

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 15, DE 1995 (Apensos os PLPs de nºs 47, de 1999, 251, de 2001, 272, de 2001, e 43, de 2003)

Fixa as alíquotas máximas do imposto sobre serviços de qualquer natureza

Autor: Deputado REMI TRINTA

Relator: Deputado OSMAR SERRAGLIO

I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei complementar de autoria do nobre Deputado Remi Trinta, cujo propósito é fixar as alíquotas máximas do imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), tendo como referência a lista de serviços anexa ao Decreto-lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968, com a redação dada pela Lei Complementar nº 56, de 15 de dezembro de 1987.

Pela proposta, a alíquota máxima geral seria de 5%, ressalvados alguns serviços das áreas de saúde, construção civil e diversões públicas, cujas alíquotas máximas seriam de 0,5%, 2% e 10%, respectivamente.

Ao apreciar a matéria, a Comissão de Finanças e Tributação proferiu parecer pela adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação do projeto. Na ocasião, a referida Comissão adotou emenda, rejeitando a alíquota máxima de 0,5% e aprovando as demais.

Depois de desarquivada, por despacho do senhor Presidente da Câmara dos Deputados, ao presente projeto foi apensado o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 47, de 1999, do Deputado Aloízio Santos. Posteriormente, foi também apensado o PLP nº 251, de 2001, do Deputado Max Rosenmann. Em 2002, foi apensado o PLP nº 272, de 2001, do Deputado Osmar Terra e, em 2003, o PLP nº 43, de 2003, do Deputado Nelson Bornier.

Basicamente, os quatro projetos apensos tratam da fixação de alíquotas máximas e da definição do local de ocorrência do fato gerador do ISS. Nos termos do PLP nº 47, de 1999, o ISS teria alíquota máxima de 2%. Já o PLP nº 251, de 2001, fixa em 0,5% a alíquota máxima do ISS, mas apenas para o serviço de locação de veículos automotores.

Além disso, o primeiro projeto apenso determina que o ISS será devido ao município em cujo território o serviço for prestado, independentemente do domicílio tributário do prestador. Igualmente, os PLPs de nºs 272, de 2001, e 43, de 2003, propondo a alteração do art. 12 do Decreto-lei nº 406/1968, prevêm que o local da prestação do serviço será aquele onde ele foi efetivamente prestado.

O PLP nº 47, de 1999, sugere outras modificações. Ele propõe que a pessoa jurídica tomadora do serviço retenha e recolha o imposto ao município, ficando co-responsável o prestador do serviço, e considera apropriação indébita a falta de recolhimento do tributo ao município do local da prestação do serviço. O projeto, também, declara que o imposto não incidirá sobre exportações de serviços para o exterior e revoga o art. 12 do Decreto-lei nº 406/1968, o qual trata do local da prestação do serviço.

Como esses quatro projetos foram apresentados após a análise da proposição que tem precedência, o mérito deles não foi examinado pela Comissão de Finanças e Tributação, a quem, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), cabe efetuar tal exame.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), é da competência da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação pronunciar-se, em parecer terminativo, quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e de técnica legislativa contidos nas proposições.

Começamos pela análise da constitucionalidade dos projetos.

Inicialmente, impende observar que se encontram atendidas as formalidades relativas à competência e iniciativa legislativa. Com efeito, Direito Tributário é matéria compreendida na competência legislativa da União, de

acordo com o disposto no art. 24, inciso I, da Constituição. Ao Congresso Nacional cabe, com posterior pronunciamento do Presidente da República, dispor sobre essa matéria, nos termos do art. 48, inciso I, do Diploma Supremo. Ademais, a iniciativa de leis está a cargo de qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, consoante dispõe o art. 61, *caput*, da Carta Magna.

Apesar disso, existem outros dispositivos das proposições que contrariam a Constituição.

A Emenda Constitucional (EC) nº 37, de 12 de junho de 2002, alterou o papel destinado à lei complementar que regula aspectos gerais do imposto sobre serviços. Anteriormente, o art. 156 da Constituição Federal, após outorgar aos municípios competência para instituir imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), não compreendidos no art. 155, inciso II, definidos em lei complementar, determinava, em seu § 3º, que à lei complementar cabia fixar as alíquotas máximas do imposto e excluir da incidência dele exportações de serviços para o exterior.

Atualmente, com a edição da EC nº 37/2002, cabe à lei complementar fixar as alíquotas máximas e mínimas do ISS, bem como regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. Esses preceitos constitucionais estão previstos nos incisos I e III do § 3º do art. 156 da Constituição e objetivam evitar ou dificultar a guerra fiscal entre municípios, que, por vezes, fixavam alíquotas extremamente baixas, para atrair empresas prestadoras de serviços estabelecidas em outras localidades.

A referida emenda estabeleceu, também, uma alíquota mínima geral e provisória para o ISS. De fato, o art. 88 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), acrescido pela emenda constitucional já citada, reza que, enquanto lei complementar não disciplinar aqueles incisos, o ISS terá alíquota mínima de 2%, exceto para os serviços de construção civil — itens 32, 33 e 34 da lista de serviços anexa ao Decreto-lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968.

Assim, com a superveniência da EC nº 37/2002 e na falta de lei complementar que estipule alíquotas mínimas para o ISS, o PLP nº 251, de 2001, por fixar a alíquota do ISS para o serviço de locação de veículos automotores em 0,5% — percentual inferior à alíquota mínima constitucional de 2% —, passou a sofrer a eiva da inconstitucionalidade.

Adicionalmente, existe um outro tipo de vício que deve ser apontado. O parágrafo único do art. 4º do PLP nº 47/99, ao considerar

apropriação indébita a falta de recolhimento do ISS ao Município do local da prestação do serviço, incide em inconstitucionalidade formal, porque a definição de tipo penal não é matéria que deva ser veiculada por meio de lei complementar.

Ainda que não houvesse essas inconstitucionalidades, entendemos que as proposições não podem prosperar, pois elas estão prejudicadas.

Consoante o art. 164, inciso I, do RICD dá-se a prejudicialidade de uma proposição quando ela perde a oportunidade. Vale dizer, se, com o passar do tempo ou de eventuais mudanças disso advindas, não é mais possível que a proposição produza os efeitos desejados, fica prejudicada a sua discussão e votação.

Como dissemos, os projetos em análise propõem a fixação de alíquotas máximas e a definição do local de ocorrência do fato gerador do ISS. Para fixar as novas alíquotas máximas, eles fazem referência a itens da lista de serviços anexa ao Decreto-lei nº 406/1968 e, para definirem o local da prestação dos serviços, sugerem a modificação ou a revogação de alguns dos artigos desse diploma legal.

É de se notar, nesse ponto, que já não mais está em vigor o art.12 do Decreto-lei nº 406/1968, que definia o local da prestação de serviços para efeito de incidência do ISS. Assim sendo, a discussão e votação tanto das modificações da redação do artigo citado, propostas pelos PLPs de nºs 272, de 2001, e 43, de 2003, quanto da revogação do dispositivo, sugerida pelo PLP nº 47, de 1999, estão prejudicadas.

Além do mais, com o transcorrer dos anos, a lista de serviços do ISS foi substancialmente alterada. Nesse longo período desde a edição da Lei Complementar (LC) nº 56, de 15 de dezembro de 1987, que atualiza o Decreto-lei nº 406/1968, inúmeras mudanças se verificaram na vida socioeconômica do País. O setor terciário da economia, em especial a parte relativa a serviços, teve uma notável evolução. Essas mudanças tornaram a lista de serviços prevista no referido decreto-lei defasada e insuficiente para prever todas as hipóteses de incidência do imposto.

Certamente, esses foram alguns dos motivos pelos quais editou-se a LC nº 116, de 31 de julho de 2003, que define uma lista de serviços muita mais apropriada. Na nova lista, estão acomodadas todas as novidades surgidas no setor de serviços, o que amplia a base tributária sobre a qual os municípios poderão exigir o ISS. Para se ter uma idéia da evolução ocorrida nesse campo, é suficiente dizer que a lista antiga era composta por 101 itens, ao passo que a atual é integrada por 252 itens e subitens de serviços.

A atual lista de serviços não guarda uma correlação exata entre seus itens e os da lista anterior. Alguns itens foram alterados, muitos acrescentados e outros mantidos. Por exemplo, o antigo item 32 da lista anexa ao Decreto-lei nº 406/1968 é similar ao subitem 7.02 da lista hoje em vigor, mas outras espécies de serviços foram neste incorporados. Relativamente aos serviços de diversões públicas, que, no regime anterior, eram subdivididos em 7 subitens, no regramento da LC nº 116/2003, estão divididos em 17 subitens.

Por essas razões, entendemos que os projetos não produziram, hoje, os mesmos efeitos desejados ao tempo em que foram apresentados. Como a lista atual é bem mais abrangente, alguns serviços, em relação aos quais seria mais conveniente ter uma alíquota máxima diferente, poderiam ser indevidamente tributados. Dada a inexistência de correlação entre as listas, meras adaptações de redação redundariam em idêntica incorreção, pois que uma tributação baseada na antiga lista e outra baseada na atual lista de serviços não seriam exatamente iguais. Em outros termos, as conseqüências produzidas no mundo jurídico pela aprovação das proposições seriam diferentes das inicialmente almejadas.

Em face de todo o exposto, o voto é pela prejudicialidade do Projeto de Lei Complementar nº 15, de 1995, e dos apensos Projetos de Lei Complementar nºs 47, de 1999, nº 272, de 2001, e 43, de 2003, e pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 251, de 2001.

Sala da Comissão, em 10 de outubro de 2003.

Deputado OSMAR SERRAGLIO
Relator