

PARECER N° , DE 2018

SF/18619.53554-07


Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Aviso da Comissão de Educação nº 2, de 2018, mediante o qual o Tribunal de Contas da União encaminha cópia do Acórdão nº 822/2018-TCU-Plenário, relativo a relatório de auditoria realizada com o *objetivo de analisar a regularidade do usufruto da isenção de contribuição para a seguridade social das entidades benfeitoras de assistência social, com atuação preponderante na área de educação.*

Relatora: Senadora LÚCIA VÂNIA

I – RELATÓRIO

O Aviso da Comissão de Educação (ACE) nº 2, de 2018, atinente ao Acórdão nº 822, de 2018, foi encaminhado à Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), do Senado Federal, pelo Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), Sua Excelência o ministro Raimundo Carreiro, por meio do Aviso nº 185-Seses-TCU, de 26 de abril de 2018.

Trata-se *decisum*, adotado em 18 de abril de 2018, sobre relatório de auditoria da lavra do Ministro José Múcio Monteiro, empreendida com o objetivo de analisar a regularidade do usufruto da isenção de contribuição para a seguridade social das entidades benfeitoras de assistência social, com atuação preponderante na área de educação.

II – ANÁLISE

O exame de Avisos encaminhados à apreciação desta Casa e aos seus colegiados enquadra-se nas competências de controle externo do Congresso Nacional sobre as entidades integrantes da administração pública, nos termos do art. 70 da Constituição Federal de 1988, as quais são exercidas com o auxílio do TCU, conforme preceitua o art. 71 da mesma Carta Magna.

De acordo com o art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), por sua vez, a CE detém competência para apreciar matérias relativas à educação nacional. Nesse sentido, a presente manifestação está amparada nas competências constitucionais e regimentais conferidas a esta Casa Legislativa e a este colegiado, em particular.

No caso concreto, a auditoria realizada para analisar a regularidade do usufruto da isenção de contribuição para a seguridade social das entidades benfeicentes de assistência social, com atuação preponderante na área de educação, prevista no § 7º do art. 195 da Carta Magna, enfatizou as etapas de concessão, renovação e monitoramento da Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS).

Os requisitos exigidos para que uma entidade possa obter a Cebas e, em consequência, o benefício tributário em questão, são arrolados na Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, regulamentada, por sua vez, pelo Decreto nº 8.242, de 2014. Segundo essa normatização, a Cebas é destinada a pessoas jurídicas de direto privado sem finalidade lucrativa e que atendam aos demais requisitos dispostos na referida lei, podendo ser entidades atuantes nas áreas de assistência social, saúde ou educação.

Os critérios gerais de Cebas incluem a obediência das entidades ao princípio da universalidade do atendimento; a comprovação de estarem legalmente constituídas e funcionarem há, pelo menos, doze meses, imediatamente anteriores à data de apresentação do requerimento; além da previsão, nos respectivos atos constitutivos, de que, em caso de dissolução ou extinção, eventual patrimônio remanescente seja destinado a entidades sem fins lucrativos congêneres ou a entidades públicas.

Para as entidades da área de educação, os critérios de certificação estão previstos nos arts. 12 a 17 da Lei nº 12.101, de 2009. O regramento da concessão de bolsas para a educação básica encontra abrigo no art. 13; a concessão de bolsas de educação superior com adesão ao Prouni tem previsão no art. 13-A. Já as bolsas de educação superior sem adesão ao Prouni são tratadas no art. 13-B.

As disposições em alusão tratam, na verdade, do quantitativo de bolsas de estudo a serem ofertados pelas entidades e dos critérios socioeconômicos a serem observados no momento de seleção dos bolsistas. Em adição, há exigências de articulação da oferta educacional das entidades e das bolsas concedidas às diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) objeto da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, e atendimento a padrões mínimos de qualidade de ensino definidos pelo MEC.



SF/18619.53554-07



SF/18619.53554-07

As principais constatações da auditoria são brevemente descritas e analisadas a seguir.

Inicialmente, é de se ressaltar a inobservância do prazo legal de seis meses para decisão do Ministério sobre os requerimentos de concessão e renovação da Cebas. Esse atraso implicaria risco potencial à arrecadação tributária. É que a legislação assegura validade aos certificados cujo pedido de renovação tenha sido protocolado nos 360 dias anteriores ao término de sua vigência. Não bastasse isso, até mesmo eventual decisão negativa no processo de renovação tem consequências negativas para a arrecadação, pois surte efeito apenas a partir da data de publicação do indeferimento.

Quando isso ocorre, entidades ficam com a Cebas válida até a publicação do indeferimento do pedido de renovação, usufruindo da isenção da contribuição previdenciária indevidamente e por um longo período. É fato que esse desvirtuamento só ocorre em razão da análise extemporânea dos requerimentos. A tempestividade na decisão sobre os requerimentos de renovação do certificado configura, portanto, condição essencial para assegurar o benefício tributário apenas às entidades que preenchem os critérios legais, notadamente quanto à oferta de bolsas de estudo na quantidade adequada e conforme os critérios socioeconômicos estabelecidos.

Uma segunda constatação relevante foi apurada em relação aos instrumentos de controle utilizados durante as análises dos processos de concessão e renovação da Cebas. Os mecanismos adotados para esse fim foram avaliados como insuficientes para garantir a fidedignidade das informações e o cumprimento dos requisitos dispostos na Lei nº 12.101, de 2009 e no Decreto 8.242/2014. A indisponibilidade de um banco de dados estruturado com os dados quantitativos e qualitativos dos alunos bolsistas não permite a validação de dados repassados ao MEC pelas entidades benfeitoras e, em alguns casos, não permite nem mesmo a identificação do bolsista.

Nesse caso específico, o MEC informou que está em desenvolvimento, com previsão de implementação para 2018, o sistema SisCebas 3.0, que conterá módulo específico com as informações sobre os bolsistas, de modo a permitir que sejam estruturadas em banco de dados, e que sejam realizadas atividades com vistas à validação das informações apresentadas pelas entidades.

Uma verificação adicional envolve a inobservância, por parte das entidades detentoras do Cebas, de envio do relatório anual exigido pelo art. 36 do Decreto 8.242/2014. Esse relatório deve conter informações sobre o preenchimento das bolsas de estudo e sobre o atendimento às metas previstas no plano de atendimento vigente, no prazo e na forma definidos pelo MEC.

De todo modo, apenas em 11/8/2017, foi que o MEC, por meio da Portaria 15/2017, definiu forma e prazo desses documentos. Antes disso, porém, não foi comprovada qualquer iniciativa do Ministério visando à obtenção dos relatórios. Evidenciaria a inérgia do órgão, consoante informações de 11/8/2017, a existência de parcos 75 relatórios de monitoramento protocolados no período de 2011 a 2015, diante de um total de 1.239 entidades certificadas apenas em 2015.

De acordo com os técnicos do TCU, essa omissão de contas é danosa à transparência, à medida que limita o controle e dificulta o acesso da sociedade aos resultados da política pública, representada pela contrapartida de bolsas de estudo aos benefícios tributários concedidos. Ademais, contribui para a perda de informações úteis ao planejamento, à execução e à avaliação das demais ações governamentais na área de educação e correlacionadas.

O relatório aponta, ainda, a inexistência de monitoramento referente às entidades que possuem Cebas. A análise empreendida pela equipe de técnicos apontou que em 2016, 1.098 entidades possuíam a certificação, de acordo com informações da Declaração de Benefícios Fiscais (DBF), enquanto apenas 66 entidades (6%) tinham relatório protocolado no sistema em 2016. Em 2014 e 2015, o percentual de entidades com relatório entregue não chegou a 1%.

Não bastasse isso, dos relatórios anuais protocolados no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do MEC nenhum foi analisado pela Pasta. As informações constantes dos relatórios cadastrados no SEI não permitem análise efetiva sobre os dados disponíveis, haja vista a falta de estruturação dos documentos que compõem os relatórios.

Por fim no tocante à oferta de bolsas, restaram visíveis, de acordo com o TCU, indícios de concessão em desacordo com as condições exigidas pela legislação. A ausência de um banco de dados estruturado sobre os bolsistas exigiu da equipe de auditoria a busca de dados junto às entidades, selecionadas por amostragem, para fins de cruzamentos de dados com os de outras bases de dados constantes de sistemas disponíveis ao TCU.

O resultado desse trabalho evidenciou bolsistas com situação patrimonial incompatível com aquela esperada do público-alvo das bolsas referentes à Cebas. Ao registrar que os critérios para concessão da referida bolsa de estudo são de renda familiar *per capita* mensal não superior a 1,5 salário mínimo para bolsa integral e renda familiar *per capita* mensal de até três salários mínimos para bolsa de estudo parcial, foram detectados, nos cruzamentos em alusão, beneficiários sócios de empresas de porte relevante, donos de veículos de alto valor comercial, embarcações, aeronaves, ou detentores de renda média superior a dez salários mínimos mensais em 2016.



SF/18619.53554-07

Esses indícios se repetiram no cruzamento dos dados sobre os responsáveis pelos alunos bolsistas.

De maneira geral, avalia-se que as causas dos problemas identificados ainda persistem. Essas razões incluiriam a falta de estrutura e de recursos que caracterizaria a situação em que o MEC recebeu a incumbência de gerir os processos relacionados à Cebas na área de educação, à ocasião da edição da Lei nº 12.101, de 2009; as inconsistências relacionadas às versões anteriores do SisCebas; e a indisponibilidade de banco de dados estruturado com as informações sobre os bolsistas.

Nos processos analisados, constatou-se que análise das etapas da Certificação tem sido aperfeiçoada nos últimos anos. Os avanços registrados com essa finalidade incluem a padronização de atividades por meio da utilização de *checklist*, a formalização de padrões decisórios, a definição de fluxo de processos referentes às etapas de certificação, e os avanços no desenvolvimento do SisCebas 3.0.

A despeito dos aprimoramentos apontados, as análises feitas pelo MEC, embora relevantes, mostram-se ainda intempestivas, ademais de inadequadas para garantir o cumprimento dos requisitos legais, principalmente aqueles atinentes aos critérios de seleção dos bolsistas. A prestação de contas por parte das entidades remanesce praticamente inexistente. Além da realização de monitoramento pouco efetivo, há indícios, nesses processos, de concessão de bolsas a beneficiários estranhos aos balizamentos estabelecidos na lei.

Dessa forma, não se demonstra que a contrapartida social referente ao benefício tributário seja acompanhada de forma adequada. Decerto, as falhas apontadas na auditoria comprometem o alcance dos objetivos almejados para a política pública sob exame. Com efeito, na perspectiva de modificar esse quadro, com celeridade, o TCU, em Sessão de Plenário, aprovou o mencionado Acórdão nº 822, de 2018, e determinou ao MEC que:

9.1.1 apresente, em 60 (sessenta) dias, plano de ação detalhado e indicativo de que as medidas a serem adotadas e os respectivos prazos de implementação para que os processos de concessão e renovação de Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS-Educação) sejam analisados tempestivamente, nos termos do art. 4º, § 1º, do Decreto nº 8.242, de 2014;

9.1.2 informe, quadrimensalmente, acerca do estágio de desenvolvimento dos módulos do Sistema de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (SisCebas) destinados a receber, de forma estruturada, as informações quantitativas e qualitativas referentes à oferta de bolsas de estudo concedidas pelas entidades, até que tais módulos se encontrem completamente implementados;



SF/18619.53554-07



SF/18619.53554-07

9.1.3 apresente, até 30.06. 2018, o resultado consolidado da entrega, pelas entidades que tiveram Cebas-Educação válida em 2017, dos Relatórios Anuais de Monitoramento previstos no art. 57 da Portaria Normativa MEC/GM 15/2017, que disciplinou o art. 36 do Decreto nº 8.242, de 2014, com detalhamento das medidas adotadas em relação às entidades inadimplentes ou que tenham apresentado o relatório sem as informações exigidas, à luz das disposições contidas no § 3º do art. 3º do Decreto nº 8.242, de 2014, que preveem o cancelamento da certificação, a qualquer tempo, das entidades que não cumpram as exigências estabelecidas;

9.1.4 apresente, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação para o monitoramento das entidades detentoras da Cebas-Educação, destacando, além dos prazos estimados para a consecução das tarefas, a metodologia a ser utilizada para a verificação do atendimento, pelas entidades, aos critérios socioeconômicos exigidos para a concessão de bolsas de estudo;

9.1.5 instaure processos de supervisão para as entidades nas quais foram identificados, por este Tribunal, indícios de concessão/renovação de bolsa de estudo em desacordo com os requisitos legais exigidos e informe ao Tribunal, no prazo máximo de 180 dias, acerca de seus resultados;

Nos termos do item 9.2 do referido acórdão, o Tribunal ainda recomendou ao Ministério da Educação a formalização das rotinas de análise dos processos de concessão e renovação da Cebas, e o estabelecimento de “critérios objetivos para a verificação dos requisitos exigidos na Lei nº 12.101, de 2009 e no Decreto nº 8.242, de 2014, a exemplo daqueles referentes à aderência da oferta de bolsas de estudo aos critérios socioeconômicos definidos na legislação”.

Ao final, o TCU resolveu dar conhecimento da deliberação à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação; à Secretaria da Receita Federal; à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados; à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal; e à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal.

Diante das ponderações e da síntese apresentadas, reputamos adequadas as medidas determinadas ao Ministério da Educação pela Corte de Contas, notadamente para o monitoramento permanente do papel social na educação a que se propõem as entidades benfeicentes atuantes na área, contempladas com a certificação que lhes assegura isenção de contribuição

previdenciária. Nesse sentido, entendemos que o expediente sob exame cumpriu o seu objetivo institucional.

III – VOTO

Pelo exposto, **votamos** pelo conhecimento do Aviso da Comissão de Educação nº 2, de 2018, oriundo do TCU, atinente ao Acórdão nº 822, de 2018, e pelo seu arquivamento, nos termos do art. 133, III, do Risf.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

