



Ministério da Educação

NOTA TÉCNICA Nº 12/2020/CGCEBAS/DPR/SERES/SERES

PROCESSO Nº 23000.019086/2020-00

INTERESSADO: ME- MINISTÉRIO DA ECONOMIA

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de manifestação técnica sobre as recomendações resultantes da Avaliação da Política de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na área de Educação - CEBAS Educação, realizada pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Governo Federal (CMAP), constantes no Relatório de Avaliação Executiva (Doc. SEI nº 2142947).

1.2. O Ministério da Economia encaminhou ao Ministério da Educação, Ofício SEI nº 162951/ME (Doc. SEI nº 2142942), em que solicita manifestação desta Pasta Ministerial acerca das recomendações prioritárias constantes no referido relatório, nos seguintes termos:

Nesse sentido, de forma a colher a visão do gestor, convidamos o **Ministério da Educação a apresentar Nota Técnica acerca das referidas recomendações e, onde couber, do Relatório de Avaliação, para que esta represente também subsídio para decisão do CMAP**. Todos esses documentos – relatórios e Nota Técnica - serão, em seguida, encaminhados à apreciação do CMAP.

1.3. Em síntese, é o relatório.

2. SUMÁRIO EXECUTIVO

2.1. O Relatório de Avaliação Executiva referente a certificação das entidades beneficentes de assistência social na área de educação, sob a coordenação da Controladoria Geral da União, tem como objetivo a "elaboração de um diagnóstico executivo da CEBAS Educação, nos moldes do Guia Prático de Análise *Ex Post* da Casa Civil da Presidência da República, com o fim de subsidiar os trabalhos do CMAS e as discussões acerca das normas afetas à política pública".

2.2. A avaliação foi conduzida pelas seguintes questões:

- (1) o alcance da renúncia e a escolha dos atores são condizentes com a finalidade da política pública?
- (2) o processo de certificação de entidades beneficentes e de reconhecimento de imunidade garante razoável segurança quanto ao alcance dos objetivos da política pública?
- (3) as bolsas de estudo são efetivamente concedidas para o público-alvo pretendido?
- (4) Os mecanismos de governança da política pública são adequados para a condução da política aos fins pretendidos?

2.3. O relatório apresentado apontou deficiências, que se relacionam com a implementação, governança, resultados e impactos da política pública, tendo concluído pela necessidade de se redesenhar o funcionamento da política, para o alcance dos objetivos a seguir:

- a) tornar o processo de reconhecimento da imunidade mais cérele e eficaz;
- b) redirecionar a política aos seus objetivos originais, a atividade assistencial filantrópica, de forma a reduzir o seu escopo e focalizar os recursos públicos aos estudantes mais necessitados; e
- c) torná-la mais sustentável, de modo a direcionar os recursos às prioridades do país e retomar a governança da política pública.

2.4. Desta feita, considerando a avaliação realizada e, de acordo com as conclusões apontadas no referido relatório, verifica-se o apontamento de recomendações que serão objeto de manifestação por parte desta Pasta Ministerial.

3. ANÁLISE

3.1. No que tange ao objeto desta manifestação, vale pontuar que a CGU recomenda a necessidade de mudanças legislativas, com a participação do Ministério da Educação, Ministério da Economia e a Sociedade Civil.

3.2. Tal recomendação se apresenta oportuna considerando a necessidade de revisão legislativa, haja vista recente decisão pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 4480, que declarou a inconstitucionalidade formal de vários dispositivos da Lei nº 12.101, de 2009, e exigiu a publicação de lei complementar para disciplinar a matéria.

3.3. Em abril de 2020, o Supremo Tribunal Federal proferiu decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4480, proposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN) tendo sido proferido acórdão, publicado no Diário da Justiça de 15 de abril de 2020, no qual o STF declarou inconstitucional parte da Lei nº 12.101/2009.

3.4. No entendimento da Suprema Corte, as contrapartidas destinadas às entidades beneficentes de assistência social deveriam ser previstas em lei complementar, e não em lei ordinária, como é o caso da Lei nº 12.101/2009. Tratando-se, pois, a cláusula inscrita no § 7º do art. 195 da Carta Maior, de imunidade tributária, não caberia ao legislador ordinário a fixação de outros requisitos para fruição da benesse tributária.

3.5. Eis a emenda da decisão:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Direito Tributário. 3. Artigos 1º; 13, parágrafos e incisos; 14, §§ 1º e 2º; 18, §§ 1º, 2º e 3º; 29 e seus incisos; 30; 31 e 32, § 1º, da Lei 12.101/2009, com a nova redação dada pela Lei 12.868/2013, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social. 4. Revogação do § 2º do art. 13 por legislação superveniente. Perda de objeto. 5. Regulamentação do § 7º do artigo 195 da Constituição Federal. 6. Entidades beneficentes de assistência social. Modo de atuação. Necessidade de lei complementar. Aspectos meramente procedimentais. Regramento por lei ordinária. 7. Precedentes. ADIs 2.028, 2.036, 2.621 e 2.228, bem como o RE-RG 566.622 (tema 32 da repercussão geral). **8. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 13, III, § 1º, I e II, § 3º, § 4º, I e II, e §§ 5º, 6º e 7º; art. 14, §§ 1º e 2º; art. 18, caput; art. 31; e art. 32, § 1º, da Lei 12.101/2009, com a nova redação dada pela Lei 12.868/2013.** (grifo nosso)

3.6. Assim, temos a informar que, considerando os termos da decisão proferida pelo STF na ADI nº 4480 e com base nos fundamentos do Parecer CONJUR/MEC nº 643/2020, as **entidades que atuam na educação básica e na educação superior com adesão ao Prouni, concomitantemente ou não, e as que atuam concomitantemente na educação básica e educação superior SEM adesão ao Prouni, atualmente estão dispensadas do cumprimento do percentual mínimo de bolsas para serem certificadas como Entidades Beneficentes de Assistência Social.**

3.7. Desta forma, passamos à manifestação técnica quanto às recomendações apresentadas pela CGU.

3.8. **RECOMENDAÇÃO 1. Restringir a imunidade de contribuições para a seguridade social, de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988, às atividades de educação, saúde e assistência social realizadas pelas entidades beneficentes que prestem serviços de forma inteiramente gratuita, mediante atividade filantrópica (PRIORITÁRIA).**

3.9. No que tange a essa recomendação, cumpre esclarecer que o Ministério da Cidadania, Ministério da Educação e Ministério da Saúde, por solicitação da Casa Civil da Presidência da República, estão trabalhando na elaboração do texto para o novo Projeto de Lei do CEBAS, de forma a disciplinar as regras inerentes à imunidade tributária das entidades que cumprirem com os requisitos estabelecidos.

3.10. Ademais, ressalta-se que o Ministério da Economia encaminhou ao Ministério da Educação duas propostas de Projeto de Lei, sendo que uma das propostas disciplina as regras de imunidade para entidades que atuam com educação de forma integralmente gratuita e a outra proposta disciplina as regras de isenção para entidades que atuam em educação com cobrança de mensalidades.

3.11. Assim, o atendimento da Recomendação nº 1 depende da aprovação de Projeto de Lei Complementar pelo Congresso Nacional.

3.12. **RECOMENDAÇÃO 2. Instituir isenção específica, de valor compatível com o preço de mercado das bolsas concedidas, em benefício das entidades de educação sem fins lucrativos não gratuitas, com mecanismos que retomem ao Estado a governança dos recursos públicos, subordinando o financiamento público de bolsas à estratégia do governo (PRIORITÁRIA).**

3.13. Conforme mencionado no item anterior, o Ministério da Economia encaminhou ao Ministério da Educação, para manifestação técnica, texto de projeto de lei que disciplina regras de isenção para entidades que atuam na área de educação, que cobram mensalidades, mas que também concedem bolsas de estudos a beneficiários que atendam aos critérios pré-estabelecidos na referida norma.

3.14. Vale pontuar que, de acordo com o texto do PL que disciplina as entidades passíveis de isenção, não haverá emissão de Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social, mas tão somente o direito à isenção tributária, nos ditames estabelecidos pela legislação, às entidades que cumprirem com os requisitos exigidos.

3.15. O atendimento da Recomendação nº 2, também depende de alteração legal que está sendo tratada no mencionado PL.

3.16. **RECOMENDAÇÃO 3. Alinhar o período de fruição da imunidade ao período em que a entidade beneficente comprovou o atendimento aos requisitos legais (PRIORITÁRIA).**

3.17. Para cumprimento dessa recomendação, verifica-se também a necessidade da publicação de uma nova lei que discipline os requisitos a serem cumpridos pelas entidades, para usufruto da imunidade tributária.

3.18. Destarte, vale pontuar que o texto do projeto de lei elaborado pelos Ministérios da Cidadania, Educação e Saúde mantém o mesmo período de certificação da Lei nº 12.101, de 2009.

3.19. Os projetos de lei propostos pelo Ministério da Economia, em que divide um PL para imunidade e um PL para isenção, o prazo de usufruto do benefício a ser auferido seria anual.

3.20. Desta forma, verifica-se que para atendimento à recomendação nº 3, a proposta de lei apresentada pelo Ministério da Economia seria mais adequada, caso seja aprovada.

3.21. **RECOMENDAÇÃO 4. Readequar o critério de elegibilidade para níveis de renda que retratem a população de maior vulnerabilidade socioeconômica do país (PRIORITÁRIA).**

3.22. Considerando ainda a necessidade de alteração legislativa para cumprimento das recomendações encaminhadas pela CGU, esclarecemos que os textos de proposição legislativa elaborados pelos ministérios gestores da política e pelo Ministério da Economia, já contemplam a elegibilidade de beneficiários bolsistas que estejam cadastrados no CadÚnico, como requisito para ser contemplado com a bolsa de estudos.

3.23. Desta forma, com aprovação da nova legislação de alguma dessas propostas, tem-se como cumprida a recomendação nº 4.

3.24. **RECOMENDAÇÃO 5. Simplificar o processo de reconhecimento de imunidade, suprimindo etapas desnecessárias, automatizando procedimentos, e concentrando esforços nas análises mais relevantes para o cumprimento dos objetivos da política pública (PRIORITÁRIA).**

3.25. Quanto a essa recomendação, temos a informar que a simplificação dos procedimentos no processo de reconhecimento das entidades imunes e/ou isentas já encontram previsão nos projetos de lei elaborados e discutidos.

3.26. Os textos propostos pelo Ministério da Economia prevê artigos específicos que contemplam procedimentos simplificados para auferir o cumprimento dos requisitos a serem cumpridos, seja no PL sobre imunidade ou no PL sobre isenção.

3.27. O projeto de lei elaborado pelos Ministérios da Cidadania, Educação e Saúde, também contemplam disposições que estabelecem um procedimento simplificado, por parte das entidades requerentes, ao usufruto da imunidade tributária, especialmente com a utilização de sistema eletrônico de tratamento de dados e informações.

3.28. **RECOMENDAÇÃO 6. Assumir a divulgação e pré-seleção de bolsistas de ensino superior, nos moldes do PROUNI, e de bolsistas de ensino básico, ou delegá-la aos Estados, segundo orientações definidas pelo MEC (PRIORITÁRIA).**

3.29. Quanto a esta recomendação, vale pontuar que em decorrência da proposta de utilização do CadÚnico, no processo de seleção dos beneficiários às bolsas de estudos concedidas pelas entidades imunes e/ou isentas, esta Coordenação esclarece que realizará consulta às áreas técnicas junto ao Ministério da Educação, relativas à Educação Superior e Educação Básica a fim de viabilizar o cumprimento da recomendação nº 6.

3.30. A SERES/CGCEBAS, também já solicitou que na discussão do sistema do PROUNI, seja incluída a questão das bolsas CEBAS para as IES de ensino superior e a ideia é que o mesmo sistema seja utilizado, com as adequações necessárias para as entidades da educação básica, de forma a obter um melhor controle dos beneficiários (bolsistas).

3.31. **RECOMENDAÇÃO 7. Assumir a divulgação dos dados sobre a política pública, em transparência ativa, especialmente os relativos às entidades beneficentes, às bolsas de estudo, à seleção de bolsistas e aos pedidos de reconhecimento à imunidade.**

3.32. **RECOMENDAÇÃO 8. Aperfeiçoar a coordenação entre as políticas de acesso à educação, especialmente quanto à seleção de estudantes e ao monitoramento de resultados.**

3.33. Quanto às recomendações nº 7 e 8, temos a informar que os seus cumprimentos já se encontra previsto nos textos dos projetos de lei elaborados, tanto pelos ministérios certificadores quanto pela proposta apresentada pelo Ministério da Economia.

3.34. Desta feita, vale ressaltar que após a publicação da legislação pertinente à entidades que serão imunes e/ou isentas, a CGCEBAS realizará estudo técnico para implementação dos procedimentos e ferramentas necessárias ao monitoramento dos resultados.

4. CONCLUSÃO

4.1. Diante das considerações acima esposadas, ressaltamos que a SERES/CGCEBAS entende oportunas as conclusões da CMAP e vem concentrando esforços para atender às recomendações, realizando estudos, aperfeiçoando procedimentos e etc., porém com a decisão do STF que julgou a inconstitucionalidade de alguns dispositivos da Lei nº 12.101, de 2009 em que dispensa algumas entidades do cumprimento de contrapartida na obtenção do Certificado CEBAS, verificou-se a necessidade imediata de aprovação da nova legislação que discipline a matéria, mediante Lei Complementar.

4.2. Dessa feita, conforme já descrito acima, os Ministérios da Cidadania, Educação e Saúde e o Ministério da Economia propuseram projetos de lei que abordam, dentre a matéria correlata, dispositivos que atendem, em certa medida, às recomendações encaminhadas a esta pasta ministerial. Destacam-se os projetos de lei encaminhados pelo Ministério da Economia, que propõem regras específicas para entidades que cumpram com requisitos de imunidade e/ou de isenção tributária, que ao nosso ver equacionam de melhor forma as recomendações da CMAP.

4.3. Esta SERES/CGCEBAS trabalha principalmente no sentido de desenvolver o sistema para o controle de bolsas, que atenderia parcialmente as recomendações nºs 6, 7 e 8, mas que depende das alterações legais para efetivar as ações necessárias ao cumprimento das demais recomendações.

À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **Marcio Leão Coelho, Diretor(a)**, em 21/07/2020, às 11:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



Documento assinado eletronicamente por **Mariana De Paiva, Coordenador(a) Geral**, em 21/07/2020, às 11:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2150289** e o código CRC **5E8FA0CA**.