



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 26030 - DF (2020/0086598-6)

RELATOR : **MINISTRO HUMBERTO MARTINS**
IMPETRANTE : ASSOCIAÇÃO DE SAÚDE FREDERICO GUILHERME KECHE
VIRMOND
ADVOGADOS : KATCHA VALESCA DE MACEDO BUZZI - SC004975
PEDRO HENRIQUE DE SOUZA - SC030444
IMPETRADO : MINISTRO DA SAÚDE
IMPETRADO : DIRETOR GERAL EXECUTIVO DO FUNDO NACIONAL DE
SAÚDE DO MINISTÉRIO DA SAÚDE
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS LEGAIS PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE ATO PRATICADO PELO MINISTRO DA SAÚDE. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

1. Sabe-se que o mandado de segurança tem como premissa inafastável a formulação de pedido certo e determinado, comprovável de plano, sem necessidade de dilação probatória, isto é, o ato coator precisa estar plenamente demonstrado e delimitado.

2. Com efeito, o impetrante não indicou qual o ato de efeitos concretos da referida autoridade teria violado direito líquido e certo seu. Bem ao contrário, pela análise da documentação juntada, é juntado documento da Diretoria Executiva do Fundo Nacional da Saúde no sentido de que há diversas pendências legais da associação que impedem a celebração de convênios, não estando caracterizado ato coator do Ministro de Estado apto a justificar a competência do STJ para decidir o presente feito.

3. Outrossim, no caso concreto, percebe-se que se questiona a aplicação da legislação que exige uma série de certidões para fins de comprovação de respeito às exigências legais condicionantes da participação em convênios com a Administração Pública Federal, e tais exigências legais tratam do tema de modo genérico e abstrato, não havendo, dessarte, nenhum direcionamento antecipado, de forma direta, imediata e pessoal, a qualquer destinatário concretamente individualizado.

Denegada a Segurança.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção, por unanimidade, denegar a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 10 de maio de 2023.

Ministro HUMBERTO MARTINS
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 26030 - DF (2020/0086598-6)

RELATOR : **MINISTRO HUMBERTO MARTINS**
IMPETRANTE : ASSOCIAÇÃO DE SAÚDE FREDERICO GUILHERME KECHE
VIRMOND
ADVOGADOS : KATCHA VALESCA DE MACEDO BUZZI - SC004975
PEDRO HENRIQUE DE SOUZA - SC030444
IMPETRADO : MINISTRO DA SAÚDE
IMPETRADO : DIRETOR GERAL EXECUTIVO DO FUNDO NACIONAL DE
SAÚDE DO MINISTÉRIO DA SAÚDE
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS LEGAIS PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE ATO PRATICADO PELO MINISTRO DA SAÚDE. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

1. Sabe-se que o mandado de segurança tem como premissa inafastável a formulação de pedido certo e determinado, comprovável de plano, sem necessidade de dilação probatória, isto é, o ato coator precisa estar plenamente demonstrado e delimitado.

2. Com efeito, o impetrante não indicou qual o ato de efeitos concretos da referida autoridade teria violado direito líquido e certo seu. Bem ao contrário, pela análise da documentação juntada, é juntado documento da Diretoria Executiva do Fundo Nacional da Saúde no sentido de que há diversas pendências legais da associação que impedem a celebração de convênios, não estando caracterizado ato coator do Ministro de Estado apto a justificar a competência do STJ para decidir o presente feito.

3. Outrossim, no caso concreto, percebe-se que se questiona a aplicação da legislação que exige uma série de certidões para fins de comprovação de respeito às exigências legais condicionantes da participação em convênios com a Administração Pública Federal, e tais exigências legais tratam do tema de modo genérico e abstrato, não havendo, dessarte, nenhum direcionamento antecipado, de forma direta, imediata e pessoal, a qualquer destinatário concretamente individualizado.

Denegada a Segurança.

RELATÓRIO

Cuida-se de mandado de segurança impetrado por ASSOCIAÇÃO DE SAÚDE FREDERICO GUILHERME KECHE VIRMOND, com pedido de liminar,

contra suposto ato ilegal do MINISTRO DA SAÚDE.

Ajuizada presente demanda contra suposto ato ilegal praticado pelo Ministro da Saúde, consistente na ausência de repasse de verbas decorrentes de emendas parlamentares e convênio, tendo em vista a não apresentação de Certidões Negativas de Débitos Fiscais.

Aduz que, não obstante os débitos serem indevidos, o que está sendo discutido nos diversos embargos à execução movidos pela impetrante é a exigência de apresentação das certidões negativas de débitos para o repasse, pactuação e contratação com o poder público, o que lhe gera enorme prejuízo, conforme argumenta, destacando que já presta serviço médico hospitalar ao SUS e faz jus ao recebimento de valores consideráveis de repasses públicos.

Sustenta que, considerado que o serviço prestado é relevante para o interesse público, as pendências tributárias não podem ser encaradas com maior peso que o benefício à população.

Acrescenta que, em muitos casos, os serviços desempenhados resultam em impacto extremamente positivo à população, superando o grau de prevalência do interesse fiscal, podendo, inclusive, ser enquadrado como serviço essencial à população de Guarapuava e demais distritos que fazem parte do município, uma vez que, segundo defende, atualmente é um dos únicos hospitais que ainda consegue atuar no município e é o único com UTI pediátrica numa região que conjuntamente atende cerca de 400 mil habitantes

A liminar foi indeferida, como se vê na decisão de fls. 527-530, como se vê em trecho a seguir:

Na espécie, todavia, não vislumbro, de imediato, a comprovação dos requisitos autorizadores da medida liminar, notadamente porque não se verifica dos documentos juntados aos autos a demonstração de ato ilegal ou ilegítimo supostamente praticado pela autoridade apontada como coatora

Em algumas ocasiões esta Corte de Justiça já se manifestou no seguinte sentido:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS COM O SUS. EXIGÊNCIA DE CERTIDÕES NEGATIVAS DE DÉBITOS FISCAIS. LEGALIDADE. 1. A Constituição da República, no § 3º de seu art. 195, dispõe que a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. Em termos semelhantes, o CTN, em seu art. 193, já previa o seguinte:

"Salvo quando expressamente autorizado por lei, nenhum departamento da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, ou dos Municípios, ou sua autarquia, celebrará contrato ou aceitará proposta em concorrência pública sem que o contratante ou proponente faça prova da quitação de todos os tributos devidos à Fazenda Pública interessada, relativos à atividade em cujo exercício contrata ou concorre". De acordo com o art. 47, I, a, da Lei n. 8.212/91, que dispõe sobre a seguridade social, é exigida, da empresa, Certidão Negativa de Débito-CND, fornecida pelo órgão competente, na contratação com o Poder Público e no recebimento de benefícios ou incentivo fiscal ou crédito concedido por ele. Também a Lei n. 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos com a Administração Pública, em seu art. 27, IV, estabelece que, para a habilitação nas licitações, exigir-se-á dos interessados documentação relativa a regularidade fiscal. A documentação relativa à regularidade fiscal, conforme o caso, consistirá em prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei, bem como em prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei (art. 29, III e IV, da Lei 8.666/93). As disposições da Lei n. 8.666/93 aplicam-se, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração (art. 116). 2. Em conformidade com as normas jurídicas acima, a Primeira Seção desta Corte, por ocasião do julgamento do MS 13.985/DF (Rel. Min. Humberto Martins, DJe 5.3.2009), decidiu ser legítima a exigência de certidões negativas de débitos fiscais para que o particular possa celebrar convênio com a Administração Pública. 3. Não se aplica aos hospitais e às instituições filantrópicas afins o disposto no art. 26, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.522/2002, mas tão-somente às pessoas jurídicas de direito público relacionadas no referido dispositivo legal. 4. Recurso ordinário não provido. (RMS 32.427/ES, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 9/11/2010, DJe 19/11/2010)

ADMINISTRATIVO. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS COM O MINISTÉRIO DA SAÚDE. EXIGÊNCIA DE CERTIDÕES NEGATIVAS DE DÉBITOS FISCAIS. LEGALIDADE. 1. Obedece ao princípio da razoabilidade a exigência do Ministério da Saúde em apenas estabelecer convênios com entidades de reputação ilibada, pedindo, para tal comprovação, certidões negativas de débitos fiscais, nos termos do art. 29 da Lei n. 8.666/93. 2. Os atributos exigidos a todos os interessados em estabelecer convênios com o Ministério da Saúde estão previstos em lei, não se configurando, portanto, abusivos ou ilegais. Ao contrário, é mandamento constitucional e legal a cautela de se verificar a idoneidade do particular antes de contratar com a Administração Pública. Ordem de segurança denegada. (MS 13.985/DF, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 16/2/2009,

A União se manifestou às fls. 500-502, sob o argumento de que a exigência de prova de regularidade com as Fazenda Federal, Estadual, Distrital e Municipal, além de prova com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, tem base normativa, destacando que a exigência de regularidade fiscal deve ser observada pelo administrador.

O Ministério da Saúde apresentou informações às fls. 504-522, que é sabido que a Administração Pública deve obediência ao princípio constitucional da legalidade, ressaltando necessidade de respeito à exigência de prova de regularidade com as Fazendas Federal, Estadual, Distrital e Municipal, além de prova com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS.

Traz legislações que exigem comprovantes de regularidade fiscal, a saber, Decreto n. 6.170/2007 e da Portaria Interministerial n. 424/2016. Destaca que a área técnica ministerial informou que (fls. 511-512):

4. Informamos ainda, que a Associação de Saúde Frederico Guilherme Keche Virmond, CNPJ n. 08.828.617/0001-01, encontra-se nesta data, inadimplente no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN, conforme consulta no CADIN (SEI 0013219751), bem como não apresentou as certidões de regularidade fiscal relativas à SRF/PGFN, INSS e Receita da Fazenda Municipal, com vigências válidas. 5. Assim, diante das pendências acima citadas não foi possível celebrar o Convênio, nem mesmo realizar os trâmites sequenciais no sentido de liberar os recursos financeiros previamente aprovados, conforme Check-List de Emissão (SEI 0012945453) e Mensagem Eletrônica de diligência comunicando que, para fins de celebração de convênio, é necessário atualizar o cadastro da Entidade no Portal de Convênios-SICONV e o atendimento dos requisitos para celebração mencionados (SEI 0012945454) no NUP 25000.202877/2019-82.

Sustenta que não merece guarida a tese da impetrante no sentido de aplicabilidade do art. 25, § 3º, da Lei Complementar n. 101/2000, o que justificaria a não aplicação da exigência à área de saúde, porquanto, a lei em comento, como rebate, tem o âmbito de incidência bem especificado, não servindo de amparo à pretensão da impetrante, que sequer é ente da federação.

Argumenta que não se pode aplicar tal regra por analogia, porquanto é uma exceção à regra geral e, por essa razão, deve ser feita uma interpretação restritiva,

conforme brocardo jurídico *exceptiones sunt strictissimae interpretationis*.

No mesmo sentido, defende que também não pode haver interpretação extensiva com relação à regra inserta no § 16 do art. 166 da Constituição Federal.

Aduz que precedente o Superior Tribunal de Justiça (MS n. 13985) no sentido de que atende ao princípio da razoabilidade a exigência do Ministério da Saúde em estabelecer convênios tão somente com entidades de reputação ilibada, pedindo, para tal comprovação, certidões negativas de débitos fiscais, nos termos do art. 29 da Lei n 8.666/93.

Destaca ainda precedente do Superior Tribunal de Justiça no mesmo sentido de legitimidade de exigência de certidões negativas de débitos fiscais para que o particular possa celebrar convênio com a Administração Pública (RMS n. 32.427/ES, relator Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Segunda Turma, julgado em 9/11/2010, DJe 19/11/2010).

O Ministério Público Federal manifestou-se pela denegação da segurança (fls. 535-538).

É, no essencial, o relatório.

VOTO

A pretensão não merecer prosperar, pois manifesta a ilegitimidade passiva do Ministro de Estado no caso em apreço.

Sabe-se que o mandado de segurança tem como premissa inafastável a formulação de pedido certo e determinado, comprovável de plano, sem necessidade de dilação probatória, isto é, o ato coator precisa estar plenamente demonstrado e delimitado.

Com efeito, o impetrante não indicou qual o ato de efeitos concretos da referida autoridade teria violado direito líquido e certo seu. Bem ao contrário, pela análise da documentação juntada, é juntado documento da Diretoria Executiva do Fundo Nacional da Saúde no sentido de há diversas pendências legais da associação que impedem a celebração de convênios (fls. 357-358), não estando caracterizado ato coator do Ministro de Estado apto a justificar a competência do STJ para decidir o presente feito.

Dessa forma, não está comprovado nenhum ato coator concreto corrigível pela via do mandado de segurança de competência do Ministro em apreço, mas tão somente, repita-se, pretende-se, via mandado de segurança, realizar a substituição da autonomia administrativa estatal sobre a exigência de certidões negativas de débitos

fiscais.

Diante da ausência de prova pré-constituída do suposto ato coator, vê-se a ausência inequívoca de direito líquido e certo neste momento apto a justificar a propositura da presente ação constitucional, o que não impede que, posteriormente, diante de um ato concreto, possa haver a devida impugnação judicial.

Contudo, não há indicação no sentido de que tal indeferimento tenha se dado por ato praticado pelo Ministro de Estado, razão pela qual é manifesta a sua ilegitimidade para figurar no polo passivo do presente *mandamus*. Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. AUXÍLIO EMERGENCIAL. COVID. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE ATO PRATICADO PELO MINISTRO DA CIDADANIA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

I - Trata-se mandado de segurança com pedido de liminar inaudita altera pars objetivando a correção de seus dados perante e concessão do auxílio emergencial à impetrante. Nesta Corte, determinou-se a remessa dos autos à Justiça Federal da Circunscrição Judiciária de Brasília/DF.

II - Não existe nos autos comprovação de qualquer ato praticado pelo Ministro da Cidadania, mas somente uma documentação - mensagem eletrônica - originária da Caixa Econômica Federal, informando a impetrante acerca da negativa do benefício (fls. 33-37).

III - Aliás, como informa a própria impetrante, mensagem recebida pelo aplicativo da CEF. Nesse panorama, a competência se firma a favor do Juízo federal, nos termos da seguinte disposição constitucional.

IV - Agravo interno improvido. (AgInt no MS 26091/DF, Relator Ministro Francisco Falcão, Primeira Seção, DJe de 02/10/2020, grifo meu).

Outrossim, no caso concreto, percebe-se que se questiona a aplicação da legislação que exige uma séria de certidões para fins de comprovação de respeito às exigências legais condicionantes da participação em convênios com a Administração Pública Federal, e tais exigências legais tratam do tema de modo genérico e abstrato, não havendo, dessarte, nenhum direcionamento antecipado, de forma direta, imediata e pessoal, a nenhuma destinatário concretamente individualizado.

Por conseguinte, vê-se que não decorre diretamente de tais dispositivos legais nenhuma ilegalidade ou abuso de poder praticado por autoridade pública, a justificar a impetração de mandado de segurança, nos termos do art. 5º, LXIX, da CF/88, tendo em vista que o caso concreto cuida tão somente de norma genérica e abstrata, que possui presunção de constitucionalidade até decisão judicial em sentido contrário, na via processual adequada.

Bem assim, ao final, não se pode deixar de destacar que, de toda sorte, com relação ao mérito propriamente dito, há precedentes do STJ no sentido de legalidade de exigência de certidões negativas de débitos fiscais para fins de celebração de convênios. Nesse sentido: RMS n. 32.427/ES, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 9/11/2010, DJe de 19/11/2010; MS n. 13.985/DF, relator Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, julgado em 16/2/2009, DJe de 5/3/2009.

Ante o exposto, com fundamento nos arts. 212 do RISTJ, 6º, § 5º, da Lei 12.016/2009 e 485, VI, do CPC/2015, julgo extinto o processo, sem resolução de mérito.

Custas, na forma da lei. Sem condenação em honorários advocatícios, nos termos do art. 25 da Lei 12.016/2009.

É como penso. É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2020/0086598-6

PROCESSO ELETRÔNICO

MS 26.030 / DF

PAUTA: 10/05/2023

JULGADO: 10/05/2023

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS**

Secretária

Bela. **MARIANA COUTINHO MOLINA**

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : ASSOCIAÇÃO DE SAÚDE FREDERICO GUILHERME KECHÉ
VIRMOND

ADVOGADOS : KATCHA VALESKA DE MACEDO BUZZI - SC004975
PEDRO HENRIQUE DE SOUZA - SC030444

IMPETRADO : MINISTRO DA SAÚDE

IMPETRADO : DIRETOR GERAL EXECUTIVO DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE DO
MINISTÉRIO DA SAÚDE

INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Serviços - Saúde

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Primeira Seção, por unanimidade, denegou a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.