

PARECER JURÍDICO-LEGISLATIVO Nº 001/2023

PL Complementar nº. 992/2021 – Substitutivo Geral: Altera o art. 16 da Lei Complementar nº 16/1978 que 'Institui o Código Tributário no Município de Colombo'.

Autor: Vereador Pastor Carlinhos.

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei Complementar de autoria do Vereador Carlos Izidoro de Souza, via Substitutivo Geral a proposta anterior, visando alterar texto do Código Tributário Municipal que trata de requerimentos para imunidade ou isenção.

O **Projeto** possui apenas três artigos: o primeiro apresenta a proposta, o segundo traz a nova redação do dispositivo que se visa alterar e o último a cláusula de vigência imediata da norma.

As **justificativas** apresentadas ao projeto inicial e ao Substitutivo não tratam da alteração proposta.

O Projeto inicial foi **protocolado** em 15/09/2021 e **divulgado** na Sessão Ordinária de 05/10/2021. Pouco mais de três meses depois, em 23/12, a Presidência desta Casa enviou ofício para o Executivo solicitando informações para instrução da matéria, documento não respondido até a presente data (smj).

Em 09/11/2022, em face da existência de conflito de matérias em tramitação, o Vereador Autor apresentou Substitutivo Geral ao Projeto inicial, que foi divulgado em Sessão Ordinária na data de 22/11/2022; finalmente, em 15/12 os autos vieram para parecer jurídico, sendo recebidos em 19/12/2022.

Em face do recesso desta Casa (21/12-06/01), e retorno das atividades em 09/01/2023, suspendendo-se os prazos de tramitação dos processos distribuídos, passa-se apenas neste momento à análise dos autos, nos termos regimentais (art. 188, §3º, do RI).

Registro, como de costume, que a partir da alteração promovida pela Resolução n. 104/2022, desta Casa, que modificou, dentre outras coisas, os artigos 165 e 166, do Regimento Interno, o parecer jurídico nos processos legislativos tornou-se facultativo, uma vez que a atual redação do §2º, do art. 166, estabelece o envio dos autos para manifestação técnica apenas quando houver "necessidade", sendo assim, quando encaminhado algum projeto para análise, denota-se que o tema proposto merece destaque e atenção durante sua análise e tramitação, ou há interesse parlamentar na tramitação estendida da matéria.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Mérito do Projeto

Busca-se a análise técnica de Projeto de Lei de autoria do Vereador Pastor Carlinhos, conforme Substitutivo Geral apresentado, que altera artigo do Código Tributário Municipal.

Conforme Regimento Interno desta Casa, tratando-se de Substitutivo Geral, deixo de analisar o texto inicialmente proposto.

Dispõe a atual redação do art. 163, do Código Tributário de Colombo:

Art. 163. *A documentação do primeiro pedido de reconhecimento de imunidade ou de isenção que comprove os requisitos para a concessão do benefício, poderá servir para os exercícios fiscais subsequentes, devendo o contribuinte, no requerimento de renovação, indicar o número do processo administrativo anterior e, se for o caso, oferecer as provas relativas ao novo exercício fiscal.*

O dispositivo em tela, ao tratar de “requerimento de renovação” denota que é necessário novo pedido de isenção/imunidade a cada exercício fiscal, trazendo claro ônus burocrático ao sujeito passivo da obrigação tributária.

Na prática, pela leitura desse artigo, sem considerar outros normativos locais, como decretos e portarias regulamentares, o contribuinte que fizer seu primeiro pedido de isenção, por exemplo, no ano de 2022, terá que renová-lo em 2023, e nos anos seguintes, para fins de averiguação pela Administração Fazendária no tocante a manutenção das condições que lhe permitem obter o benefício fiscal.

Nesse contexto, o Vereador Autor do presente Projeto de Lei Complementar propõe a seguinte redação modificadora para esse dispositivo:

Art. 163. A documentação do primeiro pedido de reconhecimento de imunidade ou de isenção comprovando os requisitos para a concessão do benefício servirá para os exercícios fiscais subsequentes, independente de novo requerimento.

§1º A entidade que exerce a atividade em imóvel que não é próprio deverá apresentar, no pedido de reconhecimento de imunidade, cópia autêntica do instrumento de locação.

§2º A entidade religiosa que deixar de exercer atividade no imóvel beneficiado, quer pelo encerramento da atividade, quer pelo término do contrato de locação, deverá informar ao Município, sob pena de lhe ser exigido o recolhimento do tributo com seus acréscimos legais.

A alteração proposta desburocratiza o procedimento declarando que o primeiro pedido de imunidade/isenção é suficiente para os próximos exercícios fiscais sem necessidade de novos requerimentos.

Vale lembrar que *isenção* é concedida mediante lei e *imunidade* é originada diretamente no texto da Constituição Brasileira, sendo que, dizendo de forma leiga, a primeira gera o tributo, mas não possibilita a cobrança; já a segunda, veda por si só a geração do tributo no caso concreto. Na prática, ambas proíbem a cobrança do particular beneficiado.

Adiante, o primeiro parágrafo proposto cria exigência a qualquer entidade que busque imunidade, apenas imunidade¹, que apresente cópia autêntica (verdadeira, não autenticada) do contrato de locação.

Não há menção de qual contribuinte, ou atividade, está abrangida pelo dispositivo, restando compreendido, por interpretação sistemática, que se trata dos casos de "entidades religiosas", uma vez que, salvo melhor juízo, não há hipótese de imunidade expressa para outras entidades usuárias de imóveis locados (como, por exemplo, entes públicos, partidos políticos, entidades assistenciais etc.), apenas para templos de qualquer culto (art. 156, §1º-A, da Constituição Brasileira²).

Por fim, o parágrafo segundo trata exclusivamente das entidades religiosas que deixarem de exercer atividades no imóvel beneficiado (IPTU), impondo-lhes que informem ao Município eventual encerramento de atividades ou término da locação, com responsabilização pecuniária no caso de não realização dessa comunicação.

Assim, quanto ao mérito, a proposição visa adequar texto municipal vigente a respeito da renovação de pedidos de isenção e imunidade, atingindo, por exclusão lógica, IPTU e ISS – Impostos sobre serviços. Também trata de exigência documental para os casos de imunidade em IPTU para imóveis locados a entidades religiosas (ainda que esteja apenas implícito); e, ao final, trata de punição exclusiva a entidades religiosas que não comuniquem ao Município alteração na relação imobiliária no imóvel utilizado e beneficiado por imunidade.

Para trazer maior amplitude ao tema, a Divisão de Apoio Legislativo lembrou este Jurídico, em tempo, acerca da existência da Lei Municipal n.1532/2020³, à época apoiada pelo Vereador Pr. Jerçon Reis Santana, que trata da renovação automática da imunidade de IPTU para organizações religiosas nos casos de utilização de bem próprio.

A existência de tal dispositivo não obstaculiza a proposta do Vereador Pr. Carlinhos, pois além de ser norma esparsa, fora do Código Tributário Municipal, traz medida exclusiva para instituições religiosas. Entretanto, em tese (algo que

¹ O texto não trata de isenções.

² **§1º-A** O imposto previsto no inciso I do caput deste artigo [IPTU] não incide sobre templos de qualquer culto, ainda que as entidades abrangidas pela imunidade de que trata a alínea "b" do inciso VI do caput do art. 150 desta Constituição sejam apenas locatárias do bem imóvel.

³ **Art. 1º.** Fica determinada, no âmbito do município de Colombo, a reiteração automática da imunidade do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) de todas as organizações religiosas contempladas pelo art. 150, inciso VI, alínea "b" da Constituição Federal, que possuam imóvel próprio, comprovado com escritura e registro do imóvel onde funciona o templo religioso e demais construções usadas pela instituição dentro do referido imóvel.

mereceria um estudo mais aprofundado), caso aprovada a presente norma, poder-se-á cogitar a derrogação da norma anterior, embora trate do tema de forma ligeiramente mais abrangente e restritiva, ao especificar documentação a ser apresentada quando do pedido de imunidade.

Aprovado o presente projeto, caberá ao Legislativo (e aos demais órgãos de controle) firme fiscalização acerca das entidades beneficiadas com imunidade/isenção, posto que de imediato terão o benefício da renovação automática do requerimento formulado junto à Prefeitura de Colombo.

Com as ressalvas acima e propostas de emendas que serão adiante apresentadas, mostra-se, *prima facie*, possível a análise do presente Projeto de Lei Complementar, em seu mérito, por atender o interesse público e o respeito ao erário.

2.2. Competência e iniciativa.

O tema trata de assunto de interesse local, suplementa a legislação federal, e trata da instituição e arrecadação tributária de competência municipal (art. 30, I, II e III, da CB). Da Lei Orgânica de Colombo, vale lembrar a competência em matéria tributária referendada nos arts. 6º, incisos I, II e III c/c 12, I e V.

Em síntese, a competência é do Município na adequação de seu Código Tributário, sob tributos e fiscalização de sua competência constitucional e legal, podendo o Legislativo ter a iniciativa, desde que não traga incumbência descabida e onerosa ao Executivo, o que não se afigura no caso em tela que trata de aparente medida de desburocratização e maior eficiência em matéria tributária.

2.3. Técnica Legislativa. Emendas.

Quanto à técnica legislativa, a sucinta proposição enseja recomendação jurídica para emendas, sem embargos de adequações estéticas e gramaticais que poderão ser feitas em sede de redação final, mantendo-se a competência dos vereadores para apresentação de novas alterações, caso assim tenham interesse, com as cautelas devidas por se tratar de matéria tributária.

Primeiro vale lembrar que a legislação deve ser analisada do ponto de vista do seu contexto (microssistema), portanto, a proposta ora sob debate altera artigo do Código Tributário Municipal, inserido no capítulo que trata das “imunidades e isenções”. Já o *caput* proposto tem a regra geral do reconhecimento automático da imunidade ou isenção, anualmente, para qualquer entidade.

Nessa linha de pensamento, o parágrafo segundo apresentado merece maior atenção e análise dos parlamentares, pois cria **punição exclusiva para entidades religiosas**, veja-se novamente sua redação:

§2º A entidade religiosa que deixar de exercer atividade no imóvel beneficiado, quer pelo encerramento da atividade, quer pelo término do contrato de locação, deverá informar ao Município, sob pena de lhe ser exigido o recolhimento do tributo

com seus acréscimos legais.

Ora, em uma primeira leitura literal do texto proposto, percebe-se que ele tem aplicação apenas e tão somente para entidades religiosas, sendo assim, caso qualquer outra entidade beneficiada com imunidade/isenção encerrasse suas atividades e não fizesse a devida comunicação ao Município não teria a mesma punição prevista pelo Vereador proponente.

Imagine-se, por exemplo, nos termos do art. 26, 'a, do Código Tributário Municipal que um particular ceda um imóvel para uso de uma Autarquia Estadual, dentro de Colombo. Se esta cessão tiver seu fim em face do encerramento das atividades desta entidade autárquica, e o particular ou os gestores públicos não comunicarem o Município do ocorrido, não haveria qualquer responsabilização decorrente de texto expresso de lei (ainda que se pudesse aventar a cobrança por outros fundamentos legais, não previstos expressamente no CTM).

Assim, **o §2º, do art. 2º, do PLC 992/2021, cria distinção, fere a isonomia e causa direta ou indiretamente óbices ao funcionamento de entidades religiosas** (vide art. 150, II, da CB, e art. 7º, I, da LOM⁴). Também se mostra *inconstitucional*, pois caso a entidade religiosa não cumpra o determinado terá que pagar o imposto devido, entretanto, os templos de qualquer culto são constitucionalmente imunes ao pagamento dos impostos (art. 150, VI, 'b', da CB), sendo possível uma *pena*, nos termos do art. 160, do CTM, por exemplo, mas não a cobrança do tributo de uma entidade imune.

A recomendação é que no âmbito das emendas legislativas seja proposto texto que possa incluir toda e qualquer entidade, nos termos do art. 26 e semelhantes do CTM, suprimindo-se a expressão "religiosa" do texto.

Por outro lado, se a intenção legislativa, seguindo correta e sistematicamente o *caput* proposto, for tratar de perda da imunidade/isenção tanto de IPTU, quanto de ISS, a recomendação seria alterar o parágrafo referido também para que passasse a constar texto, como: "a entidade que não mais ostentar os motivos que lhe justificaram o recebimento da imunidade ou isenção, inclusive em face de sua extinção, deverá comunicar o Município, no prazo de X dias, a nova condição, especialmente em casos de alteração da posse ou propriedade em imóvel de terceiros".

Dessa forma, também se recomenda a inclusão de prazo razoável para comunicação ao Município, sugerindo-se pelo menos 30 (trinta) dias para que se viabilize tal procedimento.

O art. 1º, do PLC também pode ser suprimido, pois é totalmente desnecessário. Via de regra, especialmente em textos objetivos, a lei não precisa de um artigo explicando o que já está na ementa, podendo ir diretamente para o texto do art. 2º.

⁴ É vedado ao Município, conforme inciso I, do art. 7º, da LOM: "*estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-las, dificultar-lhes o funcionamento ou manter com elas ou seus representantes, relações de dependência ou aliança, ressalvada na forma da lei municipal, a colaboração de interesse público.*"

Embora a manutenção da forma como está não seja ilegal ou antijurídica, é demonstração de “atecnia”, falta de técnica deste Legislativo na redação dos textos normativos. Por isso órgãos como o Departamento Jurídico, os técnicos legislativos e o apoio legislativo devem atender os parlamentares na precípua função de redação da norma.

Registre-se, por fim, que a ementa também apresenta incorreção, pois faz menção ao art. “16”, e não 163, o que aparenta ser mero erro de digitação, passível de solução em sede de redação final.

No tocante à *vacatio legis* (vacância da lei), observa-se que a vigência da norma é imediata, conforme escolhido pelo Autor do Projeto, sem ofensa aparente aos princípios de Direito Tributário⁵, sendo possível e importante maior regulamentação da matéria por parte do Executivo, via Decreto.

2.4. Tramitação e quórum

Consoante disposto no Regimento Interno (RI) da Câmara dos Vereadores de Colombo, a proposição deve ser analisada pelas seguintes **COMISSÕES**:

- 1) Constituição e Justiça** (art.54, I, ‘a’, RI): pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade e obediência ao Regimento.
- 2) Economia, Finanças e Orçamento** (art. 55, I, ‘j’): ao tratar de matéria tributária.

A proposição tramitada como Lei Complementar (art. 33, parágrafo único, I, da L.O.) exige maioria absoluta para aprovação (art. 14, II, ‘b’, da L.O. c/c art. 95, I, ‘a’, do RI), pelo menos nove votos (Presidente também vota, no caso), presente a maioria absoluta dos Vereadores, conforme se lê do art. 95, do texto regimental.

Recomenda-se, novamente, que os Vereadores aproveitem o presente projeto e adequem o disposto no art. 161, do Código Tributário Municipal, que traz quórum qualificado para votação de projetos de “isenção”, 2/3 (dois terços) dos parlamentares⁶, em conflito com o disposto nos artigos 14, II, ‘b’, da Lei Orgânica e 95, I, ‘c’ do Regimento Interno, que impõem apenas “maioria absoluta” para a votação, sendo assim, para que se evitem imbróglis e conflitos normativos, requer-se a adequação do Código Tributário local.

⁵ Poderia se recomendar a aplicação do princípio da anualidade em face da punição proposta, entretanto, não foi essa a opção do legislador, o que pode ser revisto em sede de debates pelos Vereadores.

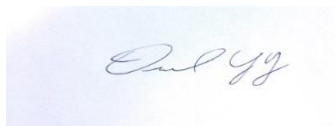
⁶ Embora trate de isenção, também se aplicaria a imunidades, em face da mesma finalidade do benefício. Código Tributário Municipal. **Art. 161.** A concessão de isenções apoiar-se-á sempre que em fontes razões de ordem pública ou de interesse do Município; não poderá ter caráter pessoal e dependerá de lei aprovada por 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara de Vereadores.

3. CONCLUSÃO

Assim, **opina-se pela possibilidade jurídica, constitucional, regimental e legal de tramitação do presente Projeto de Lei**, e eventuais emendas diversas daquelas propostas, requer sejam remetidas a este Jurídico para nova análise e parecer, nos termos legais e regimentais.

Remeto o presente parecer para a Divisão de Apoio Legislativo a fim de que seja numerado e inserido nos autos pertinentes para tramitação regimental.

Colombo-PR, 23 de janeiro de 2023



Daniel Freitas – Advogado CMC
OAB/PR nº. 43.892