



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria e Estratégia da Representação Judicial
Coordenação-Geral da Representação Judicial da Fazenda Nacional
Coordenação de Consultoria Judicial

Nota SEI nº 16/2021/COJUD/CRJ/PGAJUD/PGFN-ME

Documento de acesso restrito. Sigilo profissional. Art. 116, inciso VIII, da Lei nº 8.112/1990. Art. 34, inciso VII, da Lei nº 8.906/1994.

ADI nº 4480/DF. Entidades beneficentes de assistência social atuantes na área da educação e da assistência social. Análise da validade da Lei nº 12.101, de 2009. Requisitos para o gozo da imunidade das entidades beneficentes de assistência social de que trata o art. 195, §7º, da CF. Lei complementar para detalhar o modo beneficente de atuação e as contrapartidas. Lei ordinária para estabelecer os aspectos procedimentais.

Constitucionalidade dos requisitos formais necessários à certificação. Invalidez das contrapartidas. Declaração de nulidade dos arts. 13, III, §1º, I e II, §§ 3º e 4º, I e II, §§ 5º, 6º e 7º; do art. 14, §§ 1º e 2º, todos da Lei nº 12.101, de 2009.

Rejeição ao pedido de modulação temporal prospectiva formulado nos Embargos de Declaração opostos pela União contra o mérito da ADI nº 4480.

Dúvidas relacionadas à política setorial do Ministério da Educação. Necessidade de traçar a estratégia defensiva processual da União. Manutenção (ou não) do interesse administrativo na certificação, após o julgado. Manutenção (ou não) da exigência das demais contrapartidas das entidades beneficentes educacionais para fins de certificação que não foram objeto de exame na ADI nº 4480/DF.

Processo SEI nº 10145.100183/2021-12

I

Após a conclusão do julgamento dos Embargos de Declaração opostos pela União contra o mérito da ADI nº 4480, no qual houve a rejeição ao pedido de modulação temporal prospectiva nele formulado, o STF validou os requisitos formais constantes na Lei nº 12.101, de 2009, que são exigidos para a certificação das entidades beneficentes de assistência social referenciadas no art. 195, §7º, da CF [\[1\]](#), por versarem sobre aspectos procedimentais passíveis de normatização em lei ordinária.

1. Por outro lado, a Corte compreendeu que a disciplina, na referida lei, das contrapartidas e do modo beneficente de atuação das referidas entidades é eivada de nulidade formal, pois se traduzem em requisitos materiais da imunidade, que atraem a regulação em diploma qualificado, a teor do art. 146, II, da CF[2].

2. Diante disso, o acórdão-paradigma não provocou modificações procedimentais no tratamento dos pedidos de certificação, limitando-se apenas a anular os deveres de contrapartida cujo cumprimento era tido como obrigatório por alguns dispositivos da Lei nº 12.101, de 2009.

3. Considerando que a presente nota endereçará dúvidas somente ao Ministério da Educação, este documento irá se ater aos dispositivos da lei em questão que digam respeito a essa área setorial específica.

II

Dúvidas relacionadas à certificação

4. Relativamente às entidades beneficentes educacionais, importa mencionar que a contrapartida consistente na concessão de bolsas de estudo e o modo beneficente de atuação caracterizado na prestação de serviços gratuitos, ambos requeridos como condicionantes à certificação, foram considerados formalmente nulos, por afronta ao art. 146, II, da CF. Invocando essa fundamentação, a Corte Suprema declarou inconstitucionais os arts. 13, III, § 1º, I e II, § 3º, § 4º, I e II, e §§ 5º, 6º e 7º, 14, §§ 1º e 2º, todos da Lei nº 12.101, de 2009, na ADI nº 4480/DF.

5. Decerto, remanesceram válidos e exigíveis das entidades beneficentes educacionais os requisitos formais genéricos (arts. 1º e 3º) e os específicos (art. 13, I e II), a serem comprovados perante o Ministério da Educação, para a obtenção de sua respectiva certificação, ato administrativo que lhes permitirá usufruir de benefícios tributários e não tributários.

6. A autofruição da salvaguarda fiscal requer, além da certificação da entidade, o cumprimento dos pressupostos específicos elencados no art. 14 do CTN, a serem devidamente atestados pelo atendimento dos requisitos elencados no art. 29, da Lei nº 12.101, de 2009, (exceto o inciso VI[3]), segundo a decisão prolatada na ADI nº 4480/DF.

7. Perfilhando essa mesma compreensão, vale mencionar trechos do Parecer nº 98/2018/DECOR/CGU/AGU, com aprova do Advogado-Geral da União, em 24 de janeiro de 2019, e em relação ao qual a SGCT/AGU recentemente se manifestou no sentido de não ter havido qualquer modificação da intelecção nele firmada para além dos dispositivos declarados inconstitucionais na ADI nº 4480/DF, senão vejamos:

“30. Com efeito, certificação e a imunidade são institutos jurídicos distintos, com requisitos próprios e submetidos ao juízo de órgãos administrativos diferentes (ministério certificador e RFB). Como bem exposto no Parecer 055/2015/Decor-CGU/AGU, ainda que imunidade configure eventual efeito da certificação válida (desde que cumpridos os demais requisitos legais), a certificação enseja também outros benefícios de caráter não tributário, tais como a participação em fóruns ou conselhos de órgãos públicos e obtenção de financiamentos e incentivos públicos de natureza diversa:

14. Pois bem, uma vez externados os posicionamentos proferidos no âmbito da AGU acerca do tema, diga-se que, analisando a questão à luz da legislação vigente (Lei no 12.101/2009 e Decreto Federal no 8.242/2014), extrai-se que, para a ‘certificação’, são exigidos tanto requisitos “gerais” (artigo 3º cumulado com artigo 1º) quanto requisitos “específicos” relativos à respectiva área de atuação da entidade, podendo ser na ‘saúde’ (artigos 4º a 11), na ‘educação’ (artigos 12 a 17) e/ou na ‘assistência social’ (artigos 18 a 20).

15. Assim, uma vez atendidos tais requisitos (“gerais” e “específicos”), a entidade, devidamente certificada, poderá obter benefícios não tributários, tais como, a participação em fóruns ou conselhos de órgãos públicos, a captação de recursos e obtenção de financiamentos, a obtenção de incentivos públicos de natureza diversa, dentre outros.

16. Ademais, em respeito ao § 7º do artigo 195 da Constituição Federal, a entidade certificada poderá adquirir benefício tributário, relativo à “isenção” (imunidade de contribuições sociais destinadas à Seguridade Social (artigos 22 e 23 da Lei no 8.212/1991), desde que cumpra os requisitos previstos no artigo 29 da Lei nº 12.101/2009, (...).”

8. Na AGU, resta clara a diferenciação entre os institutos em voga (certificação e imunidade), tanto em relação ao órgão administrativo que incumbe analisar cada etapa, quanto aos requisitos específicos de cada um.

9. Não obstante, as unidades descentralizadas da PGFN noticiaram que, em sede judicial, essa matéria está sendo alvo de grande confusão havendo decisões nos seguintes sentidos:

- a) dispensando a certificação como etapa prévia e necessária ao gozo da salvaguarda;
- b) determinando o cumprimento apenas do art. 14 do CTN c/c art. 29 da Lei nº 12.101, de 2009, (exceto o inciso VI) para a emissão do certificado; e
- c) dispensando a documentação exigida para o gozo da imunidade (art. 14 do CTN c/c art. 29 da Lei nº 12.101, de 2009, (exceto o inciso VI), presumindo que tais requisitos foram comprovados no pedido de certificação postulado perante o Ministério da Educação, nos termos do art. 21, §1º, da Lei nº 12.101, de 2009.

10. Registra-se que as duas últimas decisões judiciais mencionadas têm sido as mais recorrentes.

11. Diante desse panorama relatado pelas unidades, impõe-se estruturar a melhor linha defensiva a ser apresentada pela União em juízo no resguardo dos seus interesses no tocante à certificação, delimitando, por exemplo, os assuntos que merecem ser impugnados ou não em juízo *ex vi* do art. 19, da Lei nº 10.522, de 2002^[4], que autoriza a dispensa de atuação em determinadas situações.

12. Para tanto, é fundamental promover um diálogo entre os órgãos jurídicos envolvidos na matéria e a área técnica setorial responsável pela expedição dos certificados, que será diretamente impactada pela estratégia de atuação, a fim de evitar conflito de entendimentos.

13. Com esse viés, impende compreender a relevância e a utilidade do procedimento de certificação no âmbito do Ministério da Educação, notadamente após o julgamento da ADI nº 4480/DF, formulando, abaixo, algumas indagações a título exemplificativo para a área técnica, sem prejuízo de serem abordados outros pontos reputados relevantes pelo referido órgão:

- a) quais documentos o Ministério da Educação está exigindo para a certificação das entidades beneficentes educacionais, à luz do que prevê o art. 21, §1º, da Lei nº 12.101, de 2009?
- b) em outras palavras, há alguma orientação interna, após o julgamento da ADI nº 4480/DF, no sentido de exigir, também, o cumprimento do art. 14 do CTN c/c art. 29 da Lei nº 12.101, de 2009 (exceto o inciso VI), para a obtenção do certificado, com amparo no art. 21, §1º, da Lei nº 12.101, de 2009? Ainda que não haja orientação interna nesse sentido, é possível afirmar que o pedido de certificação realizado pela entidade requerente é acompanhado de todos os documentos necessários à comprovação dos requisitos da imunidade, na forma do art. 21, §1º, da Lei 12.101, de 2009, como concluem algumas decisões judiciais?
- c) remanesce o interesse administrativo na continuidade de emissão dos certificados à luz dos requisitos formais genéricos e específicos considerados válidos pelo STF (arts. 1º e 3º e art. 13, I e II)? Esses requisitos formais são importantes para a política pública educacional?

III

Demais contrapartidas que não foram declaradas inconstitucionais na ADI nº 4480/DF

14. Como explicado antes, extrai-se da *ratio decidendi* da ADI nº 4480/DF que a exigência de contrapartidas das entidades beneficentes educacionais como condição à certificação é formalmente inválida, por afronta ao art. 146, II, da CF, cabendo à lei complementar regulamentar disciplinar essa matéria. Por esse motivo, a concessão de bolsas de estudos e a prestação de serviços integralmente gratuitos pelas referidas entidades constituem obrigações nulas, à luz do que restou decidido no precedente em debate.

15. Ocorre que nem todos os dispositivos que instituem as contrapartidas para a certificação das entidades beneficentes atuantes na área da educação foram objeto de exame na aludida ação de cumho concentrado, citando-se, por exemplo, os arts. 13-A, §§1º ao 3º e 13-B, II, §1º ao 6º, da lei em questão. Desse

modo, o efeito vinculante da decisão prolatada na ADI nº 4480/DF não se projeta para alcançar tais preceitos.

16. Não obstante, esses preceptivos estipulam a obrigatoriedade de cumprimento da mesma espécie de contrapartida fulminada de nulidade na ADI nº 4480/DF, qual seja, a concessão de bolsas de estudos, para a certificação de outras entidades educacionais: as atuantes na educação superior que aderiram ou ao Prouni. À vista disso, muito provavelmente, o Poder Judiciário irá aplicar os mesmos fundamentos determinantes da ADI nº 4480/DF aos referidos artigos, para considerá-los, também, inconstitucionais, interditando essas contrapartidas de configurarem óbice à expedição do certificado, se os demais requisitos formais afetos à certificação forem comprovados.

17. Decerto, o indeferimento da certificação fundado no descumprimento dessas prestações positivas ainda não avaliadas pelo STF resvala na judicialização da matéria dentro de um cenário totalmente desfavorável à União, já que a própria Corte já assentou entendimento contrário à regência dessa matéria em lei ordinária.

18. Em razão disso, questiona-se à área técnica setorial se, findo o julgamento da ADI nº 4480/DF, essas outras contrapartidas que não foram objeto de análise no aludido julgamento continuam sendo demandadas como condicionantes à certificação das entidades beneficentes educacionais tratadas nos arts. 13-A e 13-B da Lei nº 12.101, de 2009, constituindo, assim, fundamento para negar o pedido de certificação?

19. Com efeito, vale citar o art. 19, §9º, da Lei nº 10.522, de 2002, que viabiliza a extensão da dispensa a tema não abrangido pelo julgado, quando a ele forem aplicáveis a *ratio decidendi* extraída do julgamento paradigma, “*desde que inexista outro fundamento relevante que justifique a impugnação em juízo*”, o que parece ser a hipótese ora sob análise, na visão da PGFN.

“Art. 19 (...)

§ 9º A dispensa de que tratam os incisos V e VI do caput deste artigo poderá ser estendida a tema não abrangido pelo julgado, quando a ele forem aplicáveis os fundamentos determinantes extraídos do julgamento paradigma ou da jurisprudência consolidada, desde que inexista outro fundamento relevante que justifique a impugnação em juízo”. ([Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019](#))

20. Essa autorização legal integra a política institucional de redução de litigiosidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, permitindo a não atuação judicial, quando de antemão se vislumbra a condenação da União em honorários em temas que, com alto grau de certeza, também serão decididos em sentido desfavorável ao ente, considerando que a solução do imbróglio pressupõe a aplicação de um precedente anteriormente formado cuja decisão fora contrária aos interesses federais em assunto similar ao ora em apreço.

21. Nesse sentido, nas ações de atribuição desta PGFN relacionadas ao reconhecimento da imunidade das entidades beneficentes, caso o único óbice para a fruição do beneplácito constitucional seja a falta de certificação fundada na exigência dessas contrapartidas, que certamente serão declaradas nulas pelo Poder Judiciário, este órgão inclina-se a autorizar a dispensa de atuação judicial na espécie, com esteio no art. 19, §9º, da Lei nº 10.522, de 2002, por entender serem aplicáveis ao tema os fundamentos determinantes da ADI nº 4480/DF.

22. No entanto, antes de qualquer pronunciamento definitivo por parte desta PGFN a respeito da ampliação da *ratio decidendi* da ADI nº 4480/DF a temas não avaliados pelo STF e que tocam diretamente a política setorial de outro ministério, entende-se necessária e conveniente a oitiva prévia da área técnica do Ministério da Educação, que poderá apontar um fundamento novo e relevante para a manutenção da impugnação em juízo contra decisões que afastem as contrapartidas ainda não declaradas inconstitucionais pelo STF, interditando a aplicação do art. 19, §9º, da Lei nº 12.101, de 2009, ao caso.

IV

Encaminhamentos

23. Ante o exposto, em caso de aprovação desta Nota, sugere-se o seu envio para a Consultoria Jurídica do Ministério da Educação, para ciência, análise dos pontos que reputar relevantes, bem como o posterior encaminhamentos das dúvidas constantes nos itens 14 e 23 para a respectiva área técnica setorial.

Documento assinado eletronicamente

JULIANA BUARQUE SANTANA LOMBARDI

Procuradora da Fazenda Nacional

[1] Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [\(Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

(...)

§ 7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

[2] Art. 146. Cabe à lei complementar: (...)

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

[3] Este inciso foi reputado nulo no aludido julgamento.

[4] Art. 19. Fica a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional dispensada de contestar, de oferecer contrarrazões e de interpor recursos, e fica autorizada a desistir de recursos já interpostos, desde que inexistir outro fundamento relevante, na hipótese em que a ação ou a decisão judicial ou administrativa versar sobre: [\(Redação dada pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#)



Documento assinado eletronicamente por **Juliana Buarque Santana Lombardi, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 06/04/2021, às 09:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **14742228** e o código CRC **35302638**.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria e Estratégia da Representação Judicial
Coordenação-Geral da Representação Judicial da Fazenda Nacional
Coordenação de Consultoria Judicial

DESPACHO

Processo nº 10145.100183/2021-12

Ponho-me de acordo com a Nota SEI nº 16/2021/COJUD/CRJ/PGAJUD/PGFN-ME (14742228), que, em razão do contexto decorrente da conclusão do julgamento dos Embargos de Declaração opostos pela União contra o mérito da ADI nº 4480, formula questionamentos à análise da Consultoria Jurídica do Ministério da Educação e da área técnica daquela Pasta, a fim de subsidiar a decisão da PGFN quanto à criação e escopo de dispensa de contestar e recorrer na matéria, bem como outros decorrentes de decisões judiciais que mesclam os requisitos para obtenção da certificação e da imunidade previstas na Lei nº 12.101/2009.

À consideração superior.

Brasília, 06 de abril de 2021.

Documento assinado eletronicamente

LUCAS SILVEIRA PORDEUS

Coordenador de Consultoria Judicial Substituto

Aprovo. Encaminhe-se conforme proposto.

Documento assinado eletronicamente

ADRIANA GOMES DE PAULA ROCHA

Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria e Estratégia da Representação Judicial



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Silveira Pordeus, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 06/04/2021, às 10:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Adriana Gomes de Paula Rocha, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) da PGAJUD**, em 06/04/2021, às 12:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **14792492** e o código CRC **3E3F34E6**.

