



# PORTAL DE PESQUISA TEXTUAL

Pesquisa:

Livre  
 Em Formulário



Quarta-feira, 9 de Novembro de 2011.

Pesquisa número: 2  
 Expressão de Pesquisa: 2826/2011  
 Bases pesquisadas: Acórdãos; Decisões; Relações; Atas  
 Documento da base: Acórdão  
 Documentos recuperados: 3  
 Documento mostrado: 1  
 Status na Coletânea: Não Selecionado

Visualizar este documento no formato:

Status do Documento na Coletânea:  [Não Selecionado]

Coletânea

Voltar à lista de documentos

[Anterior](#) | [Próximo](#)



## Identificação

Acórdão 2826/2011 - Plenário

## Número Interno do Documento

AC-2826-44/11-P

## Grupo/Classe/Colegiado

GRUPO I / CLASSE V / Plenário

## Processo

007.203/2011-0

## Natureza

Relatório de Auditoria

## Entidade

Entidades: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério da Saúde

## Interessados

Responsáveis: Helvécio Miranda Magalhães Júnior e Denise Ratmann Arruda Colin

## Sumário

RELATÓRIO DE AUDITORIA. PROCEDIMENTOS DE EMISSÃO E RENOVAÇÃO DE CERTIFICADOS DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. DESCUMPRIMENTO DO PRAZO PARA ANÁLISE DE REQUERIMENTOS. RENOVAÇÃO TÁCITA E AUTOMÁTICA DE CERTIFICADOS ANTERIORES E AUSÊNCIA DE SUPERVISÃO, COM RISCO DE CONCESSÃO DE ISENÇÕES INDEVIDAS E DE PREJUÍZOS AO ERÁRIO. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÃO

**Assunto**

Relatório de Auditoria

**Ministro Relator**

AROLDO CEDRAZ

**Representante do Ministério Público**

não atuou

**Unidade Técnica**

4ª Secretaria de Controle Externo - Secex/4

**Advogado Constituído nos Autos**

não há

**Relatório do Ministro Relator**

Por força do acórdão 2.206/2009 - Plenário, a 4ª Secretaria de Controle Externo - Secex/4 realizou auditoria no Ministério da Saúde e no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no período de 28/3 a 24/5/2011, com a finalidade de avaliar a regularidade dos procedimentos de concessão e renovação de certificados de entidade beneficente de assistência social - Cebas.

2. O resultado dos trabalhos foi apresentado pela equipe de fiscalização nos seguintes termos (peça 27):

"1 - APRESENTAÇÃO

Trata-se de auditoria realizada no Ministério da Saúde (MS) e no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com o fim de atender à determinação, contida no item 9.2 do Acórdão 2.206/2009-TCU-Plenário, à 4ª Secex para promover auditoria de conformidade nos setores governamentais envolvidos, depois de transcorridos 180 (cento e oitenta) dias da publicação do decreto que regulamentaria a lei resultante do PL 3.021/2008, com vistas a verificar a regularidade dos atos de concessão/renovação de registro e certificado de entidade beneficente de assistência social.

A partir da edição da Lei 12.101, de 27/11/2009 - que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social -, resultante da conversão do PL 3.021/2008, a análise e decisão dos requerimentos de concessão ou de renovação dos certificados das entidades beneficentes de assistência social passaram a ser apreciadas no âmbito do Ministério da Saúde (MS), quanto às entidades da área de saúde, do Ministério da Educação (MEC), quanto às entidades educacionais, e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), quanto às entidades de assistência social.

Com relação ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que antes tinha a competência para estabelecer procedimentos e conceder o registro e certificado de entidade beneficente de assistência social, a partir do advento da Lei 12.101/2009, que alterou os incisos III e IV do art. 18 da Lei 8.742/1993, passou a ter a missão de acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e apreciar relatório anual contendo a relação de entidades e organizações de assistência social certificadas como beneficentes e encaminhá-lo para conhecimento dos conselhos de assistência social dos estados, municípios e do Distrito Federal (Lei 8.742/1993, art. 18,

incisos III e IV, com a redação dada pela Lei 12.101/2009).

Os trabalhos de auditoria foram realizados na Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde (SAS/MS) e na Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SNAS/MDS), unidades integrantes da clientela da 4ª Secex. Quanto ao Ministério da Educação (MEC), órgão também responsável pela emissão de certificados Cebas, deixou de ser objeto de verificação pela equipe de auditoria, em virtude de pertencer à clientela da 6ª Secex.

Este relatório está estruturado em cinco seções, correspondentes às cinco questões de auditoria, previstas na matriz de planejamento.

## 2 - INTRODUÇÃO

### 2.1 - Deliberação

Em cumprimento ao Acórdão 2.206/2009-TCU-Plenário, realizou-se auditoria no Ministério da Saúde (MS) e no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no período de 28/3/2011 e 24/5/2011.

O TC 012.344/2009-8, que deu origem ao referido acórdão, tratou de solicitação do presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, Deputado Federal Sílvio Torres, que encaminhou representação originada da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), na qual pede a apuração de denúncia relacionada à concessão de certificados, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), para entidades filantrópicas.

Por meio do mencionado Acórdão 2.206/2009, o Tribunal autorizou a realização de auditoria de conformidade nos setores governamentais envolvidos na concessão do Cebas, após transcorridos 180 dias da publicação do decreto que regulamentaria a lei resultante do PL 3.021/2008, com vistas a verificar a regularidade dos atos de concessão/renovação de registro e certificado.

Quanto ao Projeto de Lei 3.021/2008, originou a Lei 12.101, de 27/11/2009, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, altera a Lei 8.742/1993, e revoga dispositivos das Leis 8.212/1991, 9.429/1996, 9.732/1998, 10.684/2003, e da Medida Provisória 2.187-13/2001.

A Lei 12.101/2009 foi regulamentada pelo Decreto 7.237, de 20/7/2010, dispondo sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social.

Enquanto tramitava no Congresso Nacional o Projeto de Lei 3.021/2008, que resultou na Lei 12.101/2009, o Governo editou a Medida Provisória 446, de 7/11/2008, dispondo também sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social. Os arts. 37 a 39 daquela MP continham dispositivos em que consideravam: a) concedidos os pedidos de renovação de certificados ainda não apreciados pelo CNAS; b) deferidos os pedidos de renovação de Cebas indeferidos pelo CNAS e que fossem objeto de pedido de reconsideração ou de recurso pendentes de julgamento; c) extintos os recursos, que tramitavam até então, relativos a pedido de renovação ou de concessão originária de Cebas deferidos pelo CNAS.

Apesar de a Medida Provisória 446/2008 ter sido rejeitada (Ato do Presidente da Câmara dos Deputados publicado na Seção 1 do Diário Oficial da União de 12/2/2009), as relações jurídicas constituídas e decorrentes dos atos praticados durante a vigência da medida provisória não foram disciplinadas pelo Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 62, §§ 3º e 11). Com isso, os efeitos legais foram assegurados por força da situação

jurídica consolidada, consoante Nota DECOR/CGU/AGU 180/2009-JGAS, permanecendo, assim, válidas as Resoluções 3 a 14 em 2009, editadas pelo CNAS durante a vigência da MP, em que se renovou mais de 7.000 Cebas sem verificação dos requisitos legais (art. 37 da MP), sendo que alguns deles já haviam sido negados (art. 39 da MP).

Com a edição da Lei 12.101/2009 (arts. 34 e 35) e do Decreto 7.237/2010 (art. 46), os requerimentos de concessão e de renovação de certificado, protocolados e ainda não julgados até a data de publicação da Lei 12.101/2009, foram remetidos aos ministérios responsáveis, a serem julgados de acordo com a legislação em vigor à época da protocolização do requerimento.

## 2.2 - Visão geral do objeto

Com a Constituição Federal de 1988, a participação das entidades beneficentes de assistência social na política de assistência social foi reafirmada, assim como a imunidade relativa às contribuições sociais e à tributação de impostos que essas organizações já usufruíam.

Até o advento da Lei 12.101/2009, cabia ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a emissão do certificado de entidade beneficente de assistência social (Cebas), de acordo com a Lei 8.742/1993, sendo que o processo de concessão do Cebas, encontrava-se regulado pelo Decreto 2.536/1998.

A Lei 12.101, de 27/11/2009 - que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social -, modificou os procedimentos a serem seguidos pelas entidades interessadas no acesso ao benefício fiscal de que trata o art. 195, § 5º, da Constituição Federal, estabelecendo novos procedimentos para a concessão de isenção de contribuições previdenciárias e para a outorga do certificado de entidade beneficente de assistência social.

Com a edição dessa nova lei, resultante da conversão do PL 3.021/2008, a análise e decisão dos requerimentos de concessão ou de renovação dos certificados das entidades beneficentes de assistência social passaram a ser apreciadas no âmbito do Ministério da Saúde (MS), quanto às entidades da área de saúde, do Ministério da Educação (MEC), quanto às entidades educacionais, e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), quanto às entidades de assistência social.

## 2.3 - Objetivo e questões de auditoria

O objetivo desta auditoria consistiu em verificar a regularidade da emissão e renovação de certificados de entidade beneficente de assistência social (Cebas), pelo Ministério da Saúde (MS) e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), após as mudanças promovidas pela Lei 12.101/2009, regulamentada pelo Decreto 7.237/2010, em cumprimento ao Acórdão 2.206/2009-TCU-Plenário.

1 - Q1 - a concessão ou renovação de certificados de entidade beneficente de assistência social (Cebas) está em conformidade com a legislação?

2 - Q2 - o ministério divulga amplamente os processos de concessão ou renovação de certificados Cebas?

3 - Q3 - as decisões de certificação, de renovação e de cancelamento do Cebas são regularmente informadas à Secretaria da Receita Federal e aos respectivos conselhos setoriais?

4 - Q4 - as ações adotadas pelo ministério no exercício da supervisão das entidades beneficentes certificadas possibilitam identificar irregularidades e avaliar o cumprimento das condições que ensejaram a certificação?

5 - Q5 - a estrutura organizacional da unidade responsável pela análise dos processos de concessão e de renovação do Cebas é adequada?

#### 2.4 - Metodologia utilizada

No decorrer da fase de planejamento, foi elaborada matriz de planejamento contendo as cinco questões de auditoria mencionadas acima.

Aplicados os procedimentos previstos na matriz de planejamento, foram realizadas entrevistas com dirigentes dos departamentos responsáveis e com técnicos do setor, bem como foram inspecionados alguns processos contendo pedidos de concessão e ou renovação de certificados, e, ainda, foram vistos os processos de representações e denúncias contra entidades certificadas.

Assim, constatou-se que os departamentos responsáveis pelos Cebas encontravam-se em fase de estruturação, não havendo ainda processos de concessão e de renovação de certificados devidamente analisados e apreciados. No entanto, uma vez tratar-se de questão relevante para o resultado da auditoria, por envolver a análise dos requisitos e condições para a concessão do Cebas, bem como a verificação da sistemática adotada pelos ministérios para a análise dos processos, considerou-se como achado de auditoria a pendência de apreciação dos processos de concessão e de renovação dos certificados de entidade beneficente de assistência social (Cebas), posteriores às mudanças promovidas pela Lei 12.101, de 27/11/2009, regulamentada pelo Decreto 7.237, de 20/7/2010.

#### 2.5 - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 7.900.000.000,00. Conforme as metas fiscais contidas no Anexo III.11 do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2012, elaborado em cumprimento ao art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF, a estimativa de renúncia fiscal do regime geral de previdência social relativamente à contribuição das entidades beneficentes de assistência social (filantrópicas), é da ordem de R\$ 7,9 bilhões, correspondente a 2012.

Essa renúncia de receita estimada em R\$ 7,9 bilhões para 2012 representa 34,23% do total de renúncia previdenciária (compreendendo simples nacional, entidades filantrópicas, exportação da produção rural, e tecnologia da informação e comunicação - TI e TIC), 2,68% da arrecadação previdenciária e 0,18% do PIB.

#### 2.6 - Benefícios estimados

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a expectativa de melhoria nos processos de trabalho, tanto no Ministério da Saúde quanto no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no que tange à análise dos processos de concessão/renovação do Cebas, e no que diz respeito à obrigatoriedade de supervisão/acompanhamento das entidades detentoras de certificado de entidade beneficente de assistência social.

#### 2.7 - Processos conexos

- TC 012.344/2009-8 - Solicitação do Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), de fiscalização para apurar denúncia referente à atividade de fiscalização do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, sobre a concessão de certificados para entidades filantrópicas. Originou o Acórdão nº 2.206/2009 TCU Plenário.

### 3 - ACHADOS DE AUDITORIA

#### 3.1 - PROCESSOS DE CONCESSÃO E DE RENOVAÇÃO DE CERTIFICADOS PENDENTES DE APECIAÇÃO

##### 3.1.1 - Situação encontrada:

A seguir, discorre-se sobre o resultado dos trabalhos de auditoria realizados na Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde (SAS/MS) e na Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SNAS/MDS). Compreende, basicamente, três achados de auditoria: processos de concessão e de renovação de certificados pendentes de apreciação; falta de supervisão ministerial sobre as entidades beneficentes certificadas; e deficiência no quadro de pessoal da unidade responsável pela análise dos processos. Além disso, são registradas informações quanto à divulgação de informações sobre os processos de concessão ou renovação de certificados Cebas e a respeito das informações à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e aos conselhos setoriais sobre as decisões de certificados.

#### PROCESSOS DE CONCESSÃO E DE RENOVAÇÃO DE CERTIFICADOS PENDENTES DE APRECIÇÃO

Nesta seção, são apresentadas as informações relativas à análise, quanto à conformidade com a legislação, dos processos de concessão e de renovação de certificados de entidade beneficente de assistência social (Cebas), em resposta à questão de auditoria Q1 (a concessão ou renovação de certificados de entidade beneficente de assistência social - Cebas está em conformidade com a legislação?).

Da análise realizada pela equipe de auditoria, constatou-se que os departamentos responsáveis pelas ações técnicas e administrativas necessárias à certificação das entidades encontravam-se em fase de estruturação, não havendo, por conseguinte, processos de concessão e de renovação de certificados devidamente analisados e apreciados, até a conclusão dos trabalhos de auditoria, descumprindo-se o prazo de seis meses para análise dos requerimentos, conforme estabelecido no art. 4º, § 1º do Decreto 7.237, de 20/7/2010.

Por tratar-se de assunto considerado de maior relevância para o resultado da auditoria, por envolver a análise dos requisitos e condições para a concessão do Cebas, bem como a verificação da sistemática adotada pelos ministérios para a análise dos processos, considera-se como principal achado desta auditoria a pendência de apreciação dos processos de concessão e de renovação dos certificados de entidade beneficente de assistência social (Cebas), após as mudanças promovidas pela Lei 12.101, de 27/11/2009, regulamentada pelo Decreto 7.237, de 20/7/2010.

Durante a auditoria, constatou-se que os processos de concessão e de renovação dos certificados de entidade beneficente de assistência social encontravam-se, em sua totalidade, pendentes de apreciação, em virtude, principalmente, da falta de estrutura adequada dos departamentos responsáveis pela análise dos processos, no âmbito do Ministério da Saúde (MS) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Para contextualizar, vejamos como se encontrava a situação antes da edição da Lei 12.101/2009. Os processos de concessão e de renovação de Cebas acumulavam-se no CNAS e no Ministério da Previdência Social (MPS). Encontravam-se aguardando julgamento no MPS mais de 1.800 recursos em processos de concessão/renovação de Cebas, e o CNAS tinha mais de 8.000 processos aguardando julgamento, entre concessões originárias, renovações e representações, conforme exposição de motivos que encaminhou o Projeto de Lei 3.021/2008.

Por outro lado, de acordo com a mesma fonte de informações, as entidades também encontravam dificuldades para comprovar o atendimento às exigências, durante os últimos três anos, para obter o Cebas, razão pela qual se reconheceu a necessidade de

aperfeiçoamento do procedimento, dado o lapso temporal entre o período considerado para o cumprimento dos requisitos e a sua análise pelo órgão responsável. Foram mencionados os seguintes motivos a prejudicar as entidades:

a) o entendimento do Poder Público quanto aos requisitos evolui, naturalmente, ao longo do tempo, pois o que era considerado regular quatro anos atrás pode não ser assim entendido hoje, em vista de uma nova interpretação da matéria;

b) com o passar do tempo, a prática beneficente que não foi devidamente documentada perde-se, o que inviabiliza a sua demonstração no momento da análise das exigências;

c) a adaptação das entidades às exigências é lenta e não acompanha a evolução normativa da matéria; e

d) o indeferimento do Cebas representa um impacto significativo na entidade, que passará a ser devedora de contribuições sociais relativas a três anos.

Como solução para a situação crítica até então apresentada, e visando a permitir um julgamento mais rápido e eficaz por parte do Poder Público, é que se propôs, no citado projeto de lei, a reformulação da sistemática relativa à certificação e à isenção, passando a certificação das entidades beneficentes a ser feita de acordo com sua área de atuação: saúde, educação e assistência social.

Havia a preocupação também em separar os requisitos da certificação, que resultam no reconhecimento do caráter beneficente das entidades, dos requisitos da isenção, pois embora a certificação seja pressuposto da fruição da isenção, esta exige outros requisitos a serem fiscalizados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Com isso, conforme ainda os estudos que deram origem ao projeto de lei, estabeleceram-se os requisitos para a certificação das entidades beneficentes, alterando-se a competência para o julgamento dos processos, agora a cargo dos ministérios, conforme a área de atuação da entidade, por se considerar que cada órgão setorial da União dispunha de conhecimento técnico diretamente voltado para a sua área de atuação, conforme a seguir.

MS - o Ministério da Saúde dispõe, diretamente, das informações relativas ao atendimento prestado por meio de convênio com o Sistema Único de Saúde - SUS (um dos requisitos para as entidades de saúde é ofertar a prestação de serviços ao SUS no percentual mínimo de 60%), além de deter o conhecimento necessário para verificar o percentual deste atendimento em relação à atividade global da entidade requerente.

MEC - o Ministério da Educação, após a criação do Programa Universidade para Todos - Prouni, dispõe das informações acerca dos alunos bolsistas das entidades educacionais, especialmente das suas condições socioeconômicas, o que lhe permite verificar, com mais segurança, o percentual de bolsas concedidas e a situação financeira dos bolsistas.

MDS - o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome conhece de perto a realidade das entidades de assistência social que realizam suas atividades conforme a Lei Orgânica de Assistência Social - Lei 8.742, de 7/12/1993.

Com isso, facilitar-se-ia o estudo das atividades desempenhadas pelas respectivas entidades beneficentes e, conseqüentemente, o julgamento do pedido de concessão da certificação.

Ainda quanto à situação anterior, uma vez que a matéria objeto dos processos demandava delicados cálculos contábeis e análises técnicas e jurídicas, o que implicava demora na análise, em média, de três anos para serem julgados no CNAS e de quatro anos

para serem apreciados pelo Ministério da Previdência Social, serviu também de justificativa para a repartição dos processos pendentes de julgamento para cada um dos ministérios responsáveis pelas áreas de educação, saúde e assistência social, em razão do domínio da matéria que cada pasta detém. De acordo com o modelo anterior, a principal avaliação centrava-se na verificação da contabilidade da entidade.

Com a implantação da nova sistemática de certificação das entidades, advinda com a Lei 12.101/2009, a análise e decisão dos requerimentos de concessão ou de renovação dos certificados das entidades beneficentes de assistência social passam a ser apreciadas no âmbito do Ministério da Saúde, quanto às entidades da área de saúde, do Ministério da Educação, quanto às entidades educacionais, e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, quanto às entidades de assistência social.

Quanto aos processos protocolados anteriormente à data de publicação da Lei 12.101/2009, ficou da seguinte forma: os processos de concessão/renovação protocolados e não julgados até 30/11/2009, data de publicação da lei, foram remetidos para o ministério responsável, de acordo com a área de atuação da entidade, e serão analisados e decididos conforme a legislação anterior que regulamentava a certificação, especialmente o Decreto 2.536/1998. Já os processos protocolados do dia 30/11/2009 em diante, isto é, após a publicação da lei, serão analisados e decididos pelo ministério respectivo, com base na nova legislação.

De acordo com as informações apresentadas pela Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde e conforme os dados constantes no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Ministério da Educação, referentes aos processos de concessão e de renovação de certificados de entidade beneficente de assistência social, protocolados antes e após a edição da Lei 12.101/2009, existem 9.147 processos de concessão e de renovação de Cebas. Desse total, constam 2.061 processos no MS (além de 38 processos de representação, 35 de recursos, 34 de ações judiciais, 26 de revisão administrativa e 11 de reconsideração), 1.700 processos no MEC e 5.386 processos no MDS. A tabela a seguir mostra o quantitativo de processos de concessão e de renovação de Cebas, no âmbito de cada ministério.

Quantitativos de processos de Cebas

Data de atualização - Processos anteriores e posteriores à lei

MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS)\* = 2.061 processos

25/05/2011 - Processos de concessão originária, anteriores à Lei 12.101/2009  
= 144

25/05/2011 - Processos de renovação, anteriores à Lei 12.101/2009 = 770

25/05/2011 - Processos de concessão originária, posteriores à Lei 12.101/2009 = 151

25/05/2011 - Processos de renovação, posteriores à Lei 12.101/2009 = 996

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC)\*\* = 1.700 processos

04/10/2010 - Processos de Concessão Originária de Certificado em Análise no MEC = 286

04/10/2010 - Início da Vigência da Lei 12.101/2009 (DOU de 30.11.2009) = 15

04/10/2010 - Processos protocolados no MEC = 52

04/10/2010 - Processos de Renovação de Certificado em Análise no MEC - em 04/10/2010 = 811

04/10/2010 - Início da Vigência da Lei 12.101/2009 (DOU de 30.11.2009) =

209

04/10/2010 - Processos protocolados no MEC = 327

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS)\*\*\*

= 5.386 processos

09/03/2011 - Processos de concessão e renovação, posteriores à Lei 12.101/2009 = 3.158

09/03/2011 - Processos de concessão, anteriores à Lei 12.101/2009 = 570

09/03/2011 - Processos de renovação, anteriores à Lei 12.101/2009 = 1.630

22/09/2010 - Processos de representação = 28

TOTAL GERAL = 9.147

Fontes: \* Boletim DCEBAS/MS de 25/05/2011; \*\* página do MEC na Internet;

\*\*\* página do MDS na Internet.

Observa-se que, mesmo com a transferência para os ministérios da competência para concessão e renovação do Cebas, as dificuldades permaneceram. Além das dificuldades decorrentes da falta de estrutura adequada dos setores envolvidos, leva-se em conta também o lapso de tempo de oito meses decorridos entre a data da edição da Lei 12.101, de 27/11/2009, e a sua regulamentação mediante o Decreto 7.237, de 20/7/2010.

Quanto à nova estrutura regimental do MS e do MDS, contemplando o departamento responsável pela análise dos processos, foi estabelecida pelos Decretos 7.336, de 19/10/2010 e 7.079, de 26/1/2010, respectivamente. Novo intervalo de tempo transcorreu até a edição do normativo no âmbito de cada ministério (Portaria-MS 3.355, de 4/11/2010 e Portaria-MDS 710, de 30/9/2010), estabelecendo as competências e atribuições relativas ao Cebas.

Portanto, considerando-se a data da edição da Lei 12.101, de 27/11/2009, e sua regulamentação por meio do Decreto 7.237, de 20/7/2010, decorreu intervalo de quase um ano, mas levando-se em conta a edição dos normativos internos, os setores dos ministérios tiveram, até agora, espaço de tempo menor (sete meses) para realizar as análises e deliberar sobre os processos de concessão e de renovação do Cebas, bem como para apreciar os processos de representações e denúncias contra entidades certificadas.

Conforme o Boletim DCEBAS/MS de 25/5/2011, o MS havia analisado 253 processos de pedido de renovação e 96 processos de concessão originária, sendo considerados concluídos 22 processos, mas somente um publicado.

Extensão dos efeitos do Cebas em razão da renovação tácita dos certificados:

Como consequência da falta de análise e apreciação dos processos de renovação dos Cebas, tem-se a renovação tácita e automática dos certificados anteriormente concedidos, em potencial prejuízo para o erário e para a sociedade, decorrente de isenções beneficiando entidades que, em tese, podem ter deixado de atender às exigências para ter direito à certificação, uma vez que não foi realizada a devida avaliação da permanência dos requisitos legais.

De acordo com os novos normativos, a certificação da entidade permanecerá válida até a data da decisão sobre o requerimento de renovação tempestivamente apresentado, sendo o protocolo considerado como prova da certificação até o julgamento do processo pelo ministério competente, consoante a Lei 12.101/2009, art. 24, § 2º, e o Decreto 7.237/2010, art. 8º

Por outro lado, de acordo com o art. 4º, § 1º, do mesmo decreto, os requerimentos deverão ser analisados, de acordo com a ordem cronológica de seu protocolo, no prazo de até seis meses, salvo em caso de necessidade de diligência

devidamente justificada. Consoante o § 2º do mesmo artigo, os requerimentos com documentação incompleta poderão ser complementados, em única diligência, a ser realizada no prazo máximo de trinta dias contados da data da notificação da entidade interessada, desde que, em se tratando de renovação, a complementação ocorra, no máximo, dentro dos seis meses anteriores ao termo final de validade do certificado.

No entanto, devido à falta de estrutura física adequada das unidades responsáveis e principalmente em razão da insuficiência de pessoal, não vem sendo cumprido o prazo de seis meses para análise dos requerimentos, conforme estabelecido no Decreto 7.237/2010, art. 4º, § 1º, estando, portanto, os processos em sua fase inicial.

Essa falta de análise dos processos em tempo hábil tem por consequência a renovação automática dos certificados, uma vez que, nos termos do art. 6º do Decreto 7.237/2010, os requerimentos de renovação protocolados no prazo previsto, isto é, com antecedência mínima de seis meses do termo final de validade do certificado, o efeito da decisão quando desfavorável e proferida após o prazo de seis meses contará da data da publicação da decisão, surtindo todos os efeitos decorrentes do Cebas. Assim, poderá a entidade usufruir os efeitos da certificação, especialmente a isenção fiscal, uma vez atendidos os demais requisitos legais, cuja fiscalização está a cargo da Secretaria da Receita Federal do Brasil, nos termos do art. 32 da Lei 12.101/2009.

Decreto 7.237, de 20/7/2010.

Art. 6º Para os requerimentos de renovação protocolados no prazo previsto no § 1º do art. 24 da Lei nº 12.101, de 2009, o efeito da decisão contará:

I - do término da validade da certificação anterior, se a decisão for favorável ou se a decisão for desfavorável e proferida até o prazo de seis meses; e

II - da data da publicação da decisão, se esta for desfavorável e proferida após o prazo de seis meses.

Diante dessa situação em que os ministérios carecem das condições necessárias para realizar a análise dos processos, é o bastante que a entidade protocole o requerimento contendo o pedido de renovação do Cebas, no prazo de seis meses antecedentes ao termo final de validade do certificado, junto ao ministério competente, para ter o direito de usufruir os efeitos da certificação, pelo menos até que seja proferida a decisão, o que não vem ocorrendo.

Perspectiva do volume de entrada de processos de renovação de Cebas nos próximos três anos, e estimativa de novos pedidos de concessão:

De acordo com a SAS/MS, estima-se, por ano, a entrada de aproximadamente seiscentos processos de renovação e duzentos processos de novas certificações, totalizando, aproximadamente, oitocentos processos/ano a serem analisados naquele ministério. Ademais, existem os processos interpostos com recursos, processos judiciais, revisões administrativas, representações, recursos de reconsideração e outros, para os quais ainda não há condições de se elaborar projeção de quantidade.

No âmbito do MDS, a SNAS considera complexa a projeção do volume de entrada de processos de renovação de Cebas, visto que exige análise da data em que os certificados atualmente válidos expiram, considerando ainda a antecedência de seis meses para o protocolo do pedido, exigida pela legislação. Além disso, tais informações envolvem consultas a alguns dados do Sistema de Informação do Conselho Nacional de Assistência Social (Sicnas), cujo acesso é restrito a servidores daquele conselho.

No entanto, a SNAS apresenta o seguinte quadro demonstrando os processos

protocolados nos anos de 2009 a 2011. Foram 2.207 processos em 2009, 2.487 processos em 2010 e 499 processos em 2011 (até abril).

Ano / Quantidade de processos

Processos de concessão

2009 = 215 processos

2010 = 499 processos

2011 (até abril) = 129 processos

Processos de renovação

2009 = 1.992 processos

2010 = 1.988 processos

2011 (até abril) = 370 processos

Diante desses números, mostrando a estimativa de processos relativos à renovação e concessão de novos Cebas, a darem entrada a cada ano, alcançando cerca de oitocentos processos no MS e mais de 2.000 processos no MDS, revela-se a necessidade de urgentes medidas com vistas à implementação do quadro de pessoal no setor responsável pelo Cebas em cada ministério envolvido, sob pena de perdurar a situação em que inúmeros processos de concessão e renovação de certificados ficam parados aguardando análise, e, conseqüentemente, têm sua renovação automática, até que sejam julgados.

Dúvidas quanto à ordem dos processos a serem analisados:

Outra dificuldade mencionada pela SNAS/MDS e também referida pela SAS/MS, diz respeito ao critério para exame dos requerimentos para a concessão ou renovação do Cebas, segundo a ordem cronológica da data do protocolo, conforme definido no § 1º do art. 4º do Decreto 7.237/2010, uma vez que a legislação anterior não tratava do assunto. A dúvida consiste em saber se deve seguir ordem cronológica única ou duas ordens cronológicas, sendo uma dos requerimentos de concessão do Cebas e outra dos requerimentos de renovação do certificado.

O Departamento de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social em Saúde (Dcebas/SAS/MS) teria iniciado as análises dos processos oriundos do CNAS paralelamente às análises dos processos cujos requerimentos foram protocolados após a nova lei, observando-se, para estes últimos, a ordem cronológica. Para os processos anteriores à nova lei, existe a preocupação, por parte daquele departamento, quanto à celeridade, uma vez que alguns processos são muito antigos e complexos, cuja análise demandará muito tempo. Existem também os processos de representações e denúncias pendentes de julgamento, considerados prioritários. Sobre o assunto, o Dcebas aguarda a manifestação da Conjur/MS, pois, no entender da área jurídica há a possibilidade de elaboração de duas listas de processos que poderiam tramitar paralelamente, ou seja, uma para pedidos novos e outra para os processos mais antigos.

Processamento dos requerimentos de concessão ou renovação da certificação em sistema eletrônico:

Quanto ao processamento de requerimentos de certificados por meio eletrônico, consoante prevê o art. 49 do Decreto 7.237/2010, encontra-se em fase de levantamento de requisitos pela Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), no âmbito do MDS, havendo demanda de que o sistema seja passível de integração com os sistemas informatizados dos Ministérios da Educação e da Saúde, a fim de cumprir as exigências relacionadas à certificação de entidade com atuação em mais de uma área. Os fluxos estão sendo desenhados, para que seja proposta uma solução informatizada para a análise de processos de certificação.

Com relação a entidades com atuação em mais de uma área, não se verificou concretamente como será a análise de tais requerimentos, já que os processos posteriores à publicação da nova lei ainda não começaram a ser analisados.

Segundo informações da Secretaria Nacional de Assistência Social, a equipe da DTI elaborou, em 2010, Proposta de Solução - Projeto Certificação, na qual constam os objetivos, finalidade e escopo do sistema. Emergencialmente, foi criado o Sistema de Emissão de Comprovante de Protocolo, que será responsável por controlar a tramitação dos processos de certificação de entidades beneficentes de assistência social e pela emissão de comprovantes de protocolo dos requerimentos de certificação que ainda não tenham sido decididos.

No âmbito do Ministério da Saúde, consoante a Secretaria de Atenção à Saúde, encontra-se em elaboração o Boletim Dcebas que permitirá o monitoramento e a análise situacional das entidades em processo de certificação, renovação, entidades certificadas, com solicitações de certificação ou renovação indeferidas e demais situações inerentes ao processo de trabalho.

Mecanismo utilizado para certificar sobre a atuação da entidade beneficente:

Para fazer jus à certificação de entidade beneficente, conforme a área de atuação, em resumo, deverá a entidade atender aos seguintes requisitos:

a) área de saúde: aplicar anualmente em gratuidade a prestação dos seus serviços ao SUS no percentual mínimo de 60%, que poderá ser alcançado com base no somatório das internações realizadas e dos atendimentos ambulatoriais prestados (Lei 12.101/2009, art. 4º, I e II); possibilidade de incluir no percentual de gratuidade o atendimento realizado por meio de contratos de gestão, na forma do regulamento (Lei 12.101/2009, art. 4º, § 2º).

b) área de educação: aplicar anualmente em gratuidade o percentual mínimo de 20% da receita anual efetivamente recebida (Lei 12.101/2009, art. 13); para complementar essa gratuidade é possível contabilizar 25% do montante destinado a ações assistenciais, ao ensino gratuito da educação básica (em unidades específicas) e aos programas de apoio a alunos bolsistas (transporte, uniforme, material didático e outros definidos em regulamento) (Lei 12.101/2009, art. 13, § 3º).

c) área da assistência social: os serviços devem ser integralmente gratuitos, continuados e planejados (Lei 12.101/2009, art. 18); entidades que prestam serviços com objetivo de habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência devem comprovar a oferta de, no mínimo, 60% de sua capacidade de atendimento ao sistema público de assistência social (Lei 12.101/2009, art. 18, § 2º).

De acordo com a Secretaria de Atenção à Saúde/MS, a definição da atividade preponderante da entidade é feita com base no registro da atividade econômica principal constante do CNPJ, que deverá corresponder ao principal objeto de atuação da entidade, verificada nas demonstrações contábeis e nos atos constitutivos e relatório de atividades da entidade.

No âmbito do MDS, conforme a Secretaria Nacional de Assistência Social, o acompanhamento das atividades desenvolvidas pelas entidades realiza-se pelos conselhos municipais de assistência social, com apoio dos gestores locais. No momento da inscrição junto aos conselhos, é que se verifica se a entidade caracteriza-se como entidade de assistência social, realizando ações de forma gratuita, continuada e sem qualquer discriminação, com base no Decreto 6.308/2007 e nos parâmetros nacionais estabelecidos pela Resolução-CNAS 16/2010.

A verificação ocorre também, segundo a SNAS, por meio de análise da demonstração exigida nos art. 3º, 34 e 35, IV, do Decreto 7.237/2010. Observa-se, ainda, se os serviços prestados pela entidade estão em conformidade com a Lei 8.742/1993, com a Política Nacional de Assistência Social (Resolução CNAS 45/2004), a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (Resolução CNAS 130/2005) e com a tipificação nacional de serviços socioassistenciais (Resolução CNAS 109/2009).

São exigidos os seguintes documentos: comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ); cópia da ata de eleição dos dirigentes e do instrumento comprobatório de representação legal, quando for o caso; cópia do ato constitutivo registrado, que demonstre o cumprimento dos requisitos previstos no art. 3º da Lei 12.101/2009; relatório de atividades desempenhadas no exercício fiscal anterior ao requerimento, destacando informações sobre o público atendido e os recursos envolvidos; e comprovante de inscrição no conselho de assistência social municipal ou do Distrito Federal.

Acrescenta a SNAS que, conforme o § 2º, do art. 35, do Decreto 7.237/2010, os requisitos previstos no inciso III e § 1º do art. 34 e os documentos previstos nos incisos III e IV do art. 35, quais sejam, integração ao cadastro nacional de entidades, comprovante de inscrição de serviços e declaração do gestor local de que a entidade realiza ações de assistência social de forma gratuita, somente serão exigidos para os requerimentos de concessão ou renovação de certificação protocolados a partir de 1º de janeiro de 2011. Informa, ainda, que a referida declaração do gestor local está em fase de regulamentação e substituirá a exigência atual de apresentação de documentação contábil.

Faz referência ao disposto no § 3º, do art. 35, do Decreto 7.237/2010, no sentido de que os requerimentos de concessão ou de renovação de certificação protocolados até 1º de janeiro de 2011 deverão ser instruídos com plano de atendimento, demonstrativo de resultado do exercício e notas explicativas referentes ao exercício de 2009, nos quais fique demonstrado que as ações assistenciais foram realizadas de forma gratuita.

#### Perspectivas futuras:

A Secretaria de Atenção à Saúde/MS apresentou no Relatório de Gestão 2010 os seguintes indicadores de desempenho para aplicação a partir de 2011:

a) Certificações e renovações de entidades beneficentes de assistência social em saúde concedidas de acordo com a Lei 12.101/2009, Decreto 7.237/2010, Decreto 7.300/2010 e regulamentações decorrentes.

Unidade de medida: 1.000 certificações e ou renovações/ano.

Base de estimativa: média de certificações concedidas/mês x 10 meses, considerando-se número de técnicos em certificação atuantes em fevereiro/2011 (5 equipes = 15 técnicos, produtividade = 40 certificações/mês).

b) Avaliação do processo de certificação de entidades beneficentes de assistência social em saúde no âmbito da gestão federal do SUS.

Unidade de medida: 1 avaliação/ano

c) Implementação de estratégia e instrumentos de supervisão do cumprimento dos requisitos legais da certificação de entidades beneficentes de assistência social em saúde, aplicados à gestão descentralizada do SUS (Secretarias Estaduais de Saúde).

Unidade de medida: descentralização de estratégia e instrumentos para as 27 unidades federadas.

d) Inserção de entidades beneficentes de assistência social em saúde nos sistemas locais de ações e serviços do SUS, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelos gestores contratantes dos serviços.

Unidade de medida: 500 RAS\* beneficiadas/ano

Base de estimativa: inserção de entidades beneficentes de assistência social em saúde na proporção de 50% do volume de certificações e/ou renovações de entidades beneficentes de assistência Social em saúde concedidas/ano).

De acordo a Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS, ficou acordada a criação de um comitê interministerial, que se reunirá periodicamente para debater e firmar entendimentos sobre questões relativas à certificação de entidades, como forma de estreitar o relacionamento e padronizar os procedimentos adotados para certificação, renovação ou cancelamento dos certificados de entidades beneficentes.

#### DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE OS PROCESSOS DE CONCESSÃO OU RENOVAÇÃO DE CERTIFICADOS CEBAS

Nesta seção, são apresentadas as informações relativas à divulgação sobre os processos de concessão ou renovação de certificados, em resposta à questão de auditoria Q2 (o ministério divulga amplamente os processos de concessão ou renovação de certificados Cebas?).

Em consulta à página do Ministério da Saúde (MS) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) na rede mundial de computadores, constatou-se que vêm sendo disponibilizadas as informações sobre os processos que envolvem a certificação e renovação dos Cebas, assim como os processos de representação, conforme determina a Lei 12.101/2009, art. 21, § 5º, e o Decreto 7.237/2010, arts. 9º e 38.

Conforme páginas na internet do MS ([www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)) e MDS ([www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)) constam campo para acompanhamento dos processos de Cebas, em que se apresenta a listagem, em ordem cronológica do pedido (protocolo), referentes aos processos remetidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e aos processos protocolados no ministério.

Assim, é possível acompanhar no site desses ministérios os processos de renovação anteriores à Lei 12.101/2009, os processos de concessão anteriores à Lei 12.101/2009, e os processos de concessão e renovação posteriores à Lei 12.101/2009. Da mesma forma, no que se refere aos processos de representação que visam ao cancelamento de certificados anteriormente concedidos.

Quanto às decisões sobre requerimentos de concessão da certificação ou de renovação, não havia publicações, até o final dos trabalhos de campo, no Diário Oficial da União e na página do ministério na internet (conforme determina o Decreto 7.237/2010, art. 4º, § 3º), considerando a inexistência de julgamento de processos Cebas, até então.

Sobre os dados relativos aos certificados emitidos, seu período de vigência e sobre as entidades certificadas, incluindo os serviços prestados por essas dentro do âmbito certificado e recursos financeiros a elas destinados, que também devem ser divulgadas, consoante a Lei 12.101/2009, art. 21, § 6º, consta na página do MS e MDS na internet tão somente as informações referentes à data de validade inicial e final dos certificados anteriormente concedidos, uma vez que não tinham sido ainda concluídas novas concessões ou renovações de certificados.

#### INFORMAÇÕES À RFB E AOS CONSELHOS SETORIAIS SOBRE AS DECISÕES RELATIVAS AOS CERTIFICADOS

Nesta seção, discorre-se sobre as informações que devem ser prestadas pelos ministérios à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e aos conselhos setoriais, relativamente às decisões de certificação, de renovação e de cancelamento de certificados, em resposta à questão de auditoria Q3 (as decisões de certificação, de renovação e de cancelamento do Cebas são regularmente informadas à Secretaria da Receita Federal e aos respectivos conselhos setoriais?).

A respeito das informações que devem ser prestadas pelos ministérios à Secretaria da Receita Federal do Brasil e aos conselhos setoriais, sobre os requerimentos de concessão de certificação ou de renovação, deferidos ou definitivamente indeferidos, conforme determina a Lei 12.101/2009, art. 40, e Decreto 7.237/2010, art. 39, não vem sendo atendida dado que os processos encontram-se ainda em fase de análise.

Segundo a SAS/MS, ainda não foi encaminhada nenhuma comunicação à RFB. Quanto à comunicação que deve ser feita aos conselhos, ocorrerá mensalmente ao Conselho Nacional de Saúde (CNS), conforme previsto em norma do MS. No entanto, somente uma portaria de indeferimento de pedido de concessão de certificação teria sido publicada.

De acordo com a SNAS/MDS, as informações sobre a análise dos requerimentos de concessão e renovação de certificado de entidade beneficente de assistência social serão transferidas via sistema eletrônico, que se encontra em desenvolvimento pela RFB, conforme reuniões entre equipes dos ministérios e representantes da Subsecretaria de Fiscalização da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

A previsão é que o sistema será regulamentado até outubro de 2011, para declaração de benefícios fiscais, por meio do qual se transmitirá informações no mês de março de cada ano, a iniciar-se em 2012, abrangendo informações relativas ao exercício de 2011, sobre entidades com certificados válidos, decisões sobre pedidos de concessão e renovação anteriores e posteriores à publicação da Lei 12.101/2009 e processos de representação. Quanto aos processos de representação, a orientação é de que as informações sobre cada processo deverão ser repassadas diretamente à Delegacia da Receita Federal que tenha apresentado a representação.

No que se refere à comunicação aos conselhos setoriais, o CNAS é frequente informado sobre os processos de certificação, segundo a SNAS, sendo que o último repasse de informações ocorreu formalmente em reunião ordinária daquele conselho, em 10/2/2011. Proposta de prazos e modelos de planilhas para acompanhamento dos processos de certificação será elaborada pelo Departamento da Rede Socioassistencial Privada do Sistema Único da Assistência Social/SNAS ao CNAS, objetivando o acompanhamento e fiscalização do processo de certificação das entidades e com vistas à apreciação do relatório anual contendo a relação de entidades e organizações de assistência social certificadas como beneficentes, de acordo com os incisos III e IV, do art. 18, da Lei 8.742/1993.

3.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Ofício nº 575-GAB/SAS, de 29.4.2011;

Ofício nº 425 GAB/SNAS/MDS, de 09.5.2011 - 0/2011

3.1.3 - Causas da ocorrência do achado:

Não adoção de medidas, por parte dos responsáveis, de forma a viabilizar a análise, tempestiva, do grande número de processos de concessão e/ou renovação do Cebas, em razão da falta de estrutura adequada dos departamentos responsáveis pela análise dos processos, no âmbito do Ministério da Saúde (MS) e do Ministério do

## Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

### 3.1.4 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Renovação automática de certificados (Cebas), por ausência de análise dos processos, uma vez que o protocolo dos requerimentos de renovação serve como prova da certificação até o julgamento do processo pelo ministério competente, inclusive, quanto aos requerimentos de renovação distribuídos pelo CNAS, consoante o art. 8º, caput e § 1º, do Decreto 7.237/2010. (efeito real)

Possível manutenção de isenção fiscal em favor de entidades, em razão da falta de análise dos processos de renovação do certificado de entidade beneficente de assistência social (Cebas), uma vez que o protocolo serve como prova de certificação até o julgamento do pedido e considerando-se que, em tese, a apreciação desses processos poderia resultar na negativa do certificado que dá direito à isenção fiscal. (efeito potencial)

### 3.1.5 - Critérios:

Decreto 7237/2010, art. 4º, § 1º

Lei 12101/2009, art. 21, § 2º

### 3.1.6 - Evidências:

Ofício 575 - GAB/SAS, de 29/4/2011 - em resposta ao ofício de requisição 02-375/2011 - Ofício 575 - GAB/SAS., folhas 1/4.

Ofício GAB/SNAS/MDS 425, de 9/5/2011 - em resposta ao ofício de requisição 01-375/2011 - Subitens 19-22 do Ofício GAB/SNAS/MDS 425., folhas 3/4.

### 3.1.7 - Conclusão da equipe:

Os processos de concessão e de renovação dos certificados de entidade beneficente de assistência social (Cebas), após as mudanças promovidas pela Lei 12.101, de 27/11/2009, regulamentada pelo Decreto 7.237, de 20/7/2010, encontram-se pendentes de análise e apreciação, em virtude especialmente da falta de estrutura de pessoal dos departamentos responsáveis pelas ações técnicas e administrativas necessárias à certificação das entidades, descumprindo se o prazo seis meses para análise dos requerimentos, conforme estabelecido no Decreto 7.237/2010, art. 4º, § 1º (itens 15 57).

### 3.1.8 - Proposta de encaminhamento:

Nos termos do art. 4º da Portaria-Segecex 13/2011, dar ciência ao Ministério da Saúde e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome sobre a seguinte impropriedade: ausência de análise e apreciação dos processos de concessão e de renovação dos certificados de entidade beneficente de assistência social (Cebas), após as mudanças promovidas pela Lei 12.101, de 27/11/2009, regulamentada pelo Decreto 7.237, de 20/7/2010, descumprindo o prazo de seis meses para análise dos requerimentos, conforme estabelecido no art. 4º, § 1º do citado decreto;

## 3.2 - FALTA DE SUPERVISÃO MINISTERIAL SOBRE AS ENTIDADES BENEFICENTES CERTIFICADAS

### 3.2.1 - Situação encontrada:

Nesta seção, apresenta-se a situação relativa às ações que devem ser adotadas pelos ministérios, no exercício da supervisão das entidades beneficentes certificadas, em resposta à questão de auditoria Q4 (as ações adotadas pelo ministério no exercício da supervisão das entidades beneficentes certificadas possibilitam identificar irregularidades e avaliar o cumprimento das condições que ensejaram a certificação?).

Da mesma forma como não vêm sendo apreciados os processos, também não tem havido supervisão sobre as entidades, conforme previsto na Lei 12.101/2009, art. 24 e no Decreto 7.237/2010, arts. 14 e 15.

Em decorrência da ausência de supervisão das entidades beneficentes de assistência social, podem se perpetuar irregularidades praticadas por entidades certificadas e beneficiadas com a isenção das contribuições previdenciárias, a exemplo dos casos observados, pela equipe de auditoria, em processos de representação, sobretudo originados de órgãos da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF), requerendo o cancelamento de Cebas. São sintetizadas a seguir as irregularidades mais frequentes, conforme verificado nos processos de representação:

a) exercício de atividade precipuamente de cessão onerosa de mão de obra, em caráter não acidental, em face das atividades desenvolvidas pela entidade beneficente, mediante a celebração de convênios e contratos com empresas públicas e privadas, prefeituras e órgãos dos governos estaduais, o que desvirtua a promoção de assistência social beneficente, inclusive educacional ou de saúde, a menores, idosos, excepcionais ou pessoas carentes, violando o disposto no inciso III do art. 55 da Lei nº 8.212/1991 (atualmente, o art. 29, inciso I, da Lei 12.101/2009);

b) concessão de vantagens, benefícios e remunerações diretas e indiretas a diretores estatutários, violando requisito previsto no inciso IV do art. 55 da Lei 8.212/1991;

c) aplicação, em gratuidade, de valor inferior ao percentual legalmente estabelecido;

d) não inclusão de receita de convênio e de subvenções no cálculo da receita bruta para aplicação do percentual de 20% em gratuidade;

e) prestação de serviços ao SUS em percentual inferior ao mínimo estabelecido de 60%;

f) descumprimento de normas/princípios fundamentais de contabilidade;

g) prestação de serviços de administração, ao invés de assistência social e/ou de saúde, cobrando, para tanto, taxa de administração;

h) exercício de atividade eminentemente empresarial, tais como, arrendamento, aluguel e administração, dissonante da atividade precípua da entidade.

Em consequência, pode ocorrer, em determinadas situações, elevação no volume das isenções fiscais, em prejuízo para o erário e para a sociedade, especialmente pelo fato de algumas entidades serem utilizadas como fornecedoras de mão de obra, conforme explanado adiante.

A renúncia de receita compreende a anistia, remissão, subsídio de natureza tributária, financeira ou creditícia, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, redução discriminada de alíquota ou de base de cálculo relativas a impostos, taxas ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado, consoante a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), art. 14, § 1º A isenção é a espécie mais usual de renúncia e define-se como a dispensa legal, pelo Estado, do crédito tributário devido (Código Tributário Nacional, arts. 176 a 179).

De acordo com a Lei 12.101/2009, a entidade detentora do Cebas fará jus à isenção do pagamento das contribuições para a seguridade social, desde que atenda a determinados requisitos, conforme o art. 29 daquela lei:

Lei 12.101, de 27/11/2009.

Art. 29. A entidade beneficente certificada na forma do Capítulo II fará jus à isenção do pagamento das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, desde que atenda, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - não percebam 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;

II - aplique suas rendas, seus recursos e eventual superávit integralmente no território nacional, na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais;

III - apresente certidão negativa ou certidão positiva com efeito de negativa de débitos relativos aos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e certificado de regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS;

IV - mantenha 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;

V - não distribua resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, sob qualquer forma ou pretexto;

VI - conserve em boa ordem, pelo prazo de 10 (dez) anos, contado da data da emissão, os documentos que comprovem a origem e a aplicação de seus recursos e os relativos a atos ou operações realizados que impliquem modificação da situação patrimonial;

VII - cumpra as obrigações acessórias estabelecidas na legislação tributária;

VIII - apresente as demonstrações contábeis e financeiras devidamente auditadas por auditor independente legalmente habilitado nos Conselhos Regionais de Contabilidade quando a receita bruta anual auferida for superior ao limite fixado pela Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006.

Especificamente no que se refere à contratação de empregados por entidades beneficentes isentas de contribuição para a seguridade social, com o objetivo precípuo de fazer a cessão onerosa de mão de obra, mediante a celebração de convênios com órgãos de governos estaduais e municipais e contratos com empresas públicas e privadas, conforme se verifica em processos de representação no MS e no MDS, traz como consequência desvirtuamento da promoção de assistência social beneficente, e, por conseguinte, a entidade deixa de fazer jus à isenção das contribuições para a seguridade social.

Essa prática de cessão indiscriminada de mão de obra implica estender às entidades tomadoras dos serviços a isenção da contribuição previdenciária patronal que a Constituição Federal (art. 195, § 7º) concede exclusivamente às entidades beneficentes de assistência social, configurando-se, dessa forma, nova modalidade de elisão fiscal (Parecer/CJ/MPS 3.272/2004), uma vez que são repassados, pelas convenientes e contratantes, às entidades isentas o total da folha de pagamentos mais encargos (sem o valor da cota patronal do INSS) e acrescida de taxa de administração. Com isso, a cessão de mão de obra desonerada privilegia as empresas tomadoras de mão de obra causando elevação na renúncia fiscal, com perda de arrecadação em valores que não se pode facilmente calcular, por se desconhecer o volume de convênios e contratos firmados pelas inúmeras entidades (são mais de sete mil entidades que detêm o Cebas).

Nos termos da Instrução Normativa RFB 971, de 13/11/2009, art. 109-A, as entidades beneficentes de assistência social certificadas na forma da Lei 12.101/2009, e que cumpram os requisitos legais, não estão sujeitos à contribuição.

Mas, de acordo com o Parecer/CJ/3.272/2004, aprovado pelo Ministro da Previdência Social, a cessão onerosa de mão de obra não atende ao objetivo assistencial de promoção ao mercado de trabalho, previsto no art. 203, III, da Constituição. Isto porque, a pessoa cedida pela entidade para prestar serviços ao tomador não está sendo integrada ao

mercado de trabalho em razão da cessão de mão de obra, pois ela já é empregada da entidade cessionária, portanto devidamente integrada ao mercado de trabalho.

Consoante conclusão, neste particular, apresentada no mencionado Parecer 3.272/2004: conclui-se que a cessão onerosa de mão de obra não caracteriza, em nenhuma hipótese, atividade assistencial para o fim de obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social. Pelo contrário, é a isenção das contribuições para a seguridade social que atrai as empresas tomadoras de serviços a contratar com as entidades beneficentes, em prejuízo das demais empresas do ramo de terceirização de serviços que pagam contribuição para a seguridade social e não podem oferecer o mesmo preço, o que subverte a finalidade da regra de isenção, que é estimular a realização de assistência social pelos particulares.

Conforme se observa, esses pontos levantados nos processos de representação ressaltam o risco da falta de adequada fiscalização por parte dos ministérios sobre as entidades certificadas.

#### 3.2.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Ofício nº 575-GAB/SAS, de 29.4.2011;

Ofício nº 425 GAB/SNAS/MDS, de 09.5.2011 - 0/2011

#### 3.2.3 - Causas da ocorrência do achado:

Não adoção de medidas, por parte dos responsáveis, de forma a viabilizar a supervisão das entidades certificadas, em razão da falta de estrutura adequada dos departamentos responsáveis pela análise dos processos, no âmbito do Ministério da Saúde (MS) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

#### 3.2.4 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Em decorrência da ausência de supervisão das entidades beneficentes de assistência social, podem perpetuar irregularidades praticadas por entidades certificadas e beneficiadas com a isenção das contribuições previdenciárias, a exemplo dos casos observados, pela equipe de auditoria, em processos de representação, sobretudo originados de órgãos da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF), requerendo o cancelamento de Cebas. (efeito potencial)

#### 3.2.5 - Critérios:

Decreto 7237/2010, art. 14; art. 15

Lei 12101/2009, art. 24

#### 3.2.6 - Evidências:

Ofício GAB/SNAS/MDS 425, de 9/5/2011 - em resposta ao ofício de requisição 01-375/2011 - Ofício GAB/SNAS/MDS 425, de 9/5/2011, alínea h, folhas 1/7.

Ofício 575 - GAB/SAS, de 29/4/2011 - em resposta ao ofício de requisição 02-375/2011 - Ofício 575 - GAB/SAS, de 29/4/2011, alínea h.

#### 3.2.7 - Conclusão da equipe:

Assim como não vem sendo apreciados os processos, também não tem havido supervisão sobre as entidades beneficentes de assistência social, detentoras de certificado Cebas, conforme previsto no Decreto 7.237/2010, arts. 14 e 15, com vistas a zelar pelo cumprimento das condições que ensejaram a certificação, nos termos do art. 24 da Lei 12.101/2009.

#### 3.2.8 - Proposta de encaminhamento:

Nos termos do art. 4º da Portaria-Segecex 13/2011, dar ciência ao Ministério da Saúde e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome sobre a seguinte

impropriedade: ausência de supervisão, a cargo do ministério, sobre as entidades beneficentes de assistência social, detentoras de certificado Cebas, conforme previsto no Decreto 7.237/2010, arts. 14 e 15, com vistas a zelar pelo cumprimento das condições que ensejaram a certificação, nos termos do art. 24 da Lei 12.101/2009.

### 3.3 - DEFICIÊNCIA NO QUADRO DE PESSOAL DA UNIDADE RESPONSÁVEL PELA ANÁLISE DOS PROCESSOS

#### 3.3.1 - Situação encontrada:

Nesta seção, discorre-se sobre a estrutura organizacional da unidade responsável pela análise dos processos de concessão e de renovação do Cebas, em resposta à questão de auditoria Q5 (a estrutura organizacional da unidade responsável pela análise dos processos de concessão e de renovação do Cebas é adequada?).

Verificou-se deficiência na estrutura de pessoal nos departamentos dos ministérios envolvidos na certificação Cebas, tal qual se observava no CNAS. O quadro técnico nos setores do MS e do MDS encarregados da análise dos documentos apresentados todos os anos por milhares de entidades, em atendimento ao Decreto 7.237/2010, art. 3º, vem sendo considerado

insuficiente para verificar o cumprimento dos requisitos exigidos para a concessão do Cebas.

#### Situação no MS

No âmbito do Ministério da Saúde, a condução do processo de concessão e de renovação da certificação das entidades beneficentes de assistência social que prestam ou realizam ações sociais na área de saúde está a cargo da Secretaria de Atenção à Saúde (SAS), consoante o Decreto 7.336, de 19/10/2010, que aprovou a estrutura regimental do MS, e a Portaria-MS 3.355, de 4/11/2010, que dispõe sobre o processo de Cebas-Saúde. Ao Departamento de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social em Saúde (Dcebas/SAS) incumbe, entre outras medidas, promover as ações técnicas e administrativas necessárias à certificação das entidades. Quanto ao protocolo dos documentos relacionados ao processo de certificação de entidade beneficente, como requerimentos, representações, defesas, recursos ou outros, é feito no âmbito da Secretaria de Atenção à Saúde.

Conforme previsto na Portaria-MS 3.355/2010, a análise dos requerimentos para a concessão ou renovação do Cebas ocorre no âmbito do Dcebas, por equipe técnica composta por três membros especificamente designados para essa tarefa.

A Coordenação-Geral de Certificação, unidade do Dcebas/SAS, conta com um coordenador-geral e nove servidores, entre efetivos e temporários, envolvidos diretamente na análise dos processos, e dois servidores para realizar os trabalhos de apoio administrativo.

O corpo técnico envolvido na análise dos processos é considerado insuficiente para o volume de trabalho do departamento. A dificuldade mostra-se ainda maior, segundo a SAS, em razão do passivo de processos herdados do CNAS, havendo necessidade urgente de se compor uma equipe técnica com profissionais qualificados nas áreas de saúde, de direito e de contabilidade, que são o objeto de análise dos processos de certificação. Para isso, de acordo com informações daquela secretaria, já tiveram início os procedimentos administrativos para alocação de mais servidores no setor.

Além da deficiência na estrutura de pessoal, a SAS aponta a necessidade de adequação da estrutura física para compor uma divisão de apoio administrativo, que operacionalize: recebimento e registro apurado da data de recebimento dos requerimentos;

classificação e cadastramento no Sistema Cebas; guarda de documentos e cuidados de preservação; e remessa às coordenações na ordem solicitada e demais despachos decorrentes. Na atualidade, o Dcebas dispõe de apenas uma sala, ampla, onde se desenvolvem as atividades de secretaria, assessoria técnica e a Divisão de Apoio Administrativo.

#### Situação no MDS

No Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), cabe à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) decidir sobre os requerimentos de concessão e renovação dos certificados de entidade beneficente de assistência social, ficando a cargo do Departamento da Rede Socioassistencial Privada do Sistema Único da Assistência Social (DRSP/SNAS) a competência para processar os pedidos de concessão e de renovação, consoante o Decreto 7.079, de 26/1/2010, que aprova a estrutura Regimental do MDS, e a Portaria-MDS 710, de 30/9/2010, que estabelece as competências e atribuições relativas à certificação no âmbito do ministério. À Coordenação Geral de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CGCEB/DRSP), cabe analisar os processos de certificação e as representações.

A SNAS conta ainda com o Setor de Protocolo, ao qual compete a formalização dos processos, numeração das páginas e posterior encaminhamento à CGCEB, bem como disponibilizar comprovante de protocolo para as entidades requerentes.

Consoante o Relatório de Gestão SNAS, do exercício de 2010, o DRSP constituiu, em maio de 2010, uma força-tarefa que realizou pré-análise dos 2.320 processos recebidos do CNAS, sendo 1.629 de renovação, 566 de concessão originária, 26 de representação, 82 de revisão e 17 de reconsideração. Dos 1.629 processos de renovação verificados, com o objetivo de identificar a área de atuação e atividade desenvolvida, bem como verificar os documentos e requisitos formais, 507 processos foram redirecionados para o MEC e 153 para o MS. Também foram diligenciadas 890 entidades e 496 conselhos municipais de assistência social, objetivando a complementação de informações. Dos 566 processos de concessão originária, com tramitação anterior à Lei 12.101/2009, 76 foram redirecionados ao MEC e 56 ao MS. Foram expedidas 412 diligências para complementação de informações, das quais 222 encaminhadas para as entidades interessadas e 190 aos conselhos municipais de assistência social.

Após a edição da Lei 12.101/2009 e até o final do exercício de 2010, foram protocolados no MDS 2.719 requerimentos de concessão/renovação de Cebas.

Segundo ainda o relatório de gestão, o DRSP promoveu reuniões com equipes da Secretaria da Receita Federal do Brasil e dos Ministérios da Saúde e da Educação, para discussão e padronização de procedimentos comuns às referidas pastas. Foram sugeridas, nessas reuniões, diretrizes para estruturação dos quadros de pessoal e metodologia de trabalho e de análise dos processos de certificação, inclusive quanto à estruturação dos órgãos certificadores nas respectivas pastas. Conforme as sugestões, a análise dos processos deveria ser compartilhada por quatro técnicos, sendo um com formação jurídica, outro com formação em contabilidade, um técnico específico da pasta, além de um revisor. Além disso, a equipe deveria contar com suporte administrativo, para viabilizar a tramitação, o arquivamento, a juntada e emissão de documentos, o acompanhamento de prazos e o redirecionamento de processos, quando necessário.

Ainda, a SNAS apontou como dificuldade a inexistência de um sistema eletrônico corporativo específico. Na busca de solução, foi avaliado o sistema de certificação Siscebas, desenvolvido pelo MEC, mas, segundo a empresa Algar Tecnologia,

que presta serviços de tecnologia da informação para o MDS, não seria recomendável o aproveitamento do código-fonte do sistema do MEC, mas sim o desenvolvimento de uma nova aplicação, em conformidade com os atuais padrões de desenvolvimento de aplicativos do MDS. Os principais obstáculos elencados foram: a) incompatibilidade nos padrões de desenvolvimento de aplicativos e tecnologias adotadas entre MEC e MDS; b) estruturação do Siscebas para a utilização de Certificação Digital com certificados do tipo A1 e A3, não disponíveis no MDS; e c) necessidade de alteração de funcionalidades do Siscebas para adequar-se ao contexto do MDS.

De acordo com as novas informações da SNAS, prestadas à equipe de auditoria, a falta de estruturação da equipe da CGCEB é ainda um dos fatores que tem dificultado a análise dos processos. Essa Coordenação Geral conta com dezessete servidores, sendo oito contratados, quatro ocupantes de cargo em comissão, quatro servidores efetivos (dois deles requisitados de outros órgãos) e um estagiário.

Com o objetivo de solucionar essa deficiência, a SNAS pretende reordenar a força de trabalho, com substituição e contratação de pessoal e a redistribuição de tarefas. Para a coordenação da CGCEB, foi nomeada uma procuradora federal e, para a assessoria do DRSP, uma assistente social. Para compor a equipe de análise de processos de concessão e de renovação de Cebas e os processos de representações, foram contratadas duas advogadas. Além disso, será também disponibilizado cargo em comissão para um contador de carreira e estão sendo solicitados três novos contratos de apoios administrativos.

A previsão é que a equipe de análise de processos seja dividida entre equipe de apoio, responsável pelo trabalho prévio à elaboração do parecer, tal como tramitação, guarda, juntada de documentos, solicitação de diligência e resposta aos e-mails Cebas, e equipe de análise de requerimentos, encarregada da análise e emissão de pareceres sobre os pedidos de concessão e renovação de Cebas.

Além disso, outras dificuldades são enfrentadas pelo DRSP/SNAS para desempenhar as atribuições previstas no Decreto 7.237/2010, relacionadas às seguintes questões, segundo a SNAS:

a) falta regulamentação acerca de alguns serviços prestados por entidades de assistência social que não se enquadram exatamente na tipificação nacional de serviços socioassistenciais (Resolução-CNAS 109/2009). Sobre o assunto, há proposta de criação de uma rede complementar de entidades, que vem sendo discutida com o CNAS. Inclui-se nesse grupo de entidades aquelas que prestam serviços de habilitação e reabilitação para pessoas com deficiência, para as quais há dificuldade de aferir sua capacidade de atendimento. Falta também regulamentação sobre entidades de assessoramento e defesa, estando prevista a edição de resolução pelo CNAS até agosto de 2011;

b) encontra-se em fase de estudo na SNAS a definição dos parâmetros para aferir o vínculo de entidades ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o que constitui condição suficiente para a concessão da certificação, de acordo com o art. 20 da Lei 12.101/2009;

c) implantação do Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social, ao qual deve integrar a entidade para obter a certificação, conforme art. 34, inciso III, do Decreto 7.237/2010. Estão sendo definidos os parâmetros de construção do cadastro, com a possibilidade de utilizar ferramentas como o Censo SUAS, como base e referência para o cadastramento das entidades, com informações, entre outras, sobre os serviços prestados, as atividades desenvolvidas e o público atendido;

d) sistema eletrônico, de que trata o art. 49 do Decreto 7.237/2010, para processamento dos requerimentos de concessão ou renovação da certificação, encontra-se em fase de desenvolvimento pela Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI);

e) novo prazo concedido até 30/12/2012, pela Resolução-CNAS 16/2011, alterada pela Resolução 10/2011, para que as entidades e organizações de assistência social, até então inscritas, requeiram nova inscrição junto ao Conselho de Assistência Social, conforme os novos procedimentos e critérios, o que vem sendo alertado pelo CNAS, em conjunto com o DRSP.

3.3.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Resposta ao Ofício-Requisição 01-375/2011 - Ofício 425/GAB/SNAS/MDS/2011

Resposta ao Ofício-Requisição 02-375/2011 - Ofício 575/GAB/SAS/2011

3.3.3 - Causas da ocorrência do achado:

Não adoção de medidas, por parte dos responsáveis, de forma a viabilizar a análise, tempestiva, do grande número de processos de concessão e/ou renovação dos certificados de entidade beneficente de assistência social (Cebas), em decorrência da falta de estrutura adequada dos departamentos responsáveis pela análise dos processos, no âmbito do Ministério da Saúde (MS) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

3.3.4 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Renovação automática de certificados (CEBAS), por ausência de análise dos processos, uma vez que o protocolo dos requerimentos de renovação serve como prova da certificação até o julgamento do processo pelo ministério competente, inclusive, quanto aos requerimentos de renovação distribuídos pelo CNAS, consoante o art. 8º, caput e § 1º, do Decreto 7.237/2010. (efeito real)

Possível manutenção de isenção fiscal em favor de entidades, em razão da falta de análise dos processos de renovação do certificado de entidade beneficente de assistência social (Cebas), uma vez que o protocolo serve como prova de certificação até o julgamento do pedido e considerando-se que, em tese, a apreciação desses processos poderia resultar na negativa do certificado que dá direito à isenção fiscal. (efeito potencial)

3.3.5 - Critérios:

Decreto 7079/2010, art. 21, item Anexo I

Decreto 7336/2010, art. 20, item Anexo I

Portaria 710/2010, MDS, art. 2º

Portaria 3355/2010, Ministério da Saúde, art. 2º

3.3.6 - Evidências:

Ofício 575 - GAB/SAS, de 29/4/2011 - em resposta ao ofício de requisição 02-375/2011 - Ofício 575 - GAB/SAS, alínea n, folhas 1/4.

Ofício GAB/SNAS/MDS 425, de 9/5/2011 - em resposta ao ofício de requisição 01-375/2011 - Ofício GAB/SNAS/MDS 425, alínea j, folhas 1/7.

3.3.7 - Conclusão da equipe:

As unidades responsáveis pela análise dos processos de concessão e de renovação do Cebas apresentam insuficiência no quadro de pessoal, o que contribui para o atraso na análise dos requerimentos apresentados pelas entidades.

3.3.8 - Proposta de encaminhamento:

Nos termos do art. 4º da Portaria-Segecex 13/2011, dar ciência ao Ministério da Saúde e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome sobre a seguinte

impropriedade: insuficiência no quadro de pessoal das unidades responsáveis pela análise dos processos de concessão e de renovação dos certificados de entidade beneficente de assistência social (Cebas), o que contribui para o atraso na análise dos requerimentos apresentados pelas entidades.

#### 4 - CONCLUSÃO

Não foram constatadas impropriedades ou irregularidades para as questões de auditoria nº 2 e 3 formuladas para esta fiscalização.

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 1 Processos de concessão e de renovação de certificados pendentes de apreciação (item 3.1)

Questão 4 Falta de supervisão ministerial sobre as entidades beneficentes certificadas (item 3.2)

Questão 5 Deficiência no quadro de pessoal da unidade responsável pela análise dos processos (item 3.3)

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a expectativa de melhoria nos processos de trabalho, tanto no Ministério da Saúde quanto no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no que tange à análise dos processos de concessão/renovação do Cebas, e no que diz respeito à obrigatoriedade de supervisão/acompanhamento das entidades detentoras de certificado de entidade beneficente de assistência social."

3. Por tais motivos, a Secex/4, em pareceres uniformes (peças 27/29), sugeriu a esta Corte:

"I) nos termos do art. 4º da Portaria-Segecex 13/2011, dar ciência ao Ministério da Saúde e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome sobre as seguintes impropriedades:

a) ausência de análise e apreciação dos processos de concessão e de renovação dos certificados de entidade beneficente de assistência social (Cebas), após as mudanças promovidas pela Lei 12.101, de 27/11/2009, regulamentada pelo Decreto 7.237, de 20/7/2010, descumprindo o prazo de seis meses para análise dos requerimentos, conforme estabelecido no art. 4º, § 1º do citado decreto;

b) ausência de supervisão, a cargo do ministério, sobre as entidades beneficentes de assistência social, detentoras de certificado Cebas, conforme previsto no Decreto 7.237/2010, arts. 14 e 15, com vistas a zelar pelo cumprimento das condições que ensejaram a certificação, nos termos do art. 24 da Lei 12.101/2009;

c) insuficiência no quadro de pessoal das unidades responsáveis pela análise dos processos de concessão e de renovação dos certificados de entidade beneficente de assistência social (Cebas), o que contribui para o atraso na análise dos requerimentos apresentados pelas entidades.

II) dar ciência da deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

III) arquivar os presentes autos."

É o Relatório

#### **Voto do Ministro Relator**

##### VOTO

A Constituição Federal de 1988 reafirmou a participação das entidades beneficentes nas políticas de assistência social. Confirmou, também, a imunidade

concernente a contribuições sociais e impostos que aquelas organizações possuíam anteriormente.

2. Ao apreciar requerimento da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados para apuração de denúncia relativa à emissão de certificados de entidade beneficente de assistência social - Cebas, esta Corte, por meio do acórdão 2.206/2009 - Plenário, determinou a realização de fiscalização nos setores governamentais envolvidos na concessão e na renovação daqueles certificados, no prazo de 180 dias a contar da regulamentação da nova lei que disciplinaria o assunto.

3. Desse modo, editados a Lei 12.101/2009 e o correspondente Decreto 7.237/2010, a Secex/4, transcorrido o período fixado por esta Corte, realizou a auditoria determinada, cujo resultado é apresentado nesta oportunidade.

4. Até a edição do diploma legal há pouco aludido, o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS era responsável pela emissão dos Cebas, nos termos da Lei 8.742/1993 e do Decreto 2.535/1998.

5. O novo ordenamento normativo modificou os procedimentos para expedição daqueles certificados e, conseqüentemente, para acesso à isenção de contribuições para a seguridade social prevista no §7º do art. 195 da Carta Magna.

6. Assim, o exame e a deliberação acerca da concessão e da renovação dos Cebas passaram a ser feitos no âmbito dos Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Saúde, conforme a área de atuação das entidades interessadas.

7. A auditoria efetuada limitou-se ao âmbito das duas últimas Pastas mencionadas, dada a competência específica da Secex/4. Cinco foram os aspectos abordados no trabalho:

- a) compatibilidade do procedimento de concessão ou renovação dos certificados com a legislação pertinente;
- b) divulgação dos processos de concessão e renovação dos certificados;
- c) comunicação das decisões de certificação, de renovação e de cancelamento à Receita Federal do Brasil - RFB e aos respectivos conselhos setoriais;
- d) ações de supervisão sobre as entidades certificadas, com vistas a identificar irregularidades e verificar o cumprimento das condições que ensejaram a certificação; e
- e) adequação das estruturas organizacionais responsáveis pela concessão e pela renovação dos certificados.

8. Não foram detectados problemas no tocante à divulgação dos processos de certificação e de renovação e no que tange à comunicação das decisões à RFB e aos conselhos setoriais.

9. Contudo, no que se refere aos três outros aspectos avaliados, constatou-se que:

- a) os processos de concessão e de renovação dos certificados encontram-se pendentes de análise, com inobservância do prazo de seis meses para análise dos requerimentos definido no art. 4º, § 1º, do Decreto 7.237/2010;
- b) a supervisão ministerial sobre as entidades é inexistente, o que impede que se confirme se as entidades atendiam ou continuam a atender as condições para certificação;
- c) o efetivo de pessoal das unidades administrativas responsáveis pela análise dos requerimentos é insuficiente, o que compromete a observância dos prazos de análise

de requerimentos e o exercício da supervisão.

10. Além disso, verificou-se que, em decorrência da falta de regulamentação dos efeitos da Medida Provisória 446/2008, rejeitada pelo Congresso Nacional, e sob a alegação de existência de situação jurídica consolidada, conforme Nota Técnica da AGU (Nota DECOR/CGU/AGU 180/2009-JGAS), foram renovados mais de 7.000 Cebas sem qualquer verificação do preenchimento dos requisitos legais, sendo que alguns dos requerimentos já haviam sido rejeitados e se encontravam em grau de recurso.

11. Tal panorama é de extrema gravidade. Com os atrasos na análise dos processos, que acarretam renovação automática dos certificados anteriormente expedidos até que os respectivos requerimentos sejam julgados, e com a ausência de verificação da manutenção dos requisitos para certificação, inúmeras entidades passam a desfrutar indevidamente do direito à isenção do pagamento de contribuições para a seguridade social.

12. Com isso, surge a possibilidade de grandes prejuízos ao erário, eis que, consoante informou a Secex/4, estima-se que, em 2012, a renúncia fiscal correspondente à contribuição do conjunto das entidades assistenciais atingirá R\$ 7,9 bilhões, o que representará 34,23% da renúncia previdenciária, 2,68% da arrecadação previdenciária e 0,18% do PB.

13. É imprescindível, pois, que os Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome sejam instados por esta Corte a adotarem urgentes medidas corretivas, especialmente no que diz respeito à implementação de um quadro de pessoal adequado para os setores responsáveis pela análise dos requerimentos e pela fiscalização, de modo a evitar atrasos e indevida renovação de certificados.

14. Por tal motivo, creio que, ao invés da mera comunicação àquelas Pastas da existência dos problemas acima descritos, conforme sugeriu a unidade técnica, seria mais adequada a formulação de recomendação para adoção das providências necessárias.

15. Considero importante, também, determinar aos Ministérios auditados que, no prazo de 90 dias, remetam a esta Corte um plano de ação para implementação das medidas corretivas, cujo desdobramento deverá ser monitorado pela unidade técnica competente no prazo de um ano.

16. Com essas pequenas alterações de forma, registro meus elogios ao trabalho elaborado pela Secex/4 e, ao acolher os pareceres daquela Secretaria, voto pela adoção da minuta de acórdão que trago ao escrutínio deste colegiado.

Sala das Sessões, em 25 de outubro de 2011.

AROLDO CEDRAZ

Relator

### **Acórdão**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria de conformidade realizada nos Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por força do acórdão 2.206/2009 - Plenário, para avaliar a regularidade dos procedimentos de expedição e renovação de certificados de entidade beneficente de assistência social - Cebas;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, e no art. 250, III, do Regimento Interno, em:

9.1. recomendar aos Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a urgente adoção de medidas destinadas a corrigir as seguintes

impropriedades:

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;

9.1.2. ausência de supervisão ministerial sobre as entidades beneficentes de assistência social certificadas, conforme previsto nos arts. 14 e 15 do Decreto 7.237/2010, com vistas a zelar pelo cumprimento das condições que ensejaram a certificação, nos termos do art. 24 da Lei 12.101/2009;

9.1.3. insuficiência do quadro de pessoal das unidades responsáveis pela análise dos processos de concessão e de renovação dos certificados de entidade beneficente de assistência social, o que acarreta atraso na análise dos requerimentos apresentados;

9.2. determinar aos Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a remessa a esta Corte, no prazo de 90 dias, de seus planos de ação para implementação das medidas corretivas acima recomendadas;

9.3. determinar à Secex/4 o monitoramento, no prazo de um ano, dos desdobramentos dos planos de ação acima mencionados;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentaram à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.5. arquivar os autos

## Quorum

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira

## Publicação

Ata 44/2011 - Plenário

Sessão 25/10/2011

Dou vide data do DOU na ATA 44 - Plenário, de 25/10/2011

## Referências (HTML)

Documento(s): [judoc/Acord/20111031/AC\\_2826\\_44\\_11\\_P.doc](#)

[Anterior](#) | [Próximo](#)

Status do Documento na Coletânea:  [Não Selecionado]

 [Coletânea](#) 

 [Voltar à lista de documentos](#)

❖ Em caso de dúvidas, críticas e sugestões, favor entrar em contato: [Jurisprudência](#)  
❖ Requisição atendida em 0.530 segundo(s) .