

VOTO

Trata-se de auditoria realizada com o objetivo de analisar a regularidade do usufruto da isenção de contribuição para a seguridade social das entidades beneficentes de assistência social, com atuação preponderante na área de Educação, prevista no § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988, com ênfase nas etapas de concessão, renovação e monitoramento da Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas).

2. Para melhor compreensão do objeto fiscalizado, faço uma breve contextualização do tema.
3. No conceito adotado pela Receita Federal do Brasil (RFB), “*Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte*”. Nos termos do Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (DGT) anualmente divulgado pelo Governo Federal, “*os gastos tributários podem ter caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população quanto aos serviços de sua responsabilidade, ou caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região*”.
4. O DGT integrante do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2018 (PLOA2018), elaborado em cumprimento ao art. 165, § 6º, da Constituição Federal e ao art. 5º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, prevê, para este ano, Gastos Tributários equivalentes a R\$ 283,5 bilhões, para uma arrecadação da ordem de R\$ 1,37 trilhão. Ou seja, para cada R\$ 5,00 arrecadados, renuncia-se à arrecadação de R\$ 1,00, em nome do alcance de políticas públicas previamente definidas. Dos R\$ 283,5 bilhões renunciados, R\$ 13,2 bilhões referem-se à função Educação (4,65%). Para que se tenha a exata dimensão do ponto, o orçamento da função Educação para o ano de 2018 é de R\$ 112,7 bilhões, ou seja, as renúncias naquela função equivalem a mais de 10% de seu orçamento.
5. Desses R\$ 13,2 bilhões renunciados na função Educação, R\$ 3,38 bilhões correspondem a Gastos Tributários realizados com “*Entidades Filantrópicas*”, que representam o objeto desta fiscalização.
6. Ainda para ressaltar a materialidade do assunto, informações recebidas da Receita Federal do Brasil (RFB), colhidas nestes autos, atestam que “*a renúncia fiscal relacionada às contribuições previdenciárias decorrente do art. 195, § 7º, da Constituição da República Federativa do Brasil, nos últimos 5 anos, superou o montante de R\$ 45 bilhões*”. (Peça 112, p. 4).
7. O assunto, ademais, possui inegável relevância, sobretudo em face do cenário de crescentes déficits previdenciários e da apresentação, pelo Governo Federal, de propostas que contemplam reformas estruturais objetivando a maior sustentabilidade do sistema. As discussões relacionadas à reforma da previdência social, na busca do equilíbrio atuarial, não devem se dar à margem do questionamento das renúncias de arrecadação e de sua efetividade, enquanto vetores, compensatórios ou de desenvolvimento, de políticas públicas.
8. Os achados de auditoria apresentados pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) colocam dúvidas acerca da efetividade da contrapartida social que seria devida em relação ao benefício tributário estudado neste processo.
9. Especificamente no que concerne ao objeto da fiscalização, a certificação de entidades beneficentes de assistência social e a isenção de contribuições para a seguridade social são 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 às disposições constantes da Lei 12.101/2009.

10. A partir da edição da referida lei, o Ministério da Educação (MEC) passou a ser o responsável pela análise e decisão dos requerimentos de concessão ou de renovação dos certificados das entidades educacionais que se declarem beneficentes de assistência social. Essa competência era anteriormente atribuída ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). A transferência de atribuições, desprovida de estudos prévios, teve como efeito imediato a assunção, pelo MEC, de um grande estoque de processos, sem que possuísse estrutura necessária para o desempenho das novas incumbências.

11. Apesar dos esforços do MEC para o aprimoramento dos fluxos e procedimentos de trabalho, que conduziram a um significativo aumento na produtividade dos processos analisados e da progressiva redução de estoques de processos, é certo que as etapas relacionadas à Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social permanecem sem o acompanhamento adequado.

12. O Decreto 8.242/2014 fixou em seis meses o prazo para que o Ministério se manifeste sobre os pleitos de análise e renovação das Cebas que lhes são apresentados. Contudo, em 11/8/2017, havia, no MEC, 1.790 processos de renovação na situação de “*análise não finalizada*”, dos quais 1.788 protocolados em exercícios anteriores, ou seja, com prazo de análise já esgotado. Destes protocolos, 1.534 datavam de mais de três anos.

13. Esses contumazes e significativos atrasos militam em prol das entidades que solicitam sua “*renovação tempestiva*”, assim entendida aquela protocolada com até 360 dias antes da expiração do certificado, uma vez que a legislação vigente prevê que em tais situações a certificação, mesmo vencida, permanece válida até a data da decisão sobre o requerimento apresentado. E em tais situações, mesmo que o pedido venha a ser indeferido, os efeitos da decisão desfavorável à entidade somente serão produzidos a partir da data de sua publicação. Ou seja: uma entidade que solicite a renovação tempestiva da Cebas poderá continuar usufruindo da imunidade tributária, ainda que não cumpra todos os requisitos legais que a habilitariam para tal, até que seja publicada a decisão que indeferiu seu pleito de renovação.

14. Nos anos de 2010 a 2016, aproximadamente 37% dos pedidos de renovação de Cebas foram indeferidos pelo MEC. Nos anos mais recentes, o percentual de indeferimento aumentou significativamente, passando para 60%, quando computados apenas os anos de 2014 a 2016.

15. O prazo médio de análise dos processos incluídos na amostra da auditoria e que foram indeferidos foi de 58 meses e 24 dias. Isto é, as entidades pleiteantes deixaram, inevitavelmente, de contribuir para a seguridade social por aproximadamente cinco anos.

16. A análise conjugada das extrapolações de prazo para os pedidos de renovação e dos percentuais de indeferimento de pleitos da espécie leva à conclusão de que houve a efetiva utilização da imunidade tributária inerente à Cebas por entidades que não deveriam ter usufruído daquele benefício, com a conseqüente queda indevida da arrecadação tributária.

17. Também em decorrência da falta de estrutura, constatou-se que o MEC não dispõe de ferramentas e mecanismos adequados para assegurar a veracidade das informações prestadas pelas instituições de ensino e o cumprimento dos requisitos exigidos para a concessão/renovação da Cebas. Algumas das condições estabelecidas pela Lei 12.101/2009 e pelo Decreto 8.242/2014 para a concessão/renovação da Cebas (Educação) referem-se à obrigação do oferecimento de bolsas de estudos pelas instituições pleiteantes, norteadas pelas condições socioeconômicas dos alunos beneficiados. Ocorre que o MEC não dispõe de bancos de dados estruturados que contenham informações quantitativas e qualitativas dos alunos bolsistas. As instituições de ensino fornecem listagens nominais dos alunos, que, em face da ausência de padronização em sua forma de apresentação e da inexistência de sistemas informatizados que as acolham, não se prestam à realização de trabalhos de validação.

18. O cruzamento de informações prestadas, diretamente ao TCU, por algumas instituições de ensino com dados constantes de diversas bases governamentais revela a existência de fortes indícios de bolsas de estudos ofertadas e que não atenderam à finalidade social exigida pela legislação de regência. Embora os resultados obtidos não tenham sido objeto de circularização com os gestores das bases de dados, de forma a assegurar a inexistência de possíveis distorções, destaco as seguintes inconformidades:

- a) 462 bolsistas aparecem como sócios de empresas;
- b) 49 bolsistas figuram como donos de embarcações, inclusive lanchas, moto-aquáticas e veleiros;
- c) 3 bolsistas despontam como proprietários de aeronaves;
- d) 191 bolsistas teriam recebido, em média, mais de dez salários mínimos por mês em 2016;
- e) 65 bolsistas seriam proprietários de veículos automotores de alto valor.

19. Achados da mesma natureza, mas com números ainda mais alarmantes, foram obtidos quando os cruzamentos foram efetuados com os dados de responsáveis pelos bolsistas, quando estes não possuíam CPFs informados.

20. Isso leva à inexorável presunção de que o MEC não está realizando a verificação das condicionantes socioeconômicas relacionadas à qualificação dos bolsistas, sobretudo aquelas enunciadas no § 2º do art. 15 da Lei 12.101/2009, quais sejam: (i) “*será concedida bolsa de estudo integral a aluno cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de 1,5 salário mínimo*”; (ii) “*será concedida bolsa de estudo parcial a aluno cuja renda familiar per capita mensal não exceda o valor de 3 salários mínimos*”.

21. Ademais, ainda a partir dos dados remetidos pelas instituições de ensino, existem indicativos de que a oferta de bolsas de estudo tenha ficado aquém do número que seria devido. A respeito, entre outras inconsistências, foram identificados mais de 1.500 beneficiários declarados múltiplas vezes como bolsistas, existindo um caso extremo em que um mesmo CPF foi informado como bolsista de uma mesma entidade por seis vezes, no mesmo ano.

22. Também são praticamente inexistentes as ações de monitoramento que caberiam ao MEC para a verificação, em caráter permanente, do cumprimento dos requisitos que ensejaram a certificação da entidade como beneficente de assistência social na área da Educação.

23. Como ação subsidiária ao monitoramento e fonte de incremento à transparência e ao controle social, o art. 36 do Decreto 8.242/2014 previu que as entidades certificadas deverão apresentar relatórios anuais, contendo informações sobre o preenchimento das bolsas de estudo e do atendimento às metas previstas no plano apresentado para os fins de concessão da certificação ou de sua renovação, “*no prazo e forma definidos pelo Ministério da Educação*”. Ocorre que tal disciplinamento somente veio a ocorrer em 2017, com a edição da Portaria Normativa MEC/GM 15/2017, que, em seu art. 57, o denominou de “*Relatório Anual de Monitoramento*” e estabeleceu que eles terão ampla publicidade e estarão disponíveis ao público para consulta. Considerando que a norma estipulou que os relatórios devem ser apresentados até o dia 30 de abril de cada ano, e, ainda, que aquela Portaria foi editada no mês de agosto de 2017, somente a partir do final deste mês de abril poderá ser aferida a existência de eventual mora por parte das entidades certificadas.

24. É esperado, outrossim, que após aquela data sejam publicadas, no Portal CEBAS-Educação, as seguintes informações, prescritas no art. 56 daquela Portaria Normativa: “(i) *lista atualizada com os dados relativos às certificações concedidas, seu período de vigência e localização geográfica das entidades certificadas*; (ii) *informações sobre a tramitação dos requerimentos de certificação ou de sua renovação*; (iii) *informações contábeis das entidades certificadas*; e (iv)

quantitativo de bolsas de estudo e benefícios concedidos pelas entidades certificadas e respectiva relação dos beneficiários”.

25. Por último, mas não menos importante, destaco que, em atendimento à solicitação que lhe foi dirigida, a Receita Federal do Brasil informou que, no ano-base de 2015, 1.484 entidades da área de educação usufruíram da isenção de contribuição para a seguridade social das entidades beneficentes de assistência social, prevista no § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988 (Peça 112, p. 5). Ocorre que os dados encaminhados pelo MEC atestaram que, naquele exercício, existiam apenas 1.239 certificadas. A julgar pelas informações recebidas, houve, portanto, a indevida autodeclaração de imunidade/isenção por parte de 245 entidades educacionais, que não puderam ser identificadas em razão da negativa da RFB em remeter dados individualizados dos contribuintes, por entender ser aplicável o instituto do sigilo fiscal.

26. A RFB informou, por outro lado, que, devido à sua atuação, foi constituído, nos últimos cinco anos, crédito tributário, com a atuação de contribuição previdenciária de R\$ 8,5 bilhões, em decorrência de procedimentos associados a 399 entidades. Os dados remetidos pela RFB não nos possibilitam conhecer se os referidos procedimentos e créditos seriam inerentes à área de Educação, de Saúde, de Assistência Social ou a outras.

27. A respeito, deixo de tecer maiores considerações acerca das limitações impostas à auditoria como decorrência da invocação do sigilo fiscal, uma vez o tema será abordado com maior profundidade no TC 015.940/2017-9, processo consolidador da Fiscalização de Orientação Centralizada que tem por objeto verificar a regularidade do processo de concessão de renúncias tributárias relacionadas à área social e de desenvolvimento, da qual esta auditoria faz parte.

28. Como conclusão deste trabalho, vejo que as fragilidades existentes na sistemática de concessão, renovação e monitoramento da Cebas-Educação, sobretudo em decorrência das lacunas informacionais e da estrutura deficitária do Ministério da Educação, resultantes de um precipitado processo de transferência de atribuições ao MEC (em que pese seus reconhecidos esforços para melhorar a situação), impossibilita que se afirme que os gastos tributários ora tratados estejam beneficiando apenas entidades que cumpram os requisitos legais estabelecidos.

29. Por derradeiro, anoto que o atual contexto de desequilíbrio e restrição fiscal exige do Poder Público, simultaneamente: (i) comedimento na concessão de benefícios tributários; (ii) rigor no cadastramento e no monitoramento de seus beneficiários; e (iii) avaliação contínua dos resultados obtidos com a renúncia praticada. Não obstante, não se tem qualquer notícia acerca da existência de eventual avaliação de custo-benefício da isenção de contribuição para a seguridade social prevista no § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988, para a área de Educação.

30. Quanto ao encaminhamento, manifesto-me de acordo com as determinações e recomendações alvitradas pela Semag, com pequenos ajustes, e incluo a ciência da deliberação a diversos órgãos que, de alguma forma, lidam com assuntos pertinentes.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 18 de abril de 2018.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator