

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 566.622 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO
RECTE.(S) : SOCIEDADE BENEFICENTE DE PAROBÉ
ADV.(A/S) : RENATO LAURI BREUNIG
RECDO.(A/S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
ASSIST.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS
ESTABELECIMENTOS DE ENSINO - CONFENEN
ADV.(A/S) : ANNA GILDA DIANIN
ASSIST.(S) : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS
ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S) : RAFAEL BARBOSA CASTILHO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Sociedade Beneficente de Parobé, mantenedora do Hospital São Francisco de Assis, mediante o recurso extraordinário, interposto com alegada base na alínea “a” do permissivo constitucional, insurge-se contra o acórdão, de folha 570 a 579, por meio do qual o Tribunal Regional Federal da 4ª Região deu provimento a apelação do Instituto Nacional do Seguro Social, assentando a constitucionalidade da redação original do artigo 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, ante o previsto no artigo 195, § 7º, da Carta Federal. O dispositivo ordinário estabeleceu as condições legais, requeridas pelo preceito constitucional, para entidades beneficentes de assistência social gozarem da imunidade tributária em relação às contribuições de seguridade social.

Na origem, a recorrente formalizou ação ordinária anulatória de débito fiscal, objetivando ver afastada a cobrança de contribuições sociais, porque seria titular da imunidade tributária prevista no artigo 195, § 7º, do Diploma Maior. O Juízo reconheceu a existência do direito pleiteado. Citou resultado de perícia contábil (folha 248 a 251) no sentido de a Sociedade Beneficente preencher os requisitos versados no artigo 14 do Código Tributário Nacional e reconheceu a inconstitucionalidade incidental do artigo 55 da Lei nº 8.212, de 1991, haja vista ter invadido

RE 566622 / RS

campo reservado a lei complementar, segundo o artigo 146, inciso II, da Carta da República.

O Tribunal Regional, ao reformar a sentença, disse da ausência da imunidade, asseverando serem legítimas as exigências enumeradas no mencionado artigo 55, porquanto traduzem requisitos objetivos à caracterização da instituição como beneficente e filantrópica. Frisou o precedente do Supremo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.028/DF, relator ministro Moreira Alves, julgada em 11 de novembro de 1999, para afastar a necessidade de lei complementar a dispor sobre as condições essenciais a alcançar a imunidade questionada. Consignou remissão genérica a lei, sem referência expressa a norma complementar, pelo artigo 195, § 7º, da Carta de 1988, a disciplinar as formalidades indispensáveis ao implemento do direito, revelada, assim, a possibilidade de regulação da matéria por lei ordinária sem que isso implique ofensa ao artigo 146, inciso II, da Carta Fundamental.

Declaratórios, versando matéria fática, foram desprovidos.

No extraordinário, de folha 605 a 630, admitido no Regional, a recorrente, em preliminar, argui a repercussão geral da matéria. No mérito, alega a transgressão aos artigos 146, inciso II, e 195, § 7º, do Texto Maior. Aduz que o aludido § 7º estabelece verdadeira imunidade tributária e, nesse sentido, os requisitos devem ser veiculados por lei complementar nos termos do artigo 146, inciso II, que requer norma da espécie para regular as limitações constitucionais ao poder de tributar. O Código Tributário Nacional, ante o princípio da recepção, seria esse diploma complementar, apontado o artigo 14 como o dispositivo específico a tratar do tema.

Sustenta a ausência de entendimento consolidado do Supremo quanto à constitucionalidade do artigo 55 da Lei nº 8.212, de 1991. Enfatiza a circunstância de o Tribunal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.028, haver se mostrado favorável à tese da exigência de lei complementar, embora tenha mantido, em cognição precária, a eficácia do referido preceito. Alfim, buscar ver declarado o

RE 566622 / RS

direito à imunidade pleiteada, porque, consoante destaca, atende às condições do artigo 14 do Código Tributário, e anulados os débitos tributários exigidos.

Em contrarrazões, a Fazenda Nacional refuta a óptica de o Código Tributário Nacional consubstanciar instrumento apto a disciplinar os requisitos da imunidade prevista no citado artigo 195, § 7º. Assinala a Lei nº 8.212, de 1991, como o veículo correto.

Submeti a matéria ao exame, sob o ângulo da repercussão geral, do denominado Plenário virtual, vindo a ser assentada a existência do fenômeno. O acórdão ficou assim ementado:

REPERCUSSÃO GERAL - ENTIDADE BENEFICENTE DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL - IMUNIDADE - CONTRIBUIÇÕES
SOCIAIS - ARTIGO 195, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.
Admissão pelo Colegiado Maior.

O Ministério Público, à folha 686 à 691, opina pelo provimento do recurso. Diz mostrar-se a imunidade discutida verdadeira limitação ao poder de tributar, sendo exigida, numa interpretação sistemática, lei complementar para defini-la. Manifesta-se pela inconstitucionalidade formal do artigo 55 da Lei nº 8.212, de 1991, por inobservância da reserva inscrita no artigo 146, inciso II, da Carta Maior.

Admiti a intervenção da Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN e do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

É o relatório.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 566.622 RIO GRANDE DO SUL

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Na interposição deste recurso, atendeu-se aos pressupostos de recorribilidade. A peça, subscrita por profissional da advocacia regularmente habilitado, foi protocolada no prazo legal. Conheço.

Cabe ao Supremo definir, neste extraordinário, tendo em vista os artigos 146, inciso II, e 195, § 7º, da Carta da República, se os requisitos legais necessários para as entidades beneficentes de assistência social exercerem a imunidade relativa às contribuições de seguridade social podem ser previstos em lei ordinária ou se a disciplina deve vir, exclusivamente, em lei complementar. Considerado o disposto no artigo 55 da Lei nº 8.212, de 1991, observado pelo Tribunal de origem no acórdão recorrido, a solução implicará o reconhecimento da inconstitucionalidade formal, ou não, desse preceito legal.

O tema não é novo no Tribunal, embora se possa afirmar não haver, até o momento, posição definitiva. Na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.802/DF, relator ministro Sepúlveda Pertence, o Pleno, em 27 de agosto de 1998, enfrentou a questão da delimitação dos campos de atuação mediante leis complementar e ordinária no tocante à cláusula “atendidos os requisitos da lei”, prevista na parte final da alínea “c” do inciso VI do artigo 150 da Carta, presente a imunidade das instituições de educação e de assistência social alusiva aos impostos. Deferida a liminar em parte para suspender a eficácia de dispositivos da Lei nº 9.532, de 1997, o Tribunal assentou competir ao legislador complementar “o que diga respeito aos lindes da imunidade” e ao ordinário, “a fixação de normas sobre a constituição e o funcionamento da entidade educacional ou assistencial imune”. Na ocasião, ante razões justificadas, não participei do julgamento, assim como os ministros Sydney Sanches e Celso de Mello.

A matéria apreciada na referida ação direta não é estranha à

RE 566622 / RS

discutida neste recurso, ante a proximidade ontológica e finalística entre as normas dos artigos 150, inciso VI, alínea “c”, e 195, § 7º, da Constituição. Contudo, o pronunciamento cautelar é precário e efêmero por natureza, não autorizando conclusão pela existência de entendimento definitivo quanto ao tema.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.028/DF, relator ministro Moreira Alves, houve envolvimento direto do § 7º do artigo 195 da Carta de 1988 e do artigo 55 da Lei nº 8.212, de 1991. O Tribunal, vislumbrando a inconstitucionalidade material dos dispositivos atacados, deferiu liminar, em 11 de novembro de 1999, para suspender a eficácia do artigo 1º da Lei nº 9.732, de 1998, no ponto em que alterou o inciso III do mencionado artigo 55 e acrescentou-lhe os parágrafos 3º, 4º e 5º, bem como dos artigos 4º, 5º e 7º da mesma Lei nº 9.732. Em virtude da ausência de impugnação à redação originária do artigo 55, deixou de examinar a inconstitucionalidade formal, a decorrer da reserva de lei complementar, isso porque eventual procedência do pedido implicaria o não conhecimento da ação em virtude de o efeito repristinatório resultar, igualmente, em disciplina da imunidade por lei ordinária.

No Recurso Extraordinário nº 636.941/RS, relator ministro Luiz Fux, o Tribunal, em 13 de fevereiro de 2004, sob o ângulo da repercussão geral, enfrentou tema similar, porém mais restrito. Em recurso interposto pela União, não se arguiu a inconstitucionalidade formal do artigo 55 da Lei nº 8.212, de 1991. Fez-se em jogo saber se a norma alcançaria a contribuição ao PIS no tocante à regulamentação da imunidade do artigo 195, § 7º, da Carta. O Tribunal de origem havia assentado a constitucionalidade do aludido preceito legal, vindo a União a aduzir, apenas, não estar o dispositivo relacionado ao PIS. Faltou definir a compatibilidade formal do aludido artigo 55 com a Carta da República.

Incumbe ao Supremo, portanto, neste momento, elucidar a questão, fixando, com contornos de definitividade, a delimitação da competência regulatória concernente à regra do § 7º do artigo 195 da Carta de 1988.

A solução de controvérsias envolvendo imunidade deve passar, primeiro, pela compreensão do papel político e social cumprido por esse

RE 566622 / RS

instituto. A exata dimensão dessas funções é indispensável para o trabalho do hermenêuta.

As normas de imunidade tributária constantes da Carta visam proteger valores políticos, morais, culturais e sociais essenciais, não permitindo que os entes tributem certas pessoas, bens, serviços ou situações ligadas a esses valores. Onde há regra constitucional de imunidade, não poderá haver exercício da competência tributária e isso ante uma seleção de motivos fundamentais.

Conforme José Souto Maior Borges, as imunidades servem a “assegurar certos princípios fundamentais ao regime, a incolumidade de valores éticos e culturais consagrados pelo ordenamento constitucional positivo e que se pretende manter livres das interferências ou perturbações da tributação” (BORGES, José Souto Maior. *Teoria Geral da Isenção Tributária*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 221). Como disse Humberto Ávila, “a causa justificativa da imunidade é facilitar, por meio da exclusão de encargos tributários, a consecução de finalidades que devem ser atingidas pelo próprio Estado” (ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 273). Nesse sentido, é também a opinião de Aires Fernandino Barreto:

[...] o exame das situações descritas pelo constituinte, no art. 150 da C.F., como imunes à tributação por via de impostos, revela que essas situações representam valores privilegiados, protegidos, consagrados pela ordem constitucional e, de conseguinte, impõe a conclusão no sentido de que essas imunidades constituem uma forma de assegurar, de garantir a eficácia jurídica dos princípios constitucionais que consagram a proteção a tais valores. (BARRETO, Aires Fernandino. *Imunidades Tributárias: Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*. 2ªed. São Paulo: Dialética, 2001, p. 34).

As regras de imunidade devem ser vistas como elementos de um

RE 566622 / RS

sistema harmônico e integrado de normas e propósitos constitucionais e interpretadas em função do papel que cumprem em favor dos valores prestigiados por esse sistema. Isso vale, especialmente, para as imunidades previstas no artigo 150, inciso VI, considerados os impostos, e no § 7º do artigo 195, presentes as contribuições sociais.

Os precedentes do Supremo, no tocante às imunidades das alíneas “a”, “b”, “c” e “d” do aludido inciso VI, têm deixado clara a atenção do Tribunal com as funções políticas e sociais dessas normas, revelando-se prática de interpretação teleológica para a solução das controvérsias surgidas e buscando-se sempre a melhor realização dos valores protegidos. Como afirmado pelo ministro Sepúlveda Pertence, no Recurso Extraordinário nº 237.718, da relatoria de Sua Excelência, julgado em 29 de março de 2001, a linha jurisprudencial do Tribunal, nos últimos tempos, vem sendo “decisivamente inclinada à interpretação teleológica das normas de imunidade tributária, de modo a maximizar-lhes o potencial de efetividade, como garantia ou estímulo à concretização dos valores constitucionais que inspiram limitações ao poder de tributar.”

A imunidade recíproca, versada na alínea “a” do preceito constitucional, tem em vista a relevância do princípio federativo e da isonomia entre os entes políticos – artigo 1º, cabeça, da Carta. O dispositivo proíbe União, estados, Distrito Federal e municípios de instituírem impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços uns dos outros, com o propósito, consoante Roque Carrazza, de evitar que determinada pessoa política impeça outra de cumprir objetivos institucionais em razão de dificuldades econômicas geradas pela incidência de impostos. Se não existisse a regra de imunidade, diz o acatado tributarista, poderia haver um estado de sujeição em vez de isonomia entre os entes federados (CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 761-762). Esse propósito nuclear orienta a interpretação de modo que a imunidade seja assegurada até o ponto em que a tributação não represente restrição à autonomia política dos entes. O intérprete deve levar em conta o fim maior da norma – a salvaguarda da Federação,

RE 566622 / RS

princípio estruturante da ordem política e constitucional – e, a partir dessa premissa, definir a abrangência da imunidade.

Sob essa óptica, o Supremo tem interpretado amplamente os parágrafos 2º e 3º do artigo 150 da Carta, assegurando o alcance da imunidade recíproca, por exemplo, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA quanto à absorção, para si, de unidade agroindustrial – Primeira Turma, Recurso Extraordinário nº 242.827/PE, relator ministro Menezes Direito, julgado em 2 de setembro de 2008 – e a empresa pública que realize atividades, simultaneamente, em regime de exclusividade e de concorrência – Recurso Extraordinário nº 601.392/PR, repercussão geral, relator ministro Joaquim Barbosa, acórdão redigido pelo ministro Gilmar Mendes, julgado em 28 de fevereiro de 2013, no qual fiquei vencido na companhia do relator e dos ministros Luiz Fux, Cármen Lúcia e Cezar Peluso.

A imunidade prevista na alínea “b” do preceito, que faz referência aos “templos de qualquer culto”, objetiva garantir e estimular a liberdade de crença e a prática de cultos religiosos, direitos fundamentais consagrados expressamente pela Constituição de 1988 no artigo 5º, inciso VI. A Carta busca impedir obstáculos de ordem econômico-financeira ao exercício dessas liberdades fundamentais. Considerado esse propósito e afastada a interpretação literal, deve ser implementada a aplicação do dispositivo voltada a proteger da imposição fiscal quaisquer bens e serviços vinculados às atividades essenciais das entidades religiosas.

O Supremo tem adotado essa perspectiva na interpretação do § 4º do artigo 150 do Diploma Maior, assentando que a imunidade não se restringe aos imóveis destinados especificamente ao exercício do culto, mas a todo patrimônio, renda e serviços vinculados, ainda que indiretamente e de forma complementar, à manutenção das entidades religiosas. O Pleno assim decidiu no Recurso Extraordinário nº 325.822/SP, relator ministro Ilmar Galvão, acórdão redigido pelo ministro Gilmar Mendes, julgado em 18 de dezembro de 2002:

1. Recurso extraordinário. 2. Imunidade tributária de templos de qualquer culto. Vedação de instituição de impostos

sobre o patrimônio, renda e serviços relacionados com as finalidades essenciais das entidades. Artigo 150, VI, "b" e § 4º, da Constituição. 3. Instituição religiosa. IPTU sobre imóveis de sua propriedade que se encontram alugados. 4. A imunidade prevista no art. 150, VI, "b" da Constituição Federal, deve abranger não somente os prédios destinados ao culto, mas, também, o patrimônio, a renda e os serviços "relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas". 5. O § 4º do dispositivo constitucional serve de vetor interpretativo das alíneas "b" e "c" do inciso VI do art. 150 da Constituição Federal. Equiparação entre as hipóteses das alíneas referidas. 6. Recurso extraordinário provido.

A alínea "c" trata da imunidade referente ao patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos e fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores e das instituições de educação e de assistência social, sem finalidade lucrativa. Como descrito por Humberto Ávila, a norma tem em conta o "dever do Estado em garantir o processo democrático, em erradicar a pobreza e promover o desenvolvimento social" (ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. Op. cit., p. 273). O constituinte objetivou estimular a criação de partidos políticos e de entidades sindicais, assegurando-lhes autonomia financeira e favorecendo o pleno exercício da democracia representativa – artigo 1º, parágrafo único, da Carta –, da liberdade política – artigo 17 – e da liberdade sindical – artigo 8º. Buscou também incentivar a iniciativa privada no auxílio ao Estado para cumprimento dos deveres e das funções sociais previstas nos artigos 6º, 196 – saúde –, 203 – assistência social – e 205 – educação. A definição do âmbito normativo da imunidade não pode ser alheia a esses fins políticos e sociais, de extrema relevância, visados pela Constituição, de tal forma que a interpretação que considere essas conexões valorativas será sempre a mais pertinente.

Em face do alcance adequado do § 4º do aludido artigo 150, o Supremo tem consignado que essa espécie de imunidade não se limita às atividades típicas das instituições de educação e de assistência social, mas

RE 566622 / RS

abrange todas as atividades desempenhadas pelas entidades desde que os rendimentos sejam empregados nos respectivos fins institucionais. Esse é o sentido do Verbete nº 724 da Súmula do Tribunal, de 26 de novembro de 2003, preconizando a inexigibilidade do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana em relação aos imóveis alugados a terceiros pelas entidades de educação e assistência social quando a renda for destinada às finalidades essenciais:

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.

A postura hermenêutica do Supremo alusiva às normas de imunidade das alíneas "a", "b" e "c" do inciso VI do artigo 150 vem sendo a mesma adotada para a norma da alínea "d" do preceito constitucional, ou seja, em relação à imunidade dos livros, jornais e periódicos. O dispositivo visa promover a educação, garantir o princípio da liberdade de manifestação do pensamento e da expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, facilitando e estimulando a circulação de ideias, o direito de informar e de ser informado e a própria liberdade de imprensa. Considerados esses propósitos, a imunidade se apresenta como essencial ao próprio desenvolvimento da cultura, da democracia e da cidadania participativa e reivindicatória. A relevância político-democrática dessa imunidade foi bem expressa nas palavras do ministro Celso de Mello, no julgamento da Ação Cautelar nº 2.559/RJ, da relatoria de Sua Excelência, medida acauteladora referendada pela Segunda Turma em 14 de junho de 2010:

É preciso ter presente, na análise do tema em exame, que a garantia da imunidade estabelecida pela Constituição, em favor dos livros, dos jornais, dos periódicos e do papel destinado à sua impressão (CF, art. 150, VI, "d"), reveste-se de significativa

importância de ordem político-jurídica, destinada a preservar e a viabilizar o próprio exercício das liberdades de manifestação do pensamento, de acesso à cultura e de informação jornalística, valores em função dos quais essa prerrogativa de índole constitucional foi prevista, instituída e assegurada.

Não se pode desconhecer, nesse contexto, que as imunidades tributárias de natureza política destinam-se a conferir efetividade e a atribuir concreção a determinados direitos e garantias fundamentais reconhecidos e assegurados às pessoas e às instituições. Constituem, por isso mesmo, expressões que traduzem significativas garantias de ordem instrumental, vocacionadas, na especificidade dos fins a que se dirigem, a proteger o exercício da liberdade de expressão intelectual e da liberdade de informação.

Os precedentes revelam, de modo inequívoco, a linha metodológica do Tribunal – a interpretação teleológica das imunidades. É importante destacar a necessidade permanente de compatibilizar a abordagem finalística das imunidades com o conjunto normativo e axiológico que é a Constituição. Com a Carta compromissória de hoje, existe uma variedade de objetivos opostos, estabelecidos em normas de igual hierarquia. Nesse âmbito de antinomias potenciais, o elemento sistemático adquire relevância prática junto ao teleológico. Sob tal perspectiva, “cada norma jurídica deve ser interpretada com consideração de todas as demais, e não de forma isolada”, presente a busca pela harmonia e integridade sistêmica da Constituição. Combinados os elementos sistemático e teleológico, a interpretação deve cumprir função harmonizante, influenciada, prioritariamente, por princípios como o da “dignidade da pessoa humana, da igualdade, do Estado Democrático de Direito, da República e da Federação” (SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional. Teoria, História e Métodos de Trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 415-416).

Essa diretriz hermenêutica – a de definir o alcance da norma constitucional de imunidade segundo a compreensão da função política e social a ser alcançada e tendo em conta a Constituição como um todo –

RE 566622 / RS

deve governar a leitura do § 7º do artigo 195 da Carta e a solução quanto à forma e aos limites de possibilidades do estabelecimento de regras que venham a regulamentar o exercício da imunidade.

O que se tem quanto à imunidade tributária do § 7º do artigo 195 da Carta da República? Segundo o preceito, são “isentas” de contribuição à seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que “atendam às exigências estabelecidas em lei.” O equívoco da redação já foi superado pelo Supremo na mencionada Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.028/DF, relator ministro Moreira Alves. Não se trata de isenção, mas de imunidade, autêntica “limitação ao poder de tributar”.

O dispositivo constitucional versa dois requisitos para o gozo da imunidade: ser pessoa jurídica que desempenhe atividades beneficentes de assistência social e atender a parâmetros legais.

A primeira condição é decorrente da própria razão da imunidade. Assim como se dá com a alínea “c” do inciso VI do artigo 150, em relação à qual é ontológica e finalisticamente vinculada, a norma do § 7º do artigo 195 tem por objetivo “atrair as entidades beneficentes para secundar a ação do Poder Público na efetiva realização dos direitos sociais, sem qualquer intuito lucrativo” (HARADA, Kioshi. Imunidade das Entidades de Assistência Social. Requisitos Legais para sua Fruição. *Revista Nacional de Direito e Jurisprudência* nº 66, Ano 6, Junho de 2005, p. 12).

Entidade beneficente é aquela sem fins lucrativos, que não visa a interesse próprio, mas alheio, trabalhando em benefício de outros. Deve atuar no campo da assistência social, auxiliando o Estado na busca pela melhoria de vida da população e realização de necessidades básicas em favor dos hipossuficientes. Como fez ver o ministro Moreira Alves, na citada Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.028:

Relativamente à questão de fundo, atente-se para o caráter linear e abrangente do §7º do artigo 195 da Constituição Federal: [...]

No preceito, cuida-se de entidades beneficentes de assistência social, não estando restrito, portanto, às instituições

filantrópicas.

Indispensável, é certo, que se tenha o desenvolvimento da atividade voltada aos hipossuficientes, àqueles que, sem prejuízo do próprio sustento e o da família, não possam dirigir-se aos particulares que atuam no ramo buscando lucro, dificultada que está, pela insuficiência de estrutura, a prestação do serviço pelo Estado.

O Tribunal reconhece sentido mais amplo ao termo “assistência social” constante do artigo 203 da Carta de 1988, concluindo que, entre as formas de promover os objetivos revelados nos incisos desse preceito, estão incluídos os serviços de saúde e educação. Toda pessoa jurídica que preste esses serviços, sem fins lucrativos, com caráter assistencial, em favor da coletividade e, em especial, dos hipossuficientes, estará atuando em concerto com o Poder Público na satisfação de direitos fundamentais sociais.

Daí a razão de o constituinte ter assegurado a imunidade a essas pessoas em relação tanto aos impostos como às contribuições sociais, tudo a partir da impossibilidade de tributar atividades típicas do Estado em favor da realização de direitos fundamentais no campo da assistência social. Em última análise, são os direitos sociais, em especial o amparo à população mais carente, a fonte de legitimação e diretriz interpretativa dessa regra constitucional de imunidade. Esta é também a opinião do professor James Marins:

A Constituição Federal de 1998 juridiciza, garante e protege certos valores éticos que revelam a concepção democrática de vida e de governo. Por vezes o faz de modo a prestigiar certas atividades por meio de proteção concedida em face da ação tributária do Estado, limitando explicitamente seu campo impositivo (artigos 150, VI, alínea “a” e 195, § 7º da Constituição Federal de 1988).

Assim se dá com as *atividades de educação e assistência social*, não apenas por se prestarem a fins de reconhecida utilidade para a sociedade, mas também por seu papel de coadjuvante

nos deveres do próprio Estado (artigos 6º, 203, combinados com os artigos 150, VI, alínea “c”, e 195, § 7º, da Constituição Federal de 1988). (MARINS, James. Imunidade Tributária das Instituições de Educação e Assistência Social. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.) *Grandes Questões Atuais do Direito Tributário*. Vol. III, São Paulo: Dialética, 1999, p. 150).

A definição do alcance formal e material do segundo requisito, a observância de “exigências estabelecidas em lei”, deve, portanto, considerar o motivo da imunidade em discussão – a garantia de realização de direitos fundamentais sociais. Qualquer interpretação que favoreça obstáculos ao alcance desse propósito há de ser evitada, cabendo prestigiar aquela que beneficie a conquista da função política e social própria do § 7º do artigo 195 do Diploma Maior.

Cabe definir, assim e sob esse ângulo, e não o simplesmente verbal, a espécie legislativa constitucionalmente prevista para disciplinar as exigências concernentes ao gozo da imunidade.

Além de ser entidade beneficente de assistência social, a pessoa jurídica, para usufruir da imunidade, deve observar exigências legais. Trata-se, portanto, de imunidade cujo exercício está sujeito a restrições legislativas. A parte final do § 7º do artigo 195 autoriza o legislador a impor condições ao gozo, pelas entidades beneficentes de assistência social, do direito à imunidade. A questão controversa refere-se à espécie legislativa credenciada pela Carta para estabelecer as condições necessárias. Na solução do litígio, deve o Supremo seguir a linha hermenêutica utilizada quanto às outras espécies de imunidade e compreender a cláusula de reserva legal tendo em conta a unidade da Constituição e as funções políticas e sociais próprias da imunidade ora discutida. O Tribunal deve manter a interpretação sistemática e teleológica.

Em diferentes oportunidades, destacou a relevância das imunidades tributárias para o sistema constitucional de direitos pós-88, considerados os valores e princípios que as fundamentam. Disso decorre a obrigação de o intérprete apenas permitir restrições na forma e com o alcance

RE 566622 / RS

consentido, inequivocamente, pela Carta Maior. A interpretação de eventuais condições há de ser estrita, vedadas conclusões que impliquem negativa à forma e ao conteúdo revelados pela Constituição.

Daí que, em se tratando de autêntica limitação ao poder de tributar, “exigências legais” ao exercício das imunidades são sempre “normas de regulação” às quais fez referência o constituinte originário no inciso II do artigo 146, no qual consta devam ser as mesmas dispostas em lei complementar:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

[...]

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

O § 7º do artigo 195 deve ser interpretado e aplicado em conjunto com o preceito constitucional transcrito, afastando-se dúvida quanto à reserva exclusiva de lei complementar para a disciplina das condições a serem observadas no exercício do direito à imunidade. No âmbito do sistema normativo brasileiro, e considerada a natureza tributária das contribuições sociais, é no Código Tributário Nacional, precisamente no artigo 14, que se encontram os requisitos exigidos:

Art. 14. 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.

Segundo o professor Ives Gandra da Silva Martins, “há, assim, uma *causa* e uma *condição* para a entidade usufruir a imunidade. A *causa* da imunidade é ser uma das entidades enumeradas pelo artigo 150, inciso VI, c, da CF. A *causa* advém da Constituição. A *condição* da imunidade é manter o atendimento aos requisitos especificados no CTN. A *condição* advém do CTN” (MARTINS, Ives Gandra da Silva. Imunidade de Instituições sem Fins Lucrativos Dedicadas à Previdência e Assistência Social. *Direito Público* nº 1, julho-agosto-setembro de 2003, p. 8).

A questão discutida neste recurso, considerado o artigo 55 da Lei nº 8.212, de 1991, envolve definir se condições diversas, além daquelas previstas no Código Tributário Nacional, podem estar versadas em lei ordinária. De acordo com o próprio Ives Gandra, a resposta é desenganadamente negativa:

Nenhuma lei ordinária de qualquer poder tributante pode criar requisitos adicionais, impondo ônus que o constituinte deliberadamente quis afastar. Todos os requisitos acrescentados ao restrito elenco do artigo 14 são inconstitucionais, em face de não possuir o Poder Tributante, nas 3 esferas, nenhuma força legislativa suplementar. Apenas a lei complementar pode impor condições. Nunca a lei ordinária, que, no máximo, pode reproduzir os comandos superiores. (MARTINS, Ives Gandra da Silva. Entidades sem fins lucrativos com finalidades culturais e filantrópicas – Imunidade constitucional de impostos e contribuições sociais – Parecer. *Caderno de Direito Tributário e Finanças Públicas* Vol. 4, 1994, p. 83)

Da necessidade de interpretar teleologicamente as imunidades tributárias, amplamente reconhecida pelo Supremo como meio ótimo de realização dos valores e princípios subjacentes às regras imunizantes,

RE 566622 / RS

resulta o dever corolário de interpretar estritamente as cláusulas restritivas relacionadas, inclusive a constitucional. Daí advém a reserva absoluta de lei complementar, conforme o artigo 146, inciso II, da Carta de 1988, para a disciplina das condições referidas no § 7º do artigo 195, sob pena de negar seja a imunidade discutida uma “limitação ao poder de tributar”.

Cabe à lei ordinária apenas prever requisitos que não extrapolem os estabelecidos no Código Tributário Nacional ou em lei complementar superveniente, sendo-lhe vedado criar obstáculos novos, adicionais aos já previstos em ato complementar. Caso isso ocorra, incumbe proclamar a inconstitucionalidade formal. Revelada essa óptica, cumpre assentar a pecha quanto ao artigo 55 da Lei nº 8.212, de 1991, revogado pela Lei nº 12.101, de 2009.

Consoante a redação primitiva do aludido artigo 55 e incisos, as entidades beneficentes de assistência social apenas podem usufruir do benefício constitucional se atenderem, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

- Inciso I: serem reconhecidas como de utilidade pública federal e estadual ou do Distrito Federal ou municipal;
- Inciso II: serem portadoras do Certificado ou do Registro de Entidades de Fins Filantrópicos, fornecido pelo Conselho Nacional de Serviço Social, renovado a cada três anos;
- Inciso III: promoverem a assistência social beneficente, inclusive educacional ou de saúde, a menores, idosos, excepcionais ou pessoas carentes;
- Inciso IV: não perceberem os diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores remuneração e não usufruírem vantagens ou benefícios a qualquer título;
- Inciso V: aplicarem integralmente o eventual resultado operacional na manutenção e desenvolvimento dos objetivos institucionais, apresentando anualmente ao Conselho Nacional da Seguridade Social relatório circunstanciado de suas atividades.

RE 566622 / RS

Salta aos olhos extrapolar o preceito legal o rol de requisitos definido no artigo 14 do Código Tributário Nacional. Não pode prevalecer a tese de constitucionalidade formal do artigo sob o argumento de este dispor acerca da constituição e do funcionamento das entidades beneficentes. De acordo com a norma discutida, entidades sem fins lucrativos que atuem no campo da assistência social deixam de possuir direito à imunidade prevista na Carta da República enquanto não obtiverem título de utilidade pública federal e estadual ou do Distrito Federal ou municipal, bem como o Certificado ou o Registro de Entidades de Fins Filantrópicos fornecido, exclusivamente, pelo Conselho Nacional de Serviço Social. Ora, não se trata de regras procedimentais acerca dessas instituições, e sim de formalidades que consubstanciam “exigências estabelecidas em lei” ordinária para o exercício da imunidade. Tem-se regulação do próprio exercício da imunidade tributária em afronta ao disposto no artigo 146, inciso II, do Diploma Maior.

Sob o pretexto de disciplinar aspectos das entidades pretendentes à imunidade, o legislador ordinário restringiu o alcance subjetivo da regra constitucional, impondo condições formais reveladoras de autênticos limites à imunidade. De maneira disfarçada ou não, promoveu regulação do direito sem que estivesse autorizado pelo artigo 146, inciso II, da Carta.

Não impressiona a alegação da necessidade de tal disciplina para evitar que falsas instituições de assistência e educação sejam favorecidas pela imunidade. A Carta autorizou as restrições legais com o claro propósito de assegurar que essas entidades cumpram efetivamente o papel de auxiliar o Estado na prestação de assistência social. Nesse sentido, os requisitos estipulados no artigo 14 do Código Tributário Nacional satisfazem, plenamente, o controle de legitimidade dessas entidades a ser implementado pelo órgão competente para tanto – a Receita Federal do Brasil. O § 1º do aludido artigo 14 permite, inclusive, a suspensão do benefício caso seja atestada a inobservância dos parâmetros definidos.

Diversamente, e resultando em ofensa à proporcionalidade na

RE 566622 / RS

perspectiva “vedação de estabelecimento do meio restritivo mais oneroso”, os requisitos previstos nos incisos I e II do artigo 55 da Lei nº 8.212, de 1991, não implicam controle, pelo órgão competente, capaz de levar à adoção da medida suspensiva, mas condições prévias, impeditivas do exercício da imunidade independente de verificar-se qualquer irregularidade, e cuja satisfação depende da atuação de um órgão burocrático, sem função de fiscalização tributária, denominado Conselho Nacional de Assistência Social.

Isso não significa que as entidades beneficentes não devam ser registradas em órgãos da espécie ou reconhecidas como de utilidade pública. O ponto é que esses atos, versados em lei ordinária, não podem ser, conforme o artigo 146, inciso II, da Carta, constitutivos do direito à imunidade, nem pressupostos anteriores ao exercício deste. Possuem apenas eficácia declaratória, de modo que a negativa de registro implique motivo suficiente para a ação de controle pelo órgão fiscal – a Receita Federal do Brasil – ao qual incumbe a verificação do não atendimento às condições materiais do artigo 14 do mencionado Código. Nesse sentido é a advertência do professor Heleno Torres:

A qualificação jurídica da entidade imune advém do atendimento aos requisitos firmados nos artigos 14 e 9º, do CTN, provados de modo seguro pela entidade, na oportunidade de eventual controle estatal que possa justificar sua “suspensão”. Trata-se de direito pleno à imunidade, como ocorre com livros e periódicos ou mesmo templos de qualquer culto, ficando apenas sujeito a eventual suspensão caso não se comprove adequadamente os requisitos que confirmam, além do desempenho das finalidades essenciais, que não contemplam fins lucrativos. E naquelas hipóteses em que seja cabível o direito, com provas de atendimento dos requisitos legais, mesmo que não se tenha manifestado previamente o poder público, para todo o período doravante, há de vir mantido o reconhecimento do direito subjetivo, sob pena de não se perpetrar a garantia constitucional.

[...]

Não é aceitável, pois, concentrar vistas sobre a condição formal em detrimento do direito material de proteção de liberdade, sob a forma de garantia fundamental. A condicionalidade do benefício é medida de controle para justificar sua eventual suspensão, mas não para prestar-se como instrumento vil de restrição ao direito constitucionalmente protegido, a manter as entidades relacionadas como subjugadas à discricionariedade estatal. É justamente contra isso que se eleva a imunidade. (TORRES, Heleno Taveira. Teoria da Norma de Imunidade Tributária e sua Aplicação às Entidades sem Fins Lucrativos. In: TORRES, Heleno Taveira (Coordenador). *Direito Tributário e Ordem Econômica: Homenagem aos 60 Anos da ABDF*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 36).

Em síntese conclusiva: o artigo 55 da Lei nº 8.212, de 1991, prevê requisitos para o exercício da imunidade tributária, versada no § 7º do artigo 195 da Carta da República, que revelam verdadeiras condições prévias ao aludido direito e, por isso, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade formal desse dispositivo no que extrapola o definido no artigo 14 do Código Tributário Nacional, por violação ao artigo 146, inciso II, da Constituição Federal. Os requisitos legais exigidos na parte final do mencionado § 7º, enquanto não editada nova lei complementar sobre a matéria, são somente aqueles do aludido artigo 14 do Código.

Chego à solução do caso concreto ante a inconstitucionalidade formal do artigo 55 da Lei nº 8.212, de 1991, e a moldura fática delineada no acórdão recorrido.

Atua-se em sede excepcional à luz da base fática delineada pelo Tribunal de origem, considerando-se as premissas constantes do acórdão impugnado. Há de se realizar o enquadramento jurídico-constitucional relativo ao teor do pronunciamento atacado.

O Juízo, ao julgar procedentes os pedidos formulados, assentou satisfazer a recorrente as condições estabelecidas no artigo 14 do Código Tributário Nacional, dispensando-a de cumprir os requisitos do artigo 55 da Lei nº 8.212, de 1991, por concluir pela inconstitucionalidade formal do

RE 566622 / RS

preceito. Essa questão de fato não foi alvo de impugnação no Tribunal Regional, tendo a sentença sido reformada ante entendimento diverso quanto à validade da norma ordinária.

Assim, sendo estreme de dúvidas – porquanto consignado na instância soberana no exame dos elementos probatórios do processo – que a recorrente preenche os requisitos veiculados no Código Tributário, dou provimento ao recurso para, declarando a inconstitucionalidade formal do artigo 55 da Lei nº 8.212, de 1991, restabelecer o entendimento constante da sentença e assegurar o direito à imunidade de que trata o artigo 195, § 7º, da Carta Federal e, conseqüentemente, desconstituir o crédito tributário inscrito na Certidão de Dívida Ativa nº 32.725.284-7, com a extinção da respectiva execução fiscal. Ficam invertidos os ônus de sucumbência.

Cópia