



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 496/2011

RELATÓRIO

De autoria do Vereador Joel Garcia, o presente projeto define procedimentos para a Secretaria Municipal de Fazenda para fins de reconhecimento da Imunidade Tributária das entidades religiosas e dá outras providências.

A justificativa do autor é a que segue:

“Atualmente os procedimentos para fins de reconhecimento da Imunidade Tributária estão contidos em um decreto municipal.

A nossa proposta visa regulamentar esses procedimentos por meio de lei específica, dando assim segurança jurídica às entidades religiosas.

Assim procedemos pelo fato de que um decreto municipal pode ser revogado a qualquer tempo sem necessidade de autorização legislativa, pois pode ocorrer que uma administração futura queira, unilateralmente, revogar o mencionado decreto municipal.

Não há que se falar em vício de iniciativa ou em renúncia de receita visto que as entidades religiosas gozam de imunidade tributária (não pagam impostos) por força do disposto na alínea “b” do inciso VI do artigo 150 da Constituição Federal, que estabelece a proibição ao Município de instituir impostos aos templos de qualquer culto.”

Esta Assessoria emitiu parecer prévio à matéria indicando o seu envio para análise e parecer e, se fosse o caso, apresentação de sugestões, à Secretaria Municipal de Fazenda, notadamente no que se refere aos arts. 6º e 7º, II, do projeto. Solicitamos inclusive que a Secretaria providencie, relativamente aos artigos referidos, caso o Município esteja fazendo o lançamento do imposto no que se refere aos casos em questão¹, impacto orçamentário no exercício em que deva iniciar a sua vigência e nos dois seguintes e demais condições estabelecidas no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

¹ Uma vez que há inclusive súmula do STF com o seguinte teor: “Ainda quando alugado a terceiros, permanece imune ao IPTU o imóvel pertencente a qualquer das entidades referidas pelo art. 150, VI, c, da Constituição, desde que o valor dos aluguéis seja aplicado nas atividades essenciais de tais entidades.” (SÚM. 724 do STF)



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

O Plenário desta Casa solicitou ainda à Secretaria de Fazenda que encaminhasse relação dos beneficiários e o montante da dívida destes e relação dos requerentes do benefício (imunidade tributária), bem como o montante da dívida destes.

No tocante à solicitação feita pelo Plenário a Diretoria de Arrecadação da Secretaria de Fazenda alegou sigilo fiscal, com base no art. 198 do CTN.

Relativamente às informações solicitadas por esta Assessoria, a mesma Diretoria informou:

“... que a quantidade de solicitação relacionada à Imunidade de IPTU para Entidades Religiosas totalizam 571 (quinhentos e setenta e um) protocolos. Já o montante da dívida dos imóveis, objetos dos pedidos de imunidade, corresponde a R\$1.669.078,72 (um milhão, seiscentos e sessenta e nove mil, setenta e oito reais e dois centavos).”

A Secretaria Municipal de Fazenda, por meio do servidor José Maria Lima Pereira, manifestou-se ainda, em síntese, como segue:

“Em que pese a importância da medida, sob o ponto de vista legal e constitucional, merece reparos entretanto, senão vejamos:

Primeiramente, cabe estabelecer a diferenciação entre não incidência, isenção e imunidade conforme consigna Rui Barbosa Nogueira quando leciona:

[...] os campos de incidência e isenção cabem ao legislador ordinário. Este, dentro de sua competência, tem a faculdade de traçar o círculo da incidência e excepcionar a isenção. O da não incidência ficou fora do círculo da incidência. Em princípio a área de incidência ou de isenção podem ser aumentadas ou diminuídas pelo competente legislador ordinário, porém jamais ultrapassar a barreira da imunidade, porque esta é uma vedação constitucional.

Isso porque as imunidades se referem a valores garantidores dos objetivos precípuos que a Constituição Federal trouxe em seu texto, tanto que ela foi alçada ao patamar de direitos e garantias fundamentais não suscetíveis de alteração por emenda constitucional: portanto cláusulas pétreas (Art. 60, § 4º, IV, CF) [...]



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

Isto quer dizer que **inexiste possibilidade de o legislador ordinário restringir, modificar (diminuir) ou mutilar (totalmente ou parcialmente) os preceitos fundamentais que versam sobre imunidade tributária. [...]**

Nessa linha de pensar, o legislador infraconstitucional está impedido de limitar os reflexos jurídicos dos direitos fundamentais (imunidades); logo, as normas definidoras de hipóteses imunizantes são imutáveis perante ao Texto Supremo, por traduzirem direitos individuais da pessoa humana. Assim, não poderá ocorrer modificação na Constituição de 1988 que vise restringir, delimitar ou até mesmo retirar as imunidades tributárias, mas é viável a possibilidade do Poder Reformador de alterá-las para aumentar o seu grau de eficácia. Entretanto, essa dilação ou acréscimo de garantia constitucional ingressará no Texto Maior com status de cláusula pétreia.

Portanto, ainda que o Poder Executivo tenha editado decreto sobre o tema, **o fez "intra murus"**, compilando as decisões majoritárias dos tribunais, com o específico propósito de delimitar o entendimento nos diversos setores e instâncias administrativas que lidam com o assunto, afim de conferir homogeneidade às decisões proferidas em procedimentos administrativos fiscais.

Na medida em que os tribunais venham a decidir sobre o tema, mais matérias se incorporarão aos atos internos do Executivo, para fazer valer o preceito constitucional.

Vale dizer: é uma orientação de como proceder sobre o assunto, aos servidores e órgãos que decidem sobre o assunto.

O que hoje escapa do entendimento firmado deve ser resolvido pelo judiciário.

Ao se propor legislação municipal sobre o assunto, afronta-se a constituição e edita-se norma inconstitucional, tolhendo a própria administração de seguir a corrente jurisprudencial, se ela for diferente da norma editada, diminuindo demasiadamente a eficiência administrativa.

Ainda, ao se traspor a barreira meramente administrativa, quando se ingressa no campo da formação da lei, que vincula administração e administrados, o assunto toma outros contornos, dada a formalidade intrínseca do processo legislativo, segundo as funções, prerrogativas e competências que foram delegadas pela própria Constituição Federal ao legislador ordinário.



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

Conforme dito alhures, a matéria “imunidade tributária” é tratada em norma constitucional pétrea, não podendo ser alterada, limitada ou distorcida, nem mesmo por emenda constitucional. Menos ainda por lei ordinária oriunda por um de seus entes federados.

Editar lei sobre o tema é cercear uma aplicação, pois quem delimita cerceia. Ainda que a súmula informe somente uma mera “definição de procedimentos”, o conteúdo do projeto traz limitações inclusive aos órgãos responsáveis pela análise dos processos, pois elenca situações e fixa requisitos.

Em nosso entendimento, não pode o Poder Legislativo, invadir a esfera da gestão administrativa, que se cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a **execução de atos de governo**. Isso equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação dos Poderes.

Esse posicionamento tem contado com o apoio de sólida doutrina, entre outros de Hely Lopes Meirelles, para quem *“todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara- como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”* (Direito Municipal Brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.712).

Como a lei foi concebida no Poder Legislativo, a iniciativa acabou invadindo a seara da administração pública, da alçada exclusiva do Prefeito, violando sua prerrogativa de analisar a conveniência e oportunidade das providências que a lei quis determinar.

As normas que tratam da reserva de iniciativa, longe de normas de direito escrito, ou de exceção, refletem com sutileza as nuances e a evolução do princípio da separação de poderes. As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.

Ao Poder Legislativo, como se sabe, é vedada a administração da cidade, tarefa que incumbe, no Município, ao Prefeito, ou ao que, moderadamente, chama-se de ‘Governo’, que tem na lei um dos seus mais relevantes instrumentos. O poder de iniciativa neste campo-administração da cidade – é do Executivo (melhor, do ‘Governo’), participando o Poder Legislativo, quando assim determinar a



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

Constituição, apenas a qualidade de aprovar-desaprovar os atos. A hipótese é de administração ordinária, cabendo ao Legislativo apenas o estabelecimento de normas gerais, diretrizes globais, jamais atos pontuais e específicos.

O projeto não contém proposição geral.

Como já decidiu o STF, em acórdão da lavra do eminente Desembargador MAURÍCIO FERREIRA LEITE, ao apreciar a Ação Direita de Inconstitucionalidade de Lei n. 146.174.0/9-00, há violação ao princípio da separação de poderes quando a lei de iniciativa parlamentar não possui caráter genérico e abstrato:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal n. 10.972/2006, de Ribeirão Preto - Legislação, de iniciativa parlamentar, que torna obrigatória a criação de um banco de dados informatizado a respeito dos casos de doenças respiratórias em todas as unidades de saúde do Município – Impossibilidade – Matéria de cunho eminentemente administrativo – Exercício da função executiva ordinária não pressupõe qualquer autorização. Função legislativa da Câmara dos Vereadores possui caráter genérico e abstrato – Ofensa ao princípio da separação dos poderes – Inexistência, ademais de indicação dos recursos orçamentários para implantação da medida – Ação direta julgada procedente, para declarada inconstitucionalidade da norma”.

Diante de todo o exposto, somos de entendimento que o projeto contém vícios de inconstitucionalidade intransponíveis.”

É o relatório.



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA

Conforme previsto no art. 67, incisos I e II, do Regimento Interno desta Casa, compete à Assessoria Jurídica analisar e opinar sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de todos os projetos de lei, para efeito de admissibilidade e tramitação.

Não há críticas a fazer quanto ao aspecto regimental.

No que se refere à competência legiferante do Município, a propositura da presente matéria está amparada pelos artigos 30, I, e 156, I, da Constituição Federal, e 5º, II e V, da Lei Orgânica do Município.

No que diz respeito à iniciativa, torna-se necessário que se verifique em primeiro lugar a natureza da matéria tratada no projeto.

Ocorre que o ato de se editar provimento legislativo sobre matéria tributária não se insere dentre aquelas matérias arroladas como de competência privativa do Chefe do Executivo, dispostas art. 29 de nossa Lei Orgânica. Como o rol de matérias constantes nessa referida disposição da Lei Orgânica é de natureza excepcional, eis que limita a atividade legislativa, não é admissível interpretação ampliativa.

É o que decidiu o Supremo Tribunal Federal ao concluir que a competência legislativa em matéria tributária é concorrente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo:

“ADI LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92. BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO. MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE. REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL. ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA. MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.

- A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário.

- A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.

- O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.

(STF – ADI 724 MC/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.01, p. 56, jul. 07.05.1992)



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

Consta do voto do relator, Ministro Celso de Mello, a seguinte passagem:

“O direito constitucional positivo brasileiro consagrou, a partir da promulgação da Constituição de 1988, a regra da iniciativa comum ou concorrente em matéria financeira e tributária. A cláusula de reserva pertinente à instauração do processo legislativo em tema de direito financeiro e tributário, por iniciativa do Chefe do Poder Executivo, já não mais subsiste sob a égide da atual Carta Política, que deixou de reproduzir a norma excepcional prevista no art. 57, I, da lei Fundamental de 1969.

Nesse sentido já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIN 352-SC, de que sou Relator, quando ficou consignado, ainda que em sede liminar que ‘a Constituição Federal de 1988 não reproduziu em seu texto a norma contida no art. 57, I, da Carta Política de 1969, que atribuía ao Chefe do Poder Executivo da União a iniciativa de leis referentes a matéria tributária, o que impede, agora, vigente um novo ordenamento constitucional, a útil invocação da jurisprudência que se formou, anteriormente, no Supremo Tribunal Federal, no sentido de que tal constituía princípio de observância necessária, e de compulsória aplicação, pelas unidades federadas.’”

Portanto, consistindo em matéria tributária, é admissível a iniciativa legislativa parlamentar.

Entendemos que não há implicações orçamentárias, uma vez que o projeto apenas repete (quase que na íntegra) o Decreto nº 1181/2011.

No tocante aos apontamentos feitos pela Secretaria Municipal de Fazenda, entendemos que o presente projeto apenas explicita o texto constitucional e que por esta razão não há nenhuma inconstitucionalidade ou ilegalidade na proposta. Caso os tribunais decidam de forma diferente da constante na lei, esta poderá ser adaptada à orientação jurisprudencial. Os demais argumentos caem por terra na medida em que o projeto reproduz quase que a íntegra o decreto editado pelo Poder Executivo.

No tocante à técnica legislativa, deliberando-se pela aprovação da matéria, indicamos o seu reenvio a esta Comissão para correções de ordem técnica e redacional.



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

PL: 496/11
FL: 30⁸

Citamos ainda farta jurisprudência a respeito da imunidade tratada no presente projeto:

“Ainda quando alugado a terceiros, permanece imune ao IPTU o imóvel pertencente a qualquer das entidades referidas pelo art. 150, VI, c, da Constituição, desde que o valor dos aluguéis seja aplicado nas atividades essenciais de tais entidades.” (SÚM. 724 do STF)

“No caso concreto, em princípio, observo a existência dos requisitos ensejadores da concessão do efeito suspensivo ao recurso extraordinário que já se encontra em processamento nessa Corte. De fato a circunstância de a requerente fazer jus à classificação de entidade assistencial no plano federal (...), inclusive quanto às contribuições sociais, indica, a princípio, plausibilidade jurídica da tese de sua imunidade em relação ao IPTU e ao ISS. É firme o entendimento dessa Corte no sentido de que as entidades de assistência social sem fins lucrativos gozam de imunidade do IPTU e do ISS, nos termos do art. 150, VI, ‘c’, da Constituição Federal. (...). Portanto, vislumbro, ao menos em tese, a configuração dos requisitos indispensáveis à concessão da medida cautelar.” (AC 1.864-QO, voto do Min. Gilmar Mendes, julgamento em 26-2-08, DJE de 19-9-08)

"Imunidade tributária do patrimônio das instituições assistenciais (CF, art. 150, VI, c): sua aplicabilidade de modo a afastar a incidência do IPTU sobre imóvel de propriedade da entidade imune, ainda quando alugado a terceiro, sempre que a renda dos aluguéis seja aplicada em suas finalidades institucionais: precedentes" (RE 390.451-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 23-11-04, DJ de 10-12-04)

"Imunidade tributária. Art. 150, VI, c, da Constituição Federal. Não impede o alcance do benefício a circunstância de o imóvel encontrar-se locado." (RE 261.335-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 20-8-02, DJ de 13-9-02)

"SENAC. Instituição de educação sem finalidade lucrativa. ITBI. Imunidade. (...) Esta Corte, por seu Plenário, ao julgar o RE 237.718, firmou o entendimento de que a imunidade tributária do patrimônio das instituições de assistência social (artigo 150, VI, c, da Constituição) se aplica para afastar a incidência do IPTU sobre imóveis de propriedade dessas instituições, ainda quando alugados a terceiros, desde que os aluguéis sejam aplicados em suas finalidades institucionais. Por identidade de razão, a mesma fundamentação em que se baseou esse precedente se aplica a instituições de educação, como a presente, sem fins lucrativos, para ver reconhecida, em seu favor, a imunidade relativamente ao ITBI referente à aquisição por



PL: 496/11
9
FL: 31

Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

ela de imóvel locado a terceiro, destinando-se os aluguéis a ser aplicados em suas finalidades institucionais." (RE 235.737, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 13-11-02, DJ de 17-5-02)

"Imunidade tributária do patrimônio das instituições de educação, sem fins lucrativos (fundação autárquica mantenedora de universidade federal) (CF, art. 150, VI, c): sua aplicabilidade de modo a preexcluir a incidência do IPTU sobre imóvel de propriedade da entidade imune, ainda quando alugado a terceiro, sempre que a renda dos aluguéis seja aplicada em suas finalidades institucionais." (RE 217.233, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 14-8-01, DJ de 14-9-01)

"A norma inserta no art. 150, inciso VI, alínea c, da Constituição Federal prevê a imunidade fiscal das instituições de assistência social, de modo a impedir a obrigação tributária, quando satisfeitos os requisitos legais. Tratando-se de imunidade constitucional, que cobre patrimônio, rendas e serviços, não importa se os imóveis de propriedade da instituição de assistência social são de uso direto ou se são locados." (RE 257.700, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 13-6-00, DJ de 29-9-00)

"O Tribunal a quo seguiu corretamente a orientação desta Suprema Corte, ao assentar que o fato de uma entidade beneficente manter uma livraria em imóvel de sua propriedade não afasta a imunidade tributária prevista no art. 150, VI, c da Constituição, desde que as rendas auferidas sejam destinadas a suas atividades institucionais, o que impede a cobrança do IPTU pelo Município." (RE 345.830, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 8-10-02, DJ de 8-11-02)

"Imunidade tributária do patrimônio das instituições de educação sem fins lucrativos (CF, art. 150, VI, c): sua aplicabilidade de modo a preexcluir a incidência do IPTU sobre imóvel de propriedade da entidade imune, destinado a estacionamento gratuito de estudantes: precedentes." (RE 308.449, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 27-8-02, DJ de 20-9-02)

"Instituição de ensino sem fins lucrativos. IOF sobre operações bancárias. CF, art. 150, VI, c. Hipótese em que o tributo incide sobre o patrimônio das entidades da espécie, representado por ativos financeiros, com ofensa à imunidade prevista no dispositivo em referência." (RE 249.980-AgR, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 23-4-02, DJ de 14-6-02)



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

"Entidade de assistência social. IOF. Imunidade tributária. Art. 150, VI, c. No tocante às entidades de assistência social, que atendam aos requisitos atendidos pela ora recorrida, esta Corte tem reconhecido em favor delas a imunidade tributária prevista no artigo 150, VI, c, sendo que, especificamente quanto ao IOF, a Segunda Turma, no RE 232.080-AgR, relator o eminente Ministro Nelson Jobim, reconheceu a aplicação dessa imunidade, citando, inclusive, a decisão tomada nos RE 183.216-AgR-ED, onde se salientou que '(...) o fato de a entidade proceder à aplicação de recursos não significa atuação fora do que previsto no ato de sua constituição'." (RE 241.090, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 26-2-02, DJ de 26-4-02)

"Instituições de educação e assistência social sem fins lucrativos — Imóveis — Escritório e residência de membros. O fato de os imóveis estarem sendo utilizados como escritório e residência de membros da entidade não afasta a imunidade prevista no artigo 150, inciso VI, alínea c, § 4º da Constituição Federal." (RE 221.395, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 8-2-00, DJ de 12-5-00)

"A imunidade prevista no art. 150, VI, c, da Constituição Federal, em favor das instituições de assistência social, abrange o Imposto de Importação e o Imposto sobre Produtos Industrializados, que incidem sobre bens a serem utilizados na prestação de seus serviços específicos." (RE 243.807, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 15-2-00, DJ de 28-4-00)

"Eventual renda obtida pela instituição de assistência social mediante cobrança de estacionamento de veículos em área interna da entidade, destinada ao custeio das atividades desta, está abrangida pela imunidade prevista no dispositivo sob destaque." (RE 144.900, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 22-4-97, DJ de 26-9-97)

"A renda obtida pelo SESC na prestação de serviços de diversão pública, mediante a venda de ingressos de cinema ao público em geral, e aproveitada em suas finalidades assistenciais, estando abrangida na imunidade tributária prevista no art. 150, VI, c, da Carta República." (AI 155.822-AgR, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 20-9-94, DJ de 2-6-95). No mesmo sentido: RE 116.188, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 20-2-90, DJ de 16-3-90.

V13105

Miguel Anelo Aranega Garcia
MIGUEL ANELO ARANEGA GARCIA
JURÍDICO

Londrina, 2 de maio de 2012.

Marli Melo de Paiva
Marli Melo de Paiva
OAB/PR nº 21.400



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PL: 496/11
FL: 33

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

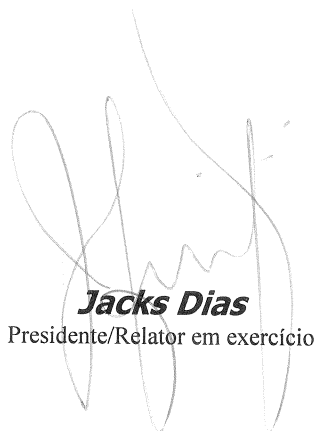
VOTO DA COMISSÃO

Projeto de Lei 496/2011

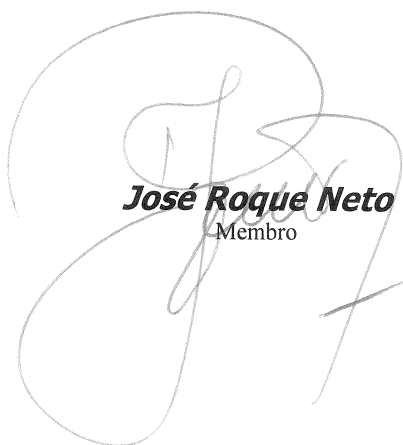
Inexistindo óbices constitucionais ou legais à proposição, esta Comissão alinha-se ao parecer técnico apresentado e manifesta-se FAVORAVELMENTE à tramitação do projeto.

SALA DAS SESSÕES, 07 Maio de 2012.

A COMISSÃO:



Jacks Dias
Presidente/Relator em exercício



José Roque Neto
Membro



Amauri Cardoso
Membro