



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS DE SAÚDE E ATOS NORMATIVOS

PARECER REFERENCIAL n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 00737.000703/2021-66

INTERESSADOS: Secretaria de Atenção Especializada à Saúde - SAES/MS; Departamento de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social - DCEBAS/SAES/MS; Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde.

ASSUNTOS: Manifestação jurídica referencial acerca de processos administrativos envolvendo Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS.

EMENTA: I - Constitucional e Administrativo. II - Processos administrativos repetitivos envolvendo decisões acerca de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS. III - Sugestão de adotar manifestação jurídica referencial aos mencionados processos. Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, do Advogado-Geral da União. Assunto predominantemente técnico ou mera conferência documental. Dispensabilidade de análise individualizada de processos que envolvem matéria idêntica e recorrente, e que se amoldam aos termos da manifestação referencial. Demonstração dos requisitos pertinentes. IV - Compilado de hipóteses jurídicas anteriormente examinadas e casos de menor complexidade jurídica. Possibilidade de remissão a premissas ou conclusões anteriormente alcançadas pelos Órgãos Consultivos e por esta Consultoria. Simples e direta subsunção entre norma e caso concreto.

Sr. Consultor Jurídico,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de manifestação jurídica referencial sobre decisões emitidas no âmbito de análises de Certificados de Entidades Beneficentes de Assistência Social - CEBAS, desenvolvida com fundamento na Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, do Advogado-Geral da União.

2. Registre-se que o presente Parecer engloba todos os atos administrativos, de matéria idêntica e reiterada, emitidos pelo Ministério da Saúde no âmbito da mencionada política pública, fundamentados exclusivamente por aspectos de natureza técnica e não jurídica; e/ou pelo mero exercício de verificação documental. Todos os quais, segundo se demonstrará mais à frente, preenchem os requisitos para a elaboração e aplicação de manifestação jurídica referencial.

3. Acrescente-se que, em razão do volume de processos repetitivos que não exigem desenvolvimento de manifestações teóricas extensas, mas a mera reiteração de premissas e conclusões jurídicas já consolidadas no âmbito deste Consultivo e no âmbito da Consultoria-Geral da União - CGU/AGU, avalia-se oportuno também utilizar o presente Referencial como um compilado de posicionamentos aptos a, quando necessário, embasar e justificar as decisões da Área Técnica e /ou do Exmo. Sr. Ministro de Estado da Saúde.

4. Estima-se que mencionada medida conferirá maior agilidade e eficiência a eventuais manifestações que por ventura este Consultivo venha a desenvolver sobre matéria já recorrente envolvendo CEBAS, inclusive no âmbito de pedidos de subsídios jurídicos pelas Procuradorias da União, bastando, quando for o caso, incluir remissão às teses contidas neste Opinativo. De igual forma, avalia-se que a própria Autoridade assessorada poderá se utilizar do compêndio ora desenvolvido, referenciando em suas manifestações os argumentos que justificam as teses ora tratadas. Para além disso, estima-se que a presente medida se trata, ademais, de providência apta a conferir maior transparência acerca do posicionamento desta Consultoria Jurídica e, a depender do caso, da Consultoria-Geral da União; e acerca da própria jurisprudência administrativa aplicada pelo Ministério da Saúde em diversos temas envolvendo CEBAS. Para melhor visualização dos temas abordados nesta manifestação, segue abaixo **índice** dos tópicos constantes neste Parecer:

- o **II.a. Da atuação da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde.**
- o **II.b. Do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social em Saúde - CEBAS.**
- o **II.c. Da manifestação jurídica referencial.**

a) volume de processos impacta justificadamente a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos;

b) matérias idênticas e recorrentes;

c) verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos

d) ateste expresso no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação

- **II.d Compilado de posicionamentos da Advocacia-Geral da União, aptos a embasar e justificar as decisões da Área Técnica e/ou do Exmo. Sr. Ministro de Estado da Saúde.**

II.d.a. ADIs nº 4480 e 4891.

II.d.b. ADIs (ADPFs) nº 2.028; 2.228, 2.036 e 2.621. Enunciado de repercussão geral no RE nº 566.622/RS.

II.d.c. Aplicação da legalidade estrita

II.d.d. Aspectos processuais

- a) *Aplica-se a legislação em vigor à data do protocolo.*
- b) *O não atendimento pela entidade à diligência implica o indeferimento do requerimento.*
- c) *Pedido de renovação protocolado fora do prazo é intempestivo, devendo ser considerado pedido de concessão.*

II.d.e. Requisitos gerais.

II.d.f. Requisitos específicos da Saúde.

- a) *Contrato, convênio ou instrumento congênere.*
- b) *Comprovação anual, na forma regulamentada pelo Ministério da Saúde, sobre a prestação dos serviços, com base nas internações e nos atendimentos ambulatoriais realizados.*
- c) *Entidades que apenas fazem gestão de serviços.*
- d) *Requisitos contábeis.*

II.d.g Considerações finais sobre o Compilado acima

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.a. Da atuação da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde.

5. De início, convém registrar que, conforme as atribuições normativas desta CONJUR-MS - em especial, aquelas delineadas pelo art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993 -, o exame das demandas encaminhadas a este Órgão circunscreve-se aos aspectos da legalidade.

6. Isso significa dizer que à CONJUR-MS compete prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe incumbindo imiscuir-se em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservadas à esfera discricionária do administrador público, tampouco analisar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

7. Essa limitação atribuída ao agir da CONJUR-MS fundamenta-se no princípio da deferência técnico-administrativa, registrado, no que concerne à atuação dos membros da Advocacia-Geral da União, no enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas, conforme transcrição a seguir:

"Enunciado nº 7: A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento."

8. Ao se considerar essa dinâmica, espera-se que os agentes envolvidos na tramitação dos feitos possuam competência técnica para praticar os respectivos atos correlatos, cabendo-lhes, inclusive, verificar a exatidão das informações constantes dos autos, zelando para que todos as medidas sejam praticadas somente por quem detém as correspondentes atribuições.

9. As análises realizadas pela CONJUR-MS, assim, partem da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis ao atendimento dos requisitos legalmente impostos.

10. Nesse espeque, cabe ponderar que, mais do que demarcação de competências normativamente definida - ou estabelecida em compêndio parametrizador da atuação da AGU - a limitação aqui tratada é prática e advém da própria natureza deste Órgão e respectiva qualificação jurídica de seus membros, situando-se em contraste com a expertise atribuída aos setores técnicos deste Ministério, os quais são compostos por economistas, contadores, profissionais da área de saúde, consultores *ad hoc*, entre outros especialistas capacitados para realizar, a seu turno, avaliações não jurídicas, de natureza financeira, contábil, científica, etc.

11. Sem prejuízo dessas considerações, cumpre rememorar ainda que as manifestações da CONJUR-MS são de natureza opinativa e, portanto, não são vinculantes para o gestor público, o qual pode adotar orientação diversa caso discorde delas, com as razões de fato e de direito que lhes deem sustentação (motivação dos atos administrativos).

II.b Do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social em Saúde - CEBAS.

12. O CEBAS constitui um certificado emitido pelos Ministérios da Saúde, Cidadania e Educação, conforme a competência temática de cada uma dessas Pastas.

13. Advém da lógica jurídica contida no art. 195, § 7º, da CF/88, a qual atribui isenção (imunidade, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal) sobre contribuições para a seguridade social às entidades reconhecidas como beneficentes de assistência social.

14. Trata-se, em última análise, de um ato declaratório^[1], que não se confunde com a imunidade, o qual é regido por dispositivos normativos e procedimentos próprios, nos termos da Lei nº 12.101/2009.

15. Nesse sentido, veja-se que esse diploma legal expressamente estabeleceu capítulos separados para cada instituto, tendo elencado regras para o reconhecimento da isenção/imunidade em seu Capítulo IV, arts. 29 e seguintes, à cargo da atuação da Secretaria da Receita Federal do Brasil; e regras específicas para a certificação no seu Capítulo I e Capítulo II, indicando na Seção I, deste último, as normas específicas à atuação do Ministério da Saúde.

16. Essa premissa, vale dizer, já se encontra assentada no âmbito da Administração Pública, tendo, inclusive, sido objeto de manifestação pela Consultoria-Geral da União - CGU/AGU, mediante PARECER Nº 055/2015/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo então Advogado-Geral da União (disponível para consulta no Sistema SAPIENS, NUP 25000.105790/2012-91). *Verbis*:

"46. Ademais, diga-se que, embora o fato de a entidade consistir em pessoa jurídica de direito privado "sem fins lucrativos" configure **requisito comum** tanto para a **certificação** (artigos 1º e 3º, ambos da Lei nº 12.101/2009) quanto para a aquisição do benefício da "**isenção**" (**imunidade**) **tributária** (artigo 29, incisos I, II e V, da Lei nº 12.101/2009), **o entendimento ora externado não enseja sobreposição de um órgão (Ministério certificador) sobre outro (SRFB)**, uma vez que, como explicitado, **a "certificação" e a "isenção" consistem em institutos diversos, com fases de aferição distintas e com efeitos jurídicos diferentes, frisando-se a necessidade de serem atendidas exigências próprias em relação a cada instituto**, como externado pela PGFN no 'Parecer PGFN/CAT/Nº 284/2013', desta forma:

(...)

60. De fato, como dito acima, **a "certificação", ato administrativo não tributário a cargo do Ministério certificador, consiste em instituto distinto da "isenção" (imunidade) tributária**, em que a atribuição recai sobre a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

17. Dito isso, cabe apontar que a emissão de atos concernente ao CEBAS deve levar em consideração o disposto nos arts. 1º a 3º da Lei nº 12.101/2009, no que diz respeito a todas as entidades; e, especificamente para as entidades de saúde, cumpre-se avaliar o disposto nos arts. 4º a 11 do mesmo diploma, a depender da modalidade que se pretende atender.

18. Em qualquer caso, essa avaliação é preponderantemente feita a partir da consulta de documentação apresentada anexa ao requerimento do certificado e, em alguns casos mais comuns e corriqueiros, mediante exame técnico especializado sobre a realidade contábil das entidades e/ou sobre percentuais de serviços prestados lançados em Sistemas de Informação do Ministério da Saúde.

19. No que diz respeito aos arts. 1º a 3º, o exame recai nos atos constitutivos da entidade, a fim de se averiguar se a sua natureza jurídica está de acordo com aquela prevista no **art. 1º** (pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação); se há previsão estatutária nos termos do **art. 2º** (obediência ao princípio da universalidade do atendimento, e vedação de dirigir as atividades exclusivamente a seus associados ou a categoria profissional); e se, nos termos do **art. 3º**, restou observado o período mínimo de constituição, e foi incluída a destinação de patrimônio a entidades semelhantes no caso de dissolução ou extinção.

20. Os arts. 4º a 11, a seu turno, dizem respeito às diferentes modalidades existentes para se certificar entidades de saúde.

21. Vejamos, em linhas gerais, do que se tratam e como estão configuradas cada uma delas.

22. O **art. 4º** compreende o que seria a modalidade mais tradicional, isto é, pela **prestação de 60% dos serviços da entidade ao SUS**. Veja-se que, nos termos do art. 4º, inciso I, isso implica a necessidade de a entidade apresentar eventual contrato, convênio ou instrumento congênere que tenha celebrado com o Gestor local do SUS para formalizar a execução desses serviços; e nos termos do art.

4º, inciso III c/c art. 5º, ambos da Lei c/c art. 20 do Decreto nº 8.242/2014, impõe-se que o Gestor realize o lançamento desses serviços em Sistema de Informações do Ministério da Saúde, o qual será consultado pela Equipe Técnica com o intuito de se confirmar os percentuais que foram efetivamente executados. Ainda nessa modalidade, convém apontar que constitui exigência da Lei que a entidade mantenha Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES atualizado, conforme determina o art. 5º, parágrafo único.

23. O **art. 7º-A** refere-se às instituições reconhecidas como serviços de atenção em regime **residencial e transitório**, incluídas as comunidades terapêuticas, que prestem ao SUS serviços de **atendimento e acolhimento**, a pessoas com transtornos decorrentes do **uso, abuso ou dependência de substância psicoativa**, as quais necessitam, nos termos daquele dispositivo, estarem qualificadas como entidades de saúde; comprovarem os serviços descritos no caput do art. 7º a partir de declaração emitida pelo Gestor do SUS (art. 147, inciso II da Portaria de Consolidação nº 1/2017); celebrarem pactuação com o gestor local do SUS, mediante contrato, convênio ou instrumento congênere.

24. O **art. 8º** diz respeito a entidade que aplicam **percentual de sua receita efetivamente recebida em gratuidade na área da saúde**. Essa modalidade pode ou não possuir ligação com o percentual de serviços prestados ao SUS nos termos do art. 4º. Dessa forma, o percentual de gratuidade, neste caso, varia, conforme eventual prestação de serviços executada nos moldes daquele art. 4º. Se houver prestação inferior a 30%, incumbe comprovar a aplicação de 20% em gratuidade. Se houver prestação de serviços superior a 30% e inferior a 50%, incumbe comprovar aplicação de 10% em gratuidade. E se a entidade comprova prestação de serviços ao SUS em percentual for igual ou superior a 50%, a ela cabe comprovar a aplicação de 5% em gratuidade. Na prática, estima-se que a maioria das entidades que se enquadram neste artigo, buscam comprovar 20% de aplicação em gratuidade, sem compensar qualquer outro percentual em prestação de serviços. Por conseguinte, os mencionados serviços deverão ser avaliados pela Área Técnica a partir da juntada de demonstrações contábeis pela entidade interessada (art. 19, § 1º, inciso III, do Decreto nº 8.242/2014).

25. O art. **8º-A** é atribuído à entidades que atuam **exclusivamente na promoção da saúde**, sem exigência de contraprestação do usuário pelas ações e serviços de saúde realizados. Neste caso, além de existir previsão expressa pela necessidade de mencionadas ações e serviços virem previamente pactuados por contrato, convênio ou instrumento congênere com o gestor do SUS (art. 8º-A, §2º da Lei), também há necessidade de juntada de demonstrativos contábeis, a fim de se comprovar essa ausência de contraprestação para fins de satisfazer as exigências dessa modalidade (art. 26, § 4º, do Decreto nº 8.242/2014).

26. Já o **art. 8º-B**, refere-se a entidades que prestam serviços de atenção em regime residencial e transitório, incluídas as comunidades terapêuticas, que **executem exclusivamente ações de promoção da saúde voltadas para pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou dependência de drogas, desde que comprovem a aplicação de, no mínimo, 20% (vinte por cento) de sua receita bruta em ações de gratuidade**. De forma semelhante às demais modalidades, também é necessária a juntada de pactuação prévia com o gestor local do SUS, mediante contrato, convênio ou instrumento congênere (art. 8º-B, § 2º); e, por envolver percentuais contábeis, a comprovação, de igual modo, depende da juntada de documentação dessa natureza, conforme indica o art. 28, § 4º, do Decreto nº 8.242/2014.

27. Ainda, o **art. 11 da Lei nº 12.101/2009** trata das entidades de reconhecida excelência, as quais, em alternativa à prestação de serviços ao SUS, nos moldes do art. 4º, seriam certificadas a partir da realização de projetos de apoio ao desenvolvimento institucional do SUS, em áreas temáticas específicas definidas nos incisos do art. 11. Nessa modalidade, cumpre existir um ajuste com a União formalizando a realização desses projetos (art. 11, *caput*); os recursos despendidos no projeto não poderão ser inferior ao valor da isenção das contribuições sociais usufruída (art. 11, § 2º); os projetos deverão passar pelo crivo do Ministério da Saúde (art. 11, § 3º); Os projetos poderão ser complementados com a prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares ao SUS não remunerados, desde que obedecidas condições específicas (art. 11, § 4º, incisos I a IV); e a participação das entidades não poderá ocorrer em prejuízo das atividades beneficentes prestadas ao SUS (art. 11, § 5º). Aqui, é importante destacar, desde já, que a partir de interpretação lógica sobre o *caput* do art. 11, resta claro que, para se obter o certificado nesta modalidade, cumpre-se obedecer a condição prévia elementar, qual seja, ser reconhecida como entidade de excelência.

28. Apenas a título de precisão, cumpre observar que o **art. 110 da Lei nº 12.249/2010** também prevê uma modalidade consideravelmente específica para fins de certificação, a qual, dada a sua singularidade e conseqüente escassez de casos, não convém aprofundar no presente Opinativo. Cabe apenas alertar, como será melhor desenvolvido e reiterado mais à frente, que somente haveria de se falar em renovação de CEBAS por esta modalidade nos casos que se adequem estritamente às condições previstas naquele dispositivo.

29. Veja-se que, a partir dessa síntese, já é possível constatar que as condições atreladas à certificação circunscrevem-se, preponderantemente, a avaliações de natureza técnico-contábil; confecção de relatórios a partir da extração de dados contidos em Sistemas de Informação do Ministério da Saúde realizada por equipe especializada; ou, quando tanto, a mera verificação documental (examinar se os atos constitutivos preenchem as exigências da Lei nº 12.101/2009; verificar se foi realizada a juntada de contrato, convênio ou instrumento congênere; verificar a juntada de declarações dos gestores locais do SUS, a depender da modalidade; entre outras avaliações limitadas à típica

atividade de aferição documental).

30. Cabe desde já reiterar, conforme já levantado nos itens 5 a 11 supra, que exames de natureza técnica - a exemplo da análise contábil ou da emissão de relatórios sobre percentuais contidos nos Sistemas de Informação do Ministério da Saúde - são elementos que não se incluem entre as competências normativas da CONJUR/MS, e, mais do que isso, que se atrelam a limitações de ordem prática, visto que a qualificação dos membros deste Consultivo é essencialmente jurídica, não havendo como se esperar que Advogados da União revisem e fiscalizem as manifestações técnicas emitidas por contadores ou por servidores especializados.

31. No que concerne ao exame documental, embora se pretenda aprofundar o tema mais à frente, cumpre destacar já neste momento que se avalia estar diante de requisito que satisfaz a emissão de manifestação referencial, uma vez que não se verifica imprescindível o desenvolvimento individualizado de análises desta CONJUR/MS restritas à atestar a verificação do atendimento das exigências legais ou não, a partir da simples conferência de documentos. Inclusive, conforme se desenvolverá melhor, já se assentou no âmbito deste Ministério, a partir da elaboração de diversas manifestações repetidas deste Consultivo, entendimento sobre aspectos particulares sobre essa documentação que, por ventura, possam vir a ser suscitados pelas entidades.

32. Superado esse ponto, cumpre apresentar, em breves linhas, o rito aplicado ao CEBAS no âmbito do Ministério da Saúde.

33. Veja-se que, de forma geral, são emitidos 3 (três) tipos diferentes de atos envolvendo CEBAS: **concessão**, **renovação** ou **cancelamento** de certificado.

34. A **concessão** constitui o deferimento de CEBAS a entidades que ainda não possuíam o certificado antes; ou a entidades que já haviam sido certificadas, mas apresentaram pedido de renovação intempestivo, nos termos do art. 24, § 1º, da Lei nº 12.101/2009 c/c art. 6º do Decreto nº 8.242/2014.

35. A **renovação** se trata da emissão de CEBAS àquelas entidades que já possuíam o certificado e protocolaram novo pedido dentro do prazo normativamente estabelecido, mantendo-se uma cadeia constante e cronológica de certificações.

36. O **cancelamento**, a seu turno, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 12.101/2009 c/c arts. 15 e seguintes do Decreto nº 8.242/2014, advém do poder-dever atribuído aos Ministérios certificadores de zelar pelo cumprimento das condições que ensejaram a certificação, e de cancelar o certificado caso constatada, a qualquer tempo, a sua inobservância. Essa dinâmica obedece a processo próprio de iniciativa do Ministério da Saúde, intitulado **supervisão**.

37. Nesta Pasta, a autoridade certificadora, responsável pela emissão desses atos, é o Secretário de Atenção Especializada à Saúde (art. 177, parágrafo único, c/c art. 180, todos da Portaria de Consolidação nº 1/2017 c/c art. 22 do Decreto nº 9.795/2017).

38. As decisões do Secretário são precedidas e subsidiadas por análise preliminar emitida pelo Departamento de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social - DCEBAS/SAES/MS (art. 25 do Decreto nº 9.795/2017), Órgão integrante daquela Secretaria, constituído por membros com qualificação técnica específica para prover avaliação fundamentada a partir de aspectos contábeis ou aspectos concernentes aos relatórios de produção emitidos pelos Sistemas de Informação do Ministério; bem como para providenciar a verificação documental relacionada aos pedidos de concessão ou renovação de CEBAS, ou aos procedimentos de supervisão (cancelamento).

39. As irrisignações apresentadas em face dos atos oriundos da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde - SAES/MS são inicialmente dirigidas ao próprio Secretário (art. 200 da Portaria de Consolidação nº 1/2017), o qual delibera acerca da reconsideração ou não de seu julgamento, a partir de subsídios técnicos elaborados por equipe do DCEBAS/SAES/MS, diversa da que analisou o ato atacado.

40. Em não reconsiderando, a demanda é remetida ao Ministro de Estado da Saúde, acompanhada da manifestação técnica preliminar do DCEBAS/SAES/MS elaborada em função de documentos encaminhados em sede de irrisignação.

41. Tradicionalmente, o Ministro de Estado - após providenciar a publicação de consulta pública em respeito aos arts. 26 da Lei nº 12.101/2009 c/c art. 41 do Decreto nº 8.242/2014 - encaminha os autos a este Consultivo, solicitando análise e manifestação prévia desta CONJUR/MS antes de emitir posicionamento definitivo em última instância. Cumpre registrar que esse encaminhamento é feito de forma automática, não sendo acompanhado de nenhuma dúvida jurídica objetivada e específica por parte das autoridades assessoradas pela CONJUR/MS.

42. A partir disso, as medidas que restam a este Consultivo adotar, desde que o CEBAS na área de saúde passou a ser emitido por esta Pasta^[2], limitam-se à emissão de pareceres, dirigidos ao Ministro de Estado, com informações gerais sobre o processo, estruturados, de maneira geral, em 4 (quatro) padrões principais, a saber:

- o a) **Padrão 1:** em estando a matéria dos autos **i)** circunscrita apenas a questões de mérito técnico - a exemplo dos aspectos contábeis ou aferição de percentuais em Sistemas de Informação - esta Consultoria emite parecer, apresentando relatório da demanda e providenciando a transcrição parcial das razões emitidas pelo Setor técnico competente, sendo reapresentadas as ressalvas já contidas nos itens 5 a 11 deste Parecer. A demanda é então encaminhada ao GM/MS acompanhada da recomendação da Área Técnica;
- o b) **Padrão 2:** em estando a matéria dos autos **i)** circunscrita a questões de mérito técnico, mas também **ii)** a ausência de documentação essencial exigida pela Lei e normativos correlatos, este Consultivo, de igual modo, emite parecer, apresentando relatório da demanda, transcrevendo as razões emitidas pelo DCEBAS/SAES/MS e as ressalvas aludidas nos itens 5 a 11 deste Parecer. Porém, também busca atestar, a partir da simples conferência de documentos, se foram atendidas as exigências legais. Neste último caso, uma vez que as demandas encaminhadas ao Ministro não foram objeto de reconsideração pelo Secretário, cabe apontar que essa verificação documental que a CONJUR/MS realiza trata-se, em última análise, de medida redundante, visto que já havia sido efetivada pelo próprio DCEBAS/SAES/MS, restando a este Consultivo, na realidade, apenas confirmar aquilo que já foi atestado pelo Ministério da Saúde. Nesses casos, de igual forma, é confeccionado parecer encaminhando a demanda ao GM/MS, com a sugestão de se acatar as recomendações da Área Técnica.
- o c) **Padrão 3:** sem prejuízo das duas possibilidades acima, caso a matéria relacionada nos autos também implique, de alguma forma questões de legalidade, é elaborado parecer em que esta CONJUR/MS, de maneira geral, manifesta-se acerca da adequação dos atos emitidos pelo Ministério da Saúde aos dispositivos normativos aplicáveis ao CEBAS. Nesses casos, desenvolve-se parecer, evitando-se adentrar nas questões de mérito técnico, as quais são apenas transcritas, e, naquilo que diz respeito a questões de legalidade, a atuação da CONJUR/MS preponderantemente se resume a reiterar aos Órgãos julgadores a necessidade de se aplicar, mediante interpretação restritiva, os dispositivos normativos correlatos; e/ou se limita a repisar posicionamentos deste Consultivo ou mesmo da Consultoria-Geral da União, já emitidos e encaminhados anteriormente às Autoridades assessoradas diversas vezes.
- o d) **Padrão 4:** sem prejuízo das três possibilidades acima, caso a matéria relacionada nos autos também implique questões de legalidade que não foram analisadas por este Consultivo em oportunidades passadas, aptas a atrair a necessidade de **exame mais amplo e aprofundado** sobre o assunto, é elaborado parecer em que esta CONJUR/MS se debruça sobre a matéria a partir de desenvolvimento de raciocínio jurídico complexo. Veja-se que esse padrão é incomum de ocorrer na tramitação habitual de processos envolvendo concessão, renovação e cancelamento de CEBAS, visto que, normalmente, as questões relacionadas a essas demandas são tratadas e examinadas a partir de consulta jurídica em abstrato, encaminhada pelas Autoridades assessoradas. Ademais, cumpre apontar que esta CONJUR/MS vem analisando processos de CEBAS desde 30/11/2009, razão pela qual cumpre reconhecer que, a esta altura, já existe um compêndio consolidado de orientações sobre diversos aspectos relacionados ao CEBAS, apto a subsidiar as Autoridades assessoradas.

43. Disso, visando conferir maior agilidade ao andamento desses processos, bem como, permitir que os esforços deste Consultivo sejam eficientemente direcionados, reputa-se que cumpre conferir aos 3 (três) primeiros padrões acima descritos a possibilidade de ateste, pelas Autoridades assessoradas, quanto a aplicação deste Parecer Referencial, conforme se demonstrará a seguir.

44. Ademais, no que se refere a aspectos de legalidade que têm sido reiteradamente apresentados às Autoridades assessoradas, a fim de lhes subsidiar eventuais atos, reputa-se oportuno desenvolver também, nesta ocasião, um compilado de posicionamentos aptos a, quando necessário, embasar e justificar as decisões da Área Técnica e /ou do Exmo. Sr. Ministro de Estado da Saúde, mediante a remissão de teses consolidadas, as quais serão sintetizadas mais à frente.

II.c. Da manifestação jurídica referencial.

45. No ano de 2014, a Consultoria-Geral da União - CGU desenvolveu o Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014, mediante o qual aventou-se a possibilidade de elaboração de manifestações padronizadas aptas a serem utilizados em demandas repetitivas, desde que observadas as devidas cautelas.

46. Dada a relevância e pertinência do instrumento idealizado, o então Advogado-Geral da União editou a Orientação Normativa AGU nº 055, de 23 de outubro de 2014, a qual estabeleceu os

requisitos de observação obrigatória para justificar e embasar a elaboração da manifestação referencial.

47. Nesse sentido, confira-se o inteiro teor da Orientação citada:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de **manifestação jurídica referencial**, isto é, **aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes**, estão **dispensados de análise individualizada** pelos órgãos consultivos, **desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.**

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o **volume de processos** em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, **a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos**; e b) a atividade jurídica exercida **se restringir à verificação do atendimento das exigências legais** a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

48. Em suma, referida Orientação Normativa define a manifestação referencial como aquela que analisa **todas as questões jurídicas** que envolvam matérias idênticas e recorrentes, apta a tornar desnecessário o envio de processos ao Órgão jurídico para exame individualizado. Em outras palavras, trata-se de um parecer jurídico cuja fundamentação e conclusão estendem-se a diversos processos administrativos repetitivos, dispensando a análise individualizada de cada feito pelo órgão de assessoramento jurídico.

49. Para tanto, conforme se pode extrair do teor da própria Orientação, cabe observação estrita aos seguintes requisitos:

a) o volume de processos impacta justificadamente a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e as questões jurídicas tratadas pela manifestação constituem b) matérias idênticas e recorrentes - restringindo-se à c) verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos; d) a área técnica deve atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

50. Nesse sentido, registre-se que esta Coordenação já emitiu um expositivo, conforme NOTA n. 00139/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, apresentando a situação interna desta Especializada. Conforme síntese a seguir, reputa-se os requisitos para elaboração do presente Opinativo encontram-se presentes. Vejamos.

a) volume de processos impacta justificadamente a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos;

51. Segundo estimativas do Apoio deste órgão, durante todo o ano 2020 teria sido enviado pela Área Técnica um total de **95 (noventa e cinco) processos administrativos de CEBAS**, o que representaria **um acréscimo de pouco mais de 60%** (sessenta por cento) no fluxo em comparação com 2019, quando houve um envio de 59 processos.

52. Até 27/1/2021 já haviam sido encaminhados 16 (dezesseis) processos dessa natureza. Isto é, o volume de processos encaminhados nas três primeiras semanas do ano de 2021 já representa 27% (vinte e sete por cento) do volume total de processos de 2019 e pouco mais de 16% (dezesseis por cento) do total de processos dessa mesma natureza encaminhados em 2020.

53. Embora esta Coordenação-Geral tenha elaborado ao longo do ano de 2020 um total de 76 (setenta e seis) manifestações, incluído cotas, notas e pareceres, estima-se que o acervo de processos administrativos de CEBAS em 31/12/2020 ainda representava praticamente **50% (cinquenta por cento)** do total de demandas desta Coordenação-Geral.

54. Dito isso, cumpre-se considerar que as competências desta Coordenação-Geral incluem outras demandas, como a atuação junto às Unidades técnicas do Ministério da Saúde na elaboração de atos normativos que serão submetidos ao Ministro de Estado, desenvolvimento de manifestações jurídicas acerca da constitucionalidade e legalidade das minutas desses atos, a coordenação de análise jurídica de consultas relativas à interpretação e à aplicação da legislação referente às matérias finalísticas da Pasta, direitos humanos, bioética e tratados internacionais, entre várias outras que, na maioria das vezes, implicam o desenvolvimento de raciocínio jurídico consideravelmente mais complexo.

55. A partir das informações acima, cumpre reconhecer que há um volume e fluxo

consideráveis de processos administrativos envolvendo CEBAS sendo encaminhados a esta Coordenação-Geral, os quais efetivamente impactam a realização de outras atividades que atraem estudos mais elaborados e de natureza efetivamente jurídica.

b) matérias idênticas e recorrentes;

56. Dos processos administrativos de CEBAS analisados pela CONJUR-MS no ano de 2020, nos quais se desenvolveu parecer, em 95% (noventa e cinco por cento) dos casos a análise da CONJUR-MS resumiu-se a elaboração de manifestações padronizadas. Destes, em **64.28% (sessenta e quatro por cento)** foi utilizado modelo de parecer padrão em que se reiterou a impossibilidade de a CONJUR-MS se imiscuir nos aspectos de natureza técnica/não jurídica, dando destaque às conclusões desenvolvidas pelo DCEBAS/SAES/MS acerca do mérito das demandas; e/ou empreendendo a mera verificação de requisitos documentais. Nos 35.72% (trinta e cinco por cento) restantes, optou-se em apresentar complementação **pontual** aos modelos padrões, **apenas para reiterar às Autoridades assessoradas as orientações e posicionamentos já consolidados acerca da matéria**, os quais, de maneira geral, referem-se basicamente à necessidade de apresentação de toda a documentação prevista na Lei nº 12.101/2009 e normativos correlatos, e à impossibilidade de flexibilização de requisitos.

57. Em suma, observou-se que, na maioria das vezes, após o exame pelo Advogado da União, as demandas atraem o mero desenvolvimento de manifestação padronizada (itens 42.a e 42.b desta manifestação). Mesmo nos demais casos, em que se optou por desenvolver complementações, estas constituem a mera reafirmação sobre a necessidade de se aplicar a legislação pertinente; ou a simples repetição da jurisprudência administrativa adotada pelo Ministério e/ou a reiteração dos posicionamentos das CONJUR-MS e/ou da CGU/AGU, adotando-se, também nesses casos, manifestação padronizada, apenas com complementações pontuais (item 42.c supra).

58. Isso evidencia que não há necessidade de esta CONJUR-MS emitir exame individualizado sobre essas demandas, visto que, em última análise, trata-se de dinâmica que tem comprometido parte considerável da força de trabalho desta Coordenação a fim de que seja executada a mera revisão processual e reiteração de posicionamentos, em detrimento das atividades que efetivamente exigem reflexão profunda e desenvolvimento de teses mais complexas.

59. Estas últimas, convém registrar, são desenvolvidas, no que diz respeito ao CEBAS, quando a própria Área Técnica apresenta dúvidas jurídicas específicas, aptas a atrair a competência desta CONJUR-MS, nos termos do art. 11, inciso III, da Lei Complementar nº 73/1993. Cumpre acrescentar que, nesses casos, já há uma cultura interna em que o rito usual do processo em que surgiu a dúvida é suspenso, e a Área Técnica provoca a CONJUR-MS, solicitando de forma expressa, o esclarecimento das dúvidas que, por ventura, surgem. As manifestações de natureza jurídica complexa, que atraem o desenvolvimento de raciocínio teórico aprofundado, via de regra, não se incluem entre aquelas emitidas nos ritos processuais comuns de CEBAS.

c) verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos

60. Veja-se que o cumprimento das exigências pertinentes ao CEBAS condiciona-se a exame essencialmente documental de atos constitutivos, de relatórios de atividades, de declarações emitidas pelos gestores locais do SUS, de instrumentos contratuais, entre outros tipos de documentação.

61. Mesmo nos casos em que não há somente a avaliação documental, mas também a emissão de relatórios técnicos ou análises contábeis pelo Ministério da Saúde, a avaliação que resta à CONJUR-MS realizar - uma vez que este Órgão não possui competências sobre aspectos não jurídicos - se resume a tão somente atestar que restaram devidamente juntadas as manifestações de natureza técnica pelo Setor responsável, aptas a embasar os atos das Autoridades com poder decisório.

62. Veja-se que mencionadas manifestações técnicas - assim como os contratos, estatutos sociais, entre outros documentos - devem compor a instrução documental dos autos. Ou seja, até esse reconhecimento da CONJUR-MS sobre a existência e o teor de posicionamento técnico constitui, de igual forma, mera conferência documental, visto que, como não compete a este Consultivo se imiscuir no mérito de tais manifestações, resta apenas verificar e atestar a sua juntada aos autos.

63. Ademais, registre-se que toda essa dinâmica ora descrita ocorre mesmo naqueles processos indicados no item 73 supra, em que a CONJUR-MS opta por desenvolver complementações pontuais. Como já destacado, as observações e argumentos acrescidos às manifestações padrões advêm da própria conferência de documentos juntados aos autos realizada por este Consultivo, o qual, quando diante de algum destaque levantado pela entidade interessada, entende pela pertinência de emitir reiteração de justificativas jurídicas sobre os efeitos que devem advir da realidade documental constatada.

d) ateste expresso no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação

64. Demonstrado que as demandas ora em exame constituem matérias idênticas e recorrentes; que a atuação da CONJUR-MS tem se limitado a realizar simples conferência de documentos; e que o

volume de processos aqui tratado impacta a atuação deste Órgão, cumpre apontar, conforme transcrição da Orientação Normativa nº 55/2014, a necessidade de a Área Técnica atestar, quando entender cabível, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação referencial.

65. Nesse sentido, cumpre recomendar ao Departamento de Certificação de entidades Beneficentes de Assistência Social - DCEBAS/SAES/MS, responsável pela emissão de pareceres técnicos sobre o mérito das demandas, que declare por escrito em suas manifestações, em cada processo e **quando assim efetivamente verificado**, que a situação amolda-se aos termos deste parecer jurídico referencial. Reputa-se não haver necessidade de juntada de cópia desta manifestação em cada processo administrativo, bastando a mera menção expressa a ele no aludido atesto.

66. Ademais, mostra-se recomendável que, caso aprovada a presente manifestação, sejam realizadas reuniões com os pontos focais da respectiva Área Técnica, para esclarecer quaisquer dúvidas remanescentes ou prestar orientações complementares que por ventura se repute necessárias.

67. Sem prejuízo dessa medida, cumpre destacar e esclarecer desde já que a adoção do presente parecer referencial **não representa**, em absoluto, **dispensa da atuação consultiva deste Órgão, permanecendo a CONJUR-MS à disposição para eliminar quaisquer dúvidas jurídicas suscitadas pelo órgão assessorado; desenvolver teses e argumentação jurídica acerca de casos concretos, quando assim necessário**; ou até mesmo mesmo **prestar esclarecimentos acerca de casos concretos e seu ajuste aos limites desta manifestação referencial**.

II.d Compilado de posicionamentos da Advocacia-Geral da União, aptos a embasar e justificar as decisões da Área Técnica e/ou do Exmo. Sr. Ministro de Estado da Saúde.

68. Diante das considerações levantadas nos itens 4, 42.c e 73 supra, avalia-se oportuno utilizar o presente Opinativo como um compilado de posicionamentos jurídicos emitidos no âmbito dos processos de CEBAS, possibilitando às Autoridades assessoradas, e a este Consultivo, utilizar-se das informações sintetizadas a seguir, mediante remissão.

69. Dito, isso, registre-se que, visando prezar pela clareza e objetividade, buscou-se dividir a análise em seções organizadas conforme o tema. Evidentemente, vários dos enunciados abaixo se aplicam a mais de uma modalidade de certificação, podendo, inclusive, existir combinação de temas, conforme o caso.

70. Ressalva-se que, diante da complexidade de se apresentar e sintetizar as várias manifestações que já foram emitidas, é possível que, eventualmente, determinados temas não tenham sido incluídos abaixo, resguardando-se, desde já, a possibilidade de esta CONJUR-MS, ao verificar situações recorrentes que já possuem entendimento firmado, emitir parecer complementar, acrescentando posicionamento consolidado sobre a matéria. De igual modo, em se operando mudanças na realidade judicial aplicável ao CEBAS, a exemplo do que pode vir a ocorrer com o julgamento das ADIs nº 4480 e 4891, também se reserva a esta CONJUR-MS, emitir complementações a fim de adaptar as conclusões abaixo a eventuais alterações.

II.d.a. ADIs nº 4480 e 4891.

71. Veja-se que, em decorrência das decisões do Supremo Tribunal Federal - STF proferidas no âmbito das ações judiciais acima indicadas, são recorrentes questionamentos sobre a exigência de requisitos constantes, tanto na Lei nº 12.101/2009, quanto na legislação que a antecedeu.

72. Primeiramente, no que diz respeito à Lei nº 12.101/2009, cabe reconhecer que, embora esse ato normativo seja, atualmente, objeto de duas ADIs (ADI nº 4480 e ADI nº 4891) no âmbito do Supremo Tribunal Federal - STF, objetivando, cada uma com suas respectivas peculiaridades, a declaração de inconstitucionalidade de vários dispositivos daquele diploma legal, tem-se que, até a presente data (27/1/2021), não foi proferido julgamento afastando a imprescindibilidade dos requisitos contidos no art. 4º a 11 da Lei, relativos aos critérios de concessão/renovação de CEBAS na área da saúde.

73. Nesse sentido, registre-se que restou proferido julgamento somente na ADI nº 4480, tendo sido declarados inconstitucionais apenas alguns artigos relativos a requisitos concernentes à entidades de assistência social e educação e relativos à atuação da Secretaria da Receita Federal. Com efeito, conforme Ofício nº 00766/2020/SGCT/AGU, de 15/4/20, esta CONJUR-MS foi informada pela Secretaria-Geral de Contencioso acerca do "*acórdão proferido na ADI nº 4480, em que, após conhecer da ação, julgou parcialmente procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 13, inciso III, § 1º, incisos I e II; § 3º; § 4º, incisos I e II; §§ 5º, 6º e 7º; 14, §§ 1º e 2º; 18, caput; 31; e 32, § 1º, da Lei nº 12.101/2009, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social*".

74. Essa questão já foi amplamente ventilada por esta CONJUR-MS em peças de informação emitidas a pedido de Procuradorias visando subsidiar a defesa da União em ações judiciais, tendo mais recentemente, sido objeto de análise e manifestação mediante o PARECER n. 00534/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU (25000.045953/2017-84), mediante o qual, a partir de dúvidas sobre os efeitos das ADIs 4480 e 4891 na Lei nº 12.101/2009, se observou o seguinte:

14. Da redação acima, resta evidente que o art. 13, inciso III, § 1º, incisos I e II; § 3º; § 4º, incisos I e II; §§ 5º, 6º e 7º; art. 14, §§ 1º e 2º; art. 18, caput, todos da Lei nº 12.101/09 tratam de requisitos de observação necessária para a concessão/renovação de Certificados de Entidades Beneficentes que atuam na área da educação ou da assistência social, sob a competência dos Ministérios da Educação e da Cidadania, respectivamente.

15. A seu turno, os arts. 31, e 32, § 1º, do mesmo diploma legal, constituem matéria circunscrita às atribuições da Secretaria da Receita Federal do Brasil, visto tratarem de rito e parâmetros para o recolhimento ou não das contribuições de seguridade social.

16. Nesse último caso, vale acrescentar que embora o CEBAS e a imunidade guardem relação próxima, são institutos que não se confundem, tendo sido atribuído a eles procedimentos e requisitos diversos a cargo de Órgãos diferentes. Nesse sentido, registre-se que o processo previsto pelos arts. 31 e 32 refere-se ao usufruto da imunidade, adstrito a critérios cuja observação sequer compete ao Ministério da Saúde.

17. Registre-se que os requisitos referentes ao CEBAS/Saúde, estes sim sob competência desta Pasta, encontram-se na Seção I, do Capítulo II, da Lei, arts. 4º e seguintes, não tendo sido sequer mencionados na ementa de julgamento da ADI nº 4.480.

18. Ademais, embora a ADI nº 4.891 objetive a declaração de inconstitucionalidade de alguns desses dispositivos normativos, cabe reiterar que, segundo informado pela SGCT/AGU, restou deferido pedido de destaque no âmbito dessa Ação, não tendo seu julgamento sido realizado até o presente momento, conforme consulta ao endereço eletrônico do STF.

19. Assim, em suma, o cenário atual indica que os dispositivos da Lei nº 12.101/09 que não foram atacados pela ADI nº 4.480 permanecem válidos. Em igual sentido, reputa-se que dispositivos que a ADI nº 4.891 pretende atacar permanecerão válidos enquanto pendente o julgamento desta última, e a depender da decisão que venha a ser proferida pelo Supremo.

75. Avalia-se, portanto, que, excetuados os artigos expressamente afastados pelo STF no âmbito da ADI nº 4480, os demais dispositivos da Lei nº 12.101/2009 permanecem com presunção de constitucionalidade. Não cabe, portanto, à Administração Pública - enquanto não proferidas pelo Supremo outras decisões prejudicando expressamente os demais artigos da Lei nº 12.101/2009 - afastar, por iniciativa própria, a cogência de dispositivos da Lei que não foram declarados inconstitucionais pela Suprema Corte, e deixar de aplicar seus comandos legais quando da análise de pedidos de concessão e renovação de CEBAS, ou durante o exame de supervisão, sob risco de descumprimento ao princípio da legalidade.

76. Em outras palavras, enquanto não efetivamente afastados no âmbito das ADIs mencionadas, cumpre ao Ministério da Saúde aplicar os arts. 4º a 11 da Lei nº 12.101/2009, bem como quaisquer outros que não se incluíram no julgamento já proferido da aludida ADI nº 4480. **Evidentemente que este posicionamento condiciona-se ao contexto judicial presente da matéria, podendo vir a sofrer alteração na eventualidade de o STF emitir novos julgamentos.**

II.d.b. ADIs (ADPFs) nº 2.028; 2.228, 2.036 e 2.621. Enunciado de repercussão geral no RE nº 566.622/RS.

77. Recorrentemente também se questiona se as decisões proferidas no âmbito das ADIs (ADPFs) nº 2.028; 2.228, 2.036 e 2.621 e no RE nº 566.622/RS possuem o condão de afetar a Lei nº 12.101/2009.

78. Veja-se, no entanto, que as mencionadas ADIs(ADPFs) constituem ações de controle circunscritas a alterações que a Lei nº 9.732/1998 promoveu na redação do art. 55 da Lei nº 8.212/1991. Referem-se, portanto, a ato normativo autônomo diverso da Lei nº 12.101/2009.

79. Avalia-se, portanto, que elas devem ser aplicadas exclusivamente na legislação a que dizem respeito, não se sustentando argumentação que, fundamentada nas aludidas ADIs(ADPFs), busca afastar a integralidade da Lei nº 12.101/2009, ou outros artigos deste diploma legal que não chegaram a ser afetados pela ADI nº 4480. Quanto à aplicação dessas ADIs(ADPFs) em específico, esta CONJUR-MS já emitiu estudo nos termos do PARECER REFERENCIAL n. 00038/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU (00737.011337/2020-90), mediante o qual, entre várias outras considerações, destacou que "*foram declarados inconstitucionais, por ocasião das ADIs/ADPFs nsº 2.028, 2.036, 2.228 e 2.621, os seguintes artigos, os quais NÃO devem ser aplicados aos processos regidos pelo Decreto nº 2.536/1998, ainda pendentes de decisão: art. 1º da Lei nº 9.732/1998, na parte em que alterou a redação do art. 55, inciso III, da Lei nº 8.212/1991 e acrescentou-lhe os §§ 3º, 4º e 5º, bem como dos arts. 4º, 5º e 7º da Lei nº 9.732/1998; arts. 2º, IV; 3º, VI, §§ 1º e 4º, § único, todos do Decreto 2.536/98, assim como dos arts. 1º, IV; 2º, IV e §§ 1º e 3º; 7º, § 4º, do Decreto 752/93*", acrescentando-se que "*os requisitos constantes nos incisos I a V do art. 4º do Decreto nº 2.536/1998 não teriam sido afastados pelas aludidas ADIs/ADPFs, cabendo à Área Técnica observá-los quando do exame e julgamento dos pedidos*".

80. No que diz respeito ao julgamento do RE nº 566.622/RS, ocorrido em conjunto com as aludidas ADIs (ADPFs), o posicionamento desta CONJUR-MS orienta-se no sentido de que, diferentemente do que ocorre com as ações diretas de constitucionalidade, não há previsão normativa expressa sobre efeito vinculativo para a Administração Pública das decisões de repercussão geral proferidas em sede

de recurso extraordinário.

81. Tanto a impossibilidade de se aplicar as ADIs(ADPFs) nº 2.028; 2.228, 2.036 e 2.621 à Lei nº 12.101/2009, quanto a avaliação de que não estaria a Administração Pública autorizada a afastar a integralidade da Lei nº 12.101/2009 em razão do tema de repercussão emitido naquela ocasião, visto a ausência de previsão legal expressa nesse sentido; já foram temas tratados em várias manifestações, destacando-se, entre as mais recentes, o PARECER n. 00701/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU (25000.031562/2018-63); o PARECER n. 00708/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU (25000.148615/2019-65); PARECER n. 00721/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU (25000.191377/2018-27); PARECER n. 00777/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU (25000.111399/2012-26); PARECER n. 00936/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU (25000.197204/2016-51). Confirma-se transcrição parcial deste último Opinativo:

44. Segundo, no que diz respeito ao Tema de Repercussão Geral nº 32 e à ADI nº 2.028, indicados pela Recorrente em suas razões, cabe acrescentar ainda mais alguns esclarecimentos.

45. Oportuno registrar que, ao apreciar o RE 566.622/RS, o Supremo Tribunal Federal - STF também julgou, simultaneamente, as ADIs (convertidas em ADPFs) nº 2028, 2036, 2228 e 2621, as quais questionavam artigos da Lei nº 9.732/1998 que alteraram dispositivos da Lei nº 8.212/1991 e nº 8.213/1991 e instituíram, à época de sua publicação, requisitos para o reconhecimento das entidades beneficentes de assistência social.

46. Embora as decisões proferidas nas ações de controle de constitucionalidade concentrado vinculem os órgãos do Poder Judiciário e a Administração Pública Direta e Indireta, visto possuírem efeitos contra todos (*erga omnes*), conforme se extrai do art. 102, § 2º, da CF/88 c/c parágrafo único do art. 28 da Lei nº 9.868/1999, sucede que as ADIs (ADPFs) ora indicadas não se referem à Lei nº 12.101/2009 e atos correlatos, legislação aplicável ao presente caso. Com efeito, como já observado acima, as mencionadas Ações buscavam atacar dispositivos da Lei nº 9.732/1998 que modificaram a Lei nº 8.212/1991, ambas já revogadas pela nova sistemática normativa introduzida pela Lei nº 12.101/2009.

47. Esta última, vale dizer, embora também seja objeto de ADI própria (ADI 4891), goza parcialmente, até o presente momento, de presunção de constitucionalidade, visto que ainda não restou proferida decisão na mencionada Ação afastando requisitos do CEBAS na área de saúde, podendo, quando isso vir a ocorrer, ser julgada com modulação de efeitos, excluindo sua aplicação, a fim de preservar a segurança jurídica, a pedidos previamente analisados pela Administração Pública.

48. No que concerne ao enunciado de repercussão geral proferido no RE 566.622/RS, vale dizer que tanto o art. 102, § 3º, da CF/88, quanto o Novo Código de Processo Civil nada indicam quanto a eventual efeito vinculativo para a Administração Pública das decisões de repercussão geral proferidas em sede de recurso extraordinário, ao contrário do que ocorre com a ação declaratória de constitucionalidade e ação direta de inconstitucionalidade, tal como já apontado acima.

49. Assim, diante do silêncio eloquente do legislador/constituinte, reputa-se que a eficácia expansiva e externa das decisões em repercussão geral alcança tão somente órgãos do Poder Judiciário.

82. Aqui, convém abrir breves parênteses, a fim de se desenvolver considerações acerca da diferença entre o CEBAS e a própria imunidade, visto se tratar de assunto recorrente pelas próprias entidades interessadas. A questão já foi abordada pela CONJUR-MS por ocasião do Parecer nº 851/2012/EHSN/COGEJUR/CONJUR-MS/CGU/AGU, mediante o qual se teceu as seguintes observações acerca dos dois institutos (CEBAS e imunidade):

9. Não há que se confundir, pois, o procedimento administrativo de certificação¹ de uma entidade como beneficente de assistência social que, no caso da saúde, tem seu trâmite perante o Ministério da Saúde com o procedimento de isenção (imunidade) que tramita perante a Secretaria de Receita Federal do Brasil - SRFB. A praxe evidenciada no Ministério da Saúde mostra que uma vez certificada a entidade é remetido ofício à SRFB informando tal situação.

10. Contra o deferimento de concessão ou renovação de CEBAS a própria SRFB pode, inclusive, formular representação administrativa, que terá seu curso no órgão certificador (Ministério da Saúde, quanto às entidades da área de saúde; Ministério da Educação, quanto às entidades educacionais e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, quanto às entidades de assistência social), o que está a demonstrar não se tratar de um procedimento administrativo fiscal, senão mero procedimento administrativo stricto sensu, conforme se depreende da leitura dos arts. 26 a 28 da Lei n. 12.101, de 2009:

83. Trata-se, portanto, de entendimento embasado pela própria Lei nº 12.101/2009, a qual claramente estabeleceu dinâmicas bem diferentes entre a imunidade e o CEBAS. Essa premissa, aliás, também se fundamenta na legislação pertinente às atribuições do Ministério da Saúde e do Ministério da Economia, tendo a matéria sido mais recentemente tratada nesta CONJUR-MS por meio da NOTA n. 00772/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, *verbis*:

9. Importa registrar, **no entanto**, que, nos termos do art. 4º c/c art. 21, inciso I, da Lei nº 12.101/09, a competência normativa atribuída ao Ministério da Saúde circunscreve-se à análise e decisão dos requerimentos de concessão ou de renovação do Certificados

de Entidade Beneficentes de Assistência Social - CEBAS.

10. Este último, por sua vez, constitui um dos documentos de observação necessária para o gozo da isenção/imunidade sobre a cota patronal das contribuições sociais de que trata o art. 22 e 23 da Lei nº 8.212/91.

11. A fiscalização sobre o cumprimento dos requisitos pertinentes ao usufruto ou não da isenção/imunidade, bem como a cobrança desta última, constitui, a seu turno, atribuição da Secretaria da Receita Federal do Brasil/Ministério da Economia, nos termos dos arts. 29, 31 e 32 da mencionada Lei nº 12.101/09.

12. Pondera-se que, muito embora os arts. 29 e 32 encontrem-se atualmente prejudicados em razão de decisão proferida na ADI nº 4480, tampouco existe qualquer previsão normativa que confira poder-dever ao Ministério da Saúde autorizando-o a cobrar tributos relacionados ao mencionado certificado. Em contrapartida, conjectura-se que o teor da Lei nº 8.212/91 indica que, a despeito da ADI nº 4480, tal competência, se ainda existir, permaneceria a cargo da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

84. Em suma, cumpre registrar que o CEBAS não se confunde com a imunidade, não havendo como se "exigir" do Ministério da Saúde a adoção de medidas relativas ao reconhecimento desta última, ou mesmo suscitar que este Ministério providencie análise sobre os requisitos da imunidade, mesmo que por aplicação analógica do art. 14, do CTN, visto que este último diz respeito a cobrança de tributo, atribuição estranha a esta Pasta. Veja-se que essa premissa advém da completa inexistência de qualquer ato normativo que autorize a atuação desta Pasta neste sentido, isto é, a avaliação sobre a imunidade é prerrogativa e atribuição da Secretaria da Receita Federal do Brasil/Ministério da Economia, não cabendo ao Ministério da Saúde se imiscuir nessa matéria sob pena de constituição de evidente vício de competência.

II.d.c. Aplicação da legalidade estrita

85. Este tema possui alcance amplo e seus efeitos orientam todas as avaliações sobre pedidos de concessão, renovação e sobre procedimentos de supervisão, que devem ser empreendidas pelo Ministério da Saúde.

86. O seu fundamento advém da premissa elaborada pela Consultoria-Geral da União, no PARECER Nº 055/2015/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União, já mencionado acima (item 16). Em suma, a orientação emitida pela Advocacia-Geral da União indica que, a análise de processos de CEBAS deve levar em consideração que, tanto os requisitos comuns a todas as entidades (arts. 1º a 3º), quanto os específicos (art. 4º a 11, no caso de entidades de saúde), devem ser analisados sob a ótica da legalidade estrita.

87. Isto é, o CEBAS constitui ato administrativo vinculado, não compreendendo espaço para flexibilização de requisitos, mediante técnicas de ponderação. Aplica-se, portanto, às análises de CEBAS a legalidade estrita. Vejamos transcrição parcial do aludido Parecer:

59. Desse modo, feita a explanação dos entendimentos dissonantes, adota-se, no presente opinativo, o posicionamento exarado pela PGFN, pela CONJUR/MDS e pela CONJUR/MEC, de modo que **o ato de certificação/renovação do CEBAS é inteiramente vinculado, não comportando flexibilização, com base na 'técnica da ponderação', dos requisitos exigidos na legislação aplicável.**

(...)

61. Nesse contexto, por se constituir **ato administrativo**, a certificação/renovação deve observar a **legalidade estrita**, prevista no "caput" do artigo 37 da CF, a qual consiste no **sustentáculo do regime jurídico-administrativo** e decorre, essencialmente, do **Estado Democrático de Direito**, de modo que **a Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei previamente determine ou autorize**, consoante assim ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:

*7. Este é o princípio capital para a configuração do regime jurídico-administrativo [...] o da legalidade é específico do Estado de Direito, é justamente aquele que o qualifica e que me dá a identidade própria. Por isso mesmo **é princípio basilar do regime jurídico-administrativo** [...] É o fruto da submissão do Estado à Lei [...] o de submeter os exercentes do poder em concreto - o administrativo - a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos [...] garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização desta vontade geral [...] Instaura-se o princípio de que **todo poder emana do povo, de tal sorte que os cidadãos é que são proclamados como os detentores do poder** [...] Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática [...] além de não poder atuar contra legem ou praeter legem, a Administração só pode agir secundum legem [...] No Brasil, o princípio da legalidade, além de assentar-se na própria estrutura do Estado de Direito e, pois, do sistema constitucional como um todo, está radicado especificamente nos arts. 5º, II, 37, caput, e 84, IV, da Constituição Federal [...] **O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina. Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize.** (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. Malheiros Editores. São Paulo. 27ª edição. 2010. P. 99-*

106). *(Destaque nosso)*

62. Nesse cenário, os artigos 1º e 3º da Lei nº 12.101/2009 explicitam, claramente, **a necessidade de a entidade preencher, conforme o caso, os requisitos objetivamente previstos na lei, para a obtenção/renovação do certificado em foco**, senão vejamos:

(...)

63. Dessa forma, à luz da legislação vigente (Lei nº 12.101/2009 e Decreto Federal nº 8.242/2014), extrai-se que, para a **'certificação'**, são exigidos, de forma objetiva, tanto **requisitos "gerais"** (artigo 3º cumulado com artigo 1º) quanto **requisitos "específicos"** relativos à respectiva área de atuação da entidade, podendo ser na **'saúde'** (artigos 4º a 11), na **'educação'** (artigos 12 a 17) e/ou na **'assistência social'** (artigos 18 a 20).

64. Desse modo, infere-se que **a legislação em apreço traçou, sem dar margens de escolha ao administrador, os requisitos necessários para a obtenção/renovação do certificado**, de modo que se verifica que **a certificação consiste em ato administrativo inteiramente vinculado**, conforme assim leciona Diógenes Gasparini:

(...)

65. Nesse cenário, cumpre-nos externar que o preenchimento, pela respectiva entidade, de todos os requisitos exigidos na legislação aplicável consiste no único **pressuposto** previsto na lei para o ato de deferimento do pedido de concessão/renovação do CEBAS, destacando-se que, em relação ao **'motivo'** como elemento do ato administrativo, assim tem externado a doutrina pátria:

88. Avalia-se sempre pertinente rememorar que a CONJUR/MS havia desenvolvido, no ano de 2012, opinativo externando entendimento em que se vislumbrava a possibilidade de – com arrimo no princípio da continuidade administrativa e do interesse público primário – adotar-se técnica de ponderação no proceder de análise dos requisitos para o CEBAS, quando diante de casos em que eventuais elementos peculiares e factuais não se adequassem à literalidade dos requisitos normativos exigidos.

89. No entanto, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, assim como as Consultorias Jurídicas do Ministério do então Desenvolvimento Social e Combate à Fome – CONJUR/MDS e do Ministério da Educação – CONJUR/MEC, posicionaram-se contrariamente a esse entendimento, defendendo a impossibilidade de os órgãos certificadores aplicarem qualquer "flexibilização" aos requisitos legais exigidos para a concessão/renovação de CEBAS.

90. A controvérsia foi objeto de avaliação pela Consultoria-Geral da União e a interpretação deste Consultivo restou vencida e superada pelo PARECER Nº 055/2015/DECOR/CGU/AGU.

91. Registre-se que esta CONJUR/MS encontra-se subordinada ao posicionamento emitido pela Consultoria-Geral da União, tendo o aludido Parecer nº 55, inclusive, vindo a constituir orientação aprovada pelo então Advogado-Geral da União, conforme Despacho de 31 de julho de 2015, emitida em sede de uniformização de jurisprudência administrativa quanto à correta aplicação das leis e observância aos pareceres, notas e demais orientações da AGU, nos termos do arts. 12, inciso V, e 36, inciso XI, ambos do Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010 c/c arts. 3º, inciso VI, e 9º, inciso I, alíneas "a" e "b", do Ato Regimental nº 5/AGU, de 27 de setembro de 2009.

92. Em outras palavras, a fundamentação desenvolvida por ocasião do PARECER Nº 055/2015/DECOR/CGU/AGU não apenas constitui recomendação dirigida aos Órgãos assessorados do Ministério da Saúde, como também pressupõe que qualquer avaliação que se pretenda deste Consultivo, no que concerne ao CEBAS e à aplicação da Lei nº 12.101/2009 e normativos correlatos, deve levar em consideração as premissas desenvolvidas por ocasião daquele Opinitivo.

93. Assim, tem-se que a premissa contida naquele Parecer deve orientar os exames sobre pedidos e sobre processos de supervisão e, por consequência, implica que, diante do descumprimento a qualquer requisito ou diante da ausência de qualquer documento previsto na Lei ou em seus atos regulamentares, a recomendação pré definida padrão da Advocacia-Geral da União é que a Autoridade decisória emita ato de indeferimento ou de cancelamento do CEBAS.

II.d.d. Aspectos processuais

94. Em razão da variedade de implicações relativas aos aspectos processuais do CEBAS, cumpre apresentar o presente assunto em sub temas conforme a seguir.

a) Aplica-se a legislação em vigor à data do protocolo.

95. Veja-se que as entidades interessadas, em algumas ocasiões, já suscitaram a aplicação do Decreto nº 2.536/1998 a pedidos protocolados já na vigência da Lei nº 12.101/2009, ou mesmo, argumentaram que a incidência da Lei nº 12.101/2009, em pedidos protocolados na vigência deste Diploma, cujo exercício de análise recai em período em que ainda estava vigente o regime normativo anterior, tratar-se-ia de aplicação retroativa de ato normativo.

96. Cumpre apontar, primeiramente, que a jurisprudência administrativa aplicada

pelo Ministério da Saúde se orienta no sentido de avaliar os pedidos de acordo com **a legislação em vigor na data do protocolo**. Veja-se que a lógica que sustenta esse entendimento adotado pelos Ministérios certificadores há pelo menos 11 (onze) anos fundamenta-se, não apenas no princípio do *tempus regit actum*, como também se justifica pela dinâmica contida no art. 34 da Lei nº 12.101/2009 c/c o então art. 46 do Decreto nº 7.237/2010 (que veio a ser substituído pelo Decreto nº 8.242/2014).

97. Como a Lei nº 12.101/2009 foi publicada em 30/11/2009, isso significa dizer que, aos pedidos protocolados a partir dessa data, a aferição de requisitos deve levar em conta os preceitos daquele diploma legal. Por consequência lógica, aos pedidos protocolados antes da publicação e vigência da Lei nº 12.101/2009, aplica-se a legislação que antecedeu aquela Lei, a exemplo do Decreto nº 2.536/1998 e atos normativos correlatos.

98. Cumpre apontar também, que já se desenvolveu entendimento no sentido de que o exame dos pedidos protocolados já na vigência da Lei nº 12.101/2009 devem ser analisados de acordo com os atos regulamentares daquele diploma legal, mesmo que o protocolo do requerimento tenha ocorrido antes mesmo da publicação de tais atos. A matéria já foi objeto de análise por esta CONJUR-MS em mais de uma ocasião, tendo sido mais recentemente abordada por ocasião do PARECER n. 00737/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU. Vejamos transcrição parcial daquele Opinitivo:

41. Primeiramente, no que concerne à alegada ausência de restrição, na data do protocolo (23/12/2009), sobre o cômputo de produção de atendimentos prestados em razão de contrato de gestão, cumpre destacar que, desde a sua publicação a Lei nº 12.1101/09 estabeleceu a incorporação de percentuais por contrato de gestão como **exceção**, adstrita a norma regulamentadora.

42. Nesse sentido, confira-se a redação original do art. 4º, §§ 1º e 2º da Lei, aplicáveis ao caso:

Art. 4º Para ser considerada beneficente e fazer jus à certificação, a entidade de saúde deverá, nos termos do regulamento:

(...)

§ 1º O atendimento do percentual mínimo de que trata o caput pode ser individualizado por estabelecimento ou pelo conjunto de estabelecimentos de saúde da pessoa jurídica, **desde que não abranja outra entidade com personalidade jurídica própria que seja por ela mantida.**

§ 2º Para fins do disposto no § 1º, no conjunto de estabelecimentos de saúde da pessoa jurídica, poderá ser incorporado aquele vinculado por força de contrato de gestão, **na forma do regulamento.** [G.N.].

43. Ora, enquanto o § 1º estabelece uma **regra de aplicação imediata - impossibilidade** de o percentual abranger "*outra entidade com personalidade jurídica própria*" mantida pela interessada -, o § 2º trouxe uma **exceção** - incorporação de produção de outra entidade vinculada por contrato de gestão - **condicionada expressamente à edição de regulamento.**

44. Isso significa dizer que, na inexistência de regulamento, inexistente operacionalidade da norma que autoriza a incorporação pelo contrato de gestão (exceção), mantendo-se a regra geral que determina a impossibilidade de auferir percentuais oriundos da gestão de outra pessoa jurídica.

45. É preciso esclarecer que, por disposição legal expressa, os efeitos e a própria exequibilidade de certos dispositivos da Lei nº 12.101/09 dependem da edição de regulamento próprio. Trata-se, a propósito, de discernimento reguardado por lições doutrinárias, as quais apuram a finalidade jurídica e os alcances atribuídos aos atos regulamentares de leis. Nesse sentido, Diógenes Gasparini assim os qualifica:

"São atos administrativos que visam a efetivar a exequibilidade da lei, notadamente quando seja esta de caráter genérico, conforme ensina Biscaretti. Facilitam, assim, o entendimento e o desejo da lei, detalhando-a de modo a torná-la praticável, muito embora não seja esta a sua única finalidade. Visam no dizer de Sérgio Fenaz, ao 'aparelhamento dos meios concretos para a sua execução.

Enquanto as leis preceituam regras gerais, abstratas e impessoais, que disciplinam determinada conduta humana e balizam certo instituto jurídico ou dispõem amplamente sobre uma situação, os regulamentos executivos, portadores das mesmas características de generalidade, abstração e impessoalidade, iniciam a sua execução. Tais atos estão situados num plano menos amplo que a lei e mais lato que o ato executivo ou administrativo concreto, sem dela se separar sob pena de nulidade. É ato compatível com a lei, ou leis, a que se prende e estão tão vinculado a ela, como está a lei vinculada à Constituição. Não é, entretanto, ato serviente e nem totalmente subordinado à lei, já que com ela convive". GASPARI, Diógenes. Poder regulamentar. 2 ed. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais. 1982. p. 52.

46. Dessa forma, embora se reconheça que o pedido restou protocolado antes da publicação do Decreto nº 7.237, de 20/7/2010, isso não implica que havia autorização ampla e ilimitada sobre incorporação de percentuais de outras entidades com personalidade jurídica própria, como pretende a Recorrente, porque o próprio § 1º acima transcrito - sem depender da edição de ato regulamentar para tanto, isto é, por aplicação imediata - cobria essa medida diretamente. Em sentido contrário, aliás, a realidade na data do protocolo é que sequer poderia se falar em incorporação por força de contrato de gestão ante **a ausência de norma regulamentadora para a exceção prevista pelo § 2º do**

art. 4º da Lei, que conferisse efetividade a mencionada medida, conforme determinado pelo próprio dispositivo legal.

47. Reputa-se que a aplicação dos percentuais e limites do Decreto nº 7.237/10 não constituiria, portanto, retroatividade normativa *per se*, mas - a exemplo da lição de Diógenes Gasparini - configurar-se-ia como norma que permite a exequibilidade do aludido § 2º do art. 4º da Lei e a operacionalização da exceção à regra geral de impossibilidade de incorporação de serviços de outra entidade.

48. Vale ainda mencionar, no sentido da inexistência de ofensa ao princípio da irretroatividade, o que dispõe a **Súmula nº 352/STJ**, segundo a qual "*A obtenção ou a renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) não exige a entidade do cumprimento dos requisitos legais supervenientes*". Ou seja, a legislação posterior também condiciona a concessão/renovação do certificado, nada impedindo que "*a legislação superveniente estabeleça novos requisitos para o gozo da imunidade fiscal e obtenção do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - Cebas*" (STJ, AgRg no MS 10.757/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/02/2008, DJe 03/03/2008).

49. *Ad argumentandum tantum*, mesmo que se reconhecesse que mencionada regra é dotada de efeito retroativo, é preciso se ter em mente que, uma vez que a análise dos requerimentos de concessão ou de renovação de CEBAS invariavelmente se dá a partir do exame de exercícios anteriores e sobre processos de contínua tramitação, é natural que o arcabouço normativo apresente alguma retroatividade mínima, a depender do caso.

50. Em igual sentido, por se tratarem de atos normativos de hierarquia inferior, os regulamentos da Lei nº 12.101/09 só podem vir a existir após a publicação daquela. O processo burocrático de tramitação legislativa desses atos, por óbvio, não se conclui no dia seguinte à publicação da Lei, o que implica, naturalmente, uma janela temporal entre a publicação do diploma legal e de seus respectivos regulamentos. Defender que aos pedidos protocolados durante essa janela não se aproveitam as regras dos atos normativos regulamentadores da Lei nº 12.101/09, publicados posteriormente, é o mesmo que dizer que tais pedidos só poderiam ser analisados exclusivamente nos termos abstratos daquele diploma legal, afastando-se quaisquer regras de operacionalização definidas em seguida pelos regulamentos. Evidentemente, isso prejudicaria o próprio exame dos pedidos, visto que Lei nº 12.101/09 é ampla e genérica, e, em várias ocasiões, condiciona a aplicação de seus artigos a regulamentação posterior, o que só ocorreu efetivamente com a publicação do próprio Decreto e da Portaria GM/MS nº 1.977/11.

51. Dentro desse raciocínio, pondera-se ainda que só haveria retroatividade incompatível com os princípios do direito na eventualidade de o Decreto nº 7.237/10 ter sido aplicado a situação regida pela legislação anterior à Lei nº 12.101/09, o que não ocorreu no presente caso. Não há dúvidas - e sequer houve provocação em sentido diverso - de que a legislação aplicável ao presente exame é a Lei nº 12.101/09, atraindo, conseqüentemente, a incidência dos seus regulamentos.

99. Veja-se que toda essa dinâmica acima indicada não significou nenhum prejuízo aos pedidos protocolados já na vigência da Lei nº 12.101/2009, cujo exercício de análise por ventura recaiu durante a vigência da legislação anterior, visto que, tanto a Lei nº 12.101/2009, quanto seu regulamento à época (Decreto nº 7.237/2010) traziam regras de transição, inclusive dispensando a exigência de requisitos da Lei durante certo período de tempo, de forma a permitir, tanto ao Ministério da Saúde, quanto às entidades, se adaptarem ao novo regime.

100. De igual forma, registre-se que, em 2013, foi publicada a Lei nº 12.868/2013, a qual alterou alguns artigos da Lei nº 12.101/2009, e tinha como objetivo oferecer mais mecanismos de adaptação, chegando, inclusive, a beneficiar pedidos que já haviam sido indeferidos no ano de 2009, emitindo, desta vez, disposições com efeitos expressamente retroativos. Acerca da Lei nº 12.868/2013 e dos seus dispositivos, em especial do art. 15 daquele Diploma, esta CONJUR-MS já se manifestou mais recentemente por meio da peça de INFORMAÇÕES n. 00013/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU. *Verbis*:

22. **Terceiro**, cumpre apontar que, com esteio na dinâmica introduzida pelo art. 34 da Lei nº 12.101/2009 c/c o então art. 46 do Decreto nº 7.237/2010 (que veio a ser substituído pelo Decreto nº 8.242/2014), e em respeito à lógica do *tempus regit actum*, o Ministério da Saúde avalia os pedidos de acordo com **a legislação em vigor na data do protocolo**. Isso significa dizer que a aplicação do art. 15 da Lei nº 12.868/2014 não implica a retroatividade da Lei nº 12.101/2009 a pedidos protocolados antes de sua vigência.

23. Veja-se que o mencionado diploma legal (Lei nº 12.101/2009) entrou em vigor em 30/11/2009, de forma que, pedidos que foram protocolados antes dessa data, foram analisados e regidos de acordo com a legislação que antecedeu a Lei nº 12.101/2009, não havendo em se falar em inovação sobre exigências que já não estavam previstas anteriormente.

24. Já no que concerne aos pedidos protocolados após a vigência da Lei, reputa-se que não assiste razão ao alegado na petição inicial no sentido de que a a regra do art. 15 da Lei nº 12.868/2013 implicaria a necessidade de as entidades se adequarem a "*exigências legais futuras*".

25. Veja-se que, de maneira geral, a Lei nº 12.101/2009 não trouxe exigências inéditas que já não vinham sendo previstas e avaliadas na sistemática normativa que a antecedeu (comprovação de 60% de prestação de serviços em saúde e/ou aplicação de 20% de gratuidade da receita). Cabe apontar, ainda, que foram aplicadas regras de transição, de forma que requisitos ou dinâmicas que passaram a ser previstos na Lei nº 12.101/2009 ficassem dispensados de aplicação por determinado período. Exemplo disso é art. 19, § 5º,

do então Decreto nº 7.237/2010, que afastou a necessidade de somatório do componente ambulatorial e de internações para fins de se aferir a prestação de 60 % (sessenta por cento) de serviços ao SUS, aos exercícios fiscais de 2009 e anteriores.

26. Aliás, os próprios artigos previstos na Lei nº 12.868/2013, conforme indicado no Parecer nº 52/2013, representaram meios de se desburocratizar os processos introduzidos pela Lei nº 12.101/2009, e, inclusive, de reduzir a exigência de novos requisitos que a Lei tinha apresentado (a exemplo do cumprimento de metas previsto no art. 4º, inciso I, da Lei).

(...)

27. Nesse sentido, uma vez que a Lei nº 12.868/2013 visava justamente permitir melhorar a transição de regimes legais ocasionada pela publicação da Lei nº 12.101/2009, alterando, em parte, esta última, é natural que se espere que aquele diploma legal (Lei nº 12.868/2013) possua alguma retroatividade mínima. Veja-se, no entanto, que a Lei nº 12.868/2013 não trouxe novos requisitos, a serem exigidos das entidades que protocolaram pedidos após 30/11/2009 (isto é, na vigência da Lei nº 12.101/2009), mas, tão somente, apresentou regras de transição; permitiu aplicar critérios alternativos, mais brandos, para pedidos que não cumpriam com os limites mínimos exigidos pela Lei nº 12.101/2009; ou mesmo afastou por completo a exigência de requisitos que a Lei nº 12.101/2009 apresentava em sua versão original.

28. Seja como for, é preciso alertar também que os pedidos protocolados após a vigência da Lei nº 12.101/2009 já seriam regidos, de qualquer forma, por este diploma legal, visto se tratar da legislação em vigor à data dos seus protocolos. Por conseguinte, afastar a aplicação do aludido art. 15 da Lei nº 12.868/2013 não representa qualquer alteração quanto a esse fato, isto é, não afasta a aplicação da Lei nº 12.101/2009 aos pedidos protocolados já na sua vigência, apenas altera o exercício que o Ministério da Saúde deverá considerar na análise.

29. Nesse sentido, conforme toda a exposição acima, reputa-se essencial destacar que o art. 15 diz respeito ao exercício de análise (no caso, excepcionalmente, o ano de 2009 ao invés do exercício fiscal anterior ao do protocolo), e não aos requisitos aplicáveis (requisitos da Lei nº 12.101/2009 ou do regime jurídico que a antecedeu).

101. Disso se conclui que, excetuados os casos em que expressamente se emitiu determinação pela aplicação retroativa de dispositivos (a exemplo do que ocorreu com regra processual contida no art. 15 da Lei nº 12.868/2013) - os quais, em última análise, foram editados com o escopo de beneficiar as entidades, permitir aprimorar a transição de regime jurídico introduzido pela Lei nº 12.101/2009 e desburocratizar os processos envolvendo CEBAS - não haveria de se falar em aplicação retroativa aos pedidos de CEBAS.

102. Em suma, conforme fundamentações acima, tem-se que, aos pedidos protocolados na vigência da Lei nº 12.101/2009 cumpre aplicar este diploma legal e respectivos regulamentos. Aos pedidos protocolados antes da Lei, aplica-se a legislação que a antecedeu. Não há de se aplicar a Lei nº 12.101/2009 aos pedidos protocolados antes da sua vigência, tampouco aplicar o Decreto nº 2.536/1998 e atos normativos correlatos aos pedidos depois da publicação da Lei.

b) O não atendimento pela entidade à diligência implica o indeferimento do requerimento.

103. Pondera-se que esse ponto em específico talvez sequer precisasse ser incluído, visto que é consequência explícita do disposto no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 8.242/2014. Não obstante, tendo em vista a recorrência da matéria, cumpre acrescentar à presente manifestação apenas para fins de registro e reiteração.

104. Dito isso, vejamos o que indica o aludido dispositivo:

Art. 4º Os requerimentos de concessão da certificação e de sua renovação deverão ser protocolados junto aos Ministérios da Saúde, da Educação ou do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, conforme a área de atuação preponderante da entidade, acompanhados dos documentos necessários à sua instrução, nos termos deste Decreto.

§ 1º Os requerimentos deverão ser analisados, de acordo com a ordem cronológica de seu protocolo, no prazo de até seis meses, salvo em caso de necessidade de diligência devidamente justificada, na forma do § 2º.

§ 2º Para fins de complementação de documentação, será permitida uma única diligência por cada Ministério, considerando a área de atuação da entidade, a ser por ela atendida no prazo de trinta dias, contado da data da notificação e prorrogável uma vez, por igual período.

§ 3º O não atendimento pela entidade à diligência para complementação da documentação implicará o indeferimento do requerimento pelo Ministério certificador.

105. Veja-se, portanto, que a determinação expressa do ato normativo aplicável orienta que o não atendimento a diligência implica o indeferimento do pedido. Com efeito, se a Área Técnica avalia a carência de alguma documentação ou informação essencial para o julgamento do pedido, e esta não resta suprida pela entidade em sede de diligência, não se vislumbra outra alternativa além do indeferimento. Trata-se, portanto, de aplicação literal do aludido dispositivo.

106. Registre-se que, conforme rito que se tem adotado com amparo na Lei nº 9.784/93 e em princípios gerais dos processos administrativos, na eventualidade de a entidade encaminhar em sede

recursal a documentação anteriormente solicitada, avalia-se possível - e até pertinente, em atenção ao princípio da verdade material - que se providencie a análise da instrução e, em entendendo pela satisfação dos requisitos, seja reconsiderada a decisão. Não obstante, se, mesmo em sede recursal, permanecer a falta de qualquer documento ou requisito que já havia sido solicitado anteriormente por diligência - ou mesmo a outro requisito que, em razão da documentação posteriormente apresentada, se verificou descumprido - cumpre-se manter o indeferimento do pedido.

c) Pedido de renovação protocolado fora do prazo é intempestivo, devendo ser considerado pedido de concessão.

107. Mais uma vez, cabe apontar que essa premissa advém de aplicação literal da Lei nº 12.101/2009 c/c Decreto nº 8.242/2014. Nesse sentido, veja-se que o art. 24, § 1º, da Lei c/c art. 6º e 7º do Decreto estabelecem a dinâmica aplicável aos pedidos de renovação. Confira-se:

Lei nº 12.101/2009

Art. 24. Os Ministérios referidos no art. 21 deverão zelar pelo cumprimento das condições que ensejaram a certificação da entidade como beneficente de assistência social, cabendo-lhes confirmar que tais exigências estão sendo atendidas por ocasião da apreciação do pedido de renovação da certificação.

§ 1º Será considerado tempestivo o requerimento de renovação da certificação protocolado no decorrer dos 360 (trezentos e sessenta) dias que antecedem o termo final de validade do certificado.

§ 2º A certificação da entidade permanecerá válida até a data da decisão sobre o requerimento de renovação tempestivamente apresentado.

§ 3º Os requerimentos protocolados antes de 360 (trezentos e sessenta) dias do termo final de validade do certificado não serão conhecidos.

Decreto nº 8.242/201

Art. 6º Para os requerimentos de renovação da certificação protocolados no prazo previsto no [§ 1º do art. 24 da Lei nº 12.101, de 2009](#), o efeito da decisão contará:

I - do término da validade da certificação anterior, se a decisão for favorável; ou

II - da data de publicação da decisão de indeferimento.

Art. 7º Os requerimentos de renovação protocolados após o prazo previsto no [§ 1º do art. 24 da Lei nº 12.101, de 2009](#), serão considerados como requerimentos para concessão da certificação.

Parágrafo único. A entidade não será beneficiada pela isenção do pagamento das contribuições de que tratam os [arts. 22 e 23 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991](#), no período compreendido entre o término da validade da certificação anterior e a data de publicação da decisão, favorável ou desfavorável.

108. Assim, por aplicação literal dos dispositivos transcritos, tem-se que, antes do fim da validade do CEBAS vigente, cumpre às entidades protocolar o pedido de renovação. Caso essa apresentação ocorra em momento anterior aos 360 (trezentos e sessenta) dias antes desse termo *ad quem*, ela deverá ser considerada extemporânea, não sendo o pedido sequer conhecido. Caso ela ocorra após o termo final de validade do certificado, o pedido será conhecido, porém, em sendo deferido o certificado, este possuirá os efeitos normalmente aplicáveis aos pedidos de concessão (validade a partir da data de publicação da decisão).

II.d.e. Requisitos gerais.

109. Conforme já apontado acima, os requisitos gerais aplicáveis ao CEBAS encontram-se dispostos nos arts. 1º a 3º da Lei nº 12.101/2009.

110. Avalia-se que mencionados artigos, além de trazer condições aplicáveis a todas as entidades, também orientam a dinâmica de análise de pedidos de concessão e renovação, indicando que os requisitos ali presentes, bem como os requisitos específicos relativos à modalidade pela qual se pretende ser certificado, devem ser observados "*no exercício fiscal anterior ao do requerimento*".

111. Veja-se que, tendo em vista a necessidade constante de cumprimento das exigências legais, nos termos do já citado procedimento de supervisão, é preciso registrar que, na realidade, os requisitos também devem ser observados durante toda a vigência do CEBAS.

112. Dessa forma, tanto os requisitos gerais, constantes nos arts. 1º a 3º, quanto os requisitos específicos, contidos, no caso de entidades de saúde, nos arts. 4º a 11, devem ser observados, quando do pedido de concessão ou renovação, no exercício fiscal anterior ao do requerimento; sem prejuízo, entretanto, da necessidade de mantê-los em cumprimento também durante toda vigência do CEBAS.

113. Dito isso, o primeiro ponto a se destacar é que, nos termos da literalidade do **art. 1º**, devem as entidades estar constituídas, durante o exercício de análise do pedido, como pessoas jurídicas de direito **privado** sem fins lucrativos. Por consequência lógica, entidades que não se enquadrem nessa definição durante o período de análise não podem obter o certificado. De igual modo, entidades certificadas que venha a alterar a sua natureza e não mais passem a cumprir com a exigência do aludido artigo também devem ter o CEBAS cancelado.

114. Veja-se, por exemplo, que entidades de direito público, a exemplo de autarquias ou consórcios públicos **de direito público**, não podem obter o CEBAS. Essa questão em específico já foi tratada por ocasião do PARECER n. 00976/2018/CONJUR-MS/CGU/AGU e da NOTA n. 00839/2018/CONJUR-MS/CGU/AGU, e a lógica apresentada nessas manifestações se orienta a partir da *intentio constitutionis* do art. 195, § 7º, c/c art. 199, § 1º, todos da CF/88, e à *intentio legis* contida nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.080/1990. Em suma, o CEBAS constitui um mecanismo indutor de condutas tendo como propósito estimular a prestação complementar de serviços ao SUS pela iniciativa privada^[3]. Entidades públicas, a seu turno, não representam propriamente uma complementação a esses serviços, já que sua atuação já advém de um dever institucional. A certificação de entidades de direito público, portanto, além de constituir medida que não coaduna com o exposto na Lei nº 12.101/2009, não guardaria nenhuma relação com os propósitos atribuídos ao CEBAS.

115. Acrescente-se, apenas, que o presente tema também já foi objeto de análise pela Consultoria-Geral da União, conforme Parecer nº 008/2012/GBA/CGU/AGU, o qual apresenta as seguintes conclusões:

98. Pode-se, enfim, concluir:

(i) entre as entidades do setor público, podem estar acolhidas, em tese, pelo requisito “pessoas jurídicas de direito privado”, referido no art. 1º da Lei nº 12.101, de 2009, as fundações públicas de direito privado, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, e os consórcios públicos de direito privado ; (gn)

(ii) é possível reconhecer a presença do requisito “sem fins lucrativos”, referido no art. 1º da Lei nº 12.101, de 2009, às entidades referidas no item anterior, mesmo na hipótese de empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista) portadoras de serviço público não privativo, sendo desnecessário que o prestem sob regime de monopólio;

(iii) diante do cenário de inconsistência conceitual, tais conclusões não esgotam a análise dos requisitos autorizadores da certificação, porquanto não se pode extrair da atual tipologia de entes públicos a adequada compreensão da atividade desempenhada, o que somente se pode aferir mediante análise casuística fundamentada, cercada de absoluta cautela, recomendação essa decorrente do caráter excepcionalíssimo que a certificação assumirá nesses casos”.

116. No que diz respeito aos demais requisitos contidos no **art. 2º** e **art. 3º**, avalia-se que se trata, essencialmente, de exigências que atraem a mera consulta aos atos constitutivos das entidades, não havendo comentários adicionais que se repute necessário acrescentar neste ponto. Registre-se apenas, como já apontando diversas vezes, que, o mero descumprimento a qualquer desses requisitos deve implicar o indeferimento do pedido, visto o CEBAS constituir ato inteiramente vinculado.

II.d.f. Requisitos específicos da Saúde.

117. Quanto a essa matéria em específico cumpre observar que os comentários abaixo desenvolvidos se aplicam a quaisquer casos que atraiam a aplicação dos artigos 4º a 11. Veja-se que, em determinadas situações, a Lei prevê a possibilidade de se combinar mencionados arts. (art. 4º c/c 8º), ou então, exige requisitos documentais que são comuns a mais de um tipo de modalidade, a exemplo das demonstrações contábeis ou pactuação com o Gestor do SUS.

118. Dito isso, prezando pela clareza, optou-se por desenvolver em temas o posicionamento já emitido por esta CONJUR-MS sobre cada requisito ou documento.

119. No entanto, antes de adentrar em detalhamento sobre cada um dos aludidos requisitos, cumpre registrar posicionamento aplicável de forma geral, no sentido de que o cumprimento aos requisitos para a concessão e renovação de CEBAS deve compreender todo o exercício de análise. Essa questão já foi tratada mais recentemente no PARECER n. 00809/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU e tem como fundamento o art. 3º e 24 da Lei nº 12.101/2009. Nesse sentido, confira-se transcrição parcial do aludido Opinativo:

26. No que concerne à necessidade de o exercício de análise encontrar-se integralmente amparado por contrato, convênio ou instrumento congênere; e, em igual sentido, no que concerne à necessidade de a declaração do gestor do SUS abranger todo o exercício fiscal de exame, cabe tecer algumas considerações.

27. Veja-se que o aludido art. 7º-A determina que para ser considerada beneficente e fazer jus à certificação, a entidade de saúde deverá, entre outros, pactuar contrato, convênio ou instrumento congênere com o gestor do SUS.

28. Relevante apontar também que o art. 3º da Lei é exposto ao determinar que o CEBAS deve ser concedido ou renovado a entidade que comprovar **durante** o exercício fiscal anterior ao do protocolo, o cumprimento dos requisitos presentes nas "*Seções I, II, III e IV deste Capítulo, de acordo com as respectivas áreas de atuação*".

29. No caso de entidades de saúde, a apresentação de contrato, convênio ou instrumento congênere configura requisito presente no já mencionado art. 7º-A, o qual, por sua vez, encontra-se na Seção I do Capítulo II da Lei, ora mencionada pelo art. 3º.

30. Mediante interpretação sistemática e lógica dos arts. 3º e 7º-A da Lei, verifica-se que,

quando se analisa o pedido de concessão ou renovação, deve-se examinar se restaram cumpridos os requisitos durante todo o exercício fiscal anterior ao do protocolo.

31. Aliás, com base na lógica presente no art. 24 do mesmo diploma legal c/c art. 15 do seu regulamento (Decreto nº 8.242/14), verifica-se que o legislador intencionou que mencionado cumprimento deve persistir, não só no exercício fiscal de análise, mas durante todo o período em que o certificado se encontrar válido.

32. Do contrário estar-se-ia permitindo situação em que as entidades poderiam usufruir da imunidade sem adimplir ininterruptamente com as devidas contraprestações legais, bastando-lhes comprová-las uma vez a cada 3 (três) anos por ocasião dos pedidos de concessão ou renovação, podendo, ainda, apresentar produção de serviços e respectivos contratos com duração ínfima ou inferior aos 12 (doze) meses do exercício fiscal. À título de exemplo hipotético, uma entidade que prestasse serviços por apenas um mês compreendido no exercício de análise, poderia obter o CEBAS e usufruir dos seus efeitos por três anos, mesmo que não desse continuidade as suas atividades, o que não parece de acordo com a *intentio legis* aplicável ao caso.

33. Assim, em igual sentido ao que ocorre com a contratualização, e uma vez que o art. 147, inciso II, da Portaria de Consolidação nº 1/2017 determina que a comprovação dos serviços prestados deve ocorrer "*por meio de declaração do gestor do SUS*", tem-se que, caso essa declaração não evidencie seus efeitos por todo o exercício fiscal de análise, consoante dinâmica do art. 3º da Lei nº 12.101/09, não há como se considerar comprovada a prestação dos serviços durante a integralidade do período de análise.

120. O caso específico analisado por ocasião do PARECER n. 00809/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU se pautou pela necessidade de cobertura contratual durante todo o exercício de análise, porém cabe salientar que a premissa desenvolvida naquele Opinitivo se aplica a outros requisitos de prestação constante. Por exemplo, pela mesma lógica, também deve compreender a necessidade de a prestação de serviços registrada nos Sistemas de Informação do Ministério da Saúde - nos termos do art. 4º, inciso III, da Lei - estar integralmente lançada durante todos os meses do exercício analisado.

a) Contrato, convênio ou instrumento congêneres.

121. Sobre a acepção de contrato, convênio ou instrumento congêneres, esta CONJUR-MS já se manifestou em diversas ocasiões, tendo desenvolvido manifestação mais recente e aprofundada no PARECER n. 00789/2019/CONJUR-MS/CGU/AGU, *verbis*:

18. Em outras palavras, qualquer avaliação que se pretenda deste Consultivo no que concerne ao CEBAS e à aplicação da Lei nº 12.101/2009 deve levar em consideração as premissas desenvolvidas por ocasião do Parecer nº 055/2015/DECOR/CGU/AGU.

(...)

20. Com efeito, veja-se que, uma vez constatado número considerável de entidades que não adimpliam de maneira estrita e literal com o requisito previsto no aludido art. 4º, inciso I, da Lei nº 12.101/2009 - em razão de não apresentar contrato ou convênio por motivos variados, como dificuldade de acesso ao SUS, diferenças político-partidárias, demora na renovação de contrato ou convênio por parte do gestor -, entendeu-se pela pertinência de se aprimorar o alcance do aludido inciso, de forma a exemplificar que, em sua interpretação, estaria compreendida a declaração do gestor local do SUS como *instrumento congêneres*.

21. No entanto, em virtude da legalidade estrita aplicável à Lei nº 12.101/2009, também se constatou à época que essa *acepção exemplificativa* sobre o conceito de *instrumento congêneres*, a que alude o mencionado inciso, atrairia fundamentação normativa, como já havia ocorrido anteriormente, de forma semelhante, por ocasião do Decreto nº 7.237/2010, o qual, havia tido a redação do seu art. 18, inciso II, alterada pelo Decreto nº 7.300/2010.

(...)

27. Nota-se que o inciso I apresenta requisito apto a ser cumprido, alternativamente, por três possíveis instrumentos. Os dois primeiros, contrato ou convênio, constituem-se como termos de significação bem definida, não atraindo quaisquer dúvidas quanto à sua natureza. O terceiro, no entanto, se traduz como um elemento de conceito jurídico indeterminado.

28. Assim, enquanto os dois primeiros não abrem espaço para qualquer processo interpretativo, o terceiro, deve necessariamente passar por método hermenêutico a fim de se definir a sua correta aplicação.

29. Reitera-se, no entanto, que a Lei nº 12.101/2009 deve ser interpretada restritivamente, conforme se depreende das considerações já elaboradas nos itens 12 a 18 supra. Isso significa dizer que, embora o legislador tenha conferido certa margem de ambiguidade ao conceito do terceiro elemento previsto pelo inciso I, a percepção sobre seu alcance deve limitar-se estritamente às circunstâncias e condições da realidade jurídica regulada pela Lei nº 12.101/2009.

30. Ora, *congêneres* significa semelhante, similar, igual, análogo. O valor semântico deste termo atrai, portanto, a ideia de comparação. Isto é, para um determinado elemento ser considerado *congêneres*, ele precisa ser congêneres a algo. *In casu*, basta conferir a redação do inciso I, para concluir que a similaridade do *instrumento* indicado naquele dispositivo refere-se aos dois termos elencados precedentemente: contrato ou convênio.

31. Veja-se que o legislador, a fim de evitar repetição de expressões e prezar pela melhor técnica legislativa, optou por deixar elíptica a qualificação do aludido *instrumento*

congênera. Caso não o fizesse, pode-se concluir que a redação do caput do art. 4º e do mencionado inciso I seria a seguinte: "(art. 4º) para ser considerada beneficente e fazer jus à certificação, a entidade de saúde deverá, nos termos do regulamento, (inciso I) celebrar contrato, convênio ou instrumento congênera a contrato e convênio com o gestor do SUS".

(...)

36. A partir disso, extrai-se que tanto contrato quanto convênio, constituem-se como um ajuste de vontades em que duas partes estabelecem previamente a consecução de um objetivo, bem como de obrigações, de direitos e de eventuais penalidades a serem aplicadas no caso de eventuais descumprimentos. Trata-se, portanto, de instrumento que antecede a execução das atividades, visto que baliza a forma como a relação dos participantes deverá se constituir.

37. Ademais, no âmbito do SUS e, mais especificamente, da aplicação da Lei nº 12.101/2009, contrato ou convênio constitui um compromisso sobre a execução de serviços de saúde que a entidade privada se propõe a realizar para a Administração Pública em troca de contraprestação. É um instrumento que evidencia relação jurídica bilateral entre a entidade privada e o Gestor responsável, apresentando metas qualitativas e quantitativas, um plano operacional das ações que devem vir a ser prestadas e seu respectivo pagamento, atraindo eficiência geracional à prestação dos serviços de saúde e à programação orçamentária, bem como, auxiliando atividades de órgãos fiscalizadores, inclusive de controle interno e externo, visto que materializam os critérios e limites dessa relação.

38. Dessa forma, reputa-se que a interpretação restritiva de *instrumento congênera* atrai os mesmos parâmetros ora evidenciados no contrato e convênio. Isto é, o instrumento - independentemente da sua designação ou regime jurídico - deve: i) balizar, previamente a **execução dos serviços de saúde a serem prestados**, a relação entre a entidade solicitante do CEBAS e o Gestor; ii) evidenciar ajuste de vontade entre a entidade privada solicitante e o Gestor, atestando os critérios qualitativos e quantitativos do objeto do acordo, contrapartidas envolvidas, e eventuais penalidades no caso de descumprimento, atestando também a bilateralidade obrigacional entre a entidade e o Gestor.

39. No ponto, esta Consultoria já emitiu manifestação acerca dos requisitos necessários para que o instrumento celebrado entre um particular e a administração pública possa ser considerado como aquele definido pelo art. 116 da Lei 8.666/1993. Nesse sentido, cabe citar os termos do PARECER n. 01109/2016/CONJUR-MS/CGU/AGU, aprovado p e l o DESPACHO n. 59515/2016/CONJUR-MS/CGU/AGU, exarado no processo 25000.134719/2016-40:

33. Assim, para efeito de certificação das entidades beneficentes e de atendimento ao requisito da contratualização **pode-se considerar instrumento congênera todo ajuste firmado entre a Administração Pública e a entidade privada sem fins lucrativos em que haja consentimento entre as partes e cujo objetivo seja a prestação de serviços de saúde, qualquer que seja a denominação utilizada**, o qual deverá conter, dentre outras cláusulas, as informações constantes do art. 116 da Lei nº 8.666/1993, no que couber, ou seja, naquilo que for necessário e compatível.

(...)

42. O resgate da legislação que trata de contratos e convênios, assim como as definições doutrinárias correlatas, é medida oportuna para o presente estudo uma vez que os "instrumentos congêneres" também se inserem dentro dessa ampla gama de ajustes celebrados entre a Administração Pública e as entidades privadas, em que imperam as normas de direito público, podendo aqueles instrumentos jurídicos congêneres contemplar características daquelas duas espécies, em maior ou menor medida, conforme o caso.

(...)

44. Conforme se extrai do dispositivo legal supra, a celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública exige a **elaboração de um plano de trabalho que, em regra, é proposto pela entidade interessada e precisa ser aprovado previamente pelos partícipes do ajuste**, como esclarece Fernanda Marinela. E esse plano de trabalho deve obedecer a algumas exigências, estabelecendo expressamente as informações elencadas nos incisos I a VII do §1º do novel art. 116 (cf. MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 8ª ed. rev. ampl. atual. Niterói: Impetus, 2014. p. 510).

45. Para fins de certificação de entidades beneficentes, pode-se afirmar que os **instrumentos congêneres** mencionados no art. 4º, I, da Lei nº 12.101/2009, devem ser compreendidos como os ajustes escritos firmados entre as entidades beneficentes de saúde e o gestor do SUS

para formalização da avença, que é a prestação de serviços ao SUS, em linhas gerais.

46. Necessitam, portanto, observar as normas de direito público e a Lei nº 8.666/1993, no que couber, especialmente as prescrições do art. 116 do referido diploma legal. **O instrumento congênere deve, assim, conter cláusulas que definam direitos, obrigações, responsabilidades das partes, especificação dos serviços, volume do serviço, prazo de início e término, dentre outras.** Mas não é essencial, no caso, estabelecer cronograma de desembolso, por exemplo, pois ainda que esteja previsto no inciso V do §1º do art. 116, aplica-se o novel dispositivo naquilo que for compatível.

(grifei)

40. Por sua vez, aquilo que não estiver contido estritamente nesses parâmetros acima delineados, deverá, no mínimo, possuir previsão normativa para que possa surtir efeitos e cumprir a finalidade da Lei nº 12.101/2009. É por esse motivo que a aceção sobre a declaração do gestor trazida pela Lei nº 13.650/2018 como instrumento congênere - por se tratar de documento unilateral, o qual constitui exclusivamente o reconhecimento posterior de uma relação havida no passado - necessitou ser prevista expressamente naquele diploma legal.

122. Reconhece-se que a realidade vivenciada no Brasil nem sempre acompanha essa exigência. Não obstante, uma vez que a esta CONJUR-MS também cabe atentar pela legalidade dos atos emitidos no âmbito do Ministério da Saúde, não há como este Consultivo emitir recomendações em sentido diverso, isto é, que afastem a literalidade e lógica normativa presente na Lei nº 12.101/2009 e as orientações que vem há uma década sendo desenvolvidas pelos Órgãos de controle. A esse respeito veja-se que o Tribunal de Contas da União - TCU já se manifestou, a título de exemplo, por ocasião do Acórdão 1215/2013 - TCU, alertando pela necessidade de a Administração Pública como um todo, atentar para a formalização da participação privada no SUS e, destacando, mais especificamente no que diz respeito ao Ministério da Saúde, sobre a necessidade desta Pasta adotar medidas de incentivo à contratualização e fiscalização da regularidade da formalização de contratos. *Verbis:*

Acórdão nº 1.189/2010 (TC-014.541/2009-6)

3.1.2 Contratação não formalizada por instrumentos jurídicos

111. Uma vez que a prestação de serviços de saúde pelo SUS por estabelecimentos particulares ocorre em nome do Estado e com pagamento deste, deve haver formalização desta participação por meio de contrato administrativo. No entanto, em todas as secretarias de saúde auditadas constatou-se que ainda é grande a proporção de prestadores de serviços sem instrumento contratual formalizado.

112. A formalização contratual entre o poder público e a iniciativa privada, além de ser exigência legal, é imprescindível para a gestão da prestação de serviços de saúde por estabelecimentos particulares, uma vez que estabelece de forma clara as obrigações de cada uma das partes, legitimando o repasse de recursos públicos para o setor privado. Além disso, submete o processo de contratação às diretrizes das políticas de saúde do SUS e constitui um instrumento importante para a regulação e avaliação dos resultados na prestação de serviços.

(...)

114. Com vistas a reverter esta situação de informalidade, os gestores introduziram no Pacto Pela Saúde (Portaria GM/MS nº 399/2006) a meta de contratualização de todos os prestadores de serviço no prazo de um ano e da colocação de todos os leitos e serviços ambulatoriais contratualizados sob regulação. Para avaliar essa meta, foi definido como indicador o índice de contratualização, que mede o percentual de unidades conveniadas ao SUS (privadas e/ou filantrópicas) que estão com o contrato regular e a informação da sua publicação.

(...)

3.2 Determinações e recomendações

147. Diante do exposto, mostra-se oportuno determinar à Secretaria de Atenção à Saúde que, em conjunto com o Denasus, defina estratégia de fiscalização para verificar a regularidade na formalização dos contratos com os prestadores de serviços de saúde ao SUS, bem como a conformidade de seu objeto com os dados lançados no CNES, fixando prazo para que os gestores estaduais e municipais regularizem a contratação, sob pena de interrupção do repasse de recursos federais proporcional à produção dos estabelecimentos de saúde que permaneçam sem instrumentos contratuais, nos termos do art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, quanto promovam a regularização dos dados do CNES, sob pena de suspensão dos repasses fundo a fundo, nos termos do art. 7º, inciso III, alínea "b", da Portaria do MS/GM nº 699/2006.

123. Ou seja, à Administração Pública cabe atentar para o que está contido na Lei nº 12.101/2009 e para as recomendações emitidas pelos Órgãos de controle.

124. Veja-se, ainda, que a relevância atribuída a celebração **prévia** desse instrumento é tamanha, que o legislador, mediante a Lei nº 13.650, de 11/4/2018, decidiu incluir o § 4º no art. 4º da Lei nº 12.101/2009, determinando que, em havendo comprovada prestação de serviços pela entidade de

saúde sem o amparo contratual, incumbe ao Ministério da Saúde informar os Órgãos de controle responsáveis acerca de possíveis indícios de irregularidades praticados pelo Gestor do SUS. De igual modo, veja-se que a mesma Lei nº 13.650/2018 também incluiu no art. 11 da Lei nº 8.429, de 2/6/20, o inciso X, indicando que "*transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere*" pode constituir ato atentatório contra os princípios da administração pública.

125. Por conseguinte, avalia-se que aceção sobre instrumento desenvolvido posteriormente, cujo escopo recai sobre o reconhecimento de relação retrospectiva sobre serviços já prestados e concluídos, visando uma convalidação de atos já praticados; ou a apresentação de quaisquer documentos que, em última análise, não constituem um ajuste de vontades nos termos descritos pelo PARECER n. 00789/2019/CONJUR-MS/CGU/AGU ou pelo próprio TCU, representaria possível interpretação ampliativa do teor art. 4º, inciso I, da Lei nº 12.101/2009, vedada à Administração Pública conforme já indicado acima quando se destacou as conclusões contidas no PARECER Nº 055/2015/DECOR/CGU/AGU.

126. Evidentemente, cumpre reconhecer aqui a exceção prevista pelo art. 1º, § 2º, da própria Lei nº 13.650/2018, a qual indica que nos "*processos de concessão e renovação da certificação com requerimentos protocolados até 31 de dezembro de 2018 e com exercício de análise até 2017, nos termos do caput do art. 3º da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, será considerada como instrumento congênere declaração do gestor local do Sistema Único de Saúde (SUS) que ateste a existência de relação de prestação de serviços de saúde, conforme definido em ato do Ministro de Estado da Saúde*". É preciso ressaltar, no entanto, que essa exceção condiciona-se a determinado corte temporal, não cabendo ser aceita para sanear a ausência contratual em exercícios a partir de 2018.

127. Em suma, a interpretação sobre a definição de contrato, convênio ou instrumento congênere deve ser restritiva, não cabendo se aceitar documentos que não se ajustam aos preceitos acima indicados. A exceção a essa condição seria a declaração a que alude o art. 1º, § 2º, da Lei nº 13.650/2018, a qual, por sua vez, está condicionada a determinado período, não podendo ser aceita a partir do exercício de 2018. Ademais, como já apontado acima, a cobertura contratual deve compreender todo o exercício analisado. De igual forma, considerando a natureza vinculada dos atos envolvendo CEBAS, reputa-se que eventual declaração emitida nos termos da Lei nº 13.650/18 deve ser o mais específica possível, indicando expressamente que foram prestados serviços e apresentando o **período** em que as atividades ocorreram, de forma a suprir eventual ausência de cobertura contratual sobre os exercícios de 2017 para trás.

b) Comprovação anual, na forma regulamentada pelo Ministério da Saúde, sobre a prestação dos serviços, com base nas internações e nos atendimentos ambulatoriais realizados.

128. No caso das entidades que buscam obter o CEBAS mediante a prestação de 60% (sessenta por cento) de seus serviços ao SUS, nos termos do art. 4º, da Lei, cumpre, atentar para a necessidade de lançamento da produção de serviços conforme indicado no art. 5º do mesmo diploma legal.

129. Veja-se que, para fins de se aferir o cálculo percentual, é necessário que sejam informados os valores globais dos serviços prestados, isto é, esse lançamento deve incluir, não apenas os atendimentos ambulatoriais e a totalidade das internações praticados em favor do SUS, como também aqueles realizados para usuários não SUS.

130. Ademais, importante destacar que, na forma da Lei, essa comprovação é feita a partir do lançamento da produção de serviços nos Sistemas de Informação do Ministério da Saúde, razão pela qual, assume-se que o legislador não conferiu margem para que mencionada comprovação ocorra por meios alternativos, como a juntada de notas fiscais ou outros tipo de documentação.

131. Cabe apontar, ademais, que o Decreto nº 8.242/2014 indica de forma expressa em seu art. 20 que as internações hospitalares serão medidas pela razão paciente-dia, e que a produção ambulatorial levará em conta a quantidade de atendimentos realizadas. Trata-se, portanto, de metodologia que se encontra expressa em ato normativo, não cabendo ao Ministério da Saúde adotar outros critérios, em que pesem as solicitações de entidades interessadas nesse sentido. Sem prejuízo disso, avalia-se que o art. 4º, inciso III, da Lei nº 12.101/2009, também franqueou ao Ministério da Saúde poder para regulamentar a forma como a comprovação dos serviços será analisada, razão pela qual, avalia-se que os parâmetros contidos no art. 158 da Portaria de Consolidação nº 1/2017 encontram-se avalizados pelo Poder Legislativo, conforme já apontado por esta CONJUR-MS no PARECER n. 01024/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU.

132. Avalia-se que a comprovação sobre a prestação de serviços, em última análise, constitui aspecto de natureza técnica, visto que compreende o desenvolvimento de relatório pelo DCEBAS/SAES/MS acerca desses percentuais realizados, a partir da consulta aos Sistemas de Informação. Cumpre apenas registrar que, em se verificando que não houve o lançamento nos termos do art. 5º, ou que mencionado lançamento não compreende o exercício integral analisado, possuindo lacunas, não se vislumbra possibilidade de se conceder o CEBAS. De igual forma, caso a Área Técnica verifique que não se atingiu o percentual mínimo exigido pela Lei, cabe indeferir ou, a depender do caso, cancelar o certificado. A matéria foi tratada mais recentemente mediante o PARECER n. 01051/2018/CONJUR-MS/CGU/AGU; PARECER n. 00240/2019/CONJUR-MS/CGU/AGU; PARECER n. 00869/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU e PARECER n. 00807/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, para citar alguns.

133. Acrescente-se, ainda, a importância de atenção ao registro no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES, até mesmo para fins de a entidade interessada ser reconhecida como entidade de saúde. Veja-se, por exemplo, que a qualificação como entidade de saúde não constitui exigência exclusiva para a modalidade prevista no art. 4º da Lei (prestação de 60% de serviços ao SUS), podendo ser inferida da redação de artigos concernentes a outras modalidade também, a exemplo do art. 7º-A, inciso I, daquele diploma legal.

c) Entidades que apenas fazem gestão de serviços.

134. O presente tema já restou tratado pela Advocacia-Geral da União, mediante Grupo de Trabalho instituído em 2011 com o intuito de dirimir eventuais divergências entre as Consultorias junto aos Ministérios certificadores. Naquela ocasião, foi emitido o seguinte entendimento acerca da matéria:

2.3.2. Organizações sociais (OS) que só administram serviços públicos (não presta serviços com estrutura própria) com base em contrato de gestão e estão requerendo certificado. Há possibilidade legal?

Fundamentação:

A Lei n. 12.101, de 27 de novembro de 2009, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, reza, em seu art. 1º, que a certificação das entidades beneficentes de assistência social e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social **com a finalidade de prestação de serviços** nas áreas de assistência social, saúde ou educação, e que atendam ao disposto naquela Lei.

Nada obstante, o art. 4º do mencionado diploma legal dita que, para ser considerada beneficente e fazer jus à certificação, a entidade de saúde deverá, nos termos do regulamento, entre outros requisitos, "**II - ofertar a prestação de seus serviços ao SUS** no percentual mínimo de 60% (sessenta por cento); e **III - comprovar, anualmente, a prestação dos serviços de que trata o inciso II**, com base no somatório das internações realizadas e dos atendimentos ambulatoriais prestados.

Do texto legal infere-se não haver possibilidade de uma Organização Social somente administrar ou gerenciar estabelecimentos de outra pessoa jurídica, devendo ela mesma também ter produção própria ou prestar diretamente serviços ao SUS para fins de fazer jus à obtenção do certificado de entidade beneficente de assistência social.

Sobre o assunto a representante da PGFN, complementou:

Uma vez que, tudo indica, existem OS que realmente apenas se prestam a administrar ou gerenciar outras pessoas jurídicas, e, tendo em vista que não parece haver proibição a esse modelo na Lei das OS, sugerimos uma pequena alteração, apenas com o intuito de esclarecer a conclusão:

"Do exposto, conclui-se que as OS's que apenas administram ou apenas gerenciam estabelecimento de outra pessoa jurídica não fazem jus à certificação, porque não prestam serviços de saúde, não cumprindo os requisitos para certificação, exigidos pela Lei Nº 12.101, de 2009."

Deliberação do Grupo: Houve **consenso** em relação à sugestão de resolução apresentada pela CONJUR/MS.

135. A matéria ainda foi analisada no âmbito da CONJUR-MS, a qual mediante os Pareceres nº 223EHSN/CODELEGIS/COGEJUR/CONJUR-MS/CGU/AGU e nº 133EHSN/CODELEGIS/COGEJUR/CONJUR-MS/CGU/AGU, teceu considerações complementares, concluindo o seguinte:

"73. Do texto legal infere-se não haver possibilidade de uma pessoa jurídica, Organização Social ou não, somente administrar ou gerenciar estabelecimentos de outra pessoa jurídica, devendo ela mesma também ter produção própria ou prestar diretamente serviços ao SUS para fins de fazer jus à obtenção do certificado de entidade beneficente de assistência social".

136. Nesse sentido, não se concebe que se conceda CEBAS a entidades que apenas apresentam contratos de gestão de outros estabelecimentos, não comprovando qualquer prestação de serviços própria. Trata-se, portanto, de entendimento objetivo já consolidado no âmbito da Advocacia-Geral da União, não se mostrando pertinente, a exemplo dos demais temas ora indicados nesta manifestação, que esta CONJUR-MS reitere mencionado posicionamento em eventuais processos de CEBAS, apenas para complementar as decisões da Área Técnica.

d) Requisitos contábeis.

137. Registre-se que, como já apontado, o exame sobre percentuais de aplicação em gratuidade e/ou sobre a própria documentação contábil constitui avaliação de natureza técnica, não cabendo a esta CONJUR/MS emitir juízo sobre essa matéria.

138. Não obstante, cabe ressaltar que, nos termos do art. 169, § 7º, da Portaria de Consolidação nº 1/2017, "*todas as demonstrações contábeis exigidas deverão atender aos Princípios de Contabilidade e às Normas Brasileiras e Internacionais de Contabilidade vigentes na data de elaboração dos documentos*".

139. De igual forma, o Decreto nº 8.242/2014 expressamente determina a necessidade de a documentação contábil ser apresentada de forma esmerada e em conformidade com as normas do Conselho Federal de Contabilidade, consoante art. 3º, § 4º, daquele Regulamento.

140. Registre-se, portanto, que a regularidade documental, além de constituir premissa lógica atrelada às boas práticas administrativas e a princípios como motivação do ato, são exigências normativas expressas, que não podem ser olvidadas pelas entidades interessadas no CEBAS, sob pena de descumprimento aos requisitos do CEBAS.

141. Dito isso, cumpre apenas reiterar que, em o Setor Técnico verificando que a documentação contábil encontra-se em desacordo com a Lei nº 12.101/09 c/c Decreto nº 8.242/14 c/c a Portaria de Consolidação GM/MS nº 01/2017, ou em desacordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade; e/ou em constatando que a entidade não cumpre com os percentuais mínimos exigidos pela legislação, não há como se vislumbrar possibilidade de concessão/renovação do CEBAS.

II.d.g Considerações finais sobre o Compilado acima

142. Veja-se que as considerações e recomendações acima contidas, em última análise, constituem mera reiteração sobre a necessidade de se providenciar a aplicação da Lei nº 12.101/2009 aos atos emitidos no âmbito do CEBAS. Reputou-se pertinente realizar os destaques em comento, ainda que a grande maioria seja a mera literalidade da Lei e atos normativos correlatos, visto a frequência com que a matéria é repetidamente discutida nos processos envolvendo o certificado.

143. Evidentemente, outros requisitos e documentos que constem em demais dispositivos da legislação aplicável, que não restaram afastados pelo Supremo, também devem ser observados na análise de pedidos de CEBAS, ainda que, por ventura, não tenham sido expressamente indicados acima.

III. CONCLUSÃO

144. Ante todo o exposto, conclui-se que:

- o a) as demandas concretas de CEBAS constituem processos peculiares e envolvem o desenvolvimento de diversos atos administrativos, fundamentados, em sua grande maioria, em manifestações eminentemente técnicas;
- o b) conforme competências normativamente definidas, não incumbe - e tampouco se mostra razoável - que este Consultivo manifeste-se acerca do mérito técnico ou que averigue em cada caso concreto questões relativas meramente aos ritos procedimentais dos referidos processos;
- o c) a presente manifestação atende aos requisitos exigidos pela Orientação Normativa nº 55/2014, uma vez que compreende análise de matérias idênticas e recorrentes, as quais restringem-se à verificação de atendimento a exigências legais, representando volume de processos que impacta a atuação deste Órgão consultivo;
- o d) por conseguinte, caso aprovado este parecer referencial, fica dispensada a análise individualizada de casos envolvendo a matéria repetitiva tratada neste parecer, conforme descrito no item 57 supra, desde que a Área Técnica competente (Departamento de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social) ateste em cada processo, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação.
- o e) após a Área Técnica responsável realizar o ateste ora mencionado, os autos poderão ser submetidos diretamente à autoridade competente, Ministro de Estado da Saúde, sem necessidade de envio prévio do processo à CONJUR-MS, nem mesmo para aposição de "visto" individualizado do Consultor Jurídico. Na hipótese de ser aplicada esta manifestação referencial ao caso concreto, sugere-se que sejam adotadas as minutas de julgamento e despacho em Anexo, a critério da autoridade julgadora;
- o f) avalia-se, também, uma vez que a presente manifestação apresenta um compilado de teses e posicionamentos da Advocacia-Geral da União, que este Parecer Referencial seja utilizado para subsidiar eventuais defesas judiciais que as Procuradorias da União necessitarem, desde que a questão discutida nos autos judiciais tenham sido tratadas acima.
- o g) Por fim, registre-se que esta manifestação jurídica referencial não representa, em absoluto, dispensa da atuação consultiva desta CONJUR-MS, a qual permanece à disposição para eliminar dúvidas ou mesmo esclarecer se determinado caso concreto se amolda aos termos do presente parecer.

145. Ademais, caso aprovada a presente manifestação, solicita-se ao Apoio desta CONJUR/MS que:

a) providencie a abertura de tarefa no Sistema SAPIENS, dirigida ao **Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas - DEINE**, da Consultoria-Geral da União, para conhecimento desta manifestação jurídica referencial, nos termos do item 8 do Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014, que fundamentou a Orientação Normativa nº 55/2014, o qual determina que as cópias das manifestações referenciais sejam encaminhadas à Consultoria-Geral da União, para trabalho de sistematização e eventual disponibilização na página eletrônica.

b) Registre o presente processo no Sistema SEI, inserindo a presente manifestação, e encaminhe a demanda ao **Departamento de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social em Saúde - DCEBAS/SAES/MS** e à **Secretaria de Atenção Especializada à Saúde - SAES/MS**, para ciência e adoção das providências que entender cabíveis.

É o Parecer.

À consideração superior.

Brasília, 18 de fevereiro de 2021.

EDUARDO MONTEIRO DE BARROS CORDEIRO
ADVOGADO DA UNIÃO

MARCILÂNDIA ARAÚJO
ADVOGADA DA UNIÃO
COORDENADORA-GERAL DE ASSUNTOS DE SAÚDE E ATOS NORMATIVOS

ANEXO

(MODELO)
JULGAMENTO

Processo nº _____

Interessado: _____

Assunto: Recurso administrativo hierárquico interposto em face de decisão que manteve o indeferimento de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social em Saúde..

Decisão: À vista do que consta dos autos, adoto como razões de decidir os fundamentos de mérito e de fato apresentados na Nota Técnica nº ____/202__, bem como as razões de direito expostas pela Consultoria Jurídica, nos termos do PARECER REFERENCIAL n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, e respectivo Despacho de aprovação, e NEGO PROVIMENTO ao recurso administrativo interposto pela Entidade em epígrafe.

Publique-se, cumpra-se e comunique-se.

Após a publicação, restitua-se os autos à Secretaria de Atenção Especializada à Saúde - SAES/MS para aferição dos demais procedimentos necessários.

Brasília, ____ de _____ de 20__.

(nome)

MINISTRO DE ESTADO DA SAÚDE

(MODELO)
DESPACHO

JULGAMENTO

Processo nº _____

Interessado: _____

Assunto: Recurso administrativo hierárquico interposto em face de decisão que manteve o indeferimento de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social em Saúde..

Decisão: À vista do que consta dos autos, adoto como razões de decidir os fundamentos de mérito e de fato apresentados na Nota Técnica nº ____/202__, bem como as razões de direito expostas pela Consultoria Jurídica, nos termos do PARECER REFERENCIAL n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, e respectivo Despacho de aprovação, e NEGO PROVIMENTO ao recurso administrativo interposto pela Entidade em epígrafe.

Publique-se, cumpra-se e comunique-se.

Após a publicação, restitua-se os autos à Secretaria de Atenção Especializada à Saúde - SAES/MS para aferição dos demais procedimentos necessários

Brasília, ____ de _____ de 20__.

(nome)
MINISTRO DE ESTADO DA SAÚDE

rpm

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00737000703202166 e da chave de acesso c023d7fb

Notas

1. [^] *Súmula 612. STJ. 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. (Súmula 612, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/05/2018, DJe 14/05/2018).*
2. [^] *Cumpra apontar, sucintamente, que as competências do Ministério da Saúde para analisar pedidos de CEBAS advêm da Lei nº 12.101, publicada em 30/11/2009.*
3. [^] *ÁVILA, Alexandre Rossato da Silva. Curso de Direito Tributário. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2005, p. 137*

Documento assinado eletronicamente por MARCILANDIA DE FATIMA ARAUJO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 564906046 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCILANDIA DE FATIMA ARAUJO. Data e Hora: 18-02-2021 18:25. Número de Série: 17318121. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por EDUARDO MONTEIRO DE BARROS CORDEIRO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 564906046 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO MONTEIRO DE BARROS CORDEIRO. Data e Hora: 18-02-2021 13:31. Número de Série: 75227797541940212047655565616. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO G, EDIFÍCIO SEDE, 6º ANDAR, BRASÍLIA/DF, CEP 70058-900

DESPACHO n. 00612/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 00737.000703/2021-66

INTERESSADO: Ministério da Saúde - MS.

ASSUNTO: Manifestação jurídica referencial acerca de processos administrativos envolvendo o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS.

1. Aprovo o PARECER REFERENCIAL n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, subscrito, *conjuntamente*, pelo Advogado da União Eduardo Monteiro de Barros Cordeiro e pela Coordenadora-Geral de Assuntos de Saúde e Atos Normativos, a Advogada da União Marcilândia Araújo, adotando seus fundamentos e conclusões, e na forma de manifestação jurídica referencial quanto às decisões emitidas no âmbito de análises de Certificados de Entidades Beneficentes de Assistência Social - CEBAS, fundamentadas, exclusivamente, por aspectos de natureza técnica e não jurídica e/ou pelo mero exercício de verificação documental.

2. Observa-se que por se tratar de manifestação jurídica referencial está dispensada a análise individualizada, por parte desta Consultoria Jurídica, nos autos dos processos que guardarem relação inequívoca e direta com o tema ora analisado, sendo necessário que a área técnica:

- i)* ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda à referida manifestação; e
- ii)* extraia cópia da manifestação referencial, com respectivo despacho de aprovação, e acoste aos autos em que se pretende a aprovação.

3. Nestes termos, ao Apoio Administrativo desta Consultoria Jurídica, para que:

- **a)** crie processo no sistema SEI e junte as presentes manifestações;
- **b)** encaminhe os autos virtuais, via sistema SEI, para ciência e demais providências cabíveis:

b.i) à Secretaria de Atenção Especializada à Saúde - SAES/MS; e

b.ii) ao Departamento de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social em Saúde - DCEBAS/SAES/MS.

- **c)** atra tarefa, via sistema SAPIENS:

c.i) à Consultoria-Geral da União, aos cuidados do Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas - DEINF/CGU/AGU, para ciência e registro;

c.ii) à Chefe de Gabinete da Consultoria Jurídica, para inserção de cópia das presentes manifestações na página do Ministério da Saúde; e

c.iii) à Chefe do Serviço de Apoio aos Sistemas de Tramitação de Documentos, para alimentação da página da Consultoria Jurídica com cópia das presentes manifestações.

- **d)** posteriormente, archive o processo em epígrafe no sistema SAPIENS.

Brasília, 02 de março de 2021.

JAILOR CAPELOSSI CARNEIRO

Advogado da União

Consultor Jurídico junto ao Ministério da Saúde

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00737000703202166 e da chave de acesso c023d7fb

Documento assinado eletronicamente por JAILOR CAPELOSSI CARNEIRO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código

580467955 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JAILOR CAPELOSSI CARNEIRO. Data e Hora: 02-03-2021 19:13. Número de Série: 22817. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v5.
