

VOTO

Trata-se de auditoria integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC realizada com o objetivo verificar a regularidade do processo de concessão de renúncias tributárias relacionadas à área social e de desenvolvimento.

2. Na presente ação, em particular, foi analisada a conformidade do usufruto da isenção de contribuição para a seguridade social prevista no § 7º do art. 195 da Constituição Federal, concedida a entidades beneficentes com atuação preponderante na área de assistência social mediante a Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social – Cebas, com ênfase nos procedimentos de concessão, renovação e supervisão dessa certificação.

3. A auditoria foi motivada por achados consignados no TC 018.259/2013-8, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, que tratou de levantamento de natureza operacional feito com fins de conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias, apreciado mediante o Acórdão 1205/2014-Plenário, assim como pela materialidade dos benefícios tributários envolvidos, que, conforme consta do Demonstrativo de Gasto Tributário do exercício de 2017, é da ordem de R\$ 12,4 bilhões para as certificações tratadas nesta FOC, conferidas a entidades das áreas de saúde, educação e assistência social, dos quais cerca de R\$ 1,4 bilhão concernente especificamente à área de assistência social objeto destes autos.

4. O assunto, ademais, ganha especial relevância diante do cenário de crescentes déficits previdenciários e da apresentação, pelo Governo Federal, de propostas contemplando reformas estruturais com vistas à sustentabilidade do sistema de previdência social.

5. O § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988 dispõe que “*são isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei*”.

6. A Lei 12.101/2009, por sua vez, regulamentada pelo Decreto 8.242/2014, delimita exigências para que uma entidade seja reconhecida como beneficente de assistência social, mediante a obtenção da Cebas, e, desse modo, possa usufruir da isenção constitucional de contribuições à seguridade social. Segundo a lei, a certificação e a isenção serão concedidas a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que prestam serviços nas áreas de assistência social, saúde e educação.

7. A lei estipula outras condições gerais para a certificação, válidas para todas as áreas contempladas (educação, saúde e assistência social), como necessidade de que a entidade obedeça ao princípio da universalidade do atendimento, tenha sido constituída e esteja em funcionamento há, pelo menos, doze meses por ocasião do requerimento de certificação e contenha, em seus atos constitutivos, previsão de que, em caso de sua dissolução ou extinção, eventual patrimônio remanescente será destinado a entidades sem fins lucrativos congêneres ou a entidades públicas.

8. Na sequência, a lei estabelece critérios específicos para a área em que a entidade atua de forma preponderante, dos quais se destacam, em relação às entidades beneficentes da área de assistência social aqui tratada, os seguintes:

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.

9. Os achados desta fiscalização revelam deficiências nos procedimentos de concessão, renovação e supervisão da Cebas – Assistência Social, os quais não têm sido capazes de garantir que o benefício tributário esteja sendo conferido somente a entidades que façam jus à certificação, nos termos da Lei 12.101/2009 e do Decreto 8.242/2014, circunstância que decerto compromete a efetividade do gasto e da própria política de renúncia tributária.

10. Verificou-se que a Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social (SNAS/MDS) não dispõe de ferramentas e mecanismos adequados para aferir a veracidade das informações prestadas pelas entidades e o cumprimento dos requisitos definidos na legislação para a concessão/renovação da Cebas - Assistência Social.

11. Nessa perspectiva, constatou-se que a análise realizada nos procedimentos de concessão e renovação da certificação é cartorial, com o emprego de **check list** incompleto e fundada em documentação insuficiente para atestar, por exemplo, que a entidade beneficiada atende aos critérios de gratuidade, continuidade e universalidade na prestação dos serviços de assistência social ou mesmo que não tenha fins lucrativos, conforme exigências da lei. A estrutura montada para o desempenho da atividade de certificação é deficiente, conta com servidores que não ocupam cargo de provimento efetivo, o que compromete a continuidade do serviço, e não dispõe sequer de um banco de dados para auxílio na avaliação e controle das entidades certificadas.

12. A propósito da não utilização de um banco de dados como ferramenta de análise, a equipe de fiscalização aponta a existência do Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social – CNEAS, que poderia ser usado com tal fim, eis que, como mencionado, um dos requisitos específicos para a obtenção da Cebas – Assistência Social é a inscrição da entidade requerente no mencionado cadastro. Lamentavelmente, até pelas falhas e inconsistências facilmente identificáveis nessa base de dados, que, ademais, carece de um conjunto de informações relativas às entidades minimamente úteis à conferência do atendimento dos requisitos necessários à certificação, o CNEAS não é aproveitado no procedimento de concessão e renovação da Cebas – Assistência Social. Diante disso, resta pertinente a proposta da equipe de determinar que sejam feitos ajustes nesse cadastro, de modo a torná-lo apto ao recebimento de informações mais completas e atualizadas sobre as entidades, viabilizando sua utilização nos processos de certificação, a exemplo do que já ocorre na área de saúde, em que o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES vem sendo usado nas checagens atinentes à concessão da Cebas – Saúde, bem como por outros atores governamentais em fins diversos relacionados às ações de saúde.

13. A falta de informações profícuas e detalhadas prontamente disponíveis sobre as entidades, por sua vez, quase sempre torna necessária a realização de diligências saneadoras no processo de certificação, fato esse apontado como uma das causas determinantes para a ocorrência de outro achado de auditoria, que é o descumprimento do prazo para análise dos requerimentos de concessão e renovação da Cebas, o qual, nos termos do Decreto 8.242/2014, é de seis meses.

14. A questão vem sendo acompanhada pelo Tribunal, que em outras ações de controle cobrou da SNAS/MDS providências destinadas ao cumprimento desse prazo legal (Acórdãos 2.826/2011-Plenário, 778/2014-Plenário e 2.405/2016-Plenário).

15. No âmbito da presente auditoria, verificou-se que, apesar de a secretaria, em atendimento ao Tribunal, ter tomado medidas que resultaram, efetivamente, em melhorias no procedimento de análise e diminuição do tempo médio de apreciação das solicitações e do estoque de processos, ainda é elevado o número de requerimentos que não são atendidos no período legalmente previsto.

16. Em 21/9/2017, havia 538 pedidos de concessão pendentes, dos quais 348 protocolados em exercícios anteriores, ou seja, com prazo de análise vencido. Já para pedidos de renovação, o número de processos era de 1.163, dos quais 669, no mínimo, em atraso, porquanto ingressados em anos anteriores.

17. Registre-se que 34 desses processos pendentes, dos quais 5 de concessão e 29 de renovação, tiveram requerimentos protocolados entre 2004 e 2009, ou seja, aguardam decisão há pelo menos 8 anos.

18. É bom dizer que o atraso na análise dos processos pode gerar prejuízo tanto às entidades de assistência social quanto ao poder público.

19. No caso das certificações que demoram a ser concedidas, os prejudicados são as entidades que preenchem os requisitos para obtenção da Cebas, mas não conseguem, em função do atraso, exercer seu direito de usufruto da isenção. Já quanto às demoras concernentes às renovações, o prejudicado

acaba sendo o erário, nos casos em que entidades que não fazem mais jus à certificação tenham protocolado sua solicitação de renovação com até 360 dias antes da expiração do certificado. Isso porque, na renovação, o protocolo do requerimento feito com a referida antecedência será considerado prova da certificação, até decisão final no processo. Ou seja, nessas situações, a entidade solicitante usufrui da imunidade tributária, ainda que não cumpra os requisitos legais para tanto, até o indeferimento formal do seu pleito de renovação da certificação.

20. Portanto, e a despeito do empenho que vem sendo demonstrado pela SNAS/MDS nos últimos anos na tentativa de regularizar a situação dos processos com período de análise acima do prazo de seis meses estabelecido no art. 4º, § 1º, do Decreto 8.242/2014, convém reforçar a determinação para que a secretaria adote as medidas necessárias a tal fim.

21. Com relação à supervisão a cargo da SNAS/MDS para a verificação, em caráter permanente, da manutenção do cumprimento dos requisitos que ensejaram a certificação, observou-se que as análises e avaliações feitas pela secretaria nesse trabalho são muito semelhantes às dos procedimentos de concessão e renovação da Cebas, o que implica ineficiência e pode não trazer os resultados esperados. Foi constatado também que as visitas **in loco** nas entidades, que decerto tornariam mais eficaz a ação de monitoramento, são poucas e somente ocorrem em casos muito específicos. Cabe, assim, cobrar da SNAS/MDS o uso de critérios mais objetivos na análise dos processos de supervisão ordinária, bem como a realização de maior número de visitas **in loco**, de modo a conferir mais efetividade a tais operações.

22. Some-se ainda a tais deficiências a constatação de que boa parte dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) não possui capacidade técnica para fiscalizar as entidades sob sua jurisdição.

23. Já se falou aqui que uma das exigências específicas para a obtenção do Cebas – Assistência Social é a inscrição da entidade requerente no respectivo CMAS (ou CASDF, Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, quando for o caso), requisito que decerto tem relação com o previsto no § 2º do art. 9 da Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), segundo o qual cabe aos CMAS e ao CASDF a fiscalização das entidades e organizações de assistência social localizadas em seus respectivos territórios.

24. Fica evidente, portanto, a importância dos conselhos municipais no modelo de certificação em discussão, que conta com tais organismos como instrumento essencial à garantia de que as entidades beneficiadas de fato existem, estão em funcionamento e prestam os serviços assistenciais constantes dos respectivos documentos cadastrais.

25. Diante disso, a equipe de fiscalização fez levantamento, com base nos dados do Censo SUAS/2014 (Resultados Nacionais, Conselhos Municipais de Assistência Social), para fins de uma primeira visualização da situação geral dos CMAS, que acabou por mostrar que percentual significativo deles não dispõe de recursos e estrutura mínima necessários sequer ao seu próprio funcionamento, quanto mais de exercer atribuições de fiscalização das entidades de assistência social que se beneficiam da Cebas.

26. Segundo o levantamento, 29% dos conselhos respondentes do censo disseram que não houve previsão orçamentária de recursos destinados à sua manutenção e funcionamento no exercício de 2014, significando que não receberam, naquele ano, qualquer valor originário da União, Estado ou Município com esse fim e contaram apenas com eventuais quantias provenientes das próprias entidades e da sociedade civil. Além disso, 53% dos respondentes não possuíam funcionários atuando exclusivamente na sua secretaria executiva, 49% não dispunham de um local ou sede específicos para seu funcionamento, 93%, de telefone próprio, e 98%, de veículo de uso exclusivo. Identificou-se ainda que 8,5% dos respondentes não realizaram qualquer tipo de fiscalização e 21,7% exerceram tal atribuição apenas por meio de análises documentais, sendo que 34,6% afirmaram funcionar apenas um dia por semana e 41,4%, que funcionam menos de 10 horas por semana.

27. Tais dados de fato sugerem que número expressivo de conselhos não está bem estruturado e não possui capacidade financeira e técnica mínimas para fiscalizar as entidades de assistência social da forma esperada, o que configura risco ao processo de certificação.

28. A SNAS/MDS informa nos autos que, a partir do resultado do Censo SUAS 2017, será proposta ação conjunta com outros departamentos daquela Secretaria e com o Conselho Nacional de Assistência Social direcionada aos municípios nos quais os conselhos municipais de assistência afirmaram não realizar visita **in loco**, a fim de mobilizar esses conselhos a efetivar visitas nas entidades que requererem a inscrição na Cebas.

29. Não obstante tal notícia, que traz consigo expectativa de avanço às atividades dos conselhos e ao processo de certificação, cabe recomendar à SNAS/MDS que estabeleça estratégias de melhoria da atuação dos conselhos municipais de assistência social na fiscalização das entidades de assistência social.

30. Todos esses elementos trazem a desconfiança de que um bom número de entidades possui Cebas sem preencher os requisitos legais para tanto e se beneficia indevidamente da isenção da contribuição para a seguridade social prevista no § 7º do art. 195 da Constituição Federal.

31. A reforçar tal percepção, temos o resultado de cruzamentos de dados efetuados pela equipe de fiscalização entre a lista das entidades que possuem a Cebas – Assistência Social e as bases de dados do próprio TCU e outras bases, de acesso público ou cujo acesso é permitido a este Tribunal.

32. Desses cruzamentos, observa-se, por exemplo, que o somatório do valor dos salários pagos aos funcionários declarados pelas entidades de assistência social na RAIS alcançou o montante de R\$ 3,87 bilhões, no exercício de 2016. Como a maior parte das isenções concedidas às entidades de assistência social é relativa 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, estimou-se que esse benefício pode ter atingido, apenas no que se refere a esta contribuição patronal para o ano de 2016, a importância de R\$ 775 milhões.

33. A análise mais detalhada da folha de salários, por sua vez, demonstra que as três entidades com maiores folhas de pagamento despenderam em salários no ano de 2016 as quantias de R\$ 170,6 milhões, R\$ 69,8 milhões e R\$ 39,1 milhões, respectivamente, valores que são incompatíveis com os serviços que teriam prestado, segundo os documentos que integram seus respectivos processos de concessão e/ou renovação da Cebas.

34. Ainda como resultado do confronto de informações com a RAIS, foi identificado que 32 instituições portadoras da Cebas têm mais de 1.000 funcionários, 689 mais de 500 e 403 mais de 100, tendo sido destacada ainda a quantidade expressiva de funcionários de três das entidades certificadas, com 7.404, 5.497 e 5.237, respectivamente, números esses inconciliáveis com os quantitativos de empregados que atuariam na prestação dos serviços constantes dos relatórios de atividades apresentados nos processos de certificação.

35. Há também entidades certificadas, no total de 61, com registro no Cepim (Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas), formado com dados fornecidos por 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. Conforme anotado no relatório, a simples inscrição nesse cadastro não impede a entidade de possuir a Cebas, mas constitui indício de que a instituição teve algum tipo de problema em sua relação com órgãos e/ou entidades públicas federais.

36. Na própria base de dados do TCU, verifica-se que no mínimo 64 entidades de assistência social com Cebas – Assistência Social na situação válida ou vigente constam de processos de tomada de contas especial em tramitação nesta Corte de Contas, arquivados ou ainda aguardando julgamento, nos quais seus gestores são responsabilizados por irregularidades na aplicação de recursos públicos. Da relação, observa-se que pelo menos dezesseis entidades constam de duas ou mais TCEs instauradas e que duas delas estão em cinco desses processos no Tribunal.

37. Conquanto tais informações, por si sós, não signifiquem necessariamente a existência de desconformidade na certificação ou a ocorrência de benefício indevido, podem e devem ser consideradas, de forma agregada com outros dados e informações, como instrumento de análise e de direcionamento da fiscalização.

38. Desse modo, conforme proposto pela unidade técnica, cabe recomendar à SNAS/MDS que se estruture para realizar cruzamentos de bases dados e adote, nos procedimentos de certificação, critérios diferenciados para as análises, como materialidade da renúncia e porte da entidade, entre outros.

39. Uma outra falha encontrada no processo de certificação diz respeito à lentidão e pouca efetividade da supervisão extraordinária realizada pela SNAS/MDS, relativa aos processos instaurados em razão de denúncias e representações apresentadas junto ao ministério em desfavor de entidades possuidoras da Cebas – Assistência Social.

40. A 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.

41. Verificou-se que a tramitação dos processos de supervisão extraordinária tem sido lenta, com duração que pode ultrapassar dois anos, mesmo quando fundados em evidências cabais de que as entidades denunciadas não preenchem os requisitos legais para a certificação, implicando riscos de dano ao erário decorrente do usufruto indevido da isenção tributária constitucional.

42. Foram identificados onze processos de supervisão extraordinária instaurados na SNAS/MDS, referentes a representações e denúncias formuladas pela Receita Federal, Ministério Público e Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS, além de outros originados de denúncias apresentadas no serviço de telefonia 0800 e de acórdão do TCU. À época da presente fiscalização, das onze entidades envolvidas, uma possuía Cebas vigente dentro do prazo de validade da concessão ou do pedido de renovação; oito estavam com Cebas pendente de renovação, mas válido, por força do requerimento dentro do prazo disposto em lei; e duas encontravam-se sem certificação.

43. São destacados no relatório de fiscalização casos, relacionados a entidades que possuem processo de supervisão extraordinária em andamento e Cebas válidas, que vêm confirmam a pouca agilidade da supervisão extraordinária efetuada pela SNAS/MDS.

44. Um deles refere-se a representação apresentada em junho de 2015 pela Delegacia da Receita Federal do Brasil em Goiânia, que aponta a existência de entidade possuidora da Cebas que presta regularmente, desde 2010 e sem gratuidade, serviços de cessão de mão-de-obra. Para comprovar sua afirmação, a representante junta cópia de contrato de cessão de mão-de-obra firmado entre a entidade e a Secretaria de Estado da Fazenda de Goiás, bem como outros elementos que demonstram a incompatibilidade do faturamento da instituição com as atividades por ela declaradas. Apesar de o processo de supervisão ter sido instaurado em julho de 2015, não havia, até o término da elaboração do relatório desta fiscalização, em fevereiro de 2018, decisão conclusiva do MDS sobre a representação.

45. Outro processo trata de entidade com contas julgadas irregulares por este Tribunal, que determinou a restituição de valores e aplicou multa à instituição por irregularidades na execução de convênio firmado com o Ministério da Saúde. Descobriu-se depois que a entidade não possui inscrição no CMAS desde 2012, por não mais desenvolver serviço, programa ou projeto socioassistencial. Consta, ainda, do processo de supervisão extraordinária, declaração da Prefeitura Municipal de Santos atestando que a inscrição da entidade no CMAS foi cancelada em 2012 pelo fato de não atuar na área de assistência social. Entretanto, apesar de o processo de supervisão ter sido instaurado em 2015, e a despeito das robustas evidências de que a entidade denunciada não atua na área de assistência social, até a finalização do relatório desta fiscalização não havia decisão final do MDS sobre a questão.

46. Desse modo, e uma vez que a demora na solução dos processos de supervisão extraordinária implica riscos de dano ao erário decorrente do gozo indevido da isenção tributária constitucional, convém determinar à SNAS/MDS, nos termos propostos pela unidade técnica, que adote providências que tornem mais céleres os andamentos de tais processos.

47. Antes de concluir, vale registrar que, em atendimento à solicitação que lhe foi dirigida, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) informou que, no ano-base de 2015, 6.718 entidades da área de assistência social usufruíram da isenção de contribuição para a seguridade social das entidades beneficentes de assistência social, prevista no § 7º do art. 195 da Constituição Federal. No entanto, os dados encaminhados pelo MDS dizem que, naquele exercício, existiam apenas 5.745 com a Cebas – Assistência Social válida e vigente. A julgar pelas informações recebidas, houve, portanto, a indevida autodeclaração de imunidade/isenção por parte de 973 entidades, 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.

48. A RFB informou, por outro lado, no curso das suas operações foi constituído, nos últimos cinco anos, crédito tributário, com a autuação de contribuição previdenciária de R\$ 8,5 bilhões, referente a 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.

49. 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.

50. De tudo o que foi exposto, fica a percepção de que as irregularidades e impropriedades identificadas na presente fiscalização comprometem o processo de certificação e a própria efetividade da renúncia tributária em análise, ao darem margem a que entidades que não preenchem requisitos legais se beneficiem indevidamente da isenção fiscal disposta no § 7º do art. 195 da Constituição Federal. Pertinente, portanto, o endereçamento das determinações e recomendações propostas no relatório de fiscalização, que visam precipuamente o aperfeiçoamento dos processos de concessão, renovação e supervisão da Cebas – Assistência Social e diminuir o risco de que entidades que não deveriam possuir a certificação gozem do benefício tributário constitucional.

51. Por fim, tendo concordado em linhas gerais com o encaminhamento proposto pela SecexPrevidência, acrescento comando para que se dê ciência desta decisão a diversos órgãos que, de alguma forma, lidam com assuntos correlatos.

Assim, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de abril de 2018.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator