



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 31406 - DF (2025/0227169-0)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
IMPETRANTE : **IRMANDADE DA SANTA CASA DE MACATUBA**
ADVOGADOS : **JULIANA VILLELA ANTUNES - SP324596**
 ANA CAROLINA VERÍSSIMO CRAVEIRO - SP416257
 CÉLIA CRISTINA MARTINHO - SP140553
IMPETRADO : **MINISTRO DA SAÚDE**
INTERES. : **UNIÃO**

EMENTA

ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DE MINISTRA DE ESTADO. LEGITIMIDADE PASSIVA EVIDENCIADA. NÃO INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 266/STF. WRIT QUE DISPENSA DILAÇÃO PROBATÓRIA. PRELIMINARES VENCIDAS. MÉRITO. RENOVAÇÃO DE CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CEBAS. INDEFERIMENTO. AUSÊNCIA DE CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS TRIBUTÁRIOS, PREVIDENCIÁRIOS E DE REGULARIDADE DO FGTS. PREVISÃO EXPRESSA NA LEI COMPLEMENTAR N. 187 /2021. SANÇÃO POLÍTICA. NÃO CARACTERIZAÇÃO. COMPATIBILIDADE DA EXIGÊNCIA COM O ART. 195, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SEGURANÇA DENEGADA.

1. É parte legítima para figurar no polo passivo da impetração a autoridade ministerial que, em grau recursal, confirma decisão administrativa de indeferimento do CEBAS.

2. Não incide, no caso, a vedação da Súmula n. 266/STF, porquanto impugnado ato concreto da Administração. Viável, no caso, o emprego do remédio mandamental.

3. A exigência de Certidão Negativa de Débitos (ou Certidão Positiva com Efeitos de Negativa) e de comprovação de regularidade perante o FGTS encontra previsão no art. 3º, III, da Lei Complementar n. 187/2021, que disciplina a imunidade tributária das entidades beneficentes.

4. Referida exigência não configura sanção política, mas instrumento legítimo de aferição da responsabilidade fiscal e social da entidade postulante de benefício tributário, a exemplo do que foi decidido pelo STF na **ADI n. 4.716**, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 11/10/2024.
5. Mandado de segurança denegado.

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 Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Maria Thereza de Assis Moura e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Francisco Falcão e Benedito Gonçalves.

Brasília, 10 de outubro de 2025.

Sérgio Kukina
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 31406 - DF (2025/0227169-0)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
IMPETRANTE : **IRMANDADE DA SANTA CASA DE MACATUBA**
ADVOGADOS : **JULIANA VILLELA ANTUNES - SP324596**
 ANA CAROLINA VERÍSSIMO CRAVEIRO - SP416257
 CÉLIA CRISTINA MARTINHO - SP140553
IMPETRADO : **MINISTRO DA SAÚDE**
INTERES. : **UNIÃO**

EMENTA

ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DE MINISTRA DE ESTADO. LEGITIMIDADE PASSIVA EVIDENCIADA. NÃO INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 266/STF. WRIT QUE DISPENSA DILAÇÃO PROBATÓRIA. PRELIMINARES VENCIDAS. MÉRITO. RENOVAÇÃO DE CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CEBAS. INDEFERIMENTO. AUSÊNCIA DE CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS TRIBUTÁRIOS, PREVIDENCIÁRIOS E DE REGULARIDADE DO FGTS. PREVISÃO EXPRESSA NA LEI COMPLEMENTAR N. 187 /2021. SANÇÃO POLÍTICA. NÃO CARACTERIZAÇÃO. COMPATIBILIDADE DA EXIGÊNCIA COM O ART. 195, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SEGURANÇA DENEGADA.

1. É parte legítima para figurar no polo passivo da impetração a autoridade ministerial que, em grau recursal, confirma decisão administrativa de indeferimento do CEBAS.

2. Não incide, no caso, a vedação da Súmula n. 266/STF, porquanto impugnado ato concreto da Administração. Viável, no caso, o emprego do remédio mandamental.

3. A exigência de Certidão Negativa de Débitos (ou Certidão Positiva com Efeitos de Negativa) e de comprovação de regularidade perante o FGTS encontra previsão no art. 3º, III, da Lei Complementar n. 187/2021, que disciplina a imunidade tributária das entidades beneficentes.

4. Referida exigência não configura sanção política, mas instrumento legítimo de aferição da responsabilidade fiscal e social da entidade postulante de benefício tributário, a exemplo do que foi decidido pelo STF na **ADI n. 4.716**, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 11/10/2024.
5. Mandado de segurança denegado.

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Para resumir o caso, remete-se ao relatório da decisão de fls. 204/206:

Trata-se de mandado de segurança impetrado pela Irmandade da Santa , entidade filantrópica, em face de ato imputado à Casa de Macatuba Ministra de Estado buscando a concessão da ordem para que lhe seja conferida a Certificação deda Saúde, Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), cuja renovação foi indeferida administrativamente.

A impetração fundamenta-se na suposta invalidade da exigência de Certidão Negativa de Débitos (CND) tributários e previdenciários como condição para a concessão ou renovação do CEBAS. O indeferimento do requerimento administrativo por meio da Portaria SAES/MS n. 1.756, de 23 de Maio de 2024. O indeferimento foi mantido em grau de recurso, embora a impetrante diga que cumpriu os demais requisitos.

Sustenta-se que a exigência da CND revela-se incompatível com a Constituição, notadamente com os princípios da legalidade e da proporcionalidade, pois a negativa da certificação impede o acesso à imunidade tributária prevista no art. 195, § 7º, acarretando restrição indevida ao exercício do direito fundamental à assistência social e à liberdade de organização das entidades filantrópicas.

Alega, ainda, que a própria Lei Complementar nº 187/2021, instituindo o Marco Legal da Certificação das Entidades Beneficentes, embora mencione a exigência de regularidade fiscal, não pode ser interpretada de modo a condicionar a concessão do CEBAS à apresentação de CND, especialmente em casos nos quais a entidade comprove estar em processo de parcelamento ou regularização de suas obrigações, o que, segundo defende, demonstraria boa-fé e compromisso com a sustentabilidade institucional.

Acrescenta que a certidão representaria sanção política, nos termos de entendimento sumulado pelo STF Ademais, invoca precedentes jurisprudenciais e doutrinários para sustentar que tal exigência implica violação ao conteúdo material da imunidade tributária conferida às entidades beneficentes, cujo reconhecimento independe do prévio adimplemento de obrigações tributárias, notadamente diante do caráter social de suas finalidades institucionais.

[...]

Em arremate, a impetrante requer que "a autoridade coatora se abstenha de exigir, como condição para a análise e renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) da Impetrante, a apresentação de Certidão Negativa de

Débitos (CND) ou Certidão Positiva com Efeitos de Negativa (CPEN) e comprovação de regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS" (fl. 35).

Gratuidade de justiça deferida à fl. 197.

Tutela de urgência indeferida (fls. 204/206).

A União manifestou seu interesse em ingressar no feito (fls. 211/212).

Informações às fls. 214/230, alegando: a) ilegitimidade passiva da autoridade impetrada, segundo regras do Decreto n. 11.798/2023; b) incidência da Súmula n. 266/STF para afastar o cabimento do writ; c) ausência de direito líquido e certo; d) quanto ao mérito, a validade da exigência de CND para fins de obtenção do CEBAS, nos termos da LC n. 187/2021.

Parecer do MPF da lavra do em. Subprocurador-Geral da República José Bonifácio Borges de Andrada, assim ementado (fls. 236/239):

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CERTIFICAÇÃO DE SAÚDE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL- CEBAS. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS. IRREGULARIDADE FISCAL. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. - A exigência da Certidão Negativa de Débitos está prevista expressamente na legislação complementar (LC 187/2021) que disciplina a imunidade tributária contemplada no art. 195 §7º da Constituição. - Parecer pela denegação da ordem.

É o relatório.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): No tocante à alegação de ilegitimidade, o art. 6º, § 3º, da Lei n. 12.016/2009 estabelece que "*[se c] onsidera autoridade coatora aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática*".

Apesar das previsões do Decreto n. 11.798/2023, cuidando de divisão de competências no âmbito do Ministério da Saúde, a parte autora interpôs recurso administrativo avaliado pela então Ministra de Estado, conforme fls. 59/61, o qual foi desprovido em seu mérito. Neste caso, a decisão anterior de indeferimento do certificado, proferida no âmbito de diretoria, foi substituída pela confirmação em grau recursal, o que se deu por ato direto praticado pela autoridade submetida à jurisdição originária do STJ. A propósito:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA A AUTORIDADE QUE DECIDIU O RECURSO

HIERÁRQUICO. ART. 64 DA LEI 9.784/99. LEGITIMIDADE PASSIVA DA AUTORIDADE IMPETRADA. COMPETÊNCIA PARA CORRIGIR A SUPOSTA ILEGALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.

[...]

III. No ato apontado como coator, a autoridade impetrada - o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão -, ao examinar a manifestação da parte ora agravante, sem qualquer ressalva relacionada à sua competência para o exame da questão, conheceu do recurso, e, no mérito, negou-lhe provimento. Nesse contexto, tendo a autoridade impetrada, nos termos do art. 64 da Lei 9.784 /99, poderes para, em sendo o caso, prover o recurso administrativo, anulando ou revogando a decisão recorrida, proferida pela Secretária do Patrimônio da União, resta configurada sua legitimidade para figurar no polo passivo da presente impetração e responder pelo ato impugnado. Precedentes do STJ: MS 12.892/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 11/03/2014; RMS 36.836/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 27/06/2012; MS 12.406/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, TERCEIRA SEÇÃO, DJe de 17/10/2008; AgRg no REsp 892.950/DF, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, DJe de 14/09/2009.

IV. Agravo Regimental provido, para, reconhecendo a legitimidade passiva da autoridade impetrada, determinar o regular processamento do Mandado de Segurança.

(AgRg no MS n. 21.629/DF, Relatora Ministra Regina Helena Costa, Relatora para acórdão Ministra Assusete Magalhães, Primeira Seção, julgado em 14/9/2016, DJe de 17/4/2017.)

Também não tem relação com este mandado de segurança a vedação prevista na **Súmula n. 266/STF**. A parte impetrante impugna ato específico da autoridade impetrada que indeferiu seu pedido, não representando insurgência contra "lei em tese".

As questões podem ser dirimidas com base no exame dos documentos que instruem a inicial e o processo administrativo, dispensando-se dilação probatória. Com isso, a via eleita é apropriada, não se falando em ausência de direito líquido e certo.

Superadas as preliminares, no mérito, as razões da autora não prosperam.

Tal como dito no decisório de indeferimento da tutela de urgência, às fls. 204/206, "*a exigência da CND ou de CPEN está prevista expressamente na legislação complementar (LC 187/2021) que disciplina a imunidade tributária contemplada no art. 195 §7º da Constituição*". A citada lei assim dispõe:

Art. 3º Farão jus à imunidade de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal as entidades beneficentes que atuem nas áreas da saúde, da educação e da assistência social, certificadas nos termos desta Lei Complementar, e que atendam, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

[...]

III - apresentem certidão negativa ou certidão positiva com efeito de negativa de débitos relativos aos tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita

Federal do Brasil e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, bem como comprovação de regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS);

Essa exigência de regularidade fiscal não representa "sanção política", tampouco contraria o art. 195, § 7º, da Constituição Federal, o qual apenas se refere às previsões legais para se usufruir da imunidade. A aludida lei complementar está afinada com a lógica de que *"parcela da responsabilidade social de cada um é cumprida mediante a respectiva partilha dos custos coletivos, o que também se dá mediante recolhimento de tributos e cumprimento de obrigações acessórias"* (fl. 216).

Ademais, repise-se, não se cuida, exclusivamente, de tentar forçar o recolhimento de obrigações tributárias e previdenciárias, mas de vincular a avaliação da entidade assistencial ao cumprimento de deveres fiscais acessórios e principais indispensáveis para aferir a própria lisura e transparência da entidade no trato de recursos destinados a fins sociais.

É nessa linha a defesa constante das informações, aqui merecendo referência no sentido de que a exigência das certidões nada mais é do que elemento para a avaliação da responsabilidade social da entidade que postula benesse fiscal (fls. 225):

Consoante destacado pela Coordenação-Geral de Certificação, a outorga do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) implica o reconhecimento do direito à imunidade tributária, bem como o acesso a benefícios fiscais, o que impõe à entidade beneficiária um dever qualificado de observância da regularidade fiscal e trabalhista. Tal exigência constitui medida de salvaguarda do interesse público, na medida em que assegura que os recursos públicos indiretos, decorrentes da desoneração tributária, sejam direcionados exclusivamente a instituições que cumprem integralmente suas obrigações legais, inclusive aquelas relativas à proteção dos direitos de seus trabalhadores.

Ademais, o STF já reconheceu, em precedente vinculante, a constitucionalidade de *"comprovação formal do cumprimento de obrigações sociais para legitimar a participação em licitações"*. A tese foi assim fixada: *"É constitucional a recusa de emissão de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT) nas hipóteses determinadas no art. 642-A, § 1º, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com a redação conferida pela Lei nº 12.440/11; e 2. É constitucional a exigência de apresentação de CNDT nos processos licitatórios como requisito de comprovação de regularidade trabalhista"* (ADI n. 4.716, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 11/10/2024).

A compreensão desse precedente é extensível para a discussão tratada neste *mandamus*, pois a impetrante também questiona certidão destinada à comprovação de cumprimento de obrigações sociais – aqui compreendidas em sentido amplo – para acesso a benefício fiscal. Da mesma forma que é legítimo compelir o licitante a

comprovar regularidade social a fim de contratar com o Poder Público, é lícito exigir da entidade que se diz beneficente a demonstração de atendimento às obrigações fiscais, que são, como dito, parcela fundamental dos deveres sociais segundo a legislação brasileira.

Não basta que a autora diga se dedicar, em larga medida, ao atendimento de usuários do SUS. O cumprimento das previsões da LC não é dispensável em vista da relevância de sua rede de atendimento. Além disso, a parte não está sendo compelida a cumprir obrigações relativas às contribuições em relação às quais *será imune*, como chega a dizer para dar a impressão de que a certificação desfaz todas as exações anteriores.

Diversamente, o certificado, quando concedido, retroage até a data de atendimento de todos os requisitos legais para a sua concessão, por isso não afasta eventuais inadimplementos de obrigações sociais anteriores à obtenção da regularidade fiscal. A propósito, este Sodalício já decidiu, aplicando o enunciado de sua **Súmula n. 612** :

TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CEBAS). ATO DECLARATÓRIO. EFICÁCIA EX TUNC. SÚMULA 612/STJ.

1. Relativamente aos efeitos retroativos do CEBAS, esta Corte já se manifestou no sentido de que seus efeitos não se limitam à data do requerimento do certificado, mas sim à data do preenchimento dos requisitos legais para fruição da imunidade, em razão de sua natureza declaratória. 2. A reafirmar o entendimento sedimentado nesta Corte, foi editada a Súmula 612/STJ in verbis: "O certificado de entidade beneficente de assistência social (CEBAS), no prazo de sua validade, possui natureza declaratória para fins tributários, retroagindo seus efeitos à data em que demonstrado o cumprimento dos requisitos estabelecidos por lei complementar para a fruição da imunidade".

3. Agravo interno a que nega provimento.

(AgInt no REsp n. 1.823.496/SC, Relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 3/12/2019, DJe de 9/12/2019.)

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CEBAS). CONCESSÃO. ATO DE NATUREZA DECLARATÓRIA. EFEITOS RETROATIVOS À DATA DO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. SÚMULA 612/STJ.

1. A jurisprudência do STJ firmou compreensão no sentido de que a decisão administrativa que reconhece a imunidade tributária tem natureza declaratória, e, por conseguinte, produz efeitos ex tunc, de forma a autorizar a retroação dos seus efeitos, a partir do momento em que preenchidos os requisitos legais para a concessão do benefício. Tal entendimento conduziu à edição da Súmula 612 /STJ, in verbis: "O certificado de entidade beneficente de assistência social

(CEBAS), no prazo de sua validade, possui natureza declaratória para fins tributários, retroagindo seus efeitos à data em que demonstrado o cumprimento dos requisitos estabelecidos por lei complementar para a fruição da imunidade".

2. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp n. 1.718.823/RS, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 9/9/2019, DJe de 11/9/2019.)

ANTE O EXPOSTO, denego a segurança nos termos do art. 487, I, do CPC. Condeno a impetrante ao pagamento das custas, sem honorários, nos termos do art. 25 da Lei n. 12.016/2009. Exigibilidade da condenação em custas suspensa por ter sido deferida à parte autora gratuidade de justiça à fl. 197.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2025/0227169-0

PROCESSO ELETRÔNICO

MS 31.406 / DF

Número Origem: 25000164521202239

PAUTA: 02/10/2025

JULGADO: 02/10/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DARCY SANTANA VITOBELLO

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : IRMANDADE DA SANTA CASA DE MACATUBA
ADVOGADA : CÉLIA CRISTINA MARTINHO - SP140553
ADVOGADA : ANA CAROLINA VERÍSSIMO CRAVEIRO - SP416257
ADVOGADA : JULIANA VILLELA ANTUNES - SP324596
IMPETRADO : MINISTRO DA SAÚDE
INTERES. : UNIÃO

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

SUSTENTAÇÃO ORAL

Assistiu ao julgamento o Dr. GUILHERME MEYER CARIBÉ, pela parte INTERES.: UNIÃO.

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 Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Maria Thereza de Assis Moura e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Francisco Falcão e Benedito Gonçalves.