



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

REPRESENTAÇÃO Nº 37/2008

Apresenta denúncia referente à atividade de fiscalização do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, sobre a concessão de certificados para entidades filantrópicas.

Autor: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

Relator: Dep. Edson Aparecido

RELATÓRIO FINAL

I – RELATÓRIO

Trata-se do resultado da apuração realizada em razão da representação, de autoria dos Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, em face da omissão da Secretaria da Receita Federal do Brasil no exercício da fiscalização sobre a concessão de certificados para entidades filantrópicas. A Operação Fariseu desencadeada pela Polícia Federal com o objetivo de apurar a existência de quadrilha envolvida na concessão fraudulenta dos certificados é indicada como uma das evidências da falta de fiscalização. De acordo com a representação, por ocasião da alteração promovida pela Lei nº 11.457/2007, os auditores fiscais da Receita Federal do Brasil, sucessores dos auditores fiscais da Previdência Social, foram coibidos de verificar a conformidade da concessão de certificados de atividades filantrópicas com a norma pertinente.

A representação foi recebida por se apresentar de acordo com o disposto no art. 253 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Segundo o Plano de Execução e Metodologia de Avaliação, constante no Parecer Prévio aprovado por esta Comissão, ficou definido que a investigação fosse feita pelo Tribunal de Contas da União (TCU), com fulcro no art. 71, IV, da Constituição Federal, mediante auditoria de desempenho e de regularidade para verificar os procedimentos adotados para a emissão dos certificados e a respectiva fiscalização efetuada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Em atendimento à solicitação feita por meio do Ofício nº 174/2009/CFFC-P, a Corte de Contas remeteu o Aviso nº 1.252-Seses-TCU-Plenário para encaminhar cópia do Acórdão nº 2.206/2009, proferido nos autos do processo nº TC 012.344/2009-8, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

No Relatório consta o seguinte:

4. Em 6 de julho de 2009, a SFC, por meio do Ofício nº 20.864 - DSDES/DS/SFC/CGU-PR, informou a esta Corte de Contas que os trabalhos de auditoria de natureza operacional, realizados no Conselho Nacional de Assistência Social, em 2008, haviam sido concluídos com a emissão do Relatório de Auditoria Operacional nº 191160, de 17 de outubro de 2008.

5. Ao analisar o referido relatório, percebe-se que os trabalhos de auditoria realizados pelo Controle Interno vão ao encontro da demanda ora requerida pelo Congresso Nacional, seja porque seus objetivos se coadunam, seja pela atualidade das constatações. 6. A Representação nº 37 da ANFIP é de dezembro de 2008. A auditoria da SFC ocorreu no período de 6/8/2008 a 5/9/2008, o que demonstra a atualidade das conclusões obtidas.

7. A auditoria realizada pelo Controle Interno tinha por objetivo analisar, avaliar e emitir opinião sobre a atuação do CNAS na formulação de políticas na área de assistência social, especificamente no que se refere à concessão e renovação dos Certificados de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS emitidos no período de 2000 até 2008. De início, pode-se constatar, portanto, que o objetivo explicitado na solicitação do Congresso Nacional, no que tange ao CNAS, foi contemplado nessa auditoria.

8. As recomendações exaradas pela equipe estão dispostas no Relatório de Auditoria nº 191160 enviado pela SFC (fls. 5/49 - Anexo 1). A seguir, apresenta-se resumo das constatações levantadas nesse trabalho:

CONSTATAÇÃO Nº 1 - Ausência, nos autos, de evidências de que o Coordenador de Normas da Assistência Social do CNAS tenha procedido à revisão, apreciação e aprovação das Notas Técnicas elaboradas pelo Serviço de Registro e Certificado, conforme determina o Manual de Procedimentos e o Regimento Interno do CNAS.

CONSTATAÇÃO Nº 2 - Intempestividade na análise técnica dos Processos de Concessão e/ou Renovação do CEBAS.

CONSTATAÇÃO Nº 3 - Deferimento, pelo CNAS, de pedido de concessão ou renovação de CEBAS para entidades que apresentaram, nos respectivos processos, demonstrações contábeis elaboradas em desacordo com os princípios fundamentais da contabilidade e as normas aplicáveis às entidades de assistência social.

CONSTATAÇÃO Nº 4 - Deferimento, pelo CNAS, de pedido de concessão ou renovação de CEBAS de processos com ausência, nos autos, de evidências de que as demonstrações contábeis da entidade requerente foram devidamente auditadas por auditor independente, ou com a existência de Parecer de Auditoria com indicativo de adverso ou abstenção, em pelo menos um dos exercícios analisados, nos termos exigidos pelo art. 5º do Decreto nº 2.536/1998 e nas resoluções do CNAS.

CONSTATAÇÃO Nº 5 - Deferimento, pelo CNAS, de pedido de concessão ou renovação de CEBAS, com inobservância ao cumprimento, pelas entidades, do requisito constante no inciso VI do art. 3º do Decreto nº 2.536/98, no que concerne à aplicação em gratuidades em valor não inferior à isenção de contribuições sociais usufruída.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

CONSTATAÇÃO Nº 6 - Deferimento, pelo CNAS, de pedido de concessão ou renovação de CEBAS para entidades que atuam na área de Saúde, sem evidência de que a área técnica do CNAS tenha verificado a oferta mínima de todos os seus serviços ao SUS, requisito constante do parágrafo 4º do art. 3º do Decreto nº 2.536/1998.

CONSTATAÇÃO Nº 7 - Deferimento, pelo CNAS, de pedidos de concessão ou renovação de CEBAS baseados em notas técnicas que apresentam fragilidades no que se refere à apuração do montante aplicado em gratuidade.

CONSTATAÇÃO Nº 8 - Improriedades na instrução processual dos pedidos de Concessão e Renovação de CEBAS.

CONSTATAÇÃO Nº 9 - Deferimento, pelo CNAS, de pedidos de concessão ou renovação de CEBAS de entidades que apresentaram documentos cujas evidências apontam para o descumprimento dos requisitos do art. 3º do Decreto nº 2.536/1998.

CONSTATAÇÃO Nº 10 - Deferimento, pelo CNAS, de pedidos de concessão ou renovação de CEBAS para entidades com indícios de atuação incipiente ou que não evidenciaram a execução de atividades assistenciais compatíveis com os valores declarados como aplicação em gratuidade.

Além disso, no Relatório, há menção sobre a realização de auditoria de conformidade no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), na Secretaria da Receita Previdenciária e na Secretaria da Receita Federal para analisar o cumprimento dos requisitos necessários ao usufruto das imunidades de tributos federais relacionados a entidades beneficentes de assistência social, especificamente, escolas, faculdades, universidades e hospitais, bem como a atividade de fiscalização desses benefícios pelos órgãos responsáveis. O Ministro Relator consignou em seu voto o seguinte:

(...) E é precisamente a atuação deficiente do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) um dos aspectos que mais sobressaem na auditoria, especialmente no que se refere à concessão e renovação de Certificados de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEAS) a entidades que não satisfazem as condições previstas na Constituição Federal e na Lei Orgânica da Assistência Social. Repetem-se os casos de aceitação pelo CNAS, a título de gratuidade, de despesas realizadas por instituições de ensino em atividades como prestação de assistência jurídica, atendimento psicológicos e outras, integrantes dos currículos dos respectivos cursos. Essas atividades não se harmonizam com o conceito de assistência social extraído da Constituição Federal e da Lei nº 8.742/1993.

Não obstante algumas decisões do CNAS sejam posteriormente revistas pelo INSS, o funcionamento precário do Conselho, e o constante desrespeito à legislação à qual todos seus atos encontram-se adstritos, constituem motivos de séria preocupação, na medida em que resultam na concessão indevida de vantagens tributárias a entidades que não preenchem os requisitos para recebê-las (...)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Quanto à atuação da Secretaria da Receita Federal, foi constatada a inexistência de um sistema voltado para a consolidação das atividades de fiscalização de imunidades de tributos e contribuições, o que deve ser corrigido pelo órgão. Com relação à alocação de um número específico de fiscais para controle da concessão de imunidades tributárias, entendo ser uma decisão afeta à discricionariedade daquela Secretaria, razão pela qual deixo de acolher proposta de determinação a esse respeito.

A fiscalização resultou no Acórdão nº 292/2007-Plenário, proferido nos autos do processo nº TC 013.757/2004-1, cujo teor contém:

9.4. determinar ao Presidente do CNAS que:

9.4.1. caso não o tenha feito, acione os órgãos governamentais que têm assento no colegiado para que façam a substituição imediata de seus representantes no Conselho, quando houver ausências injustificadas, conforme dispõe o art. 9º, caput e parágrafo único, da Resolução/CNAS nº 177/2004 (Regimento Interno do CNAS);

9.4.2. adote providências visando adequar o art. 4º, § 3º, in fine, da Resolução CNAS nº 25/2006 às disposições contidas no art. 17, caput e § 1º, da Lei nº 8.742/1993, de modo a evitar o descumprimento dos prazos legalmente estabelecidos para o mandato dos Conselheiros desse colegiado;

(...)

9.8. determinar à Secretaria da Receita Federal que:

9.8.1. estude a elaboração de sistema informatizado que contenha todas as informações decorrentes das fiscalizações nas Entidades Beneficentes de saúde e educação, em particular quanto ao contribuinte, objeto da fiscalização, montante dos créditos irregulares apurados e delimitação dos atos irregulares praticados, visando dar cumprimento às competências descritas no art. 1º da Portaria/MF nº 30/2005, informando ao Tribunal, na próxima Tomada de Contas Anual, as providências adotadas;

9.8.2. faça constar de sua Tomada de Contas Anual informação sobre a quantidade de Entidades Beneficentes de Assistência Social e o montante dos créditos fiscalizados no período;

Ademais, foi editada a Decisão Normativa TCU nº 94/2008, que define, para 2009, as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar processos de contas relativas ao exercício de 2008, com especificação da forma, dos prazos e dos conteúdos dos demonstrativos que os comporão. De acordo com esse normativo, o CNAS está obrigado a demonstrar, perante os controles interno e externo, o cumprimento dos regulamentos, normas e procedimentos para concessão, renovação e cancelamento de Registro e Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social.

Outrossim, o Relatório faz constar a tramitação do PL nº 3.021/2008, que propõe alterações para a concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social. A matéria foi recebida pelo Senado Federal em 30/09/2009 e se encontra na Comissão de Assuntos Sociais desde 07/10/2009.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Em virtude da iminência de alteração das regras para concessão do certificado de entidade beneficente de assistência social, uma das prioridades do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a unidade técnica da Corte de Contas registrou que é recomendável aguardar o deslinde da tramitação do projeto de lei para só então realizar nova fiscalização no CNAS.

No Voto condutor do Acórdão nº 2.206/2009-TCU-Plenário, o Ministro Relator consignou o seguinte:

10. De fato, o momento atual mostra-se inoportuno para levar a efeito auditoria sobre o tema em questão, mormente em face de projeto de lei, em tramitação no Congresso Nacional, no qual estão sendo propostas modificações profundas nos mecanismos de registro e concessão dos certificados de entidade beneficente de assistência social. Contudo, nada obsta a que a auditoria solicitada seja levada a efeito depois de transcorrido um tempo da aprovação e regulamentação do PL nº 3.021/2008, intervalo, a meu ver, necessário para que se consolidem situações concretas - decorrentes da aplicação do novo texto legal - que possibilitem garantir a efetividade da fiscalização.

11. Apesar de, por ora, os trabalhos de auditoria realizados tanto pela Secretaria Federal de Controle Interno - SFC quanto pelo TCU poderem atender aos anseios da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, creio que a resposta plena a esta solicitação somente concretizar-se-á por meio da fiscalização requerida. Destarte, estará o TCU exercendo, com efeito, o seu mister constitucional de auxiliar o Congresso Nacional no exercício da titularidade do Controle Externo.

12. Ante tais ponderações, acolho as medidas sugeridas pela área técnica deste Tribunal, sem prejuízo de se autorizar a inclusão, em plano de fiscalização futuro, de auditoria de conformidade nos setores governamentais envolvidos, condicionada ao implemento das circunstâncias descritas acima, com vistas a verificar a regularidade dos procedimentos adotados para a emissão e renovação de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social.

Em consequência, foi prolatado o Acórdão nº 2.206/2009-TCU-Plenário, com o seguinte teor:

9.2. autorizar a 4ª Secex a promover auditoria de conformidade nos setores governamentais envolvidos, após transcorridos 180 (cento e oitenta) dias da publicação do decreto que regulamentará a Lei resultante do PL nº 3.021/2008, com vistas a verificar a regularidade dos atos de concessão/renovação de registro e Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social;

9.3. com fundamento no art. 14, IV c/c art. 17, II, da Resolução TCU nº 215, de 2008, comunicar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, via aviso a ser remetido pela Presidência desta Corte, do atendimento parcial à solicitação por ela formulada, bem como que:

9.3.1. de acordo com a Decisão Normativa TCU nº 94, de 3 de dezembro de 2008, o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

deverá demonstrar, a partir do ano de 2009, perante este Tribunal, o cumprimento dos regulamentos, normas e procedimentos para concessão, renovação e cancelamento de registro e certificado de entidade beneficente de assistência social;

9.3.2. a Secretaria Federal de Controle Interno terá que verificar e avaliar o cumprimento, por parte do CNAS, das normas de que trata o item precedente;

9.3.3. quando da análise das contas da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS referentes ao exercício de 2008, por parte deste Tribunal, ser-lhe-á remetida cópia do acórdão que vier a ser proferido;

9.4. encaminhar à referida Comissão temática cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, assim como dos seguintes documentos:

9.4.1. Acórdão nº 292/2007-Plenário, contendo o resultado da auditoria de conformidade no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), na Secretaria da Receita Previdenciária e na Secretaria da Receita Federal, que analisou os benefícios fiscais concedidos a entidades beneficentes de assistência social e a atividade de fiscalização desses benefícios por parte dos órgãos responsáveis (TC 013.757/2004-1);

9.4.2. Relatório de Auditoria nº 191160 da Secretaria Federal de Controle Interno (fls. 5/49 do anexo 1), consubstanciado no resultado da auditoria de natureza operacional no CNAS, em 2008, especificamente no que se refere à concessão e renovação dos certificados de entidade beneficente de assistência social;

É o relatório.

IV – VOTO

As informações encaminhadas pelo TCU atendem à solicitação desta Comissão. As providências adotadas pelo Tribunal de Contas da União, insculpidas no Acórdão nº 2.206/2009-Plenário, revelam o alcance dos objetivos desta representação. Entre as providências, cabe destacar a previsão para auditoria de conformidade nos setores governamentais envolvidos para verificar a regularidade dos atos de concessão e renovação de registro e certificado de entidade beneficente de assistência social, bem como a exigência de demonstrativo, nas contas da instituição, acerca do cumprimento dos regulamentos, normas e procedimentos relacionado com a referida atividade.

Não é demais dizer que foi publicada no Diário Oficial da União, em 27 de novembro de 2009, a Lei nº 12.101, que modifica as regras para a concessão do certificado de entidade beneficente de assistência social. Em face disso, a auditoria de conformidade deverá aguardar o transcurso de tempo razoável para que



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

situações concretas, decorrentes do novo texto legal, se consolidem com vistas a garantir a efetividade da fiscalização.

Diante do exposto, voto no sentido de que esta Comissão tome conhecimento das informações encaminhadas pelo TCU por meio do Aviso nº 1.252-Seses-TCU-Plenário, de 23/09/2009, e considere atendida a solicitação realizada por meio desta representação, uma vez que alcançou os objetivos pretendidos.

Sala das Sessões, de de 2009

Deputado **Edson Aparecido**

Relator