

UM ENSAIO SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE O PODER LEGISLATIVO E O PODER JUDICIÁRIO A PARTIR DO ESTUDO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 116/2022

AN ESSAY ON THE RELATIONS BETWEEN THE LEGISLATIVE POWER AND THE JUDICIARY POWER FROM THE STUDY OF THE ELABORATION PROCESS OF CONSTITUTIONAL AMENDMENT 116/2022

Daniela Wernecke Padovani¹
Evandro Luís Amaral Ribeiro²
Renato Souza Dellova³

Como citar: PADOVANI, Daniela Wernecke; RIBEIRO, Evandro Luís; DELLOVA, Renato Souza. Um ensaio sobre as relações entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário a partir do estudo do processo de elaboração da Emenda Constitucional 116/2022. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC**, Londrina, v. 7, n. 1, e052, jan./jun., 2022. DOI: 10.48159/revistadoicc.v7n1.e052.

Resumo: O presente artigo tem por objetivo analisar a PEC 133/2015, convertida na Emenda Constitucional 116/2022, que acrescentou o § 1º-A ao art. 156 da Constituição Federal para prever a não incidência sobre templos de qualquer culto do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), ainda que as entidades abrangidas pela imunidade tributária sejam apenas locatárias do bem imóvel. Ao observarmos a justificação da medida legislativa, encontramos diversos fundamentos teóricos que respaldaram a iniciativa legislativa. No entanto, essas referências teóricas, com base no entendimento do Supremo Tribunal Federal foram todas apresentadas de forma completamente invertidas do seu sentido original, como se quisesse, o legislador, criar argumentos de autoridade para justificar o cabimento da reforma constitucional desejada. O objetivo deste artigo é, portanto, resgatar o entendimento jurisprudencial da Suprema Corte, em especial a Súmula Vinculante 52, apontar as incongruências presentes na PEC 133/2015 e discutir se a súmula vinculante também vincularia a atividade legislativa. A hipótese é que, como o entendimento do STF foi fundamental e decisivo para a aprovação da PEC, seria igualmente necessário que o entendimento dos senadores acompanhassem o da Suprema Corte. Por outro lado, como o Poder Legislativo criou nova interpretação jurisprudencial sobre controvérsia já definida pelo STF, ele na verdade se apropria de função não precípua ao seu poder. Espera-se com esse artigo contribuir para a reflexão sobre a atuação dos Poderes, tendo em vista a manutenção do Estado de Direito e a Separação dos Poderes.

Palavras-chave: Emenda Constitucional 116/2022. Jurisprudência do STF. Separação dos Poderes.

Abstract This article aims to analyze PEC 133/2015, converted into Constitutional Amendment 116/2022, which added § 1º-A to art. 156 of the Federal Constitution to provide for the non-incidence on temples of any cult of the Tax on Property and Urban Territorial Property (IPTU), even if the entities covered by the tax immunity are only tenants of the immovable property. When we observe the justification of the legislative measure, we find several theoretical foundations that supported the legislative initiative. However, these theoretical references, based on the understanding of the Federal Supreme Court, were all presented completely inverted from their original meaning, as if the legislator wanted to create arguments of authority to justify the appropriateness of the desired constitutional reform. The objective of this article is, therefore, to rescue the jurisprudential understanding of the Supreme Court, in particular the Binding Precedent 52, to point out the inconsistencies present in PEC 133/2015 and to discuss whether the binding precedent would also bind the legislative activity. The hypothesis is that, as the understanding of the STF was fundamental and decisive for the approval of the PEC, it would also be necessary for the understanding of the senators to follow that of the Supreme Court. On the other hand, as the Legislative Power created a new jurisprudential interpretation on controversy already defined by the STF, it actually appropriates a function that is not essential to its power. This article is expected to contribute to the reflection on the performance of the Powers, in view of the maintenance of the Rule of Law and the Separation of Powers.

Keywords: Constitutional Amendment 116/2022. Jurisprudence of the Supreme Court. Separation of Powers.

¹ Pós-doutora e Doutora em Direito do Trabalho pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP; Pesquisadora, membra do Grupo de Pesquisa "Proteção do Trabalhador e Promoção das Relações de Trabalho" e Professora de Direito na Universidade São Francisco. E-mail: daniela@werneckepadovani.com.br.

² Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e Professor de Direito na Universidade São Francisco. E-mail: evandroribeiro040@gmail.com.

³ Doutorando em Direito e Ciências Sociais na Universidad Nacional de Córdoba, Argentina; Mestre em Direito das Relações Econômicas Internacionais e pós-graduado em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; graduado em Direito; advogado, consultor e professor de Direito nos cursos de graduação e pós-graduação de diversas Instituições. E-mail: dellovaeducacional@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

O artigo visa analisar os fundamentos constitucionais utilizados pelo Poder Legislativo no projeto de emenda à Constituição, a PEC 133/2015, convertida em Emenda Constitucional nº 116/2022, que acrescentou o § 1º-A ao art. 156 da Constituição Federal para prever a não incidência sobre templos de qualquer culto do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), ainda que as entidades abrangidas pela imunidade tributária sejam apenas locatárias do bem imóvel.

O processo legislativo de reforma constitucional pela via derivativa é uma atividade permanente de aperfeiçoamento do texto Constitucional e requer, em sua medida, a observância dos requisitos formais e materiais para sua aprovação, segundo a mesma ordem constitucional.

Ao observarmos o caso da PEC 133/2015, nascida através de proposta do Senador Marcelo Crivella, protocolada na Secretaria do Senado Federal em 7 de outubro de 2015, identificamos que o assunto de seu conteúdo material encontra fundamento e justificativa, basicamente, na Súmula Vinculante 52 do STF, editada em junho daquele mesmo ano.

O principal argumento do senador autor da proposta legislativa versa sobre o entendimento dele (e do Senado Federal) quanto ao posicionamento do STF referente ao reconhecimento da imunidade tributária frente à incidência do IPTU sobre imóvel, quando este estiver locado a entidade religiosa. Adiantamos que se trata de um posicionamento diametralmente oposto ao emanado pela Súmula Vinculante 52.

Em que pese haver esse desvirtuamento quanto à inteligência sumular, todas as manifestações havidas no processo legislativo foram direcionadas no sentido de aprovar a PEC 133/2015, mesmo em contrariedade à jurisprudência do STF e sob a alegação de que tudo estava sendo processado “segundo entendimento da mais alta Corte”.

Discorreremos neste artigo sobre esta apropriação pelo Senado Federal de entendimento desvirtuado da jurisprudência da Suprema Corte e, com isso, analisaremos se haveria, em tese, alcance da Súmula Vinculante sobre a atividade Legislativa do Estado e qual seria, portanto, a consequência sobre eventual apropriação “indevida” sobre entendimento - não existente - da Suprema Corte e a atribuição como se dela fosse, o que gera um desequilíbrio na harmonia entre os órgãos dos Poderes da República.

2 O OBJETO DA PEC 133/2105

A Emenda Constitucional nº 116, de 17 de fevereiro de 2022, trouxe uma inovação ao texto constitucional, ao acrescentar o § 1º-A ao art. 156 da Constituição Federal para prever a não incidência sobre templos de qualquer culto do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), ainda que as entidades abrangidas pela imunidade tributária sejam apenas locatárias do bem imóvel.

A inovação trazida pela emenda constitucional é inusitada porque cria na figura da entidade religiosa uma nova categoria que passa a funcionar como fator orientador da espécie tributária. Diferentemente do disposto na Constituição, a PEC inova ao atribuir a imunidade de imposto sobre propriedade predial e territorial urbana à "pessoa", tornando-a como elemento fundamental para a constituição do "fato gerador", e porque também o faz em sentido totalmente contrário ao entendimento jurisprudencial já consolidado sobre a matéria.

A Proposta de Emenda à Constituição¹, de autoria do Senador Marcelo Crivella (Republicanos/RJ) e de outros 30 senadores, protocolada no Senado Federal no dia 7/10/2015 e numerada PEC 133/2015, apresenta a seguinte redação:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2015

Acrescenta § 1º-A ao art. 156 da Constituição Federal para prever a não incidência sobre templos de qualquer culto do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), ainda que as entidades abrangidas pela imunidade tributária sejam apenas locatárias do bem imóvel.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 156 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 1º-A:

“**Art. 156.**

.....
§ 1º-A O imposto previsto no inciso I não incide sobre templos de qualquer culto, ainda que as entidades abrangidas pela imunidade de que trata a alínea b do inciso VI do art. 150 sejam apenas locatárias do bem imóvel.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

¹ Acesso ao documento original da PEC, com protocolo SF/15227.30671-31, pelo site: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3036304&ts=1657056307814&disposition=inlin>, acesso em 30/11/2022.

Em sua justificação aduz, em síntese, que a Constituição Federal de 1988 reconhece a liberdade de consciência e de crença, fundamentada no inciso VI, do art. 5º, como também “fomenta a prática religiosa ao garantir, por exemplo, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva, nos termos do inciso VII de seu art. 5º”. (SENADO FEDERAL, 2015).

Neste particular, em relação à assistência religiosa às entidades civis e militares de internação coletiva, ressalta o autor consistir em prova do “reconhecimento, pelo Constituinte, da importância da atividade social desempenhada pelo exercício da religião” (sic.).

Ainda segundo justificativa da PEC 133/2015, é em função desse reconhecimento e da importância dada à liberdade de crença e à prática religiosa que a Constituição Federal de 1988 concedeu imunidade tributária ao vedar a instituição de impostos sobre templos de qualquer culto, como consigna a alínea “b”, do inciso VI, do seu art. 150.

Assim, a PEC 133/2015 não apenas reafirma a imunidade tributária do imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (inciso I, do art. 156) sobre templos de qualquer culto (alínea “b”, do inciso VI, do art. 150), como “desloca” o fato gerador, incidente sobre a propriedade, para a incidência sobre a entidade religiosa. Daí decorrer e se justificar, segundo o entendimento da PEC, que a mesma imunidade deva ser estendida aos imóveis de terceiros alugados para as entidades religiosas.

A nosso ver, há aqui um chamamento de diferentes institutos jurídicos e teses doutrinárias que merecem um olhar mais apurado, sob pena de se incorrer numa simplificação rasa sobre as mesmas.

3 ANÁLISE DO DISPOSTO NAS ALÍNEAS “B” E “C”, DO INCISO VI, DO ART 150, COMBINADOS COM O DISPOSTO NO INCISO I, DO ART. 156, E SEU PARÁGRAFO 1º-A

A inovação trazida pela Emenda Constitucional 116/2022 alterou o art. 156 ao acrescentar novo parágrafo, o § 1º-A. Nele, a imunidade tributária, nos termos da alínea “b”, do inciso VI, do art. 150, se estende do elemento fundamental “templos de qualquer culto” para as entidades religiosas, trazendo consigo, no mesmo comando, a disciplina tratada na alínea “c”, do mesmo inciso e artigo².

² Apenas para efeito didático, trazemos aqui a redação das alíneas: 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; c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos

Sobre essa matéria, importante destacarmos o posicionamento da Segunda Turma do STF (2013) no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 694.453, em audiência realizada no dia 25/6/2013. Na ocasião, o agravante Distrito Federal sustentou ser inaplicável, à espécie, a orientação firmada no RE 325.822/SP³ que, em síntese, impede a incidência do IPTU sobre imóvel de entidade religiosa alugado a terceiro. Alegou, em sua defesa, o posicionamento do Relator para o acórdão, o Ministro Gilmar Mendes que, por seu turno, colocou em suspeição essa modalidade de incidência da imunidade. Vejamos:

Cumpra dividir, no entanto, que a hipótese de se ampliar o alcance imunizante do art. 150, VI, “b” e § 4º da CF/88 tem se revelado excessiva na medida em que, a pretexto de atender finalidades essenciais e sob a roupagem de 'templos de qualquer culto', grupos empresariais vem se organizando em empreendimentos vultosos, notadamente na área de mídia televisiva, e alegam também fazer jus à imunidade tributária constitucional. (p. 3)

No entanto, o voto do Ministro Ricardo Lewandowski opinou pela não reforma da decisão atacada no referido Recurso Extraordinário com Agravo 694.453, manifestando-se nos seguintes termos:

Conforme destaquei na decisão agravada, a jurisprudência dessa Corte fixou orientação no sentido de que a imunidade tributária prevista no art. 150, VI, b, da Constituição abrange não apenas os locais destinados à celebração de cultos, mas se estende, também, a todos os imóveis pertencentes à entidade religiosa e destinados ao atendimento de suas finalidades essenciais, ainda que alugados a terceiros. (STF, 2013, p. 5)

Encontramos, portanto, no argumento que sustenta o voto do Ministro Ricardo Lewandowski, a jurisprudência da Suprema Corte que amplia a imunidade tributária devida aos templos de qualquer culto para todos os imóveis pertencentes à entidade religiosa. De tal sorte, podemos afirmar que as entidades religiosas poderão gozar da referida imunidade sobre os seus imóveis, mesmo que não destinados a locais de culto, desde que destinados “ao atendimento de suas finalidades essenciais, ainda que alugados a terceiros.”

No mesmo voto, o Ministro Ricardo Lewandowski acrescentou a inteligência da aplicação dessa jurisprudência ao art. 150, VI, alínea “c”, da Constituição Federal:

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.

³ O julgamento do RE 325.822/SP assentou que “a imunidade prevista no art. 150, VI, “b”, da Constituição impede a incidência de IPTU sobre imóveis de propriedade de entidade religiosa mas locados a terceiros, na hipótese em que a renda decorrente dos aluguéis é vertida em prol das atividades essenciais da entidade”.

Nesse sentido, transcrevo a Súmula 724 do STF: “Ainda que alugados 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. (p. 5)

E concluiu:

Dessa forma, o argumento sustentado pelo recorrente, no sentido de que seria possível a incidência de IPTU sobre o imóvel destinado à residência de pastores, dado que a imunidade discutida abarcaria apenas os locais destinados à realização de atos religiosos, não encontra amparo no entendimento firmado por este Tribunal a respeito do tema.

Por fim, resta evidenciado o posicionamento e o entendimento jurisprudencial do STF, de que a imunidade sobre a incidência do IPTU deve ser reconhecida a todos os imóveis da entidade religiosa destinados ao atendimento das suas atividades essenciais.

4 A IMUNIDADE DO IPTU NA PEC 133/2015

Voltando à PEC, encontramos, entretanto, um esforço argumentativo do senador autor da proposta em entender de modo diferente o posicionamento da Suprema Corte. Em sua justificacão, a respeito desse assunto, argumenta:

A mais alta Corte de Justiça do País, ao se debruçar sobre o tema, firmou o entendimento de que a imunidade relativa aos templos de qualquer culto deve ser projetada a partir da interpretaçã da totalidade da Constituiçã.

Essa orientaçã do Supremo Tribunal Federal, a nosso ver, impõe o reconhecimento de que a não incidência de impostos deve observar o exercício da atividade religiosa, e não apenas o contribuinte formal do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Essa visã do Texto Constitucional permite o reconhecimento de que, mesmo na hipótese de a entidade religiosa não ser a proprietária do bem imóvel onde exerce suas atividades, o IPTU não deve incidir. (SENADO FEDERAL, 2015, p. 2)

A aludida orientaçã do Supremo, de se recorrer à interpretaçã da totalidade da Constituiçã para se firmar o entendimento sobre qualquer que seja o tema é, sem dúvida, a postura sensata para o aprimoramento exegético do texto constitucional. No entanto, o segundo parágrafo citado, s.m.j., traz equívocos grosseiros.

O primeiro ocorre quando o Senador da República afirma que, a partir de orientaçã do STF, se “impõe o reconhecimento de que a não incidência de impostos deve observar o exercício da atividade religiosa, e **não apenas o contribuinte formal** do Imposto sobre a

Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)” (grifo nosso). Ora, como vimos anteriormente, esta nunca foi a orientação do STF. O que ocorre aqui, na PEC em comento, é uma apropriação de um entendimento jurisprudencial que na verdade não existiu e não existe, por que não é esse, como vimos, o entendimento do STF.

O segundo equívoco, no mesmo parágrafo, ocorre quando o Senador da República afirma que “essa visão do Texto Constitucional **permite o reconhecimento** de que, mesmo na hipótese de a entidade religiosa **não ser** a proprietária do bem imóvel onde exerce suas atividades, o IPTU **não deve** incidir.” (grifo nosso). De igual modo, em momento algum esse foi o entendimento pronunciado pelo STF. E novamente, observamos aqui, uma apropriação de entendimento jurisprudencial não existente, apesar do senador atribuir a autoria ao STF.

Consideramos equívoco grosseiro esse desvirtuamento do entendimento jurisprudencial. Ora, a jurisprudência emanada pelo STF é, na verdade, uma consolidação e pacificação de eventuais entendimentos diferentes e diversos sobre a mesma matéria e tese. E em se tratando de interpretação de Texto Constitucional, esta é, por sinal, função precípua do STF: a de fixar o entendimento jurisprudencial. Por seu turno, a jurisprudência se constitui, no ordenamento jurídico interno, como a interpretação válida da Suprema Corte que afasta qualquer outro entendimento divergente, não cabendo a nenhuma outra autoridade, órgão ou Poder da República, pronunciar de forma diferente, como se pudesse ocupar o lugar do Poder Judiciário, substituindo-o.

O equívoco que ora destacamos também foi notado em sede de parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, do Senado Federal (2016) que soube, com singular honestidade intelectual, resgatar o entendimento originário do Supremo Tribunal Federal, totalmente divergente do que fora proposto pelo senador autor da PEC. A divergência - elementar, por sinal - se dá em função da propriedade sobre o imóvel. Vejamos:

Atualmente, segundo interpretação daquela Alta Corte e com base no § 4º do art. 150 da CF, não apenas os imóveis de propriedade de templos efetivamente utilizados em suas atividades são imunes, mas também aqueles porventura alugados a terceiros cuja renda seja revertida em benefício das finalidades do templo. Nesse sentido, a Súmula nº 724, do STF, ao dispor que, 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. **Na hipótese de imóveis de propriedade de terceiros alugados por templos, entretanto, não há a incidência da imunidade, tendo em vista o fato de o contribuinte de direito do IPTU ser o proprietário.** (grifo nosso) (p. 3).

E ainda sobre a questão da imunidade ser aplicada a entidade religiosa que se encontra na condição de locatária:

Com efeito, nos contratos de locação, é comum a transferência da responsabilidade de pagamento do IPTU do proprietário-locador para o locatário.

Sobre o tema, o art. 123 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) determina que, salvo disposições de lei em contrário, as convenções particulares, relativas à responsabilidade pelo pagamento de tributos, não podem ser opostas à Fazenda Pública, para modificar a definição legal do sujeito passivo das obrigações tributárias correspondentes. Assim, **as entidades religiosas, em que pese sua imunidade, suportam o ônus do referido imposto nos casos em que não têm a propriedade dos imóveis.**” (grifo nosso) (SENADO FEDERAL, 2016, p. 3)

Como se observa, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, discordante da tese elaborada pelo autor da PEC, resgatou o entendimento originário do STF, sem desvirtuamento quanto às obrigações tributárias decorrentes da propriedade ou não do imóvel locado.

No entanto, o parecer e voto do senador José Maranhão, Presidente da CCJC, e do senador Benedito Lira, Relator da Comissão, terminam por concordar com a concessão da imunidade, numa conclusão com total desconexão com todos os argumentos antecedentes. Segue o Voto:

Todavia, da mesma forma que os autores desta PEC, entendemos que o reconhecimento da não incidência de impostos deve observar o exercício da atividade religiosa, e não apenas o contribuinte formal do IPTU. Ou seja, mesmo nos casos de a entidade religiosa não ser a proprietária do bem imóvel onde exerce suas atividades, o IPTU não deve incidir. Diante disso, somos favoráveis à aprovação da PEC, que contém medida justa e coerente.

III – VOTO

Em face de todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 133, de 2015, e, no mérito, pela sua aprovação.” (SENADO FEDERAL, 2016, p. 4)

Apesar do parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania ater-se, de forma fiel, à jurisprudência do STF sobre a não incidência da imunidade sobre a entidade religiosa que se configura como locatária, terminou ao final, de forma inusitada, por indicar a procedência da PEC, em concordância ao pedido do autor, ou seja, opinou pela não incidência do IPTU no caso da entidade religiosa ser locatária de imóvel. Esse opinativo, tanto da CCJC quanto da PEC 133/2015, contraria qualquer razoabilidade lógico-jurídica acerca do entendimento jurisprudencial da Suprema Corte.

Além de contrariar o entendimento fixado sobre a interpretação do Texto Constitucional, o faz apresentando um outro entendimento, totalmente contrário, mas atribuindo à Suprema Corte como se dela fosse tal entendimento. Entendemos haver aqui uma deliberada intencionalidade na aprovação da proposta, de forma independente de qualquer

entendimento jurisprudencial ou compromisso com a razoabilidade lógica dos argumentos e inteligência sobre a matéria jurídica em discussão. Há o insustentável e deliberado desejo de se atribuir imunidade sobre a cobrança do IPTU a imóvel de terceiro locado à entidade religiosa.

5 REPERCUTINDO A DISCUSSÃO: A IMUNIDADE A ENTIDADE RELIGIOSA PROPRIETÁRIA DE IMÓVEL

O ponto central desta situação problema está sintetizado na Súmula Vinculante 52, do STF, que tem a seguinte redação:

Súmula Vinculante 52

Ainda quando alugado a terceiros, permanece imune ao IPTU o imóvel pertencente a qualquer das entidades referidas pelo art. 150, VI, "c", da Constituição Federal, desde que o valor dos aluguéis seja aplicado nas atividades para as quais tais entidades foram constituídas.

A despeito de já termos no ordenamento jurídico entendimento pacificado e vinculante, o esforço do autor da PEC 133/2015 em dar imunidade do IPTU para a entidade religiosa locatária de imóvel, recorre também, em sua defesa, ao exercício da atividade religiosa, para o que o Senador apresenta o seguinte argumento:

“(....) Essa visão do Texto Constitucional permite o reconhecimento de que, mesmo na hipótese de a entidade religiosa não ser a proprietária do bem imóvel onde exerce suas atividades, o IPTU **não deve incidir**.

Como se sabe, os contratos de locação costumam conter previsão de transferência da responsabilidade de pagamento do IPTU do locador para o locatário. Em razão disso, as entidades religiosas, embora imunes a impostos, acabam suportando o ônus do referido imposto nos casos em que não têm a propriedade dos imóveis, o que, a nosso ver, **é contrário à intenção do Constituinte**”. (grifos nossos) (SENADO FEDERAL, 2015, p. 2).

Em defesa da sua proposta, conclui o autor da proposta legislativa nos seguintes termos:

“A propriedade ou não do imóvel **não é aquilo que deve ser fundamental para que o imposto deixe de incidir**, mas a existência ou não da prática religiosa.

Além de violar a liberdade de crença, a criação de obstáculo para o exercício das religiões, mesmo que por meio da exigência de impostos, **não é interessante**, pois, como se sabe, as igrejas cumprem papel social extremamente relevante e indispensável para um País tão desigual como ainda é o Brasil.

Desse modo, o que postulamos com esta Proposta de Emenda à Constituição é o afastamento da incidência do IPTU relativo a imóveis que tenham sido alugados a

entidades religiosas, **com fundamento na tutela da liberdade de crença e no fomento ao exercício da atividade religiosa**. Esperamos, assim, a aprovação desta PEC pelo Congresso Nacional.” (grifos nossos) (SENADO FEDERAL, 2015, p. 2-3.)

Ora, o IPTU é imposto sobre propriedade imóvel - este é o fato gerador e a disciplina constitucional do art. 150, VI, “c”, objeto da Súmula Vinculante 52. Portanto, a questão central tributária, ao contrário do argumento do autor da PEC, versa sobre a propriedade do imóvel e não sobre a “tutela da liberdade de crença” e o “fomento ao exercício da atividade religiosa”.

A esse respeito, sobre a conexão existente entre a imunidade sobre patrimônio (art. 150, VI, “c”) e a atividade da entidade religiosa, por extensão do art. 150, VI, “b”, combinado com o rol de entidades acolhidas pela alínea “c”, este assunto já foi objeto de debate e fixação de entendimento também pelo STF. É a inteligência da Súmula Vinculante 52.

Resgatando essa discussão da Suprema Corte, na Sessão Plenária do STF (2015), ocorrida no dia 18/6/2015, que versou sobre Proposta de Súmula Vinculante, o Ministro Ricardo Lewandowski resgatou diversos julgados anteriores sobre a matéria, dentre os quais, o ARE 760.876-AgR/SE, no qual foi Relator o Ministro Dias Toffoli, 1ª Turma, que apresentou os seguintes argumentos:

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Tributário. **IPTU. Imunidade. Entidade de assistência social sem fins lucrativos. Locação de imóvel. Súmula no 724/STF.** Comprovação dos requisitos para reconhecimento da imunidade. Controvérsia decidida à luz da legislação infraconstitucional e do conjunto fático-probatório. Súmula no 279/STF. Ônus da prova.

1. **O Tribunal de origem não divergiu da orientação da Corte no sentido de que a regra imunizante contida no art. 150, VI, c, da CF/1988 afasta a incidência do IPTU sobre os imóveis de propriedade das instituições de assistência social sem fins lucrativos, mesmo que alugados a terceiros, desde que o valor dos aluguéis seja aplicado nas suas atividades essenciais (Súmula 724/STF).**

2. O acórdão recorrido concluiu pelo enquadramento da instituição como entidade de assistência social sem fins lucrativos, a partir da análise dos requisitos previstos no art. 14 do CTN/1966. Para ultrapassar o entendimento consagrado pelo Tribunal a quo, necessário seria o reexame dos fatos e das provas e da legislação infraconstitucional de regência. Precedentes.

3. A presunção de que o imóvel ou as rendas da entidade assistencial reconhecidamente imune estão afetados às suas finalidades institucionais milita em favor da entidade. Cabe ao Fisco elidir a presunção, mediante a constituição de prova em contrário.”

4. Agravo regimental não provido (ARE 760.876-AgR/SE, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma – grifei). (p. 2-3)

E a respeito da vinculação da entidade religiosa dentre aquelas entidades apresentadas no art. 150, IV, “c” é encontrada em outros julgamentos do STF (2022), a saber:

Precedente Representativo

O Tribunal de origem não divergiu da orientação da Corte no sentido de que a regra imunizante contida no art. 150, VI, c, da CF/1988 afasta a incidência do IPTU sobre os imóveis de propriedade das instituições de assistência social sem fins lucrativos, mesmo que alugados a terceiros, desde que o valor dos aluguéis seja aplicado nas suas atividades essenciais (Súmula 724/STF). 2. O acórdão recorrido concluiu pelo enquadramento da instituição como entidade de assistência social sem fins lucrativos, a partir da análise dos requisitos previstos no art. 14 do CTN/1966. Para ultrapassar o entendimento consagrado pelo Tribunal a quo, necessário seria o reexame dos fatos e das provas e da legislação infraconstitucional de regência. Precedentes. 3. A presunção de que o imóvel ou as rendas da entidade assistencial reconhecidamente imune estão afetados às suas finalidades institucionais milita em favor da entidade. Cabe ao Fisco elidir a presunção, mediante a constituição de prova em contrário. [ARE 760.876 AgR, rel. min. Dias Toffoli, 1a T, j. 4-2-2014, DJE 65 de 2-4-2014.]”

Jurisprudência selecionada

Imóvel destinado à residência de ministro religioso:

O fato de os imóveis estarem sendo utilizados como escritório e residência de membros da entidade não afasta a imunidade prevista no art. 150, VI, c, § 4o, da CF/1988. [ARE 895.972 AgR, rel. min. Roberto Barroso, 1a T, j. 2-2-2016, DJE 34 de 24-2-2016.]

Conforme destaquei na decisão agravada, a jurisprudência desta Corte fixou orientação no sentido de que a imunidade tributária prevista no art. 150, VI, b, da Constituição abrange não apenas os locais destinados à celebração de cultos, mas se estende, também, a todos os imóveis pertencentes à entidade religiosa e destinados ao atendimento de suas finalidades essenciais, ainda que alugados a terceiros. Nesse sentido, transcrevo a Súmula 724 do STF (...). Dessa forma, o argumento sustentado pelo recorrente, no sentido de que seria possível a incidência de IPTU sobre o imóvel destinado à residência de pastores, dado que a imunidade discutida abarcaria apenas os locais destinados à realização de atos religiosos, não encontra amparo no entendimento firmado por este Tribunal a respeito do tema. Com efeito, se a circunstância de a recorrida alugar o imóvel de sua propriedade a terceiro, sem qualquer vínculo com ela, não afasta a imunidade sob exame, não há qualquer razão que justifique o óbice ao gozo do benefício na hipótese de o bem em questão ser destinado à residência dos seus ministros religiosos. [ARE 694.453 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, 2a T, j. 25-6-2013, DJE 156 de 12-8-2013.] (p. 1)

Dentre as entidades a que se refere a Súmula Vinculante insere-se, portanto, além das instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos, também as entidades religiosas.

Reforça essa tese o reconhecimento da Segunda Turma do STF (2013), em audiência no dia 25/6/2013, referente ao Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 694.453, do Distrito Federal. Na ocasião, o voto do Ministro Ricardo Lewandowski trouxe em seu bojo citação de julgamento precedente sobre o RE 325.822/SP, em que foi Relator o Ministro Gilmar Mendes que assentou que “a imunidade prevista no art. 150, VI, b, da

Constituição impede a incidência de IPTU sobre imóveis de propriedade de entidade religiosa mas locados a terceiros, na hipótese em que a renda decorrente dos aluguéis é vertida em prol das atividades essenciais da entidade. De tal forma, se a circunstância de a entidade religiosa alugar o imóvel de sua propriedade a terceiro, sem qualquer vínculo com ela, não afasta a imunidade mencionada, nada justifica o óbice ao gozo do benefício na hipótese de o bem em questão ser destinado à residência dos seus ministros religiosos”.

No mesmo voto, o Ministro Ricardo Lewandowski tornou a questão mais clara ao sistematizar o assunto da seguinte forma:

Conforme destaquei na decisão agravada, a jurisprudência dessa Corte fixou orientação no sentido de que a imunidade tributária prevista no art. 150, VI, b, da Constituição abrange não apenas os locais destinados à celebração de cultos, mas se estende, também, a todos os imóveis pertencentes à entidade religiosa e destinados ao atendimento de suas finalidades essenciais, ainda que alugados a terceiros.

Nesse sentido, transcrevo a Súmula 724 do STF:

“Ainda que alugados 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”.

(...)

Com efeito, se a circunstância de a recorrida alugar o imóvel de sua propriedade a terceiro, sem qualquer vínculo com ela, não afasta a imunidade sob exame, não há qualquer razão que justifique o óbice ao gozo do benefício na hipótese de o bem em questão ser destinado à residência dos seus ministros religiosos.

Nesse sentido foi a decisão proferida no julgamento do RE 325.822/SP, Relator para o acórdão o Ministro Gilmar Mendes, precedente que ensejou a edição da Súmula 724 desta Corte. O Ministro Ilmar Galvão assim relatou a discussão travada naquele recurso:

“Trata-se de recurso extraordinário interposto, na forma da letra a do permissivo constitucional, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que entendeu não ser extensiva a todos os bens da Mitra Diocesana de Jales (Diocese e Paróquias) a imunidade prevista no art. 150, inciso VI, letra b, e § 4.º da Constituição Federal, limitado o benefício, na esfera municipal, aos templos em que são feitas as celebrações religiosas e às dependências que servem diretamente aos seus fins.

Alegam as recorrentes ofensa ao mencionado dispositivo constitucional, visto que, exercendo subsidiariamente funções do Estado, todos os bens, relacionados à fl. 23, são utilizados em suas finalidades institucionais, tais como 'centros pastorais ou de formação humano-religiosa, locais de reunião e administração, residências de padres e religiosos encarregados dos trabalhos da Igreja', sendo que 'alguns poucos imóveis estão alugados para arrecadar fundos para ajudar a garantir a sustentação da sua missão', razões pelas quais a imunidade relativa ao IPTU deve abranger todos os seus imóveis e não apenas os prédios destinados à celebração dos cultos religiosos” (grifei).

Ora, tal foi o caminho percorrido pelo Supremo Tribunal Federal para o entendimento acerca da matéria sobre imunidade tributária decorrente do art. 150, VI, b, da Constituição Federal e o seu alcance às entidades religiosas, culminando na Súmula Vinculante nº 52.

O que é preciso ressaltar é o fato de que, em nenhum momento, se negou estender o direito material e constitucional às entidades religiosas nos imóveis que ela aluga a terceiros. O que é bem diferente da situação em que as entidades religiosas alugam os imóveis de terceiros.

Pois bem, retornando à PEC 133/2015, ocorre que, inadvertidamente, os senadores inovaram quanto ao entendimento da Suprema Corte criando tese jurídica totalmente inverídica sobre a inteligência do art. 150, VI, “b”, da Constituição Federal e, não parando aí, afirmaram ser esta a interpretação do Supremo Tribunal Federal, em flagrante ofensa à Súmula Vinculante nº 52.

6 EFEITOS VINCULANTES DA SÚMULA VINCULANTE AOS PODERES DA REPÚBLICA

Poderíamos nos questionar se a Súmula Vinculante teria ou não alcance em seus efeitos sobre a atividade legislativa. Vejamos.

A matéria que deu origem à Súmula Vinculante 52 foi discutida na reunião Plenária do STF, em 18/6/2015, que tratou da Proposta de Súmula Vinculante 107, por proposta formulada pelo Ministro Gilmar Mendes de converter em súmula vinculante o Enunciado 724 da Súmula do STF, juntamente com outras 22 súmulas convencionais. Naquela reunião plenária, a Procuradoria Geral da República manifestou-se pelo desdobramento do processo, “de forma a possibilitar o exame individualizado de cada súmula”. Além disso, opinou o Parquet federal pela presença de todos os pressupostos formais de adequação da proposta e pela conversão da súmula convencional ora em exame em vinculante, visto que a aprovação desta proposta “confere força normativa à Constituição e prestigia a pacífica jurisprudência dessa Corte. (documento eletrônico 5)”. (STF, 2015, pág.1)

Na mesma reunião plenária, o Ministro Dias Toffoli, embora reconhecendo que a proposta em discussão espelhasse com fidelidade a orientação da Corte manifestada em diversos outros paradigmas, posicionou-se contra a edição do verbete sumulante por entender que “a edição de súmulas contendo ressalvas, como na espécie, enseja uma série de questionamentos quanto ao seu alcance. Em regra, os recursos que são submetidos ao crivo da Corte envolvem exatamente a condicionante contida no art. 150, VI, c, da Constituição. O escopo visado quando se edita uma Súmula Vinculante de consolidar e vincular os demais órgãos do Poder Judiciário e da

administração pública, ao meu ver, não restará atendido. Não cessarão as controvérsias, apenas se mudará o foco da discussão e o meio processual mediante o qual a discussão será submetida ao crivo desta Corte (documento eletrônico 34)”. (idem, p. 2).

Ao que o Ministro Ricardo Lewandowski rebateu:

Bem examinados os autos, entendo, com a devida vênia, que o verbete sumulante ora proposto preenche todos os requisitos para sua aprovação.

Ademais, sua edição contribuirá para a uniformização, perante as mais diversas autoridades administrativas e judiciárias espalhadas pelo País, de específica diretriz jurisprudencial há muito consolidada nesta Casa, no sentido de que mesmo os imóveis alugados a terceiros são alcançados pela imunidade tributária prevista no art. 150, VI, c, da Constituição Federal, sempre que a renda obtida na locação seja empregada nas atividades essenciais das entidades descritas no referido dispositivo constitucional. (STF, 2015, pág. 3)

O Ministro Marco Aurélio, em seu voto, reforçou a necessidade de se aplicar a imunidade sobre entidade que, ao receber os valores dos aluguéis, além de aplicá-los ao exercício da atividade-fim, ainda teria que arcar com o encargo tributário do IPTU. Neste caso, para o Ministro, caberia a imunidade, salvo se ela “repassa” a obrigação tributária ao locatário, caso em que não haveria subtração dos valores recebidos, mantendo-se ainda assim coerência e equilíbrio, em respeito à atividade-fim da entidade. Vejamos: “Indago: em se tratando de locação, sendo transferido o encargo tributário ao locatário, havendo a satisfação, os aluguéis recebidos estarão cobertos pela imunidade? A meu ver, não. Os aluguéis não estão submetidos, sob a minha óptica, à imunidade do artigo 150”. (idem, p. 7)

O Ministro Dias Toffoli, em seu voto, questionou sobre o alcance extensivo da imunidade tributária, mas não em relação ao alcance vinculativo da Súmula: “No caso, o escopo almejado quando se edita uma súmula vinculante de consolidar e vincular os demais órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública, a meu ver, não restará atendido. Não cessarão as controvérsias, apenas se mudarão o foco da discussão e o meio processual mediante o qual a discussão será submetida ao crivo desta Corte.” (idem, p. 11)

Ao final dos debates, acordaram em Plenário por aprovar a matéria, criando a Súmula Vinculante 52, conforme extrato da r. Decisão:

Decisão: O Tribunal, por maioria, mediante a conversão do Verbetes no 724, aprovou a edição da Súmula vinculante no 52, 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 Federal, desde que o valor dos aluguéis seja aplicado nas atividades para as quais tais entidades foram constituídas”. Vencidos os Ministros Marco Aurélio e Dias Toffoli, que rejeitavam a edição de súmula vinculante. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 18.06.2015.” (STF, 2015, pág. 14)

Há que se ressaltar que a divergência entre os Ministros da Suprema Corte versou sobre o alcance da imunidade (objeto da discussão) mas nunca sobre o alcance da Súmula Vinculante em si. É notório o entendimento entre os Ministros da Corte, assim como para o Parquet federal que, na mesma sessão Plenária reconhecem que uma Súmula Vinculante “confere força normativa à Constituição e prestigia a pacífica jurisprudência dessa Corte” (STF, 2015, p. 1), e no dizer do Ministro Ricardo Lewandowski: “ademais, sua edição contribuirá para a uniformização, perante as mais diversas autoridades administrativas e judiciárias espalhadas pelo País, de específica diretriz jurisprudencial há muito consolidada nesta Casa” (idem, p. 3).

Com efeito, a edição de Súmula vinculante não viola o princípio da separação dos poderes porque ela não inova o direito, outrossim, fixa a exegese e o alcance da norma⁴. No entanto, inversamente, quando o legislador se apropria de interpretação do Judiciário tampouco se caracteriza a mesma violação, mas no caso concreto em tela, houve, na verdade, uma apropriação de um entendimento contrário do que o Tribunal decidiu, revelando um verdadeiro desvirtuamento da exegese da norma.

E se o Legislativo se apoia em tal exegese desvirtuada, a mesma se torna apenas um “pretexto” sem valor para se justificar o que se quis construir. Visto dessa forma, deixa a Casa Legislativa de atender ao espírito e finalidade ontológica da Súmula Vinculante, como expressa José Carlos Buzanello (2007, p. 26): “Mediante a obtenção de força cogente, a súmula alcançará autoridade para funcionar com força normativa similar à da lei, que a todos obriga e de cujo império não podem escapar os juízes em suas decisões e a Administração em seus atos e processo.”

O entendimento majoritário é de que a vinculação opera sobre o Judiciário (e suas decisões futuras) e a Administração em seus atos e processos, entendendo-se aqui tratar-se do Poder Executivo. Por outro lado, se se vinculasse o Poder Legislativo poder-se-ia caracterizar uma limitação ao poder deste de inovar o direito, de criação da norma, caso se vinculasse à exegese e sua capacidade de produção legislativa ficasse adstrita à atividade derivativa, e não originária.

No entanto, no dizer de Buzanello (2007, p. 36), “toda ordem jurídica tem a missão e a responsabilidade de definir situações e gerar um clima de confiança da sociedade quanto aos seus direitos, deveres e obrigações, seja para exercê-los e cumpri-los adequadamente, seja para poderem prever conseqüências do descumprimento próprio ou alheio, que chamamos de sentimento

⁴ Neste sentido: “A denominada súmula com efeito vinculante não inaugura a ordem jurídica, criando direitos e obrigações, mas sim define o alcance e a exegese da norma elaborada pelo legislador; é mais do que a jurisprudência e menos do que a lei. Versa sobre a exegese da norma, ao refletir a consolidação de uma jurisprudência dominante. Não há, portanto, qualquer violação da separação de poderes, do Judiciário usurpando as funções típicas legislativas” (BUZANELLO, J.C., BUZANELLO, G. M., 2007, pág. 26).

jurídico.” E na abalizada opinião de Cândido Rangel Dinamarco, a exemplo da força vinculante dos *holdings* (máximas contidas nos julgamentos da *common law*), os efeitos vinculantes sumulares têm o condão de propiciar igualdade, segurança, economia e respeitabilidade. (DINAMARCO, 1999, p. 55, *in* BUZANELLO, J.C., BUZANELLO, G. M., 2007, p. 36).

Ora, o princípio ora invocado é, na verdade, um princípio para os Poderes do Estado e não apenas ao Executivo. Da mesma forma que não poderia, em tese, ter-se um Executivo que, para cada ato, pudesse interpretar a norma a seu favor, não podemos contar com um Judiciário que produza diferentes interpretações sobre teses semelhantes, assim também seria correto entender que a mesma regra se atribua ao Legislativo, a fim de que não tenhamos, a todo instante, “*surpresas*” legislativas que, ao contrário de aperfeiçoar o sistema legal, o inovam, de forma inusitada e sem ater-se à construção interpretativa, cuja competência diga-se - compete ao Poder Judiciário. Ou pior, apropria-se de forma completa invertida à exegese dada pelo STF. Ora, isso é, na verdade, ferir a separação dos poderes: dar uma interpretação a texto normativo constitucional quando a sua competência não é esta, e pior, dando-a de forma invertida, o que provoca, na verdade, maior insegurança jurídica.

É preciso, portanto, que os Poderes garantam a permanência do sentimento jurídico de segurança e, como nos lembra Buzanello (2007, p. 36), um sentimento que é “indispensável na projeção da vida social para que tenha uma expectativa de que seja assegurado um rol de direitos e garantias constitucionais, que será expresso na sentença judicial.”

Se o Legislativo imiscui-se de suas funções, valendo-se de tese jurídica exegética inexistente que fundamenta a edição de emenda constitucional, esta nasce eivada de vício material, restando-lhe a sua inconstitucionalidade.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É competência da Casa Legislativa elaborar novos normativos legais visando o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico. Esta função talvez seja a primeira função precípua elaborada pelos contratualistas a respeito do Estado Moderno, de tal forma que seria inconcebível pensar a existência de um Estado sem um ordenamento jurídico, pois este é o exercício da sua soberania.

No entanto, o volume da atividade legislativa no Estado Contemporâneo tem se intensificado e, considerando que o sistema democrático, por sua vez, acompanha o

desenvolvimento cada vez mais complexo da sociedade, é natural que se tenham grupos maiores de interesse que sobrepesam a atividade legislativa, compondo-se como grupos de pressão.

Cabe ao legislativo, por seu turno, compor ordem ao processo elaborativo de leis, ou seja, desenvolver a atividade legislativa em conformidade ao Estado de Direito, com observância aos princípios constitucionais e políticos, como a separação dos poderes. Imiscuir-se em funções alheias ao Poder é abandonar o Estado de Direito e o sistema de freios e contrapesos. Estes são os limites ao exercício do Poder e necessários, sob o risco de perdemos o equilíbrio e criarmos uma situação de insegurança jurídica, já que a Constituição poder-se-á ser interpretada conforme eventuais conveniências de momento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 116**, de 17 de fevereiro de 2022.

BUZANELLO, J.C., BUZANELLO, G. M. **Exeqüibilidade da súmula vinculante**, Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 44 n. 174 abr./jun. 2007, págs. 25-33.

SENADO FEDERAL. **Parecer nº 200/2016**, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Relator Senador Benedito de Lira, 2016.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 133, de 2015**. Projeto para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, 2015, 4 pp.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 133, de 2015**, tramitação, disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123551>, acesso em 28 de novembro de 2022.

STF. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 694.453**. Decisão ARE 694453 AGR / DF, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, Distrito Federal, 2013, 8 pp.

STF. **Proposta de Súmula Vinculante 107**, Plenário STF de 18/6/2015, Extrato de Ata, Distrito Federal, 2015, 14 pp.

STF. **Súmula Vinculante 52**, disponível em <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante>, acesso em 28 de novembro de 2022.

Data de submissão: 16/07/2022

Data de aprovação: 26/07/2022

Data de publicação: 09/05/2023

Este trabalho é publicado sob uma licença
Creative Commons Attribution 4.0 International License.