



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO nº 43/2021

Ementa: Projeto de Lei Complementar de iniciativa do Poder Executivo que “Altera a Lei nº 3060 de 10 de novembro de 2014, para novas disposições sobre a concessão de isenção de impostos e taxas que especifica”. Inviabilidade. Ilegalidade/Inconstitucionalidade.

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico relativo à consulta da Comissão de Constituição, Justiça e Redação sobre o Projeto de Lei Complementar nº 11/2021 do Poder Executivo, que “Altera a Lei nº 3060 de 10 de novembro de 2014, para novas disposições sobre a concessão de isenção de impostos e taxas que especifica”. Questionando se a renovação do pedido de isenção pode ocorrer a cada 4 (quatro) anos.

É o relatório.

II - ANÁLISE JURÍDICA

Da competência municipal

A Constituição Federal previu em seu texto que:

- Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...)

De igual modo, a Lei Orgânica do nosso Município:



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Art. 5º. Ao Município compete privativamente:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;..
(...) *grifo nosso.*

Notadamente tem-se que o projeto de lei em análise trata de assunto de interesse local, pois seu âmbito de atuação se limita ao município.

Da Lei Complementar

A **Lei Complementar** diferencia-se da **Lei Ordinária**, dentre outros, pelo quórum para sua formação. A **Lei Ordinária** exige apenas maioria simples de votos para ser aceita, já a **Lei Complementar** exige maioria absoluta.

De acordo com Carvalho¹:

“Fixemos atenção na lei complementar como instrumento introdutório de normas gerais de direito tributário, prestigiando os primados da Federação e da autonomia municipal para, dentro desse contexto, encontrar-se a amplitude semântica que devemos outorgar às locuções empregadas pelo legislador constituinte. Firmemos o alerta, outrossim, que, partindo-se do plano da expressão, não podemos nos deixar envolver pela literalidade do texto, devendo buscar, incessantemente as estruturas mais profundas.

A *lei complementar*, com sua natureza singular, matéria especialmente prevista na Constituição e *quorum* qualificado a que alude o artigo 69 deste Diploma – maioria absoluta nas duas Casas do Congresso – cumpre hoje função institucional da mais elevada importância para a estruturação da ordem jurídica brasileira...”

Ainda, no RE nº 566.622, Tema nº 32 de repercussão geral, o STF fixou que: “Os requisitos para o gozo de imunidade hão de estar previstos em lei complementar”.

O presente Projeto de Lei altera a lei ordinária nº 3.060/14, portanto, a princípio aparentemente uma lei ordinária seria o suficiente para alterar

¹

Carvalho, P. d. (2013). *Direito tributário: linguagem e método*. São Paulo : Noeses.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

outra lei ordinária. Contudo, por se tratar de norma de direito tributário, a presente propositura veio acertadamente através de Lei Complementar, conforme arts. 39 A, III da LOM e 51, § 2º, I do RI e o TEMA nº 32 de repercussão geral.

Da iniciativa do Projeto de Lei

Não existe óbice relativo à iniciativa legislativa, sendo que tanto o Executivo quanto o Legislativo podem dar o impulso inicial ao processo legislativo de leis tributárias e assim o é porque a Constituição Federal, fonte primeira das normas sobre processo legislativo, contemplando inclusive normas de repetição obrigatória, não contém qualquer restrição à iniciativa legislativa.

Por todo o exposto, conclui-se que a competência para a iniciativa de projeto de lei em análise é de competência concorrente, ou seja, **correta a iniciativa** no caso em tela.

Comprovação de imunidade/isenção tributária

A imunidade tributária nada mais é que uma hipótese prevista expressamente na Constituição Federal que exige do Estado um dever de não cobrar determinado tributo que difere da isenção por ser está a previsão em lei do não pagamento de tributo.

O artigo 150, VI, “b” e “c” da Constituição Federal assim dispõe:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, **é vedado** à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos **Municípios**:

(...)

VI - **instituir impostos sobre**:

(...)

b) **templos de qualquer culto;**



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

c) **patrimônio, renda ou serviços** dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das **entidades** sindicais dos trabalhadores, das **instituições** de educação e de assistência social, **sem fins lucrativos**, atendidos os requisitos da lei; (...)

A Constituição do Estado de São Paulo prevê em seu art. 163, VI, “b” e “c” o que segue:

Artigo 163 - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é **vedado ao Estado**:

(...)

VI - **instituir impostos sobre**:

b) **templos de qualquer culto**;

c) **patrimônio, renda ou serviços** dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das **entidades** sindicais dos trabalhadores, das **instituições** de educação e de assistência social **sem fins lucrativos**, atendidos os requisitos de lei;

O Código Tributário do Município de Laranjal Paulista prevê em seu art. 89 que:

Art. 89. São imunes aos impostos municipais:

II - **Os templos de qualquer culto**;

III - **O patrimônio, rendas ou serviços** dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das **entidades** sindicais dos trabalhadores, das **instituições** de educação e de assistência social, **sem fins lucrativos**, atendidos os requisitos da lei;

Além das normas mencionada, ainda, a jurisprudência pátria entende que:

TJ-SP - REEXAME NECESSÁRIO Nº 1001978-60.2020.8.26.0562

COMARCA: SANTOS

RECORRENTE: JUÍZO *EX OFFICIO*

RECORRIDA: SOCIEDADE BÍBLICA DO BRASIL

INTERESSADA: FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO

REEXAME NECESSÁRIO - ICMS – AÇÃO DECLARATÓRIA - Importação de bens por entidade filantrópica, de assistência social e sem fins lucrativos - Inteligência do art. 150, inciso VI, “c”, da Constituição Federal - Imunidade tributária reconhecida – Precedentes deste E. Tribunal de Justiça e do Colendo Supremo Tribunal Federal. Reexame necessário desprovido.

TJ-SP 2215574-26.2015.8.26.0000

Classe/Assunto: Agravo de Instrumento / IPTU/ Imposto Predial e Territorial Urbano

Relator(a): Carlos Violante



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: 18ª Câmara de Direito Público

Data do julgamento: 24/05/2018

Data de publicação: 25/05/2018

Ementa: Agravo de instrumento. Execução fiscal. IPTU. Município de São Paulo. Exceção de pré-executividade. Entidade assistencial sem fins lucrativos. Imunidade. CF, art. 150, VI, "c" e CTN, arts. 9º, IV, "c" e 14. Requisitos demonstrados de plano. Acolhimento. Execução extinta. Recurso provido.

Nota-se que a lei quando traz a palavra “isenção” para os casos de impostos para bens, renda e serviço de entidades assistências, a nomenclatura correta é IMUNIDADE, uma vez que tal benefício é previsto constitucionalmente, inclusive fazendo parte do núcleo duro (cláusulas pétreas).

Ainda, a autorização abarca, de uma forma geral, impostos e taxa municipais, o que não se mostra adequado segundo o Parecer do IBAM nº 2862/2021 – anexo, por ser um cheque em branco e flagrantemente violaria a legalidade tributária.

Sobre a apresentação de documentos comprobatórios o STJ já se manifestou, conforme segue:

MANDADO DE SEGURANÇA. CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CEBAS. INSTITUIÇÃO PORTADORA DE CERTIFICADO PROVISÓRIO DE ENTIDADE DE FINS FILANTRÓPICOS À ÉPOCA DA PUBLICAÇÃO DO DECRETO-LEI 1.572/77. DIREITO ADQUIRIDO À MANUTENÇÃO DE REGIME JURÍDICO. INEXISTÊNCIA. COMPROVAÇÃO DOS REQUISITOS DA NOVEL LEGISLAÇÃO. NECESSIDADE. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. INEXISTÊNCIA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. NECESSIDADE. 1. A declaração de intributabilidade pertinente a relações jurídicas que se sucedem no tempo não ostenta o caráter de imutabilidade e de normatividade de forma a abranger eventos futuros (RTJ 106/1189). 2. A assertiva opera-se pro et contra o contribuinte, por isso que, se por um lado não há direito adquirido a regime jurídico tributário, por outro a declaração de que indevida a exação fiscal em determinado exercício, não se reveste do manto da coisa julgada em relação aos posteriores (ratio essendi da Súmula 239, do CPC). 3. A obtenção do certificado de entidade beneficente, posto ostentarem os estatutos finalidades



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

filantrópicas na forma do Decreto-Lei 1.572/77, **não exonera a pessoa jurídica, findo o prazo da isenção, da satisfação dos requisitos da lege superveniens**, in casu, a Lei 8.212/91, no seu artigo 55, no afã de persistir no gozo do benefício fiscal, exatamente por força da não imutabilidade do regime fiscal. 4. Deveras, apreciando a questão do cognominado CEBAS, decidiu o Eg. STF que "sendo o Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos mero reconhecimento, pelo Poder Público, do preenchimento das condições de constituição e funcionamento, que devem ser atendidas para que a entidade receba o benefício constitucional, não ofende os arts. 146, II, e 195, § 7º, da Constituição Federal a exigência de emissão e renovação periódica prevista no art. 55, II, da Lei 8.212/91" (RE-AgR 428815/AM, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, publicado no DJ de 24.06.2005). 5. O mandado de segurança é servil à comprovação desses requisitos, restando inviável extingui-lo em razão da oposição da entidade fiscal ou da necessidade de análise da documentação acostada, porquanto nenhuma dessas circunstâncias retira a liquidez e certeza do direito. Na primeira hipótese, porque a complexidade jurídica da causa não desqualifica a incontestabilidade do direito in foco, mercê de a entidade, nas informações, ter o dever de provar as objeções ao pedido formulado no writ. Na segunda hipótese, porque a documentação acostada pelo impetrante representa a denominada prova pré-constituída exigível para o mandamus. 6. É cediço que, para obter o favor fiscal (isenção da quota patronal da contribuição previdenciária), a entidade beneficente de assistência social carece comprovar, entre outros requisitos cumulativos, ser portadora do Certificado e do Registro de Entidade de Fins Filantrópicos, fornecido pelo Conselho Nacional de Assistência Social, renovado a cada três anos (artigo 55, inciso II, da Lei 8.212/91). 7. A concessão do Certificado e do Registro de Entidade de Fins Filantrópicos, pelo Conselho Nacional de Assistência Social, ex vi dos artigos 9º e 18, IV, da Lei 8.742/93 (LOAS) c/c o artigo 3º, do Decreto 2536/98, reclama a demonstração cumulativa: (a) de estar legalmente constituída no País e em efetivo funcionamento nos três anos anteriores à solicitação do Certificado; (b) de estar previamente inscrita no Conselho Municipal de Assistência Social do município de sua sede se houver, ou no Conselho Estadual de Assistência Social, ou Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; (c) de estar previamente registrada no CNAS; (d) da aplicação de suas rendas, seus recursos e eventual resultado operacional integralmente no território nacional e manutenção e no desenvolvimento de seus objetivos institucionais; (d) da aplicação das subvenções e doações recebidas nas finalidades a que estejam vinculadas; (e) da aplicação anual, em gratuidade, de pelo menos vinte por cento da receita bruta proveniente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeira, de locação de bens, de venda de bens não integrantes do ativo imobilizado e de doações particulares, cujo montante nunca será inferior à isenção de contribuições sociais usufruída; (f) da não distribuição de resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, sob nenhuma forma ou pretexto; (g) da não percepção, por seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores, benfeitores ou equivalente, de remuneração, vantagens ou benefícios,



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, funções ou atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos; (h) da destinação, em seus atos constitutivos, em caso de dissolução ou extinção, do eventual patrimônio remanescente a entidades congêneres registradas no CNAS ou a entidade pública; (i) da não constituição de patrimônio de indivíduo ou de sociedade sem caráter beneficente de assistência social; (j) de ser declarada de utilidade pública federal. 8. In casu, a autoridade impetrada indeferiu o CEBAS, sob o fundamento de que a entidade, dita beneficente, teria deixado de demonstrar a aplicação anual, em gratuidade, de pelo menos vinte por cento da receita bruta proveniente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeiras, de locação de bens, de venda de bens não integrantes do ativo imobilizado e de doações particulares (artigo 3º, VI, do Decreto 2.536/98). 9. Deveras, não obstante a vastidão de documentos e contas apresentadas pela impetrante, não se vislumbra o direito líquido e certo alegado, em virtude da imprescindibilidade de produção de prova pericial contábil a fim de demonstrar o cumprimento da exigência de aplicação de percentual mínimo em gratuidade, ex vi dos Decretos 752/93 e 2.536/98, o que revela a inadequação da via eleita, ressaltando-se o direito do impetrante discutir a quaestio em demanda de cognição exauriente. 10. Mandado de segurança denegado.

Ainda, vale trazer a baila os artigos 195, §7º da CF e 14 do CTN, a saber:

Art. 195. § 7º CF São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

Art. 14. CTN O disposto na alínea c do inciso IV do artigo 9º é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nele referidas:

I – não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título;

II - aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;

III - manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão.

§ 1º Na falta de cumprimento do disposto neste artigo, ou no § 1º do artigo 9º, a autoridade competente pode suspender a aplicação do benefício.

§ 2º Os serviços a que se refere a alínea c do inciso IV do artigo 9º são exclusivamente, os diretamente relacionados com os objetivos institucionais das entidades de que trata este artigo, previstos nos respectivos estatutos ou atos constitutivos.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Segue anexo artigo que prevê a impossibilidade de norma que exija na comprovação pelo ente de que o tem direito ao benefício fiscal requisitos além do acima descritos no artigo mencionado. Assim sendo, o Projeto de Lei em análise altera lei que impõe tais requisitos que devem observar o previsto no art. 14 do CTN.

Da jurisprudência sobre o tema

O TJ-SP analisou casos que na prática tratava-se de imunidade e a legislação trouxe como sendo isenção de forma errada a saber:

Apelação Cível nº 1002531-65.2017.8.26.0125. Apelante: Santa Casa de Misericórdia de Capivari. Apelada: Municipalidade de Capivari. Comarca: Capivari. Juiz de origem: Fredison Capeline.

APELAÇÃO CÍVEL Embargos à Execução Fiscal Municipal ISSQN dos exercícios de 2009 a 2015 **Imunidade tributária** da apelante, como **entidade assistencial e filantrópica**, que não foi impugnada ou rejeitada pela Municipalidade Débitos oriundos de retenção do imposto como tomadora de serviços e que não foram repassados aos cofres municipais, nos termos da Lei Complementar Municipal nº 21/2009 Intervenção municipal que não influencia na sistemática tributária a que a entidade é obrigada a obedecer, por meio de lei Improcedência dos embargos mantida Sucumbência recursal Recurso não provido.

Apelação 1006659-50.2018.8.26.0269 Apelante: AEI Organização Superior de Ensino Limitada Apelado: Município de Itapetininga Comarca: Itapetininga Voto 49.201 Apelação. Embargos a execução fiscal. Imposto sobre serviços de qualquer natureza. Exercícios de 2003 a 2005. **Alegação de isenção**. Improcedência. **Inconstitucionalidade do artigo 124, § 6º, da Lei Orgânica do município de Itapetininga proclamada em ação direta de inconstitucionalidade**. Recurso denegado.

Periodicidade de demonstração da imunidade/isenção

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação questiona sobre a periodicidade para a realização do pedido de isenção, sobre o tema o parecer do IBAM (anexo) elucida muito bem o tema, sobre a inviabilidade de ser a cada



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

quatro anos, tendo em vista o art. 14, § 1º da LRF que prevê que deve ser anual as medidas que representem renúncia de receita, discordando da justificativa do projeto de lei que prevê que não representa aumento de receita, mencionando jurisprudência do TCU sobre o tema que determina que a prorrogação de benefícios fiscais deve ser considerada como concessão de novo benefício, portanto, submetida ao regramento do artigo referido acima.

Portanto, como a Comissão questiona de forma a ter a intenção de corrigir se for o caso através de emenda, desde já, recomendamos que assim seja feito.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, embasadas em todas as considerações citadas acima, opinamos que a matéria do Projeto de Lei Complementar nº 11/2020, conforme se apresenta, **PODE SER CONSIDERADO INVIÁVEL além de INCONSTITUCIONAL/ILEGAL.**

É o parecer, que ora submetemos, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa.

. É o parecer. S.M.J.

Laranjal Paulista, 09 de setembro de 2021.

SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI
Procuradora Legislativa
OAB/SP 123.340

TASSIANE DE FATIMA MORAES
Procuradora Legislativa
OAB/SP 256.607