



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

PARECER n. 00737/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 00737.000703/2021-66

INTERESSADOS: Departamento de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência - DCEBAS/SAES/MS

ASSUNTOS: Ratificação do Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU. Processos administrativos repetitivos envolvendo Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS.

EMENTA:

I - Renovação de Manifestação Jurídica Referencial - MJR. Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, ratificado pelo Parecer n. 00683/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU, aplicáveis a diversas situações.

II - Nova realidade normativa introduzida pela edição da Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021.

III - Manutenção da aplicabilidade da Lei nº 12.101/2009 aos pedidos protocolados na vigência daquele Diploma Legal. Art. 40, § 2º, da Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021.

IV - Possibilidade de, guardadas as devidas adaptações, utilizar-se das premissas adotadas na Manifestação Jurídica Referencial - MJR (Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU) e em outros Opinativos da CONJUR-MS ou do DECOR/AGU, na análise de pedidos protocolados após a edição da Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021, quando se tratarem de pressupostos amplos, intrínsecos à natureza constitucional do CEBAS, ou em dispositivos que são reprodução *ipsis litteris* de artigos da Lei nº 12.101/2009. Parecer n. 00224/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU.

V - Preservada a pertinência da MJR, dada a continuidade dos processos repetitivos que justificaram o desenvolvimento do Parecer Referencial.

VI - Conclusão pela manutenção da Ratificação Parcial, conforme arts. 15 e 6º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de Março de 2022.

VII - Informações obrigatórias conforme art. 4º, I da Portaria CGU/AGU nº 5/2022: VI.1 - Órgãos de destino da MJR: Gabinete do Sr. Ministro, Secretaria de Atenção Especializada à Saúde - SAES/MS. VI.2 - Validade: 2 (dois) anos contados da data de aprovação deste parecer.

VIII - Dê-se ciência dos termos deste parecer ao DEINF/CGU e aos órgãos de destino da MJR.

I. Relatório

1. O presente Opinativo trata-se de ratificação, feita na forma do art. 6º, da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022, do Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, o qual constitui-se Manifestação Jurídica Referencial MJR sobre Processos administrativos repetitivos envolvendo Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS.

2. É o relatório.

II. Análise.

II.a. Contextualização

3. Visando a dar cumprimento ao art. 15 da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022, esta CONJUR-MS emitiu, no ano de 2022, o Parecer n. 00683/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU (seq. 14) ratificando os termos do Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, o qual diz respeito a ausência de necessidade dos processos administrativos, de natureza repetitiva, envolvendo CEBAS, encaminhados em fase recursal à Ministra de Estado da Saúde, passarem previamente por análise individualizada desta CONJUR-MS.

4. Em que pese a ratificação já realizada naquela oportunidade, a dinâmica estabelecida pelo art. 6º da aludida Portaria Normativa CGU/AGU nº 5/2022 determina que sejam feitas renovações sucessivas dos efeitos das MJRs, a partir de novas análises de cenário que indiquem se permanecem ou não os motivos de fato e de direito que levaram à expedição daquelas Manifestações. Confira-se:

Art. 6º A MJR não poderá ter prazo de validade inicial maior que dois anos, sendo admitidas sucessivas renovações.

§1º A unidade consultiva que tenha interesse na renovação dos efeitos da MJR deverá promover nova análise de cenário para verificar se subsistem os motivos de fato e de direito que levaram à sua expedição.

§2º A renovação de MJR dar-se-á a partir da emissão de parecer que demonstre a permanência das condições que justificaram a expedição.

§3º O parecer que propuser a renovação deverá conter novo prazo de validade, com observância da limitação prevista no caput, e será comunicado ao órgão assessorado e ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas.

§4º Caso não subsistam os motivos de fato e de direito, a unidade consultiva deverá promover a revogação da MJR e comunicar ao órgão assessorado e ao Departamento de Informações Jurídico Estratégicas.(...)

5. Em ambas as ocasiões - Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU e Parecer n. 00683/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU - restou apontado e demonstrado que a atuação desta Especializada, quando da análise dos processos envolvidos, limitava-se a mera conferência documental e reiteração da aplicabilidade dos dispositivos normativos que regem a matéria e das diversas orientações e posicionamentos já desenvolvidos pela CONJUR-MS e pela AGU ao longo de mais de 10 (dez) anos de existência do CEBAS.

6. Também se demonstrou que o uso de Manifestação Jurídica Referencial ao caso era necessário a fim de se conferir celeridade na tramitação dos processos de CEBAS neste Ministério, e, ao mesmo tempo, reduzir a redundância provocada pelo cenário acima ilustrado, o qual, em última análise, resultava em esforço, gasto de força de trabalho e tempo desta Especializada apenas para elaboração de manifestações padronizadas.

7. Dito, isso, conforme se demonstrará a frente, os motivos apontados naquela ocasião (Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU e Parecer n. 00683/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU) subsistem até os dias atuais, mostrando-se pertinente a emissão de novo Opinitivo reiterando os termos daqueles Pareceres.

8. Quanto a esse ponto, relevante destacar ainda que embora o prazo de 2 (dois) anos, contados do Despacho de aprovação da ratificação do Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU tenha ocorrido em 31 de agosto de 2024, aquele Referencial não restou revogado por esta unidade consultiva na forma do art. 6º, § 4º, da Portaria Normativa nº 5/2022¹¹, até mesmo porque, como se demonstrará a seguinte, subsistem os motivos de fato e de direito que ensejaram o desenvolvimento daquela MJR.

9. Por conseguinte, reputa-se que, visando conferir eficiência aos trabalhos desta CONJUR-MS, bem como, manter o registro histórico da demanda nos mesmos autos que originaram o Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, ao invés de se desenvolver nova MJR, a qual, em última análise, apenas reproduziria, neste momento, os termos daquele Opinitivo, mostra-se mais oportuno sugerir, na forma do art. 6º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5/2022, a renovação da validade, por mais dois anos, do mencionado Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, contada da aprovação da presente Manifestação.

10. A partir disso, a fim de se atender às exigências formais do art. 6º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5/2022, quanto à demonstração da permanência das condições que justificaram a expedição da MJR, acaso se entenda necessária nova renovação, cumpre-se apresentar as premissas a seguir indicadas.

II.b. Das premissas metodológicas e do atendimento aos requisitos que justificaram/justificam a emissão da MJR.

11. O art. 3º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5/2022 traz a seguinte disposição quanto aos requisitos para a emissão de uma MJR:

Art. 3º A Manifestação Jurídica Referencial tem como premissa a promoção da celeridade em processos administrativos que possibilitem análise jurídica padronizada em casos repetitivos.

§1º Análise jurídica padronizada em casos repetitivos, para os fins da presente Portaria Normativa, corresponde a grupos de processos que tratam de matéria idêntica e que a manifestação do órgão jurídico seja restrita à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos;

§2º A emissão de uma MJR depende do preenchimento dos seguintes requisitos:

I - comprovação de elevado volume de processos sobre a matéria; e

II - demonstração de que a análise individualizada dos processos impacta de forma negativa na celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.

12. Por ocasião do PARECER REFERENCIAL n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU (seq. 3), esta CONJUR-MS apresentou as seguintes premissas e dados sobre a dinâmica envolvendo o CEBAS, e seus respectivos processos administrativos:

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, 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:

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;

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.

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.

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.

(...)

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 (dezesesseis) 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% (dezesesseis 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.

13. Em seguida, por ocasião do PARECER n. 00683/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU (seq. 14), que ratificou aquele primeiro, foram apontados os seguintes fundamentos, dados, e considerações adicionais sobre o volume de demandas envolvendo CEBAS:

28. Para demonstrar que os processos de que trata o Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU implicam análise jurídica padronizada em casos repetitivos, conforme determinado pelo § 1º supra transcrito, cumpre reiterar os fundamentos já desenvolvidos por ocasião daquela MJR ora em exame.

29. Veja-se que, naquela época providenciou-se estudo autônomo (NUP 00737.000703/2021-66) avaliando a natureza dos processos aos quais se intencionava aplicar o Referencial.

30. Nesse sentido, em corte realizado sobre as 44 (quarenta e quatro) demandas - que resultaram em emissão

de parecer e a cuja natureza e perfil se dirige o Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU - encaminhadas a esta CONJUR-MS no ano de 2020, verificou-se que em 95% (noventa e cinco por cento) não restou identificada qualquer alteração no resultado.

31. Em todos esses 95% (noventa e cinco por cento), verificou-se ainda que análise da CONJUR-MS resumiu-se à elaboração de manifestações padronizadas, verificando o cumprimento procedimental da demanda; e/ou transcrevendo as conclusões técnicas desenvolvidas pelas Secretarias acerca do mérito das demandas; e/ou atestando a falta documental já registrada pela Área Técnica; e/ou reafirmando a aplicação da Lei nº 12.101/2009 e os posicionamentos deste próprio Consultivo ou da Consultoria-Geral da União.

32. Em exame mais aprofundado, veja-se que, de qualquer jeito, restou constatado que desses 44 (quarenta e quatro) processos:

* Em 6 (seis), ou seja 14% (quatorze por cento), a discussão nos autos limitou-se exclusivamente a aspectos contábeis: seja a ausência de documentos relativos aos demonstrativos da entidade; seja a apresentação de demonstrativos em desacordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade; seja a constatação de que a entidade não atinge o percentual de aplicação em gratuidade mínimo previsto por Lei, ou não comprova a sua atuação sem contraprestação ao usuário.

* Em 16 (dezesseis), ou seja 38% (trinta e oito por cento), a discussão nos autos limitou-se a aspectos contábeis e/ou à mera verificação documental exigida pela Lei nº 12.101/2009 e normativos correlatos (juntada de contrato, convênio ou instrumento congênere, nos termos da Lei nº 12.101/2009 e atos correlatos; relatório de atividades; declarações do gestor local exigidas, conforme a modalidade pretendida; ato constitutivo da requerente, de acordo com as exigências gerais da Lei; registro no Cadastro Nacional de Entidades de Saúde - CNES; entre outros).

* Em 5 (cinco), ou seja 11% (onze por cento), a discussão nos autos limitou-se a aspectos contábeis; mera verificação documental exigida pela Lei nº 12.101/2009; e aspectos **técnicos** adicionais relativos ao relatório emitido pelo DCEBAS/SAES/MS, a partir de dados contidos nos Sistemas de Informação do Ministério da Saúde (SIA/SIH/CIHA), indicando que a entidade não comprovava a prestação de 60 % (sessenta por cento) de serviços aos SUS.

* E, por fim, em 15 (quinze) processos, isto é, 35 % (trinta e cinco por cento), além de a discussão dos autos envolver aspectos contábeis, verificação documental, e/ou manifestação técnica sobre percentuais de serviços prestados, esta CONJUR-MS reiterou em seu parecer os próprios posicionamentos, orientações e argumentos já emitidos anteriormente por este Consultivo ou pela própria Consultoria-Geral da União.

33. Em suma, excluídos os aspectos de natureza técnica dos processos acima em exame, o que restou a esta CONJUR-MS providenciar em todos os processos do corte foi a análise sobre a regular instrução processual e documental e/ou a reiteração dos próprios posicionamentos, orientações e argumentos desta Especializada ou da Consultoria-Geral da União - CGU/AGU.

34. Cabe dizer que, em que pese a alteração do contexto normativo introduzida pela Lei Complementar nº 187/2021, cumpre-se permanecer aplicando a Lei nº 12.101/2009 aos processos a que se refere o Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU. Isto é, as orientações daquele Opinativo permanecem válidas a esse passivo específico de pedidos protocolados ainda na vigência da Lei nº 12.101/2009.

35. Por consequência lógica, é coerente assumir que a natureza desses processos - sobre os quais se aplica o Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU - não se alterou desde então.

36. Dito isso, no que concerne aos requisitos elencados no § 2º do art. 3º supra transcrito, tem-se que naquela época se estimava uma tendência de crescimento de processos envolvendo CEBAS no ano de 2021. Com efeito, em consulta ao Diário Oficial da União - DOU, verifica-se que no ano de 2021 restou publicado um total de 84 (oitenta e quatro) despachos decisórios nessas demandas, as quais, acaso tivessem sido analisados em sua integralidade por esta Especializada, constituiriam quase 10% (dez por cento) do total de processos concluídos (823) nesta Coordenação naquele mesmo ano.

37. Assim, ainda que se estime que, com o decurso do tempo, este passivo sobre o qual se aplica o Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU sofrerá reduções graduais - já que aos pedidos de CEBAS protocolados a partir de 17/12/2021, cumpre-se aplicar a Lei Complementar nº 187/2021, a qual não se encontra abarcada por aquela MJR - é preciso reconhecer que a realidade atual indica que ainda há um volume considerável dessas demandas pendente de análise.

38. Registre-se a dificuldade em se estimar a totalidade desse passivo, visto que nem todos os processos envolvendo CEBAS são encaminhados a esta CONJUR-MS, ou ao Ministro de Estado da Saúde. Não obstante, segundo dados constantes no endereço eletrônico do Departamento de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência - DCEBAS/SAES/MS, atualizados em 15/03/2022, havia um total de 52 (cinquenta e dois) requerimentos indeferidos e em fase de encaminhamento para o GM/MS decidir em última análise (fase recursal).

39. Vale acrescentar, no entanto, que, no mesmo endereço eletrônico, é possível verificar uma pendência de 784 (setecentos e oitenta e quatro) processos protocolados na vigência da Lei nº 12.101/2009, os quais ainda se encontram suspensos por motivo de diligência. A título hipotético, se desses 784, 20% (vinte por cento) vierem a ser indeferidos e resultarem em recursos administrativos, pode-se conjecturar que nos próximos anos, haverá, aproximadamente, mais 156 (cento e cinquenta e seis) processos aptos a serem solucionados pelo Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU.

40. Assim, em que pese a dificuldade em se prever o passivo que efetivamente será aproveitado pela aludida MJR, tem-se que é possível estabelecer uma estimativa em torno de, pelo menos, 200 (duzentos) processos aproximadamente (52 + 150).

14. Cumpre-se observar que, embora o Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU tenha sido elaborado na égide da já revogada Lei nº 12.101/2009, sua relevância permanece pertinente nos dias atuais.

15. Primeiro, porque na forma do art. 40, § 2º, da Lei Complementar nº 187/2021, cumpre-se manter a aplicabilidade da Lei nº 12.101/2009 aos pedidos protocolados na vigência daquele Diploma Legal.

16. Isto é, pedidos protocolados antes da Lei Complementar que, por ventura ainda se encontrem pendentes de conclusão definitiva - seja por estarem ainda em fase recursal, seja por determinação judicial que impôs reanálise, seja por outros motivos - devem ser regidos pela Lei nº 12.101/2009, e, concomitantemente, podem ser orientados pelo Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU.

17. Segundo, porque, consoante entendimento desenvolvido por esta CONJUR-MS no ano de 2023, na forma do PARECER n. 00224/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU (NUP 25000.045853/2023-04), é plenamente possível, mesmo após a edição da Lei Complementar nº 187/2021, se utilizar das premissas desenvolvidas no Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU e em outros Opinativos da CONJUR-MS ou do DECOR/AGU que tratem de pressupostos amplos, intrínsecos à natureza constitucional do CEBAS, ou se basearem em dispositivos que são reprodução *ipsis litteris* de artigos da Lei nº 12.101/2009, que restaram incluídas naquela Lei Complementar. Confira-se:

23. Como apontado acima, reputa-se que não há viabilidade em se providenciar estudo individualizado sobre cada opinativo elaborado ao longo da vigência das normas que antecederam a Lei Complementar nº 187/2021, bem como juízo acerca da sua pertinência na atuação da Área Técnica, ainda mais diante da ausência de dúvida jurídica a se dirimir na execução desse cotejo.

24. Não obstante, avalia-se que mencionados pareceres não apenas permanecem válidos e aplicáveis ainda hoje, a despeito da revogação da Lei nº 12.101/2009 e demais normativos correlatos, como se constituem, a depender do caso e guardadas as devidas adaptações, instrumentos suficientes para orientar a aplicação inclusive da novel Lei Complementar, sem necessidade de manifestação prévia individualizada pela CONJUR-MS.

25. Isso porque, muito embora a Lei Complementar nº 187/2021 tenha de fato incluído inovações e alterado consideravelmente a sistemática que vinha sendo aplicada pela Lei nº 12.101/2009, é preciso reconhecer que mencionada norma também trouxe reprodução, às vezes até mesmo *ipsis litteris*, de diversos dispositivos daquela última.

26. Assim, sopesa-se que quaisquer manifestações elaboradas pela CONJUR-MS ou pelo DECOR/CGU que a) debruçaram-se sobre/adotaram como fundamento dispositivo legal da Lei nº 12.101/2009 o qual restou reproduzido na Lei Complementar nº 187/2021; b) debruçaram-se sobre/ adotaram como fundamento dispositivo cujo núcleo é inerente intenção do legislador, ainda que a redação tenha sido alterada, permaneceu intacto e de alguma forma replicado na Lei Complementar nº 187/2021; c) fundamentaram-se em princípio ou lógica que se encontra implícita ou explicitamente presente em ambas as normas; são, potencialmente, manifestações passíveis de utilização mesmo na vigência da nova Lei.

27. A título de exemplo, veja-se que o art. 1º da Lei nº 12.101/2009 - utilizado como fundamento das conclusões desenvolvidas pela CONJUR-MS no item 71 do Parecer nº 133EHSN/CODELEGIS/COGEJUR/CONJUR-MS/CGU/AGU, ora citado pela Consultante -, embora não se trate de reprodução literal, possui o mesmo núcleo do art. 2º da Lei Complementar nº 187/2021. Confira-se:

Lei nº 12.101/2009

Art. 1º 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 nesta Lei. [G.N.].

Lei Complementar nº 187/2021

Art. 2º Entidade beneficente, para os fins de cumprimento desta Lei Complementar, é **pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos**, que **presta serviço nas áreas de assistência social, de saúde e de educação** assim certificada na forma desta Lei Complementar. [G.N.].

28. Na mesma toada, percebe-se que o art. 4º, inciso II, da Lei nº 12.101/2009, também utilizado no item 71 e seguintes do Parecer nº 133EHSN/CODELEGIS/COGEJUR/CONJUR-MS/CGU/AGU para fundamentar a conclusão de que não há possibilidade de pessoa jurídica somente administrar ou gerenciar estabelecimento de outra pessoa jurídica, devendo ela também ter produção própria ou prestar serviços diretamente ao SUS, pode ser extraído também do teor do art. 9º, inciso II, da Lei Complementar nº 187/2021, o qual, embora conte com alterações e acréscimos na sua redação, implica o mesmo sentido que se objetivou com a Lei nº 12.101/2009. Assim:

Lei nº 12.101/2009

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

(...)

II - ofertar a prestação de seus serviços ao SUS no percentual mínimo de 60% (sessenta por cento); [G.N.].

Lei Complementar nº 187/2021

Art. 9º Para ser certificada pela prestação de serviços ao SUS, a entidade de saúde deverá, nos termos de regulamento:

(...)

II - comprovar, anualmente, a prestação de seus serviços ao SUS no percentual mínimo de 60% (sessenta por cento), com base nas internações e nos atendimentos ambulatoriais realizados. [G.N.].

29. Percebe-se, aliás, que o §3º, do art. 9º da Lei Complementar nº 187/2021 reforça mencionadas conclusões, explicitando que a lógica presente nos itens 71 e seguintes do Parecer nº 133EHSN/CODELEGIS/COGEJUR/CONJUR-MS/CGU/AGU não restou abalada e permanece atual.

30. Raciocínio semelhante pode ser adotado em análise sobre o Parecer nº 055/2015/DECOR/CGU/AGU. Nota-se que, entre diversas conclusões apresentadas naquela manifestação, o DECOR apontou que o *"ato administrativo de certificação/renovação do CEBAS é inteiramente vinculado, não comportando flexibilização, pela 'técnica da ponderação', dos requisitos exigidos na legislação aplicável"*.

31. Entre outros pontos, a fundamentação adotada naquela ocasião indicou que *"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 (...)"*.

32. Nota-se que, a despeito das inovações promovidas pela Lei Complementar nº 187/2021, os fundamentos ora apresentados não se alteraram. A concessão ou renovação de CEBAS permanece sendo um ato administrativo e permanece servil ao art. 37 da CF.

33. Em outras palavras, não parece haver nada na Lei Complementar nº 187/2021 que altere as premissas utilizadas na conclusão desenvolvida no item 61 do Parecer nº 055/2015/DECOR/CGU/AGU, até mesmo porque, neste caso específico, elas se tratam de avaliações mais amplas, intrínsecas à natureza constitucional do CEBAS, e fundamentam-se, em essência, mais em princípios elementares e em dispositivos da Constituição Federal - que, por sua vez, não foram afetados pela Lei Complementar - do que na Lei nº 12.101/2009.

34. Em suma, ambos os exemplos indicam que nem todas as recomendações jurídicas elaboradas na vigência da Lei nº 12.101/2009 restaram superadas com a Lei Complementar nº 187/2021, a qual, ao adotar dispositivos com redação ou pelo menos com núcleo normativo idênticos, "acolheu" indiretamente também as premissas que já vinham sendo utilizadas a partir de orientações da AGU. De igual forma, aspectos mais amplos, intrínsecos à natureza constitucional do CEBAS e, portanto, fundamentados em artigos da CF/88, à exemplo do art. 195, § 7º, também permanecem pertinentes e atuais.

35. Mencionados casos ilustram, portanto, que é possível, com base nos pareceres já elaborados pela CONJUR-MS ou pelo DECOR/CGU/AGU adotar posicionamento diante da Lei Complementar nº 187/2021.

36. Dito isso, cabe reiterar que não há como esta CONJUR-MS se imiscuir na tarefa da Área Técnica e exercer juízo prospectivo acerca de quais opinativos ou quais temas serão relevantes ou não à atuação do DCEBAS/SAES/MS no cumprimento do desiderato daquele Setor. Reputa-se, aliás, que é justamente na execução dessa atividade que o DCEBAS/SAES/MS irá se deparar, com o tempo, com questões relativas à interpretação normativa, aptas a justificar a atuação desta CONJUR-MS, e, a partir dessa dinâmica, será desenvolvida uma nova coletânea de manifestações e orientações mais atualizadas, ainda que, em certos casos, baseada nas conclusões emitidas naqueles pareceres oriundos da Lei nº 12.101/2009.

37. Diante de todo o exposto, visando conferir alguma solução ao pedido ora apresentado, propõe-se que seja adotada metodologia diversa, que permita tanto à Consultante obter elucidação de suas eventuais dúvidas e segurança na avaliação de pedidos de concessão/renovação CEBAS protocolados já sob a égide da Lei Complementar nº 187/2021; quanto, ao mesmo tempo, possibilite que a atuação desta CONJUR-MS ocorra de forma mais eficiente e objetiva.

38. Para tanto, recomenda-se que, diante de casos concretos que suscitem dúvidas sobre a aplicação da novel Lei Complementar, o DCEBAS/SAES/MS primeiramente avalie se ele está diante de questão que também foi levantada na vigência da Lei nº 12.101/2009 e, caso positivo, se houve alguma modificação na redação que trate da situação em concreto.

39. Acaso o DCEBAS/SAES/MS verifique que o caso concreto a) trata de matéria que sofreu alteração com a nova lógica normativa da Lei Complementar nº 187/2021 - isto é, constando efetiva mudança na intenção do legislador ou no núcleo dos dispositivos legais aplicáveis -; b) constate estar diante de lacuna que não restou dirimida sequer na vigência da Lei nº 12.101/2009; c) não possua certeza se a Lei Complementar nº 187/2021 trouxe ou não reprodução de norma já tratada pela Lei nº 12.101/2009, e já examinada pela AGU; ou mesmo d) se depare com qualquer tipo de dúvida apta a suscitar a atuação deste Consultivo, recomenda-se que a demanda seja

convertida em consulta jurídica e encaminhada a esta Especializada.

40. Cumpre ressaltar que, nesses casos é necessário que o DCEBAS/SAES/MS instrua minimamente os autos com manifestação técnica, documentação necessária, e, principalmente, com a apresentação de dúvida jurídica objetivada sobre o tema, a fim de que se possa examinar a questão com a devida delimitação. Deve-se pontuar que uma manifestação jurídica estritamente em abstrato pode carecer do tratamento de nuances e detalhes que apenas o caso concreto pode trazer.

18. Assim, o Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU trata-se de uma miscelânea de teses jurídicas reunidas em um só Opinativo a partir de diversas manifestações da CONJUR-MS e do DECOR/CGU, as quais, guardadas as devidas adaptações, mantêm sua pertinência ainda nos dias atuais.

19. Em consulta perfunctória ao Diário Oficial da União, em intervalo personalizado entre o dia 1 de janeiro de 2024 e a presente data (29 de novembro de 2024), verifica-se um total de 983 (novecentos e oitenta e três) decisões de cunho administrativo, as quais podem se tratar tanto de deferimentos ou indeferimentos de pedido de concessão ou renovação, quanto consultas públicas, quanto revisões administrativas, e/ou outros procedimentos usualmente inerentes à condução do CEBAS.

20. Evidentemente, portanto, os números que já haviam sido indicados nas manifestações anteriores sobre o tema permanecem expressivos.

21. A partir disso, considerando que ainda persistem processos da regência da Lei nº 12.101/2009, e considerando que a Lei Complementar nº 187/2021 deu continuidade à dinâmica de análise de processos de CEBAS, com seus respectivos atos processuais, estima-se que subsistem os motivos que justificaram a emissão da MJR em exame.

22. Reconhece-se que, a medida que forem sendo elaboradas novas manifestações e orientações por esta CONJUR-MS e/ou pelo DECOR/AGU, eventualmente surgirá necessidade de elaboração de nova MJR, atualizada, conforme dúvidas inéditas forem surgindo quanto à aplicação dos dispositivos normativos introduzidos pela Lei Complementar nº 187/2021.

23. No entanto, enquanto isso não ocorrer, tendo em vista que, nos últimos 3 (três) anos até o momento, não houve uma produção significativa de consultas jurídicas acerca da aplicação da Lei Complementar nº 187/2021^[2], e seu respectivo processo administrativo, mostra-se mais eficaz dar continuidade às orientações já desenvolvidas na MJR, ao invés de emitir novo compilado.

24. No que tange a orientações que sucederam a Lei Complementar nº 187/2021, embora inexpressivas em quantitativo, reputa-se pertinente apenas atentar para as seguintes a seguir colacionadas, por dizerem respeito ao procedimento de CEBAS no âmbito dos Ministérios Certificadores:

NUP 25000.046006/2022-78. PARECER n. 00066/2022/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00512/2022/DECOR/CGU/AGU, DESPACHO n. 00524/2022/DECOR/CGU/AGU, DESPACHO n. 00626/2022/GAB/CGU/AGU.

13. Ocorre que a Lei Complementar nº 187/2021 veicula norma específica a respeito de direito intertemporal. Segundo o seu art. 40, "Aplica-se o disposto nesta Lei Complementar aos requerimentos de concessão ou de renovação de certificação apresentados a partir da data de sua publicação". Trata-se do já citado critério da unidade processual, o qual determina a incidência das novas regras processuais veiculadas pela Lei Complementar nº 187/2021 apenas àqueles processos administrativos iniciados após a sua publicação.

14. Trata-se de uma decisão legislativa que, de certo, trará algum tipo de estranhamento, tal como o exemplificado pela NOTA n. 00839/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU. Contudo, tal dispositivo não revela, em abstrato, alguma ofensa a preceito superior suficiente a infirmar a sua constitucionalidade. Trata-se de produto da discricionariedade legislativa, contra a qual se pode empenhar ressalvas, mas não lhe subtrair a imperatividade.

15. O raciocínio aqui construído é reforçado, inclusive, pelo art. 15 do Código de Processo Civil, ao afirmar que, no caso de ausência de normas que regulem processos administrativos, "as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente". Dado que, no caso em concreto, a existência do art. 40 da Lei Complementar nº 187/2021 revela a inexistência de omissão legislativa a respeito da intertemporalidade da lei nova, forçoso concluir pela inaplicabilidade dos arts. 14 e 1.046 do Código de Processo Civil aos processos administrativos que versem sobre o CEBAS.

16. Por derradeiro, destaque-se que o veto ao §2º do art. 40 da Lei Complementar nº 187/2021 foi rejeitado pelo Congresso Nacional. O aludido dispositivo determina a aplicação aos requerimentos de concessão ou de renovação de certificação pendentes de decisão, das regras e as condições vigentes à época de seu protocolo. Ao se utilizar da palavra "regras" sem qualquer recorte, reforça o raciocínio aqui construído de que o regime processual aplicável será determinado pela data de protocolo do pedido de concessão ou de renovação do CEBAS.

- III -

17. Diante de tudo quanto exposto, conclui-se que **as leis processuais constantes da Lei Complementar nº 187/2021 aplicam-se "aos requerimentos de concessão ou de renovação de certificação apresentados a partir da data de sua publicação"**. [G.N].

NUP 25000.024825/2022-64. PARECER n. 00161/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00838/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU e pelo DESPACHO n. 01356/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU.

a) a aplicação da legislação em vigor na data do protocolo, **no que diz respeito a requisitos e contrapartidas de natureza material**, àqueles pedidos protocolados antes da publicação da Lei Complementar nº 187/21 aparenta-se como medida mais adequada ao caso, pois:

- a.1) coaduna-se com a jurisprudência administrativa que já vinha sendo adotada pelos Ministérios Certificadores;
- a.2) estaria alinhada ao princípio da segurança jurídica;
- a.3) não está expressamente coibida em disposição legal, em que pese a motivação do veto ao § 2º do art. 40 daquela Lei Complementar;

b) registre-se que esse exame circunscreve-se a elementos de natureza material, visto que, no que diz respeito aos dispositivos que regem aspectos processuais do CEBAS inaugurados pela novel legislação, avalia-se que a sua incidência ou não sobre os pedidos protocolados na sistemática normativa anterior que ainda se encontram em curso deverá ser objeto de consulta própria, desenvolvida no âmbito do NUP 25000.046006/2022-78.

c) não obstante as conclusões acima, uma vez que o tema também pertine à atuação de outros Ministérios, reputa-se essencial que os demais Órgãos Consultivos também se manifestem sobre a questão, visando-se atingir um consenso mínimo e congruência na execução das análises de processos de CEBAS, e, não havendo alinhamento mínimo, que haja submissão da demanda à Consultoria-Geral da União, para pacificar eventual dissenso que possa vir a surgir; e

d) considerando que não há como antever qual posicionamento irá prevalecer no âmbito das demais Pastas ou qual norma constará em eventual decreto que vier a regulamentar aquela Lei Complementar nº 187/21, por medida de prudência, com intuito de evitar a adoção de atos de difícil reversibilidade, sugere-se que seja avaliada pelo setor técnico a viabilidade da suspensão de análise dos processos protocolados antes da referida Lei, ainda pendentes de julgamento, até eventual consenso das Pastas responsáveis ou até a efetiva publicação do regulamento.[G.N.].

NUP: 25000.167435/2022-88. PARECER n. 01020/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00488/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU.

a) A alteração promovida pela Lei Complementar nº 187/2021 evidenciou que o legislador modificou sua pretensão de limitar o aceite da declaração de forma excepcional até o ano de 2021 (exercício de análise de 2020), dando continuidade à regra que já vinha sendo aplicada, e estendendo-a indefinidamente (condicionada à regulamentação), isto é, para os casos em que o exercício em análise também recaísse em 2021, 2022 e seguintes.

b) Com a revogação da Lei nº 12.101/2009 - e atos normativos correlatos - e com a publicação da LC nº 187/2021, além de se ter alterado o fundamento normativo que autorizava o aceite da mencionada declaração a partir de 17/12/2021, também se afastou a sistemática prospectiva que o legislador pretendia aplicar inicialmente com a Lei nº 14.123/2021, no sentido de que a análise sobre o exercício de 2021 não poderia compreender a declaração do gestor em substituição a contrato.

c) Cabe reconhecer que a supervisão difere-se da concessão/renovação de CEBAS, constituindo-se atos administrativos diversos. Dito isso, a *intentio legis* evidenciava que o limite temporal do aceite da declaração do Gestor como instrumento congênere, aos pedidos protocolados na vigência da Lei nº 12.101/2009, restringir-se-ia tão somente ao **protocolo** dos requerimentos de concessão ou renovação (realizados em 2022) e o respectivo exercício de análise (ano de 2021), não tendo o legislador se manifestado acerca da validade da própria certificação já vigente eventualmente concedida em momento anterior, que, por ventura, viesse a perpassar pelo ano de 2021.

d) Seja como for, o ordenamento jurídico atual aplicável permite que a declaração seja aceita no exercício de 2021 e seguintes, encontrando-se superada a limitação temporal prevista pela Lei nº 14.123/2021.

e) Acepção no sentido de que apenas os processos de supervisão estariam abarcados pela limitação temporal prevista pela Lei nº 14.123/2021 encontra-se desprovida de lógica e segurança jurídica. Criaria cenário em que a declaração do gestor apenas não seria aceita no ano de 2021 para fins de supervisão, sendo, no entanto normativamente amparada para todos os requerimentos de concessão e renovação de todos os exercícios fiscais de análise (inclusive 2021), em razão da continuidade promovida pelo legislador com a edição da LC nº 187/2021.

f) Portanto, uma vez afastada a limitação temporal sobre o aceite da declaração do gestor no ano de 2021 (referente a protocolos apresentados a partir de 2022), tem-se que os processos de supervisão sobre CEBAS cuja validade, por ventura, também incida sobre esse exercício não mais estariam constrangidos pela mesma vedação.

g) É possível se aceitar a declaração do gestor do SUS em substituição a contrato, convênio ou instrumento congênere, em sede de supervisão, no ano de 2021, em razão da revogação da Lei nº 14.123/2021 e em virtude da lógica de continuidade que o legislador optou por conferir a mencionado documento com a edição da Lei Complementar nº 187/2021.

NUP 25000.045853/2023-04. PARECER n. 00224/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 01771/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU.

42. Diante do exposto, opina-se pela devolução dos autos ao DCEBAS/SAES/MS, visto que a presente demanda, além de desprovida de dúvida jurídica objetivada, inclusive no que tange às manifestações indicadas no Despacho CGCER 0032819139; trata de pedido amplo e genérico de análise e de juízo de pertinência sobre pareceres elaborados ao longo de mais de 3 (três) décadas.

43. Reputa-se que a relevância dessas manifestações e sua respectiva pertinência à sistemática normativa introduzida pela Lei Complementar nº 187/2021 será avaliada ao longo da execução da própria norma pela Área

Técnica responsável, sendo prematura a reavaliação em massa dos opinativos, sem casos concretos ou regulamentação para servir de contexto.

44. Acaso o DCEBAS/SAES/MS a) verifique que o caso paradigma trata de matéria que sofreu alteração com a nova lógica normativa da Lei Complementar nº 187/2021; b) constate estar diante de lacuna que não restou dirimida sequer na vigência da Lei nº 12.101/2009; c) não possua certeza se a Lei Complementar nº 187/2021 trouxe ou não reprodução de norma já tratada pela Lei nº 12.101/2009, e já examinada pela AGU; ou mesmo d) se depare com qualquer tipo de dúvida concreta e específica apta a suscitar a atuação deste Consultivo, recomenda-se que a demanda seja convertida em consulta jurídica e encaminhada a esta Especializada.

45. Vale reiterar que tal consulta deve ser instruída com manifestação técnica, documentação necessária, e, principalmente, com a apresentação de dúvida jurídica objetivada sobre o tema, a fim de que se possa examinar a questão com a devida delimitação e munido de informações quanto às nuances e os detalhes necessários para uma análise completa da temática.

NUP: 25000.042039/2024-19. PARECER n. 00672/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 04591/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU, e pelo DESPACHO n. 04661/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU.

a) Existe uma evidente relação lógica entre o art. 6º e o art. 7º da LC nº 187/2021, a qual implica a inserção do critério contido no art. 7º (CNES atualizado) nas regras gerais do art. 6º (cumprimento dos requisitos no exercício de análise), de forma que a inexistência de CNES durante o exercício de análise pressupõe o descumprimento dos requisitos legais contidos nos dispositivos ora citados.

b) Não se vislumbra vício formal ou material na lógica contida nos aludidos dispositivos da LC nº 187/2021, tampouco no Decreto nº 11.791/2023, que maculem a exigência do requisito formal ora em exame, ou que impliquem em extrapolação do alcance das normas citadas.

c) Conforme o ordenamento jurídico aplicável, o CNES, a exemplo do que ocorre com a contratualização, não se trata de mera formalidade dispensável, mas requisito legal a ser observado segundo a dinâmica dos arts. 6º e 7º da LC nº 187/2021.

d) O histórico de decisões pretéritas apenas referenciado pela Recorrente não evidencia a existência de semelhanças fáticas e fundamentação jurídica e legal entre, de um lado, os paradigmas indicados e, de outro, o presente processo. A SAES/MS indicou a motivação mínima que aparenta justificar a adoção da medida relativa ao CNES, no contexto fático e normativo da Lei nº 12.101/2009 c/c Lei nº 12.868/2013, a qual não se verifica na nova dinâmica da LC nº 187/2021.

e) Independentemente de medidas pretéritas adotadas no contexto normativo que antecedeu a LC nº 187/2021, a nova sistemática normativa é clara quanto à exigência do CNES durante o exercício de análise, conforme já demonstrado acima, não havendo como se recomendar que se afaste ou relativize a executividade dos arts. 6º e 7º, da LC nº 187/2021, sob a justificativa de que, em momento passado, isso foi feito para processos regidos por outra sistemática legal.

f) Por se tratar o CEBAS de ato administrativo inteiramente vinculado, deve haver obediência estrita aos requisitos normativos contidos na Lei, não se comportando espaço para interpretações ampliativas ou flexibilização de critérios, salvo mediante autorização legal específica nesse sentido.

25. Ressalve-se que mencionadas orientações foram colacionadas a fim de se conferir orientação aos posicionamentos mais recentes acerca da tramitação de processos de CEBAS.

26. Destaca-se que, em razão da matéria discutida nos Pareceres n. 00066/2022/DECOR/CGU/AGU (25000.046006/2022-78) e n. 01020/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU (25000.167435/2022-88), o item II.d.d.(Aspectos processuais) do PARECER REFERENCIAL n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU restou prejudicado.

Com efeito, a partir da emissão do PARECER n. 00066/2022/DECOR/CGU/AGU restou consolidado entendimento de que *as leis processuais constantes da Lei Complementar nº 187/2021 aplicam-se "aos requerimentos de concessão ou de renovação de certificação apresentados a partir da data de sua publicação"*.

27. É relevante apontar, no entanto, que a despeito dessa nova orientação, desde o PARECER n. 00683/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU, o qual ratificou, em 2022, o Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, a recomendação contida em mencionado item daquela MJR já havia sido excluída^[3], justamente por estar ainda em discussão naquela época a aplicação ou não de matéria processual aos pedidos protocolados antes da Lei Complementar nº 187/2022.

I.c. Da sugestão de validade aplicável.

28. No que tange à atribuição de validade a ser atribuída à MJR em exame (Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU), reputa-se pertinente a aplicação de novo prazo máximo de 2 (dois) anos à MJR, contados da aprovação deste Parecer, nos termos da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022.

29. Essa medida se justifica, tendo em vista que, mesmo passados quase 3 (três) anos da publicação da Lei Complementar nº 187/2021, a produção consultiva relativa ao CEBAS se mostrou reduzida, em comparação com os anos anteriores, que motivaram a emissão da MJR, a qual compila décadas de posicionamentos da CONJUR-MS e do DECOR/AGU.

II.e. Dos procedimentos aplicáveis e da minuta de julgamento sugerida.

30. Registre-se que, em sendo aprovada a presente ratificação, cumpre às Áreas Técnicas atentar ao procedimento já orientado nos itens "a" a "g" da conclusão do Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU.

31. Em síntese, assim deve-se proceder, acaso a Área Técnica verifique que o caso concreto amolda-se aos termos da aludida MJR:

- 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 Benéficas 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.

32. Acrescente-se que a minuta de despacho de julgamento, acaso a Área Técnica entenda pela aplicação do Referencial, já se encontra anexa àquele Parecer. Não obstante, aproveita-se a oportunidade, para sugerir a seguinte atualização adaptada a partir da redação do modelo de julgamento/despacho:

MINUTA

Processo nº _____

Interessado: _____

Assunto: Recurso administrativo hierárquico interposto em face de decisão no âmbito de Certificado de Entidade Benéfica 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, ratificado pelos PARECERES n. 00683/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU e n. 00737/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU, e respectivos Despachos 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)

MINISTRA DE ESTADO DA SAÚDE

33. Ressalte-se que, acaso a Autoridade julgadora do recurso entender de maneira diversa à fundamentação emitida pela Área Técnica, isto é, entender pela reconsideração da decisão de indeferimento, a despeito de eventual orientação emitida pelo Setor Técnico em sentido contrário, cumpre àquela primeira instruir os autos com justificativa da sua decisão, consoante determinação do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 1999.

III. Conclusão.

34. Diante do exposto, nos termos do art. 6º e 15 da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5/2022, conclui-se por sugerir a ratificação integral do Parecer Referencial n. 00034/2020/CONJURMS/CGU/AGU, aplicando-lhe novo prazo de validade de 2 (dois) anos contados da data de aprovação deste Parecer.

35. Caso aprovada esta Manifestação, sugere-se, ainda, que sejam adotadas as seguintes providências:

- o a) abertura de tarefa no Sistema SAPIENS, dirigida ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas – DEINF, da Consultoria-Geral da União, para conhecimento da nova ratificação do Parecer Referencial n.00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, elaborada nos termos da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5/2022, com aplicação de 2 (dois) anos de validade a contar da aprovação do presente Parecer; e
- o b) inserção deste Parecer no Sistema SEI, e encaminhamento dos autos ao Gabinete do Ministro de Estado da

Saúde - GM/MS e à Secretaria de Atenção Especializada à Saúde - SAES/MS, para ciência e adoção das providências que entender cabíveis, para ciência do teor deste Parecer e da ratificação do Parecer Referencial n.00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU. .

À consideração superior.

Brasília, 4 de dezembro de 2024.

ANA PAULA BARBEJAT
Procuradora d Fazenda Nacional
Coordenadora-Geral de Assuntos de Saúde
Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde
CGAS/CONJUR-MS

Notas

1. [^] Art. 6º A MJR não poderá ter prazo de validade inicial maior que dois anos, sendo admitidas sucessivas renovações. (...)§4º Caso não subsistam os motivos de fato e de direito, a unidade consultiva deverá promover a revogação da MJR e comunicar ao órgão assessorado e ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas.
2. [^] Localizou-se um total de 6 (seis) consultas jurídicas sobre CEBAS nos últimos anos (25000.015257/2018-24; 25000.046006/2022-78; 25000.024825/2022-64; 25000.045853/2023-04; 25000.080756/2022-79; 25000.042039/2024-19), das quais a maioria não trata de ritos ou aplicação da Lei Complementar nº 187/2021, mas de questões já superadas como incidência das ADIs e influência do CEBAS em outros Programas desta Pasta; ou adoção de procedimentos na ausência do Decreto regulamentador da LC nº 187/2021.
3. [^] 45. Assim, sem prejuízo desse ponto, cumpre recomendar a continuidade da vigência parcial do Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, devendo-se excluir apenas a recomendação desenvolvida no item II.d.d.b daquele Opinativo, conforme fundamentação supra.



Documento assinado eletronicamente por *.agu.gov.br, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1757751486 e chave de acesso c023d7fb no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): *.agu.gov.br. Data e Hora: 09-12-2024 16:21. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



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. 05003/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 00737.000703/2021-66

INTERESSADOS: SECRETARIO DE ATENÇÃO A SAÚDE ESPECIALIZADA DO DEPARTAMENTO DE CERTIFICAÇÃO DE ENTIDADES BENEFICENTES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SAÚDE

ASSUNTOS: Ratificação do Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU. Processos administrativos repetitivos envolvendo Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS.

1. Aprovo o PARECER n. 00737/2024/CONJUR-MS/CGU/AGUU, da lavra da Procuradora da Fazenda Nacional Ana Paula Barbejat, Coordenadora-Geral de Assuntos de Saúde, adotando seus fundamentos e conclusões.
2. Em síntese, esta Consultoria Jurídica opina pela ratificação do PARECER REFERENCIAL n. 00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, que trata dos processos administrativos repetitivos envolvendo Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS, protocolados na vigência da Lei n.12.101, de 30 de novembro de 2009, encaminhados em fase recursal ao Ministro de Estado da Saúde.
3. Pelo exposto, ao Apoio Administrativo desta Consultoria Jurídica, para que:
 - a) junte as presentes manifestações ao sistema SEI e encaminhe os autos, para ciência:
 - a.i) ao Gabinete do Ministro de Estado da Saúde - GM/MS;
 - a.ii) à Secretaria de Atenção Especializada à Saúde - SAES/MS.
 - b) abra tarefa, no SAPIENS ao **Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas - DEINF/CGU/AGU**, para conhecimento da nova ratificação do Parecer Referencial n.00003/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, elaborada nos termos da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5/2022, com aplicação de 2 (dois) anos de validade ; e
 - c) posteriormente, arquive o processo em epígrafe no sistema SAPIENS.

Brasília, 16 de dezembro de 2024.

LUIS HENRIQUE MARTINS DOS ANJOS

Advogado da União

Consultor Jurídico junto ao Ministério da Saúde

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



Documento assinado eletronicamente por *.agu.gov.br, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1779601340 e chave de acesso c023d7fb no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): *.agu.gov.br. Data e Hora: 17-12-2024 15:16. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
