



---

Remessa Ex Offício - Turma Espec. III - Administrativo e Cível  
Nº CNJ : 0000542-55.2014.4.02.5102 (2014.51.02.000542-5)  
RELATOR : Desembargadora Federal VERA LÚCIA LIMA  
PARTE AUTORA : LUIZ CLAUDIO DE LEMOS TAVARES E OUTRO  
ADVOGADO : IVO DE LEMOS TAVARES  
PARTE RÉ : HOSPITAL ANTÔNIO CASTRO E OUTROS  
ADVOGADO : PAUBER SILVA CAMPANATI E OUTROS  
ORIGEM : 01ª Vara Federal de Niterói (00005425520144025102)

### **EMENTA**

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO POPULAR. RENOVAÇÃO INDEVIDA DE CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CEBAS). INTERESSE DE AGIR PRESENTE. NULIDADE DO JULGADO. PROSSIBILIDADE JULGAMENTO PELO TRIBUNAL PREVISTA NO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. MEDIDA PROVISÓRIA 446/2008. REJEIÇÃO DA MP. APLICABILIDADE IMEDIATA DOS REQUISITOS ANTERIORES. PROVIMENTO PARCIAL DA REMESSA.

- Ação Popular questionando a legalidade da concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS às entidades demandadas, mediante renovação automática dos referidos certificados e da extinção dos recursos administrativos que questionavam as concessões, tudo realizado com base nos artigos 37 a 39 da MP 446/2008, que foi rejeitada pelo Congresso Nacional, que, por sua vez, deixou de editar o respectivo decreto regulando as relações jurídicas decorrentes da norma rejeitada.

- Presente o interesse de agir, que decorre da suposta irregularidade na concessão do referido certificado, na medida em que, uma vez demonstrada a ausência de amparo legal na concessão, restará configurada a lesividade ao patrimônio público, já que as demandadas estariam se utilizando, indevidamente, de um benefício constitucional que confere a imunidade tributária prevista no artigo 195 da Carta Magna, violando, portanto, princípios elementares, tais como a supremacia do interesse público, a legalidade e a moralidade administrativa, circunstância que impõe o reconhecimento da nulidade da sentença.

- Contudo, apesar da nulidade do *decisum*, não se vislumbra motivos que justifiquem o retorno dos autos ao Juízo *a quo*, para prolação de nova sentença, na medida em que se afigura possível, *in casu*, o enfrentamento da matéria de fundo pelo Tribunal, porquanto, embora não se trate de questão exclusivamente de direito, constata-se a ocorrência do



exaurimento da fase instrutória na primeira na instância, circunstância que evidencia a necessidade de se adentrar ao mérito da causa, em prol da economia, celeridade e efetividade processual.

- Demanda que se encontra em condições de imediato julgamento, em razão da aplicação da teoria da "*causa madura*", prevista no artigo 1013, § 3º, I, do NCPC/2015, constata-se a possibilidade de apreciação do mérito da lide.

- As renovações concedidas e os recursos arquivados pela MP 446/08 seguem por ela regidos, sendo certo que, a rejeição da MP 446/08 não eximiu qualquer entidade beneficente de comprovar, sob a plena vigência do art. 55 da Lei 8.212/91, mesmo que durante a validade de seu Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, o cumprimento dos requisitos legais vigentes, inclusive eventuais novas previsões legais, sendo, portanto, irrelevante, para o deslinde do caso em apreço, a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 37 a 39 da MP 446/2008, que ora se rejeita.

- Renovação automática dos certificados e extinção dos recursos administrativos referentes aos mesmos, que se deram, tão somente, com base nos efeitos da não apreciação, pelo Congresso Nacional, da MP 446/2008, circunstância que conduz à anulação dos atos, independente da análise sobre sua moralidade.

- Remessa necessária parcialmente provida, para anular a sentença e, com base no artigo 1013, § 3º, I, do NCPC/2015, julgar procedente em parte o pedido, para declarar a nulidade dos atos que concederam o Certificado de Entidade beneficente de assistência social - CEBAS às entidades demandadas.

-

### A C Ó R D ã O

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas:

Decide a Oitava Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por unanimidade, dar parcial provimento à remessa necessária, para anular a sentença e, com base no art. 1013, § 3º, I, do NCPC/2015, julgar parcialmente procedente o pedido, nos termos do relatório e voto constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

---

Rio de Janeiro, 30 de novembro de 2016 (data do julgamento)

Desembargadora Federal **VERA LUCIA LIMA**  
Relatora



---

Remessa Ex Offício - Turma Espec. III - Administrativo e Cível  
Nº CNJ : 0000542-55.2014.4.02.5102 (2014.51.02.000542-5)  
RELATOR : Desembargadora Federal VERA LÚCIA LIMA  
PARTE AUTORA : LUIZ CLAUDIO DE LEMOS TAVARES E OUTRO  
ADVOGADO : IVO DE LEMOS TAVARES  
PARTE RÉ : HOSPITAL ANTÔNIO CASTRO E OUTROS  
ADVOGADO : PAUBER SILVA CAMPANATI E OUTROS  
ORIGEM : 01ª Vara Federal de Niterói (00005425520144025102)

### **RELATÓRIO**

A Desembargadora Federal VERA LÚCIA LIMA DA SILVA (Relatora): Trata-se de remessa necessária consignada em sentença de extinção, sem resolução do mérito, na forma do artigo 485 do NCPC, proferida em sede de Ação Popular que objetiva a anulação do Certificado de Entidade beneficente de assistência social – CEBAS, concedido às entidades Hospital Antônio Castro; Obras e Culturas Felicianas; Fundação Climedi de Assistência Social; Centro Católico de Evangelização Shalom e Fundação Padre Leonel França, havendo conclusão pela ausência de legitimidade dos autores para promover a presente demanda, uma vez que os demandantes não teriam apontado, objetivamente, lesividade concreta ao patrimônio público.

Não houve recurso interposto por quaisquer das partes.

Parecer do Ministério Público, às fls. 1152/1160, opinando pelo desprovimento da remessa necessária.

É o relatório.



---

Remessa Ex Offício - Turma Espec. III - Administrativo e Cível  
Nº CNJ : 0000542-55.2014.4.02.5102 (2014.51.02.000542-5)  
RELATOR : Desembargadora Federal VERA LÚCIA LIMA  
PARTE AUTORA : LUIZ CLAUDIO DE LEMOS TAVARES E OUTRO  
ADVOGADO : IVO DE LEMOS TAVARES  
PARTE RÉ : HOSPITAL ANTÔNIO CASTRO E OUTROS  
ADVOGADO : PAUBER SILVA CAMPANATI E OUTROS  
ORIGEM : 01ª Vara Federal de Niterói (00005425520144025102)

## V O T O

A Desembargadora Federal VERA LÚCIA LIMA DA SILVA (Relatora): Conforme relatado, cinge-se a controvérsia ao exame da legitimidade *ad causam* e interesse processual do autor para ajuizamento da presente Ação Popular, na qual se questiona a legalidade da concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS às entidades demandadas, mediante renovação automática dos referidos certificados e da extinção dos recursos administrativos que questionavam as concessões, tudo realizado com base nos artigos 37 a 39 da MP 446/2008, que foi rejeitada pelo Congresso Nacional, que, por sua vez, deixou de editar o respectivo decreto regulando as relações jurídicas decorrentes da norma rejeitada.

Do exame dos autos, observa-se que a sentença merece ser anulada.

Com efeito, a Ação Popular, que pode ser ajuizada por qualquer cidadão, se destina à desconstituição de determinados atos e à condenação dos responsáveis pelos prejuízos causados ao erário, sendo que a questão central suscitada na demanda é relativa a suposto prejuízo por conta de concessão ilegal de Certificado de Entidade beneficente de assistência social – CEBAS.

Nesse passo, presente o interesse de agir que decorre da suposta irregularidade na concessão do referido certificado, na medida em que, uma vez demonstrada a ausência de amparo legal na concessão, restará configurada a lesividade ao patrimônio público, já que as demandadas estariam se utilizando, indevidamente, de um benefício constitucional que confere a imunidade tributária prevista no artigo 195 da Carta Magna, violando, portanto, princípios elementares, tais como a supremacia do interesse público, a legalidade e a moralidade administrativa.

Neste sentido, oportuna a citação do seguinte precedente:

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. RENOVAÇÃO INDEVIDA DE CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CEBAS). MEDIDA PROVISÓRIA 446/2008. CERTIFICADO ANTERIOR ANULADO. REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÕES DESPROVIDAS.

1. A presente Ação Popular objetiva anular o Certificado de Entidade



Beneficente de Assistência Social (CEBAS) concedido à FUNDESTE, com validade para o período de 23/11/07 a 22/11/10, autorizado pelo art. 37 da Medida Provisória nº 446, c/c a Resolução CNAS nº 3, de 23/01/2009, documento este que é o passaporte da imunidade de contribuições da seguridade social, nos termos do art. 195, § 7º, da CF/88, c/c art. 55, da Lei nº 8.212/91.

2. Não há se falar em inépcia da inicial, pois a exordial se apresenta lógica, embora extensa, havendo conexão entre as causas de pedir e o pedido, o qual é exato e preciso, inexistindo prejuízo ao exercício do direito de defesa da parte Demandada.

3. A FUNDESTE figura como entidade beneficiada indevidamente pelo CEBAS, gozando de imunidade no período de 23/11/07 a 22/11/10, o que teria causado prejuízo ao Erário, de modo que possui legitimidade para compor o polo passivo da presente demanda. Inteligência do art. 6º da Lei 4.717/65.

4. Não prospera a alegação de que supostos litisconsortes passivos necessários deveriam compor a lide, o argumento é genérico e frágil, eis que não aponta quem efetivamente deveria figurar no polo passivo em conjunto com a União e a FUNDESTE, visando apenas impedir que esta Ação Popular cumpra com a sua finalidade.

5. Presente o interesse de agir que decorre da concessão supostamente irregular do CEBAS para a FUNDESTE, na medida em que, demonstrada a ausência de amparo constitucional e/ou legal do certificado no período indicado, estará configurada a lesividade ao patrimônio público, tendo a entidade se beneficiado de um beneplácito constitucional indevidamente, o que lhe confere imunidade tributária do art. 195 da CF, ferindo Princípios elementares da Administração e do próprio Estado de Direito, como a Supremacia do Interesse Público, a Legalidade e Moralidade Administrativa.

6. Inocorrência da prescrição/decadência do direito de se anular o CEBAS, uma vez que o certificado em questão foi concedido por meio da MP 446, editada em 07/11/2008, e pela Resolução CNAS nº 3, publicada no DOU de 26/01/09, sendo que a presente ação foi 1 ajuizada em 12/09/2013, não transcorrendo o lapso temporal de cinco anos previsto no art. 21 da Lei 4.717/1965. Além do mais, a conclusão administrativa acerca da anulação do CEBAS anterior, foi publicada apenas em 2013, sendo marco de interrupção da prescrição, pois consiste em um dos argumentos da causa de pedir que gerariam a anulação do documento. 7. A FUNDESTE não poderia beneficiar-se do CEBAS pelo art. 37 da MP 446/2008, uma vez que não era portadora do certificado de entidade beneficente de assistência social, pois o certificado pretérito (com validade de 23/11/04 a 22/11/07) foi considerado inválido, e logo não fazia jus aos benefícios albergados naquele diploma, que tão somente concedeu a renovação dos certificados e não sua concessão originária.



8. Não há direito adquirido à aquisição ou renovação do CEBAS, devendo a entidade postulante preencher todos os requisitos legais, ainda que supervenientes, para fazer jus ao benefício. Nesses termos, foi editada a Súmula 352 do STJ: "A obtenção ou a renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) não exime a entidade do cumprimento dos requisitos legais supervenientes".

9. Mantido o valor fixado a título de honorários advocatícios (cinco mil reais), porquanto tal montante se mostra adequado para bem remunerar o trabalho desenvolvido pelo profissional da advocacia na presente ação, sendo devidamente observado o Princípio da Razoabilidade e os moldes previstos pelo art. 20, §§ 3º e 4º, do CPC.

10. Remessa Necessária e Apelações desprovidas."

(TRF 2ª Região, Oitava Turma Especializada, APELREEX 0132289-68.2013.4.02.5101, Relator: Desembargador Federal GUILHERME DIEFENTHAELER, DJ 07.10.2015, Unânime)

Destarte, impõe-se, no caso, o parcial provimento da remessa necessária para anular a sentença.

Contudo, apesar da nulidade do *decisum*, não vislumbro motivos que justifiquem o retorno dos autos ao Juízo *a quo*, para prolação de nova sentença, na medida em que se afigura possível, *in casu*, o enfrentamento da matéria de fundo pelo Tribunal, porquanto, embora não se trate de questão exclusivamente de direito, constata-se a ocorrência do exaurimento da fase instrutória na primeira na instância, circunstância que evidencia a necessidade de se adentrar ao mérito da causa, em prol da economia, celeridade e efetividade processual.

Ressalte-se, outrossim, que conforme previsão inserta no art. 1013, § 3º. inc. I, do Novo CPC, o Tribunal poderá decidir desde logo o mérito da causa na hipótese em que a sentença venha a ser anulada pelo Tribunal, como ocorre no caso dos autos.

Diante de tal quadro, não vejo como negar que o preceito do art. 1013, § 3º. inc. I, do Novo CPC deva ser aplicado ao caso, de modo a prestigiar os aludidos princípios da economia, celeridade e efetividade processual, além de também atender aos ditames do art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal, acelerando a outorga da tutela jurisdicional.

Passa-se, portanto, à análise do mérito.

A Ação Popular, regulada pela Lei 4.717/65, é o meio constitucional posto à disposição do cidadão para anular ato lesivo ao patrimônio público, conforme art. 5º, LXXIII, da CRFB/88. Ao lado das demais espécies de ação coletiva, é instrumento apto à concretização dos direitos transindividuais, que reclama normatividade específica compatível com suas peculiaridades, formando, assim, um "*microsistema processual coletivo representa uma tendência de criação de mecanismos legais incompletos para*



*aumentar sua "flexibilidade e durabilidade em uma realidade pluralística, complexa e muito dinâmica"* (DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. *Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo*. 4. ed. Salvador: Editora Juspodivm. Vol. 4, 2009).

Nesse passo, da análise dos autos, conclui-se que merece prosperar em parte a pretensão autoral.

Com efeito, a hipótese é de concessão de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) que, por conta dos artigos 37 a 39 da Medida Provisória 446/2008, foram deferidos e renovados sem a análise do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio de resoluções (fls. 78/190).

Entretanto, verifica-se que a MP 446/08 foi rejeitada pelo Congresso Nacional que, por sua vez, não editou decreto legislativo.

Ressalte-se que o art. 62 da CF/88, que rege a edição de medidas provisórias pelo Presidente da República, com força de lei, determina que as mesmas devam ser imediatamente submetidas ao Congresso Nacional, que poderá convertê-las em lei ou rejeitá-la e, em caso de inércia, a norma perderá sua eficácia. Nestes dois últimos casos (rejeição e perda de eficácia), deve *"o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes"* (art. 62, §3º). Todavia:

*"§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas."*

No caso dos autos, então, não tendo sido editado o Decreto Legislativo que disciplinaria as relações jurídicas, as renovações concedidas e os recursos arquivados pela MP 446/08 seguem por ela regidos.

Em relação às renovações, conforme previsto na própria medida provisória e garantido na Súmula 352 do STJ, que dispõe no sentido de que *"A obtenção ou a renovação do certificado de entidade beneficente de assistência social (CEBAS) não exige a entidade de requisitos legais supervenientes"*.

Assim, conclui-se que a rejeição da MP 446/08 não eximiu qualquer entidade beneficente de comprovar, sob a plena vigência do art. 55 da Lei 8.212/91, mesmo que durante a validade de seu Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, o cumprimento dos requisitos legais vigentes, inclusive eventuais novas previsões legais, sendo, portanto, irrelevante, para o deslinde do caso em apreço, o exame da constitucionalidade dos artigos 37 a 39 da MP 446/2008, pedido este que ora se rejeita.

No mais, como bem destacado no parecer do Ministério Público, por ocasião de análise em hipótese idêntica à presente, no feito ajuizado sob o número 0101443-



31.2014.4.02.5102:

*“No tocante à legalidade da extinção dos recursos administrativos, entende-se que a conduta é ilícita, além de ser potencialmente causadora de danos ao Erário, pois não há fundamento legal para o ato.*

*Ora, a extinção dos processos se deu com base na absurda interpretação dos efeitos da não apreciação, pelo Congresso Nacional, da MP 446/2008, o que, por si só, se mostra capaz de anular os atos em comento.*

*A Administração praticou, portanto, ato sem qualquer base legal o que torna anulável independentemente de análise sobre a sua moralidade.*

*Quanto à alegada imunidade/isenção, entende-se que o preenchimento de um requisito previsto em lei nada tem a ver com a legalidade da renovação automática, pelo que se mostra desnecessário ao deslinde da questão.*

*É dizer que não importa o que foi decidido na ADIN 2028-5 ao caso em comento, pois a extensão da imunidade à Entidades Educacionais não dispensa a obtenção/renovação do referido CEBAS para o seu gozo.*

*No tocante à validade do CEBAS conferido por meio de renovação automática, entende-se que a conduta é de licitude duvidosa.*

*Contudo, a renovação pressupõe a existência de um título anterior, não sendo razoável que o particular seja prejudicado pela ausência de estrutura administrativa e pela decorrente demora ou ausência de avaliação.*

*Cuida-se, portanto, de um hard case em que a renovação automática fere a legalidade e a ausência de renovação e a consequente tributação também a fere.*

*Em que pese a aparente imoralidade das renovações automáticas, também não se mostra moral a violação à segurança jurídica.*

*O ato da renovação, então, deve ser anulado, para que a União, ente federativo que causou sua nulidade por ausência de regular processo administrativo, deixe de fazer os milhares de lançamentos cabíveis, também por falta de estrutura?*



*No caso em tela, opta-se pela anulação do ato por se entender que a segurança jurídica, caso a caso, será respeitada pela incidência da decadência a ser comprovada em processo administrativo ou judicial”*

Portanto, as entidades que tenham renovado o CEBAS por meio da MP 446/2008, com ou sem recurso pendente, no primeiro caso com perda de objeto administrativa, estão sujeitas a qualquer tempo à Lei 8.212/91, por força da própria MP, da Súmula do STJ e da Carta Constitucional, ao passo que, o processo ajuizado contra ato administrativo pendente de recurso que tenha sido arquivado, por força da norma nova, não perdeu seu objeto, permanecendo o interesse jurídico coletivo na aferição do vício e dano ao erário.

De outro lado, tendo em vista que a presente demanda questiona a legalidade da renovação automática dos certificados e a extinção dos recursos administrativos referentes aos mesmos, e considerando que restou demonstrado que tais renovações e extinções dos recursos administrativos se deram, tão somente, com base nos efeitos da não apreciação, pelo Congresso Nacional, da MP 446/2008, devem tais atos ser anulados, declarando-se ilegal a concessão do CEBAS.

Diante do exposto, **DOU PARCIAL PROVIMENTO À REMESSA NECESSÁRIA**, para anular a sentença e, com base no artigo 1013, § 3º, I, do NCPC/2015, **JULGO PROCEDENTE EM PARTE O PEDIDO**, para declarar a nulidade dos atos que concederam o Certificado de Entidade beneficente de assistência social – CEBAS às entidades demandadas. Condene as demandadas no pagamento de verba honorária que, de acordo com o artigo 85, § 2º do novo Código de Processo Civil, fixo em 20% (vinte por cento) sobre o valor atualizado da causa (R\$ 1.000,00), *per capita*.

É como voto.