

**Relatório de Recomendações
Certificação de Entidades
Benéficas de Assistência
Social na Área da Saúde – CEBAS**

Ciclo 2020

Política	CEBAS-Saúde
Comitê e Ciclo CMAP	CMAS / 2020
Coordenador da Avaliação	CGU
Executores da Avaliação	CGU e IPEA/ME
Supervisor	Secap/ME

Sumário Executivo

1. As ações e os serviços de atenção à saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) são realizados por uma rede composta por estabelecimentos públicos e privados. A Constituição Federal de 1988, no seu art. 199 § 1º, estabelece que a atuação de instituições privadas no SUS deve ocorrer de forma complementar, mediante contrato ou convênio, tendo como preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.
2. Esse modelo positivado na CF/88 reflete uma longa história de atuação dessas entidades em políticas de saúde pública no Brasil, que teve início décadas antes da criação do SUS. A depender da localidade e do tipo de atendimento, a oferta de serviços de saúde por entidades privadas sem fins lucrativos chega a superar a oferta por entidades públicas.
3. Esse dispositivo que prevê a atuação complementar por meio de contratos, combinado com o § 7º do art. 195 da CF/88 que trata da imunidade tributária das entidades beneficentes de assistência social em relação às contribuições para a seguridade social, representam os principais moldes em relação à atuação das entidades privadas sem fins lucrativos pelo SUS.
4. Nesse contexto, para que uma entidade dessa natureza jurídica integre a rede do SUS, é necessário a celebração de contratos ou instrumento congêneres com a instância estadual ou municipal do SUS. Já para usufruir da imunidade em relação às contribuições sociais, a entidade deve ser reconhecida pelo Ministério da Saúde como beneficente. Esse reconhecimento se dá por meio da Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS).
5. Essa avaliação tem como pressuposto que o CEBAS-Saúde é um instrumento de política pública capaz de induzir mudanças na oferta de serviços aos SUS, contribuindo para a ampliação do acesso sobretudo nos casos em que a oferta é insuficiente. Nesse sentido, buscou-se responder às seguintes perguntas que se alinham a esse entendimento:
 - a. Existem aprimoramentos a serem realizados no desenho da política?
 - b. Qual é o grau de discrepância entre a definição da política e sua implementação? Existem aprimoramentos importantes a serem realizados na estrutura de governança?
 - c. O CEBAS possibilita a melhoria do acesso aos serviços hospitalares onde estes estão localizados?
 - d. A prestação de serviços de saúde pelas entidades beneficiadas é eficiente?
6. Em relação ao desenho da política, verificou-se que os processos desenvolvidos e os produtos mensurados têm como foco a certificação como requisito para o benefício tributário. As informações relacionadas aos resultados obtidos pelo SUS em decorrência dessa parceria e aos custos incorridos para tanto são insuficientes e fragmentadas.
7. A avaliação indica também a necessidade de aprimoramentos em relação à estrutura de governança, principalmente em relação à atuação coordenada e articulada entre os entes federativos e entre os órgãos federais que possuem poder decisório na execução da política. Essas falhas em relação ao desenho e à estrutura de governança prejudica a instituição de mecanismos de monitoramento e avaliação acerca da atuação das entidades privadas sem fins lucrativos no SUS, bem como da vinculação entre esses resultados e o instrumento do CEBAS.
8. Apesar dessas fragilidades em relação ao desenho e à governança, essa avaliação conclui que a certificação gera efeitos positivos em relação ao acesso geográfico. Verificou-se que o CEBAS exerce papel importante no sentido de suprir carências em relação a cobertura hospitalar, mostrando o potencial de ampliar a oferta e reduzir evasão de atendimentos para outras localidades. A avaliação também indica fatores mais associados à eficiência dessas

entidades, permitindo a adoção de estratégias voltadas a otimizar a relação entre insumos consumidos e resultados entregues à população.

9. As conclusões obtidas a partir dessa avaliação indicam que o instrumento do CEBAS-Saúde é importante para a atenção à saúde pelo SUS, principalmente no sentido de induzir a oferta em localidades ou especialidades que não são atendidas pela rede pública de estabelecimentos. Entretanto, a insegurança jurídica em torno desse instrumento pode prejudicar esse cenário, acarretando a diminuição das exigências para que entidades façam jus ao benefício tributário constitucional. Por isso, é importante que se mantenha a lógica de reconhecimento da imunidade atrelada à oferta de serviços ao SUS e não apenas à natureza jurídica da entidade. É fundamental que as decisões sobre a conveniência e a oportunidade desse gasto tributário se mantenham sob a ingerência do Ministério da Saúde, em pactuações com os demais entes gestores do SUS. Para que o Ministério da Saúde possa exercer esse papel, é fundamental que ele tenha acesso a todas as informações sobre a entidades que solicitam o Cebas, inclusive aquelas sob sigilo fiscal.
 10. Nesse mesmo sentido, essa avaliação aponta para a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e avaliação sobre a atuação dessas entidades no SUS, o que exige aprimoramentos no que se refere à coleta e à divulgação de informações acerca dos resultados obtidos a nível assistencial e das aplicações de recursos públicos no financiamento dessas atividades. Para tanto, é fundamental que o Governo Federal institua instrumento de gestão que consolide as informações acerca dos recursos públicos destinados às entidades beneficiadas com o CEBAS, incluindo desembolsos contratuais e os gastos tributários.
 11. As análises acerca da eficiência e do impacto no acesso contidas nessa avaliação indicam caminhos para a construção de sistemas de monitoramento focados em aspectos assistenciais, superando a abordagem centrada no processo de certificação. Nesse sentido, é recomendável que as informações sobre as instituições certificadas, incluindo razão social, CNPJ, data inicial e final da concessão do certificado, sejam disponibilizadas no portal de transparência do governo federal, permitindo que outras instituições e a sociedade possam apoiar o processo de monitoramento desse processo
-

Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	Existem aprimoramentos a serem realizados no desenho da política?	Insegurança jurídica em relação à natureza dos benefícios tributários ocasionada pelo erro formal na regulamentação do § 7º do art. 195 da CF/88	A imunidade das entidades beneficentes em relação às contribuições para a seguridade social deve ser regulamentada por lei complementar.	À Casa Civil da Presidência da República: Apresentar ao Congresso Nacional projeto de lei complementar que defina os critérios para reconhecimento das entidades beneficentes de assistência social, de modo que a imunidade seja usufruída somente por aquelas entidades que se dedicam integralmente ao SUS. Alternativamente, apresentar projeto de lei ordinária que regulamente a isenção tributária àquelas entidades que dedicam parte de seus serviços ao SUS, possibilitando ao Ministério da Saúde a utilização desse instrumento para induzir à ampliação e à qualificação da oferta de serviços pelo SUS. Esse projeto de isenção deve contemplar requisitos voltados a qualificar a participação das entidades do SUS, tais como oferta mínima de serviços, obrigatoriedade de contratualização e transparência das informações assistenciais e financeiras.
2	Existem aprimoramentos a serem realizados no desenho da política?	A atuação do Ministério da Saúde focada na análise dos requisitos para certificação das entidades.	O desenho da política pode ser aprimorado de forma que seu modelo lógico seja orientado para os resultados esperados em relação à oferta de ações e serviços de saúde.	Ao Ministério da Saúde: Instituir sistema de monitoramento e avaliação acerca da atuação das entidades privadas pelo SUS, de modo que os indicadores, as metas e demais instrumentos de gestão sejam direcionados à mensuração dos benefícios sociais decorrentes dessa atuação e dos custos incorridos, possibilitando a adoção de métricas de custo-benefício ou custo-efetividade da certificação.
3	Qual é o grau de discrepância entre a definição da política e sua implementação? Existem aprimoramentos importantes a serem realizados na estrutura de governança?	O intercâmbio de informações entre os entes públicos que possuem competências sobre o processo de contratação e de certificação das entidades é insuficiente	É necessário aprimorar os fluxos de informações, de modo a subsidiar decisões que envolvam a alocação de recursos públicos nas entidades privadas sem fins lucrativos	Ao Ministério da Saúde: Ampliar, em coordenação com os gestores locais do SUS, a produção e a divulgação de informações individualizadas sobre as ações de atenção à saúde prestadas pelas entidades privadas que atuam no SUS, de forma a dar ampla divulgação aos resultados obtidos com essas parcerias.
4	Qual é o grau de discrepância entre a definição da política e sua implementação? Existem aprimoramentos importantes a serem realizados na estrutura de governança?	O intercâmbio de informações entre os entes públicos que possuem competências sobre o processo de contratação e de certificação das entidades é insuficiente	É necessário aprimorar os fluxos de informações, de modo a subsidiar decisões que envolvam a alocação de recursos públicos nas entidades privadas sem fins lucrativos	Ao Ministério da Saúde: Coletar e divulgar, de forma regular, informações individualizadas sobre os recebimentos de recursos públicos pelos prestadores privados contratados pelo SUS, incluindo os gastos tributários e os pagamentos realizados pelos gestores do SUS.
5	Qual é o grau de discrepância entre a definição da política e sua implementação? Existem aprimoramentos importantes a serem realizados na estrutura de governança?	Falhas no fluxo de informações entre os órgãos federais que atuam no processo de certificação e monitoramento do CEBAS	É necessário aprimorar os fluxos de informações entre órgãos da Administração Pública Federal envolvidos na execução da política do CEBAS	Ao Ministério da Economia: Avaliar a viabilidade jurídica de conceder acesso às informações fiscais e tributárias das entidades certificadas aos gestores responsáveis pelo processo de certificação, obedecidas as cautelas necessárias para tais informações
6	A prestação de serviços de saúde pelas entidades beneficiadas é eficiente?	A eficiência dos hospitais certificados varia conforme o porte hospitalar e a composição dos insumos consumidos	Melhores índices de eficiência dos hospitais certificados estão associados a indicadores financeiros e de desempenho que	Ao Ministério da Saúde: Definir estratégias que busquem induzir a qualificação gerencial em hospitais de pequeno porte com certificação CEBAS, sobretudo em aspectos relacionados a gestão e remuneração de pessoal, com vistas a aproximar a relação custo-

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
			podem ser ajustados por intervenções do Poder Público	efetividade dos gastos tributários nessas entidades à experimentada por entidades de médio e grande portes.