



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 29.632 - DF (2023/0300960-4)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
IMPETRANTE : GRUPO DE APOIO NISFRAM
ADVOGADOS : AUGUSTO PORTO DE MOURA - SC025109
RICARDO GRACIOLLI CORDEIRO - SC031971
FRANCINE ERDMANN GONÇALVES CORDEIRO - SC036316
IMPETRADO : MINISTRO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. PERDA DE OBJETO NÃO CARACTERIZADA. PEDIDO DE CONCESSÃO DE CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CEBAS. INDEFERIMENTO NA ESFERA ADMINISTRATIVA SOB O PÁLIO DA FALTA DE ATENDIMENTO AO CRITÉRIO DA PREPONDERÂNCIA DE ATUAÇÃO DA ENTIDADE NO ÂMBITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. CASO CONCRETO. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL QUANTO A ESSE CRITÉRIO AO TEMPO DO PROTOCOLO DO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. EXIGÊNCIA SURGIDA APENAS COM O ADVENTO DA LC N. 187/21. VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO EVIDENCIADA. ORDEM CONCEDIDA PARA TÃO SOMENTE SE AFASTAR A EXIGÊNCIA DE CUMPRIMENTO AO CRITÉRIO DA PREPONDERÂNCIA.

1. Inexiste perda de objeto do mandado de segurança impetrado contra ato de indeferimento de renovação do CEBAS, cujo pedido foi apresentado no ano de 2018, porquanto o art. 40, § 2º, da LC n. 187/2021 trouxe regra específica sobre o tema, segundo a qual "*aos requerimentos de concessão ou de renovação de certificação pendentes de decisão na data de publicação desta Lei Complementar aplicam-se as regras e as condições vigentes à época de seu protocolo*".

2. Caso concreto em que a autoridade ministerial impetrada exigiu da entidade impetrante, por analogia, o atendimento ao critério de preponderância – previsto no art. 10 do Decreto n. 8.242/14, regulamentador da Lei n. 12.101/12 – como requisito necessário à concessão do CEBAS, cuja exigência, no entanto, vai na contramão do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal quanto à matéria, no sentido de que somente por meio de Lei Complementar podem ser estabelecidos requisitos exigíveis da entidade beneficente



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

para que possa usufruir da imunidade prevista no art. 195, § 7º, da Constituição Federal (STF, **RMS 24065**, Relator Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 12/3/2019).

3. Nos termos da jurisprudência da Primeira Seção do STJ, viola direito líquido e certo da entidade requerente *"ter seu pleito de renovação de certificação indeferido, unicamente, pelo descumprimento de exigências previstas em decreto regulamentar, e não em lei em sentido estrito"* (**MS n. 10.509/DF**, relator Ministro Manoel Erhardt – Desembargador Convocado do TRF5, Primeira Seção, julgado em 27/10/2021, DJe de 4/11/2021).

4. Segurança concedida para determinar à autoridade impetrada que promova a reanálise do recurso administrativo do impetrante, abstendo-se de utilizar o critério da preponderância como requisito à concessão do CEBAS.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conceder a segurança para determinar à autoridade impetrada que promova a reanálise do recurso administrativo do impetrante, abstendo-se de utilizar o critério da preponderância como requisito à concessão do CEBAS, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Francisco Falcão, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 22 de novembro de 2023(Data do Julgamento)

MINISTRO SÉRGIO KUKINA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 29.632 - DF (2023/0300960-4)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA

IMPETRANTE : GRUPO DE APOIO NISFRAM

ADVOGADOS : AUGUSTO PORTO DE MOURA - SC025109

RICARDO GRACIOLLI CORDEIRO - SC031971

FRANCINE ERDMANN GONÇALVES CORDEIRO - SC036316

IMPETRADO : MINISTRO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME

INTERES. : UNIÃO

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Trata-se de **mandado de segurança**, originariamente **preventivo**, impetrado por **Grupo de Apoio Nisfram** contra possível e iminente ato do **Ministro de Estado do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome**, a ser consubstanciado em eventual indeferimento de recurso administrativo interposto pelo impetrante, no âmbito do procedimento administrativo de concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS (Processo n. 71000.035320/2018-66), desafiando decisão que indeferiu seu pleito de concessão do CEBAS com base em alegado descumprimento do critério da preponderância na realização de atividades assistenciais.

Segundo a exordial, o impetrante é *"uma Organização da Sociedade Civil (OSC) sem fins lucrativos que atua desde 2001 em diversos projetos relacionados à área da Assistência Social"* (fl. 7), inscrita no Cadastro Nacional de Entidades Assistenciais (CNEAS), e que presta serviços de convivência e fortalecimento de vínculos no Município de Sumaré/SP e região. Nesse sentido, afirma prestar atividades socioeducativas em benefício de centenas de crianças e adolescentes e promover projetos de ensino da língua brasileira de sinais, de inclusão profissional da pessoa com deficiência, *"além de executar o apoio a gestão do cadastro único, programa bolsa família e benefício de prestação continuada – BPC"* (fl. 9).

Ainda de acordo com a vestibular, a demandante participou de chamamento público em 2017, *"cujo objeto foi a seleção de organização da sociedade civil para execução de apoio a gestão do cadastro único, programa bolsa família e benefício de prestação continuada – BPC, a fim de auxiliar a Secretaria Municipal de Inclusão, Assistência e Desenvolvimento Social do Município de Sumaré-SP"* (fl. 10). A inserção desse novo serviço, consoante relata, foi o motivo da negativa de certificação pelo MDS, decisão que qualifica como *"um absoluto contrassenso"* (fl. 10).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Nessa toada, argumenta o pleiteante que todos os serviços por ele prestados são assistenciais e integralmente gratuitos, pelo que faz jus à imunidade constitucional requerida. Quanto ao ponto, articula, ainda, o seguinte:

Assim, em razão de prestar atividades assistenciais de modo 100% gratuito aos seus usuários e, objetivando entre outros efeitos, garantir sua imunidade às contribuições à seguridade social protocolou em 17/07/2018 (juntando documentos do ano de 2017, conforme artigo 3º, da Lei 12.101/2009), processo administrativo de concessão de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS, Processo nº 71000.035320/2018-66, cuja tramitação perdurou por quase 4 anos, tendo sido indeferido o pedido, com base no Parecer Técnico nº 54539/2022, exteriorizado na Portaria nº 62/2022, item 10, publicado no Diário Oficial da União de 07/06/2022.

Contra o indeferimento, foi protocolado recurso administrativo, o qual embora ainda não julgado, já possui Parecer Final nº 00129/2023 e Despacho de Aprovação deste nº 00220/2023, opinando pelo indeferimento, em vias, portanto, de ser publicada a Portaria definitiva.

Nesse sentido é que se objetiva o Mandado de Segurança Preventivo, a fim de que a autoridade coatora se abstenha de analisar o recurso administrativo com base no mesmo fundamento ilegal que resultou no indeferimento veiculado pela Portaria 60/2022. (fl. 10)

Nessa perspectiva, informa ter interposto recurso contra tal decisão indeferitória ainda pendente de *decisum* pela autoridade impetrada, motivo pelo qual o writ foi proposto preventivamente. Entretanto, mais adiante e em petição autônoma (fl. 1.241), a parte autora solicitou a **conversão deste mandamus para a modalidade repressiva**, em razão do superveniente decisório proferido pela autoridade ministerial (Portaria MDS n. 217, de 6/9/2023, cujo teor aparece estampado à fl. 1.241), rejeitando seu pleito recursal.

Segundo o mesmo impetrante, o indeferimento do CEBAS, no caso, mostra-se ilegal, visto que, nos termos do Parecer do Recurso n. 27/2022, "o único motivo do indeferimento se resume à não preponderância de atuação no âmbito da assistência social, por conta do serviço de apoio a gestão do cadastro único, programa bolsa família e benefício de prestação continuada – BPC, uma vez que as despesas com este programa superam as demais despesas das demais atividades assistenciais da Impetrante" (fl. 10/11). Transcreve, quanto ao ponto, trecho do citado Parecer, segundo o qual o Grupo Nisfram "não atua preponderantemente no âmbito da assistência social, pois não aplica a maior parte de suas despesas com as ofertas socioassistenciais" (fl. 11).

Advoga, por isso, ser ilícita a exigência, por parte da União, do "critério de preponderância" como requisito à concessão do CEBAS, por ausência de previsão em lei complementar, à época, na Lei n. 12.101/09 e, mesmo, no Decreto n. 8.242/2014. Logo, a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

autoridade impetrada estaria a ofender o princípio da legalidade bem como a desconsiderar o **entendimento firmado pelo STF na ADI n. 480 e no Tema 32 da Repercussão Geral**, porque indevida a exigência de requisito não previsto em lei complementar.

Nesse viés, após discorrer sobre o entendimento firmado pela Suprema Corte quanto ao tema, ressalta o suplicante ter sido o indeferimento fundamentado *"unicamente no alegado descumprimento de percentual de preponderância previsto no artigo 10, §1º, do Decreto 8242/2014, e aplicado POR ANALOGIA, enquanto não possuir regramento legal sobre o assunto, portanto não previsto em lei complementar, é INCONSTITUCIONAL tal decisão, merecendo ser declarada NULA"* (fl. 19).

Prosseguindo, sustenta existir equívoco na análise levada a efeito pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, porque a maioria de suas despesas foram destinadas a projetos considerados certificáveis, nos termos da Lei n. 12.101/09, ao contrário do que concluiu a parte impetrada. Para além disso, defende ter *"preponderância na área assistencial, porquanto possui como atividade econômica principal atividades de associações de defesa de direitos sociais"* (fl. 23), nos termos do art. 22 da citada lei, aspecto evidenciado pelo respectivo comprovante de inscrição no CNPJ.

Ainda sob esse aspecto – quanto ao critério da preponderância –, advoga o Grupo de Apoio Nisfram sua aplicabilidade unicamente para *"direcionar a qual Ministério certificador deverá ser dirigido o processo de concessão ou renovação"* (fl. 18), mas não para critério de indeferimento do CEBAS. Ainda que assim não fosse, insiste o requerente, há nos autos comprovação de suas despesas, em sua maioria, destinadas a áreas certificáveis.

Noutro giro, defende o Grupo postulante a natureza assistencial do serviço por ele prestado, após participar de chamamento público realizado pelo Município de Sumaré/SP, *"cujo objeto foi a seleção de organização da sociedade civil para execução de apoio a gestão do cadastro único, programa bolsa família e benefício de prestação continuada – BPC, a fim de auxiliar a Secretaria Municipal de Inclusão, Assistência e Desenvolvimento Social do Município de Sumaré"* (fl. 25). Nessa esteira, reforça que o edital de chamamento tratava a atividade como tipificada na Resolução n. 109/09, dentre outras normas aplicáveis à assistência social (fls. 25/26).

Em arremate, salienta a parte impetrante cumprir todos os requisitos previstos na Lei n. 12.101/09 e no art. 14 do CTN, aspecto que teria sido reconhecido pelo Parecer Técnico n. 054539/2022, exarado nos autos do Processo Administrativo n. 71000.035320/2018-66. Por isso, reitera *"que 100% das atividades prestadas pela Impetrante são gratuitas e relacionadas diretamente à atividade assistencial, não havendo qualquer distribuição de lucros ou destinação de recursos que não estejam vinculadas à comunidade necessitada da cidade de Sumaré e região"* (fl. 31).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A ação foi originariamente proposta perante a 17ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, que declinou da competência em favor deste Tribunal Superior. Nesta Corte, a liminar foi indeferida (fls. 852/854) e, em seguida, a autoridade ministerial prestou informações (fls. 865/878), nas quais afirma a legalidade do agir administrativo

Segundo a parte impetrada, o pedido de renovação do CEBAS foi indeferido em razão do desatendimento ao critério da preponderância, isto é, de acordo com a compreensão pacificada no âmbito da Consultoria Jurídica do Ministério sobre o tema. A tanto, assevera que *"as entidades que atuam de forma mista, ou seja, realizam atividades certificáveis e atividades não certificáveis, enquanto não sobrevier legislação específica, devem ser analisadas de acordo com o art. 10, § 1º, do Decreto nº 8.242/2014, ou seja, devem despende a maior parte dos seus recursos/despesas em atividades socioassistenciais para que seja considerada entidades de assistência social para fins de certificação"* (fl. 868). A par disso, realça que a certificação de entidade beneficente alcança a instituição como um todo, ou seja, todas *"as atividades da entidade, seja ela subdividida ou não em filiais ou diferentes departamentos, são consideradas certificadas e recebem as benesses legais decorrentes desta certificação"* (fl. 868). Quanto ao ponto, cita trecho do Parecer exarado no Recurso n. 27/2022/MC/SEDS/SNAS/DRSP/CGCEB:

21. De acordo com o art. 10, § 1º do Decreto nº 8.242/2014, *"a atividade econômica principal constante do CNPJ deverá corresponder ao principal objeto de atuação da entidade, verificado nos documentos apresentados nos termos do art. 3º, sendo preponderante a área na qual a entidade realiza a maior parte de suas despesas"*.

22. A recorrente mencionou em sede de recurso que por meio do Processo Administrativo nº 524/2017 realizou a execução de Apoio a Gestão do Cadastro Único, Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada- BPC. Vale ressaltar, conforme já fora demonstrado em análise técnica as maiores despesas deram-se com estas atividades não certificáveis, conforme documentos contábeis (Doc. Sei nº 11271898).

23. Tal atividade, qual seja, Gestão do Cadastro único, Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada, não se enquadra em atividades certificadas de acordo com a Política Nacional de Assistência Social (Resolução CNAS nº 145/2004), bem como com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009).

24. Diante do exposto, conclui-se que a entidade, Grupo de Apoio Nisfram, não demonstrou atuar de forma preponderante no âmbito da assistência social, nos termos do art. 10, § 1º do Decreto nº 8.242/2014 e dos requisitos previsto na Lei nº 12.101 de 2009, bem como de acordo com a Resolução CNAS145/2004) e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009) (fl. 869).

Com base em tais alicerces, então, é que o recurso administrativo do impetrante foi rejeitado, mantendo-se o indeferimento do CEBAS por ele vindicado.

O parecer do Ministério Público Federal, de lavra do eminente



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Subprocurador-Geral da República Nicolao Dino, vem no sentido de que o presente *mandamus* encontrar-se-ia prejudicado, em razão da revogação da Lei n. 12.101/2009 pela LC n. 187/2021 (fls. 1.250/1.253).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 29.632 - DF (2023/0300960-4)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA

IMPETRANTE : GRUPO DE APOIO NISFRAM

ADVOGADOS : AUGUSTO PORTO DE MOURA - SC025109

RICARDO GRACIOLLI CORDEIRO - SC031971

FRANCINE ERDMANN GONÇALVES CORDEIRO - SC036316

IMPETRADO : MINISTRO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME

INTERES. : UNIÃO

EMENTA

TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. PERDA DE OBJETO NÃO CARACTERIZADA. PEDIDO DE CONCESSÃO DE CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CEBAS. INDEFERIMENTO NA ESFERA ADMINISTRATIVA SOB O PÁLIO DA FALTA DE ATENDIMENTO AO CRITÉRIO DA PREPONDERÂNCIA DE ATUAÇÃO DA ENTIDADE NO ÂMBITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. CASO CONCRETO. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL QUANTO A ESSE CRITÉRIO AO TEMPO DO PROTOCOLO DO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. EXIGÊNCIA SURGIDA APENAS COM O ADVENTO DA LC N. 187/21. VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO EVIDENCIADA. ORDEM CONCEDIDA PARA TÃO SOMENTE SE AFASTAR A EXIGÊNCIA DE CUMPRIMENTO AO CRITÉRIO DA PREPONDERÂNCIA.

1. Inexiste perda de objeto do mandado de segurança impetrado contra ato de indeferimento de renovação do CEBAS, cujo pedido foi apresentado no ano de 2018, porquanto o art. 40, § 2º, da LC n. 187/2021 trouxe regra específica sobre o tema, segundo a qual "*aos requerimentos de concessão ou de renovação de certificação pendentes de decisão na data de publicação desta Lei Complementar aplicam-se as regras e as condições vigentes à época de seu protocolo*".

2. Caso concreto em que a autoridade ministerial impetrada exigiu da entidade impetrante, por analogia, o atendimento ao critério de preponderância – previsto no art. 10 do Decreto n. 8.242/14, regulamentador da Lei n. 12.101/12 – como requisito necessário à concessão do CEBAS, cuja exigência, no entanto, vai na contramão do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal quanto à matéria, no sentido de que somente por meio de Lei Complementar podem ser estabelecidos requisitos exigíveis da entidade beneficente



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

para que possa usufruir da imunidade prevista no art. 195, § 7º, da Constituição Federal (STF, **RMS 24065**, Relator Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 12/3/2019).

3. Nos termos da jurisprudência da Primeira Seção do STJ, viola direito líquido e certo da entidade requerente *"ter seu pleito de renovação de certificação indeferido, unicamente, pelo descumprimento de exigências previstas em decreto regulamentar, e não em lei em sentido estrito"* (**MS n. 10.509/DF**, relator Ministro Manoel Erhardt – Desembargador Convocado do TRF5, Primeira Seção, julgado em 27/10/2021, DJe de 4/11/2021).

4. Segurança concedida para determinar à autoridade impetrada que promova a reanálise do recurso administrativo do impetrante, abstendo-se de utilizar o critério da preponderância como requisito à concessão do CEBAS.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Inicialmente, cabe **afastar** a alegação erguida no pronunciamento do douto *Parquet* Federal quanto à eventual perda de objeto do presente pleito mandamental ante a revogação da Lei n. 12.101/09 pela LC n. 187/2021.

No ponto, consoante enfatizado pelo autor do *writ*, em sua manifestação de fls. 1.256/1.258, o art. 40, § 2º, da LC n. 187/2021 trouxe regra específica sobre tal detalhe temporal, no sentido de que *"aos requerimentos de concessão ou de renovação de certificação pendentes de decisão na data de publicação desta Lei Complementar aplicam-se as regras e as condições vigentes à época de seu protocolo"*.

No caso dos autos, é fato incontroverso, o processo administrativo de renovação do CEBAS do impetrante teve início no ano de 2018, cuja análise, portanto, deve levar em conta o arcabouço normativo à época vigente, não se cogitando, por conseguinte, da mencionada perda de objeto fundada na superveniência da LC n. 187/2021.

Em relação ao mérito mesmo, diz o cerne da questão agitada pela entidade impetrante quanto à validade da utilização do chamado **critério de preponderância** de que se serviu a autoridade impetrada, para deliberar em desfavor da concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS por ela postulado administrativamente.

De fato, reconhece a autoridade ministerial ter indeferido o pleito de renovação apresentado pela impetrante porque ela *"não atua preponderantemente no âmbito da assistência social"*, também acrescenta o seguinte:

10. Destaca-se que a matéria discutida nos autos já se encontra pacificada no âmbito desta Consultoria Jurídica. As entidades que atuam de forma mista, ou seja, realizam atividades certificáveis e atividades não certificáveis, enquanto não sobrevier legislação específica, devem ser analisadas de acordo com o art. 10, § 1º, do Decreto nº 8.242/2014, ou seja, devem despende a maior parte dos seus recursos/despesas em atividades socioassistenciais para que seja considerada entidades de assistência social para fins de certificação.

11. Quanto a essa temática, insta ressaltar que, em consulta submetida a esta Consultoria Jurídica nos autos do Processo nº 71000.024681/2018-87, o DRSP indagou acerca da validade de utilização, por analogia, do critério da maior parte das despesas previsto no art. 10, § 1º do Decreto nº 8.242, de 2014, para definição da preponderância de atuação nos casos em que a entidade atua na área da assistência social e em outra área não certificável (de ordem comercial ou não), tendo esta CONJUR se



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

manifestado acerca da questão através do Parecer nº 00407/2018/CONJUR-MDS/CGU/AGU, de 02/07/2018, concluindo no sentido da possibilidade, enquanto não sobrevier legislação específica sobre a matéria, de utilização do critério previsto no art. 10, §1º, do Decreto nº 8.242, de 2014, onde a entidade realiza a maior parte de suas despesas, devendo ser certificadas apenas as entidades que tenham atuação preponderante na área de assistência social, saúde e educação, conforme o caso, e devendo restarem atendidos todos os requisitos da Lei nº 12.101, de 2009, e demais diplomas regulamentadores. (fl. 868).

A autoridade ministerial impetrada, portanto, reconheceu adotar – por analogia – o critério de preponderância previsto no art. 10 do Decreto n. 8.242/14, regulamentador da Lei n. 12.101/12, como **requisito** para o deferimento do CEBAS. Esse proceder, no entanto, vai na contramão do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal quanto à matéria, no sentido de que somente por meio de Lei Complementar podem ser estabelecidos requisitos exigíveis da entidade beneficente para que possa usufruir da imunidade prevista no art. 195, § 7º, da Constituição Federal. Confira-se:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO TRIBUTÁRIO. ART. 195, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. CARACTERIZAÇÃO. CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CEBAS. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS. REQUISITOS PARA O GOZO DE IMUNIDADE. RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR. ART. 146, II, DA CRFB/88. ART. 2º, IV, DO DECRETO 752/1993. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA PELO PLENÁRIO DESTA CORTE. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA PROVIDO.

1. O Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS é submetido a renovação periódica a partir da demonstração dos requisitos previstos em legislação complementar vigentes em cada época. 2. O art. 2º, IV, do Decreto 752/1993 e o art. 3º, VI, do Decreto 2.536/1998 foram declarados inconstitucionais pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento conjunto das ADIs 2.028, 2.036, 2.228 e 2.621 e do RE 566.622-RG, DJe 23.08.2017, fixando a tese no sentido de que “os requisitos para o gozo de imunidade hão de estar previstos em lei complementar”.

3. In casu, o Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social, em grau de recurso administrativo, manteve o indeferimento do pedido de recadastramento do registro e da renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS (anteriormente denominado Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos) da impetrante, unicamente por não atender o disposto no art. 2º, IV, do Decreto 752/1993.

4. Recurso ordinário em mandado de segurança PROVIDO para anular a decisão proferida pelo Ministro de Estado da Previdência Social e reconhecer a impossibilidade de que o certificado seja negado em razão do descumprimento de requisitos não previstos em lei complementar.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(RMS 24065, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 12/03/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-222 DIVULG 11/10/2019 PUBLIC 14/10/2019).

Diante desse cenário, a Primeira Seção desta Corte adotou a mesma compreensão, reconhecendo, em caso similar, *"evidente violação do direito líquido e certo da entidade impetrante de ter seu pleito de renovação de certificação indeferido, unicamente, pelo descumprimento de exigências previstas em decreto regulamentar, e não em lei em sentido estrito"* (MS n. 10.509/DF, relator Ministro Manoel Erhardt – Desembargador Convocado do TRF5, DJe de 4/11/2021). Transcreve-se a ementa do julgado:

TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA. RENOVAÇÃO DO CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CEBAS. INSTITUIÇÃO PORTADORA DE CERTIFICADO DE ENTIDADE DE FINS FILANTRÓPICOS À ÉPOCA DA PUBLICAÇÃO DO DECRETO-LEI 1.572/1977. DECRETOS 752/1993 E 2.536/1998. EXIGÊNCIA DE APLICAÇÃO DE 20% DA RECEITA BRUTA EM GRATUIDADE DECLARADA INCOMPATÍVEL COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, NO JULGAMENTO DO RE 566.622/RS, SOB A SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL, E DAS ADIS 2028, 2036, 2228 e 2621. SEGURANÇA CONCEDIDA. 1. Buscou-se no presente mandado de segurança o reconhecimento do direito da impetrante à renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social-CEBAS, cujo pedido administrativo foi indeferido pelo Ministro de Estado da Previdência Social, pautando-se exclusivamente na não observância do requisito previsto no art. 2º, inciso IV, do Decreto 752/1993 e art. 3º, inciso VI, do Decreto 2.536/1998, consistente na aplicação de 20% da receita bruta da instituição em gratuidade. 2. O Pleno do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o RE 566.622/RS, julgado simultaneamente com as ADIs (convertidas em ADPFs) 2028, 2036, 2228 e 2621, declarou incompatíveis com a Carta da República os arts. 1º, IV, 2º, IV, e §§ 1º e 3º, 7º, § 4º, do Decreto 752/1993, 2º, IV, 3º, VI, e §§ 1º e 4º, e 4º, parágrafo único, do Decreto 2.536/1998, afastando a exigência de aplicação anual em gratuidade de, no mínimo, 20% da receita bruta proveniente da venda de serviços, considerando que apenas lei de natureza complementar é hábil para estabelecer os requisitos para o gozo de imunidade tributária, ainda que se admita ser a legislação ordinária, na hipótese, o art. 55 da Lei 8.212/1991, competente para estabelecer requisitos e procedimentos a serem cumpridos para fins de enquadramento na qualificação de entidades beneficentes de assistência social. 3. Logo, na hipótese dos autos, houve evidente violação do direito líquido e certo da entidade impetrante de ter seu pleito de renovação de certificação indeferido, unicamente, pelo descumprimento de exigências previstas em decreto regulamentar, e não em lei em sentido estrito, seja esta de natureza complementar ou ordinária. Precedente do Supremo Tribunal Federal em caso análogo: RMS 30857/DF, Rel. Min. MARCO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AURÉLIO, PRIMEIRA TURMA, DJe 14/7/2020. 4. Segurança concedida para reconhecer o direito da impetrante ao Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS, independentemente da demonstração de aplicação de um mínimo de 20% da receita bruta anual em gratuidade.

(MS n. 10.509/DF, relator Ministro Manoel Erhardt – Desembargador Convocado do TRF5, Primeira Seção, julgado em 27/10/2021, DJe de 4/11/2021)

Na espécie, a própria autoridade impetrada reconhece, nas informações prestadas a este Sodalício, a **inexistência** de lei prevendo o requisito por ela exigido e cujo descumprimento deu ensejo ao indeferimento da renovação do CEBAS do impetrante. Aliás, importa observar que a superveniente LC n. 187/2021 passou a prever como requisito para a concessão ou renovação do referido certificado a comprovação de destinação da *"maior parte de seus custos e despesas a serviços, a programas ou a projetos no âmbito da assistência social e a atividades certificáveis nas áreas de educação, de saúde ou em ambas, caso a entidade também atue nessas áreas"* (art. 31, V, a).

Desse modo, embora não se mostre, à primeira vista, irrazoável a argumentação adotada pelo impetrado para indeferir o recurso administrativo do impetrante – tanto que veio a ser incorporada na legislação superveniente –, tem-se por inescapável o reconhecimento de que a preponderância então exigida carecia, à época, do necessário amparo legal.

Por tudo isso, descortina-se violado o direito líquido e certo invocado pela entidade demandante, devendo ser afastado o *critério da preponderância* como requisito à concessão do CEBAS por ela reivindicado, restando, pois, prejudicados os demais pleitos.

ANTE O EXPOSTO, concedo a ordem para determinar à autoridade impetrada que promova a reanálise do recurso administrativo do impetrante, abstendo-se de utilizar o critério da preponderância como requisito à concessão do CEBAS.

Sem custas e sem condenação em honorários sucumbenciais (art. 25 da Lei n. 12.016/09 e Súmula 105/STJ).

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2023/0300960-4

PROCESSO ELETRÔNICO

MS 29.632 / DF

Números Origem: 10799168020234013400 71000035320201866

PAUTA: 22/11/2023

JULGADO: 22/11/2023

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ASSUSETTE MAGALHÃES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. EDSON OLIVEIRA DE ALMEIDA

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : GRUPO DE APOIO NISFRAM
ADVOGADOS : AUGUSTO PORTO DE MOURA - SC025109
RICARDO GRACIOLLI CORDEIRO - SC031971
FRANCINE ERDMANN GONÇALVES CORDEIRO - SC036316
IMPETRADO : MINISTRO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E
COMBATE À FOME
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO TRIBUTÁRIO - Limitações ao Poder de Tributar - Imunidade - Entidades Sem Fins
Lucrativos

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, concedeu a segurança para determinar à autoridade impetrada que promova a reanálise do recurso administrativo do impetrante, abstendo-se de utilizar o critério da preponderância como requisito à concessão do CEBAS, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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