

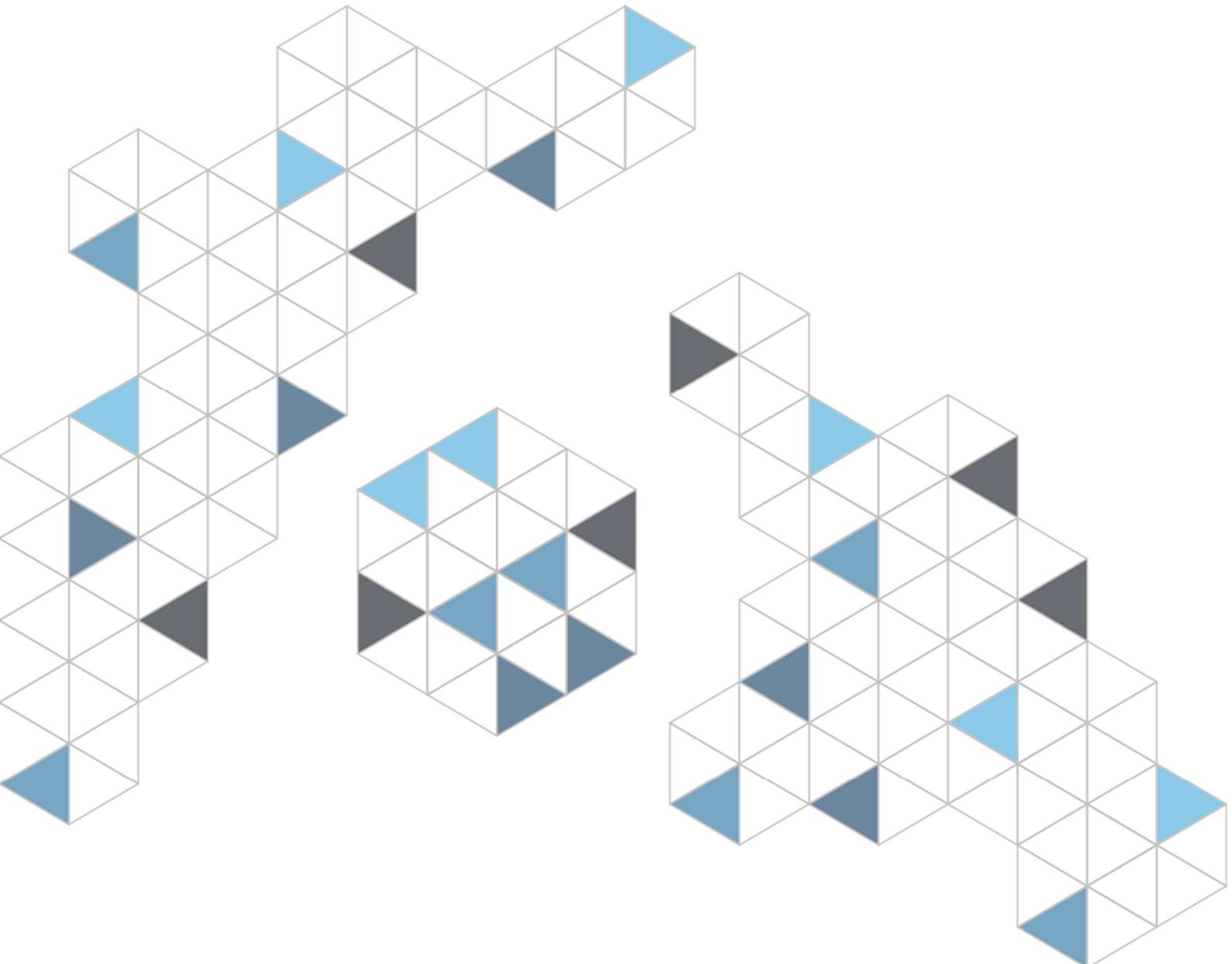
2025

30 de setembro

Relatório de Avaliação Executiva

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (CEBAS-AS)

Ciclo CMAP 2024-2025





2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO

Presidente do Brasil

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministra do Planejamento e Orçamento

Simone Nassar Tebet

Secretário-Executivo

Gustavo José de Guimarães e Souza

Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Wesley Matheus de Oliveira

Secretário de Articulação Institucional

João Victor Villaverde de Almeida

Secretaria de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento

Viviane Vecchi Mendes Muller

Secretaria Nacional de Planejamento

Virginia de Angelis Oliveira de Paula

Secretário de Orçamento Federal

Clayton Luiz Montes

Equipe Técnica

Arte e Design – Secretaria Executiva – MPO

Projeto gráfico e design: Viviane Barros

Assistente de design: Ivan Sasha

Aprendizes de design: Manu Queiros e Douglas Saymom

Informações

E-mail: gabin.sma@planejamento.gov.br

Última alteração: 25 de setembro de 2025.

*É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.

Ministério do Planejamento e Orçamento

[@gov.br/planejamento](https://www.instagram.com/gov.br/planejamento)

[@minplanejamento](https://twitter.com/minplanejamento)

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP

Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União – CMAS

Ciclo CMAP

2024-2025

Política Avaliada

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (CEBAS-AS)

Coordenador do Ciclo CMAP

Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Luiz Fernando Arantes Paulo
Andréia Rodrigues dos Santos

Coordenador da Avaliação

Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Iara Eliza Pacífico Quirino

Equipe de Avaliação

Controladoria-Geral da União

Arleide Costa do Nascimento
Eliane Viegas Mota (colaboradora)
Elias Fernandes de Oliveira (colaborador)
Fernanda Fagundes de Andrade
Thalyne Oliveira Gieseler

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Alberto Luis Araújo Silva Filho
Camila Mata Machado Soares
Eduardo Fagundes de Carvalho
Marco Antonio Carvalho Natalino
Rodrigo Toneto
Claudia Regina Baddini Curralero (colaboradora)
Marina Brito Pinheiro (colaboradora)

Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Iara Eliza Pacífico Quirino
Luiz Fernando Arantes Paulo

Apoio Técnico

Escola Nacional de Administração Pública

Consultoria Externa

(Análise sensível a raça e gênero)
Priscilla Bacalhau



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

Sumário

Sumário

<i>Lista de Siglas</i>	5
<i>Lista de Tabelas</i>	6
<i>Lista de Figuras</i>	7
<i>Lista de Gráficos</i>	8
<i>Resumo Executivo</i>	9
<i>Avaliação Executiva da Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (CEBAS-AS)</i>	11
1. Descrição Geral	11
1.1. O que é a CEBAS-AS?	11
1.2. Órgãos e Instituições que participam da implementação da CEBAS-AS	11
1.3. CEBAS e Plano Plurianual	12
1.4. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)	13
2. Diagnóstico do Problema.....	14
2.1. Contextualização do problema.....	14
2.2. A definição do problema e a árvore do problema	17
2.2.1. Causas e consequências.....	19
2.2.2. Indicadores para o problema	20
3. Desenho da Política.....	24
3.1. Descrição do modelo lógico	24
3.1.1. Público-Alvo.....	25
3.1.2. Objetivos	25
3.1.3. Processos.....	25
3.1.4. Produtos	27
3.1.5. Resultados	27
3.1.6. Impacto	27
3.1.7. Indicadores	27
3.2. Análise da Teoria do Programa	28
4. Implementação	30
4.1. Procedimentos adotados para análise e gestão do estoque de processos de certificação do CEBAS-AS e para a supervisão técnica	31
4.2. Implementação do CEBAS-AS a partir da percepção das entidades privadas socioassistenciais.....	35
4.3. Transparência, controle social e atuação do Conselho Nacional de Assistência Social em relação ao processo de certificação CEBAS-AS.....	37
4.4. Implementação de indicadores no âmbito do CEBAS-AS	40



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

4.5. Ações de apoio técnico e à divulgação do CEBAS-AS.....	42
4.6. Processo de gestão de riscos da CEBAS-AS	43
5. Governança.....	45
5.1. Arranjo de governança em que se insere o processo de certificação CEBAS-AS.....	46
5.2. Existência de canais e de oportunidades de participação social disponibilizados às entidades privadas socioassistenciais.....	48
5.3. Mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados da certificação	49
5.4. Prestação de contas do processo de certificação CEBAS Assistência Social.	52
6. Resultados e Impactos.....	54
6.1. Resultados	54
6.1.1. O processo de certificação das Entidades da Assistência Social	54
6.1.2. Tipos de ofertas socioassistenciais realizadas pelas entidades.....	56
6.1.3. Limitações	59
6.2. Impacto	60
6.2.1. O que a literatura traz	61
6.2.2. Avaliabilidade	62
7. Execução Orçamentária e Financeira	64
7.1. Esclarecimentos preliminares	65
7.2. Análise dos Gastos Tributários	67
7.3. Série Histórica.....	70
8. Insights sobre Eficiência e Economicidade do Gasto	72
8.1. Gasto tributário e Economicidade	72
8.2. Certificação e Economicidade.....	75
8.3. Riscos à eficiência	77
REFERÊNCIAS.....	78
<i>Apêndice - Propostas de novos indicadores para monitoramento da CEBAS-AS...</i>	82



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

Lista de Siglas

API	Application Programming Interface	OSC	Organizações da Sociedade Civil
AS	Assistência Social	OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
BPC	Benefício de Prestação Continuada	PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
CadÚnico	Cadastro Único	PIS	Programa de Integração Social
CAS-DF	Conselho de Assistência Social do Distrito Federal	PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
CEAS	Conselhos Estaduais de Assistência Social	PPA	Plano Plurianual
CEBAS	Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social	RFB	Receita Federal do Brasil
CF/1988	Constituição Federal de 1988	SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
CNEAS	Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social		
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social		
CPPS	Contribuição Patronal à Previdência Social		
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social		
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social		
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido		
DBF	Declaração de Benefícios Fiscais		
DGSUAS	Departamento de Gestão do SUAS		
DGT	Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária		
DRSP	Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS		
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço		
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social		
MDS	Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome		
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável		



2025

**Certificação de Entidades Beneficentes da
Assistência Social (Cebas-AS)**

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Vagas de ofertas socioassistenciais governamentais e não governamentais em 2023.....	22
Tabela 2 - Processos em estoque para análise pelo MDS em março de 2025.....	32
Tabela 3 - Número requerimentos de CEBAS realizados e analisados, por tipo (2020-2024).....	55
Tabela 4 - Número de entidades assistenciais certificadas, por tipo de oferta.....	56
Tabela 5 - Número de vagas em centros de convivência geridos pelo Estado, por entidades certificadas e por entidades não certificadas (Brasil, por público atendido).....	57
Tabela 6 - Imunidades e Isenções – base legal por tipo de entidade beneficiada.....	66
Tabela 7 - Gastos Tributários Estimados com Entidades sem fins lucrativos de Assistência Social, por Região – 2025. Valores nominais, em R\$.....	69
Tabela 8 - Execução Orçamentária: Ações selecionadas da Unidade Orçamentária Ministério Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - Adm. Direta - Gasto Discricionário Direto (RP2) - 2024.....	73



2025

**Certificação de Entidades Beneficentes da
Assistência Social (Cebas-AS)**



Lista de Figuras

Figura 1 - Árvore do Problema	18
Figura 2 - Modelo Lógico CEBAS-AS	24
Figura 3 - Etapas do processo de Concessão/Renovação da certificação CEBAS-AS	26
Figura 4 - Teoria do Programa CEBAS-AS	29



2025

**Certificação de Entidades Beneficentes da
Assistência Social (Cebas-AS)**

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Filas existentes em Centro Dia (número absoluto e %)	22
Gráfico 2 - Solicitações de certificação indeferidas, por motivo do indeferimento (%)	55
Gráfico 3 - <i>Percentual das vagas disponíveis ofertadas por entidades certificadas, por tipo de serviço e macrorregião</i>	58
Gráfico 4 - <i>Total de vagas ofertadas por unidades CEBAS a cada 100 mil habitantes por macrorregião</i> ...	59
Gráfico 5 - <i>Gastos Tributários CEBAS-AS (R\$) – 2020 a 2025. Valores nominais</i>	70
Gráfico 6 - Distribuição dos Gastos Tributários CEBAS-AS, por Tributo (%) – 2020 a 2025.....	70
Gráfico 7 - <i>Fração de unidades com isenções de taxas ou tributos municipais e estaduais</i>	74
Gráfico 8 - Número médio de trabalhadores a cada 100 vagas.....	75
Gráfico 9 - Distribuição do número de trabalhadores por vaga nos Centros de Convivência certificados .	76
Gráfico 10 - Distribuição do número de trabalhadores por vaga nas Unidades de Acolhimento certificadas	76



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da
Assistência Social (Cebas-AS)

Resumo Executivo

A Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na área da Assistência Social (Cebas-AS) consiste em um instrumento de qualificação, financiamento indireto e operacionalização da política pública de Assistência Social, com a finalidade de assegurar a inserção, capacitação, permanência e oferta de serviços por organizações de direito privado, sem fins lucrativos, que prestam serviços tipicamente públicos nesta área. A certificação obtida pelas entidades, a partir de critérios definidos em lei, lhes garante a isenção de contribuições para a Seguridade Social, conforme a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 195, § 7º. A imunidade constitucional é regulamentada pela Lei Complementar nº 187/2021 e os critérios, requisitos e procedimentos da certificação são elencados pelo Decreto nº 11.791/2023.

O propósito da política é mitigar o problema identificado como “Insuficiência de ofertas adequadas de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, assessoramento, defesa e garantia de direitos”.

Apesar de limitações na disponibilidade de dados e indicadores que demostram e mensuram essa relação entre oferta e demanda por serviços socioassistenciais, sua relevância é evidenciada, do lado da demanda, pelo número de pessoas inscritas no Cadastro Único e por indicadores sintéticos como o Índice de Vulnerabilidade Social e o índice de vulnerabilidade do Cadastro Único. Do lado da oferta, observou-se o número de entidades e vagas públicas e privadas, obtidos por meio do censo SUAS e de sistemas de informação da política em questão.

O papel estruturante das entidades privadas como equipamentos do SUAS foi um dos achados do trabalho avaliativo. Mais da metade das vagas existentes no sistema são provenientes destas entidades. O gasto tributário associado à certificação das entidades privadas certificadas foi estimado em cerca de R\$ 3,7 bilhões, valor superior ao gasto direto destinado ao financiamento de serviços exclusivamente públicos (R\$ 2,6 bilhões).

Por outro lado, a avaliação demonstrou que a ampliação do conhecimento sobre o perfil da população atendida pelo SUAS, especialmente nos recortes de raça e gênero, representa uma oportunidade estratégica para qualificar o planejamento e a execução das ações socioassistenciais.

A capacidade de oferta (vagas) atualmente é mensurada por meio do Censo SUAS, cuja principal limitação decorre da ausência de obrigatoriedade de resposta. Não existe sistema de monitoramento das ofertas, dos atendimentos, dos procedimentos e de outros serviços do SUAS. A ausência de informações detalhadas sobre os efeitos da imunidade tributária, como o volume de isenções por entidade e por tributo, dificulta a avaliação do impacto da certificação na qualidade e na cobertura dos serviços. Estão disponíveis apenas estimativas globais dos gastos tributários. Este achado está altamente relacionado aos desafios de governança e articulação entre os atores da política.

A partir das evidências, foram elaboradas propostas de aprimoramento voltadas ao monitoramento quantitativo e qualitativo dos atendimentos, da oferta de serviços e dos efeitos da certificação.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

Durante o processo de avaliação, foram identificadas boas práticas e aspectos positivos que contribuem para o fortalecimento da gestão da política. As atividades e processos operacionais para a concessão da certificação e de sua renovação são institucionalizados e informatizados, com clara definição de competência em suas diferentes fases.

Além disso, ainda que de forma incipiente, há um processo de supervisão das entidades certificadas, voltado à verificação da manutenção dos requisitos que justificaram a concessão da certificação. Essas entidades também contam com apoio técnico contínuo, o que representa uma prática positiva para o fortalecimento da gestão e da qualidade dos serviços ofertados.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da
Assistência Social (Cebas-AS)

Avaliação Executiva da Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (CEBAS-AS)

1. Descrição Geral

1.1. O que é a CEBAS-AS?

A Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS) corresponde a um dos elementos de estratégia nacional de certificação de organizações de direito privado, sem fins lucrativos, que prestam serviços tipicamente públicos nas áreas da saúde, educação e assistência social. A certificação obtida pelas entidades, a partir de critérios definidos em lei, lhes garante a isenção de contribuições para a Seguridade Social, conforme a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 195, § 7º. A imunidade diz respeito à Contribuição Patronal à Previdência Social (CPPS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

Considerando a perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a certificação CEBAS na área da Assistência Social (CEBAS-AS) consiste em um instrumento de qualificação, de financiamento indireto e de operacionalização da política pública, com a finalidade de assegurar a inserção, capacitação, permanência e oferta de serviços das entidades ao sistema.

1.2. Órgãos e Instituições que participam da implementação da CEBAS-AS

A CEBAS-AS, enquanto política pública¹¹, envolve três dimensões com a participação de instituições/atores bem delimitados. Na dimensão do processo da concessão ou renovação da certificação e de supervisão, o **Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (DRSP/SNAS/MDS)**, verifica o cumprimento dos critérios estabelecidos pela Lei Complementar nº 187/2021 e o Decreto nº 11.791/ 2023 para que a certificação seja concedida pela **SNAS**. Tal processo será detalhado na seção referente à avaliação do desenho da política.

O processo de concessão da imunidade tributária fica a cargo da **Receita Federal do Brasil (RFB)**, após publicação da certificação no Diário Oficial da União.

As **entidades e organizações**, por sua vez, são as prestadoras dos serviços, com áreas de atuação abrangidas pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Lei nº 8.742/1993. Elas integram o SUAS, não só como prestadoras de serviços socioassistenciais, mas como corresponsáveis pela garantia dos direitos dos usuários. Independente da certificação, as entidades devem estar inscritas nos Conselhos Municipal ou Distrital de Assistência Social e no Cadastro Nacional de

¹ Apesar do entendimento de que a CEBAS é um instrumento para a operacionalização da Política Pública de Assistência Social, ela será denominada de Política Pública, em um sentido amplo do termo.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



Entidades de Assistência Social (CNEAS) para a oferta de serviços no âmbito do SUAS, de forma gratuita e universal.

De acordo com as atividades desenvolvidas, as entidades se classificam, nos termos da LOAS, em entidades e organizações de atendimento, de assessoramento e de defesa e garantia de direitos. Além dessas atividades, a área de atuação das entidades abrange a habilitação e reabilitação de pessoa com deficiência, aprendizagem de adolescentes, jovem e pessoas com deficiência e o acolhimento de pessoas sem condições de autossustento durante tratamento de doenças graves.

Ainda sobre estas organizações, cumpre mencionar que lhes é permitida a manutenção de atividades econômicas, de modo que os ganhos devam ser investidos em suas atividades-fim, ou seja, a prestação do serviço na área da assistência social. Outra prerrogativa das entidades é a cobrança da prestação de serviços por meio de contrato de prestação de serviços com pessoa idosa abrigada. Neste caso, o usuário tem até 70% de seu benefício previdenciário ou de assistência social utilizado para o custeio de sua permanência.

1.3. CEBAS e Plano Plurianual

A CEBAS-AS está contemplada no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 por meio do Programa 5131

- Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que tem como objetivo *“fortalecer e ampliar o acesso aos serviços e benefícios socioassistenciais destinados a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social, e violações de direitos, promovendo a redução das desigualdades e a inclusão socioeconômica”*.

As ações não-orçamentárias são:

- 0115 - Entidades Filantrópicas - Assistência Social- Isenção da Contribuição Social para o PIS-PASEP para as entidades benéficas de assistência social. Isenção da Contribuição Previdenciária Patronal para as entidades benéficas de assistência social. Valor total previsto: R\$ 10,9 bilhões.
- 0119 - Entidades sem Fins Lucrativos - Associação Civil - Assistência Social- Isenção do Imposto de Renda, da CSLL e da COFINS para as instituições de caráter filantrópico, recreativo, cultural e científico e as associações civis que prestem os serviços para os quais houverem sido instituídas e os coloquem à disposição do grupo de pessoas a que se destinam, sem fins lucrativos, que atendam às exigências estabelecidas em lei. Valor total previsto: R\$ 19,8 bilhões.
- 011E - Entidades sem Fins Lucrativos - Filantrópica - Assistência Social. - Isenção do Imposto de Renda, da CSLL, da COFINS para as instituições de caráter filantrópico, recreativo, cultural e científico e as associações civis que prestem os serviços para os quais houverem sido instituídas e os coloquem à disposição do grupo de pessoas a que se destinam, sem fins lucrativos, que atendam às exigências estabelecidas em lei. Valor total previsto: R\$ -18 bilhões.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



1.4. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Em relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a política se relaciona aos seguintes:

- ODS 1: Erradicação da pobreza;
- ODS 3- Saúde de Qualidade;
- ODS 4- Educação de qualidade;
- ODS 8- Trabalho decente e crescimento econômico;
- ODS 10- Redução das desigualdades;
- ODS 16- Paz, justiça e instituições eficazes e;
- ODS 17- Parcerias e meios de implementação.



2025



2. Diagnóstico do Problema

Esta seção busca caracterizar o problema público enfrentado pela CEBAS- AS bem como identificar e discutir suas causas e consequências. Ela é composta de quatro subseções: (i) contextualização do problema, com discussão sobre o contexto da Assistência Social e o histórico normativo da CEBAS-AS; (ii) identificação do problema público e apresentação da árvore do problema; (iii) caracterização desse problema através de indicadores quantitativos; e (iv) discussão quanto às hipóteses que dão fundamentação à árvore do problema.

2.1. Contextualização do problema

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), em seus artigos 203 e 204, caracteriza a Assistência Social como um direito universal, prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Ela se organiza por meio de um sistema descentralizado política e administrativamente, o SUAS, composto “pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social” (BRASIL, 2011, art. 6º). Cabe à esfera federal o papel coordenativo e de definição de normas gerais e aos estados e municípios tanto coordenar quanto executar a política em seus territórios.

Conforme a LOAS, a Assistência Social visa prover mínimos sociais e garantir o atendimento às necessidades básicas, por meio de um amplo conjunto de serviços, benefícios, programas e projetos dirigidos a famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal. Para cumprir esses objetivos, há um conjunto de equipamentos públicos espalhados por todo o país, aos quais se referenciam a maioria das provisões, conforme a complexidade dos serviços:

- Proteção Social Básica: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Postos de Cadastramento e Centros de Convivência.
- Proteção Social Especial de média complexidade: Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Centro POP (voltado a pessoas em situação de rua) e Centros Dia (voltado a pessoas com deficiência, idosas e suas famílias).
- Proteção Social Especial de alta complexidade: Unidades de Acolhimento Institucional.

A maioria desses centros são de gestão exclusiva do poder público. Os únicos que podem ser operados tanto pelo poder público quanto por entidades assistenciais são os Centros de Convivência, os Centros Dia e as Unidades Acolhimento Institucional. Não surpreende, portanto, que os serviços típicos desses equipamentos sejam os mais frequentemente ofertados por organizações da sociedade civil, como veremos melhor na seção de resultados.

As entidades e as organizações da assistência social são definidas na LOAS como “aqueelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos” (BRASIL, 2011, art. 3º). Quando uma entidade dirige suas atividades para estas situações, ela é compreendida como uma entidade de *atendimento*. Quando a entidade dirige suas atividades para o fortalecimento de movimentos sociais e de organizações de usuários da assistência social ela é denominada entidade de *assessoramento*. Por fim, há ainda um grupo de entidades que atua na *garantia e defesa de direitos*, incluindo a promoção da cidadania, o enfrentamento das



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



desigualdades sociais e a articulação com órgãos públicos de garantia de direitos. Logo, uma entidade não precisa prestar atendimento direto para ser entendida como entidade de assistência social. Cabe ainda observar que uma mesma entidade pode atuar em mais de um vetor²².

Antes mesmo da promulgação da CF/1988, pode-se afirmar que as entidades³ já ocupavam o protagonismo na oferta de benefícios e serviços aos segmentos vulneráveis da sociedade (JACCOUD et al., 2020; COLIN, 2010; JACCOUD, 2010). Com caráter filantrópico e/ou religioso, essas instituições foram centrais em momentos históricos nos quais o país não possuía uma política da assistência social e continuam centrais na busca da integralidade dos serviços sociais previstos pela LOAS e seus desdobramentos, especialmente a Política Nacional de Assistência Social (2004). Nesse contexto, há uma “tradição de isenções e subvenções públicas às entidades assistenciais”, que se institucionalizam no nível federal em meados do século XX (JACCOUD et al., 2020), como será detalhado adiante. Dentre essas isenções e subvenções, destaca-se a CEBAS-AS, foco da presente avaliação.

Em suma, o país “herdado” pela constituição cidadã possuía um legado de mais de 300 anos de oferta socioassistencial por meio de entidades subvencionadas pelo poder público, a começar pelas Santas Casas da Misericórdia (SÁ, 2001; FRANCO, 2014; NATALINO, 2021). **Esse legado tem duas consequências práticas na organização do SUAS.** Primeiro, a capacidade instalada para a oferta de assistência social no país está, em parte, sob direção das entidades. Uma questão derivada desse fato é que, como as entidades historicamente se distribuíram de forma desigual pelo território nacional, essa capacidade está com maior frequência localizada em grandes centros urbanos e em regiões de maior renda. Segundo, há um desafio regulatório de grande monta: o modo de se conceber e ofertar a assistência social por uma parcela dessas entidades (e cabe dizer, também por uma parcela dos gestores públicos) é derivado de um paradigma de caridade, filantropia e tutela sobre as populações mais pobres e vulnerabilizadas, com provisões realizadas de forma voluntarista, sem regularidade e sem pretensão à universalidade, não compreendendo-se a assistência como um direito, o que se choca com as normativas pós-88.

Pode-se compreender a CEBAS-AS como uma ponte entre o caráter histórico, predominantemente caritativo da assistência social e o caráter de política pública que a essa se tentou atribuir a partir da Constituição de 1988, quando a assistência social foi definida como política universal e não contributiva “concretizada por iniciativas públicas e privadas” (JACCOUD, 2010)⁴. Para entender melhor a CEBAS-AS tal como existe atualmente, é relevante fazer um breve histórico normativo desses incentivos. Conforme JACCOUD et al. (2020):

A tradição de isenções e subvenções públicas às entidades assistenciais, organizada no nível federal com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em 1937, definiu um modelo de primazia da ação privada e de sua autorregulação. Em 1938 foi publicado o

² Ao longo dessa seção, as entidades são analisadas em sua totalidade, não distinguindo as entidades de atendimento dos outros dois tipos. Na seção de resultados, há uma análise desagregada das entidades por tipo de oferta, que pode ser de serviços, benefícios, programas e projetos - 23 tipos diferentes de ofertas socioassistenciais foram identificados quando o conjunto de entidades inscritas no CNEAS é analisado.

³ Ao longo desse trabalho, será utilizado o termo entidades para se referir às entidades e às organizações da assistência social a que se refere o artigo 3º da LOAS.

⁴ Aqui importa pontuar que, conforme a Lei Complementar nº187 de 2021, esse atendimento deve ser ofertado gratuitamente, com exceção aberta para as instituições de longa permanência para idosos (ILPIs), as quais podem realizar a cobrança de até 70% de qualquer benefício previdenciário ou de custeio percebido pelo idoso (BRASILI, 2023).



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



Decreto-Lei nº 527, que regulou as subvenções públicas às entidades, institucionalizando como principal tarefa ao Estado o apoio financeiro às obras privadas de assistência social.

A partir de 1946, a isenção tributária das organizações de direito privado passou a encontrar respaldo constitucional e em 1959, a Lei nº 3.577 regulamentou tal benefício, prevendo, para as entidades filantrópicas de utilidade pública o não pagamento da contribuição à previdência dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões. A partir da instituição do Decreto-Lei nº 1.572/1977, ocorreu a interrupção dessa prerrogativa, embora essa tenha reaparecido e sido ampliada na Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 195, §7º, previu a isenção tributária⁵ às entidades benéficas da assistência social no que diz respeito às contribuições da seguridade social. O contexto legal da Constituição pressupõe, além disso, outros dois dispositivos relacionados: o Art. 150, VI, c, que estabelece a imunidade tributária para impostos sobre patrimônio, renda ou serviços das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos e o Art. 146, II, que determina que cabe à lei complementar regular as limitações constitucionais ao poder de tributar.

Foi apenas com a Lei nº 8.212/1991 que a emissão de novas certificações foi retomada. Na sequência histórica, com a promulgação da LOAS, a assistência social passou a ser estruturada em um sistema tripartite, o SUAS, sendo as entidades privadas também consideradas componentes deste sistema – cogestoras e corresponsáveis. A regulamentação da CEBAS-AS, contudo, só ocorreu com Lei nº 12.101/de 2009, substituída em 2021 pela Lei Complementar 187, e, regulamentada pelo Decreto nº 11.791 de 2023⁶.

Diante dessa trajetória, é importante destacar três elementos institucionais e jurídicos. Em **primeiro lugar**, imunidade e isenção são duas categorias tributárias distintas. A imunidade é uma proteção constitucional e, quando instituída, opera como desautorização para que o Estado tribute determinada pessoa, instituição, situação ou objeto. A isenção, por sua vez, decorre de lei ordinária e pode ser mais facilmente revogada, implicando igualmente a dispensa de tributar/ser tributado, ainda que momentaneamente.

Em **segundo lugar**, no caso das entidades benéficas, a imunidade concedida a partir da CF/1988 previa inicialmente patrimônio, renda e serviços (Art. 150 da Constituição Federal). No tocante à seguridade social, contudo, para as entidades da assistência social, os constituintes prescreveram apenas a isenção (Art. 195 da Constituição Federal), quadro modificado em 1996, quando do julgamento do **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 22.192⁷**, no qual o **Supremo Tribunal Federal pacificou que a isenção constitucional às entidades da assistência social poderia ser compreendida como imunidade⁸**. Na sequência, com a Lei nº 9.532 de 1997, houve regulamentação do caráter de imunidade tributária relacionado à situação:

⁵ Hoje, essa é entendida como imunidade, como será discutida logo a seguir.

⁶ Houve outras modificações ao longo desse período. Em 2006, o Projeto de Lei nº 7437/2006, do então Senador Flávio Arns, que pretendia alterar o prazo de renovação do certificado, alterando o inciso II da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. A discussão quanto a uma possível prorrogação se devia a existência prévia da isenção como elemento inserido na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 8212/1991 que dispunha sobre a organização da seguridade social. A então discussão de uma possível prorrogação se devia a existência prévia da isenção como elemento inserido na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 8212/1991 que dispunha sobre a organização da seguridade social.

⁷ Registro disponível em: [RMS 22192 / DF - DISTRITO FEDERAL - 22192-1608853/95 :: Jurisprudência::Acórdão 22192-1608853/1995 \(Federal::Judiciário::Supremo Tribunal Federal::1ª Turma - Brasil\) ::](https://www.stf.jus.br/jurisprudencia/acordao/22192-1608853/95)

⁸ “A cláusula inscrita no art. 195, § 7º, da Carta Política – não obstante referir-se impropriamente à isenção de



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



Art. 12. Para efeito do disposto no art. 150, inciso VI, alínea "c", da Constituição, considera-se imune a instituição de educação ou de assistência social que preste os serviços para os quais houver sido instituída e os coloque à disposição da população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, sem fins lucrativos.

Em **terceiro lugar**, a Lei nº 12.101/2009, embora não fosse a primeira acerca do tema, permitiu maior organização do processo de certificação, transferindo-o para os ministérios setoriais; já que anteriormente as demandas das instituições de educação, saúde e assistência social estavam sob responsabilidade do Conselho Nacional da Assistência Social (substituto do antigo Conselho Nacional do Serviço Social, extinto pela LOAS), arranjo que atrasava e/ou dificultava a garantia do direito à imunidade tributária. Após a declaração de constitucionalidade da Lei nº 12.101/de 2009⁹, a LC nº 187/2021 e o Decreto nº 11.791/2023 passaram a dar sequência à trajetória de sistematização e facilitação dos procedimentos certificatórios.

2.2. A definição do problema e a árvore do problema

Ao analisar o arcabouço legal que originou a CEBAS-AS, além de outros documentos relacionados a esse instrumento, não foi possível encontrar nenhum documento que apresentasse análise de diagnóstico do problema público que motivou a criação desta política. Dessa forma, foram realizadas¹⁰ análises de diversos documentos¹¹, assim como oficinas com a equipe gestora¹². Para elaborar uma descrição concisa do problema e uma árvore do problema¹³, apresentados na Figura 1.

contribuição para a seguridade social –, contemplou as entidades beneficentes de assistência social, com o favor constitucional da imunidade tributária, desde que por elas preenchidos os requisitos fixados em lei. A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal já identificou, na cláusula inscrita no art. 195, § 7º, da Constituição da República, a existência de uma típica garantia de imunidade (e não de simples isenção) estabelecida em favor das entidades beneficentes de assistência social. Precedente: RTJ 137/965.” (STF, 1996).

⁹ Em razão de seu caráter de lei ordinária e não complementar, necessário para regulação de questões tributárias (Colin, 2010).

¹⁰ De acordo com o Guia prático de análise ex-post, cabe à equipe de avaliação realizar tal análise, diante da inexistência de um diagnóstico formal.

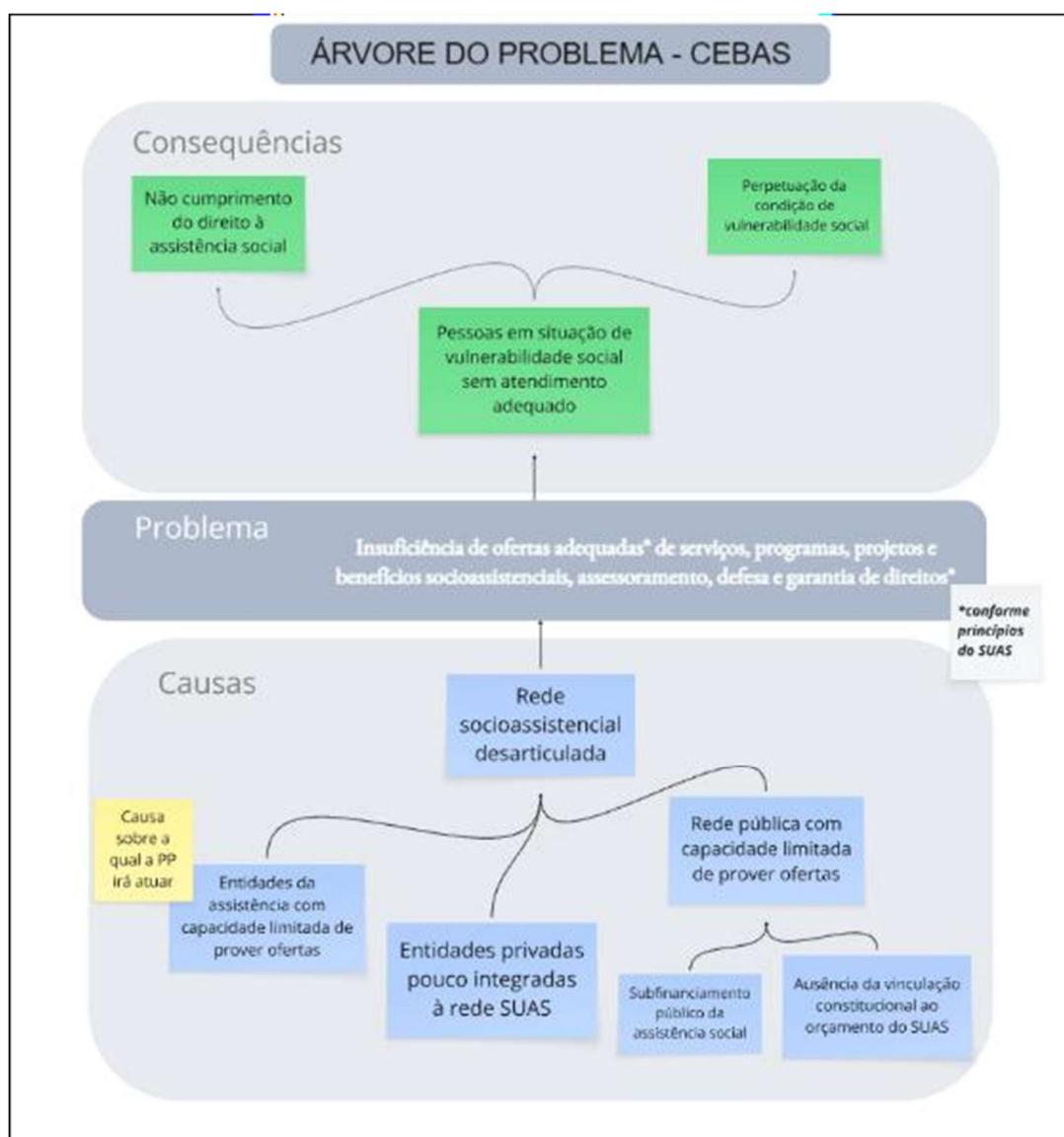
¹¹ Incluindo documentos produzidos no âmbito do processo de tramitação de propostas de normatização da CEBAS, documentos elaborados pelo DRSP/MDS no contexto da avaliação e compartilhados com a equipe avaliadora e outros materiais de referência.

¹² Foram feitas três oficinas com o foco no diagnóstico do problema, nos dias 02/12/2024, 08/12/2024 e 16/12/2024, contando com a presença de gestores do DRSP e outros departamentos da SNAS/MDS, além da equipe de avaliação. Primeiro, discutiu-se o problema e posteriormente, a árvore do problema foi elaborada de forma colaborativa. Essas discussões estão sistematizadas no Miro, ferramenta utilizada para organizar as discussões.

¹³ Esses elementos foram resultado de sistematização e análise por parte da equipe avaliadora e não representam diretamente aquilo que foi discutido em oficina.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)**Figura 1 - Árvore do Problema**

Fonte: Elaboração própria a partir de discussões com a equipe gestora e análise de documentos.

Nota-se, assim, que para fins dessa avaliação, o problema público foi definido como “Insuficiência de ofertas adequadas de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, assessoramento, defesa e garantia de direitos”, com o conceito de adequação alinhado aos princípios do SUAS¹⁴.

A literatura que analisa o campo da assistência social no Brasil destaca que, historicamente, a política de assistência social é compartilhada entre o Estado e as entidades filantrópicas, como já discutido na seção anterior (JACCOUD et. al, 2012; JACCOUD, 2010). É patente a importância de “universalizar a prestação de serviços, ampliar a cobertura da proteção social brasileira e assegurar os direitos socioassistenciais” em um contexto em que coexistem dois modelos de oferta, um público e um privado (COLIN, 2010). Também cabe destacar que a presença mais

¹⁴ Essa definição está em acordo com a exposição de motivos que acompanhou a Medida Provisória nº 446, de novembro de 2008, que destacava que não solucionar os problemas a época enfrentados pela CEBAS-AS poderia “redudar (...) em prejuízo à população que necessita dos relevantes serviços prestados por grande parte das entidades benficiantes”.



robusta do Estado na assistência social se estabeleceu apenas após a redemocratização, com a Constituição Federal e, posteriormente, a LOAS, como também já discutido na seção anterior.

Cabe frisar que a definição do problema aqui apresentado, assim como a árvore do problema construída, não tem a pretensão de reconstruir os debates à época da Constituinte, que culminaram no artigo nº 195. Há trabalhos acadêmicos que fazem uma análise da discussão à época, como MARGARITES (2019). Conforme já explicitado, a CEBAS tem um extenso histórico de existência, tendo passado por modificações ao longo das últimas duas décadas. Além disso, a política de assistência social se modificou desde então. Considerando esse cenário, optou-se, assim, por apresentar proposta de definição do problema que esteja em linha com o formato atual da CEBAS e com o contexto atual da assistência social.

2.2.1. Causas e consequências

Na árvore do problema, identificada na Figura 1 – , estão detalhadas causas e consequências do problema identificado. Há uma causa primária e central para o problema: *a existência de uma rede SUAS desarticulada*. Cabe destacar que essa causa está intimamente conectada ao que já foi discutido anteriormente: há uma convivência entre uma rede privada e uma rede pública socioassistencial e, em um contexto de sistema, é preciso considerar “a organicidade e a integração de todo o conjunto das gestões públicas e das atividades privadas a elas articuladas, a partir de princípios comuns que lhes confirmam unidade, fixados na Constituição Federal e na LOAS” (COLIN, 2010). Hoje, nota-se uma falta de organicidade e integração, denominadas “desarticulação” na árvore do problema.

Dessa causa primária e central, três causas secundárias são elencadas:

- Entidades privadas da assistência social com capacidade limitada de prover ofertas
 - Entidades privadas pouco integradas à rede SUAS
 - Rede pública com capacidade limitada de prover ofertas

Os dois primeiros pontos estão relacionados a uma característica histórica do campo de assistência social: a execução dessa política via entidades filantrópicas e não governamentais. Essas entidades foram as responsáveis pela assistência social desde a origem dos serviços no país: “a história da assistência social ... (foi) marcada pela ativa presença da oferta privada de serviços, em especial de origem católica” (JACCOUD, 2010). Posteriormente, com a Constituição Federal de 1988, a LOAS e a Política Nacional de Assistência Social, ficou constituído o SUAS, sistema tripartite, que concretiza a política de assistência social através de iniciativas públicas ou privadas (das entidades). Dessa forma, o papel das entidades na rede socioassistencial é central e reconhecido em legislação.

Entretanto, faltam informações sobre esse modelo de oferta privado – como será discutido na seção seguinte. Segundo detalhado por JACCOUD (2010), “ainda são escassas as informações agregadas e abrangentes sobre a participação dessas entidades na oferta de serviços socioassistenciais”. Ademais, COLIN (2010) apresenta dados de um Censo de entidades socioassistenciais, que encontrou em 2006, 16.089 entidades legalmente constituídas, mas não apresentou informações sobre o número de pessoas atendidas ou a existência de fila – um possível indicador da limitada oferta. É necessário contar com sistemas de informações que cubram todos os modelos de oferta, além do “reconhecimento de padrões e normas nacionais de oferta e de



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



qualidade” (JACCOUD, 2010). Isso inclui o ponto crucial de instituir critérios transparentes de acesso a essas ofertas¹⁵.

Já o terceiro ponto pode ser justificado com base em informações do MDS: os cerca de 8,5 mil CRAS existentes em 2022 cobriam “aproximadamente 68% da população registrada no CadÚnico”, uma queda em relação a 2018, quando essa cobertura atingia 82%. Essa queda foi consequência “do aumento da pobreza e quantidade de pessoas no CadÚnico, com estagnação da rede de serviços” (BRASIL, 2024a)¹⁶. Na próxima seção, ao se discutir indicadores relacionados ao problema, essa temática será aprofundada.

Em relação às consequências, pode-se elencar uma principal: “Pessoas em situação de vulnerabilidade social sem atendimento adequado”, efeito direto do problema. Afinal, diante de uma oferta insuficiente, e considerando a existência de uma demanda para a assistência social no país, é esperado que pessoas que necessitem do serviço fiquem sem acesso a este. Dessa consequência, se desdobram outras duas: “Não cumprimento do direito à assistência social” e “Perpetuação da condição de vulnerabilidade social”. O direito à assistência está previsto na Constituição Federal de 1988 e entende-se que, dado o não acesso a serviços de assistência, tal prerrogativa não seria cumprida. Já a segunda consequência pressupõe que os serviços socioassistenciais são instrumentos fundamentais na redução da vulnerabilidade social e, sem eles, há tendência à reprodução intergeracional da exclusão social.

2.2.2. Indicadores para o problema

Considerando o problema público apresentado, é preciso caracterizá-lo a partir de indicadores, já que é o monitoramento destes indicadores que nos permite avaliar se a política em questão ainda tem relevância e se sua execução atenuou a gravidade do problema (BRASIL, 2018). A relação entre problemas e indicadores vai nas duas direções. Isto é, o baixo desempenho de certos indicadores nos aponta para um problema público em potencial. De outra forma, a partir da compreensão de que existe um problema, ele próprio, ao ser definido, delimita quais indicadores o sustentam enquanto tal.

Essa ressalva é importante pois, por mais que indicadores sejam fundamentais para apontar problemas, há problemas para os quais o conjunto de indicadores necessários para qualificá-lo ou não está disponível ou ainda está disponível de maneira fragmentada e não sistemática. Nesses casos, é também tarefa da política a sistematização de evidências que permitam avaliar seu desempenho e a evolução do problema público.

A definição do problema central a ser enfrentado pela CEBAS-AS pressupõe que:

- a. há excesso de demanda pelas diversas ofertas socioassistenciais,
- b. **insuficiência** da rede governamental; e

¹⁵ Os autores agradecem à Luciana Jaccoud por sublinhar esse tópico em entrevista realizada no Ipea. O tema será retomado na seção de resultados.

¹⁶ Dados da PNAD-C de 2023 indicam que houve aumento da pobreza nesse período: em 2018, 33,3% da população estava em situação de pobreza, atingindo um pico de 36,7% em 2021, e se reduzindo para 27,4% em 2023 (considerando uma linha de pobreza de U\$ 6,85) (BRASIL, 2024c). Pode se associar, então, esse aumento da pobreza ao aumento do número de famílias inscritas no CadÚnico, que apresentou uma aceleração significativa a partir de 2020, como pode ser visto em dados do VIS DATA 3 (disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/>). Em compensação, no mesmo período, os baixos investimentos em Assistência Social pelo governo federal foram baixos: em 2021, o orçamento federal para essa área registrou seu menor valor desde 2014 (IPEA, 2021).



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



- c. parte desta demanda pode estar sendo atendida por ofertas da rede não-governamental **consideradas inadequadas** em relação ao arcabouço do SUAS.

Para o monitoramento adequado da evolução dessas carências, seria necessário construir indicadores que pudessem quantificar ambos os pressupostos. Ainda que possamos apontar de forma geral para a grande demanda por assistência social, a capacidade instalada das entidades e certas inadequações na forma de prestação dos serviços à população como elementos estruturantes do problema público como um todo, é importante salientar que esse é marcado por características específicas de cada território, público e oferta. Dada a diversidade das ofertas, seja de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, assessoramento, defesa e garantia de direitos, prestadas¹⁷ pelas entidades beneficiadas pela política e a heterogeneidade da população alvo destes serviços, é complexo quantificar com precisão a demanda.

Pensemos, a título de exemplo, no problema das vagas em educação infantil. É possível contabilizar o número de crianças existentes em determinado território, município ou estado, bem como a respectiva oferta de vagas em escolas públicas e privadas, para assim determinar em que medida esta oferta é suficiente ou não. Entretanto, quando o foco é a política de assistência social, surgem dificuldades nas duas pontas desta mensuração. Não é simples contabilizar os usuários em potencial da rede socioassistencial, e, portanto, é difícil sabermos o tamanho da demanda reprimida. Não há, por exemplo, uma pesquisa nacional de assistência social nos moldes da Pesquisa Nacional de Saúde, que permite, em algum grau, identificar, para o todo da população, indicadores de demanda e de uso dos serviços de saúde. Desse modo, desconhecem-se características primárias dessa população como a distribuição de gênero, raça, idade, localização geográfica, dentre outros aspectos.

Quando recorremos a *proxies*, como o número de pessoas inscritas no CadÚnico e indicadores sintéticos como o Índice de Vulnerabilidade Social¹⁸ ou o índice de vulnerabilidade do CadÚnico (BRASIL, 2024b), nos afastamos das especificidades de cada público e de cada oferta. Ademais, não existe um levantamento abrangente do total de vagas ofertadas por cada entidade e referente a cada serviço, estando os indicadores mais próximos disponíveis via Censo SUAS¹⁹. Como será discutido na seção de resultados, para além de aprimoramentos que poderiam ser implementados nas fontes de informação para padronizar a captação desse dado – caso dos modos distintos de contabilização das pessoas atendidas em serviços de convivência prestados nos CRAS e nos Centros de Convivência –, tem-se que uma parcela das entidades certificadas não fornece informações dessa natureza ao poder público, pois não respondem ao Censo SUAS.

Dessa forma, tem-se um cenário adverso ao monitoramento e à avaliação das ofertas prestadas por essas entidades e do processo de certificação em si. Coloca-se, portanto, o desafio à política de assistência social de atuar no sentido de organizar um conjunto de dados que possa auxiliar no monitoramento dessas frentes. Se, por um lado, o levantamento do público-alvo depende de dados que estão além dos domínios da política, seria possível averiguar com as entidades qual o número de vagas disponível por oferta e, mais importante – para que se possa avaliar a possível insuficiência –, levantar a fila de espera relacionada a cada oferta. Sem isso, qualquer avaliação

¹⁷ Na seção de resultados, há uma desagregação dos tipos de ofertas prestadas por entidades cadastradas no CNEAS.

¹⁸ Disponível em <https://ivs.ipea.gov.br/#/>

¹⁹ O Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS), realizado anualmente sob responsabilidade do MDS, constitui instrumento de coleta sistemática de dados primários, realizado anualmente em âmbito nacional, com o propósito de gerar um diagnóstico quantitativo sobre a estrutura e o funcionamento da rede de serviços socioassistenciais.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



sobre expansão da política, regionalização ou ampliação de benefícios, por exemplo, se torna pouco precisa.

Alguns dados, entretanto, permitem avaliar as carências da população brasileira no que diz respeito ao acesso a algumas ofertas socioassistenciais. A Tabela 1, apresentada a seguir, construída com base nos dados do Censo SUAS (2023) permite constatar a preponderância das entidades socioassistenciais na oferta de serviços em três tipos de equipamentos²⁰, saber: (i) Centro Dia, (ii) Centro de Convivência; (iii) Unidades de Acolhimento.

Tabela 1 - Vagas de ofertas socioassistenciais governamentais e não governamentais em 2023

Tipo de Serviço	Quantidade entidades socioassistenciais	Vagas entidades socioassistenciais	Quantidade unidades públicas	Vagas unidades públicas
Centro Dia	1.832	94.017 ^a	146	4.674 ^a
Centro De Convivência	4.563	720.174	3.468 ^b	601.750 ^b
Unidades de Acolhimento	4.198	149.928	2.406	47.653
Total	10.593	964.119	6.020	654.077
Total Vagas	1.618.196			

Notas:

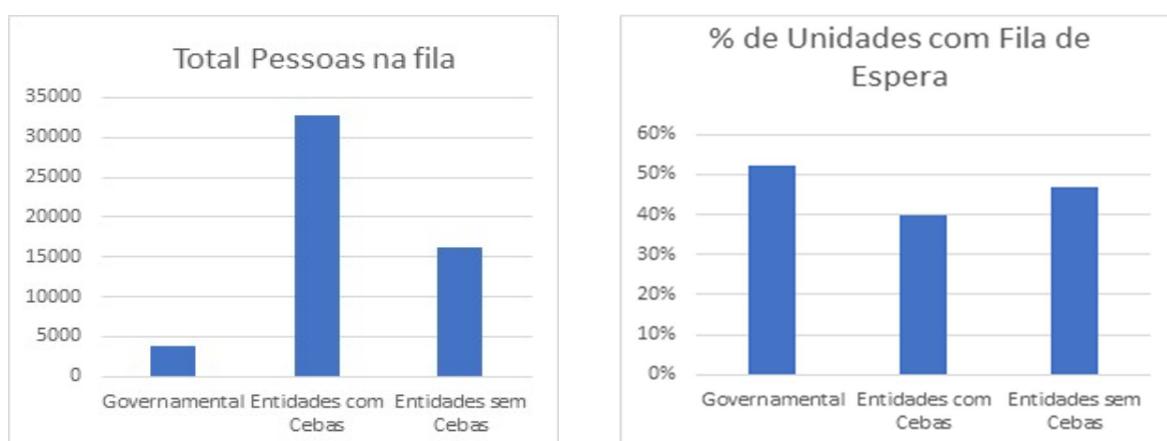
^a Para Centro Dia, a quantidade de vagas refere-se à capacidade máxima de atendimento de usuários por turno;

^b O número de unidades e vagas dos centros de convivência não incluem os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos prestados nos CRAS.

Fonte: Elaboração própria a partir do Censo SUAS, 2023.

Para além disso, especificamente para Centro Dia, há uma informação, no Censo SUAS, quanto à existência de fila. Os gráficos a seguir ilustram como há mais filas nas unidades governamentais do que nas entidades, com ou sem CEBAS. Entretanto, a maior parte dos usuários que aguardam em filas, estão em filas de unidades administradas por entidades com CEBAS, que também são o grupo com o maior número de Centros Dia e de vagas nesses equipamentos (1434).

Gráfico 1 - Filas existentes em Centro Dia (número absoluto e %)



Fonte: Elaboração própria a partir do Censo SUAS, 2023.

²⁰ Como já discutido anteriormente, as entidades podem operar apenas esses três equipamentos; os demais podem apenas ser operados pelo poder público.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

Ainda que seja preciso maior detalhamento para dimensionar a relevância da CEBAS-AS, fica evidente com essa análise a importância da articulação entre rede pública e as entidades, a fim de garantir o direito à assistência social, em consonância com o apresentado na seção anterior. Da mesma forma, dada a abrangência da oferta privada, é importante que o poder público possua instrumentos para garantir a adequação destes serviços.

Ainda assim, considerando toda a oferta de vagas registrada pelo Censo SUAS, temos uma quantidade que parece ser aquém da demanda social. Olhando apenas para beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que visa garantir renda às pessoas idosas e com deficiência com maior vulnerabilidade no que diz respeito aos seus rendimentos, temos hoje no Brasil 3,6 milhões de benefícios para pessoas com deficiência e 2,7 milhões para pessoas idosas (BRASIL, 2025). Já a soma total de oferta de vagas pelas redes pública e privada das ofertas selecionadas, incluindo aqueles não dedicados a estes dois públicos específicos, é de 1,75 milhões. Isto é, cerca de 27% das pessoas atendidas pelo BPC.

Novamente, os números apresentados nessa seção são apenas indicativos da demanda não atendida e, portanto, da insuficiência estimada da oferta. Fica evidente que a rede privada é central para o provimento de ofertas socioassistenciais e que a quantidade total de vagas em 2023 é substancialmente menor do que o número de pessoas que em tese poderiam demandar estes serviços, em linha com as causas levantadas na Figura 1.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



3. Desenho da Política

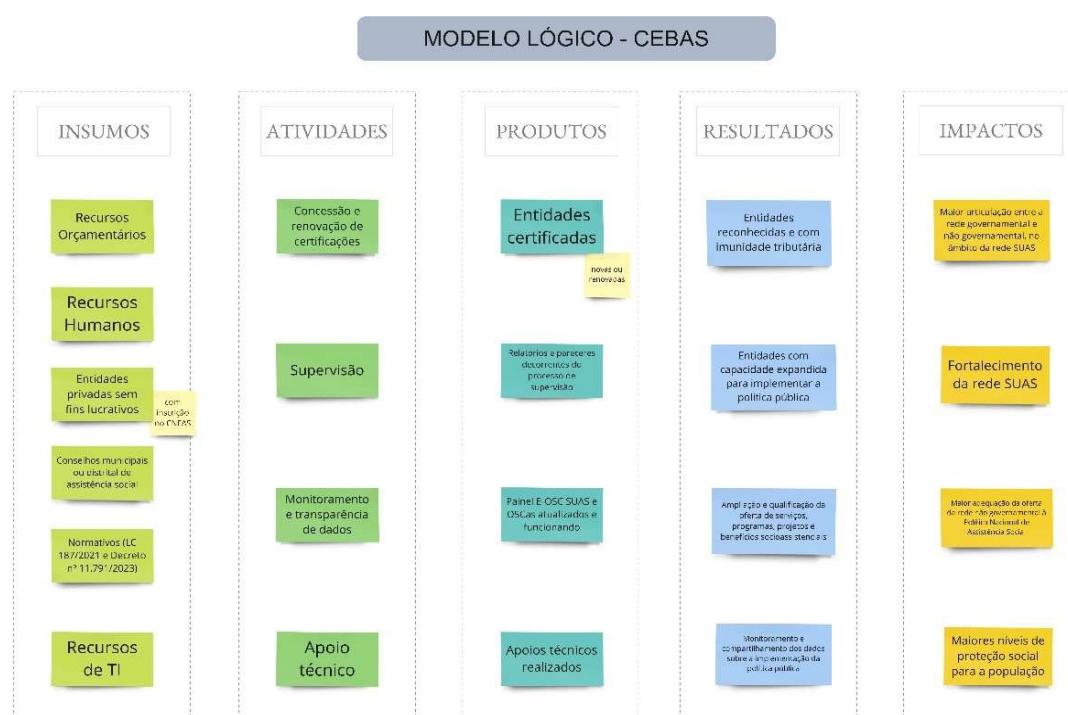
A avaliação do desenho tem por objetivo revisitar o modelo lógico da política, analisando seus pressupostos, as evidências mais recentes, os incentivos gerados, o público-alvo, entre outros elementos que a compõem. Assim, a avaliação de desenho engloba a análise da teoria do programa, que é o modelo teórico que dá suporte à intervenção governamental, demonstrando a consistência das suas diversas etapas que, ao final do processo, deverão levar aos resultados e impactos que se espera atingir. A coerência entre os seus componentes e suas relações causais é o que dá consistência à teoria do programa.

A CEBAS-AS não possui um modelo lógico formalizado e a sua estruturação pode ser considerada uma evolução de modelos implícitos que acompanharam o histórico normativo da política.

3.1. Descrição do modelo lógico

O modelo lógico da política CEBAS-AS, conforme apresentado pela Figura 2, foi construído a partir do diálogo e da realização de oficinas com as equipes de avaliadores do CMAP e de gestores do Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – DRSP/SNAS/MDS, tendo por subsídio o Guia Prático de Análise ex-post (Brasil, 2018).

Figura 2 - Modelo Lógico CEBAS-AS



Fonte: Elaboração própria.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



3.1.1. Público-Alvo

A LOAS prevê que a assistência social é direito do cidadão e dever do Estado, constituindo política de seguridade social não contributiva, portanto, de acesso universal. A política CEBAS-AS, enquanto instrumento para acesso de entidades beneficentes à imunidade tributária prevista no § 7º do art. 195 da CF/88, possui como público-alvo as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que atuem nas áreas de assistência social, saúde e educação e que atendam às exigências estabelecidas na Lei Complementar nº 187/2021.

3.1.2. Objetivos

O objetivo da política é ampliar e adequar, conforme princípios do SUAS, a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, por meio da atuação de entidades beneficentes certificadas. O fortalecimento da atuação dessas entidades se dá, dentre outros mecanismos adotados no âmbito da Política Nacional de Assistência Social, por meio do financiamento indireto proveniente do acesso à imunidade tributária prevista no §7º do art. 195 da CF/88, à qual fazem jus as entidades beneficentes com certificação CEBAS-AS.

Além de ampliar a oferta de serviços, o processo de atendimento aos pré-requisitos legais para a certificação CEBAS-AS, *per si*, contribui para o reconhecimento e qualificação das entidades aos princípios do SUAS, uma vez que os critérios nos quais se baseia a certificação estão em consonância com direcionamentos do sistema.

3.1.3. Processos

Os macroprocessos relacionados à política CEBAS-AS, executados no âmbito do DRSP/SNAS/MDS, são: (i) a concessão e a renovação das certificações; (ii) a supervisão das entidades certificadas; (iii) o monitoramento e o compartilhamento de dados sobre a política; (iv) e a oferta de apoio técnico (Figura 3).

O processo de trabalho que trata especificamente da certificação de entidades beneficentes na área de assistência social é composto por quatro etapas principais, quais sejam: (i) requerimento para concessão ou renovação de certificação, que dever ser feito pelo representante legal da entidade, por meio da Plataforma de Cidadania Digital (ou LECOM, como é conhecida no âmbito do DRSP/SNAS/MDS), no Portal de Serviços do Governo Federal; (ii) análise técnica do requerimento e elaboração de parecer técnico, para fins de verificação do cumprimento dos requisitos legais, incluindo, a realização de diligências e o envio para manifestação de outras pastas ministeriais, quando necessário; (iii) tomada de decisão pela SNAS/MDS , por meio da publicação de portaria no Diário Oficial da União e posterior comunicação eletrônica da decisão à entidade requerente; (iv) validade da certificação por três anos, contados da data da publicação da decisão de deferimento no Diário Oficial da União, em caso de novas concessões, ou da data do vencimento do requerimento anterior, quando se tratar de renovações. Para fins tributários, os efeitos da certificação retroagirão à data de protocolo do requerimento.

Pode ser necessária etapa adicional ao processo de certificação, em decorrência da possibilidade de interposição de recursos²¹ contra a decisão que indeferir a concessão ou a renovação da

²¹ Previsão no art. 39 da Lei Complementar [nº 187/2021](#).



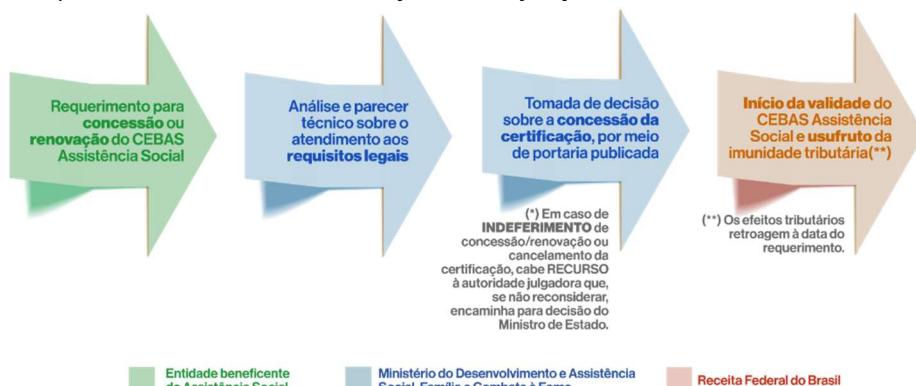
2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



certificação, ou cancelá-la. O recurso será dirigido à autoridade julgadora que, se não reconsiderar a decisão, fará seu encaminhamento ao Ministro de Estado do MDS para decisão final.

Figura 3 - Etapas do processo de Concessão/Renovação da certificação CEBAS-AS



Fonte: Elaboração própria.

Outro macroprocesso executado no âmbito do DRSP/SNAS/MDS refere-se à supervisão²², realizada pela autoridade certificadora, tendo em vista que a validade da certificação é condicionada à manutenção das condições que a ensejaram. Assim, a autoridade certificadora pode determinar a apresentação de documentos, a realização de auditorias ou o cumprimento de diligências. A supervisão pode ocorrer nos formatos de análise documental, videoconferência ou visita *in loco*, e terá como produto o parecer de supervisão.

A supervisão pode ser classificada como ordinária, que é ação de ofício do MDS, a qualquer tempo, para verificar a continuidade do atendimento aos pré-requisitos. O DRSP/SNAS/MDS deverá apresentar²³, até o dia 30 de janeiro de cada ano, o plano de supervisão em que constem os requisitos mínimos de seleção de entidades que passarão por processo de supervisão ordinária.

A supervisão extraordinária é destinada à apuração de sinalizações de inobservância aos requisitos legais, bem como decorrente da prática de qualquer irregularidade relacionada à entidade certificada, mediante provocação à autoridade certificadora, por meio de denúncia ou de comunicação do gestor municipal ou estadual do SUAS, da Secretaria Especial da RFB, dos Conselhos de Assistência Social, do Tribunal de Contas da União ou do Ministério Público. Com o recebimento de representação que indique irregularidade pela entidade certificada, será iniciado processo administrativo, permanecendo válida a certificação até a data da decisão administrativa definitiva sobre o cancelamento da certificação. Os efeitos do cancelamento da imunidade tributária retroagirão à data em que houver sido praticada a irregularidade pela entidade.

Em relação ao processo de monitoramento da política, com vistas a sistematizar informações e dar transparência sobre a implementação da CEBAS-AS, o DRSP/SNAS/MDS atua para manter atualizado o Painel E-OSCSUAS. A ferramenta apresenta informações sobre o CNEAS e a CEBAS-AS e recebe dados provenientes da Plataforma de Cidadania Digital (LECOM) e do Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

A Plataforma de Cidadania Digital é utilizada pelas entidades benéficas para o cumprimento de todas as etapas da certificação, assim como para acompanhamento do processo, cumprimento de diligências e comunicações. Ainda, o DRSP/SNAS/MDS gerencia e disponibiliza o OSCas, um

²² Previsão no art. 38 da Lei Complementar nº 187/2021.

²³ Previsão no art. 30 da Portaria MDS nº 952/2023.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



assistente virtual para atendimento automatizado ao cidadão sobre o histórico das certificações, a fim de promover a transparência e o planejamento de gestores estaduais e municipais da Rede SUAS.

Além dos procedimentos relativos à certificação, à supervisão e ao monitoramento e compartilhamento de dados, cabe ao DRSP/SNAS/MDS realizar ações de apoio técnico às entidades e organizações da sociedade civil certificadas ou requerentes da certificação. Assim, fazem parte das atividades de apoio técnico a realização de audiências privadas e atendimentos presenciais ou virtuais com as entidades beneficentes e outras partes interessadas, bem como a participação em eventos e ações de apoio técnico.

3.1.4. Produtos

Os produtos esperados para a política CEBAS-AS são: (i) a certificação e a renovação das certificações de entidades beneficentes requerentes que atuem em conformidade com os critérios previstos na legislação; (ii) a emissão de relatórios e pareceres técnicos elaborados durante o processo de supervisão das entidades certificadas; (iii) a sistematização de informações por meio da Plataforma de Cidadania Digital ou LECOM, do painel E-OSC SUAS e do assistente virtual OSCas; e (iv) a oferta de apoio técnico a entidades beneficentes e a outros interessados.

3.1.5. Resultados

A política CEBAS-AS possui como resultados a certificação ou renovação da certificação das entidades privadas sem fins lucrativos. O reconhecimento e legitimidade na prestação do serviço decorrentes da certificação também são resultados, além da própria imunidade tributária. Reconhecidas e gozando do subsídio, as entidades beneficentes terão capacidade interna expandida para implementar a política pública, ampliando a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, assessoramento, defesa e garantia de direitos, de acordo com os princípios SUAS. Ainda, a política deve ser transparente e possibilitar acesso a informações sobre a sua implementação e os seus resultados.

3.1.6. Impacto

Impactos são as mudanças provocadas a médio e longo prazo, em alinhamento com os objetivos da política. Possíveis impactos da certificação CEBAS-AS são: (i) maior articulação entre as redes governamental e não governamental; (ii), além de maior adequação da oferta da rede não governamental à Política Nacional de Assistência Social; além de (iii) impactos esperados da ampliação da oferta de serviços socioassistenciais em termos de redução das ocorrências de vulnerabilidade social, prevenção da ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência, bem como melhoria da qualidade de vida dos atendidos, dentre outros impactos previstos na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (resolução CNAS nº109/2009). Por conseguinte, tem-se o fortalecimento da rede do SUAS, permitindo maiores níveis de proteção social para a população.

3.1.7. Indicadores



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

Os indicadores acompanhados pelo DRSP/SNAS/MDS, relacionados à política são: número de entidades certificadas; tipos de ofertas realizadas pelas entidades certificadas; distribuição de entidades certificadas por região geográfica e por porte de município; número de processos protocolados no DRSP/SNAS/MDS; entidades certificadas por receita bruta; e motivos de indeferimento do requerimento de solicitação ou renovação. De acordo com manifestação do gestor, a periodicidade da aferição desses indicadores é quinzenal.

Ao se cotejar os indicadores atualmente acompanhados com o modelo lógico proposto, verificou-se que os indicadores se restringem a aspectos relacionados às etapas de processos e de produtos, e não são capazes de corroborar as hipóteses estabelecidas no desenho da política, tendo em vista que não se propõem a acompanhar em que medida o acesso à imunidade tributária tem colaborado para a ampliação e qualificação dos serviços ofertados no âmbito da Rede SUAS. Além disso, a política não adota indicadores voltados ao dimensionamento da demanda reprimida por serviços socioassistenciais no âmbito da Rede SUAS, cuja insuficiência seria a justificativa para a intervenção do Estado.

Esta ausência de indicadores que englobem os resultados da política se justifica na ausência de dados disponíveis para sua construção. Atualmente, a única fonte de informações sobre a capacidade operacional das entidades certificadas (quantidade e tipo de atendimentos) é o Censo SUAS, que possui como principal limitação a não obrigatoriedade de resposta. Em relação aos resultados econômico-fiscais da imunidade sobre as entidades, não é disponibilizada pela RFB a listagem das entidades (por meio do CNPJ) com os respectivos valores da imunidade, por tributo.

3.2. Análise da Teoria do Programa

O problema que justifica a intervenção do Estado por meio do CEBAS – SUAS é a insuficiência de ofertas adequadas de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, assessoramento, defesa e garantia de direitos na área da assistência social.

Para mitigar ou resolver o problema identificado, supõe-se que o cofinanciamento indireto das entidades privadas sem fins lucrativos, por meio do acesso à imunidade tributária, teria como resultado a ampliação da oferta qualificada de serviços socioassistenciais, no âmbito da Rede SUAS. Para acesso à imunidade tributária, conforme previsão legal, faz-se necessária a certificação CEBAS- AS. Fortalecida, e com maior articulação entre as estruturas governamentais e não governamentais, a Rede SUAS teria capacidade de ampliar os níveis de proteção social para a população.

Deve-se considerar, ainda, que, para fins de certificação, as entidades benéficas precisam demonstrar que atendem aos pré-requisitos legais, portanto, a certificação contribui não apenas para a ampliação das ofertas da Rede Socioassistencial, mas, também, para sua qualificação, de acordo com os princípios do SUAS. Adicionalmente, a certificação contribui para sua legitimidade, credibilidade e aumento da possibilidade de captação de recursos de outras fontes (estados, municípios, doações de empresas privadas). A certificação seria um indicativo de que a entidade possui boas práticas de gestão.

Assim, em tese e como ilustrado na Figura 4 – , existe uma lógica sequencial e relacional entre os insumos, os processos e os produtos, os quais seriam capazes de contribuir para o alcance dos resultados pretendidos, quais sejam, a ampliação e a qualificação da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais por meio do cofinanciamento, via



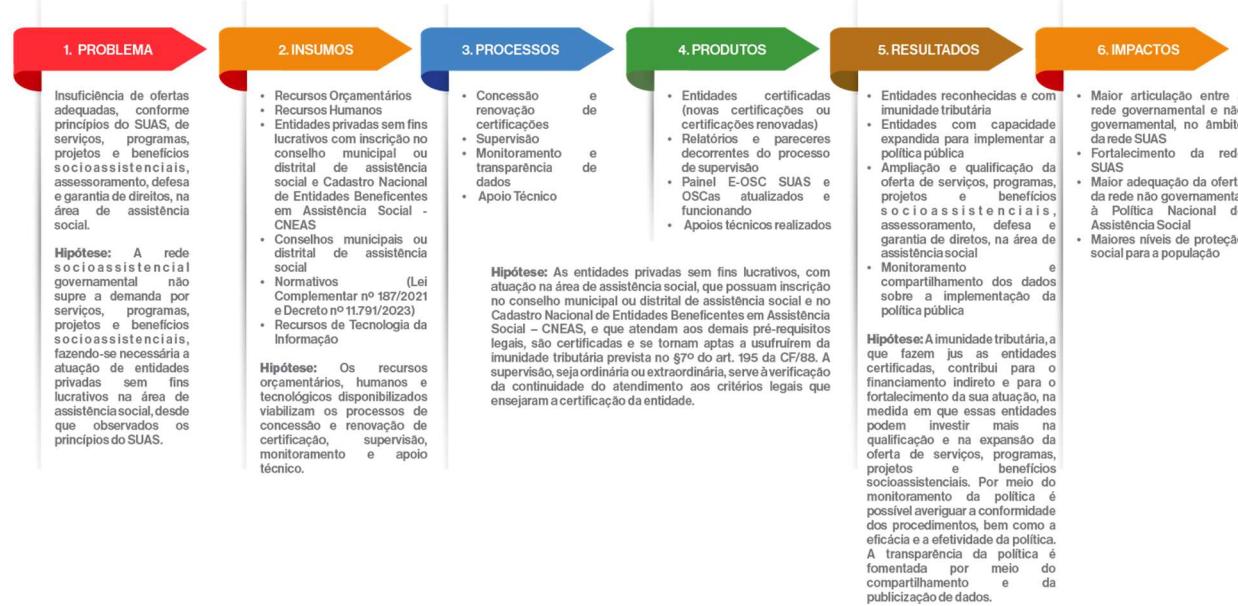
2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



imunidade tributária, da atuação das entidades benéficas certificadas. Entretanto, tendo em vista que os indicadores implementados não abrangem as etapas de resultados e impacto da política, não é possível avaliar em que medida a intervenção do Estado, por meio da política CEBAS – AS produz os efeitos esperados em relação ao fortalecimento da Rede SUAS.

Figura 4 - Teoria do Programa CEBAS-AS



Fonte: Elaboração própria.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



4. Implementação

De acordo com o Guia prático de análise *ex post* de avaliação de políticas públicas, a avaliação de implementação, também denominada de avaliação de processos, tem como objetivo verificar se a política é executada conforme o seu desenho, identificando se os elos entre os insumos, os processos e os produtos estão condizentes com o esperado, ou mesmo se podem ser aprimorados.

No âmbito da avaliação da implementação do processo de certificação, verificou-se como destaque positivo o fato de as entidades entrevistadas, conforme procedimento detalhado adiante, reconhecerem a relevância da certificação, tendo afirmado que o usufruto da imunidade tributária viabiliza o seu funcionamento e a continuidade da oferta de serviços socioassistenciais à comunidade local. Ainda, verificou-se que as entidades entrevistadas possuem conhecimento da certificação CEBAS Assistência Social, dos seus objetivos e requisitos legais.

Ademais, constatou-se que o DRSP vem implementando ações voltadas ao aprimoramento do processo de certificação, algumas em fase de planejamento e outras já concluídas, tais como: a tramitação dos processos de requerimento de concessão ou de renovação da certificação por meio de plataforma digital (Plataforma Cidadania Digital), atuando em integração com a Subsecretaria de Tecnologia da Informação do MDS para o desenvolvimento de melhorias, caracterizando, assim, a automatização de etapa importante do processo; a realização de ações de supervisão técnica, com equipe designada especificamente para tal finalidade; a disponibilização, no sítio eletrônico do MDS, de informações relevantes sobre a certificação; a instituição de alguns indicadores do processo de certificação, assim como o desenvolvimento de outros que objetivam mensurar o resultado da certificação CEBAS-AS; a criação do Painel e-OSC, que permite acesso público a dados e indicadores existentes, além da realização de consultas específicas sobre o processo de certificação; a realização de ações de capacitação e de apoio técnico junto às entidades beneficentes; o desenvolvimento de ferramenta que demonstra os locais em que houve presença física de representantes do DRSP para tratar dos níveis de reconhecimento das entidades privadas no SUAS; bem como a participação em eventos organizados pelos Conselhos de Assistência Social e por grupos de entidades, com foco específico na qualificação das entidades para a solicitação da certificação.

Destacam-se, ainda, como boas práticas, apesar da ausência de cronograma e de responsáveis formalmente definidos, o início de discussão interna em relação à gestão de riscos aplicável ao processo de certificação, assim como o planejamento do Programa Articula Rede, concebido com o objetivo de qualificar as organizações da sociedade civil, inclusive as que tiveram processos indeferidos, visando aprimorar a gestão destas entidades para que possam ter condições de cumprir os requisitos legais que ensejam a certificação.

Acrescente-se que o DRSP destacou, como dificultadores na implementação de outros avanços, a limitação da sua capacidade operacional, notadamente no que se refere ao quantitativo de servidores alocados na unidade, além da necessidade de formação e de capacitação desses servidores, assim como questões de infraestrutura tecnológica e orçamentária.

Ademais, fatores como as alterações normativas ocorridas no processo de certificação limitaram o desempenho do departamento, o qual somente pôde empreender ações mais efetivas após a regulamentação da Lei Complementar nº 187, de 16.12.2021, por meio da publicação do Decreto nº 11.791, de 21.11.2023. Tais normativas concederam prazo de noventa dias para que as



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

entidades de assistência social readequassem sua documentação. Dessa forma, não foi possível ao gestor dar início às análises dos processos protocolados entre dezembro de 2021 e dezembro de 2023 antes de meados de fevereiro de 2024 (data limite definida pelo Decreto para que as entidades de assistência social readequassem sua documentação), impactando, dessa maneira, nos procedimentos e, consequentemente, na gestão do estoque de processos em análise, como detalhado a seguir.

Apesar das ações implementadas ou em implementação no âmbito do MDS, que podem ser caracterizadas como boas práticas, tendo em vista que buscam melhorias no processo de certificação CEBAS Assistência Social, a presente avaliação identificou outras oportunidades de aprimoramento, conforme será apresentado na sequência.

4.1. Procedimentos adotados para análise e gestão do estoque de processos de certificação do CEBAS-AS e para a supervisão técnica.

A obtenção da certificação CEBAS-AS está condicionada ao cumprimento de critérios legais específicos, os quais comprovam a elegibilidade das entidades privadas requerentes. Assim, a gestão do controle da elegibilidade ocorre por meio da análise técnica dos documentos que formam o processo de requerimento apresentado ao DRSP sendo, portanto, indispensável para assegurar que apenas aquelas entidades que atendam plenamente aos requisitos da Lei Complementar nº 187/2021 façam jus à certificação e à consequente imunidade tributária.

Nesse contexto, avaliou-se a adequação dos controles adotados pelo MDS relacionados à verificação do atendimento aos pré-requisitos legais para fins de obtenção da certificação. A análise foi realizada a partir de dados gerenciais sobre o processo de certificação nos últimos cinco anos e do acesso a dez processos de requerimento de concessão ou de renovação da certificação, os quais tramitam pela Plataforma de Cidadania Digital.

Entre os principais mecanismos adotados na verificação da elegibilidade estão a análise documental, a realização de diligências técnicas e a realização de supervisões técnicas. Tais procedimentos visam garantir a conformidade das entidades com os requisitos legais e a integridade do processo de certificação.

Com base nas informações disponibilizadas pelo gestor, verificou-se que, em março de 2025, existiam 4.866 processos de requerimento inicial ou de renovação de certificação pendentes de conclusão pela Unidade Certificadora, conforme demonstrado na Tabela 2 , a seguir.



2025

**Certificação de Entidades Beneficentes da
Assistência Social (Cebas-AS)**



Tabela 2 - Processos em estoque para análise pelo MDS em março de 2025.

Motivo	Quantidade
Análise técnica	4.175
Em diligência	266
Aguardando decisão anterior	182
Aguardando manifestação	131
Aguardando análise do recurso da SNAS ^a	112
TOTAL	4.866

Nota: ^a SNAS-Secretaria Nacional de Assistência Social

Fonte: Informações disponibilizadas pelo DRSP, em 10.03.2025.

Dentre os 4.175 processos com a situação “Análise técnica”, 67% foram protocolados no ano de 2024, sendo que, desses protocolos, 70% referem-se à solicitação de renovação da certificação. Ressalta-se que o expressivo volume de protocolos pendentes, em sua maioria relativos ao exercício de 2024, pode ser atribuído à entrada em vigor do Decreto nº 11.791/2023, o qual, em seu artigo 87, estabeleceu a prorrogação, por noventa dias contados da data de sua publicação, do prazo para que as entidades complementassem a documentação dos requerimentos de concessão ou renovação protocolados entre 17.12.2021 e a data de publicação do referido ato normativo. Conforme informado pela gestão, apesar dos esforços para a regular tramitação dos processos, a formação de filas deve-se à desproporcionalidade entre o volume de demandas recebidas e a capacidade operacional do DRSP, notadamente no que se refere ao quantitativo de servidores alocados para as atividades de análise. No entanto, destaca-se que existem requerimentos protocolados no MDS desde 2014, ou seja, em tramitação há mais de dez anos.

Ainda que os efeitos da imunidade tributária retroajam à data do protocolo de requerimento, conforme estabelecido no artigo 12 do Decreto nº 11.791/2023, o prazo de análise de processos de requerimento inicial pode impactar nas atividades da entidade, uma vez que a certificação CEBAS- AS implica em outros benefícios, além da imunidade tributária, tais como o reconhecimento de atuação da entidade junto ao SUAS, o aumento da confiança por parte de parceiros e doadores e o fomento de parcerias com o setor público para participação em projetos de assistência social.

A base normativa que rege o processo de certificação não estabelece prazo específico para que a Unidade Certificadora conclua as análises dos requerimentos de certificação ou de renovação de certificação. No entanto, o item IV, do inciso 2º, do artigo 7º, da Lei nº 13.460, de 26.06.2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, prevê que a Carta de Serviços ao Usuário do órgão deve informar a previsão do prazo máximo para a prestação do serviço, assegurando maior transparência, previsibilidade e controle social. A Carta de Serviços ao Usuário do MDS relaciona a certificação CEBAS-AS como um dos serviços oferecidos pelo órgão, entretanto, resta pendente o estabelecimento de prazo máximo para tratamento dos requerimentos apresentados pelas entidades privadas socioassistenciais que buscam o serviço.

Sobre a gestão do estoque de processos que aguardam providências, o MDS informou que adota ordem cronológica, conforme estabelecido no artigo 34, §1º, da Lei Complementar nº 187/2021²⁴,

²⁴ Art. 34. A entidade interessada na concessão ou na renovação da certificação deverá apresentar requerimento com os documentos necessários à comprovação dos requisitos de que trata esta Lei Complementar, na forma



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

e que a partir de abril de 2025 os requerimentos passaram a ser analisados por dois analistas que se dedicam, separadamente, à verificação de aspectos formais e documentais e à análise do Relatório de Atividades, com o intuito de promover maior celeridade ao processo. Todavia não se verificou plano de ação específico para tratamento desses processos pendentes de conclusão, por meio da definição de estratégias e de metas, essenciais para viabilizar a resolução dos processos acumulados.

Adicionalmente, em análise aos processos da amostra selecionada, verificou-se que os documentos previstos no artigo 5º do Decreto nº 11.791/2023 foram solicitados pela Unidade Certificadora, seja por meio de diligência ou quando do *upload* em conjunto com outros documentos pela entidade requerente. Entretanto, não constam campos para *upload* de todos os documentos, a exemplo do campo para *upload* da Certidão de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o que pode ocasionar dúvida nas entidades ou ainda a necessidade de posterior diligência pela Unidade Certificadora às entidades requerentes da certificação, acarretando morosidade e acréscimo de etapas ao processo. De acordo com a Unidade Certificadora, a Plataforma Digital será atualizada e a nova versão assegurará a existência de campos específicos e individualizados para todos os documentos exigidos.

Quanto às motivações de indeferimento dos requerimentos de certificação ou de renovação da certificação, de acordo com a Unidade Certificadora, a Plataforma Digital está em atualização para que se vinculem os motivos de indeferimento, devidamente padronizados, aos documentos que deram causa. A maneira como são atualmente identificadas resulta em sobreposição de motivos, uma vez que a análise pode ensejar mais de um motivo de indeferimento simultaneamente, fato que prejudica avaliação gerencial e compromete a transparência na análise dos processos. O não detalhamento das razões do indeferimento limita, ainda, a identificação das principais dificuldades enfrentadas pelas entidades para obter a certificação CEBAS-AS.

Ainda, a partir da análise de processos, foi possível identificar que as dificuldades mais frequentes, em relação aos documentos obrigatórios, se referem ao preenchimento da Demonstração do Resultado do Exercício, das Notas Explicativas, do Relatório de Atividades, bem como da especificação da cláusula de destinação dos bens remanescentes no Estatuto Social, em caso de dissolução. Ademais, identificou-se que o MDS solicitou, em diligências, o preenchimento dos documentos em modelo específico. A fim de otimizar tal preenchimento, o DRSP informou que está atuando junto à Subsecretaria de Tecnologia da Informação para que o Relatório de Atividades seja preenchido diretamente na Plataforma Digital. Ainda, informou que os modelos atualizados de relatórios e formulários estão disponíveis no Manual de Certificação CEBAS Assistência Social.

Quanto à validade da certificação CEBAS-AS o art. 38 da Lei Complementar nº 187/2021 estabelece que se condiciona à manutenção das condições que a originaram, cabendo a supervisão desse atendimento à Unidade Certificadora, que poderá, a qualquer tempo, determinar a apresentação de documentos, a realização de auditorias ou o cumprimento de diligências.

Com o objetivo de verificar se a supervisão técnica do processo de certificação CEBAS-AS subsidia, de forma suficiente e adequada, sua implementação, foram solicitados à Unidade Certificadora

estabelecida em regulamento.

§ 1º A tramitação e a apreciação do requerimento de que trata o caput deste artigo deverão obedecer à ordem cronológica de sua apresentação, salvo em caso de diligência pendente, devidamente justificada.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

dados gerenciais, referentes ao período de janeiro de 2024 a março de 2025, assim como foram analisados processos de supervisão técnica *in loco* concluídos pelo DRSP, no mesmo período.

O Departamento informou que os mecanismos utilizados na supervisão técnica são os mesmos empregados na análise inicial da certificação, com a finalidade de comprovar que a entidade segue atendendo aos critérios legais para continuar usufruindo da certificação CEBAS Assistência Social.

Com base nos dados encaminhados, verificou-se que foram realizadas 121 supervisões técnicas pela Unidade Certificadora no período analisado, o que corresponde à supervisão em 2% do total de entidades com CEBAS-AS (6.084 entidades certificadas até junho/2025), sendo que 22 dessas supervisões técnicas resultaram em cancelamento definitivo da referida certificação. Ademais, 64% das supervisões realizadas referem-se às supervisões extraordinárias, resultantes, principalmente, do cancelamento da inscrição nos Conselhos Municipais de Assistência Social por encerramento das atividades da entidade ou pela ausência de apresentação de documentos que comprovem a manutenção da regularidade da entidade por todo o período da certificação.

Em relação às supervisões *in loco*, de acordo com a Unidade Certificadora, não há planejamento prévio com indicação específica das entidades a serem supervisionadas. O plano de trabalho é estruturado a partir da seleção dos municípios a serem visitados, com base em critérios geográficos e operacionais.

Diante das informações apresentadas, constatou-se que o plano de supervisão de 2024 previa a realização de 54 supervisões *in loco* em nove municípios. Porém foram supervisionadas doze entidades (22% do previsto) em cinco municípios, sendo um único município coincidente com o previsto. Destaca-se que o resultado das supervisões técnicas *in loco*, segundo informado pelo gestor, foi pela manutenção do cumprimento das condições que ensejaram a certificação das entidades visitadas.

Em relação ao plano de 2025, verificou-se que há previsão de supervisão técnica *in loco* em dez estados, não havendo, entretanto, indicação dos municípios, tampouco da quantidade de entidades a serem supervisionadas. Até a data desta análise, não foram apresentados os resultados das supervisões *in loco* previstas para os meses de fevereiro e março de 2025.

Ademais, observou-se, em um dos processos analisados, que a supervisão técnica foi iniciada pelo DRSP no ano de 2022 e concluída no ano de 2024, ultrapassando, dessa forma, a data de validade da certificação.

De acordo com o gestor, a metodologia das supervisões técnicas tem sido aperfeiçoada com o objetivo de aumentar a representatividade das entidades supervisionadas. Ainda, devem ser elaborados indicadores e metas relacionados à supervisão técnica, com o objetivo de aprimorar o processo de certificação CEBAS-AS, considerando que a sua validade, e o consequente usufruto da imunidade tributária advinda dessa certificação, são vinculados à manutenção das condições que a ensejaram.

As fragilidades descritas demonstram que são necessárias iniciativas voltadas à otimização dos procedimentos e dos fluxos atualmente adotados no âmbito do DRSP, com vistas à sua racionalização e à consequente redução do estoque de processos pendentes de conclusão, bem como o estabelecimento de planos de supervisão técnica mais detalhados e representativos em relação à quantidade de entidades certificadas. Baseando-se em dados e evidências, o gestor deve considerar a possibilidade de implementar a automatização de etapas do processo; adotar



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

modelos e formulários padronizados, quando aplicável ao processo; estabelecer formalmente fluxos, procedimentos e etapas; estabelecer prazo máximo para atendimento aos requerimentos dos usuários do serviço; e realizar levantamento de recursos para o bom desempenho das atividades que se relacionam à análise dos processos protocolados junto ao DRSP.

Diante do exposto, conclui-se pela oportunidade de aprimoramento na implementação e na gestão do processo de certificação do CEBAS-AS, especialmente quanto à adequação dos controles adotados pelo MDS para avaliar a elegibilidade dos beneficiários, à adoção de plano de ação para tratamento e gestão do estoque de processos pendentes de análise e ao planejamento e execução das supervisões técnicas.

4.2. Implementação do CEBAS-AS a partir da percepção das entidades privadas socioassistenciais.

A fim de conhecer, a partir da perspectiva das entidades privadas atuantes na área de assistência social, em que medida os requisitos e os instrumentos disponibilizados pelo MDS, para fins de obtenção da certificação CEBAS-AS, são adequados e suficientes, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com entidades privadas socioassistenciais atuantes no Distrito Federal. A partir de seleção amostral não estatística, foram entrevistados sete dirigentes de entidades, estratificadas entre não certificadas, com CEBAS válido²⁵ e com CEBAS vigente²⁶ e divididas entre entidades que possuíam entre três e dez colaboradores e acima de duzentos colaboradores. Apesar de a amostra selecionada não ser inferencial, foi possível obter a percepção do grupo de entidades entrevistadas sobre as várias etapas dos processos de concessão e de renovação da certificação.

Os entrevistados demonstraram conhecer a certificação CEBAS-AS e seus objetivos, mesmo os representantes das entidades não certificadas. Em geral, declararam que conheciam a certificação por meio da interação com outras entidades socioassistenciais. Cabe destacar que as entidades certificadas entrevistadas reconhecem a relevância da certificação, tendo afirmado que o usufruto da imunidade tributária viabiliza o seu funcionamento e a continuidade da oferta de serviços socioassistenciais à comunidade local.

Ainda por meio das entrevistas, observou-se que as entidades conhecem os requisitos legais para certificação. No entanto, pontuaram que o seu atendimento é facilitado quando a entidade possui estrutura técnica e operacional, o que não ocorre em relação às entidades de pequeno porte, que não dispõem, por exemplo, de contador e/ou de assistência jurídica.

Outras percepções das entidades que merecem destaque se referem à demora para conclusão das análises dos processos de concessão ou renovação da certificação pelo MDS e à insuficiência de ações de apoio técnico e de divulgação do CEBAS-AS.

Ademais, os entrevistados manifestaram-se no sentido de que a comunicação por meio da Plataforma de Cidadania Digital poderia ser aprimorada, tendo em vista a existência de dificuldades quanto ao acompanhamento dos processos, especialmente quando se encontram

²⁵ CEBAS válido: entidade possui requerimento de renovação protocolado no MDS tempestivamente, aguardando decisão de mérito pela Unidade Certificadora.

²⁶ CEBAS vigente: Certificado deferido pelo MDS, com a respectiva data da validade da certificação constante em Portaria de deferimento publicada no Diário Oficial da União.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

“em análise”, pois, com essa descrição, não é possível conhecer a expectativa de prazo para conclusão da etapa. Ainda, o Painel e-OSC poderia ser melhor divulgado, considerando o desconhecimento da sua existência por alguns entrevistados. Em relação ao Assistente Virtual OSCas, a ferramenta poderia ser aprimorada, trazendo informações mais detalhadas sobre o andamento do processo, as eventuais diligências e os prazos das análises em curso pela Unidade Certificadora.

No tocante ao aperfeiçoamento das ferramentas digitais disponíveis, o DRSP informou que tem promovido esforços contínuos no aprimoramento dos instrumentos tecnológicos de atendimento e transparência, apesar das limitações técnicas e orçamentárias. Ainda, segundo o gestor, o Painel e-OSC e o Assistente Virtual OSCas são divulgados em todas as comunicações do Departamento. Todavia, o aperfeiçoamento do referido Assistente Virtual sofre restrições decorrentes da arquitetura da plataforma utilizada, a qual limita a extração de dados individualizados em relação ao andamento de requerimentos. Nesse sentido, acrescenta que eventuais aprimoramentos ultrapassariam a evolução das ferramentas existentes, tornando necessária a reconstrução da estrutura de sistemas atualmente dedicada à certificação CEBAS Assistência Social, o que demandaria planejamento estratégico, recursos específicos e prazo.

Adicionalmente, algumas entidades entrevistadas relataram receber oferta de serviços remunerados de consultoria para facilitar e agilizar a obtenção do CEBAS-AS. Tal situação, além de demonstrar que as entidades enfrentam dificuldades no trâmite operacional para obtenção da certificação, pode favorecer entidades com maior disponibilidade de recursos financeiros, no caso de eventual contratação de consultorias, em detrimento daquelas que dependem exclusivamente do seu quadro próprio de colaboradores, comprometendo a isonomia de acesso à certificação.

Dentre os fatores que podem desestimular as entidades a buscarem a certificação CEBAS-AS, os entrevistados citaram a oportunidade de melhoria na divulgação, em linguagem cidadã, dos requisitos exigidos para certificação, no intuito de facilitar sua compreensão e atendimento; a dificuldade/morosidade de registro das entidades junto aos respectivos Conselhos de Assistência Social e ao CNEAS; a percepção de insegurança jurídica pelas entidades, decorrente do receio de possíveis fiscalizações pelo MDS e pela RFB, em razão da obtenção do certificado CEBAS e do consequente gozo da imunidade tributária; e a percepção de excesso de burocracia no processo e o entendimento de algumas entidades, especialmente as de pequeno porte, de que o processo de certificação possui baixo custo benefício, é demorado e de difícil obtenção.

Destaca-se que, segundo informações do gestor, o DRSP vem atuando na produção e disseminação de informações claras e acessíveis à sociedade, sendo enviados regularmente às entidades de assistência social informativos, publicações nas redes sociais, transmissões pelo YouTube e materiais de orientação elaborados com observância à linguagem cidadã, além de buscar garantir a acessibilidade em todos os materiais, com descrição de imagens e texto alternativo. Ainda, destacou que a percepção das entidades sobre a inexistência de divulgação adequada dos requisitos de certificação pode ter origem em experiências anteriores ao processo de divulgação de informações implementado a partir de 2023, quando se intensificaram os esforços para assegurar comunicação acessível e efetiva.

Adicionalmente, acrescentou que atualmente os processos existentes no âmbito do DRSP têm origem no trabalho de comunicação com a sociedade civil e gestões municipais e estaduais, haja vista que 41,6% dos processos disponíveis para análise são referentes a novas solicitações de concessão do certificado CEBAS-AS demonstrando que há entidades buscando a certificação em consequência do trabalho de divulgação do gestor. Ademais, informou que, desde 2023, houve



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

reformulação da linguagem de seus pareceres, priorizando maior clareza, objetividade e acessibilidade e que a Plataforma de Cidadania Digital está sendo atualizada para contemplar relatórios em linguagem cidadã, com campos e orientações redigidos de forma compreensível e direta, assim como foi construído novo Manual de Certificação CEBAS-AS, estruturado em linguagem cidadã, já em processo de integração à referida plataforma, com vistas a qualificar ainda mais a comunicação com o usuário final.

Ainda, foi relatado nas entrevistas que as entidades qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que podem inclusive fazer jus a outras formas de imunidade tributária, não podem obter a certificação CEBAS, mesmo que apenas para reconhecimento de sua atuação junto ao SUAS, aumento da confiança por parte de eventuais parceiros e doadores e fomento de parcerias com o setor público ou participação em projetos de assistência social (e não para acumulação de imunidades tributárias). Nesses casos, o desincentivo pela certificação CEBAS em detrimento de outros benefícios de imunidade tributária pode estar relacionado ao fato de que a entidade, como OSCIP, consegue remunerar seu quadro societário (dirigentes, estatutários, conselheiros, associados, instituidores ou benfeiteiros), enquanto que para as entidades que buscam certificação CEBAS é vedado que o referido quadro societário perceba remuneração, vantagens ou benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, das funções ou das atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos²⁷.

Dessa forma, conclui-se que apesar de as entidades entrevistadas reconhecerem a relevância da certificação CEBAS-AS, ao afirmarem que a decorrente imunidade tributária viabiliza o seu funcionamento e a continuidade da oferta de serviços socioassistenciais, e das providências já realizadas ou em curso no âmbito do DRSP, foram identificadas, por meio das entrevistas realizadas, oportunidades de aprimoramento no processo de certificação, especialmente em relação à sua divulgação, considerando que algumas entidades informaram que tiveram conhecimento do referido processo por meio de outras entidades de assistência social; à realização e divulgação de capacitações; à comunicação entre a Unidade Certificadora e as entidades que buscam a certificação, especialmente por meio das ferramentas digitais existentes; e à transparência dos prazos de análise por parte da Unidade Certificadora. Ainda, foram identificadas situações que podem desestimular entidades não certificadas a buscarem a certificação CEBAS-AS.

4.3. Transparência, controle social e atuação do Conselho Nacional de Assistência Social em relação ao processo de certificação CEBAS-AS

Os artigos 83 e 84 do Decreto nº 11.791/2023 tratam da transparência no processo de certificação das entidades benéficas e estabelecem que as autoridades certificadoras deverão dar publicidade, em seus sítios eletrônicos, às seguintes informações: i) relação atualizada com os dados relativos às entidades benéficas, às certificações emitidas e aos respectivos prazos de validade; ii) tramitação dos processos administrativos que envolvem a concessão, a renovação ou o cancelamento de certificação; iii) dados consolidados sobre atendimentos realizados, bolsas concedidas ou serviços prestados por cada entidade certificada; iv) valor da imunidade de contribuições à seguridade social a que se refere a Lei Complementar nº 187/2021, individualizado por entidade certificada, divulgado pela Secretaria Especial da RFB, nos termos do

²⁷ Lei Complementar nº 187/2021, art. 3º, I.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

disposto no art. 198 da Lei nº 5.172, de 25.10.1966 (Código Tributário Nacional); e v) quantitativo de entidades supervisionadas no exercício anterior. Ainda, as entidades beneficentes em gozo da imunidade de contribuições à seguridade social deverão manter, em local visível ao público, placa indicativa com informações sobre a sua condição de beneficiante e sobre a área ou as áreas de sua atuação.

Em consulta ao sítio eletrônico do MDS²⁸, verificou-se que são publicadas informações sobre entidades beneficentes certificadas, certificações emitidas e respectivos prazos de validade, bem como situação de cada processo de certificação em tramitação no MDS. Entretanto, não se identificou a disponibilização de dados consolidados sobre a quantidade e o tipo de atendimentos realizados ou de serviços prestados pelas entidades certificadas, tampouco sobre o valor da imunidade de contribuições à seguridade social a que se refere a Lei Complementar nº 187/2021, individualizado por entidade certificada.

A produção e a disponibilização de dados sobre a quantidade e o tipo de atendimentos realizados ou serviços prestados pelas entidades certificadas confeririam transparência aos resultados do financiamento indireto dessas entidades, via usufruto da imunidade tributária, conforme previsto no art. 83 do Decreto nº 11.791/2023, assim como viabilizaria o acompanhamento das ofertas e o fortalecimento do processo de tomada de decisão no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. De acordo com o gestor, está em desenvolvimento a ferramenta Prontuário SUAS que permitirá o monitoramento das ofertas socioassistenciais prestadas por todas as entidades que integram o referido Sistema.

Cabe destacar que, de acordo com o § 3º do art. 198 do Código Tributário Nacional, não é vedada a divulgação de informações relativas a incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica. Assim, resta ao MDS, em articulação com a RFB, tratar da coleta e organização desses dados para fins de publicação das informações exigidas no art. 83 do Decreto nº 11.791/2023, de modo a ampliar a transparência em relação ao processo de certificação, bem como para subsidiar a construção de indicadores que permitam o monitoramento dos resultados do financiamento indireto a que têm acesso as entidades beneficentes certificadas que usufruem da imunidade tributária prevista na Lei Complementar nº 187/2021, conforme tratado anteriormente.

Quanto à obrigatoriedade de as entidades beneficentes em gozo de imunidade de contribuições à seguridade social manterem, em local visível ao público, placa indicativa com informações sobre a sua condição de beneficiante e sobre a área de sua atuação, o MDS informou que a regra se aplica somente às certificações concedidas com base na Lei Complementar nº 187/2021 e, até o momento, não foram realizadas supervisões *in loco* com o objetivo específico de verificar o cumprimento dessa exigência. Ademais, no sítio eletrônico do MDS não foi possível localizar publicação de informações relativas ao quantitativo de entidades supervisionadas no exercício anterior²⁹, contrariando o disposto no inciso V do art. 83 do Decreto nº 11.791/2023.

Ainda, com vistas a fomentar o controle social e a articulação entre os diferentes níveis de gestão da Política Nacional de Assistência Social, a LOAS estabeleceu, no art. 18, incisos III e IV, que

²⁸ Consulta realizada em 31.03.2025

<https://paineis.mds.gov.br/public/extensions/e-osc-suas/e-osc-suas.html>
<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/entidades-de-assistencia-social/certificacao-de- entidades-de-assistencia-social>

²⁹ Consulta realizada em relação aos exercícios de 2023 e 2024.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

compe^te ao CNAS acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social no MDS, bem como apreciar relatório anual que conterá a relação de entidades e organizações de assistência social certificadas como beneficentes e encaminhá-lo para conhecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

A atribuição legal relacionada ao acompanhamento e à fiscalização do processo de certificação pelo CNAS foi regulamentada por meio da Resolução CNAS nº 18, de 20.06.2011, que prevê que o DRSP apresente à Comissão de Normas do referido Conselho relatório semestral com informações sobre o processo de certificação, no âmbito do MDS. As informações devem ser apresentadas no mês subsequente ao encerramento do semestre objeto da avaliação. Quanto à apreciação de relatório anual de entidades certificadas, a citada Resolução previu que o DRSP apresente ao CNAS, na primeira reunião plenária do ano, o relatório de todas as entidades de assistência social certificadas ou com certificado válido no exercício imediatamente anterior. Ainda, a Resolução previu que o relatório anual será repassado pelo CNAS aos Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS) e ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS-DF), suprimindo a necessidade de envio aos Conselhos Municipais, em desacordo com o previsto no inciso IV do art. 18 da LOAS.

De acordo com manifestação do CNAS, no exercício da competência de acompanhamento e fiscalização, representantes do DRSP comparecem regularmente às reuniões da Comissão de Normas, ocasião em que apresentam dados relativos aos procedimentos de certificação e são inquiridos pelos conselheiros sobre questões pertinentes à análise dos requerimentos e ao deferimento da certificação. Adicionalmente, em cumprimento à determinação para que aprecie o relatório anual de entidades e organizações de assistência social certificadas como beneficentes, o CNAS informou que essa competência também é realizada por meio da Comissão de Normas, que analisa os relatórios encaminhados pelo DRSP. Finalizada tal análise, a Comissão de Normas envia consolidado de informações para apreciação do Pleno do CNAS, com o objetivo de garantir que a matéria seja amplamente debatida e que providências eventualmente cabíveis sejam adotadas no âmbito da governança da assistência social.

Verificaram-se em análise às atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias do CNAS³⁰, registros de apreciação dos relatórios referentes ao terceiro e ao quarto trimestre de 2024. Embora os relatórios anuais constem na página eletrônica oficial do CNAS, não foram localizados os relatórios trimestrais³¹ apreciados pela Comissão de Normas do CNAS, o que compromete a transparéncia do processo.

Adicionalmente, cabe destacar que, embora a LOAS atribua ao CNAS diferentes competências, relacionadas ao acompanhamento, à fiscalização e à apreciação de relatório anual de entidades certificadas, na prática a atuação do CNAS ocorre da mesma forma, ou seja, por meio da apreciação de relatórios do DRSP pela Comissão de Normas. Nesse sentido, cabe diferenciar os conceitos de fiscalização e de acompanhamento, sendo que a primeira se ocupa da verificação e da garantia do cumprimento de regras, enquanto o acompanhamento trata da orientação e do monitoramento contínuo dos resultados da política pública. Tal diferenciação é essencial para

³⁰ Consulta realizada em 16.05.2025 aos endereços eletrônicos: <https://www.blogcnas.com/atas> e <https://www.gov.br/participamaisbrasil/conselho-nacional-de-assistencia-social>. Ata 334^a Reunião Ordinária do CNAS.

³¹ A periodicidade dos relatórios, anteriormente prevista como trimestral, foi alterada para semestral a partir de abril de 2025, conforme estabelecido pela Resolução CNAS/MDS nº 190, de 14.04.2025.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

compreender a abrangência das atribuições previstas e a forma como vêm sendo operacionalizadas, de maneira que o procedimento atual pode ser insuficiente para cumprir plenamente os objetivos definidos na legislação.

O CNAS informou que o envio dos relatórios trimestrais e anuais aos CEAS e ao CAS-DF é realizado por meio eletrônico. Ainda, informou que todos os relatos da Comissão de Normas durante as plenárias do CNAS, inclusive os que tratam desta matéria, são transmitidos ao vivo pelo canal do CNAS no *YouTube*, bem como que os relatórios estão disponibilizados no *blog* da Rede SUAS. Em consulta ao referido *blog*³², foi localizado apenas o relatório de prestação de contas referente ao período de janeiro a junho de 2023.

Cabe consignar que por meio do Relatório de Auditoria nº 1735314³³, elaborado pela Controladoria Geral da União, cujo objetivo foi avaliar a atuação dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, consolidando os resultados das avaliações realizadas em 26 Unidades da Federação e junto a 69 Conselhos Municipais e ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, verificou-se, dentre outras ocorrências, a necessidade de maior transparência ativa e de apoio mais eficaz dos Conselhos Estaduais aos Municipais. Nesse sentido, a CGU recomendou ao MDS e ao CNAS, o aprimoramento da transparência e uma melhor articulação entre conselhos em diferentes níveis. Ainda, recomendou a regulamentação mais clara e eficaz das atividades de acompanhamento e fiscalização dos recursos e serviços socioassistenciais. Destaca-se que tais recomendações encontram-se em monitoramento no âmbito da CGU.

A partir das análises realizadas, conclui-se que a CEBAS-AS apresenta oportunidades de melhoria no que tange à transparência e ao controle social. A ausência de informações relevantes nos sítios eletrônicos do MDS e CNAS; a limitada atuação do CNAS junto aos Conselhos de Assistência Social, assim como na realização de suas atribuições legais para acompanhamento e fiscalização do processo de certificação CEBAS; e a ausência de fiscalização para verificar o cumprimento da obrigação de afixação de placa informativa de que a entidade possui certificado CEBAS demonstram que o processo não está sendo implementado de maneira a garantir adequada transparência e participação social, o que pode comprometer os resultados do processo de certificação CEBAS e a sua capacidade de promover a assistência social de forma efetiva e transparente.

4.4. Implementação de indicadores no âmbito do CEBAS-AS

Com vistas a avaliar como são disponibilizados, pela Unidade Certificadora, os dados referentes à execução e aos resultados da implementação do CEBAS-AS, em especial em relação à completude, à suficiência e à divulgação dos seus resultados, foi realizada consulta ao Painel e-OSC do MDS, tendo sido identificadas as seguintes informações relacionadas a indicadores instituídos:

- a. Total de entidades com certificação vigente/válida;
- b. Entidades certificadas por região (percentual);
- c. Entidades certificadas no território brasileiro (mapa de calor);
- d. Ranking de renda bruta da entidade por localidade;
- e. Total e distribuição pelo país de entidades com certificação CEBAS;

³² Consulta realizada em 03.04.2025 ao endereço eletrônico: https://blog.mds.gov.br/redesuas/rede_privada/

³³ <https://eaud.cgu.gov.br/relatorio/1736366>



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

- f. Motivos de indeferimento (% por cada tipo de indeferimento);
- g. Microdados CEBAS (possibilita consultar e baixar informações sobre as entidades com situação da certificação); e
- h. Serviços socioassistenciais ofertados, por tipo de serviços, a partir do CNEAS.

O Painel e-OSC também permite efetuar consultas específicas, por meio do CNPJ da entidade ou do número do protocolo do requerimento. Todavia, não foram identificadas informações no Painel e-OSC, ou em outro sítio eletrônico do MDS, referentes à aferição da quantidade e do tipo de serviços socioassistenciais ofertados pelas entidades certificadas; à capacidade de atendimento dessas entidades; à distribuição de entidades certificadas por porte do município; bem como indicador relacionado à eficácia do processo, que serviria para demonstrar a relação entre o usufruto da imunidade tributária, por meio da certificação CEBAS, e a ampliação da oferta e/ou da qualidade de serviços socioassistenciais prestados pelas entidades certificadas.

Contudo, de acordo com o DRSP, estão em desenvolvimento indicadores que objetivam mensurar o impacto do CEBAS Assistência Social na receita bruta das entidades (proporção de imunidade fiscal em relação à receita bruta), o impacto nos custos e nas despesas (proporção de imunidade fiscal sobre custos e despesas certificáveis) e a preponderância dos custos e despesas na área de assistência social, em relação ao total.

Pelo exposto, verifica-se que a maioria dos indicadores desenvolvidos pela Unidade Certificadora disponibiliza resultados de medidas considerando o conceito de indicador em sentido amplo³⁴, que se referem a processos e produtos, em detrimento do sentido restrito, cujo pressuposto necessário é a relação de duas grandezas, a fim de proporcionar informações sobre o desempenho de um objeto (seja governo, política, programa, organização, projeto etc.), com vistas ao aprimoramento do controle, da comunicação e dos resultados.

A partir dos exames realizados quanto aos indicadores implementados e ao seu nível de transparência, assim como em relação aos indicadores que a Unidade Certificadora pretende desenvolver, verificou-se que, ainda que relevantes, não são suficientes para produzir informações sobre os resultados alcançados a partir do usufruto da imunidade tributária pelas entidades certificadas.

Adicionalmente, não foi identificada a definição de metas relacionadas à finalização dos processos de certificação, abordando, por exemplo, tratamento do estoque de processos aguardando análise, prazo médio para análise dos processos, supervisão e apoio técnico.

Assim, os indicadores estabelecidos no âmbito do CEBAS-AS embora tragam informações sobre a atuação da Unidade Certificadora, ainda que relevantes, podem ser aprimorados para possibilitar avaliar de forma mais adequada o desempenho da certificação, incluindo aspectos relacionados à economicidade, à eficiência e à eficácia, além dos aspectos operacionais desse processo e nuances sobre desigualdades de gênero e raça.

Na tentativa de já mitigar esta fragilidade, a avaliação contemplou a elaboração de uma matriz de indicadores. Tal matriz foi construída pela equipe avaliadora, em conjunto com o DRSP e a Escola Nacional de Administração Pública. A matriz englobou os indicadores já em uso pelo departamento, majoritariamente de processos e produtos, mas também incluiu indicadores de

³⁴ Conforme o Guia de Indicadores de Processos (CGU, 2020): Um conceito amplo de indicador pode abranger dados ou informações, até mesmo imagens, como, por exemplo, indicação de cores num mapa de calor [...].



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



resultados, que objetivam mensurar a quantidade e o tipo de atendimentos realizados pelas entidades, além de indicadores que quantifiquem os resultados e impactos econômico-fiscais da imunidade sobre elas (Apêndice A).

4.5. Ações de apoio técnico e à divulgação do CEBAS-AS

As ações de apoio técnico realizadas pela Unidade Certificadora³⁵ são relevantes para compreensão e atendimento, pelas entidades benéficas, dos pré-requisitos para a certificação CEBAS-AS. Nesse sentido, a Unidade Certificadora informou que foram realizadas 21 ações de apoio técnico no exercício de 2024, sendo as ações de apoio técnico planejadas com base em diagnóstico realizado a partir do CNEAS, além de ter iniciado contato com Conselhos e gestões municipais de Assistência Social, com o propósito de esclarecer quais são os níveis de reconhecimento das Organizações da Sociedade Civil (OSC) na Rede SUAS³⁶. Nesse sentido, foi desenvolvida ferramenta que demonstra, de maneira georreferenciada, os locais em que houve presença física de representantes do DRSP para tratar dos níveis de reconhecimento das entidades privadas no SUAS. Adicionalmente, destacou a participação em eventos organizados pelos Conselhos de Assistência Social e por grupos de entidades, com foco específico na qualificação das entidades para a solicitação da certificação CEBAS. Quanto ao exercício de 2025, a Unidade Certificadora apresentou o planejamento de doze ações de apoio técnico.

Com base nas informações supracitadas, identifica-se que o DRPS vem realizando ações de apoio técnico junto às entidades privadas de assistência social, o que se caracteriza como medida concreta de melhoria no processo de certificação. Percebe-se, no entanto, que houve redução da quantidade de ações de apoio técnico quando se compara o previsto para o exercício de 2025 com o executado em 2024.

Registra-se que não foi possível avaliar se as ações de apoio técnico executadas no exercício de 2024, assim como aquelas previstas para o exercício de 2025, são suficientes e adequadas, considerando que as informações apresentadas não discriminam se as iniciativas se referem a capacitações ou a apoio técnico, tampouco apresentam as quantidades de participantes, o detalhamento do tema de cada um dos eventos e os resultados obtidos. Ainda, tal análise restou prejudicada, considerando a inexistência de parâmetros, tais como indicadores, metas ou critérios, definidos pelo DRPS, para mensurar a adequação e a suficiência dessas ações.

Ademais, com o objetivo de verificar como a Unidade Certificadora incentiva a busca pela certificação, foram requeridas informações sobre os mecanismos instituídos para sua divulgação junto às entidades privadas atuantes na área de assistência social, no intuito de que a certificação

³⁵ As funções do DRSP abrangem, dentre outras, a gestão do CNEAS; a análise de requerimentos e concessão de CEBAS a OSC com atuação preponderante na Assistência Social; a proposição de parâmetros para a participação das OSC no SUAS e sua integração à rede socioassistencial; o apoio técnico aos entes e às OSC; e a supervisão, o acompanhamento e o apoio técnico a processos de reordenamento das OSC, com vistas à qualificação das ofertas socioassistenciais, de modo a fortalecer sua identidade e atuação no SUAS (grifo nosso). Consulta realizada em 04.04.2025.

Ainda, o art. 44 do Decreto nº 11.392/2023 estabelece que compete ao DRSP: “V - auxiliar na certificação das entidades benéficas e de assistência social que prestam serviços ou realizam ações socioassistenciais”.

³⁶ Existem três níveis de reconhecimento das entidades no SUAS: 1º nível de reconhecimento - inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social; 2º nível de reconhecimento - Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social; e 3º nível de reconhecimento – Certificado de Entidades Benéficas de Assistência Social. <https://www.CEBAS.com.br/blog/como-funciona-o-reconhecimento-de-oscfs-/4>. Consulta realizada em 04.04.2025.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



seja conhecida pelo seu público-alvo. A esse respeito, o gestor citou os seguintes canais de comunicação e de divulgação do processo de certificação: Boletim Informativo³⁷, Instagram, Blog Rede SUAS, OSCas/Assistente Virtual via *Whatsapp*, Painel e-OSC e Planilha de acesso público³⁸.

Ainda, em relação às ações de apoio técnico e à divulgação da CEBAS-AS, o DRSP destacou a realização de *lives* quinzenais com temáticas atualizadas e interativas; de apoios técnicos semanais, voltados a gestões públicas e a entidades da Rede; de audiências individuais e coletivas realizadas semanalmente com representantes das entidades; de divulgação regular de conteúdos em redes sociais institucionais; de publicação de boletins trimestrais, contendo análises, dados consolidados e orientações práticas sobre o processo de certificação; de envio de informações institucionais; e de participação em eventos, capacitações e reuniões com Conselhos de Assistência Social. Apesar da diversificação dos canais de divulgação apresentados, observa-se que esses se encontram mais direcionados a entidades que já conhecem a certificação.

Dessa maneira, verifica-se a necessidade de implementar indicadores e metas que permitam mensurar a adequação e a suficiência das ações de apoio técnico previstas e executadas em cada exercício, assim como a adesão e o resultado junto às entidades socioassistenciais, das iniciativas de divulgação da CEBAS-AS já estabelecidas, especialmente as não certificadas, garantindo, assim, que a referida certificação seja amplamente conhecida e os seus benefícios efetivamente aplicados.

4.6. Processo de gestão de riscos da CEBAS-AS

Um processo de gestão de riscos eficaz deve incluir a identificação dos riscos, que são as situações e os eventos que podem vir a impedir o alcance dos objetivos estabelecidos para a política pública; a avaliação da probabilidade e do impacto desses riscos; o desenvolvimento de estratégias para mitigação dos riscos, com vistas a reduzir a probabilidade e o impacto de cada risco identificado, de acordo com o apetite a risco da unidade; e o monitoramento contínuo dos riscos e das suas medidas de mitigação.

Sob a perspectiva dos gestores do DRSP, a certificação não é uma política pública, e sim um instrumento de política pública, o que limitaria a implantação de um processo de gestão de riscos, bem como a sistematização de outras boas práticas aplicáveis à governança e à gestão de políticas públicas.

Quando se restringe o assunto ao âmbito do referido Departamento, é compreensível que esse seja o entendimento pois, de acordo com o Decreto nº 11.392, de 20.01.2023, cabe ao DRSP auxiliar na certificação das entidades benéficas e de assistência social que prestam serviços ou realizam ações socioassistenciais. Entretanto, considerando-se que, por meio da certificação, entidades privadas benéficas da área de assistência social se tornam aptas a usufruir de financiamento indireto, via imunidade tributária, em valores próximos a R\$ 7 bilhões ao ano³⁹, ao passo que o financiamento direto da Rede SUAS, via transferência fundo a fundo, é R\$ 2,7 bilhões⁴⁰, verifica-se que a certificação CEBAS-AS é um elemento central no financiamento da

³⁷ <https://blog.mds.gov.br/redesuas/rede-privada/>

³⁸ <processo-CEBAS-24-03-2025.xlsx>

³⁹ Valor divulgado pelo DRSP em apresentação sobre o CEBAS Assistência Social.

⁴⁰ Consulta realizada no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, em 16.04.2025, referente aos recursos financeiros das Ações de Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

política de assistência social, que deve ser tratado pela alta administração como tema estratégico e transversal, devendo, portanto, estar inserido no processo de gestão de riscos do órgão.

Ainda sobre a gestão de riscos, o DRSP informou que os riscos inerentes à certificação CEBAS-AS são reduzidos, concentrando-se especificamente na possibilidade de aplicação da certificação para um período incorreto. No entanto, segundo o gestor, essa situação já estaria mitigada por mecanismos automáticos de controle de datas, como a *Application Programming Interface (API)*⁴¹ dedicada à identificação do tipo de requerimento (concessão ou renovação). Ressalta-se que esses mecanismos são importantes, mas não suficientes para identificar e mitigar os principais riscos associados à certificação CEBAS-AS e ao decorrente financiamento indireto das entidades privadas certificadas, via usufruto da imunidade tributária de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988.

O DRSP informou, ainda, que conta com um painel de dados interno que centraliza informações relevantes para o controle de riscos da certificação, permitindo a extração de dados para análises estratégicas. Esse painel, apesar de ser uma ferramenta útil para controle de riscos, não substitui o processo sistemático de gestão de riscos, que inclui a identificação, a avaliação, o tratamento e o monitoramento dos riscos.

Adicionalmente, apesar de não apresentar um cronograma definido, com estabelecimento de prazos e responsabilidades, o gestor destacou que será iniciado, no âmbito do MDS, processo interno de discussão sobre a gestão de riscos aplicável ao processo de certificação, considerando as seguintes etapas: i) análise de probabilidade e impacto dos riscos identificados; ii) definição de estratégias de mitigação eficazes; e iii) estruturação de mecanismo de monitoramento contínuo, e que a referida discussão será integrada ao processo mais amplo, qual seja, a construção dos planos de ação destinados ao aprimoramento dos procedimentos e controles internos adotados no âmbito do DRSP, bem como ao enfrentamento do estoque atual de processos em tramitação. Paralelamente a essas iniciativas, o DRSP informou que está em fase de planejamento o Programa Articula Rede, concebido com o objetivo de qualificar as organizações da sociedade civil, inclusive as que tiveram processos de CEBAS-AS indeferidos, visando aprimorar a gestão destas entidades para que possam ter condições de cumprir os requisitos legais que ensejam a certificação. Ressaltou, assim, que será realizado diagnóstico e plano de providências para realização de assessoramento por equipes multidisciplinares relacionados a questões técnicas, legais, de sustentabilidade, dentre outras. Ainda, informou que estão sendo articuladas parcerias com diversas instituições, incluindo universidades e institutos federais e que o Programa Articula Rede terá caráter preventivo e mitigará riscos para as entidades e para o órgão certificador, promovendo aprimoramento no processo de certificação e aumento do número de entidades certificadas. Nesse sentido, será consolidado um processo de gestão de riscos baseado em evidências e sustentado por critérios objetivos e informações concretas.

Dessa forma, apesar de existirem mecanismos de controle automatizados para mitigar o risco de aplicação incorreta de prazos no âmbito da certificação CEBAS-AS, e apesar das providências informadas que serão adotadas doravante pelos gestores, a abordagem atual da gestão de riscos, por não ser sistematizada, torna-se reativa e focada em aspectos operacionais. Uma gestão de riscos proativa, por outro lado, envolveria a antecipação de possíveis problemas e a implementação de medidas preventivas.

⁴¹ Conjunto de regras e protocolos que permitem que aplicativos de software se comuniquem entre si.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



5. Governança

A fim de avaliar a governança do processo de certificação CEBAS-AS, serão utilizados os princípios e as diretrizes da governança pública, conforme Decreto nº 9.203, de 22.11.2017, que define governança como conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Adicionalmente, foram adotados o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (Referencial TCU, 2014) e a base normativa relacionada ao processo de certificação.

Conforme previsto no Decreto nº 11.392/2023, a concessão da CEBAS a entidades e organizações da sociedade civil de assistência social que ofereçam serviços, programas ou projetos socioassistenciais é de competência do MDS, que executa o serviço por meio da SNAS/DRSP. Como a governança se refere a mecanismos de liderança, estratégia e controle, avalia-se, de modo amplo, o ambiente em que se inserem os processos de certificação.

Nesse contexto, destaca-se que a política e a estrutura de governança do MDS⁴² foram formalizadas por meio da Portaria MDS nº 903, de 21.07.2023, na qual foram definidos os princípios, as diretrizes, e os mecanismos de governança para o Ministério. Foi definido, ainda, o arranjo institucional e criado o Comitê Interno de Governança do MDS (CIGMDS), constituído pela alta administração do órgão. Entre as diretrizes adotadas pelo Ministério destacam-se: cultura da melhoria contínua dos processos organizacionais e de inovação; promoção da comunicação aberta, voluntária e transparente; monitoramento do desempenho e avaliação da concepção, da implementação e dos resultados das políticas e das ações prioritárias; e articulação intra e interinstitucional.

Entre as competências do CIGMDS, destaca-se:

[...] promover o desenvolvimento contínuo da Gestão, incentivando a adoção de boas práticas de Governança, tais como Gestão de Riscos, Inovação, Transparência, Participação, Integridade, melhoria na capacidade de resposta, ampliação da confiabilidade, melhoria regulatória e melhoria dos Controles Internos.

Ainda no contexto, faz-se referência ao CNAS, órgão superior de deliberação colegiada vinculado à estrutura do MDS, que desempenha papel relevante na governança do Sistema Único de Assistência Social, por sua atuação na promoção do controle e da participação social. O CNAS foi instituído pela Lei nº 8.742/1993, e é responsável, entre outras competências por:

[...] acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

[...] apreciar relatório anual que conterá a relação de entidades e organizações de assistência social certificadas como benéficas e encaminhá-lo para conhecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e do Distrito Federal [...]

As análises realizadas permitiram constatar que o processo de certificação está formalmente instituído e as normas existentes definem, de forma geral, as competências e regulamentam a execução da concessão e da renovação da certificação, além da existência de canais e de

⁴² Relatório de Gestão 2023 do MDS, consultado em 20.03.2025 no sítio eletrônico <https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/auditórias/RelatriodeGesto2023vfinal.pdf>.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

oportunidades de participação social disponibilizados às entidades privadas socioassistenciais, que contribuem para aprimorar o processo e aumentar sua eficiência.

A seguir, além das questões já tratadas na contextualização inicial sobre a atuação do DRSP em relação ao processo de certificação CEBAS-AS, registram-se as situações identificadas a partir dos exames realizados e das análises documentais e de informações disponibilizadas pelo MDS.

5.1. Arranjo de governança em que se insere o processo de certificação CEBAS-AS

No que se refere à governança em políticas públicas, coordenação e coerência dizem respeito à necessidade de que as estruturas e instâncias atuem em conjunto, com vistas a potencializar os resultados e a reduzir o risco de fragmentação e sobreposição. Ao atuarem em conjunto, as organizações públicas podem melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas estabelecidas e os resultados pretendidos. Nesse contexto, é recomendável o estabelecimento de mecanismos de articulação e colaboração que possibilitem o alinhamento de estratégias e de operações das entidades envolvidas, bem como a definição de mecanismos de comunicação, de modo abrangente e permanente.

Nesse mesmo sentido, o Decreto nº 9.203/2017 estabelece que se deve manter o processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade. Ainda, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público, deve-se articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público.

Os principais atores identificados no processo de certificação CEBAS-AS foram o MDS, como Unidade Certificadora, a RFB, o Conselho Nacional de Assistência Social e demais instâncias de Conselhos de Assistência Social, além das entidades privadas beneficentes que atuam na área de assistência social, sendo que a Unidade Certificadora informou que não existe previsão de atuação integrada e de cooperação entre essas instâncias envolvidas no processo de certificação.

Estruturas ou rotinas formais voltadas à articulação entre os atores serviriam à promoção da interação, da cooperação e do compartilhamento de recursos, com vistas à definição de estratégias para o aprimoramento contínuo do processo de certificação, por meio de mecanismos que permitam o fluxo contínuo de informações. Nesse sentido, no entendimento do DRSP, as atribuições dos atores são independentes e específicas, não sendo necessária a interação permanente para gestão de restrições ou resolução de conflitos, concepção que contraria as boas práticas estabelecidas para a governança de políticas públicas.

Quanto à sua atuação junto aos Conselhos de Assistência Social, o MDS informou que, quando demandado, disponibiliza orientação e oferece apoio técnico. No caso específico do CNAS, são enviadas prestações de contas anual e semestral, a fim de que sejam adotadas as medidas de competência do Conselho, previstas na LOAS. Assim, a interação da Unidade Certificadora com os Conselhos se dá de forma pontual e específica.

Em relação à RFB, a interação consiste em o MDS enviar anualmente a Declaração de Benefícios Fiscais (DBF) com as informações obrigatórias sobre as entidades certificadas. A RFB ratificou o procedimento e acrescentou que as informações captadas por meio da DBF subsidiam a área de Programação da Fiscalização, em relação a entidades que se declaram imunes das contribuições



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



para a seguridade social, de que trata o art. 195, § 7º, da Constituição da República. Além da DBF, a RFB informou que há previsão de que os autos de infração por descumprimento de requisitos previstos na legislação por entidades certificadas com base na Lei Complementar nº 187/2021 devem ser encaminhados ao Ministério certificador que, sendo o caso, cancelará o certificado da entidade⁴³.

Quanto à existência de instância de coordenação para, entre outras funções, direcionar e supervisionar a atuação dos atores do processo de certificação, o DRSP esclareceu que não existe uma relação de hierarquia entre os Conselhos de Assistência Social e a Unidade Certificadora, tampouco entre o MDS e a RFB. Portanto, não haveria supervisão das referidas instâncias entre si. A visão apresentada restringe-se a relações hierárquicas, em detrimento do conceito de coordenação horizontal, que se refere à gestão e à colaboração entre os diferentes atores, sem que haja necessariamente hierarquia direta entre eles.

A integração deveria ocorrer, ainda, de forma ampla, em âmbito interministerial, de modo a envolver a colaboração entre os três Ministérios certificadores⁴⁴, notadamente por compartilharem interesses comuns, relacionados à certificação CEBAS, bem como por existirem entidades privadas que atuam concomitantemente nas áreas de educação, saúde e assistência social, com preponderância em alguma delas.

Adicionalmente, o Decreto nº 11.791/2023 prevê, no art. 91, que, além das informações que devem ser repassadas regularmente à RFB, dados e informações das entidades poderão ser compartilhados entre os Ministérios certificadores e a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Assim, o compartilhamento de dados e informações entre os atores poderia ser viabilizado por meio de mecanismos de coordenação interministerial, que também serviriam à troca de experiências e ao compartilhamento de recursos, no intuito de tornar mais eficientes a gestão e o controle do processo de certificação CEBAS, de modo amplo.

O MDS, ao manifestar-se sobre o aprimoramento do acompanhamento dos resultados da certificação CEBAS Assistência Social, mencionou que uma das limitações à elaboração de indicadores de resultados é a restrição de acesso a informações produzidas pela RFB, relacionadas com dados financeiros das imunidades tributárias, evidenciando, desse modo, haver necessidade de maior integração entre as partes.

Adicionalmente, não se identificou, no arranjo de governança do CEBAS Assistência Social, instância de coordenação reconhecida, internamente ao MDS, que atue na supervisão permanente e no direcionamento dos diversos atores, com vistas a incentivar o aprimoramento constante da concepção e da implementação da certificação. No âmbito da presente avaliação, não restou evidenciada a atuação da liderança no que se refere ao estabelecimento de estratégias

⁴³ Art. 38, § 2º: Verificado pela Secretaria Especial da Receita Federal o descumprimento de qualquer dos requisitos previstos nesta Lei Complementar, será lavrado o respectivo auto de infração, o qual será encaminhado à autoridade executiva certificadora e servirá de representação nos termos do inciso II do § 1º deste artigo, e ficarão suspensos a exigibilidade do crédito tributário e o trâmite do respectivo processo administrativo fiscal até a decisão definitiva no processo administrativo a que se refere o § 4º deste artigo, devendo o lançamento ser cancelado de ofício caso a certificação seja mantida. (...) § 6º Finalizado o processo administrativo de que trata o § 4º deste artigo e cancelada a certificação, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil será comunicada para que lavre o respectivo auto de infração ou dê continuidade ao processo administrativo fiscal a que se refere o § 2º deste artigo, e os efeitos do cancelamento da imunidade tributária retroagirão à data em que houver sido praticada a irregularidade pela entidade.

⁴⁴ Ministério da Saúde, Ministério da Educação e MDS.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

voltadas à definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas.

O direito à imunidade tributária para entidades benéficas de assistência social decorre de determinação constitucional. Portanto, não há espaço para descontinuidade ou restrição de acesso, por decisão do gestor. No entanto, por se tratar de importante fonte de financiamento indireto da Política Nacional de Assistência Social, a condução do tema deveria ser realizada pela alta administração, a partir de processo decisório baseado em evidências.

Desse modo, as análises permitiram constatar que o processo de certificação está formalmente instituído, as normas definem as competências e regulamentam a execução da concessão e renovação da certificação CEBAS-AS. Todavia, o arranjo de governança instituído, o processo decisório e os canais de comunicação existentes, embora contribuam para o funcionamento do processo, não favorecem a atuação integrada, colaborativa e coordenada entre os diversos atores.

5.2. Existência de canais e de oportunidades de participação social disponibilizados às entidades privadas socioassistenciais.

A participação social nas políticas públicas permite adicionar informações aos processos, além de ampliar o senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva. Como boas práticas, destacam-se a previsão da participação social e demais partes interessadas; a existência de espaço para interlocução de partes interessadas; e a criação de modelo de participação social, que possibilite o envolvimento dos usuários e demais partes na definição de prioridades. Ainda, o Decreto nº 9.203/2017 estabeleceu a diretriz de “manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade”.

Em relação à existência de canais e oportunidades de participação social no processo de condução da certificação CEBAS Assistência Social, o DRSP destacou que a participação social é um dos princípios estruturantes do SUAS, o qual busca garantir a democratização das políticas públicas voltadas à proteção social da população em situação de vulnerabilidade. Ressaltou, ainda, a relevância do referido princípio, mencionando o conteúdo da LOAS e as diretrizes do art. 204 da Constituição da República, que estabelece:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como às entidades benéficas e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

O gestor enfatizou que, no âmbito do SUAS, a participação social é ainda mais ampla que o previsto na Lei Complementar nº 187/2021 e ocorre por meio dos Conselhos de Assistência Social, Conferências de Assistência Social, ouvidorias, fóruns de usuários, comissões temáticas e



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

parcerias com organizações da sociedade civil. Especificamente em relação à certificação CEBAS-AS, a participação social está restrita ao que estabelece a Lei Complementar nº 187/2021, de modo que não existem canais formais de participação popular no processo decisório sobre a certificação, diferentemente do que ocorria no contexto da Lei nº 12.101, de 27.11.2009, quando existia a possibilidade de manifestação da sociedade civil quando do indeferimento de certificações.

Apesar disso, foram identificados canais de relacionamento colocados à disposição das entidades privadas socioassistenciais, voltados para tirar dúvidas ou resolver questões relacionadas às diligências e ao envio de documentos pertinentes aos processos de certificação, tais como o Disque 121 e o 0800 707 2003, por meio dos quais podem ser apresentadas denúncias, reclamações ou sugestões, que também podem ser registradas no canal da Ouvidoria disponibilizado na internet⁴⁵. Ainda, quanto a outros canais de participação social, o gestor destacou a realização de *lives* quinzenais com temáticas atualizadas e interativas; apoios técnicos semanais, voltados a gestões públicas e a entidades da rede; audiências individuais e coletivas realizadas semanalmente com representantes das entidades; divulgação regular de conteúdos em redes sociais institucionais; publicação de boletins trimestrais, contendo análises, dados consolidados e orientações práticas sobre o processo de certificação; envio de informações institucionais; e participação em eventos, capacitações e reuniões com Conselhos de Assistência Social.

Tais ações são consideradas como boas práticas, na medida em que contribuem para aprimorar o processo de certificação do CEBAS-AS.

5.3. Mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados da certificação

Monitoramento e avaliação referem-se a procedimentos de acompanhamento contínuo e análise da eficácia das ações, com vistas a garantir que os objetivos da política sejam alcançados e os recursos empregados de forma eficiente. Para realizar a avaliação, faz-se necessário conhecer os resultados alcançados e, para tanto, as operações inerentes à política pública devem ser constantemente monitoradas. Conforme dispõe o Referencial de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU) “[...] o monitoramento analisa e verifica, num processo contínuo, se os recursos e as atividades se estão implementando segundo o programado e se as metas sobre os resultados estão sendo alcançadas ou não [...]. Destaca-se que a definição está alinhada à diretriz do Decreto nº 9.203/2017 que prevê “monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas”.

Dentre as boas práticas relacionadas ao monitoramento e à avaliação estão a disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte à análise do desempenho da política; a identificação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações; o monitoramento e a avaliação dos progressos para os principais produtos da implementação; e a comunicação programada dos resultados da avaliação, de modo a promover a retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo de políticas públicas.

⁴⁵ No endereço eletrônico <https://www.gov.br/pt-br/servicos/certificar-se-como-entidade-beneficente-de-assistencia-social>.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

Acerca do monitoramento e da avaliação dos resultados da certificação CEBAS-AS e de como esses resultados incentivam o aprimoramento da sua implementação, de acordo com o DRSP, o acompanhamento e o controle da certificação seguem os parâmetros previstos na Lei Complementar nº 187/2021 e no Decreto nº 11.791/2023, e são realizados, dentre outros, por meio dos seguintes mecanismos:

- a. Supervisão Ordinária e Extraordinária - A supervisão de entidades certificadas verifica a manutenção dos requisitos que justificaram a certificação, conforme determinado pelo artigo 38 da Lei Complementar nº 187/2021.

Ainda acerca da supervisão, foi definida a meta 4.7 na Portaria MDS nº 907, de 07.08.2023⁴⁶, que prevê “Ampliar em 30% a quantidade de organizações da sociedade civil com Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social - CEBAS supervisionadas, até 2025”.

- b. Indicadores de monitoramento – De acordo com o gestor, o DRSP “apresenta semestralmente ao CNAS os resultados da certificação, incluindo dados do CNEAS e da certificação CEBAS. Indicadores como impacto da imunidade tributária sobre a renda bruta anual das entidades certificadas são analisados, embora dependam da qualidade dos dados apresentados pelas OSC nos requerimentos”.

Em relação ao monitoramento, o MDS havia previsto, por meio da Portaria MDS nº 907/2023, a implementação da meta 4.9, que previa “Desenhar e implementar sistema de monitoramento de resultados das ofertas socioassistenciais das entidades privadas certificadas com Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social - CEBAS, até 2026”. A implementação dessa meta permitiria aferir a eficácia do financiamento indireto promovido por meio do usufruto da imunidade tributária pelas entidades certificadas, em relação aos resultados das ofertas dos serviços socioassistenciais prestados por essas entidades.

Quanto ao estágio de desenvolvimento da referida meta, o MDS informou que foi removida do planejamento estratégico vigente, em que pese sua relevância para a Política Nacional de Assistência Social. De acordo com a manifestação, a meta foi excluída pois o cumprimento integral do seu objeto ultrapassa os limites das atribuições exclusivas do DRSP, além das restrições estruturais e de equipe que o Departamento enfrenta. A responsabilidade técnica pelo desenvolvimento de ferramenta que permitirá monitorar ofertas socioassistenciais encontra-se sob a responsabilidade do Departamento de Gestão do SUAS (DGSUAS), a quem cabe o desenvolvimento do Prontuário SUAS, ferramenta que vem sendo desenvolvida para monitorar e acompanhar os atendimentos nas unidades públicas (Centro de Referência de Assistência Social e Centro de Referência Especializado de Assistência Social), bem como os serviços socioassistenciais nas entidades e OSC privadas. Tal ferramenta encontra-se em fase avançada de desenvolvimento, com previsão de implementação a partir do segundo semestre de 2025.

- c. Acompanhamento de Processos – O gestor informou que “monitora a quantidade e qualidade de requerimentos protocolados, deferidos, indeferidos e em tramitação, buscando aprimorar a eficiência da análise documental”.

⁴⁶ A Portaria MDS nº 907/2023 aprova o Planejamento Estratégico Institucional do MDS (PEI/MDS) para o período 2023-2026.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

Conforme manifestação, o monitoramento dos processos e a utilização dos dados permite prestar apoio às entidades e tem contribuído para reduzir os entraves no processo de certificação, bem como aprimorar a eficiência das análises. Ainda, há previsão de reformulação do sistema de inscrição das entidades da rede privada, que padronizará o processo de inscrição junto aos Conselhos Municipais e Distrital de Assistência Social, bem como ao CNEAS, de modo a se obter maior controle, fidedignidade e racionalização dos procedimentos, bem como disponibilização de informações a serem utilizadas no processo de certificação. O desenvolvimento do novo sistema também está sob a responsabilidade do DGSUAS.

O Departamento destacou, ainda, que o monitoramento da certificação ocorre continuamente, havendo avaliação semestral dos resultados disponibilizados ao CNAS, além de revisão periódica das ações de supervisão técnica, notadamente quanto a entidades com maior impacto econômico ou que tenham sinalização de descumprimento das exigências normativas.

Ainda que os mecanismos informados pelo gestor sejam relevantes para o aprimoramento e a melhoria da eficiência do processo de certificação, as medidas não são suficientes para monitorar e avaliar os resultados do financiamento indireto, proporcionado pela imunidade tributária a que fazem jus as entidades certificadas que atuam no âmbito socioassistencial. Para tanto, faz-se relevante a construção de metas e indicadores focados na eficácia da certificação/imunidade tributária, sendo, para essa finalidade, necessário o acesso aos dados relativos ao monitoramento das ofertas socioassistenciais das entidades privadas certificadas e ao valor da imunidade tributária usufruída por essas entidades.

Nesse sentido, o acompanhamento do financiamento indireto proporcionado pela imunidade tributária às entidades certificadas deve ser realizado em duas vertentes principais, a de natureza tributária, à cargo da RFB, e a de resultados e impactos na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, a ser realizado pelo MDS. O art. 27 do Decreto nº 11.907, de 30.01.2024, estabelece que a RFB é a unidade responsável por acompanhar a execução das políticas tributárias federais. Ao MDS, além de realizar a certificação de entidades de assistência social⁴⁷, cabe acompanhar os resultados da Política Nacional de Assistência Social, assim como coordenar as relações entre os entes federativos, as entidades públicas e privadas e as organizações não governamentais na prestação de serviços socioassistenciais⁴⁸.

O art. 88 do Decreto nº 11.791/2023 prevê que o MDS envie à RFB informações de protocolos de requerimentos de concessão e de renovação da certificação; deferimentos ou indeferimentos dos requerimentos de concessão e de renovação da certificação; cancelamento da certificação; recursos interpostos; representações recebidas por prática de irregularidades; resultados de julgamentos de recursos e de representações; bem como outros dados de que a RFB necessite para o exercício de sua competência. De acordo com manifestação da RFB, os dados captados junto ao MDS subsidiam a área de Programação da Fiscalização, em relação às entidades que se declaram imunes.

Por seu turno, para fins de dar transparência ao instrumento CEBAS-AS e ao desenvolvimento de indicadores que servirão ao monitoramento e à avaliação dos resultados, o MDS necessita ter acesso às informações que tratem do valor da imunidade tributária, por entidade certificada, as quais devem ser divulgadas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, nos termos do

⁴⁷ Decreto nº 11.392/2023, art. 40, XV.

⁴⁸ Decreto nº 11.392/2023, art. 40, III e IX.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

Código Tributário Nacional⁴⁹. Atualmente, a RFB publica, em dados abertos do Governo Federal, informações relativas à renúncia tributária, entretanto, esses dados não são suficientemente qualificados para identificar o valor da imunidade tributária usufruído por entidades que possuem a certificação CEBAS-AS, conforme previsto no art. 83 do Decreto nº 11.791/2023.

Verifica-se, portanto, que a Unidade Certificadora adota mecanismos voltados ao monitoramento e à avaliação do instrumento CEBAS-AS, tais como supervisão técnica das entidades certificadas, a apresentação semestral ao CNAS das entidades certificadas e o acompanhamento da quantidade e qualidade dos processos de requerimentos protocolados. Ademais, estão em desenvolvimento indicadores relacionados aos resultados do usufruto da imunidade tributária. Entretanto, faz-se necessário o completo desenvolvimento de ferramenta que permitirá o monitoramento das ofertas socioassistenciais pelas entidades da Rede SUAS, bem como acesso aos dados relativos ao valor da imunidade tributária a que cada uma das entidades certificadas tem acesso.

5.4. Prestação de contas do processo de certificação CEBAS Assistência Social.

Dentre as boas práticas em *accountability*⁵⁰ destaca-se a realização de prestação de contas clara, periódica e formal sobre as operações e resultados alcançados pelos gestores públicos.

A respeito da prestação de contas sobre o processo de certificação CEBAS Assistência Social e como essa contribui para tomada de decisões, o DRSP informou que realiza o envio de prestações de contas semestrais ao CNAS, contendo o quantitativo de certificações concedidas, indeferidas e em tramitação, além de dados estatísticos relacionados ao CNEAS e informações sobre as supervisões técnicas realizadas pelo MDS em entidades certificadas, possibilitando, além da transparência e do monitoramento do processo de certificação, o aprimoramento da regulamentação e dos procedimentos administrativos vinculados ao referido processo.

As práticas adotadas pela Unidade Certificadora para prestação de contas do processo de certificação da CEBAS-AS junto ao CNAS são relevantes para o exercício do controle social. Porém, não foi possível avaliar o efetivo envio das informações supracitadas ao Conselho e a tempestividade no seu encaminhamento, tendo em vista que, até a publicação da Resolução CNAS/MDS nº 190, em 14.04.2025, havia previsão de envio trimestral de informações sobre o processo de certificação, sendo que, no âmbito desta avaliação, foram apresentadas apenas as prestações de contas anuais. Ainda, cabe observar que o gestor informou, em março de 2025, que apresentava o resultado das ações ao CNAS semestralmente, a despeito de a alteração normativa, modificando para a periodicidade semestral, ter ocorrido em abril de 2025. Ademais, não restou demonstrada a forma de atuação do CNAS após o recebimento das prestações de contas anuais encaminhadas pelo MDS, especialmente em relação ao aprimoramento da regulamentação e dos procedimentos administrativos e na tomada de decisões vinculadas ao referido processo. "Com isso, não foi possível avaliar adequadamente a eficácia da prestação de contas enviada pelo MDS ao CNAS."

⁴⁹ De acordo com o § 3º do art. 198 do Código Tributário Nacional, não é vedada a divulgação de informações relativas a incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica.

⁵⁰ O conceito de *accountability* se refere à transparéncia, responsabilização, comunicação e prestação de contas.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

Adicionalmente, a Unidade Certificadora apresentou outras formas de prestação de contas, especialmente voltadas à divulgação de informações relativas ao processo de certificação, tais como Boletim Informativo, OSCas - Assistente Virtual via *Whatsapp*, Painel e-OSC, Plataforma CEBAS Portal de Serviços⁵¹ e Planilha de Acesso Público.

Sob esse aspecto, apesar da diversificação de canais de divulgação de informações, os quais contribuem para transparência do processo de certificação, entende-se que esses se encontram mais direcionados a entidades que já buscaram ou possuem a certificação CEBAS Assistência Social, não se caracterizando, ainda que relevantes, como mecanismos suficientes de prestação de contas de todo processo de certificação à sociedade, de forma mais ampla, além de não permitirem a avaliação dos resultados (eficácia) e da eficiência dos processos de concessão e de renovação da certificação. Destaca-se, ainda, que as entidades benéficas entrevistadas no âmbito desta avaliação, apesar da existência dos canais de divulgação supracitados, relataram dificuldades no acesso à informação em relação ao referido processo.

Dessa forma, faz-se necessário o aprimoramento dos mecanismos de prestação de contas do processo de certificação de modo a disponibilizar, ao CNAS e à sociedade, informações sistematizadas e tempestivas relacionadas às operações e aos resultados alcançados, no que se refere à eficiência e à eficácia do processo de certificação.

⁵¹ <https://solicitacao.servicos.gov.br/processos>



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



6. Resultados e Impacts

6.1. Resultados

Os resultados observados no âmbito da CEBAS – AS podem ser divididos em dois grupos ou fases da política pública, que serão analisados de forma subsequente. Primeiro, será dado foco aos resultados que dizem respeito ao processo de certificação das entidades em si. Logo em seguida, serão analisados os resultados que se referem às entregas realizadas pelas entidades certificadas à população.

Buscou-se apontar como os indicadores de certificação evoluíram ao longo dos anos, decompondo por tipo de requerimento e de análise realizada. Discutiu-se a “fila” de processos não analisados e as principais razões para o indeferimento das solicitações de certificação. Acerca das entregas, serão apresentados os quantitativos de entidades que realizam ofertas socioassistenciais, por tipo de oferta. Para um conjunto limitado de serviços será apresentada a capacidade instalada, em termos de número de vagas, em entidades certificadas, entidades não certificadas e na rede pública. A seção salienta, ainda, a carência de dados para que sejam aferidos os resultados alcançados pela política de forma mais adequada, tanto em termos de comparabilidade das fontes de informação existentes quanto, crucialmente, em termos da ausência de informações para um conjunto importante das entidades certificadas.

6.1.1. O processo de certificação das Entidades da Assistência Social

Quanto ao processo de certificação em si, em junho de 2025 havia um total de 6.084 entidades com certificação válida/vigente⁵². Elas representam 39% das 15.577 organizações da sociedade civil com registro ativo no CNEAS. O registro no CNEAS é uma condição necessária para que uma entidade firme convênios e termos de parceria com o poder público e receba recursos governamentais para a execução de ofertas socioassistenciais. Assim, considerando ainda, conforme já discutido, a existência de incentivos tributários a entidades da assistência social que não são dependentes da CEBAS-AS, pode-se compreender o conjunto dessas organizações a partir de três níveis distintos de interface com o Estado⁵³:

- a. Entidades sem registro CNEAS e, portanto, sem autorização para firmar parcerias com o poder público - incluindo as 4.907 organizações com registros pendentes;
- b. Entidades com registro CNEAS e, portanto, autorizadas a firmar parcerias com o poder público - 15.577 organizações; e
- c. Entidades com registro CNEAS e certificação CEBAS – 6.084 organizações.

No período 2020 – 2024, tem-se o seguinte quadro: 3.341 requerimentos de concessão e 5.257 requerimentos de renovação foram protocolados, formando um total de 8.598 requerimentos. No mesmo período, foram concedidas 1.412 e renovadas 5.059 certificações, bem como indeferidas

⁵² Acesso à plataforma e-OSC-SUAS em 04/06/2025.

⁵³ Para uma análise focada no aspecto tributário pode ser útil distinguir entre entidades imunes (CEBAS) e isentas (sem fins lucrativos - associação civil). A esse respeito, ver a seção de execução orçamentária e financeira neste documento. Sobre o conceito de interfaces socio-estatais ver Pires e Vaz (2014) em -PIRES, Roberto RC; VAZ, Alexander CN. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 61-91, 2014.



2025

**Certificação de Entidades Beneficentes da
Assistência Social (Cebas-AS)**



990 solicitações e canceladas 53 certificações, formando um total de 7.514 processos cuja análise foi concluída. Assim, são analisados até a conclusão, em média, 87% do volume de requerimentos protocolados. O ano de 2024, entretanto, apresenta um quadro mais preocupante, com 2.897 requerimentos e apenas 868 análises concluídas, como aponta a Tabela 3.

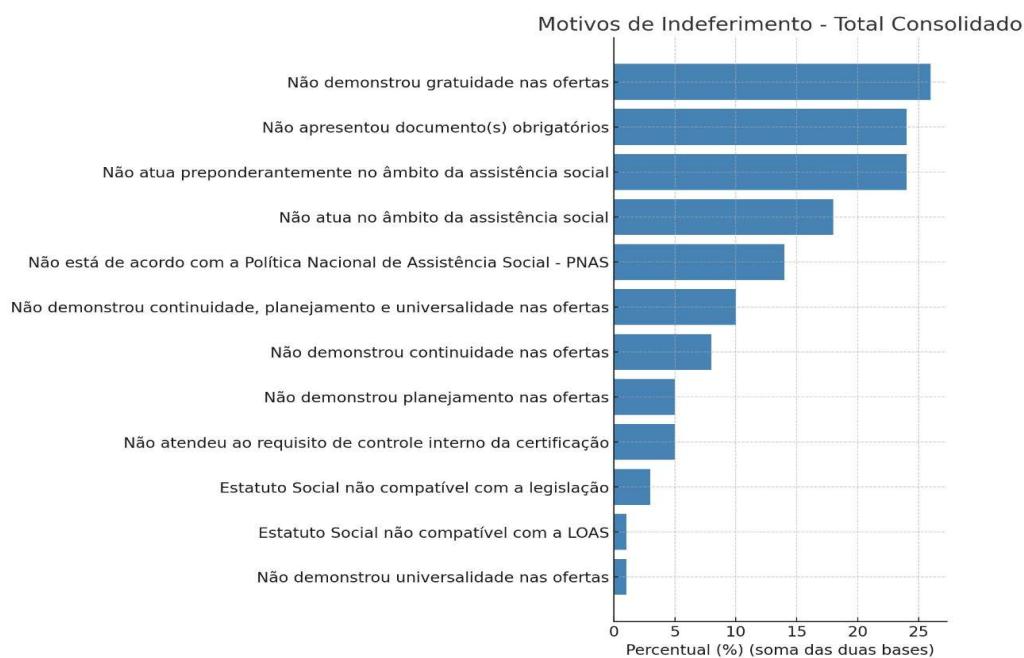
Tabela 3 - Número requerimentos de CEBAS realizados e analisados, por tipo (2020-2024)

Ano	Requerimentos concessão	Requerimentos renovação	Certificações deferidas	Certificações renovadas	Certificações indeferidas	Certificações canceladas
2020	478	1654	2	54	75	-
2021	616	924	3	58	4	3
2022	651	38	1071	4670	476	13
2023	710	630	91	108	18	-
2024	886	2011	245	169	417	37
TOTAL	3341	5257	1412	5059	990	53

Fonte: Painel e-OSC. Junho/2025. Elaboração própria.

É importante apontar que as mudanças regulatórias ocorridas ao longo do período, já discutidas no presente documento, afetam os resultados observados. O exemplo mais recente é o Decreto nº 11.791/2023, que ampliou o prazo para que as entidades complementassem a documentação enviada à análise técnica no âmbito do DRSP/SNAS/MDS. De fato, a não apresentação da documentação necessária é o principal motivo para o indeferimento dos pedidos, representando 25% dos casos como depreende-se do Gráfico 2.

Gráfico 2 - Solicitações de certificação indeferidas, por motivo do indeferimento (%)



Fonte: Painel e-OSC SUAS. Acesso em maio de 2025. Elaboração própria

Indo além da questão operacional, os demais motivos frequentes para o indeferimento refletem um dos aspectos cruciais da CEBAS – AS como instrumento de política pública. Conforme discutido na seção de diagnóstico, um dos principais problemas públicos que a certificação busca mitigar é a inadequação entre o conjunto de serviços prestados por uma parcela das entidades privadas às normativas que regem o SUAS, a começar pela Política Nacional de Assistência Social. Por vezes essas ofertas são informadas por uma concepção mais antiga, “assistencialista”, marcada pela



2025

**Certificação de Entidades Beneficentes da
Assistência Social (Cebas-AS)**



lógica da caridade e da tutela das populações vulnerabilizadas. Como aponta a Tabela 3, 15% das entidades solicitantes cujos pedidos foram indeferidos não atuam no âmbito da assistência social, e outras 12% não atuam preponderantemente no âmbito da assistência social. Além disso, 14% não estão de acordo com a PNAS, 13% não demonstraram que as ofertas são feitas de forma gratuita e 6% não demonstraram continuidade, planejamento e universalidade das ofertas.

6.1.2. Tipos de ofertas socioassistenciais realizadas pelas entidades

Dada a variedade de ofertas e públicos beneficiados pelo termo geral “entidades de assistência social” é importante desagregar esse conjunto para uma análise mais detalhada. A análise que se segue considera um universo de 6.318 entidades certificadas e as contrasta com as 11.788 entidades não certificadas e inscritas no CNEAS (dados de maio/2025). Considerando esse conjunto de entidades, observa-se um total de 26.139 ofertas socioassistenciais de 23 tipos diferentes, das quais 24% são realizadas por entidades certificadas. Como será discutido a seguir, esse percentual não reflete necessariamente o volume de ofertas.

Tabela 4 - Número de entidades assistenciais certificadas, por tipo de oferta⁵⁴

Ofertas	N	%
Atendimento - Serviços		
Acolhimento Institucional	2.000	31,7%
Convivência e Fortalecimento de Vínculos	1.373	21,7%
Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias	454	7,2%
Acolhimento em Repúblca	77	1,2%
Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoa com Deficiência, Idosas e suas Famílias	33	0,5%
Especializado em Abordagem Social	17	0,3%
Acolhimento em Família Acolhedora	13	0,2%
Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa	9	0,1%
Especializado para Pessoas em Situação de Rua	9	0,1%
Atendimento - Programas, Projetos e Benefícios		
Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência	1.167	18,5%
Ações de Promoção da Integração ao Mercado de Trabalho	455	7,2%
Benefícios Socioassistenciais	84	1,3%
Oferta Local	62	1,0%
Primeira Infância no SUAS	8	0,1%
Assessoramento, garantia e defesa de direitos		
Promoção da defesa de direitos já estabelecidos	290	4,6%
Assessoramento político, técnico, administrativo e financeiro.	143	2,3%
Estímulo ao desenvolvimento integral sustentável das comunidades	51	0,8%
Desenvolvimento de ações de monitoramento sobre o alcance de direitos	51	0,8%
Sistematização e disseminação de projetos inovadores de inclusão cidadã	11	0,2%
Formação político cidadã de grupos populares	4	0,1%
Produção e socialização de estudos e pesquisas	4	0,1%
Reivindicação da construção de novos direitos	3	0,0%
TOTAL	6.318	100%

Fonte: Painel e-OSC SUAS. Acesso em maio de 2025. Elaboração própria.

⁵⁴ Uma mesma entidade pode atuar em mais de uma oferta no mesmo município.



2025

**Certificação de Entidades Beneficentes da
Assistência Social (Cebas-AS)**



Como se depreende da Tabela 4, não obstante a grande diversidade de ofertas – 23 tipos diferentes, dos quais seis são de assessoramento ou defesa de direitos e 17 se referem a ações de atendimento ao público – um conjunto relativamente pequeno concentra a maior parte das ações. Restringindo-se às entidades com CEBAS, tem-se que 86% se referem a cinco ofertas: Serviço de Acolhimento Institucional (32%), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (22%), Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência (18%), Ações de Promoção da Integração ao Mercado de Trabalho (7%) e Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias (7%). As demais ofertas de atendimento representam 6% do total; as de assessoramento e defesa de direitos, por sua vez, compõem os 8% restantes.

Conforme já apontado, o número de entidades que realizam determinada oferta não se confunde com o volume de entregas realizadas às populações-alvo no âmbito dessas ofertas. A respeito das entregas em si há, uma escassez de dados disponíveis. As ofertas de serviços de convivência em CRAS são registradas no Registro Mensal de Atendimentos (RMA), e os dados não são diretamente comparáveis aos do Censo SUAS. Além disso, tanto para Centros de Convivência quanto para Centros Dia, a desagregação do número de vagas por público atendido, pois muitos serviços indicam atender a mais de um público e não há informações sobre quais vagas são específicas para cada grupo populacional.

Por fim, nem todas as entidades certificadas respondem ao Censo SUAS. Assim, os resultados apresentados a seguir devem ser interpretados como referentes apenas à parcela das entidades com dados disponíveis no Censo SUAS. A análise se restringiu aos três tipos de serviço mais prevalentes nas entidades: Acolhimento Institucional, Centros de Convivência e Centros Dia, apontando a participação das entidades na capacidade instalada em termos de número de vagas.

Tabela 5 - Número de vagas em centros de convivência geridos pelo Estado, por entidades certificadas e por entidades não certificadas (Brasil, por público atendido)

Tipo de equipamento	Estatal	CEBAS	Privada não CEBAS	Total
Centros de Convivência	604.387 (45,6%)	294.834 (22,3%)	425.340 (32,1%)	1.324.561
Centros-Dia	4.674 (4,7%)	75.579 (76,6%)	18.438 (18,7%)	98.691
Unidades de Acolhimento - total	47.653 (24,1%)	77.602 (39,3%)	72.326 (36,6%)	197.581
Adultos e famílias	14.641 (26,4%)	17.691 (31,9%)	23.054 (41,6%)	55.386
Crianças / Adolescentes	24.798 (52,4%)	11.369 (24,0%)	11.126 (23,5%)	47.293
Crianças / Adolescentes com deficiência (exclusivamente)	50 (3,8%)	785 (59,4%)	487 (36,8%)	1.322
Pessoas adultas com deficiência (exclusivamente)	1.195 (19,3%)	3.028 (49,0%)	1.957 (31,7%)	6.180
Jovens egressos de serviços de acolhimento	140 (23,4%)	149 (24,9%)	309 (51,7%)	598
Mulheres em situação de violência	1.202 (57,5%)	483 (23,1%)	405 (19,4%)	2.090
Pessoas idosas	5.627 (6,6%)	44.097 (52,1%)	34.988 (41,3%)	84.712

Fonte: Censo SUAS, 2023. Elaboração própria.



2025

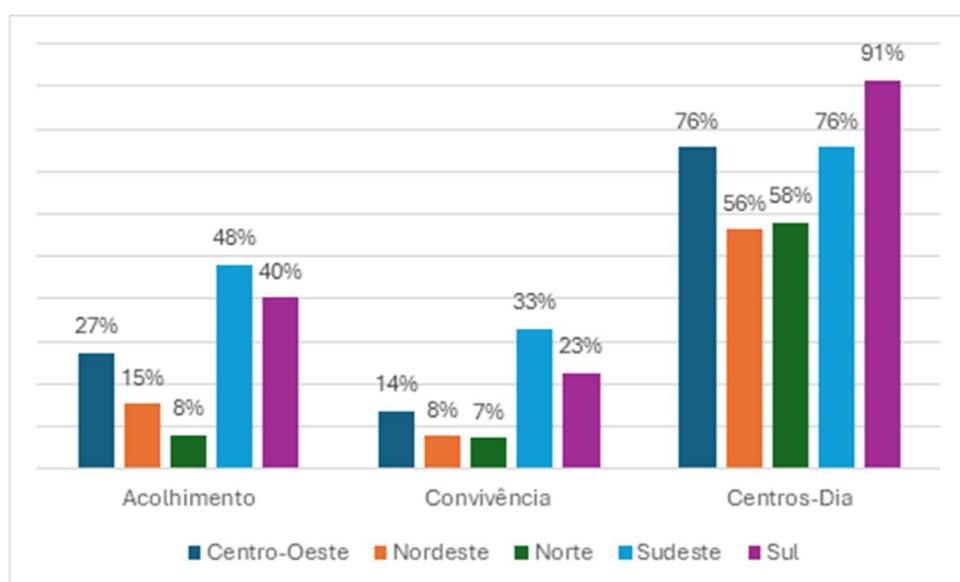
Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

A Tabela 5 apresenta o número de vagas para unidades de acolhimento, Centros de Convivência e Centros Dia disponíveis em unidades geridas pelo Estado, por entidades certificadas e por entidades sem certificação, desagregando as vagas por público atendido no caso das unidades de acolhimento. Observa-se que em todos os casos, com exceção das unidades de acolhimento para crianças e adolescentes e para mulheres em situação de violência, as entidades representam mais de 50% das vagas disponíveis.

A participação dessas entidades fica mais visível quando se observa a proporção de vagas por tipo de entidade. Chama a atenção que as entidades certificadas representam mais de três quartos das vagas em Centros Dia. Elas também ofertam a maioria das vagas em Unidades de Acolhimento para pessoas idosas e para crianças e adolescentes com deficiência, e 49% das vagas para adultos com deficiência. Como um todo as entidades certificadas ou não, respondem por 54% das vagas em Centros de Convivência, 95% das vagas em Centros-dia e 76% das vagas em Unidades de Acolhimento.

Um ponto relevante a ser considerado é que a distribuição da oferta por entidades com CEBAS-AS pelo território é desigual. Isso é fruto, em parte, do legado histórico da assistência social no Brasil, em que os serviços se concentravam nas maiores cidades e nas regiões de maior renda. O Gráfico 3 demonstra que a participação das entidades certificadas no total de vagas ofertadas é maior nas regiões Sul e Sudeste.

Gráfico 3 - Percentual das vagas disponíveis ofertadas por entidades certificadas, por tipo de serviço e macrorregião.

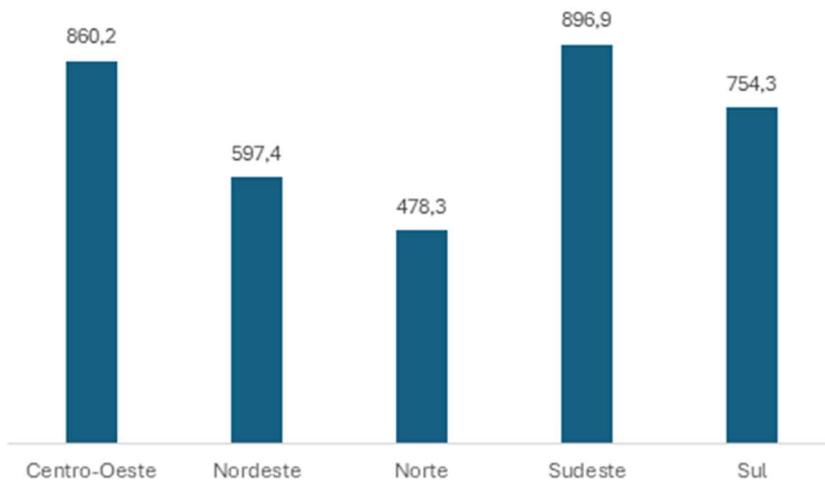


Fonte: Censo SUAS 2023.

O Gráfico 4 mostra a quantidade de vagas oferecidas em Unidades de Acolhimento, Centros de Convivência e Centros Dia por entidades CEBAS a cada 100 mil habitantes nas diferentes regiões do Brasil. Apesar da concentração na região Sudeste (896,9 por 100 mil habitantes) em relação à região Norte (478,3), é importante observar que a desigualdade na distribuição é menos acentuada em termos per capita. Em comparação aos valores absolutos, há uma aproximação das regiões Sul e Nordeste em termos de cobertura per capita e aumento grau de ofertas no Centro-Oeste.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)**Gráfico 4 - Total de vagas ofertadas por unidades CEBAS a cada 100 mil habitantes por macrorregião****Fonte:** Censo SUAS, 2023.

6.1.3. Limitações

O aspecto mais saliente ao se buscar analisar os resultados obtidos pela CEBAS-AS é que as fontes de informação disponíveis acerca das entregas realizadas pelas entidades assistenciais (e, em parte, também pelas unidades públicas) são insuficientes. Não obstante a gama de dados anuais disponíveis nos diversos módulos do Censo SUAS, ao que se somam informações advindas do RMA, não é possível apreender a totalidade dos resultados alcançados em termos de ofertas diretas à população. Isso se deve a três limitações.

Primeiro, para alguns serviços, as metas físicas em termos de número de entendimento são captadas apenas para aquelas executadas pelo poder público (caso do serviço de abordagem social) ou captadas de forma distinta e não comparável para diferentes tipos de unidade - caso dos serviços de convivência, cujas ofertas realizadas nos CRAS são registradas no RMA, enquanto as ofertas realizadas em Centros de Convivência são registradas no Censo Suas. Além disso, ofertas de assessoramento e garantia de direitos por entidades não são captadas. Consequentemente, uma melhoria importante em termos de aprimoramento das ações de vigilância socioassistencial como um todo é que as formas de captação dos dados sejam harmonizadas e que as ofertas abarcadas no âmbito do SUAS sejam objeto de levantamentos de informação periódicos, via Censo SUAS ou por outros meios.

Segundo, mesmo quando os dados estão disponíveis e são comparáveis, como nos casos das Unidades de acolhimento e dos Centros-dia, nem todas as entidades da assistência social prestam informações. Sendo assim, a possibilidade de comparar não apenas o volume de ofertas, mas também o conteúdo e a forma dessas ofertas realizadas pelo poder público, por entidades privadas não certificadas e por entidades com CEBAS resta prejudicada. Afinal, não é possível saber se as entidades que respondem ao Censo SUAS são representativas das entidades em sua totalidade, o que pode gerar um viés nos dados. A princípio, é de se esperar que entidades que respondem ao Censo SUAS sejam mais estruturadas e mais aderentes aos princípios da Política Nacional de Assistência Social – ou seja, não são representativas do todo das entidades. No caso da CEBAS-AS, 70% das entidades preencheram o formulário de 2023, mas 30% não o fizeram.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



Terceiro, tem-se um quadro geral em que a própria definição de metas não é uma equação simples, independente da natureza da instituição, pois não há, na maioria das vezes, um dimensionamento do tamanho do público-alvo. Com isso não se quer dizer que não existam públicos-alvo para cada serviço: eles existem e são definidos expressamente na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais. Mas esses públicos são frequentemente definidos a partir de critérios de vulnerabilidade social que dependem, para sua observação, do trabalho socioassistencial em si. Não existe, em suma, uma estimativa precisa da demanda por assistência social no Brasil. Utiliza-se, com frequência, o número de pessoas inscritas no CadÚnico, mas ela não é uma *proxy* adequada para se captar, por exemplo, a demanda por unidades de acolhimento para mulheres vítimas de violência. O mesmo vale para indicadores alternativos, como o Índice de Vulnerabilidade Social (IPEA)⁵⁵ ou o Índice de Vulnerabilidade Social das Famílias no CadÚnico (Brasil, 2025)⁵⁶. Conjuga-se, assim, aos limites específicos à captação das ofertas realizadas por entidades privadas, um limite estrutural, que diz respeito à política nacional de assistência social como um todo.

É importante ressaltar que a escassez limita não apenas a presente avaliação, mas também a capacidade de monitoramento e avaliação das entidades pelas instâncias governamentais e de participação social.

6.2. Impacto

A natureza da CEBAS-AS, ao mesmo tempo que é uma certificação fiscal e um instrumento de conformação da oferta de serviços socioassistenciais, molda a forma como se deve refletir sobre seus impactos. O modelo lógico apresentado na seção de Desenho indica que a certificação cumpre, em sua essência, duas funções complementares: garantir um incentivo financeiro, ao isentar as entidades do pagamento de contribuições sociais; e fortalecer a articulação entre as redes privada e pública. Espera-se que, com a obtenção da CEBAS-AS, as entidades disponham de mais recursos líquidos e de maior legitimidade institucional, o que pode se traduzir na ampliação de sua capacidade de oferta, tanto em termos de volume quanto de qualidade dos serviços prestados.

Pensar em uma avaliação de impacto significa, por um lado, compreender os efeitos transformadores mais amplos da política — seus impactos no problema público que busca enfrentar — e, por outro, aplicar uma estratégia metodológica capaz de isolar, entre os múltiplos fatores que influenciam os resultados observáveis, o efeito específico da certificação. As avaliações de impacto se baseiam em métodos de inferência causal, na medida em que essas técnicas permitem, ao mesmo tempo, examinar questões relativamente amplas (efeitos da política) e ainda assim serem precisas quanto à causalidade dessa relação.

A inferência causal, nesse contexto, é condição necessária para se atribuir a CEBAS-AS efeitos sobre variáveis como emprego, massa salarial ou padrão de serviços ofertados pelas entidades certificadas.

⁵⁵ IPEA. Índice de Vulnerabilidade Social. Disponível em <https://ivs.ipea.gov.br/#/>. Acessado em 05/06/2025.

⁵⁶ BRASIL. IN084 - Índice de Vulnerabilidade das Famílias do Cadastro Único (IVCAD), número. Disponível em

<https://wiki-sagi.cidadania.gov.br/home/DS/Cad/I/IN084#:~:text=O%20%C3%8Dndice%20de%20Vulnerabilidade%20das,representa%20uma%20condi%C3%A7%C3%A3o%20de%20vulnerabilidade>. Acessado em 05/06/2025.



2025



6.2.1. O que a literatura traz

Uma recente revisão de escopo da literatura disponível sobre certificação para entidades da assistência social, com destaque para os resultados e impactos decorrentes da sua adoção pelas entidades beneficentes, apresenta um quadro de escassez de evidências sobre o tema. Ao contrário do observado nas áreas de saúde e educação, além de não existir avaliação de impacto sobre a CEBAS-AS, a produção acadêmica é limitada, resumindo-se, geralmente, a questões de direito tributário e contabilidade. Com efeito, a escassez de pesquisas aliadas aos temas abordados nos poucos estudos encontrados sugere que são questões gerenciais, relevantes às entidades, e não questões mais substantivas e de interesse público, que motivam a escassa produção intelectual nesse campo (BELMIRO, SILVA e SERPA, 2025).

Duas exceções merecem menção. A obra “Assistência Social e Filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado” (STUCHI, PAULA e PAZ, 2010) reúne um conjunto de artigos que discutem a CEBAS-AS logo após a aprovação da Lei 12.101/2009, apontando alguns desafios ainda presentes. JACCOUD (2010) ressalta a importância de uma maior articulação entre ações públicas e privadas de forma a se constituir uma rede realmente integrada de proteção social no país, ressaltando não se tratar apenas da operação dos sistemas de informação para a prestação de serviços, mas também à identificação da demanda no território. A melhor identificação de demanda ainda é um desafio importante para a política de assistência social como um todo, colocando limites importantes à disponibilidade de suas ofertas e à capacidade da área em demandar a majoração dos recursos investidos. No caso das ofertas por entidades esse desafio se reveste de um segundo complicador, que é o fato de algumas organizações adotarem critérios de seleção do seu público atendido que não passa pelos canais públicos de identificação da vigilância socioassistencial, como os CRAS e os CREAS. Em suma, tem-se não apenas um problema de dimensionamento da demanda, mas também um problema coordenativo entre as ofertas públicas e privadas.

A segunda exceção é o estudo do Fórum Nacional das Entidades Filantrópicas sobre a contrapartida do setor à imunidade tributária em termos de serviços à população (FONIF, 2022). Feita a ressalva de se tratar de uma iniciativa das próprias entidades aqui avaliadas e, portanto, marcada por um viés de defesa técnica e política das entidades e de suas atividades, a pesquisa busca quantificar as ofertas e dimensionar não apenas o custo, mas o retorno à população em termos monetários. A quantificação das ofertas segue o mesmo modelo aqui adotado: analisar os dados do Censo SUAS sobre a oferta de vagas em serviços de convivência, Centros-Dia e Unidades de Acolhimento. Cabem, portanto, as mesmas ressalvas sobre a abrangência dos dados disponíveis. Acerca do retorno monetário, o estudo propõe que sejam considerados 100% dos gastos das entidades “para estabelecer o índice de valor que demonstra a capacidade de mobilização de recursos e reinvestimento nas atividades de Assistência Social” (FONIF, 2020, p.37). Chega-se à conclusão de que as entidades filantrópicas da assistência social dão um retorno de R\$ 12,75 para cada real não coletado em impostos de cota patronal. Entretanto: (i) o estudo não considera todas as isenções e imunidades das quais as entidades usufruem; (ii) ele se baseia na análise de apenas 80 balanços contábeis, sem informações adicionais sobre como foram selecionadas as entidades com o balanço analisado; (iii) uma grande parcela da “capacidade de mobilização de recursos” pode se referir a repasses de recursos públicos às entidades, e não à captação de recursos privados via doações.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



6.2.2. Avaliabilidade

Embora a CEBAS-AS não tenha sido objeto de um escrutínio de avaliações causais, argumenta-se nessa seção que existe uma combinação de dados e metodologias, a partir dos quais pode ser elaborada uma avaliação de impacto da política. Os impactos esperados discutidos nas seções anteriores se desdobraram em perguntas específicas que podem ser abordadas empiricamente. Por exemplo: o que as entidades fazem com os recursos economizados em impostos? De que maneira se alteram suas decisões de contratação, estrutura salarial e volume de serviços? Há evidências de maior articulação com a rede pública?

Avaliar os efeitos da CEBAS-AS também permite responder a uma questão mais ampla e estrutural: de que forma entidades imunes a contribuições sociais incorporam essa condição em sua lógica de funcionamento? Ao investigar como a imunidade tributária se traduz em decisões organizacionais — como expansão da equipe, qualificação dos serviços ou reforço da articulação com o poder público — é possível recuperar elementos relevantes para o desenho de políticas de subsídios públicos voltados à garantia da oferta de serviços sociais, geração de emprego e fortalecimento do sistema de proteção social.

A proposta de avaliação de impacto parte justamente da construção de um modelo empírico que permita estimar o contrafactual da política — isto é, a trajetória que teria sido observada nas entidades certificadas caso não tivessem recebido a certificação. O problema empírico reside no fato de que essa trajetória contrafactual não é observável, sendo necessário, portanto, construir um grupo de controle.

Nesse contexto, candidatos naturais ao grupo de controle são as entidades que constam no CNEAS, oferecem os mesmos tipos de serviços, mas que, por diferentes razões— algumas inclusive identificadas neste relatório— não possuem a certificação. Com base no cruzamento entre as bases da CEBAS-AS, do CNEAS e da RAIS, pode-se observar a data de certificação e estimar o impacto da política sobre indicadores como número de empregados, massa salarial, distribuição de salários e, quando disponível, número de vagas oferecidas no Censo SUAS. A estratégia de identificação adotada é a de diferenças-em-diferenças⁵⁷, na qual a variação observada nos indicadores das entidades não certificadas é utilizada como aproximação da tendência contrafactual para as entidades certificadas.

Formalmente, isto implica estimar um modelo da seguinte forma:

$$Y_{it} = \alpha_i + \lambda_t + \beta CEBAS_{it} + \xi_{it}$$

em que Y é o indicador de interesse da entidade i no ano t , α representa efeitos fixos da entidade i , λ_t controla por efeitos comuns a todos os anos, $CEBAS_{it}$ é uma variável binária que assume valor 1 a partir do ano de certificação da entidade, e ξ é o termo de erro. O parâmetro β estima o efeito médio da certificação sobre o resultado. Essa identificação parte da hipótese de que, na ausência

⁵⁷ Embora se trate de uma estratégia de diferenças-em-diferenças, o desenho empírico corresponde, na verdade, a uma adoção escalonada do tratamento (*staggered adoption*). Nos últimos anos, uma nova literatura tem proposto ajustes metodológicos para esse tipo de desenho, abordando os problemas de viés em estimativas agregadas tradicionais. Para uma revisão acessível, ver *What's Trending in Difference-in-Differences?* (Roth, Sant'Anna, Bilinski & Poe, 2022).



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

do tratamento, as entidades tratadas teriam seguido a mesma tendência dos grupos de controle — a chamada suposição de tendências paralelas.

Toma-se como exemplo o número de empregados. Suponha que uma entidade obtenha a certificação em 2018. A partir dessa data, ela passa a gozar da imunidade tributária. Se essa mudança representar um choque positivo de recursos, espera-se observar, a partir de 2018, um crescimento relativamente maior no número de empregados em comparação com entidades similares que não obtiveram a certificação. Ao controlar por características fixas da entidade e por choques agregados comuns a todos os anos, a diferença observada na variação do número de empregados pode ser interpretada como o efeito líquido da política, desde que a entrada na CEBAS-AS seja condicionalmente exógena.

Esse é, no entanto, um ponto central de preocupação empírica. A decisão de buscar a CEBAS-AS pode estar correlacionada com fatores não observáveis — como capacidade de gestão, nível de profissionalização ou acesso a apoio técnico — que também afetam os resultados. Isso comprometeria a validade da estratégia de identificação. Idealmente, seria necessário explorar fontes de variação exógena na obtenção da certificação, como mutirões de análise realizados por ministérios, mudanças legislativas que afetam critérios de elegibilidade ou interpretações administrativas que flexibilizem exigências em momentos específicos. Em contextos como esses, a decisão de obter a CEBAS-AS pode ser tratada como aproximadamente exógena em relação à trajetória futura dos indicadores.

Mesmo nos casos em que a obtenção da CEBAS-AS possa ser considerada condicionalmente ortogonal ao erro, a avaliação enfrenta desafios importantes do ponto de vista empírico. O primeiro diz respeito aos dados. A principal base de informações utilizadas será a RAIS, que oferece registros completos sobre o vínculo formal de trabalho. A partir do CNPJ da entidade, será possível construir séries históricas de indicadores de emprego, salário e composição do quadro de pessoal. Essas informações serão combinadas com o cadastro do CNEAS e os registros da CEBAS-AS para identificar a amostra de análise e o momento da certificação. Entretanto, nem todas as entidades preenchem o Censo SUAS — o que limita a capacidade de observar a diversificação e ampliação da oferta de serviços, restringindo parte da análise a um subconjunto de entidades.

Além disso, não há, até o momento, uma base de dados que permita estimar o valor economizado em impostos por entidade certificada. Essa ausência impede a construção de uma medida de intensidade do tratamento — ou seja, o montante financeiro efetivamente economizado — e, portanto, restringe a capacidade de estimar efeitos heterogêneos ou elasticidades em função da magnitude do benefício recebido. Como consequência, a avaliação será baseada, nesse primeiro momento, numa definição binária do tratamento: entidades certificadas versus entidades não certificadas.

Apesar dessas limitações, o cruzamento entre registros administrativos robustos, a variação no tempo do status de certificação e a existência de grupo de comparação plausível tornam viável a implementação de uma avaliação de impacto com plausibilidade empírica, capaz de oferecer evidências inéditas sobre os efeitos da CEBAS-AS no setor socioassistencial.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



7. Execução Orçamentária e Financeira

Compete à RFB, anualmente, elaborar estimativa de renúncia de receita decorrente das medidas de desoneração vigentes que se enquadram no conceito de Gasto Tributário. Essas estimativas são calculadas com base em dados efetivos para períodos anteriores (série de 3 anos), compondo Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (DGT).

Gastos tributários⁵⁸ são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Assim, pode-se dizer que os gastos tributários podem ter caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população quanto aos serviços de sua responsabilidade, ou caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região. (RECEITA FEDERAL DO BRASIL: 2020, p.7).

As estimativas da RFB servem de subsídio para as informações complementares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual, (PLOA) nos termos previstos no art. 165, § 6º da Constituição Federal e art. 5º, II, da Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021, dispõe sobre a certificação das entidades benficiantes, regulando limitações constitucionais ao poder de tributá-las mediante as seguintes contribuições sociais:

- Contribuição Previdenciária Patronal- CPPS (CF/1988, art. 195, I, a);
- Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS (CF/1988, art. 195, I, b);
- Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL (CF/1988, art. 195, I, c);
- Contribuição para o Programa de Integração Social - PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP (CF/1988, art. 239).

Essa regulamentação atende ao previsto na Constituição Federal, especialmente o disposto no art. 146, II e art. 195, §7º:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

(...)

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar; (...)

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

(...)

§ 7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades benficiantes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

⁵⁸ (...) essas desonerações irão se constituir em alternativas às ações políticas de Governo, ações essas que têm como objetivo a promoção do desenvolvimento econômico ou social, não realizadas no orçamento, mas, sim, por intermédio do sistema tributário. Tal grupo de desonerações irá compor o que se convencionou denominar de “gastos tributários”. (RECEITA FEDERAL DO BRASIL: 2020, p.6)



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



7.1. Esclarecimentos preliminares

A delimitação e o cálculo do financiamento da política pública objeto desta avaliação executiva encontra desafios conceituais, metodológicos, técnicos e jurídicos.

Primeiro, o conceito de gasto tributário é impreciso e controverso (ALLEGRETTI, 2022; BARBOSA, 2022; HENRIQUES, 2009; REDONDA et al., 2021). Nesse sentido, as informações disponibilizadas pela Receita Federal do Brasil (RFB) em seus DGT podem subsidiar interpretações diversas, independentemente dos valores estimados.

Isso porque, as limitações ao poder de tributar também são interpretadas como uma defesa do contribuinte em relação à arrecadação compulsória definida pelo Estado, e não uma decisão política. Neste sentido, imunidades não constituiriam gasto tributário ou renúncia de receita, uma vez que a decisão por arrecadar não estaria na discricionariedade das esferas política ou legislativa.

Segundo, não são disponibilizadas estimativas específicas de gastos tributários com as entidades certificadas, seja na lei do PPA, seja nas informações complementares do PLOA ou mesmo em relatórios disponibilizados pela RFB, especialmente o DGT. Os critérios utilizados pela RFB para classificação dos gastos tributários também não atribuem uma associação direta destes com a certificação.

A situação ganha complexidade em razão de aparente conflito entre normas, que parecem equiparar situações jurídicas distintas, conforme segue.

O art. 150, VI, c, da Constituição Federal, estabelece limitações ao poder de tributar nos seguintes termos:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

VI - instituir impostos sobre:

(...)

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

A Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, em seu art. 12, define os requisitos a serem atendidos pelas instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, para o gozo da imunidade prevista no art. 150, VI, c, da CF/1988, *in verbis*:

Art. 12. Para efeito do disposto no art. 150, inciso VI, alínea "c", da Constituição, considera-se imune a instituição de educação ou de assistência social que preste os serviços para os quais houver sido instituída e os coloque à disposição da população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, sem fins lucrativos.

A mesma lei, no art. 15, §1º, estende benefício tributário às instituições de caráter filantrópico, recreativo, cultural e científico e as associações civis que prestem os serviços para os quais



2025

**Certificação de Entidades Beneficentes da
Assistência Social (Cebas-AS)**



houverem sido instituídas e os coloquem à disposição **do grupo de pessoas a que se destinam**, sem fins lucrativos, com isenção de imposto de renda da pessoa jurídica e da **CSLL**⁵⁹.

Situação análoga acontece em relação à isenção da COFINS com fundamento no art. 14, X, da Medida Provisória nº 2.158-35/01:

Art. 14. Em relação aos fatos geradores ocorridos a partir de 1º de fevereiro de 1999, são isentas da COFINS as receitas:

(...)

X - relativas às atividades próprias das entidades a que se refere o art. 13⁶⁰.

A RFB divulga os gastos tributários na função Assistência Social organizando as entidades beneficiadas em 3 tipos: 1. Entidades Filantrópicas; 2. Entidades sem fins lucrativos – Filantrópicas; e 3. Entidades sem fins lucrativos – Associação Civil.

A tabela abaixo organiza as previsões normativas das imunidades e isenções de acordo com o tipo de entidade, auxiliando na compreensão do posicionamento apresentado pela RFB:

Tabela 6 - Imunidades e Isenções – base legal por tipo de entidade beneficiada

Tributo / Entidade Norma Legal	Entidade Filantrópica	Entidade sem fins lucrativos Filantrópica	Entidade sem fins lucrativos Associação Civil
PIS/PASEP	CF/1988, art. 239 LC 187/2021, art. 4º		
CPPS			
CSLL	CF/1988, art. 195, § 7º LC 187/2021, art. 4º	Lei nº 9.532/97, art. 15	
COFINS		MP 2.158-35/01, art. 14, X	
<i>Imunidade Constitucional</i>			
<i>Isenção Tributária</i>			

Fonte: Elaboração própria.

Informações fornecidas pela RFB no curso da avaliação indicam que os valores renunciados relativos a CEBAS-AS seriam apenas os relativos à contribuição previdenciária patronal e ao PIS/PASEP, ambos associados exclusivamente às entidades filantrópicas⁶¹. Por outro lado, todas as entidades sem fins lucrativos são isentas da COFINS e CSLL, independentemente de CEBAS.

⁵⁹ Art. 15. Consideram-se isentas as instituições de caráter filantrópico, recreativo, cultural e científico e as associações civis que prestem os serviços para os quais houverem sido instituídas e os coloquem à disposição do grupo de pessoas a que se destinam, sem fins lucrativos.

§ 1º A isenção a que se refere este artigo aplica-se, exclusivamente, em relação ao imposto de renda da pessoa jurídica e à contribuição social sobre o lucro líquido, (...).

⁶⁰ Refere-se aos arts. 12 e 15 da Lei nº 9.532/97.

⁶¹ Apesar da identificação pela Receita Federal mencionar “entidades filantrópicas”, entendemos que o termo



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

Essa situação pode ajudar a explicar o pouco interesse das entidades filantrópicas na obtenção da CEBAS-AS, conforme apontado na seção de implementação, uma vez que independem desta certificação para usufruir da isenção do COFINS e CSLL.

Uma distinção mais rígida entre imunidade constitucional e isenção tributária pela RFB, com os consequentes impactos sobre a estabilidade e o volume de gastos tributários, poderia servir de impulso à ampliação do interesse das entidades pela certificação.

7.2. Análise dos Gastos Tributários

Diante das controvérsias exploradas acima, algumas alternativas se apresentam para análise dos gastos tributários associados à concessão da CEBAS-AS:

- a. Inexiste gasto tributário, por se tratar de imunidade constitucional;
- b. O gasto tributário restringe-se à CPPS e PIS/PASEP;
- c. O gasto tributário refere-se à imunidade em relação a todas as contribuições sociais previstas (CPPS, PIS/PASEP, CSLL e COFINS).

Entre as 3 alternativas, a segunda é a que apresenta o menor risco de desvio na estimativa dos valores, por considerar um universo apenas de entidades com CEBAS, o que parece justificar a opção utilizada pela RFB.

As outras duas alternativas implicam na distinção entre entidades CEBAS e não CEBAS para estimar, separadamente, os valores renunciados ou isentos relativos à CSLL e COFINS. No curso desta avaliação executiva, contudo, não foi possível realizar cruzamento de dados que relacionasse, de forma segura, o gozo de benefícios tributários com a obtenção ou não da certificação.

Para fins dessa avaliação executiva, optamos por apresentar o levantamento mais abrangente, incluindo todas as imunidades possivelmente associadas a CEBAS-AS, a partir da adoção das seguintes premissas:

- a. CPPS e PIS/PASEP – Todo gasto tributário informado pela RFB refere-se a benefícios usufruídos por entidades com CEBAS (conforme metodologia da RFB);
- b. COFINS e CSLL - Gasto tributário separado entre 2 grupos:
 - CEBAS: entidades com CEBAS ou com potencial para a certificação
 - Não CEBAS: entidades não aptas à certificação

A opção se justifica porque não é possível admitir que as entidades com CEBAS não gozem da imunidade em relação à CSLL e COFINS, além da CPPS e PIS/PASEP, ainda que essa apropriação integral dos valores estimados referentes às entidades sem fins lucrativos – filantrópicas possa eclipsar, nesse particular, o problema da baixa adesão à certificação, explorado anteriormente.

adequado seria “entidades benéficas”, nos termos definidos no art. 5º da Lei Complementar nº 187: *As entidades benéficas deverão obedecer ao princípio da universalidade do atendimento, vedado dirigir suas atividades exclusivamente a seus associados ou categoria profissional.*



2025

**Certificação de Entidades Beneficentes da
Assistência Social (Cebas-AS)**



O valor estimado a partir dessas premissas, em que pese possíveis reparos, mostra-se coerente com os valores mencionados pela equipe gestora e registrados na seção de implementação desta avaliação executiva (por volta de R\$ 7 bilhões em 2025), conforme tabela a seguir:



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

**Tabela 7 - Gastos Tributários Estimados com Entidades sem fins lucrativos de Assistência Social, por Região – 2025. Valores nominais, em R\$**

GASTO TRIBUTÁRIO / TRIBUTO	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL	TOTAL
CEBAS-AS						
Entidades Filantrópicas - CPPS	87.458.517	227.380.151	233.884.628	2.344.458.171	703.940.880	3.597.122.348
Entidades Filantrópicas - PIS/PASEP	4.372.926	11.369.008	11.694.231	117.222.909	35.197.044	179.856.117
Entidades sem Fins Lucrativos - Filantrópica - COFINS	49.973.969	288.279.759	47.485.068	1.995.774.059	569.327.627	2.950.840.483
Entidades sem Fins Lucrativos - Filantrópica - CSLL	9.207.725	21.038.250	6.161.983	469.308.856	77.039.302	582.756.117
Total CEBAS-AS	151.013.137	548.067.168	299.225.910	4.926.763.995	1.385.504.853	7.310.575.065
Não CEBAS-AS						
Entidades sem Fins Lucrativos - Associação Civil * - COFINS	67.754.646	180.900.410	461.744.729	1.058.193.856	259.177.362	2.027.771.003
Entidades sem Fins Lucrativos - Associação Civil * - CSLL	20.004.233	48.426.112	109.662.658	308.300.611	61.864.761	548.258.374
Total Não CEBAS-AS	87.758.879	229.326.522	571.407.387	1.366.494.467	321.042.123	2.576.029.377
TOTAL (CEBAS-AS+ Não CEBAS-AS)	238.772.016	777.393.690	870.633.297	6.293.258.462	1.706.546.976	9.886.604.442

Fonte: PLOA 2025. Informações Complementares.



2025

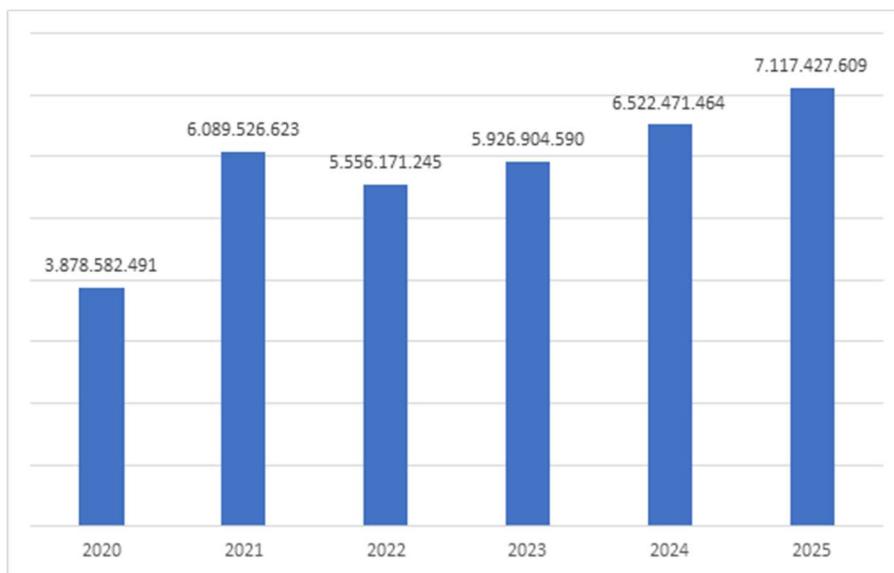
Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



7.3. Série Histórica

O Gráfico 5 aponta a evolução dos gastos tributários associados ao CEBAS/SUAS, de 2020 a 2025, considerando a escolha metodológica descrita no item anterior:

Gráfico 5 - Gastos Tributários CEBAS-AS (R\$) – 2020 a 2025. Valores nominais.

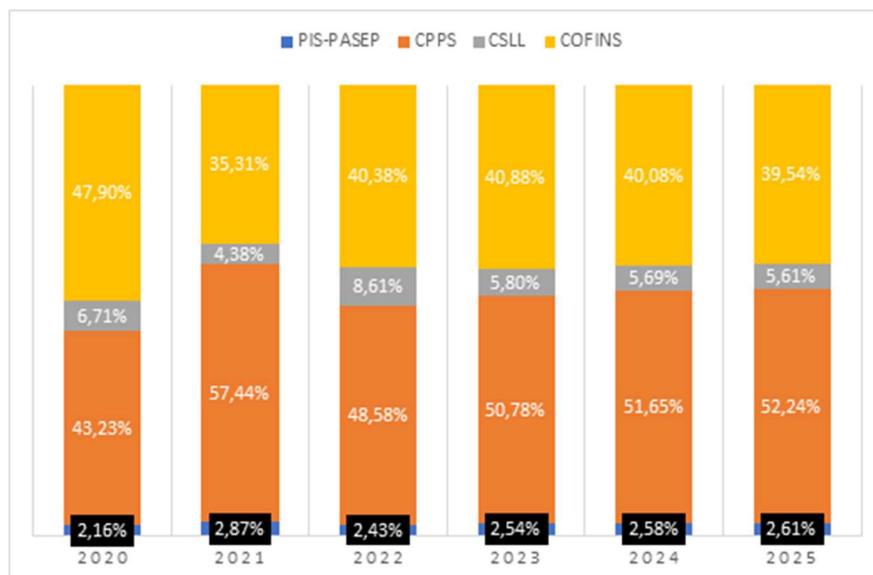


Fonte: DGT Bases efetivas 2022 - Série 2020 a 2025. Elaboração própria.

Nota-se um salto dos gastos tributários no início da série, que coincide com o período mais crítico da pandemia de Covid-19, e uma tendência suave de crescimento a partir de 2022, após queda em relação ao ano anterior.

O Gráfico 6 apresenta a evolução da série histórica dos gastos tributários associados ao CEBAS destacando a participação de cada um dos tributos na composição:

Gráfico 6 - Distribuição dos Gastos Tributários CEBAS-AS, por Tributo (%) – 2020 a 2025



Fonte: DGT Bases efetivas 2022 - Série 2020 a 2025. Elaboração própria.



2025

**Certificação de Entidades Beneficentes da
Assistência Social (Cebas-AS)**

Desde 2021, a contribuição previdenciária patronal responde pela maior parte dos gastos tributários associados a CEBAS-AS. Os gastos tributários de PIS/PASEP e CSLL associados a CEBAS-AS não ultrapassaram 10% ao longo da série examinada, com exceção do ano de 2022, quando atingiram 11,04% dos gastos totais.



2025



8. Insights sobre Eficiência e Economicidade do Gasto

A imunidade tributária conferida pela Certificação torna inadequada, de certa forma, a utilização da nomenclatura “gasto tributário” para qualificar o seu custo. Uma vez que as entidades são imunes, a definição de tributar ou não foge da capacidade do legislador, salvo mudanças constitucionais. Entretanto, conforme discutido nas seções anteriores, para além de sua qualificação jurídica como imunidade tributária, a certificação CEBAS-AS representa, em termos práticos, uma renúncia fiscal por parte do Estado que tem como contrapartida a oferta de vagas em unidades privadas de assistência social. Nesse sentido, analisar a eficiência e a economicidade dos recursos que o Estado potencialmente deixa de arrecadar em função da imunidade, à luz da qualidade e do alcance dos serviços prestados, é parte central da avaliação da CEBAS- SUAS como política pública. Trata-se também de uma etapa essencial na produção de evidências para orientar legisladores e gestores públicos na decisão sobre a manutenção ou reformulação desse modelo de financiamento.

De acordo com o *Guia Prático de Análise Ex Post* (2018), e tendo em vista o problema público definido na seção de Diagnóstico, essa etapa da avaliação deve responder se é possível aumentar e melhorar a oferta de serviços de assistência social com os recursos disponíveis ou, alternativamente, manter o nível do serviço com reduções de custos. De maneira relacionada, é importante avaliar se existe capacidade institucional adequada para identificar alternativas de economicidade de forma tempestiva e eficaz.

Nesse sentido, há duas abordagens possíveis para responder a essas questões. A primeira leva em consideração uma visão ampla das formas de financiamento público para os serviços de assistência social e é parte de um debate estrutural acerca do modelo de participação do Estado nessa esfera. Sob essa ótica, a principal alternativa à CEBAS-AS é o provimento desses serviços pelo setor público ou a contratação direta de organizações sociais. Essas outras formas de participação do governo federal se diferem da atuação via CEBAS-AS em muitos sentidos, mas sobretudo em relação ao tipo de gasto, que se dá de forma direta ao invés de indireta via tributos.

A segunda abordagem possível leva em consideração o histórico da formação da rede de assistência social no país e a imunidade tributária atribuída às entidades privadas na CF/1988 (JACCOUD, 2010; COLIN, 2010). Nesse sentido, entende-se que alternativas estruturais de financiamento público têm espaço limitado no escopo de ações tempestivas por parte do governo federal. Ainda assim, há espaço para que a certificação de entidades beneficentes siga parâmetros que respondam a alternativas mais eficientes de prestação do serviço público. Para tanto, é necessário estabelecer indicadores de monitoramento para produtos e resultados que possam adequar a concessão do certificado a parâmetros mínimos de qualidade do atendimento e alinhamento com o sistema público de assistência social.

8.1. Gasto tributário e Economicidade

Em termos estruturais, avaliar a economicidade e a eficiência da CEBAS-AS diz respeito a entender qual das formas de financiamento do serviço de assistência social é mais custo-efetiva. Obter estimativas precisas da relação custo-produto ou custo-resultado, porém, é uma tarefa árdua por uma série de desafios, entre os quais destacam-se dificuldades relacionadas a: i) estabelecer bases comparáveis entre gasto direto e indireto, ii) obter informações fidedignas sobre oferta de vagas



2025

**Certificação de Entidades Beneficentes da
Assistência Social (Cebas-AS)**



por unidade e iii) levar em consideração os efeitos indiretos de se renunciar a uma das formas de financiamento.

Ainda assim, para fins ilustrativos, a seguir são apresentados dados sobre os gastos totais e a oferta de vagas para cada tipo de entidade, ressaltando as dificuldades para se obter estimativas confiáveis para cada uma dessas dimensões do custo.

Como demonstrado ao longo desse relatório, a estimativa de gasto tributário atualmente está entre R\$ 3,7 a 7,3 bilhões⁶². Esse intervalo amplo se dá pelo fato de não ser possível separar o gasto tributário por entidade beneficiária da CEBAS-AS e demais entidades benéficas sem fins lucrativos.

Enquanto isso, a estimativa de gasto direto está em torno de R\$ 2,2 e 2,6 bilhões, conforme apresentado na Tabela 8. Esses valores referem-se aos Gastos Discretorios Diretos (RP2) de Ações do MDS em 2024 que foram considerados comparáveis à CEBAS-AS. De maneira semelhante ao gasto tributário, porém, os dados não permitem a desagregação necessária para fins de equivalência com o custo da CEBAS-AS.

Tabela 8 - Execução Orçamentária: Ações selecionadas da Unidade Orçamentária Ministério Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - Adm. Direta - Gasto Discretório Direto (RP2) - 2024

Ação	Empenhado	Empenhado (Fundo a Fundo)
219E - Ações de Proteção Social Básica	R\$ 1.052.351.082,00	R\$ 1.052.351.082,00
219F - Ações de Proteção Social Especial	R\$ 635.365.019,84	R\$ 626.449.215,00
217M - Primeira Infância no SUAS - Criança Feliz	R\$ 428.362.203,00	R\$ 428.362.203,00
219G - Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	R\$ 41.641.255,46	R\$ 37.938.251,04
21H0 - Acolhimento, Gestão e Atendimento Socioassistencial a Indivíduos e Famílias em Situação de Vulnerabilidade e Risco Social Decorrente de Crise Humanitária, Emergência, Calamidade Pública e Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN)	R\$ 20.000.000,00	-
20GG - Promoção da Inclusão Socioeconômica de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade	R\$ 7.176.526,47	-
Gasto Discretório Direto Comparável ao CEBAS (Definição Estrita) - Total	R\$ 2.184.896.086,77	R\$ 2.145.100.751,04
2000 - Administração da Unidade	R\$ 223.457.608,84	-
2792 - Distribuição de Alimentos a Grupos Popacionais Tradicionais e Específicos e a Famílias em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional Advindas de Situações de Emergência ou Calamidade Pública	R\$ 184.997.020,52	-
8249 - Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social	R\$ 2.864.964,05	-
Gasto Discretório Direto Comparável ao CEBAS (Definição Ampla) - Total	R\$ 2.596.215.680,18	R\$ 2.145.100.751,04

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIOP.

Em relação ao número de vagas ofertadas, a principal fonte de informação disponível é o Censo SUAS, que conta com um questionário detalhado, mas que não é de preenchimento obrigatório

⁶² Dados retirados da Tabela 7 da seção de Execução Orçamentária deste relatório. Enquanto o valor de R\$ 3,7 bi faz referência ao gasto tributário de “Entidades Filantrópicas” com o PIS/Pasep e CPPS, benefício exclusivo a entidades CEBAS-AS, o valor de R\$ 7,3 bi inclui o gasto tributário de R\$ 3,6 bi referentes a CSLL e COFINS de “Entidades sem Fins Lucrativos – Filantrópicas”. O gasto referente a esses últimos tributos inclui não só imunidades e isenções referentes ao CEBAS-AS, mas também a Lei nº 9.532/97 e MP 2.158- 35/01 conforme descrito na Tabela da seção de Execução Orçamentária, o que impossibilita uma estimativa precisa do gasto tributário total do CEBAS-AS.



2025

**Certificação de Entidades Beneficentes da
Assistência Social (Cebas-AS)**

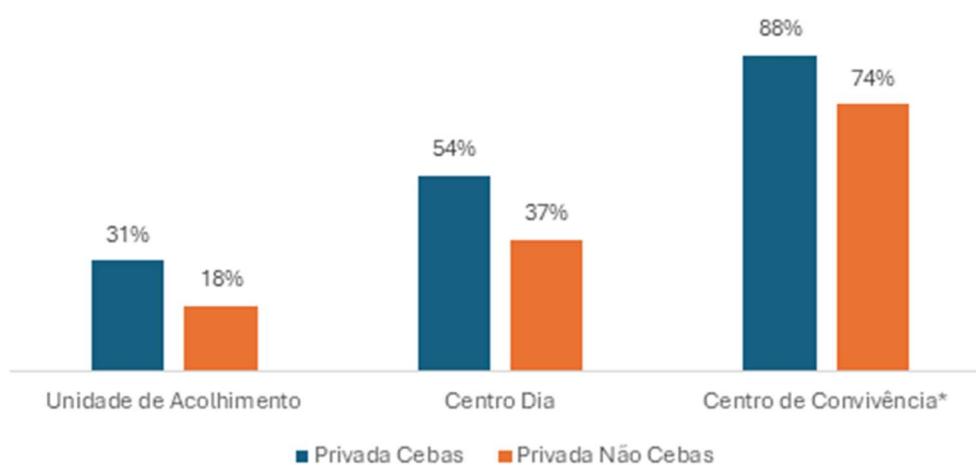


para entidades privadas. De fato, apenas 4.213 das 6.018 entidades beneficentes certificadas responderam ao questionário em 2023. Para essas, o total de vagas ofertadas em unidades de Centros de Convivência, Centros Dia e Unidades de Acolhimento – as únicas unidades de atendimento que podem ser administradas por entidades – é de 448.015, o que corresponde a uma média de 106,3 vagas por entidade⁶³. Na ausência de informações para as demais entidades CEBAS que não responderam ao Censo, é possível extrapolar o número médio de vagas de modo a obter uma estimativa para o total de vagas ofertadas: 639.960⁶⁴.

A partir dessas premissas, e sem levar em consideração outras formas de financiamento público, é possível dizer que o custo médio da CEBAS-AS por vaga ofertada está entre R\$ 5.781,61 e R\$ 11.406,95. Em relação ao gasto direto, tendo em vista o total de vagas públicas de 654.077, o custo por vaga está entre R\$ 3.340,42 e R\$ 3.969,28. Além das ressalvas já apontadas, é importante assinalar que esse tipo de estimativa não leva em consideração que os públicos e os tipos de serviços podem ser diferentes entre os tipos de unidade. Por exemplo, apenas 2,4% das unidades governamentais são Centros Dia enquanto esse número é de 27,1% para as entidades CEBAS-AS. De qualquer maneira, ainda que esses números devam ser vistos com cautela, eles cumprem o objetivo de oferecer *insights* em relação à economicidade da CEBAS-AS, sugerindo que o custo unitário privado é maior em relação ao público.

Para além do gasto indireto do governo federal, a certificação CEBAS-AS também está associada a outros benefícios fiscais no âmbito subnacional. O gráfico 7 mostra que a proporção de unidades que recebem algum tipo isenção de taxas ou tributos estaduais e municipais é maior para unidades que recebem a CEBAS-AS nos três tipos de unidades. Embora a concessão desses tributos esteja fora da competência do governo federal, esses dados apontam uma dimensão adicional de renúncia fiscal associada à certificação, que não é capturada nos demonstrativos oficiais de receita e cuja mensuração apresenta elevada complexidade.

Gráfico 7 - Fração de unidades com isenções de taxas ou tributos municipais e estaduais



Fonte: Censo SUAS 2023. Elaboração própria.

* Para Centro de Convivência, a pergunta no questionário é mais ampla e inclui convênios e emendas parlamentares

⁶³ Vale destacar que, como explicitado na seção de Resultados, as entidades prestam 23 tipos de ofertas. Aqui, são discutidas apenas três ofertas.

⁶⁴ A estimativa assume que o número médio de vagas ofertadas nas demais entidades que não responderam ao Censo é o mesmo do que nas que responderam.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



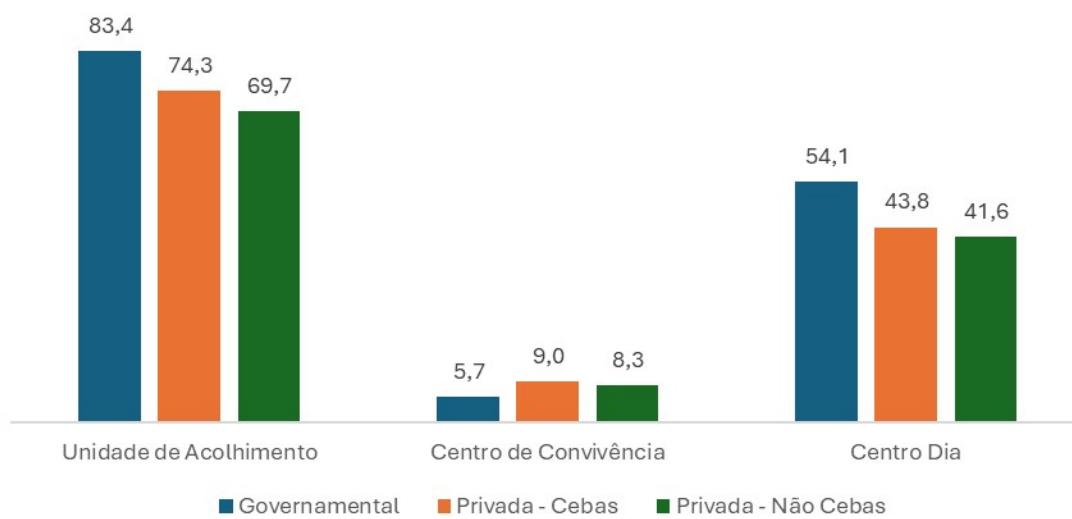
8.2. Certificação e Economicidade

Enquanto alterações estruturais usualmente demandam tempo e criações amplas de consenso para se tornarem efetivas, o processo de certificação é um instrumento que pode responder de forma tempestiva e eficaz a oportunidade de ganhos de eficiência. Por exemplo, a concessão de certificado para entidades beneficentes pode seguir parâmetros que possam adequar a qualidade do atendimento a parâmetros mínimos e alinhar princípios básicos da Assistência Social.

Nesse sentido, o uso de indicadores de monitoramento para produtos e resultados é fundamental para reforçar a vinculação entre o benefício fiscal e os objetivos do SUAS. A partir da adoção de metas mínimas de qualidade, cobertura e alinhamento com diretrizes públicas, é possível alcançar não apenas uma melhor alocação do gasto tributário, mas também garantir maior transparéncia e legitimidade ao processo de renúncia fiscal. Nesse contexto, a certificação pode operar como uma ferramenta regulatória ativa, incentivando ganhos de eficiência no uso dos recursos públicos indiretos.

A seguir, apresenta-se uma análise da variação de serviço a partir de algumas informações disponíveis no Censo SUAS. O Gráfico 8 mostra a média do número de trabalhadores a cada 100 vagas para as Unidades de Acolhimento, Centros de Convivência e Centros Dia. Ainda que limitada, essa métrica pode ser entendida como uma medida de qualidade de atendimento por capturar a capacidade de atenção individualizada. Para os Centros de Convivência, as entidades privadas com CEBAS-AS são as que possuem maior média de trabalhadores por vaga (9,0), enquanto as Governamentais são as que tem menor média (5,7). Para as Unidades de Acolhimento e Centro Dia, o padrão é inverso: as Governamentais têm mais trabalhadores por vaga do que as entidades privadas, enquanto entre essas, as que possuem CEBAS-AS são as que apresentam maior média.

Gráfico 8 - Número médio de trabalhadores a cada 100 vagas



Fonte: Censo SUAS 2023. Elaboração própria.

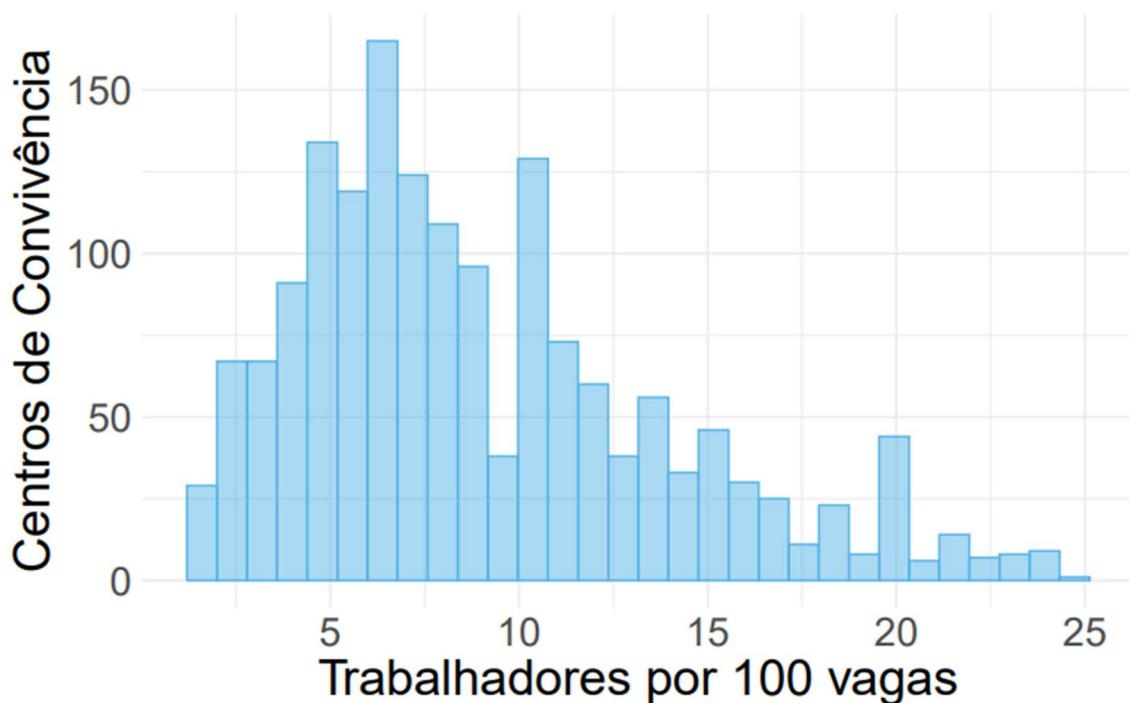
Além da comparação entre os tipos de unidade, os gráficos a seguir apresentam histogramas com a distribuição do número de trabalhadores por vaga para Unidades de Acolhimento e Centros de Convivência certificados. Os dados mostram que há uma dispersão considerável entre as unidades privadas que usufruem da CEBAS-AS: para Centros de Convivência, há unidades com 20 ou mais trabalhadores por 100 vagas, enquanto cerca de um terço possui apenas 5 colaboradores. Isso significa que é possível mapear boas práticas e estabelecer parâmetros mínimos para a concessão



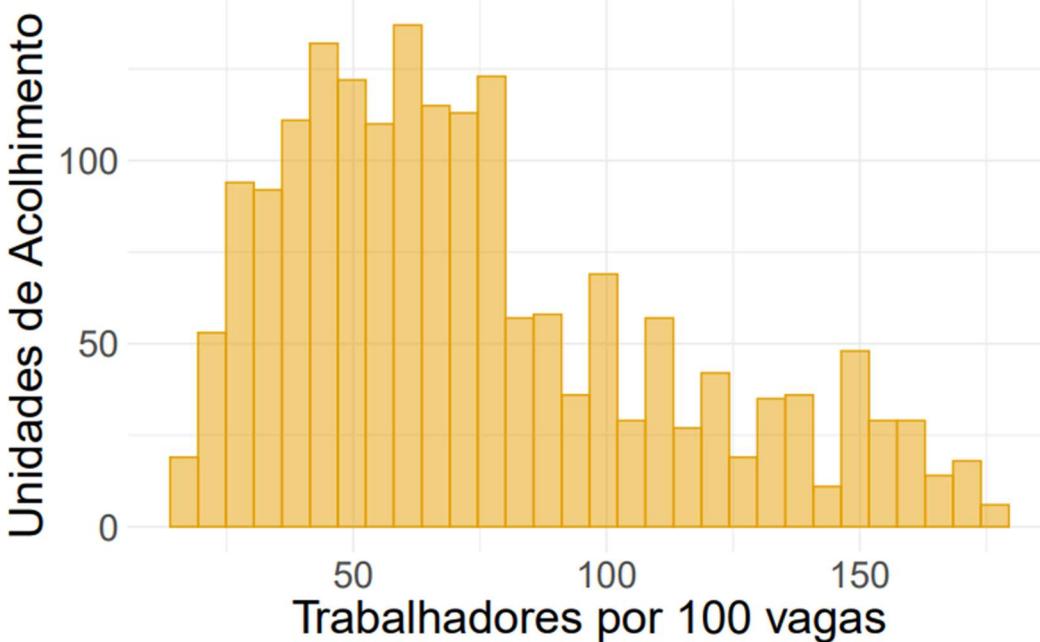
2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

e renovação do certificado. Esse processo permitiria alinhar o benefício fiscal a critérios mínimos de qualidade de oferta, incentivando a melhoria contínua daquelas com menor eficiência.

Gráfico 9 - Distribuição do número de trabalhadores por vaga nos Centros de Convivência certificados

Fonte: Censo SUAS 2023. Elaboração própria.

Gráfico 10 - Distribuição do número de trabalhadores por vaga nas Unidades de Acolhimento certificadas

Fonte: Censo SUAS 2023. Elaboração própria.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)



8.3. Riscos à eficiência

A análise da certificação CEBAS-AS sob a ótica da economicidade e eficiência deve ser acompanhada por uma avaliação dos riscos associados aos custos da política que podem comprometer a sustentabilidade e a efetividade dos serviços assistência social.

O modelo de oferta baseado em benefícios tributários a entidades privadas exige um processo de certificação eficiente. Em municípios em que essas entidades constituem a principal ou única oferta de determinados serviços socioassistenciais, atrasos ou falhas na certificação podem comprometer diretamente sua continuidade. Por isso, é essencial que o processo seja ágil tanto na concessão do certificado quanto no apoio à regularização de solicitações inicialmente indeferidas. Além disso, a dependência territorial de poucas entidades certificadas representa um risco adicional: a perda do benefício pode interromper serviços essenciais, mesmo diante de falhas na execução ou baixa aderência às diretrizes do SUAS.

Um outro risco associado a CEBAS-AS está na presença de outras formas de benefícios tributários destinados a entidades benéficas que independem da certificação. Essa sobreposição normativa pode enfraquecer os incentivos associados à certificação, com impactos negativos para eficiência e transparência do gasto tributário.

Se é possível obter vantagens fiscais sem a necessidade de certificação, a certificação CEBAS-AS pode ser vista pelas entidades como custosa ou desnecessária. Como consequência, isso pode minar o poder da certificação de operar como um mecanismo de alinhamento das entidades ao marco legal e normativo da assistência social e como ferramenta de observância de princípios, diretrizes e metas do SUAS. Nesse sentido, ao invés de ser um instrumento de qualificação da oferta, a CEBAS corre o risco de se tornar apenas uma de várias alternativas para obtenção de renúncia fiscal.

Por outro lado, ao se tratar de um gasto tributário e não gasto direto, a certificação CEBAS-AS apresenta uma vantagem operacional relevante ao não estar sujeita aos mecanismos usuais de revisão orçamentária. Assim, garante-se às entidades uma maior previsibilidade e estabilidade no acesso ao benefício, independentemente de restrições fiscais anuais ou cortes de orçamento discricionário. Essa característica pode ser vista como um fator de proteção à continuidade da oferta de serviços, especialmente em contextos de crise fiscal, nos quais o gasto direto tende a sofrer retrações mais imediatas.

Por fim, a ausência de um sistema robusto de monitoramento e avaliação de resultados representa um risco transversal à capacidade oferecer respostas tempestivas de eficiência e economicidade. Sem dados fidedignos e atualizados sobre a qualidade, a abrangência e os custos da oferta de serviços por entidades certificadas, torna-se difícil corrigir distorções, priorizar investimentos ou mesmo justificar a manutenção da política frente a outras demandas sociais.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da
Assistência Social (Cebas-AS)

REFERÊNCIAS

ALLEGRETTI, IVAN. A definição jurídica de renúncia de receita. 2022. Tese (Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. doi:10.11606/T.2.2022.tde-03042023-165819. Acesso em: 2025-05-23

BARBOSA, N. Mito e realidade sobre desoneração tributária no Brasil. In Progressividade tributária e crescimento econômico / Manoel Pires (organizador) ; Bráulio Borges ...[et al.]. - Rio de Janeiro : FGV IBRE, 2022. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/sites/observatoriopoliticafiscal.ibre.fgv.br/files/u52/livro_progressividade_tributaria_e_crescimento_economico1.pdf. Acesso em: 2025-05-23.

BRASI. Decreto-Lei nº 1.572 de 23 de setembro de 1977. Autoriza o Ministro da Fazenda a conceder redução de alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados para os produtos que menciona, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1977.

BRASIL. Casa Civil. Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise *ex post*, Volume 2. Brasília, 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. BRASIL.

Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1496.

BRASIL. Decreto 11.791/2023. Regulamenta a Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.572 de 23 de setembro de 1977. Autoriza o Ministro da Fazenda a conceder redução de alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados para os produtos que menciona, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1977.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2024. Rio de Janeiro: IBGE, 2024c. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101979.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2025

BRASIL. Lei nº 12.101 de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

BRASIL. Lei 14.802 de 10 de janeiro de 2024. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2024a

BRASIL. Lei 3.577 de 4 de julho de 1959. Isenta da taxa de contribuição de previdência dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões as entidades de fins filantrópicos reconhecidas de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não percebem remuneração. Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial da União, 1959.

BRASIL. Lei 8.212 de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1991.

BRASIL. Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1993.

BRASIL. Lei Complementar 187 de 16 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a certificação das entidades benéficas e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e 9.532, de 10 de dezembro de 1997; revoga a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, e dispositivos das Leis nºs 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 jul. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Índice de Vulnerabilidade das Famílias do Cadastro Único (IVCAD). Brasília: MDS, 2024b. Disponível em: <https://wiki-sagi.cidadania.gov.br/home/DS/Cad/I/IN084>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. MonitoraSUAS: sistema de monitoramento da assistência social. Brasília, DF: MDS, 2025. Disponível em: <https://mds.gov.br/monitora>. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho nacional de Assistência Social. Resolução 109 de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Relatório de atributos do Plano Plurianual 2024–2027. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/lei-do-ppa-2024-2027/relatorio-de-atributos-ppa-2024-2027-04-04-24.pdf



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da
Assistência Social (Cebas-AS)

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei Orçamentária Anual. Informações Complementares. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>>. Acesso em: 2025-05-29.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2. 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf/view>>. Acesso em: 2025-05-29.

CAVALCANTE, ALMIRA A. A trajetória da política de assistência social no Brasil: a influência das instituições, dos atores e dos arranjos institucionais. *Inter-Legere*, Natal, v. 5, n. 33, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/interlegere/article/view/28541>. Acesso em: 4 jun. 2025.

COLIN, DENISE R. A. A gestão e o financiamento da Assistência Social transitando entre a filantropia e a política pública. In: STUCHI, Carolina G. PAULA, Renato F.S. PAZ, Rosangela D.O (org.). Assistência Social e Filantropia Novo Marco Regulatório e o Cenário Contemporâneo de Tensões entre o Público e o Privado. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

FRANCO, RENATO JÚNIO. O modelo luso de assistência e a dinâmica das Santas Casas de Misericórdia na América portuguesa. *Estudos Históricos (Rio de Janeiro)*, v. 27, n. 53, p. 5-25, 2014.

HENRIQUES, ELCIO FIORI. O regime jurídico do gasto tributário no direito brasileiro. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. doi:10.11606/D.2.2009.tde-15062011-153003. Acesso em: 2025-05-27.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Políticas sociais: acompanhamento e análise. Assistência social. Brasília: Ipea, 2021. Nota técnica n. 28.

JACCOUD, LUCIANA DE BARROS; MESQUITA, ANA CLEUSA; LICIO, ELAINE CRISTINA; LEANDRO, JOSÉ GERALDO. Implementação e coordenação intergovernamental na política nacional de assistência social. In: JACCOUD, Luciana (org.). Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras. Brasília: Ipea, 2020.

JACCOUD, LUCIANA. Política pública e oferta privada: um desafio para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social. In: STUCHI, Carolina Gabas; PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosangela Dias Oliveira (Orgs.). Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado. São Paulo: Giz Editorial, 2010. p. 59–82

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. CENTRO DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS E ADUANEIROS. Gasto Tributário – Conceito e Critérios de Classificação, 2020. Disponível em : file:///D:/Backup%20C/OneDrive/Sistema%20Tribut%C3%A1rio%20de%20Refer%C3%A1ncia%20-%20STR%20-%20V1.02%20(1).pdf. Acesso em: 2025-05-29.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária. DGT Bases efetivas 2022 - Série 2020 a 2025. <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/dgt-bases-efetivas-2022-serie-2020-a-2025-quadros.xlsx/view>. Acesso em: 2025-05-29.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Informações Metodológicas para as estimativas referentes a Gastos Tributários. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/anexo-metodologico-versao-1-4.pdf/view>. Acesso em: 2025-05-29.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Orçamento de Subsídios da União. Junho, 2024.

NATALINO, MARCO. A redistribuição e seus descontentes: Percepções sociais sobre pobreza, desigualdade e programas de transferência de renda. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: PPGSA/IFCS/UFRJ, 2021.

PINHEIRO, I. B.; D'ANGELO, M.J. Antecedentes e consequentes do processo de obtenção e renovação do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS). *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)*, v. 15, 2021. 224p.

REDONDA, A.; VON HALDENWANG, C.; ALIU, F. The Global Tax Expenditures Database. GTED Companion paper, 2021. Disponível em: https://gtd.taxexpenditures.org/wp-content/uploads/2021/05/GTED_CompanionPaper_2021.pdf. Acesso em: 2025-05-27.

SÁ, ISABEL DOS GUIMARÃES. As Misericórdias Portuguesas de D. Manuel I a Pombal. Lisboa: Livros Horizonte, 2001. p. 1-149.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Demonstrativo dos Gastos Tributários PLOA 2025. Setembro/ 2024. Versão 1.01.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Gasto tributário: conceito e critérios de classificação. Brasília: RFB, 2019.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da
Assistência Social (Cebas-AS)

Apêndice - Propostas de novos indicadores para monitoramento da CEBAS-AS

1. Insumos

1.1. Número de entidades inscritas nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) *per capita* CadÚnico por macrorregião

Descrição: Relação entre o número de entidades da assistência social formalmente reconhecidas nos CMAS e a população inscrita no CadÚnico, por macrorregião.

Interpretação: Mede a relação entre a rede socioassistencial formalizada e a população potencialmente atendida; valores maiores indicam maior cobertura institucional.

Fórmula de cálculo: Número de entidades inscritas no CMAS/ Número de pessoas inscritas no CadÚnico (por macrorregião)

1.2. Número de entidades cadastradas no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS) *per capita* CadÚnico por macrorregião

Descrição: Mede a razão entre o número de entidades cadastradas no CNEAS e a população inscrita no CadÚnico em cada macrorregião, como *proxy* da cobertura formal da rede socioassistencial.

Interpretação: Razão maior indica maior formalização da rede frente à população potencial usuária; valores baixos sugerem baixa institucionalização da oferta.

Fórmula de cálculo: Número de entidades cadastradas no CNEAS/ Número de pessoas inscritas no CadÚnico, por macrorregião

1.3. Número de entidades inscritas nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) por macrorregião

Descrição: Mede a razão entre o total de entidades inscritas no CMAS (com ou sem CNEAS) e a população potencial usuária da assistência social (inscrita no CadÚnico), desagregada por macrorregião.

Interpretação: Expressa a densidade institucional da rede socioassistencial local em relação à população vulnerável. Quanto maior o número, maior a cobertura institucional esperada.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da
Assistência Social (Cebas-AS)



Fórmula de cálculo: (Número de entidades inscritas no CMAS por macrorregião/ Número de pessoas inscritas no CadÚnico na mesma macrorregião) × 1.000

1.4. Número de profissionais técnicos do DRSP

Descrição: Mede o número de profissionais técnicos alocados no DRSP.

Interpretação: Representa a capacidade instalada do DRSP; valores mais altos indicam maior disponibilidade de pessoal técnico, enquanto valores baixos podem revelar limitações operacionais.

Fórmula de cálculo: Somatório do número total de profissionais técnicos do DRSP em exercício no período de referência.

2. Processos

2.1. Produtividade do DRSP – Concessão

Descrição: Mede a produtividade dos profissionais técnicos do DRSP na análise de processos de concessão, considerando a capacidade operacional da equipe.

Interpretação: Indica a média de processos de concessão finalizados por profissional técnico do DRSP; valores maiores indicam maior produtividade da equipe, mas devem ser interpretados com cautela dado o modelo de trabalho não segmentado.

Fórmula de cálculo: Número de profissionais técnicos do DRSP / Número de processos de concessão finalizados.

2.2. Produtividade do DRSP – Renovação

Descrição: Relação entre o número de profissionais técnicos do DRSP e o volume de processos de renovação de certificação finalizados.

Interpretação: Mede a carga média de trabalho dos profissionais do DRSP na análise de processos de renovação; valores mais altos sugerem menor produtividade.

Fórmula de cálculo: Número de profissionais técnicos do DRSP ÷ Número de processos de renovação finalizados.

2.3. Tempo médio entre protocolo e primeira análise técnica de processos de certificação do DRSP



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

Descrição: Mede o tempo decorrido entre a data de entrada do processo e a data do primeiro despacho técnico do DRSP, ignorando prazos decorrentes de diligências externas. Essa métrica se concentra exclusivamente na parte do fluxo sob governabilidade do DRSP e pode servir como proxy da agilidade administrativa inicial, antes da interferência de fatores externos.

Interpretação: Quanto menor o tempo entre protocolo e primeira análise, maior a agilidade do DRSP no início do fluxo processual; valores altos podem sinalizar gargalos administrativos internos.

Fórmula de cálculo: Soma dos dias entre protocolo e 1º despacho técnico de processos de certificação / número total de processos analisados no ano.

2.4. Tempo médio entre o protocolo e o primeiro despacho técnico dos processos de certificação, sem distinção entre concessão e renovação.

Descrição: Mede o tempo médio entre o protocolo do processo de certificação (concessão ou renovação) e o primeiro despacho técnico realizado pelo DRSP, refletindo a agilidade da análise inicial sob responsabilidade direta do departamento. Esse indicador foca no tempo de resposta inicial sob responsabilidade direta do DRSP, contornando a interferência de fatores externos e permitindo análise mais justa e viável da dinâmica interna de trabalho.

Interpretação: Quanto menor o tempo médio, maior a celeridade da resposta inicial do DRSP aos requerimentos de certificação; valores altos podem indicar gargalos no fluxo de entrada ou sobrecarga da equipe.

Fórmula de cálculo: Soma dos dias entre protocolo e 1º despacho técnico dos processos / número total de processos analisados no ano.

2.5. Tempo médio entre decisão de concessão e envio da portaria para publicação

Descrição: Mede o tempo médio, em dias corridos, entre a data da decisão administrativa favorável à concessão da certificação CEBAS e a data de envio da respectiva portaria à Imprensa Nacional para publicação no Diário Oficial da União (DOU). Esse intervalo avalia a eficiência do fluxo interno do DRSP após a conclusão do processo de análise. Obs: A etapa de envio ao DOU é atribuída ao DRSP e está sob sua governabilidade, diferentemente da data efetiva de publicação. Por isso, esta métrica é mais apropriada para avaliação interna de desempenho do que o indicador anteriormente proposto.

Interpretação: Um valor alto pode indicar lentidão no trâmite interno após a decisão final, prejudicando a celeridade do processo. Um valor baixo reflete maior eficiência administrativa do DRSP no encerramento do fluxo de concessão.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

Fórmula de cálculo: Soma dos dias entre decisão de concessão e envio da portaria para o DOU ÷ Número total de certificações concedidas no período

2.6. Tempo (dias) para decisão de recurso de processos de concessão ou renovação de certificação

Descrição: Mede o tempo decorrido entre o encerramento do prazo legal de interposição de recurso e a decisão final proferida pela autoridade competente no âmbito do processo de certificação (concessão ou renovação), considerando a instância decisória final adotada pela administração.

Interpretação: O indicador permite avaliar a agilidade da administração pública na resposta a recursos administrativos no âmbito da certificação. Um tempo médio menor pode sugerir maior capacidade institucional e menor passivo decisório. No entanto, é necessário garantir a precisão na definição dos marcos de início e fim da contagem para assegurar a confiabilidade do dado.

Fórmula de cálculo: (Soma dos dias corridos entre o fim do prazo recursal e a data de decisão final de cada processo com recurso) ÷ (número total de processos com recurso decididos no ano)

3. Produtos

3.1. Distribuição das entidades inscritas no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS) certificadas

Descrição: Indica a participação relativa de cada região do país no total de entidades certificadas inscritas CNEAS, permitindo identificar a concentração regional das certificações vigentes.

Interpretação: Mostra a concentração territorial das certificações em termos absolutos e comparativos. Percentuais mais altos podem indicar maior adesão ao processo de certificação e melhor articulação institucional em determinados territórios. Valores mais baixos sugerem necessidade de investigação sobre barreiras locais de acesso à certificação.

Fórmula de cálculo: Número de entidades com CEBAS em uma região específica/ total nacional de entidades inscritas no CNEAS x 100



2025



3.2. Número total de processos protocolados

Descrição: Total de requerimentos de certificação (concessão e renovação) protocolados no sistema oficial ao longo do exercício. Engloba todos os pedidos submetidos formalmente, independentemente da sua tramitação ou desfecho.

Interpretação: O indicador reflete o volume de demandas recebidas pela área responsável pela certificação, auxiliando no dimensionamento da carga de trabalho e planejamento de recursos.

Fórmula de cálculo: Soma dos processos protocolados no sistema no ano de referência

3.3. Número de processos de requerimento de certificação protocolados

Descrição: Total de requerimentos de certificação protocolados no sistema ao longo do exercício, abrangendo tanto processos de concessão quanto de renovação. Representa a demanda formal submetida ao Departamento responsável.

Interpretação: O indicador revela o volume de entrada de novos processos na área de certificação, refletindo o interesse das organizações pela certificação e o potencial aumento da carga de trabalho para a equipe técnica.

Fórmula de cálculo: Soma dos requerimentos de certificação protocolados no ano de referência

3.4. Número de processos de requerimento de certificação indeferidos

Descrição: Total de processos de requerimento de certificação indeferidos no exercício, incluindo tanto pedidos de concessão quanto de renovação, por decisão técnica final no âmbito da unidade responsável.

Interpretação: O indicador expressa a proporção de requerimentos que não atenderam aos critérios técnicos exigidos para a certificação. Níveis elevados podem indicar inconsistência na documentação apresentada ou falhas no processo de orientação às entidades, sendo útil para diagnóstico e melhoria do processo de instrução dos pedidos.

Fórmula de cálculo: Soma de processos de requerimento de certificação indeferidos no ano

3.5. Proporção de processos requerimentos de certificação indeferidos

Descrição: Representa a proporção de processos de requerimento de certificação (concessão e renovação) que foram indeferidos no exercício, em relação ao total de processos protocolados no mesmo período.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

Interpretação: Mede a efetividade da apresentação dos pedidos de certificação. Percentuais elevados podem indicar falhas na instrução dos processos por parte das entidades requerentes, baixa qualidade documental ou falta de alinhamento com os critérios normativos. Útil para orientar ações de qualificação e orientação técnica.

Fórmula de cálculo: Número de processos de requerimentos de certificação indeferidos / Número de processos de requerimentos de certificação protocolados x 100

3.6. Proporção de processos de requerimento de certificação submetidos a recurso

Descrição: Proporção de processos de requerimentos que, em análise, tiveram a certificação indeferida e interpuseram recurso no último ano.

Interpretação: O recurso é direito assegurado das entidades que pleiteiam a CEBAS-AS. O indeferimento pode ser causado por inconsistências documentais e outras irregularidades na solicitação ou inadequação da entidade ao propósito da certificação. Portanto, um número maior ou menor representa apenas procedimentos técnicos adicionais exigidos da equipe gestora da política.

Fórmula de cálculo: (Número de processos de requerimento de certificação submetidos a recurso no último ano / Número de processos de requerimento de certificação indeferidos no último ano) x 100

3.7. Proporção de requerimentos de renovação da certificação indeferidos submetidos a recurso

Descrição: Proporção de processos de requerimentos que, em análise, tiveram a certificação indeferida e interpuseram recurso no último ano.

Interpretação: O recurso é direito assegurado das entidades que pleiteiam a CEBAS-AS. O indeferimento pode ser causado por inconsistências documentais e outras irregularidades na solicitação ou inadequação da entidade ao propósito da certificação. Portanto, um número maior ou menor representa apenas procedimentos técnicos adicionais exigidos da equipe gestora da política.

Fórmula de cálculo: (Número de processos de requerimento de certificação submetidos a recurso no último ano / Número de processos de requerimento de certificação indeferidos no último ano) x 100

4. Resultados

4.1. Número de trabalhadores formais em entidades certificadas com imunidade tributária



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

Descrição: Quantidade de trabalhadores empregados nas instituições certificadas.

Interpretação: Quanto maior o indicador, maior o quantitativo de trabalhadores formais atuando para prestação dos serviços de assistência social da entidade certificada.

Fórmula de cálculo: Número de trabalhadores das entidades certificadas com imunidade tributária

4.2. Taxa de trabalhadores das entidades certificadas e com imunidade tributária por população de inscritos no CadÚnico

Descrição: Proporção de trabalhadores formais empregados em entidades certificadas para cada grupo de mil cadastrados no CadÚnico.

Interpretação: Número de trabalhadores das entidades certificadas e com imunidade tributária/ número de pessoas inscritas no CadÚnico

Fórmula de cálculo: Maior valor indica que a entidade beneficiada possui maior capacidade de atendimento de atendimento por profissional ocupado. Valor pode subdimensionar a capacidade de atendimento considerando que nem todas as pessoas atendidas podem estar presentes no CadÚnico e nem todos os trabalhadores atuam em atendimento ao público.

4.3. Participação das vagas das entidades certificadas em relação às vagas SUAS totais

Descrição: Indicador mede a participação das vagas oferecidas por entidades certificadas no total de vagas SUAS disponíveis

Interpretação: Maior valor indica maior oferta por entidades certificadas em relação ao total de vagas disponibilizadas no sistema

Fórmula de cálculo: Número de vagas oferecidas pelas entidades certificadas / número de vagas SUAS total x 100

4.4. Número de atendimentos realizados pelas entidades certificadas

Descrição: Indicador mede a quantidade de atendimentos realizados pelas entidades certificadas

Interpretação: Quanto maior o indicador, maior a quantidade de atendimentos realizados relacionados aos serviços de assistência social da entidade certificada.



2025

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social (Cebas-AS)

Fórmula de cálculo: Contagem da quantidade de atendimentos realizados pela entidade certificada.

4.5. Número de vagas ofertadas pelas entidades certificadas

Descrição: Número de vagas no SUAS oferecidas por entidades certificadas
Interpretação: Contagem da quantidade de vagas ofertadas pela entidade certificada.

Fórmula de cálculo: Quanto maior o indicador, maior a quantidade de vagas ofertadas pela entidade certificada.

4.6. Proporção da renúncia CEBAS-AS em relação aos gastos tributários totais

Descrição: Proporção (em %) do gasto tributário relacionado à certificação CEBAS-AS em relação aos gastos tributários totais em âmbito federal.

Interpretação: Demostra o peso e magnitude da política pública CEBAS-AS em relação aos gastos tributários totais do país.

Fórmula de cálculo: Valor da renúncia fiscal CEBAS-AS/ Gastos tributários totais x 100

5. Impacto

5.1. Nível de proteção social - IVS/ IDHM

Descrição: Relação entre o IVS / IDHM e a certificação CEBAS-AS nos municípios.

Interpretação: Maior valor do índice representa melhor bem-estar.

Fórmula de cálculo: Não se aplica.