



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 2233/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0387/19.**

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Nobre Vereador Eduardo Tuma, que isenta do pagamento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS, os serviços de construção civil relativos à construção de igrejas ou templos de qualquer culto realizados sob o regime de mutirão.

De acordo com a justificativa, a jurisprudência tem reconhecido a não incidência do ISS quando a construção é realizada em regime de mutirão, sendo necessária a medida veiculada pelo projeto a fim de amparar as igrejas e templos em tais situações, reconhecendo de modo expresse na lei a inexistência de fato gerador do tributo.

Nos termos da proposta, o interessado deverá dispor, dentre outros, dos documentos referentes à escrituração contábil e fiscal e do termo de adesão previsto pela Lei Federal nº 9.608/98, relativo a cada colaborador que preste serviço sem remuneração na obra.

Sob o aspecto estritamente jurídico, na forma do Substitutivo ao final apresentado, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que apresentado no regular exercício da competência legislativa desta Casa, consoante será demonstrado.

Preliminarmente, cumpre observar que o Município possui competência para legislar sobre matéria tributária, nos termos do art. 30, III, da Constituição Federal, e do art. 13, III da Lei Orgânica do Município, segundo o qual cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, legislar sobre tributos municipais, bem como autorizar isenções, anistias fiscais e remissão de dívidas.

Note-se, ainda, que não existe iniciativa reservada para a matéria, conforme restou, inclusive, decidido em sede de repercussão geral pelo STF (Tema 682), podendo o projeto de lei partir de iniciativa parlamentar.

O objetivo específico do projeto em análise é conferir segurança jurídica às entidades religiosas que construam suas igrejas ou templos em regime de mutirão, inserindo no ordenamento jurídico expressa previsão legal de não incidência do ISS em tal situação.

De fato, nos casos de construção de igrejas ou templos em regime de mutirão não ocorre prestação de serviço apta a ensejar a tributação e este tem sido o posicionamento da jurisprudência, conforme ilustra recente decisão do STF que julgou recurso do Município de São Paulo, cujo segmento abaixo se transcreve:

A irresignação não merece prosperar.

Anote-se que o Tribunal de origem utilizou como razão de decidir mais de um fundamento suficiente para a solução do feito. Desse modo, solucionou-se a controvérsia com base no argumento referente à ausência de contrato de prestação de serviço, impossibilitando, portanto, a incidência do ISS, bem como no fundamento relativo à imunidade tributária. Destaco o seguinte trecho do acórdão recorrido em que foi consignado o fundamento relativo à inexistência do referido contrato de prestação de serviço:

Ocorre que restou amplamente demonstrado com a documentação anexada na exordial, referente à comunicação de construção no regime de mutirão (fls. 38/41), ao livro de adesão ao serviço voluntário (fls. 44/54), bem como livro de presença do serviço voluntário, com indicação de data e horário prestado por cada voluntário (fls. 78/109), tratar-se de construção de templo executado em regime de mutirão, sem remuneração dos que a realizaram. Ou seja, não houve contrato de prestação de serviços para a construção do templo.

Os serviços foram, por assim dizer, prestados pela autora para si mesma, cuidando-se, bem por isso, de hipótese de não incidência do imposto, não sendo possível cogitar-se de solidariedade da ora apelada em relação à sua própria responsabilidade.

Ademais, caberia à municipalidade produzir prova relativamente ao fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito da apelada, nos termos do art. 333, inciso II, do Código de Processo Civil. Não basta mera impugnação genérica quanto à validade de provas, calcada em sua versão ou suspeita.

Como visto, há, no acórdão recorrido, fundamento suficiente à sua manutenção (ausência de contrato de prestação de serviço devido ao mutirão sem remuneração). ... (ARE 1126366/SP, j. 25/04/18)

Na mesma linha segue a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme aresto abaixo reproduzido, extraído de recurso também interposto pelo Município de São Paulo:

Ação de repetição de indébito. Município de São Paulo. Templo Religioso. ISS. Tributo exigido sobre reforma de templo religioso em regime de mutirão. Serviços prestados de forma voluntária. Hipótese de não incidência de ISS. Sentença de procedência. Recurso não provido.

...

No caso é incontroverso que a autora seria responsável tributária, quanto aos serviços de construção civil prestados em seu imóvel, apenas se executados onerosamente, e desde que não apresentada a comprovação do pagamento do imposto pelo prestador dos serviços.

Cinge-se a discussão à natureza dos serviços prestados, se foram ou não realizados de forma voluntária, sem remuneração, o que afastaria a incidência do ISS, ante a ausência do fato gerador do tributo.

A autora, entidade religiosa sem fins lucrativos, juntou aos autos diversas declarações de fiéis demonstrando a adesão à prestação de serviços, em regime de mutirão, de forma voluntária, contendo, em cada uma, o nome completo do voluntário, número de RG, CPF, endereço, assinatura da associação, do colaborador e duas testemunhas, também qualificadas, além da atividade que cada uma exerceria na obra (pedreiro, carpinteiro, eletricista, etc. fls. 39 e seguintes).

...

Assim, comprovada a prestação de serviços em regime de mutirão decorrente da livre iniciativa de seus fiéis, utilizando mão de obra gratuita, não há fato gerador do ISS, qual seja a prestação de serviços, impondo-se o não provimento do recurso e a manutenção da r. sentença. (Apelação Cível nº 1050364-72.2015.8.26.0053, j. 26/06/19)

Considerando que a construção em regime de mutirão configura hipótese de não ocorrência do fato gerador do ISS, conforme reconhecido pela jurisprudência, não é correto tecnicamente o uso do termo isenção, já que esta corresponde a dispensa de pagamento do tributo devido e também se poderia até mesmo cogitar da desnecessidade de existência de comando legal expresso no sentido de prever a não incidência do tributo. Todavia, conforme se depreende da manifestação do Executivo (fls. 12/23) em atenção ao pedido de informações desta Comissão, o Município tem entendido ser devida a tributação de tal hipótese, argumentando, ainda, ser de grande dificuldade a fiscalização e controle das construções no que tange ao caráter voluntário do trabalho.

Assim, especialmente em atenção ao princípio da segurança jurídica, mostra-se pertinente a proposta em análise, compatibilizando o interesse das entidades religiosas, as quais não podem ser compelidas ao pagamento de tributo que não é devido e o interesse público, consistente na correta atuação dos órgãos arrecadadores, a qual é indispensável ao ingresso dos recursos financeiros nos cofres públicos e que no caso específico pode ser viabilizada através de processo regular com a juntada dos documentos comprobatórios da não incidência tributária.

Reitere-se que o Executivo encaminhou a manifestação de fls. 12/23, na qual tece razões de mérito contrárias à aprovação do projeto, cuja análise incumbe às comissões para tanto designadas, e informa o impacto orçamentário-financeiro da medida nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal LC 101/00. Todavia, considerando que a hipótese de construção pelo

sistema de mutirão não caracteriza fato gerador do ISS, não há que falar em renúncia de receita, s.m.j, da Comissão de Finanças e Orçamento desta Casa, que é a competente para análise do tema.

Não obstante, é necessária a apresentação de Substitutivo a fim de: i) adequar o projeto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, especialmente para inserir o conteúdo do projeto na Lei nº 13.701/03, que traça disciplina geral sobre ISS, em atenção ao art. 7º, IV, da referida Lei Complementar, segundo o qual, em regra, o mesmo assunto não deve ser disciplinado por mais de uma lei; ii) excluir do texto a referência à isenção, tendo em vista que a situação que o projeto objetiva tutelar não corresponde a tal instituto, e, sim à não realização do fato gerador; e, iii) excluir do texto a exigência de apresentação anual da programação dos cultos, ante a ausência de adequação lógica de tal exigência com o regime de pagamento do ISS, que não é anual, mas, sim, devido a cada ocorrência de fato gerador.

Durante a tramitação do projeto deverão ser realizadas duas audiências públicas em atenção ao disposto no art. 41, V, da Lei Orgânica do Município.

Para ser aprovado o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, I, do mesmo diploma legal.

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos PELA LEGALIDADE.

## **SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0387/19**

Altera a Lei nº 13.701, de 24 de dezembro de 2003, que altera a legislação do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza ISS, para estabelecer procedimento de comprovação da não incidência do imposto na hipótese de construção de igrejas ou templos de qualquer culto realizada sob o regime de mutirão.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica acrescido o § 11 ao art. 9º da Lei nº 13.701, de 24 de dezembro de 2003, que altera a legislação do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza ISS, com a seguinte redação:

Art. 9º ...

...

§ 11 Para fins de comprovação da não incidência do ISS na hipótese de construção de igrejas ou templos de qualquer culto realizada sob regime de mutirão, sem prejuízo de outros requisitos que venham a ser estabelecidos pelo Executivo, a entidade religiosa interessada deverá fazer constar tal circunstância no projeto da respectiva obra, deverá manter os documentos referente à documentação contábil e fiscal e deverá apresentar ao órgão competente requerimento de juntada dos seguintes documentos:

I - termo de adesão previsto na Lei Federal nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, relativo a cada colaborador que preste serviço sem remuneração na obra executada;

II - relação dos colaboradores que prestem serviço sem remuneração na obra executada;

III - cópia do estatuto social e dos documentos de identificação do seu representante legal;

IV - certidão de propriedade, cópia do contrato de locação, ata notarial de usucapião ou instrumento equivalente, referentes ao imóvel em que ocorrerá a construção.

V - programação dos cultos;

VI - outros documentos pertinentes à comprovação da não ocorrência do fato gerador do imposto, conforme estabelecido em normas regulamentadoras. (NR)

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 21/11/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Atílio Francisco (REPUBLICANOS)

Celso Jatene (PL) - Relator

Cláudio Fonseca (CIDADANIA) - Contrário

Reis (PT)

Ricardo Nunes (MDB)

Rute Costa (PSD)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 23/11/2019, p. 116

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br).