos processos de certificação, entende-se que a SNAS/MDS ainda não cumpre o prazo de seis meses disposto no Decreto 8.242/2014 e que há necessidade de regulamentação de prazos para análise dos ministérios, tanto nos casos de diligência quanto nos casos de encaminhamento para outro ministério.

#### Evidências:

174. A lista constando os processos de concessão ou renovação da Cebas pendentes de decisão até 21/9/2017, encaminhada pela SNAS/MDAS (peça 34), em resposta à diligência, evidencia o achado.

#### Causas da ocorrência do achado:

175. As impropriedades verificadas decorrem da falta de informações completas e detalhadas nos documentos apresentados pelas entidades de assistência social; da necessidade de constantes diligências às entidades, com a finalidade de sanar lacunas existentes na análise; e, nos casos em que os processos necessitam ser encaminhados para análise de outros ministérios, em virtude de atuação da entidade também em suas áreas, da demora da análise por parte desses ministérios.

#### Efeitos do achado:

176. Como efeito das ocorrências tratadas neste tópico, verifica-se a demora na análise dos processos de concessão e renovação da Cebas, excedendo o prazo regulamentar de seis meses, em descumprimento ao disposto no caput do art. 4º do Decreto 8.242/2014, o que pode gerar prejuízo tanto às entidades de assistência social, nos casos das concessões que demoram a ser concedidas, quando ao poder público, nos casos dos processos de renovação da Cebas em que as entidades não fazem mais jus à certificação, mas continuam certificadas até que ocorra a publicação da análise final do processo.

177. Ressalte-se que os efeitos do indeferimento dos pedidos de renovação da Cebas solicitados dentro do prazo legal, de 360 dias antes do término de validade da certificação, contam apenas a partir da data de publicação da decisão, segundo os incisos I e II do art. 6º do Decreto 8.242/2014 e os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei 12.101/2009. Isso acontece pois as certificações continuam válidas até a decisão final sobre os pedidos de renovação e, nos casos de indeferimento desses pedidos, as contribuições relativas ao tempo utilizado para a análise não poderão mais ser lançadas, o que gera dano real ao erário, principalmente quando são necessários períodos muito longos para analisar os pedidos de renovação da Cebas.

#### Proposta de encaminhamento:

178. Com base no exposto, entende-se necessário determinar à SNAS/MDS que 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.



III.5. O processo de supervisão ordinária, da forma como é estruturado, não contribui para melhoria na qualidade das concessões e renovações da Cebas.

179. Neste tópico, serão analisados os processos de supervisão ordinária autuados pelo MDS para monitoramento das entidades que possuem Cebas na área de assistência social.

Critérios:

180. Segundo o art. 15 do Decreto 8.242/2014, compete ao ministério responsável pela concessão e renovação da Cebas supervisionar as entidades certificadas e zelar pela manutenção dos requisitos legais necessários. Nesse contexto, o § 1º do mesmo artigo dispõe que cada ministério certificador regulamentará os procedimentos e os prazos para a realização da supervisão às entidades.

181. Em atendimento ao citado dispositivo legal, o MDS realiza supervisões ordinárias nas entidades selecionadas com base em critérios pré-determinados, com a finalidade de verificar a manutenção dos requisitos legais.

Situação encontrada:

182. O MDS informou, por meio do e-mail datado de 21 de setembro de 2017, peça 22, os critérios utilizados para selecionar as entidades a serem submetidas ao processo de supervisão ordinária. Segundo o Ministério, está sendo implantado projeto piloto de seleção de entidades a serem supervisionadas, o qual utilizou os seguintes critérios de seleção:

- a) receita bruta anual superior a um milhão de reais, conforme documentos contábeis apresentados pela entidade, tendo esse valor sido escolhido por ser a opção da Receita Federal do Brasil (RFB) de limite mínimo de receita bruta para justificar economicamente a fiscalização de empresas e entidades;
- b) inscrição do CNPJ da entidade no Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM), disponibilizado pela Controladoria-Geral da União;
- c) indicação, pela equipe técnica, de necessidade de acompanhamento da certificação concedida, devido a existência de riscos previstos em decorrência de alteração na legislação dos critério de verificação da gratuidade, que anteriormente poderia ser comprovada apenas por meio de declaração de gratuidade expedida pelo gestor local;
- d) discrepância entre a receita auferida e o número de usuários do serviço;
- e) discrepância entre o número de profissionais da entidade e o número de usuários do serviço (insuficiência ou excesso);
- f) discrepância entre a formação academia e/ou profissão descritas no quadro de recursos humanos da entidade e o tipo de serviço ofertado;
- g) discrepância entre as informações do comprovante de inscrição no CMAS e o Relatório de Atividades; e
- h) indícios de irregularidade constatados por meio de cruzamento de informações existentes em sistemas de dados, tais como CNEAS e CEPIM, ou até mesmo por meio de informações constantes no site da entidade;

183. Verifica-se que a seleção das entidades a serem submetidas ao processo de supervisão ordinária é baseado em critérios claros e objetivos. No entanto, no momento da análise dos processos selecionados com base nesses critérios, a SNAS/MDS utiliza os mesmos procedimentos já realizados quando da concessão ou renovação de Cebas, que se baseia, principalmente, na análise cartorial dos documentos encaminhados pelas entidades.



184. Existiam na SNAS/MDS, quando da realização dessa fiscalização, 33 processos de supervisão ordinária de entidades que possuem Cebas, conforme peça 10. Desses processos, a equipe de fiscalização selecionou sete a serem analisados, conforme descrito no tópico que trata da metodologia aplicada nesta fiscalização, com a finalidade de conhecer e verificar como ocorre o processo de supervisão ordinária no âmbito dessa Secretaria.

185. Por meio da análise de processos selecionados, constantes do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), verificou-se que não há uma lista padrão de documentos a serem solicitados às entidades supervisionadas, mas que, de forma geral, são solicitados os seguintes documentos:

- a) cópia dos atos constitutivos registrados em cartório (estatuto social da entidade);
- b) comprovante de inscrição atual da entidade no CMAS ou no CASDF;
- c) Relatório de Atividades do Exercício anterior, ou dos exercícios anteriores, contendo descrição clara, detalhada e organizada de todas as atividades, projetos e programas desenvolvidos no ano analisado, por área de atuação (assistência social e, se houver, saúde e educação), contendo, ainda, descrição dos seguintes itens: público alvo e quantidade de pessoas atendidas; dia, horário e duração das atividades; objetivo; recursos humanos; abrangência territorial; origem do recursos financeiros e resultados obtidos a partir da atividade realizada;
- d) Demonstração de resultados do exercício anterior ao da supervisão;
- e) Notas Explicativas do exercício anterior ao da supervisão; e
- f) em caso de instituição de longa permanência de idosos (ILPI), inscrição no Conselho Municipal do Idoso e relação nominal dos idosos, com os valores correspondentes de seu benefício/aposentadoria/pensão e o percentual retido pela entidade para participação do idoso no custeio da entidade.

#### Evidências:

186. Observou-se, por meio da análise da supervisão ordinária desenvolvida pela SNAS/MDS, que são solicitados os mesmos documentos exigidos para o requerimento de concessão ou renovação de Cebas, não havendo diferenciação na lista de documentos solicitados em virtude dos riscos verificados quando da análise dos critérios que motivaram a seleção da entidade para esse processo.

187. Outro ponto a ser ressaltado, é que a checagem dos documentos encaminhados pelas entidades para supervisão ordinária é realizada com base no mesmo *check list* utilizado para verificação do atendimento dos requisitos legais nos processos de concessão e renovação de Cebas, peça 7, o que constitui forte indício de que essa análise segue o mesmo rito utilizado nos processos de concessão e renovação de Cebas.

188. Verificou-se o caso de uma entidade de assistência social com dois processos tramitando ao mesmo tempo no SEI, um requerimento de renovação da Cebas e uma supervisão ordinária. Os dois processos ainda se encontram em análise pela SNAS/MDS e possuem parte significativa de seu conteúdo duplicado, gerando retrabalho, com desperdício de tempo e de recursos. Se as análises nos processos de renovação e supervisão são realizadas com base nos mesmos documentos, não há razão para a existência dos dois processos, tal fato gera desperdício de recursos públicos e gasto desnecessário por parte da entidade, que providenciou os mesmos documentos em dois momentos, com custos para registros em cartórios e pagamento de honorários de contadores.

189. O que difere o processo de supervisão ordinária das análises para concessão e renovação de Cebas, é a possibilidade de visitas *in loco* àquelas entidades que apresentam fortes indícios de irregularidades. Foi possível observar que, nos casos em que há visitas *in loco*, o processo de supervisão ordinária adquire outra função, pois, nesses casos, conforme mapa de processo de supervisão ordinária à peça 27, a SNAS/MDS realiza uma checagem mais detalhada, com *check list* diferenciado do

atendimento dos requisitos legais pela entidade, bem como verifica os indícios de irregularidades apurados no processo de seleção da entidade para supervisão ordinária ou durante a análise dos documentos por ela encaminhados.

190. Verificou-se que, nos casos em que há visitas *in loco*, o processo de supervisão mostrou-se mais efetivo no que se refere à garantia e à manutenção do atendimento dos requisitos exigidos por lei para concessão e renovação da Cebas. No entanto, deve-se destacar que as visitas *in loco* só ocorrem quando há algum indício de irregularidade que não pode ser sanado por meio de documentos encaminhados pela entidade. Nos demais casos, as visitas *in loco* às entidades deveriam ser realizadas pelo Conselhos Municipais de Assistência Social, no entanto, conforme tratado no achado 2 deste relatório, existe número expressivo de CMAS que não possuem capacidade técnica para fiscalizar a entidades de assistência social sob sua jurisdição.

191. Por fim, deve-se destacar que a SNAS/MDS examina um volume grande de documentos encaminhados pelas entidades em cada processo, não focando naqueles riscos que ensejaram a seleção dessas entidades para o processo de supervisão, dessa forma, muitas questões importantes, inclusive indícios de irregularidades, podem não ser observadas durante a análise. Outro fato a ser considerado, é que os documentos encaminhados pelas entidades são declaratórios, sendo a maioria deles produzidos pela própria entidade, o que aumenta o risco de questões relacionadas a irregularidades serem ocultadas, não sendo possível verificar tais irregularidades por meio de uma análise cartorial.

#### Causas da ocorrência do achado:

192. O processo de supervisão ordinária não se diferencia dos processos de concessão e de renovação, sendo realizadas as mesmas checagens cartoriais dos documentos, quando poderiam ser analisados os eventos que ensejaram a seleção da entidade para o processo de supervisão e a veracidade das informações prestadas nos documentos.

#### Efeitos do achado:

193. Em face do exposto neste tópico, observou-se existência de retrabalho no procedimento analisado, visto que os processos de supervisão ordinária, concessão e renovação de Cebas seguem ritos de checagem semelhantes, podendo ocorrer casos em que dois processos sobre a mesma entidade, com conteúdos similares, estejam em análise ao mesmo tempo, o que gera sobrecarga desnecessária de trabalho.

194. Observou-se, ainda, a inexistência de garantia da manutenção dos requisitos exigidos por lei, conforme disposto no art. 15 do Decreto 8.242/2014, já que, se o atendimento de um requisito não pode ser verificado durante a análise dos requerimentos de concessão e/ou renovação, dificilmente poderá ser verificada durante a supervisão ordinária, pois, conforme já tratado, são utilizados os mesmos métodos de checagem sobre os mesmos documentos já analisados anteriormente, com atualização apenas do exercício a ser analisado, com exceção dos casos em que há visita *in loco* à entidade sob supervisão.

#### Proposta de encaminhamento:

195. Em face do exposto, sugere-se determinar à SNAS/MDS que 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.

### III.6. O processo de supervisão extraordinária não evita que entidades que não cumprem os requisitos legais continuem recebendo a Cebas.

196. Neste tópico, serão analisados os processos de supervisão extraordinária autuados pelo MDS em decorrência de denúncias ou representações.


**Critérios:**

197. Conforme já tratado no tópico anterior, o art. 15 do Decreto 8.242/2014 dispõe sobre a competência do ministério responsável pela concessão e renovação da Cebas de supervisionar as entidades certificadas e zelar pela manutenção dos requisitos legais necessários. Nesse contexto, o § 1º do mesmo artigo dispõe que cada ministério certificador regulamentará os procedimentos e os prazos para a realização da supervisão às entidades.

198. Por seu turno, os artigos 27 e 28 da Lei 12.101/2009 e os artigos de 20 a 24 da Portaria MDS 353/2011 dispõem sobre o tratamento que deve ser dado às representações recebidas pelo MDS.

199. Em atendimento aos citados dispositivos legais, a SNAS/MDS realiza supervisão extraordinária em caso de denúncia ou representação em desfavor das entidades que possuem Cebas na área de assistência social.

**Situação encontrada:**

200. De acordo com informações da SNAS/MDS, peça 30, e após análises realizadas pela equipe de fiscalização, verificou-se que existem onze entidades em processo de supervisão extraordinária atualmente naquela Secretaria, conforme peça 60. O quadro a seguir descreve as motivações para as denúncias e representações em desfavor das entidades, que foram numeradas de 1 a 11, em virtude da necessidade de se manter o sigilo dessas entidades:

**Quadro 6 – Entidades com Processo de Supervisão Extraordinária na SNAS**

Processo SEI	Entidade	Iniciativa	Motivação	Fase do Processo	Status da Cebas
71000.067426/2015-86	Entidade 1	Delegacia da Receita Federal do Brasil em Goiás	Representação da delegacia da Receita Federal do Brasil em Goiânia sob a alegação de que a entidade não presta serviço gratuito; trabalha com cessão de mão de obra; e possui faturamento incompatível com as atividades que desempenha.	Aguardando análise MDS	Válida
71000.042690/2015-15	Entidade 2	Ministério Público RJ	Denúncia de que a entidade teve suas demonstrações contábeis relativas aos exercícios financeiros de 2000 a 2011 desaprovadas pela 3ª Promotoria de Justiça das Fundações, a qual ajuizou ação contra a entidade com o objetivo de extingui-la.	Aceita procedência da supervisão, aguardando apresentação de recurso	-
71000.001315/2015-15	Entidade 3	DRSP	Notícia veiculada no jornal Correio Braziliense, de 12 de setembro de 2014, que denunciou suposto desvio de verbas pela entidade, por meio de convênios com a Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST) do Distrito Federal.	Aceita procedência da supervisão, aguardando apresentação de recurso	Válida
71000.042695/2015-30	Entidade 4	DRSP	Notícia veiculada no site do STF relativa ao indeferimento de liminar da entidade contra decisão do TCU que determinou a restituição do valor de R\$ 141 mil, acrescidos de multa de R\$ 50 mil por irregularidades na execução de convênios firmados com o Ministério da Saúde	Aceita procedência da supervisão	Válida
71000.042689/2015-82	Entidade 5	DRSP	Notícia veiculada no site do Correio Braziliense, relativa à operação matriarca da polícia civil que investigou um desvio milionário de dinheiro advindo de convenio entre o GDF e a entidade.	Apreciação de recurso em desfavor da aceitação da procedência da supervisão	Sem Cebas



Processo SEI	Entidade	Iniciativa	Motivação	Fase do Processo	Status da Cebas
71000.001693/2015-91	Entidade 6	Ministério Público RN	Ofício do Ministério Público do Rio Grande do Norte devido a desvirtuamento de finalidade na entidade, com indício de que esteja atuando na área de cessão de mão de obra.	Entidade não apresentou defesa no prazo de 30 dias. Elaborar parecer de procedência da supervisão	Válida
71000.015474/2015-99	Entidade 7	Entidade Associação de Educação Homens do Amanhã de Araras	Necessidade de esclarecimentos sobre a atuação do CIEE-SP na celebração de convênios com entidades públicas e privadas. A entidade denunciante alega que o CIEE utiliza o benefício fiscal de entidade filantrópica para se beneficiar em pregões que têm por objeto prestação de serviços de estágio. Não atuação na área de assistência social.	Elaborar parecer de procedência/improcedência da Supervisão	Válida
71000.055514/2016-16	Entidade 8	Denúncia por meio do serviço de telefonia 0800	Denúncia em relação à forma como ocorre a seleção dos beneficiários dos serviços. Existe indícios de que há processo seletivo e de que não ocorre acompanhamento dos vínculos familiares e comunitários, bem como de que a entidade não aplica seus recursos na área de assistência social.	Aguardando respostas de ofícios enviados aos CMAS e SNAS de onde a entidade possui matriz e filiais (aproximadamente 30 municípios)	Válida
71000.055485/2016-92	Entidade 9	Denúncia por meio do serviço de telefonia 0800	Denúncia de que a entidade não exerce o serviço de proteção social especial.	Aguardando entidade apresentar sua defesa (prazo 30 dias)	Vigente
71000.098312/2014-05	Entidade 10	Acórdão TCU	Entidade sem atuação na assistência social	Remetido ao gabinete do Ministro para julgamento final	Sem Cebas
71000.008050/2017-30	Entidade 11	Denúncia por meio do serviço de telefonia 0800	Entidade sem atuação na assistência social	Aguardando respostas de ofícios enviados aos CMAS e SNAS de onde a entidade possui matriz e filiais (aproximadamente 16 municípios)	Sem Cebas

Fonte: SNAS

201. Das onze entidades, verifica-se que uma possui Cebas vigente, dentro do prazo de validade da concessão ou renovação; oito possuem Cebas válida, o período de validade da certificação expirou, mas a entidade requereu a renovação dentro do prazo disposto em lei e pode gozar da certificação até que seja decidida pela sua renovação ou cancelamento; e duas encontram-se sem Cebas.

202. Observou-se, ainda, que existe um processo de supervisão extraordinária iniciado em 2014; sete iniciados em 2015; dois iniciados em 2016; e um iniciado em 2017, do que se pode inferir que, em



média, os processos de supervisão extraordinária levam mais de dois anos para serem analisados e concluídos.

#### Evidências:

203. O art. 27 da Lei 12.101/2009 dispõe que, caso se verifique a prática de irregularidades pelas entidades certificadas, são competentes para representar motivadamente ao Ministério responsável pela sua área de atuação: o Ministério Público, o gestor municipal, a Secretaria da Receita Federal do Brasil, os conselhos de acompanhamento e controle social e o Tribunal de Contas da União.

204. No que se refere à análise e à decisão sobre as representações que originam os processos de supervisão extraordinária, o art. 28 da Lei 12.101/2009 e o art. 21 da Portaria MDS 353/2011 preveem quatro prazos, para os quais os instrumentos normativos não dispõem sobre possibilidade de prorrogação, apresentados no quadro a seguir:

**Quadro 7 – Prazos para análise e decisão de representações**

<b>Prazo</b>	<b>Procedimento</b>
<b>30 dias</b> , a contar do recebimento da representação.	Para o ministério dar ciência da representação à entidade.
<b>30 dias</b> , a contar da ciência sobre a representação.	Para a entidade apresentar defesa.
<b>30 dias</b> , a contar da apresentação da defesa.	Para o ministério decidir sobre a representação.
<b>30 dias</b> , a contar da ciência da decisão do Ministério.	Para a entidade apresentar recurso ao ministro de estado.

Fonte: Lei 12.101/2009 e Portaria MDS 353/2011.

205. Com base nos prazos constantes do Quadro 7, mesmo considerando-se os prazos necessários para a tramitação interna e externa ao ministério dos documentos e comunicações referentes ao processo, é razoável considerar que o período de trâmite de um processo de supervisão extraordinária, exceto em casos excepcionais, não deveria ultrapassar os doze meses.

206. Destaque-se que os fatos apresentados nas denúncias e representações constantes dos processos listados no Quadro 9 constituem, na maior parte dos casos, indícios de irregularidades graves, o que justificaria a aplicação dos princípios da razoável duração do processo e da celeridade processual previstos no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988.

207. Verifica-se, no entanto, que a tramitação dos processos de supervisão extraordinária das entidades que possuem Cebas na área de assistência social tem sido lenta, mesmo quando baseados em evidências que comprovam que essas entidades não preenchem os requisitos legais necessários para a certificação, podendo, o período de instrução e análise dos processos, ultrapassar dois anos.

208. Observa-se que a citada demora na decisão dos processos de supervisão extraordinária pode causar dano ao erário, com a continuidade da certificação de entidades que não atendem aos requisitos previstos nos normativos. A manutenção da Cebas é o principal requisito para que a entidade usufrua da imunidade prevista no § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988.

209. Vale tratar neste tópico de três entidades que possuem processo de supervisão em andamento na SNAS/MDS e Cebas válidas. A primeira é a Entidade 3 do Quadro 6, cuja certificação foi concedida para o período de 2/8/2007 a 1/8/2010, tendo sido apresentados requerimentos de renovação da certificação em 2010 e 2013. Em notícia veiculada no jornal Correio Brasiliense, de 12 de setembro de 2014, foi divulgado suposto desvio de verbas pela entidade, por meio de convênios com a Secretária de Desenvolvimento Social e Transferência da Renda do Distrito Federal (SEDEST). Segundo a

reportagem, esses desvios alcançavam cerca de R\$ 3 milhões. A entidade teve suas atividades encerradas ainda no exercício de 2014 por meio de decisão judicial. Em virtude das denúncias apresentadas na mídia, foi instaurado processo de supervisão extraordinária na SNAS/MDS em janeiro de 2015.

210. Por meio da análise do Processo 71000.001315/2015-15, constante do SEI da SNAS/MDS, que trata da supervisão extraordinária da citada entidade, verifica-se que, mesmo após recebimento, em julho de 2017, de parecer do Ministério Público do Distrito Federal e Território, emitido em julho de 2014, o qual reprovou as Contas da entidade relativas aos exercícios de 2008, 2009, 2010, o Ministério não providenciou o cancelamento da certificação. Chama a atenção o fato de que, mesmo tendo o processo de supervisão extraordinária sido autuado em janeiro de 2015, só foram solicitadas informações sobre as supostas irregularidades à Promotoria de Justiça de Tutela das Fundações e Entidades de Interesse Social – PJFEIS/MPDFT, que emitiu parecer pela rejeição das contas da entidade, em maio de 2017. Dessa forma, verifica-se que a morosidade no andamento do processo, manteve a certificação da entidade válida mesmo após dois anos da constatação das irregularidades nas contas das entidades.

211. Destaque-se, ainda, que a Cebas da entidade possuía validade até agosto de 2010, no entanto, como os requerimentos de renovação da certificação foram emitidos antes do término dessa validade, em 2010 e 2013, a certificação permaneceu válida entre 2010 e 2017, sem que esses requerimentos fossem analisados. Segundo a SNAS/MDS, os requerimentos de renovação de Cebas foram sobrestados para aguardar a decisão do processo de supervisão extraordinária. Dessa forma, a entidade goza da Cebas há pelo menos sete anos sem que os requisitos para manutenção da certificação tenham sido analisados. Tal fato fortifica a tese da necessidade de maior celeridade na análise e decisão nos processos de supervisão extraordinária de Cebas.

212. Outra entidade que merece ser citada neste tópico é a Entidade 1 do Quadro 6. A Delegacia da Receita Federal do Brasil em Goiânia apresentou representação em desfavor da entidade em junho de 2015, sob o argumento de existirem indícios de irregularidade na concessão de Cebas relacionados à não prestação de serviços gratuitos; à prestação de serviços de cessão de mão-de-obra desde 2010, incluindo na representação, inclusive, cópia de contrato de cessão de mão-de-obra entre a entidade e a Secretaria de Estado da Fazenda de Goiás; e à incompatibilidade do faturamento da entidade com as atividades por ela desenvolvidas. A SNAS/MDS instaurou o processo de supervisão extraordinária 71000.067426/2015-86 contra a entidade em julho de 2015.

213. Não obstante o processo de supervisão contra a entidade ter sido instaurado em julho 2015, só foi encaminhado ofício de diligência solicitando informações e defesa em meados de 2016, cujas respostas chegaram ao MDS em setembro de 2016 e ensejaram o envio de nova diligência, o que ocorreu apenas em abril de 2017, cujas respostas foram encaminhadas ao MDS em julho de 2017. Até o término da elaboração deste relatório, a SNAS/MDS ainda não havia se manifestado sobre as informações prestadas pela entidade. Portanto, verifica-se lentidão na SNAS/MDS no sentido de dar andamento ao processo.

214. A terceira entidade a ser analisada é a Entidade 4 do Quadro 6. A SNAS/MDS instaurou o processo de supervisão extraordinária 71000.042695/2015-30, em desfavor da entidade, em maio de 2015, em virtude de notícia veiculada no endereço eletrônico da Supremo Tribunal Federal (STF) em agosto de 2014, relativa ao indeferimento de liminar da entidade contra decisão do Tribunal de Contas da União (TCU), que determinou a restituição do valor de R\$ 141 mil, acrescido de multa de R\$ 50 mil por irregularidades na execução de convênio firmado com o Ministério da Saúde.

215. Foram solicitadas informações sobre a entidade ao CMAS em outubro de 2015, o qual informou que a instituição não possui inscrição no referido conselho deste abril de 2012, por não desenvolver serviço, programa ou projeto socioassistencial. Existe, ainda, no processo de supervisão extraordinária, declaração da Prefeitura Municipal de Santos atestando que a inscrição da entidade no CMAS havia sido cancelada em 2012, pelo fato de não atuar na área de assistência social.



216. Apenas em outubro de 2016, a SNAS/MDS encaminhou o Ofício 389/2016-CGCEB/DRSP/SNAS/MDS à entidade, peça 50, para que pudesse apresentar os documentos necessários à sua defesa, para o qual a equipe de fiscalização não localizou resposta apensada ao processo de supervisão. Somente em janeiro de 2017, a SNAS/MDS encaminhou o Ofício 4/2017-CGCEB/SNAS/MDS à entidade, peça 50, solicitando, mais uma vez, que a entidade apresentasse os documentos necessários à sua defesa, para o qual também não consta resposta no processo. Somente em março de 2017, por meio do Ofício 178/2017-CGCEB/DRSP/SNAS/MDS, peça 50, a SNAS/MDS notificou a Receita Federal do Brasil sobre a situação da entidade.

217. Por meio de análise à jurisprudência do TCU, verificou-se que foram instauradas duas TCEs em desfavor da Entidade 4, TC 021.329/2007-4 (Secex-SP), que deu origem aos Acórdãos 3663/2012-TCU-2ª Câmara; 2.557/2012-TCU-2ª Câmara e 2.556/2012-TCU-2ª Câmara, todos tendo como relator o Ministro Aroldo Cedraz; e TC 020.292/2007-8, Acórdão 2.555/2012-TCU-2ª Câmara, também sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz. Os Acórdãos tratam dos convênios 4.185/2004; 5.409/2004 e 5.455/2004, que foram firmados entre a entidade e o Ministério da Saúde, com a finalidade de dar apoio financeiro para aquisição de unidades móveis de saúde, visando o fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS). Em resumo, os citados Acórdãos condenaram a entidade e seus dirigentes ao pagamento de débitos que totalizaram mais de R\$ 325 mil e multas que totalizaram mais de R\$ 1 milhão.

218. Destaque-se que, mesmo se não houvesse acórdãos do TCU tratando de irregularidades praticadas pela entidade durante a execução de convênios com o Ministério da Saúde, o fato de a entidade não possuir cadastro no CMAS desde 2012 e a declaração da Prefeitura Municipal de Santos de que a entidade não desempenha atividades socioassistenciais já constituem fatos suficientes para o cancelamento da certificação da instituição, com base no art. 25 da Lei 12.101/2009. Não obstante os fatos apresentados, a certificação da entidade permanecia válida até a conclusão deste relatório.

219. Verifica-se, das análises empreendidas neste tópico, que a SNAS/MDS descumpriu o disposto no 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.

220. No que se refere à certificação da Entidade 4, a SNAS/MDS descumpriu o disposto no art. 25 da Lei 12.101/2009.

221. Em face da negativa da Receita Federal do Brasil em informar a este Tribunal de Contas da União a listagem das entidades atuantes na área de assistência social que usufruíram da imunidade prevista no § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988 nos últimos cinco exercícios, não foi possível verificar se houve dano real ao erário.

#### Causas da ocorrência do achado:

222. O processo de supervisão extraordinária das entidades que possuem Cebas no âmbito da SNAS/MDS é lento e ocorre em desacordo com o previsto nos artigos 27 e 28 da Lei 12.101/2009 e os artigos de 20 a 24 da Portaria MDS 353/2011.

#### Efeitos do achado:

223. Entidades que não deveriam possuir Cebas, ou que possuem fortes indícios de não cumprirem os requisitos legais, continuam usufruindo da certificação, com potencial risco de estarem usufruindo da imunidade prevista no § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988.

#### Proposta de encaminhamento:

224. Determinar à SNAS/MDS, com base no disposto nos artigos 27 e 28 da Lei 12.101/2009 e no disposto nos artigos de 20 a 24 da Portaria MDS 353/2011, que apresente a este Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação para agilizar o processo de supervisão extraordinária, com a finalidade de cumprir os prazos determinados por Lei e Portaria.

#### IV. Análise dos comentários dos gestores

225. A Secretaria Nacional de Assistência Social encaminhou a este Tribunal, por meio do Ofício 792/2017/MDS/SNAS/CGGI (peça 64), de 11 de dezembro de 2017, comentários acerca dos seis achados constantes da versão preliminar do presente relatório de auditoria encaminhado para manifestação daquela Secretaria por meio do Ofício 1.044/2017-TCU/SecexPrevidência (peça 62), de 22 de novembro de 2017. Os principais pontos apresentados pela SNAS e a análise da equipe de fiscalização encontram-se a seguir:

**Achado I:** Os mecanismos de controle presente 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.

226. Em primeiro lugar, cabe destacar que, devido à grande quantidade de procedimentos envolvidos neste achado, foi necessário dividi-lo em cinco partes, que também foram analisadas separadamente pela SNAS.

227. A primeira parte tratou dos procedimentos de controle (checagem) dos pré-requisitos legais para a Cebas. A SNAS em sua análise não apresentou nenhum argumento contrário ao constante do relatório preliminar.

228. A segunda parte tratou do *check list* utilizado para a conferência documental, que segundo o relatório preliminar do TCU é insuficiente para auxiliar na análise de requisitos para obtenção da Cebas como universalidade e continuidade, já que não contém nenhum item que trate desses requisitos.

229. De acordo com a SNAS, o *check list* é utilizado apenas para análise documental e não para análise de mérito, sendo este o motivo para não constar informações relativas aos requisitos da universalidade e continuidade. Aquela Secretaria informou ainda que as análises de mérito são realizadas por meio da apresentação de informações pela entidade como, por exemplo: inscrição ativa no CNPJ; relatório de atividades realizadas no ano de análise; documentos contábeis, contendo a movimentação financeira da entidade; e inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social.

230. A SNAS discorreu, ainda, que: o relatório do TCU leva a entender que o *check list* utilizado anteriormente por aquela Secretaria seria mais eficiente por conter mais itens; a utilização de um *check list* mais completo poderia afetar a agilidade da análise do processo; e, se fossem incluídos no *check list* itens para a análise de requisitos como gratuidade, universalidade e continuidade, a análise passaria a ocorrer em dois momentos, já que esta análise já ocorre fora do *check list*, no parecer gerado pelo analista, o que representaria aumento do tempo de trabalho para cada processo.

231. Por fim, a SNAS argumenta que o relatório preliminar relata ocorrer apenas análise documental dos requisitos necessários para a obtenção da Cebas, o que não seria suficiente para confirmação se de fato as entidades atendem aos requisitos da gratuidade, continuidade e universalidade na prestação dos serviços socioassistenciais.

232. No que se refere à utilização do *check list* apenas como um instrumento de conferência de documentos, a equipe de fiscalização entende que este instrumento poderia ter um papel ainda maior no processo de conferência dos requisitos necessários para concessão e renovação da Cebas. Considerando que a análise do cumprimento dos requisitos legais é realizada por diferentes analistas, um *check list* mais completo, contendo itens que pudessem auxiliar na checagem de todos os requisitos necessários para concessão/renovação da Cebas, poderia auxiliar na padronização e na uniformização dos processos de checagem, deixando claro para os analistas todos os passos necessários para a realização de uma checagem o mais completa possível.

233. A equipe de fiscalização concorda com a SNAS no ponto em que aquela Secretaria argumenta que o *check list* é utilizado para conferência documental e acredita que uma conferência mais detalhada da apresentação de documentos poderia auxiliar na celeridade do processo de conferência de

mérito, já que a ausência de documentação comprobatória dos requisitos seria rapidamente verificada.

234. No que se refere ao fato de a equipe de fiscalização afirmar que ocorre apenas análise documental e que essa análise não é suficiente para comprovação do atendimento de alguns requisitos, como gratuidade, continuidade e universalidade, deve-se destacar que, apesar de a SNAS exigir das entidades todos os documentos dispostos na Lei 12.101/2009 e no Decreto 8.242/2014, o que se questiona nesta fiscalização é a validade dos documentos apresentados, já que grande parte desses documentos são declaratórios, e, durante as análises dos processos constantes do SEI, em diversos momentos, a equipe de fiscalização não pode verificar, com exatidão, a comprovação do atendimento desses requisitos.

235. Dessa forma, entende-se que não há necessidade de alterar o entendimento da equipe de fiscalização no que se refere a este ponto.

236. A terceira parte do achado tratou do fato de a documentação encaminhada pelas entidades ser insuficiente e não objetiva para verificar os pré-requisitos legais para a certificação. A SNAS informou que diligencia apenas uma vez as entidades, que, por muitas vezes, encaminham quantidade excessiva de documentos.

237. Aquela Secretaria informou ainda que já adota medidas no sentido minimizar tanto a necessidade de encaminhar diligências, quanto o envio, pelos órgãos, de grande quantidade de documentos, criando e disponibilizando modelos de documentos obrigatórios no sítio eletrônico do MDS, a exemplo da cartilha “Passos para a Certificação Cebas”.

238. Dessa forma entende-se que não há necessidade de propor àquele Secretaria medidas nesse sentido, visto que já vem tomando providências, de forma que a recomendação para que a SNAS/MDS estude modelos de anexos ao pedido de concessão e renovação pode ser retirada da proposta de encaminhamento desta fiscalização.

239. A quarta parte do achado tratou do fato de o banco de dados do CNEAS não ser atualizado e por este motivo não ser utilizado como fonte de informações para as análises de concessão e renovação de CEBAS.

240. Quanto a esta parte do achado, a SNAS informou que existe minuta de Portaria Ministerial em elaboração pelo Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS (DRSP) em conjunto com sua área de regulação, a qual revogará a Portaria MDS 353, que tratará da exigência do cadastro das entidades no CNEAS para a obtenção da CEBAS.

241. A SNAS informou ainda que houve recentemente o cadastramento dos analistas da Coordenação Geral de Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CGEB) no Sistema de Autenticação e Autorização de Usuários (SAA), para que possam ter acesso ao relatório mais detalhado sobre a situação cadastral das entidades e possam utilizar essas informações no processo de certificação da Cebas.

242. No que se refere ao incentivo ao preenchimento do CNEAS pelas entidades, a SNAS informou que a Coordenação-Geral de Acompanhamento da Rede Socioassistencial do SUAS (CGARS/DRSP) realiza periodicamente oficinas de capacitação junto aos órgãos gestores municipais, estaduais e conselhos de assistência social tratando do tema.

243. Ainda sobre o incentivo ao preenchimento do CNEAS, a SNAS informou que foram produzidas matérias de incentivo publicadas no site do MDS e informes no Boletim InfoSuas, que circula entre órgãos gestores e conselhos, tendo, ainda, sido realizadas apresentação no Conselho Nacional e em espaços dos órgãos colegiados de assistência social.

244. Por fim, a SNAS informou que espera que a exigência da inscrição do CNEAS como requisito para certificação, que será implementada em 2018, atue como um forte motivador para seu preenchimento.

245. Não obstante as atividades já iniciadas pela SNAS no sentido de atualizar o CNEAS e de incentivar sua utilização como fonte de informações no processo de certificação/renovação da Cebas, entende-se que, em face da importância da manutenção de dados atualizados nesse sistema, em cumprimento ao inciso XI, do art. 19, da Lei 8.742/1993, e da sua utilização para aprimoramento do processo de certificação, deve-se manter a determinação para que a SNAS/MDS, no prazo de 180 dias, promova os ajustes necessários, 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 e crie medidas de incentivo para que as entidades de assistência social preencham seus dados no sistema, a exemplo do cancelamento da Cebas das entidades não cadastradas, em cumprimento ao disposto no inciso II do art. 19 da Lei 12.101/2009 e no já citado inciso XI do art. 19 da Lei 8.742/1993. Dessa forma, este Tribunal poderá acompanhar o aprimoramento do sistema por meio do monitoramento do cumprimento das determinações.

246. A quinta parte do achado trata do fato de que a maioria dos servidores da SNAS/MDS envolvidos no processo de concessão/renovação de Cebas não é efetivo e/ou está com contrato próximo ao final de sua vigência. Em relação a esta parte do achado, a SNAS não apresentou nenhum argumento contrário ao constante do relatório preliminar, não havendo necessidade de alterar as disposições deste relatório.

b) **Achado 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.

247. No que se refere a este achado, a SNAS informou que, a partir do Censo SUAS 2017, a DRSP irá propor ação conjunta com os outros departamentos daquela Secretaria e com o Conselho Nacional de Assistência Social no sentido de realizar uma ação focalizada nos municípios onde os conselhos municipais de assistência afirmaram não realizar visita *in loco*, a fim de mobilizar esses conselhos a efetivar a realização dessas visitas nas entidades que requererem a inscrição na Cebas.

248. Entende-se que, apesar da iniciativa da SNAS, dada a importância da atuação dos CMAS no sentido de fiscalizar as entidades de assistência social sob sua jurisdição, deve-se manter a recomendação de que, com base nas informações constantes do CadSuas e nas informações divulgadas por meio do Censo SUAS, sejam estabelecidas estratégias de melhoria da atuação dos CMAS que não apresentem estrutura mínima para fiscalizar as entidades de assistência social. Dessa forma, este Tribunal poderá acompanhar a evolução desses conselhos por meio do monitoramento da recomendação.

c) **Achado III:** Há indícios de entidades que possuem Cebas e não preenchem os requisitos legais.

249. A SNAS informou que realiza suas análises estritamente de acordo com as disposições da Lei 12.101/2009 e do Decreto 8.424/2014, informou ainda que realiza outros procedimentos complementares visando garantir que as entidades cumprem as determinações legais. Ainda segundo a SNAS, quando há conhecimento de qualquer indício de fraude, é instaurado processo de Supervisão Extraordinária.

250. A SNAS alegou ainda que já realiza alguns cruzamentos de dados e que necessita de acesso aos bancos de dados oficiais para que possa realizar os cruzamentos sugeridos pelo TCU.

251. Com base no exposto pela SNAS, cabe destacar que, ao sugerir a utilização de dados constantes de bancos de dados oficiais como ferramentas de conferência do cumprimento pelas entidades dos requisitos para concessão/renovação de Cebas, este Tribunal procura proporcionar meios para que o MDS encontre ferramentas que possam aprimorar o processo de verificação dos requisitos dispostos na Lei 12.101/2009 e no Decreto 8.424/2014. O fato de a SNAS/MDS considerar já observar as disposições da Lei e do Decreto não exime esta Secretaria da responsabilidade de aperfeiçoar seus mecanismos de controle, diminuindo a possibilidade de ocorrência de impropriedades e fraudes.

252. No que se refere ao acesso aos bancos de dados, deve-se observar que a maioria dos bancos de dados utilizados pelo TCU nessa análise pode ser obtido mediante convênios com os órgãos gestores de dados.

253. Dessa forma, entende-se necessário manter a recomendação para que a SNAS/MDS se estruture para realizar cruzamentos de informações das entidades que requerem concessão/renovação de Cebas, ou que já possuem a certificação, com bases de dados como, por exemplo, RAIS, SIAFI, CADIM e CNPJ, com a finalidade de identificar possíveis descumprimentos dos pré-requisitos da Cebas ou, até mesmo, o cometimento de fraudes.

d) **Achado IV:** O prazo de seis meses para análise dos requerimentos de concessão e renovação da Cebas, determinado pelo §1º do art. 4º do Decreto 8.242/2014, não é cumprido pela SNAS/MDS.

254. Em relação a este achado, a SNAS apresentou cinco propostas de saneamento que são:

i) criação de dispositivo legal que impeça o recebimento de documentação incompleta por parte do Ministério;

ii) aprimoramento das análises para que não sejam necessárias novas diligências;

iii) estabelecimento de prazo para que os Ministérios da Saúde e da Educação respondam aos pedidos de manifestação;

iv) estabelecimento, juntamente com os Ministérios da Saúde e Educação, de rotina de consultas ao Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) e ao SISCEBAS, antes de os processos serem enviados para pedido de manifestação, sendo que as entidades que não possuírem cadastros nos respectivos sistemas não terão seus processos encaminhados para análises dos outros ministérios, cabendo apenas ao MDS decidir sobre o processo de concessão da Cebas; e

v) realização de força tarefa, por parte da SNAS/MDS, para decidir todos os processos com data de protocolo anterior a janeiro de 2016.

255. Com base nas propostas da SNAS, verifica-se o empenho daquela Secretaria no sentido de regularizar a situação dos processos cujo o período de análise já ultrapassou o prazo de seis meses determinado pelo art. 4º, § 1º do Decreto 8.242/2014. No entanto, dada a importância do cumprimento do citado dispositivo legal, entende-se ser necessário manter a determinação para que a SNAS adote as medidas necessárias ao atendimento do prazo previsto em lei, visto que, dessa forma, este Tribunal poderá acompanhar o seu cumprimento, por meio do monitoramento da determinação.

e) **Achado V:** O processo de supervisão ordinária, da forma como é estruturado, não contribui para a melhoria na qualidade das concessões e renovações da Cebas.

256. Em relação a este achado, a SNAS informou que a análise nos processos de supervisão ordinária tem como objetivo verificar se a entidade cumpre os requisitos da Lei 12.101/2009 e do Decreto 83424/2014, tendo, portanto, o mesmo referencial legal dos processos de concessão e renovação. Segundo aquela Secretaria, o que diferencia o processo de supervisão ordinária dos demais é seu desencadeamento a partir de elementos previamente identificados e o fato de ser centrado em entidades que possuem ou já possuíram a Cebas. A SNAS acentuou, ainda, que as análises dos processos de supervisão ordinária utilizam o cruzamento de dados como forma de detecção de fraudes, não se restringindo à análise documental.

257. Com relação à utilização do mesmo *check list* empregado nas análises dos processos de concessão e renovação, conforme apontado pelo TCU, a SNAS informou que não o utiliza com o mesmo objetivo que nos processos de concessão e renovação, pois o foco da supervisão ordinária está na averiguação de indícios de irregularidade e o *check list*, neste caso, serve apenas para a operacionalização

interna do trabalho, com o intuito de facilitar a análise. A SNAS informou ainda que o MDS está estudando a viabilidade de elaboração de um *check list* específico para o processo de supervisão ordinária.

258. Em relação ao apontamento do TCU sobre a solicitação dos mesmos documentos nos processos de concessão e renovação e nos processos de supervisão, a SNAS salientou que apesar de serem os mesmos documentos, são referentes a exercícios diferentes.

259. Em relação às visitas *in loco*, a SNAS argumentou que essas visitas não constituem a única diferença entre os processos de concessão/renovação e os de supervisão. Além da visita *in loco*, a SNAS informou que os processos de supervisão possuem como diferencial as análises com foco nas questões motivadoras da abertura dos processos, que são os indícios de irregularidade, conforme já tratado.

260. Por fim, a SNAS informou que o processo de supervisão foi implantado em 2016 e que ainda passa por constante processo de aprimoramento, buscando ampliar as ferramentas de análise e a incorporação de dados e informações, havendo ainda a necessidade de implementação de melhorias.

261. Com base nos argumentos apresentados pela SNAS, deve-se observar que, apesar de aquela Secretaria afirmar que realiza as análises dos processos com base nos riscos de fraude que ensejaram sua abertura, realiza cruzamentos de dados com o intuito de obter novas evidências para o processo, utiliza o *check list* apenas como um instrumento de orientação e que o processo de supervisão apresenta outros diferenciais em relação aos demais processos além das visitas *in loco*, não foi possível, por meio da análise dos processos escolhidos dentro da amostra elaborada pela equipe de fiscalização, verificar a existência de documentos ou pareceres que demonstrassem a execução de qualquer uma dessas atividades. Pode-se inferir que esses procedimentos não são padronizados para as análises dos processos de supervisão ordinária e que, quando são realizados, seus resultados não são registrados nos processos, nem citados nos pareceres das equipes técnicas que realizam as análises.

262. Dessa forma, entende-se que o estabelecimento de critérios mais objetivos para a análise dos processos de supervisão ordinária pode contribuir para sua melhoria, devendo ser mantido o entendimento do TCU sobre este achado.

f) **Achado VI:** O processo de supervisão extraordinária não evita que entidades que não cumprem os requisitos legais continuem recebendo Cebas.

263. A SNAS informou que os processos de supervisão extraordinária e de representação possuem fase processual muito extensa frente às irregularidades que, em geral, são graves, devendo-se tal fato às oportunidades concedidas às entidades para apresentação de razões de defesa, na fase de defesa e na fase recursal. Aquela Secretaria alertou ainda para a necessidade de realização de cruzamento de dados e para aumento do número de servidores atuando nas análises, com a finalidade de agilizar o processo.

264. Entende-se que os argumentos da SNAS não são suficientes para justificar a existência de processos de supervisão extraordinária em análise por períodos tão longos como tem acontecido, devendo-se, dessa forma, manter o entendimento do TCU e a determinação para que, com base no disposto nos arts. 27 e 28 da Lei 12.101/2009 e no disposto nos arts de 20 a 24 da Portaria MDS 353/2011, apresente ao TCU plano de ação com a finalidade de cumprir os prazos determinadas pelas normas para este processo.

## V. Conclusão

265. A presente fiscalização foi realizada em cumprimento ao Despacho datado de 2 de junho de 2017, do Ministro José Múcio Monteiro, no âmbito do TC 011.816/2017-1, e teve como objetivo analisar os procedimentos de concessão, renovação e supervisão da Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), a fim de verificar a regularidade do processo de concessão de renúncias tributárias relacionadas à área social e de desenvolvimento no âmbito da Fiscalização de Orientação

Centralizada (FOC) coordenada pela Secretária de Macroavaliação Governamental (Semag).

266. A Lei 12.101/2009, regulamentada pelo Decreto 8.242/2014, dispõe sobre os requisitos necessários para que uma entidade possa obter a Cebas e, em consequência, o benefício tributário disposto no § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988. Segundo esta Lei, são aptas a receber a certificação as pessoas jurídicas de direito privado, que não tenham finalidade lucrativa e que atendam aos demais requisitos dispostos na referida lei, podendo ser entidades atuantes nas áreas de assistência social, saúde ou educação.

267. Os arts. 2º e 3º da Lei 12.101/2009 dispõem, ainda, como critérios gerais, que as entidades deverão obedecer ao princípio da universalidade do atendimento; que a certificação somente será concedida à entidade beneficente que demonstre ter sido legalmente constituída e está em funcionamento há, pelo menos, doze meses, imediatamente anteriores à data de apresentação do requerimento; e que deverá haver previsão, nos atos constitutivos da entidade, de que, em caso de dissolução ou extinção, eventual patrimônio remanescente deverá ser destinado a entidades sem fins lucrativos congêneres ou a entidades públicas.

268. Os critérios específicos para concessão de Cebas para as entidades que atuam preponderantemente na área de assistência social 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.

269. Para responder às questões de auditoria constantes da matriz de planejamento, peça 59, foram realizadas reuniões com o MDS e a RFB, análise de documentos encaminhados em resposta a diligências, análise de processos constantes do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do MDS, além de cruzamento de dados obtidos junto ao MDS com dados disponíveis em bancos de dados oficiais.

270. O primeiro achado de auditoria, itens de 57 a 91 deste relatório, tratou da insuficiência dos mecanismos de controle utilizados nos processos de concessão e renovação da Cebas para garantir o atendimento das disposições legais. Verificou-se deficiências nos procedimentos de checagem dos pré-requisitos legais para a Cebas e no *check list* 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 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.

271. No segundo achado, itens de 92 a 120 deste relatório, verificou-se que, embora a Lei 12.101/2009 exija a inscrição das entidades nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) como um dos requisitos para concessão de Cebas e a SNAS/MDS presuma que as entidades inscritas nos CMAS estão sendo fiscalizados por eles, parte dos Conselhos Municipais de Assistência Social não possuem capacidade técnica para fiscalizar as entidades de assistência social sob sua supervisão que requerem concessão ou renovação de Cebas.

272. Verificou-se ainda, no terceiro achado, itens de 121 a 151, que existem entidades com folha de pagamento e número de funcionários aparentemente incompatíveis com os serviços que declararam prestar; que existem entidades com registro em cadastros de entidades inadimplentes; que existem entidades com Tomadas de Contas Especiais (TCE) no TCU e com indícios de envolvimento em fraudes, do que foi possível inferir que há indícios de entidades que possuem Cebas e não preenchem os requisitos legais.

273. O quarto achado, itens de 152 a 178, tratou do fato de 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 cumprido por aquela Secretaria.

274. No quinto achado, itens de 179 a 197, verificou-se que o processo de supervisão ordinária realizado pela SNAS/MDS, em atendimento ao art. 15 do Decreto 83242/2014, utiliza o mesmo rito de análise que os 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 contribui para a melhoria na qualidade das concessões renovações da Cebas.

275. Por fim, o sexto achado, itens de 198 a 227, 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 recendo a Cebas.

276. Destaque-se que não foi possível responder à questão de auditoria “A imunidade tributária do art. 195, § 7º, da CF/1988, é usufruída apenas por entidades que atendem aos requisitos legais exigidos?”, pelo fato de a Receita Federal do Brasil negar-se a fornecer a este Tribunal a relação dos CNPJs das entidades de assistência social que usufruem do benefício tributário previsto no citado dispositivo constitucional, sob a alegação de sigilo fiscal.

277. Conclui-se, dessa forma, que, durante esta fiscalização, foram verificadas impropriedades e irregularidades que comprometem o processo de certificação em análise, bem como que existem indícios de entidades que possuem Cebas e, conseqüente, têm direito ao benefício fiscal disposto no § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988 que não atendem aos dispositivos legais.

## VI. Proposta de encaminhamento

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

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 noventa 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, CADIM, 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 - Encaminhar, para ciência, cópia do Relatório, bem como do Voto e Acórdão porventura proferidos aos seguintes órgãos: Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social, Receita Federal do Brasil e Casa Civil da Presidência da República.

IV - Arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

Secexprevi, 16 de fevereiro de 2018.

*(assinado eletronicamente)*

Patrícia Coimbra Souza Melo

AUFC - Mat. 6419-0

Coordenadora

*(assinado eletronicamente)*

Bruno Marra Corrêa

AUFC - Mat. 7609-0

Membro


**APÊNDICE A - Matriz de Achados**

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
IG - 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.	<p>Ao analisar os processos de concessão e renovação da Cebas, verificou-se que os mecanismos e ferramentas de controle utilizados pela SNAS são insuficientes para garantir a veracidade das informações apresentadas pelas entidades e o cumprimento do disposto na Lei 12.101/2009 e no Decreto 8.242/2014.</p> <p>Para melhor entendimento, optou-se por separar este achado em tópicos:</p> <p>I) Procedimentos de controle (checagem) dos pré-requisitos legais;</p> <p>Em suma, após a entidade protocolar o requerimento de concessão e renovação da Cebas na SNAS, os documentos seguem para a Coordenação-Geral de Certificação das Entidades de Beneficentes de Assistência Social (do DRSP/SNAS) para análise. Na sequência, o analista responsável verifica a documentação e preenche um</p>	Outros - Processos de concessão e renovação da Cebas	Decreto 8242/2014, art. 1º Lei 12101/2009, art. 1º; art. 18	<p>Peça 21 - Lista de todas de assistência social com processos relacionados ao Cebas, folhas 1/500</p> <p>Peça 7 - Check list para Concessão Cebas, folha 1</p> <p>Peça 29 - Check list anterior, folhas 1/3</p> <p>Peça 8 - Descrição de como são realizadas as análises de continuidade, gratuidade e universalidade., folhas 1/2</p> <p>Peça 11 - Relação dos servidores do MDSA que trabalham com Cebas, folhas</p>	Verificou-se que a análise do atendimento dos requisitos estabelecidos na Lei 12.101/2009 e no Decreto 8.242/2014 para concessão/renovação de Cebas demonstrou-se cartorial; que os dados do CNEAS não estão atualizados; que a documentação encaminhada pelas entidades é insuficiente; e que o banco de dados existente é insuficiente e não utilizado.	Existe o efeito potencial de que o processo de certificação de Cebas não garanta o cumprimento do disposto na legislação, em consequência, não garante também que a imunidade prevista no § 7º do art. 195 da CF/1988 seja concedida apenas às entidades que fazem jus ao benefício tributário	Determinação a Órgão/Entidade (Ministério do Desenvolvimento Social)



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	<p>check list (peça 7) e, no mesmo documento, elabora parecer de atendimento dos requisitos ou de necessidade de diligência a entidade para esclarecimentos ou encaminhamento ao MEC/MS para manifestação.</p> <p>II) Check list para conferência documental; A SNAS, ao conferir o atendimento ou não dos pré-requisitos legais que as entidades devam possuir para concessão ou renovação da certificação, restringe-se a preencher um check list e um relatório sobre o atendimento ou não, conforme peça 7. O check list é insuficiente e incompleto para auxiliar na conferência dos requisitos necessários, não contendo informações sobre os quesitos como universalidade e continuidade (o cumprimento desses quesitos é inferido pela Secretaria). O procedimento se restringe a constar a existência e a indicação dos seguintes documentos e informações: a)</p>			<p>1/5 Peça 33 - Consulta CNEAS, folhas 1/2 Peça 17 - Lista de entidades cadastradas no CNEAS em setembro/2017. , folhas 1/1194 Peça 22 - Informações sobre: supervisão extraordinária, supervisão ordinária, estoque processo Cebas e CNEAS, folhas 1/2</p>			



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	<p>comprovante de inscrição no CNPJ; b) estatuto legal da entidade; c) comprovante de inscrição no conselho municipal ou distrital de assistência social; d) relatório de atividades do ano fiscal anterior ao requerimento; e) documentação contábil; f) declaração de gratuidade; g) demonstração de resultado de exercício (DRE) e nota explicativa; h) manifestação MEC/MS; i) entidade pertencente a alguma rede de assistência social; j) entidade oferta acolhimento institucional de idoso; k) qual a receita bruta anual da entidade; l) e qual a isenção fiscal usufruída.</p> <p>III) Documentação encaminhada pelas entidades é insuficiente e obscura para verificar os pré-requisitos legais para a certificação;</p> <p>Na maioria dos processos analisados na amostra (x de x), observou-se que a SNAS diligenciou as entidades solicitando informações</p>						


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	<p>complementares para esclarecimentos e envio de documentos ausentes, o que atrasa o processo de certificação.</p> <p>Ainda que as entidades encaminhem diversos documentos □ essa documentação complementar possui centenas de páginas, e às vezes milhares (por exemplo, relatórios de atividades e documentos contábeis), que, em muitos casos, demonstrou-se desnecessária e onerosa □ estes continuam não sendo totalmente claros para atestar a gratuidade, universalidade e continuidade das atividades por parte das entidades, a não distribuição de lucros, dentre outros.</p> <p>Ademais, não há uma padronização na forma de apresentação documental. Nesse ponto, sugere-se que a SNAS estude modelos de anexos ao pedido de concessão e renovação nos quais sejam incluídas informações sobre: DRE, relatório de atividades, dentre outros.</p>						



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	<p>IV) A ausência de banco de dados que consolide informações detalhadas das entidades</p> <p>Constatou-se que o CNEAS não pode ser considerado uma ferramenta de controle das entidades. O cadastro não possui informações de todas as entidades de assistência social que possuem Cebas, além de não ser utilizado como ferramenta de conferência dos requisitos necessários para concessão ou renovação de Cebas.</p> <p>No link da internet de consulta pública do CNEAS (site: <a href="http://aplicacoes.mds.gov.br/cneas/publico/xhtm">http://aplicacoes.mds.gov.br/cneas/publico/xhtm</a>)</p>						
<p>IG - 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 e</p>	<p>De acordo com os resultados apurados no Censo SUAS/2014, verificou que os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) não possuem os meios necessários para fiscalizar as entidades de assistência social que estão submetidas a eles: 459 CMAS afirmaram não fiscalizar serviços,</p>	<p>Outros - Censo Suas</p>	<p>Decreto 8242/2014, art. 13, § 3º, inciso I; art. 17, inciso II</p> <p>Lei 12101/2009, art. 19, inciso I</p>	<p>Peça 19 - Censo SUAS/2014 - Tabelas consolidação Conselhos Municipais de Assistência Social, folhas 1/41</p> <p>Peça 31 - Peça</p>	<p>Verifica-se que tal situação se deve à diferença de capacidade de gestão existente entre os municípios brasileiros, bem como à falta de fiscalização dos CMAS pela</p>	<p>Como efeito do tratado neste tópico, tem-se entidades de assistência social, certificadas com Cebas, e que deveriam estar sendo fiscalizadas pelos CMAS, com fortes indícios de</p>	<p>Recomendação a Órgão/Entidade (Ministério do Desenvolvimento Social)</p>


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
renovação da Cebas.	<p>programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS; 2.602 conselhos afirmaram não planejar as fiscalizações realizadas anualmente;</p> <p>Dos CMAS que realizam fiscalização, 1.164 afirmaram realizar a fiscalizam apenas por meio de análise de relatórios; 1.164 afirmaram fiscalizar por meio de visitas; e 2.569, fiscalizam de ambas as formas;</p> <p>1.557 CMAS, 29%, afirmaram não haver previsão de recursos específicos do órgãos gestor destinados à manutenção e funcionamento do conselho;</p> <p>2.623 CMAS, 48,9%, afirmaram não possuir local/sede específico para seu funcionamento;</p> <p>. Apenas 369 CMAS, 6,9%, possuem telefone de uso exclusivo;</p> <p>Apenas 109 CMAS, 2%, possuem veículo de uso exclusivo; 4.087, 76,2%, possuem veículo de uso compartilhado;</p> <p>146 CMAS não possuem</p>			<p>23 do TC 019.090-2015-3 - Requisição 3, folhas 1/2 Peça 32 - Peça 32 do TC 019.090-2015-3 - Resposta a Requisição 3, folhas 1/15</p>	<p>SNAS/MDSA, que poderia utilizar as informações do Censo SUAS como fonte de dados a ser utilizada na avaliação da capacidade técnica dos desses conselhos</p>	<p>não estarem sendo fiscalizadas, o que compromete os processos de certificação e renovação de Cebas, visto que a SNAS, em atendimento à legislação que trata da Cebas, conta com esta fiscalização como um fator de garantia da existência das entidades, bem como da sua atuação na área de assistência social e da prestação dos se</p>	



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	<p>computadores conectados à internet e 2.283 CMAS afirma ter apenas um computador, de uso exclusivo ou compartilhado, com acesso à internet;</p> <p>1.399 CMAS, 26,1%, afirmaram não possuir Secretaria Executiva (SE), unidade de apoio ao seu funcionamento;</p> <p>1.045 CMAS, 26,3% afirmaram não ter nenhum funcionário da Secretaria Executiva, e 2.172, 54,7%, afirmaram ter apenas um funcionários da SE;</p> <p>1.863 CMAS, 34,7%, afirmaram funcionar apenas um dia por semana; 396, 7,4%, 2 dias por semana;</p>						
IG - Há indícios de entidades que possuem Cebas e não preenchem os requisitos legais .	<p>A partir da lista das entidades de assistência social que possuem Cebas, foram realizados cruzamentos com as seguintes bases de dados existentes no TCU: a) RAIS (exercício de 2016), SIASG, CEPIM, SICONV, xxxxx.</p> <p>Dos cruzamentos de dados, produziram-se as seguintes planilhas, conforme a tabela x, abaixo:</p>	Base de Dados - Cruzamento de dados	Decreto 8242/2014, art. 1º Lei 12101/2009, art. 1º	Peça 41 - Lista de entidades - ordenadas por maior folha de pagamento, folhas 1/3 Peça 42 - Lista de entidades - ordenadas por maior quantidade de funcionários,	Análise cartorial dos documentos apresentados pelas entidades requerentes da certificação, bem como ausência de cruzamentos de dados para identificação de indícios de	Prejuízos em virtude da ausência de fiscalização	Recomendação a Órgão/Entidade (Ministério do Desenvolvimento Social)


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	<p>Tabela x □ Planilhas resultantes dos cruzamentos de dados</p> <p>PeçaDescrição</p> <p>xRelação de entidades que possuem ou possuíram processos de TCE no TCU</p> <p>xRelação de entidades que possuem contratos com o Governo Federal</p> <p>Relação de entidades ordenada por salários informados na RAIS (exercício de 2016)</p> <p>Relação de entidades ordenada por quantitativo de funcionários informados na RAIS (exercício de 2016)</p> <p>Relação de entidades que possuem convênios com o Governo Federal</p> <p>Relação de entidades que receberam ordens de pagamentos (OB) do Governo Federal</p> <p>Ao analisar as planilhas,</p>			<p>folhas 1/3</p> <p>Peça 43 - Lista de entidades com convênios com o governo federal - ordenada por maior valor, folhas 1/3</p> <p>Peça 44 - Lista de entidades com contratos registrados no SIASG - acima de 100 mil reais, folhas 1/3</p> <p>Peça 46 - Lista de entidades com registro no CEPIN em 5-10-2017, folhas 1/3</p> <p>Peça 47 - Lista das entidades com TCE no TCU, folhas 1/3</p>	irregularidade.		


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	<p>pode-se constatar indícios de irregularidades na concessão do Cebas, em razão de indícios de que algumas entidades não preencherem os pré-requisitos legais para possuírem o Cebas. Senão vejamos.</p> <p>(citar exemplos para cada um dos itens abaixo)</p> <p>A peça x, demonstra elevado montante de recursos de contratos entre as entidades e o governo federal registrados no SIASG.</p> <p>A peça x, relaciona elevado montante elevado de ordens bancárias transferidas a entidades, ainda que possam estar incluídos os valores de OBs canceladas.</p> <p>Conforme a peça x, há diversas entidades com TCEs no TCU (arquivadas e em tramitação), algumas das quais, condenaram os gestores em multa e débito.</p> <p>Constam entidades com alta folha de pagamento (peça x) e elevado quantitativo de funcionários (peça x), conforme se registro na RAIS.</p>						



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	<p>Há entidades registradas no CEPIM, conforme atesta peça x.</p> <p>Ademais, em pesquisa simples na internet, pode-se constatar que entidades ou seus diretores/sócios/presidentes foram investigados ou já condenados por órgãos judiciais e de controle cometeram fraudes</p> <p>Existem indícios de entidades com fins lucrativos que possuem Cebas, de cuja atividade principal é a cessão de mão-de-obra.</p> <p>Soma-se a isso o fato de que não é possível garantir, por meio da análise realizada pela SNAS, a idoneidade dos documentos apresentados pelas entidades, pois não há conferência sobre a veracidade das informações prestadas, pois as informações são declaratórias. Ainda que haja auditoria externa em algumas delas.</p> <p>Portanto, pode-se concluir que a conferência apenas dos pré-requisitos legais, na</p>						



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	<p>forma como é feita pelo SNAS, em modelo cartorial de análise dos documentos, sem uma crítica da veracidade das informações, não é suficiente para verificar se realmente a entidade preenche os pré-requisitos legais para receber ou renovar o Cebas.</p> <p>Ao analisar a documentação das entidades, a SNAS deveria classificar as entidades em grau de risco de não atendimento dos pré-requisitos, por exemplo do maior ao menor risco. Nas entidades de maior risco, a análise deveria abranger outros aspectos além da simples conferência documental, como, por exemplo.....</p> <p>O MDSA possui bases dados como o CADSUAS, CENSO SUAS, etc.</p> <p>Determinação/Recomendação Que a SNAS se estruture para realizar cruzamentos com bases de dados xxxxx para identificar risco de</p>						



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	<p>descumprimento dos pré-requisitos do Cebas;</p> <p>Que a SNAS instaure procedimento administrativo para apurar se as entidades relacionadas nas peças xxx realmente preenchem os pré-requisitos para possuírem o Cebas</p> <p>Que SNAS utilize as bases dados existentes no MDSA, como o CADSUAS, CENSO SUAS, como ferramentas de controle no processo de concessão e renovação de certificação Cebas.</p>						
<p>IG - O prazo de seis meses para análise dos requerimentos de concessão e renovação da Cebas, determinado pelo § 1º do art. 4º do Decreto 8.242/2014, não é cumprido pela SNAS/MDSA.</p>	<p>Nos termos do art. 4º, § 1º do Decreto 8.242/2014, o MDSA deve analisar os requerimentos de concessão e renovação do Cebas no prazo de até 6 meses da data do protocolo, salvo em caso de diligências devidamente justificadas.</p> <p>Os processos cuja a área preponderante de atuação é a saúde ou educação devem ser encaminhados aos respectivos Ministérios para manifestação.</p>	<p>Outros - Processos de concessão e renovação da Cebas</p>	<p>Decreto 8242/2014, art. 4º, § 1º</p>	<p>Peça 34 - Processos CEBAS Pendentes de Decisão até 21.09.2017, folhas 1/41</p>	<p>170.A falta de informações completas e detalhadas nos documentos apresentados pelas entidades de assistência social, quando dos requerimentos de concessão ou renovação de Cebas, o que pode decorrer da</p>	<p>Existe o efeito potencial da existência de entidades com Cebas sem que atendam aos pré-requisitos dispostos na Lei 12.101/2009 e do Decreto 5.242/2014</p>	<p>Recomendação a Órgão/Entidade (Ministério do Desenvolvimento Social)</p>


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	<p>Ainda que o supracitado Decreto não disponha de prazo para análise, quando há necessidade de manifestação por outro Ministério, pôde-se observar na análise amostral que, quando ocorre esse encaminhamento, o retorno do processo ao MDSA é demorado. Em alguns casos, o prazo da análise é maior que um ano (exemplos), comprometendo a análise do requerimento.</p> <p>Atualmente, existem no MDSA 1.701 processos de concessão/renovação de Cebas pendentes de decisão, conforme lista de processos pendentes de decisão até 21/9/2017 (peça 34). A tabela x a seguir detalha por ano e tipo de requerimento o quantitativo desses processos.</p> <p>Tabela x <input type="checkbox"/> Quantitativo de processos pendentes de decisão até 21/9/2017</p> <p>AnoConcessãoRenovaçãoSubtotal</p> <p>2004101</p> <p>2005000</p> <p>2006011</p>				<p>não existência de determinados modelos de documentos, como DRE e relatórios de atividades, gera a necessidade de diligências a algumas entidades para esclarecimentos. Esses procedimentos de diligências, por sua vez, possuem forte indício de estar levando o MDSA a demorar mais de 6 meses para anali</p>		


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	2007235 2008101 200912526 2010116980 2011263258 20124868116 2013274471 201423128151 201566199265 2016142100242 2017190494684 Totais 5381.1631.701  Excluindo o período de 2004 a 2008, que somam 16 processos pendentes, o gráfico x a seguir demonstra o estoque de processos pendentes para análise. Gráfico x <input type="checkbox"/> Processos pendentes de análise (2009 a 2017)  Caso não houvessem diligências para esclarecimentos ou envio para manifestação de outro ministério, considerando a						


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	<p>data histórica da relação fornecida (21/9/2017), ao menos os processos até final de 2016 deveriam ter sido finalizados, pois o MDSA deveria concluir análise em até 6 meses. Ou seja, o estoque deveria ser no máximo de 684, relativos ao exercício de 2017.</p> <p>Deve-se ressaltar que o TCU realizou auditoria xxxxx</p> <p>Naquele momento, o estoque anterior era de x processos.</p> <p>O processo de certificação passou por consultoria e o estoque de processos diminuiu.</p> <p>O que foi feito para reduzir o estoque de processo...</p>						
IG - O processo de supervisão ordinária, da forma como é estruturado, não	A seleção dos processos a serem supervisionados é realizada com base em análise de riscos, no entanto,	Outros - Supervisão Cebas	Decreto 8242/2014, art. 15, § 1º; art. 16	Peça 26 - Mapa Processos - Supervisão Ordinária, folha	188.O processo de supervisão ordinária não se diferencia dos	Em face do exposto, observou-se existência de	Determinação a Órgão/Entidade (Ministério do Desenvolvimento Social)



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
contribui para melhoria na qualidade das concessões e renovações da Cebas.	<p>no momento da análise dos processos selecionados com base em riscos, os riscos que levam à seleção do processo não são priorizados, ocorrendo novamente a análise de todos os requisitos já checados no momento das análises de concessão e renovação. Dessa forma, processos analisados para concessão ou renovação de Cebas há um ou dois anos, acabam passando por todo o ritual de análise novamente, o que torna o processo moroso e ineficiente.</p> <p>Os processos de supervisão ordinária seguem um trâmite muito parecido ao dos processos de concessão/renovação de Cebas, com a simples conferência cartorial de documentos, na maioria dos casos;</p> <p>Os casos em que houve visita in loco às entidades demonstrou que a simples análise documental não é suficiente para garantir legalidade do processo;</p> <p>Processos de supervisão ordinária não são objetivos,</p>			<p>1 Peça 27 - Mapa Processos - Supervisão in loco, folha 1 Peça 10 - Relação entidades supervisionadas , folhas 1/2 Peça 22 - Informações sobre: supervisão extraordinária, supervisão ordinária, estoque processo Cebas e CNEAS, folhas 1/3</p>	processos de concessão e de renovação, sendo realizadas as mesmas checagens cartoriais dos documentos, quando poderiam ser analisados os eventos que ensejaram a seleção da entidade para o processo de supervisão.	retrabalho no procedimento analisado, visto que os processos de supervisão ordinária, concessão e renovação de Cebas seguem ritos de checagem semelhantes, podendo ocorrer casos em que dois processos sobre a mesma entidade, com conteúdos similares, estejam em análise ao mesmo tempo, o que gera sobrecarga desnecessária de trabalho.	Determinação a Órgão/Entidade (Ministério do Desenvolvimento Social)



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	todos os documentos necessários para concessão/renovação são analisados novamente;						
IG - O processo de supervisão extraordinária não garante que entidades que não cumprem os requisitos legais continuem recebendo Cebas.	<p>Existem 9 entidades com processos de supervisão extraordinária, devido a denúncias e representações datadas de 2016, 2015 e 2014, que continuam com Cebas ativa.</p> <p>A entidade <input type="checkbox"/> Casa da Criança Ana Maria Ribeiro <input type="checkbox"/>, que possui processo de supervisão ordinária desde de 2010, segundo notícias veiculadas pela imprensa local e informações prestada por representante da entidade por meio de telefone, está fechada desde agosto de 2014, mas com Cebas válido no MDSA, em 2014 tinha 49 funcionários. Não tem registros na RAIS nos anos de 2015 e 2016;</p> <p>Como não possuímos os dados da Receita Federal sobre quais são as entidades que possuem imunidade, não é possível verificar que a entidade usufrui do benefício tributário previsto no § 7º, do art 195, da Constituição</p>	Outros - Supervisão Extraordinária Cebas	Decreto 8242/2014, art. 15, § 1º; art. 16	Peça 30 - Lista Processos de Supervisão Extraordinária em 21.09.2017, folhas 1/2	O processo de supervisão extraordinária das entidades que possuem Cebas no âmbito do MDSA é lento e ocorre em desacordo com o previsto nos artigos 27 e 28 da Lei 12.101/2009 e os artigos de 20 a 24 da Portaria MDS 353/2011.	Entidades que comprovadamente não deveriam possuir Cebas, ou que possuem fortes indícios de não cumprirem os requisitos legais, continuam usufruindo da Certificação, com potencial risco de estarem usufruindo da imunidade prevista no § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988.	Determinação a Órgão/Entidade (Ministério do Desenvolvimento Social)


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	<p>Federal de 1988.</p> <p>CNPJ da entidade está ativo.</p> <p>Entidade: Associação Beneficente Promocional Movimento Alpha de Ação Comunitária (MAAC) - possui Cebas válida, apesar de não estar mais inscrita no CMAS de Santos/SP, segundo a própria SNAS;</p> <p>Como não possuímos os dados da Receita Federal sobre quais são as entidades que possuem imunidade, não é possível verificar que a entidade usufrui do benefício tributário previsto no § 7º, do art 195, da Constituição Federal;</p> <p>Foram instauradas duas TCEs, TC 021.329/2007-4 (Secex SP), que deu origem aos Acórdãos 3663/2012 - 2ª Câmara; 2.557/2012 - 2ª Câmara e 2.556/2012 - 2ª Câmara, todos com o Relator Ministro Aroldo Cedraz; e TC 020.292/2007-8, Acórdão 2.555/2012-TCU - 2ª Câmara, Ministro Relator Aroldo Cedraz. Os convênios 4.185/2004; 5.409/2004 e 5.455/2004, foram firmados</p>						


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	entre a entidade e o Ministério da Saúde, com a finalidade de dar apoio financeiro para aquisição de unidades móveis de saúde, visando o fortalecimento do SUS. Em resumo, os acordãos condenaram a entidade e seus dirigentes ao pagamento de débitos que totalizaram mais de R\$ 325 mil e multas que totalizaram mais de R\$ 1 milhão.						



---

Clique aqui para digitar texto.

Não existem dados cadastrados na matriz de responsabilização.



---

Clique aqui para digitar texto.

Não existem dados cadastrados no apêndice de fotos.

