



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
Vara Federal de Caxias do Sul

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 2009.71.07.000987-5/RS

AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RÉU : LIGA FEMININA DE COMBATE AO CÂNCER DE VACARIA
ADVOGADO : WENCESLAU DA SILVA FERREIRA
RÉU : UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

SENTENÇA

I. RELATÓRIO:

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ajuizou a presente Ação Civil Pública contra a **UNIÃO FEDERAL** e a **LIGA FEMININA DE COMBATE AO CÂNCER DE VACARIA**, objetivando reconhecer a inconstitucionalidade do art. 37 e parágrafo único da Medida Provisória nº 446/08, bem como anular a Resolução nº 03, de 23/01/2009, do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, que deferiu a renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) concedido à entidade requerida. Postula, sucessivamente, provimento de caráter inibitório no sentido de determinar que a União Federal *"julgue os processos pendentes em relação à Entidade ré dentro de tempo hábil"*, mediante aplicação da legislação pertinente, *"sem utilizar o regramento trazido pela MP nº 446/08"* (fl. 20). Mencionou que *"antes da publicação da Medida Provisória nº 446/08, a competência para julgar processos de concessão e renovação de CEBAS era do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), nos termos do art. 18, inciso IV, da Lei nº 8.742/93"* (fl. 03). Sustentou que para a obtenção de tal Certificado, a entidade deveria implementar os requisitos do art. 2º do Dec. 752/93 e do art. 3º do Dec. nº 2.536/98, que substituiu aquele, cabendo ao CNAS conceder ou renovar o CEBAS tão somente se preenchidas as condições legais. Contudo, disse que em 07/11/2008 foi editada a MP nº 446, possibilitando a renovação automática de todos os Certificados das entidades *"cujos processos estavam pendentes de julgamento no CNAS, sem qualquer análise visando apurar se de fato exercia atividade filantrópica e cumpria os requisitos legais"* (fl. 04). No mérito, defendeu a inconstitucionalidade da MP nº 446/08, a qual, no seu entender, fere os princípios da moralidade administrativa, da eficiência do serviço público, da proporcionalidade e da solidariedade no custeio do sistema de seguridade social, bem como a nulidade da Resolução CNAS nº 03/2009. Ao final, formulou pedido liminar consistente em compelir à União a examinar o processo de renovação do CEBAS, apreciando se a entidade demandada atendeu aos requisitos insertos na legislação de regência. Pugnou, ainda, pela suspensão da Resolução editada pelo

Sentença Tipo B

2009.71.07.000987-5



[MEEC/MEE]

9520152.V004 1/8





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
Vara Federal de Caxias do Sul

CNAS, no item referente ao deferimento da renovação em favor da entidade, bem como dos efeitos do Certificado que lhe foi concedido. Por fim, requereu: "a) a declaração, incidenter tantum, da inconstitucionalidade do art. 37 e parágrafo único, da Medida Provisória nº 446/08; b) a declaração de nulidade da Resolução CNAS nº 03, de 23.01.2009, publicada no D.O.U. de 26.01.2009, especialmente no que se refere ao item referente à renovação do CEBAS concedida à Entidade ré (...); c) a anulação do CEBAS concedido à Entidade ré com base no art. 37 da MP nº 446, que consta na Resolução CNAS nº 03, de 23.01.2009, no item 1724; d) que a União julgue os processos pendentes em relação à Entidade ré dentro de tempo hábil (art. 49, da Lei nº 9.784/99), analisando os requisitos dos arts. 1º e 2º do Decreto nº 752/93 e arts. 2º e 3º do Decreto nº 2.536/98 e legislações que lhe dão suporte, sem utilizar o regramento trazido pela MP nº 446/08" (fl. 20).

Diante do pedido de liminar, a entidade ré e a União Federal foram intimadas para, no prazo de 72 horas, apresentarem manifestação prévia, a teor do disposto no art. 2º da Lei nº 8.437/92 (fl. 24).

Oferecidas as alegações (fls. 28-35 e 45-9'), foi prolatada sentença indeferindo a petição inicial (fls. 120-1), tendo o MPF apresentado apelação às fls. 125-42.

A sentença prolatada foi mantida por seus próprios fundamentos (fl. 143).

A União apresentou contrarrazões (fls. 145-50).

Provida a apelação, os autos retornaram para processamento (fls. 156-73).

O pedido de antecipação de tutela foi indeferido (fl. 172).

Citada a União contestou (fls. 180-90). No mérito, sustentou que todos os recursos em tramitação até a publicação da MP n. 446/2008, relativos aos pedidos de renovação ou concessão do CEBAS que tramitavam perante o CNAS foram automaticamente extintos, por força dos artigos 38 e 39 da indigitada Medida Provisória, e consequentemente, "*deferidos todos os certificados*" (fl. 180v). Transcreveu os motivos que levaram o Governo a editar a MP em apreço, demonstrando a relevância e urgência da Medida, além da inexistência de vício de constitucionalidade. Também mencionou que "*a fundamentação do Ministério Público Federal está equivocada ao confundir o CEBAS com a imunidade prevista no § 7º do art. 195 da Constituição*", sob o argumento de que o Certificado em tela constituía "*apenas um dos inúmeros requisitos necessários ao deferimento da isenção tributária das contribuições sociais de que trata*" (fl. 185) o indigitado dispositivo Constitucional. Sustentou que a MP nº 446/08 não subtraiu as atribuições do Fisco "*para periodicamente fiscalizar o cumprimento dos requisitos legais reclamados para a concessão de*

Sentença Tipo B

[MEEC/MEE]

9520152.V004 2/8

2009.71.07.000987-5





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
Vara Federal de Caxias do Sul

260
(
imunidade" (fl. 186). Disse que a resolução nº 07, de 03/02/2009 do CNAS não contraria qualquer dispositivo legal, e, tampouco viola os princípios que norteiam a Administração Pública. Ao final, prequestionou a matéria e pugnou pela improcedência dos pedidos.

Igualmente citada, a Liga Feminina de Combate ao Câncer de Vacaria apresentou contestação (fls. 192-200). Preliminarmente, arguiu sua ilegitimidade para figurar no pólo passivo do feito, ao argumento de que os atos questionados foram editados pela União. Transcreveu a sentença anteriormente prolatada por este Juízo e, no mérito, rebateu os argumentos do MPF. Afirmou que preenche os requisitos exigidos para renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, bem como presta serviços à comunidade de Vacaria/RS há 60 anos, *"o que faz cair por terra qualquer duvida quanto"* (fl. 198) a sua idoneidade. Por fim, requereu o acolhimento da preliminar de ilegitimidade passiva e, no mérito, pugnou pela improcedência dos pedidos. Juntou documentos (fls. 201-3 e 205-222).

Considerando que a matéria versada nestes autos é eminentemente de direito, foi indeferido o pedido da entidade ré, de produção de prova pericial e testemunhal (fl. 232).

A requerida juntou cópia da decisão que deferiu a renovação do CEBAS (fls. 234-55).

Vieram os autos conclusos para sentença.

É o relatório.

Decido.

II. FUNDAMENTAÇÃO:

Trata-se de Ação Civil Pública, com vista à tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa, em que o MPF se insurge contra o art. 37 e parágrafo único da Medida Provisória nº 446/08 - e, por conseguinte, contra as Resoluções do CNAS -, que renovaram automaticamente o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) concedido à entidade requerida. Sustenta a inconstitucionalidade da indigitada Medida Provisória, ao argumento de que não restou consubstanciada a urgência exigida pelo Texto Constitucional, bem como porque não houve observância aos princípios da moralidade administrativa, da eficiência do serviço público e da solidariedade no custeio do sistema de seguridade social. Em razão disso, refere que a União deverá examinar o processo de renovação do CEBAS, apreciando se a entidade ré atendeu os requisitos legislativos de regência.

Inicialmente, cumpre destacar que em razão do julgamento proferido pelo e. TRF da 4ª Região (fls. 156-73), que determinou o regular

Sentença Tipo B





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
Vara Federal de Caxias do Sul

processamento desta ação civil pública, restou prejudicada a análise da prefacial de ilegitimidade passiva, suscitada pela Liga Feminina de Combate ao Câncer de Vacaria.

Dito isso, cumpre afastar, de plano, a pretendida declaração de inconstitucionalidade do art. 37 da MP n. 446/08.

Com efeito, referida Medida Provisória foi rejeitada pela Câmara dos Deputados (publicação no Diário Oficial da União em 12-02-2009), sem que as relações jurídicas dela decorrentes fossem regulamentadas pelo Congresso Nacional, nos termos do § 3º do art. 62 da CF/88, o que conduz para a convalidação dos seus efeitos, a teor do que dispõe o § 11 do referido dispositivo Constitucional. Vale dizer, rejeitada, essa espécie normativa perdeu sua eficácia desde o momento da sua edição (*ex tunc*). Entretanto, continuará regulando, com força de lei, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados no período de sua vigência.

No que diz respeito aos requisitos constitucionais de relevância e urgência, cumpre referir que o Supremo Tribunal Federal de há muito pacificou a controvérsia, firmando orientação no sentido de que descabe a sua apreciação pelo Poder Judiciário, pois se trata de questão revestida de caráter político, afeta à discricionariedade do chefe do Poder Executivo. Tal assertiva, todavia, não se reveste de caráter absoluto, cedendo espaço para os casos em que a inconstitucionalidade for flagrante e objetiva, ou, por outras palavras, quando ficar caracterizado o manifesto abuso na utilização destes pressupostos, o que não se verifica no caso dos autos. Tese contrária, vale registrar, implicaria em inegável ingerência de um poder sobre o outro, o que afrontaria o princípio fundamental esculpido no art. 2º da Constituição Federal, mormente porque estaria o Poder Judiciário se imiscuindo em questões de cunho eminentemente político, de competência privativa do chefe do Executivo.

Sobre a matéria, confirmam-se os seguintes precedentes:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. MEDIDA PROVISÓRIA. REQUISITOS DA URGÊNCIA E RELEVÂNCIA. O entendimento desta Corte é no sentido de que o exame dos requisitos da urgência e relevância somente pode ser submetido ao Judiciário quando se configurar abuso da discricionariedade pelo chefe do Poder Executivo. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI-AgR 489108, JOAQUIM BARBOSA, STF)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 11 E 18 DA MEDIDA PROVISÓRIA N.º 1.925-5, SUCESSIVAMENTE REEDITADA ATÉ O ADVENTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 32/2001. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 5.º, CAPUT; 37, CAPUT, E 62, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os dispositivos em referência, ao atribuírem aos

Sentença Tipo B


[MEE©/MEE]

9520152.V004 4/8

2009.71.07.000987-5





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
Vara Federal de Caxias do Sul

órgãos de trânsito o registro de ônus reais sobre veículos automotivos de qualquer espécie, não ofendem as normas constitucionais indicadas. Os requisitos de relevância e urgência para edição de medida provisória são de apreciação discricionária do Chefe do Poder Executivo, não cabendo, salvo os casos de excesso de poder, seu exame pelo Poder Judiciário. Entendimento assentado na jurisprudência do STF. Ação julgada improcedente. (ADI 2150, ILMAR GALVÃO, STF)

Afora isso, não se constata a propalada afronta aos princípios constitucionais delineados na inicial, tampouco lesão ao patrimônio público. Isso porque, a despeito da redação do art. 37 da MP n. 446/08, inexistente direito adquirido ao CEBAS, o qual, vale destacar, não se constitui no único requisito para a concessão da imunidade prevista no art. 195, § 7º, da Constituição Federal. Assim, *"por mais tradicional que seja, a entidade beneficente de assistência - CEBAS/CEAS - tem que se adequar aos novos requisitos introduzidos pela Lei n. 8.212/1991"* (Informativo de Jurisprudência n. 302 do Superior Tribunal de Justiça), bem como observar os ditames da Lei n. 12.101/2009 (e posteriores alterações), que atualmente dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social.

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal afirmou que *"não há direito adquirido a regime jurídico relativo à imunidade tributária. A concessão de Certificado de Entidade Beneficente - CEBAS não imuniza a instituição contra novas verificações ou exigências, nos termos do regime jurídico aplicável no momento em que o controle é efetuado (...)"* (RMS 26932, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 01/12/2009, DJe-022 DIVULG 04-02-2010 PUBLIC 05-02-2010 EMENT VOL-02388-01 PP-00015 LEXSTF v. 32, n. 374, 2010, p. 178-183).

Tal entendimento, diga-se de passagem, foi objeto da Súmula n. 352 do Superior Tribunal de Justiça, que dispõe: *"A obtenção ou a renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) não exige a entidade do cumprimento dos requisitos legais supervenientes"*.

Em suma, a concessão do CEBAS não exonerou a entidade beneficente do cumprimento dos demais requisitos para obtenção da imunidade prevista no art. 195, § 7º, da CF, tampouco desincumbiu o Fisco da apreciação destas condições, conforme se depreende dos artigos 32 e 36 da Lei n. 12.101/2009, *in verbis*:

"Art. 32. Constatado o descumprimento pela entidade dos requisitos indicados na Seção I deste Capítulo, a fiscalização da Secretaria da Receita Federal do Brasil lavrará o auto de infração relativo ao período correspondente e relatá-lo"

Sentença Tipo B

2009.71.07.000987-5



[MEEC/MEE]

9520152.V004 5/8





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
Vara Federal de Caxias do Sul

os fatos que demonstram o não atendimento de tais requisitos para o gozo da isenção.

§ 1º Considerar-se-á automaticamente suspenso o direito à isenção das contribuições referidas no art. 31 durante o período em que se constatar o descumprimento de requisito na forma deste artigo, devendo o lançamento correspondente ter como termo inicial a data da ocorrência da infração que lhe deu causa.

§ 2º O disposto neste artigo obedecerá ao rito do processo administrativo fiscal vigente."

Art. 36. Constatada a qualquer tempo alguma irregularidade, considerar-se-á cancelada a certificação da entidade desde a data de lavratura da ocorrência da infração, sem prejuízo da exigibilidade do crédito tributário e das demais sanções previstas em lei."

Aliás, a própria MP 446/08 era bastante clara nesse sentido, consoante se verifica no seu art. 31, abaixo transcrito:

"Art. 31. Constatado o descumprimento pela entidade dos requisitos indicados na Seção I deste Capítulo, a fiscalização da Secretaria da Receita Federal do Brasil lavrará o auto de infração relativo ao período correspondente e relatará os fatos que demonstram o não-atendimento de tais requisitos para o gozo da isenção.

§ 1º O lançamento terá como termo inicial a data da ocorrência da infração que lhe deu causa.

§ 2º O disposto neste artigo obedecerá ao rito processual do Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972."

Assim, não é viável afirmar, tão somente porque o art. 37, da mencionada MP, deferiu, no período de sua vigência, a renovação automática do CEBAS, que houve ofensa aos postulados da moralidade administrativa, da eficiência do serviço público e da solidariedade no custeio do sistema de seguridade social. Da mesma forma, não é possível concluir, de maneira segura, com base nos elementos de provas carreados a estes autos, que a referida norma causou vultoso prejuízo ao erário, como afirma o *Parquet* na peça portal (fl. 13), principalmente porque o Certificado em tela não se constitui no único requisito para obtenção da imunidade acima referida.

Além do mais, constata-se que o Governo explicitou, de forma clara e objetiva, as razões que levaram à edição da Medida Provisória hostilizada, conforme se verifica às fls. 181-184v (da peça contestatória da União), as quais,

Sentença Tipo B

[MEE©/MEE]

2009.71.07.000987-5

9520152.V004 6/8





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
Vara Federal de Caxias do Sul

releva observar, tem natureza eminentemente política e são direcionadas no interesse da Administração. Assim, não é possível concluir, reitere-se, de acordo com o contexto probatório coligido na instrução do feito, que a norma em questão beneficiou esta ou aquela entidade, ou, quiçá, que foi editada com interesses escusos.

Diante disso, não cabe ao Juízo discorrer acerca da conveniência e oportunidade que levou à publicação da MP em comento, salvo se restasse demonstrado que houve desvio de finalidade ou abuso de poder de legislar, o que não restou comprovado. Ou seja, não é juridicamente possível que o Poder Judiciário venha a definir *tal* ou *qual* conduta a Administração Pública deve ter para alcançar determinada finalidade pública, mormente as questões de natureza político-administrativa de competência exclusiva do Presidente da República, a não ser que se possa identificar que a discricionariedade da atuação administrativa, frente ao caso concreto, esteja reduzida a zero. Aliás, justamente em razão da natureza política que envolve a questão em apreço é que o Poder Legislativo, a quem incumbe a fiscalização permanente do Poder Executivo, ao rejeitar a indigitada Medida Provisória, caso julgasse conveniente, deveria ter regulado as relações jurídicas dela decorrentes, o que não ocorreu.

Desse modo, conclui-se que as relações jurídicas surgidas no período permanecem regidas pelo ato normativo editado pelo então Presidente da República, assim como pelas Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social, embasadas no art. 37 da MP n. 446/08.

Dito isso, subsistiria o exame da pretensão veiculada na letra "d" da petição inicial, consistente em obrigar a União Federal a julgar "*os processos pendentes em relação à Entidade ré dentro de tempo hábil (art. 49, da Lei n.º 9.784/99), analisando os requisitos dos arts. 1.º e 2.º do Decreto n.º 752/93 e arts. 2.º e 3.º do Decreto n.º 2.536/98 e legislações que lhe dão suporte, sem utilizar o regramento trazido pela MP n.º 446/08*" (fl. 20).

Sobre a questão, este Juízo já teve a oportunidade de se manifestar às fls. 120-1, ocasião em que sustentou que a Medida Provisória supracitada nada mais foi do que uma tentativa de resolver a morosidade daqueles processos administrativos, de modo que a pretensão do Ministério Público Federal, com este pedido, representa a mesma intenção do Poder Executivo, ainda que sob outra roupagem. Significa dizer que acolher o pedido da letra "d" de forma genérica, tal como colocado, redundaria apenas em determinar ao CNAS que proceda da forma como estava atuando, o que não solucionaria o problema e, nesse aspecto, não justificaria a prestação jurisdicional, por ser inútil e desnecessária.

Sendo assim, não se sustentam os argumentos expendidos pelo MPF, e a improcedência do pedido é medida que se impõe.

Sentença Tipo B

2009.71.07.000987-5



[MEEC/MEE]

9520152.V004_7/8





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
Vara Federal de Caxias do Sul

III. DISPOSITIVO:

Ante o exposto, **julgo improcedente** o pedido.

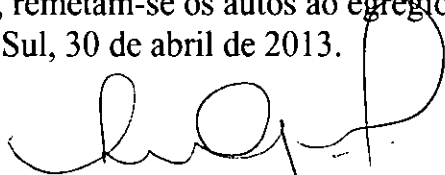
Incabível a condenação do MPF em honorários advocatícios, nos termos do art. 18 da Lei nº 7.347/85.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se, inclusive que, de acordo com o art. 1º, § 4º da Resolução do TRF da 4ª Região nº 49, de 14 de julho de 2010, na eventual subida do processo ao referido Tribunal os autos serão digitalizados, passando a tramitar no meio eletrônico (sistema e-Proc), sendo obrigatório o cadastramento dos advogados na forma do art. 5º da Lei nº 11.419/2006.

Na hipótese de interposição de recurso de apelação, o qual será recebido no duplo efeito, intime-se a parte contrária para contrarrazoar, querendo, no prazo legal.

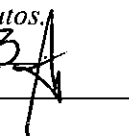
Verificadas as condições de admissibilidade e cumpridos os procedimentos de estilo, remetam-se os autos ao egrégio TRF da 4ª Região.

Caxias do Sul, 30 de abril de 2013.


Lenise Kleinfüßing Gregol
Juíza Federal Substituta

RECEBIMENTO

Na data infra, recebi estes autos.

Caxias do Sul, 30 / 04 / 13
p/ Diretor de Secretaria: 

REMESSA Na data infra, faço a remessa destes autos à/ao: () INSS, () AGU, () FN, () DPU, (X) MPF, intimando do despacho/sentença da(s) fl(s) <u>259/262</u> <u>03</u> / <u>05</u> / <u>2013</u> p/Diretor de Secretaria: 

Sentença Tipo B

2009.71.07.000987-5



Ministério Público Federal
Procuradoria de Caxias do Sul
Aos 03 de 05 de 2013
recebi estes autos, de que, para constar, lavrei este termo
Diego Boff
Técnico Administrativo
Matrícula 23402-8

REMESSA
Na data infra, faço remessa destes autos para
Justiça Federal
Em 24 / 05 / 2013
[MEEC/MEE]
9520152.V004 8/8
Diego Boff
Técnico Administrativo
Matrícula 23402-8

