PARECER N.º 001/2023/WR/JURÍDICO/CNM
CONSULENTE: Municípios do Brasil.
ASSUNTO: Nota fiscal por entidade sem fins lucrativos – CNM.

I - DA PROPOSIÇÃO

Trata-se de solicitação de informação a este Departamento sobre a necessidade ou não de emissão de nota fiscal pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), referente ao encontro realizado, mais precisamente a denominada Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, que anualmente é organizada pela entidade.

É o relatório.

Passamos a informar.

II – DO MÉRITO

Inicialmente, cumpre mencionar que as associações municipais possuem trajetória histórica registradas já na década de 40. Tais associações tiveram como escopo central lutar em favor dos interesses municipais, a fim de proporcionar mais autonomia a estes entes públicos, dividindo experiências e criando modos de cooperação[1].

Assim, com a evolução de diversos segmentos da sociedade em um contexto geral, o legislador brasileiro, após entendimentos doutrinários e definições de ampliação das personalidades jurídicas, estabeleceu no art. 44 do Código Civil de 2002 o seguinte dispositivo:

"São pessoas jurídicas de direito privado:
I - As associações;
I I- As sociedades".

Nesse contexto, no presente caso, temos que a CNM é pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com interesse público, enquadrada no art. 44 e com as diretrizes do art. 53, do CCB[2], uma vez que o requisito do art. 41, inciso V, do referido Código[3], não está presente na criação desta entidade.

---

[1] . LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.* 2 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975, pág. 75.
[2] "*Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos".*
[3] Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:
(...)

Estas associações, como no caso da Confederação, apesar de agregarem interesse público, são criadas sob o regime do direito privado, no intuito de cooperação com os entes municipais e costumam prever em seus estatutos uma série de diretrizes, objetivos e assessoramentos (no sentido da palavra diga-se suportes e trocas de experiências) oferecidos aos seus associados. Esses elementos são constituídos por meio da capacitação técnica dos servidores municipais, transferências de tecnologia, experiências administrativas, assessoramentos técnicos em contexto de orientação sem contraprestações pecuniárias, dentre outros.

Com este raciocínio, a finalidade de uma entidade criada por iniciativa de pessoas jurídicas de direito público nada mais é do que a própria Sociedade organizada com o escopo de congregar interesse comum e geral de uma Comunidade. Ou seja, ela é revestida de intenções e interesses públicos, estando, porém, presentes, em sua essência, requisitos, elementos e normas do direito privado.

Neste sentido, a CNM é uma entidade Municipalista com 34 anos de fundação, constituída a partir dos anseios dos dirigentes das Federações, Associações Estaduais e Microrregionais de Municípios que necessitavam de uma entidade representativa que, principalmente em nível nacional, defendesse os interesses institucionais do ente municipal e trabalhasse pelo seu fortalecimento.

O disposto à finalidade da entidade encontra estatuariamente compilada no artigo 3º, a fim de buscar as soluções dos problemas comuns aos Municípios brasileiros. Pugnar pela valorização do municipalismo e das entidades de representação dos Municípios, convergir interesses, objetivando coordenar, defender e representar os direitos institucionais, promovendo a evolução e melhoria, e representar judicial e extrajudicialmente seus associados, nas esferas federal e estadual.

No que diz respeito à atuação da CNM, com o fim de atender aos objetivos relacionados acima, as ações estão estabelecidas no artigo 4º, de seu estatuto, conforme transcrição abaixo*:*

> *"*Art. 4º. Para a realização da sua finalidade, a CNM usará dos meios adequados para alcançar os seguintes objetivos:
>
> I – formular diretrizes no movimento municipalista nacional, tendo por meta a descentralização político-administrativa da União e dos Estados-membros em favor dos Municípios;
>
> II – atuar com total autonomia diante de qualquer esfera governamental ou poder;

III – primar pela discussão de políticas de Estado, sem subserviência a ideologias, partidos políticos, poderes ou governos, defendendo sempre o respeito à autonomia dos Municípios e aos interesses da gestão municipal;

IV – ser a instância de representação formal dos seus associados, pugnando por seu fortalecimento como maior entidade nacional do municipalismo brasileiro;

V – acompanhar as ações dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, intervindo conforme o interesse dos seus associados;

VI – firmar convênios, acordos de cooperação, contratos e outros instrumentos congêneres com pessoas públicas ou privadas, para viabilizar estudos técnicos e elaboração de projetos comuns nas áreas de atuação da administração pública municipal;

VII – promover intercâmbio com entidades de outros países, objetivando o aperfeiçoamento dos ideais do municipalismo e da cidadania;

VIII – promover o intercâmbio e a troca de experiências entre os Entes municipais e suas Federações, Associações Estaduais e Microrregionais, consórcios públicos e privados e outras entidades de representação ou cooperação;

IX – promover pesquisas e estudos sobre legislação tributária, financeira e fiscal e sobre leis básicas municipais que visem à uniformização e à eficiência da arrecadação nos Municípios;

X – conjugar esforços para a solução de problemas socioeconômicos comuns aos Municípios;

XI – promover e apoiar congressos, encontros, seminários, cursos, conferências e outros eventos, para estudo e análise de problemas e teses de interesse dos Municípios brasileiros;

XII – buscar a consolidação, a integração e o pleno funcionamento das Federações, Associações Estaduais e Microrregionais de Municípios;

XIII – realizar, anualmente, a *Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios*, para dar andamento às propostas de interesse dos Entes locais brasileiros, com a elaboração de pauta de reivindicações e de ações presenciais junto ao Governo Federal e ao Congresso Nacional;

XIV – desenvolver, manter e administrar sistemas informatizados de dados para qualificar a gestão pública municipal;

XV – instituir departamentos próprios ou terceirizar ações, com atribuições para organizar e desenvolver as políticas definidas nas instâncias da entidade, elaborar matérias mediante estudos, projetos, pareceres e publicações e também assessorar nas áreas jurídica, legislativa e institucional, além de desenvolver outras tarefas que lhes sejam delegadas".

Atualmente, a CNM tem a responsabilidade de representar 5.568 (cinco mil quinhentos e sessenta e oito) Municípios do Brasil perante o Congresso Nacional e o Governo Federal, bem como junto aos órgãos que estão estabelecidos na Capital brasileira, a exemplo dos Conselhos e Comitês

permanentes de discussões técnicas e políticas. Podemos citar exemplos desses o Comitê de Assuntos Federativos do Governo Federal - CAF, Comitê do SIMPLES Nacional e do ITR – Imposto Territorial Rural, dentre outros.

Conforme se denota das atribuições da entidade, verifica-se que a mesma não pode realizar trabalhos com fins econômicos visando o lucro, ou simplesmente prestar serviços, por não haver em sua natureza jurídica tal possibilidade. Tanto o é, que o Distrito Federal concede a isenção da inscrição estadual.

A cobrança pela prestação de serviço é introduzida pela Constituição Federal, em seu art. 156, inciso III, e definida na Lei Complementar n.º 116/2003. Entretanto, para que haja a possibilidade desta cobrança existem requisitos a serem observados.

Segundo Paulo de Barros Carvalho a prestação de serviços é atividade irreflexiva, reivindicando, em sua composição, o caráter da bilateralidade. Em vista disso, torna-se invariavelmente necessária a existência de duas pessoas diversas, na condição de prestador e de tomador, não podendo cogitar-se de alguém que preste serviço a si mesmo (Carvalho. Não incidência do ISS sobre atividades de Franquia- franchising. RET 56/55, jul – ag/07).

Assim, consoante o texto constitucional é a noção do trabalho que corresponde, genericamente, a um “fazer”. Conforme interpretação dada por Barreto, constata-se que a noção de serviço é um tipo de trabalho que alguém desempenha para terceiros. Para ele, serviço é todo esforço humano desenvolvido em benefício de outra pessoa (Barreto, Aires F. ISS na Constituição e na Lei. Dialética, 2003, p. 29).

Verifica-se que, existindo um negócio jurídico mediante a obrigação de uma das partes a praticar certa atividade, de natureza física ou intelectual, recebendo em troca remuneração, deve haver a intenção de lucro deste ato (Carvalho, RET 56/65, jul-ago/07). O que não é o caso, pois a Confederação não tem o objetivo de obter lucro, conforme sua criação estatutária. Ainda assim, a essência desta entidade não permite que haja tal mecanismo de atuação.

Segundo Paulo Eduardo Garrido Modesto, estas pessoas jurídicas são estruturadas sob a forma de associação sem fins lucrativos, com a finalidade de ser uma organização social, por isso não significa apresentar uma estrutura jurídica inovadora, mas possuir um título jurídico especial, conferido pelo poder público em vista do atendimento de requisitos gerais de constituição e

funcionamento previstos expressamente em lei[4]. Estes requisitos, segundo o referido doutrinador, são de adesão voluntária por parte dos entes municipais e visam uma relação de parceria e cooperação.

Neste sentido as atividades desenvolvidas pela CNM não são referentes a um contrato de prestação de serviços (mediante o pagamento de um valor correspondente), mas de uma atuação em parceria, sendo que cada ação e cumprimento estatutário são suportados pela entidade.

Com base nisto, citamos a legislação local do Distrito Federal, referente ao Decreto n.º 25.508, de 19/01/05, que regulamenta a Lei nº 3.247, de 17/12/03, e suas alterações, o qual caracteriza as atividades a serem tributadas pelo Imposto Sobre Serviços, e que por não haver prestação de serviço não há emissão de nota fiscal, senão vejamos:

> *"Art. 10. O imposto não incide sobre serviços (Decreto-Lei nº 82, de 1966, arts. 89, § 2º, e art. 91):*
> *I - não especificados na lista do art. 1º [5];*
> (...)"

Com esta explicação, **temos que não há falar em emissão de nota fiscal, uma vez que não existe a prestação de serviço.** Consequentemente, inexiste o fato gerador caracterizador do tributo.

Portanto, não há como a entidade expedir documento para fins fiscais, uma vez que não há fato gerador a ser tributado, conforme definição dada pelo art. 114, do CTN, *in verbis*:

> *"Art. 114. Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência".*

No caso da Marcha, o evento realizado pela CNM ocorre anualmente, conforme inciso XIII, do artigo 4º, do Estatuto da entidade, onde os Prefeitos do Brasil inteiro se deslocam à Brasília para mobilização, a fim de debater e reivindicar os interesses dos Municípios.

A marcha conta com a presença de diversas autoridades do Brasil, inclusive com a participação da Presidente da República, reunindo anualmente mais de 4.000 pessoas, entre Prefeitos, Secretários Municipais, Vereadores, Senadores, Governadores, Parlamentares Estaduais e Federais, bem como Ministros de Estado.

---

[4] MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. *A reforma administrativa e marco legal das Organizações Sociais no Brasil: as dúvidas juristas sobre o modelo das Organizações Sociais.* Revista do Serviço Público, n.º 2, 1997, Enap, Brasília, p.31.
[5] A listagem dos serviços tributados pelo Governo do Distrito Federal, responsável pela cobrança do ISS, está anexada ao final do parecer.

Esse encontro de forma alguma visa a capacitação do Prefeito, ou do agente político, pois ele é MERAMENTE participativo, considerado um encontro político, e que como já dito, tem o condão de reivindicar melhorias perante as autoridades presentes aos Municípios Brasileiros. Em um segundo momento existem debates e apresentações para o fim específico de apresentar problemas e soluções nas sociedades locais de cada ente público.

Ressalta-se que cada ente municipal arca com suas próprias despesas, e que diante do caráter participativo o valor das inscrições dos representantes são destinados exclusivamente para custear os gastos despendidos com a Marcha, tais como: aluguel do espaço físico; contratação de empresa especializada em segurança; contratação de ambulância e brigadistas; material gráfico como banners, painéis, folders e cartilhas; locação de ônibus e vans; decoração; aluguel de instrumentos de sonorização; orientadores de trânsito; etc.

Em vista dos objetivos e da intenção do encontro, é importante mencionar que em todas as Marchas realizadas houve diversas conquistas aos Municípios, tais como:

a) Renegociação das dívidas Municipais junto à União;
b) Elevação do percentual do Fundo de Participação dos Municípios -FPM;
c) A Municipalização dos recursos do IPVA;
d) Regulamentação e o aumento do prazo para o pagamento dos precatórios;
e) Alteração das regras do Fundo de Estabilização Fiscal;
f) PEC 222/2000, que introduziu a Contribuição de Iluminação Pública, possibilitando a cobrança deste Tributo pelos entes Municipais;
g) Compensação entre os regimes próprios de previdência e o INSS;
h) Alteração da Lei Geral que instituiu o ISS (Lei Complementar 116/2003);
i) Transferência de 100% do ITR para os Municípios, mediante convênio com o Governo Federal;
j) Conquista de apoios financeiros para compensação de perda no repasse do FPM;
k) Aprovação da Lei da Mineração.

Dentre estes exemplos, diversas outras conquistas foram obtidas através do esforço, trabalho e atuação permanente da CNM perante o Congresso Nacional e o Governo Federal e seus Órgãos.

Com esta concepção, a CNM tem em sua finalidade o interesse público, não possuindo fins lucrativos, e tornando-se imprescindível aos objetivos e ações dos entes municipais.

III - CONCLUSÃO

De todo o exposto, verifica-se que a CNM não está obrigada a emitir nota fiscal para fins de comprovação de pagamento em encontro de autoridades municipalistas, uma vez que não há prestação de serviço, não havendo assim fato gerador a ser tributado.

A CNM promove a Marcha anualmente, conforme previsão estatutária, para a reflexão e reivindicações sobre questões que influenciam diretamente no dia-a-dia dos Municípios e sua Comunidade, como saúde, educação, cultura, saneamento, finanças municipais, além de discussões políticas como a reforma tributária e política, pacto federativo, crise municipalista, repartição de receitas, dentre outros assuntos.

A comprovação de participação no evento da Marcha se dá por meio de certificados, onde a CNM atesta a presença de cada participante, não havendo a cobrança por atividades extras que venham a ser realizada. Ressalta-se que a entidade não possui fins lucrativos, e o encontro possui cunho político, afastando qualquer modalidade de curso, pois esse não é o objetivo do evento, que conta com a participação inclusive de Presidente da República, Ministros de Estado, Parlamentares, Secretários, além é claro dos próprios Prefeitos, protagonistas do encontro.

A natureza jurídica da entidade não permite a exigência de valores a título de serviços realizados, tendo em vista que este não é o seu objetivo. Ocorrendo tal fato a CNM deixará de cumprir com sua finalidade jurídica, ao qual realiza somente a cooperação para com os entes municipais e Associações Estaduais, promovendo a parceria e contribuição técnica de caráter colaborativo, e com base nas experiências entre os Municípios, bem como representar os interesses municipais e atuar conforme o estatuto da própria entidade.

Diante dos dados fornecidos, é o que se tem a informar.

Brasília/DF, 16 de março de 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL
DE MUNICÍPIOS
Departamento Jurídico