

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 33-A, DE 2015**  
**(Do Sr. Baleia Rossi)**

Altera a Lista de serviços anexa à Lei Complementar n.º 116, de 2003, que relaciona atividades sujeitas ao Imposto sobre Serviços de qualquer natureza - ISS; tendo parecer da Comissão de Finanças e Tributação, pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação, com emenda (relator: DEP. NEWTON CARDOSO JR).

**DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

**APRECIAÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

**PUBLICAÇÃO DO PARECER DA  
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

**I – RELATÓRIO**

Propõe o ilustre Deputado Baleia Rossi alterar a redação do item 14.05 da lista anexa à Lei Complementar nº 116, de 2003, que trata dos serviços sujeitos à incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Com a modificação pretendida, a redação atual do item:

14.05 – **Restauração**, recondicionamento, acondicionamento, pintura, beneficiamento, lavagem, secagem, tingimento, galvanoplastia, anodização, corte, recorte, polimento, plastificação e congêneres, de objetos **quaisquer**.

Passaria a ser a seguinte:

14.05 – Recondicionamento, acondicionamento, pintura, beneficiamento, lavagem, secagem, tingimento, galvanoplastia, anodização, corte, recorte, polimento, plastificação e congêneres, de objetos **não destinados à industrialização e comercialização**.

Com a consequente redução do campo de alcance do ISS, no caso de serviços de restauração em geral e dos demais serviços nela enumerados, quando realizados sobre objetos destinados a industrialização e comercialização.

Em sua justificativa, alega o autor que a redação sugerida recompõe a que vigorava anteriormente, no âmbito do Decreto-lei nº 406, de 1968, item nº 72, caracterizando com maior precisão o fato gerador no imposto, no caso dos serviços em questão.

A proposta foi distribuída a este Colegiado, para exame de mérito e de adequação financeira e orçamentária, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para avaliação quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Tramita em regime de prioridade, sujeita à apreciação do Plenário, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno.

É o relatório.

**II – VOTO DO RELATOR**

Cumpre à CFT, em exame preliminar, avaliar a adequação da proposta ao plano plurianual (PPA), à lei de diretrizes orçamentárias (LDO), ao orçamento anual e à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nos termos do Regimento Interno e de norma interna que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada em 1996.

De acordo com o Regimento Interno, somente as proposições que “importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública” no âmbito da União sujeitam-se ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Nesse sentido dispõe também o art. 9º da referida norma interna:

Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

Tal é o que se passa com a proposição em tela. Trata-se de matéria relativa exclusivamente ao ISS, sem impacto sobre receitas ou despesas do Orçamento da União, pelo que não cabe a esta Comissão pronunciar-se a respeito de sua adequação ou compatibilidade dos pontos de vista orçamentário e financeiro.

No que tange ao mérito, tem-se que a matéria do Projeto afeta aos chamados serviços de industrialização por encomenda, em que determinada empresa (denominada encomendante) remete bens para industrialização por outra (denominada industrializadora) por conta e ordem da primeira. Na redação anterior (DL nº 406, de 1968), que agora se pretende recuperar, a industrialização por encomenda de bens que depois serviriam de insumo para nova industrialização ou que seriam destinados diretamente ao comércio ficava fora do campo de incidência do ISS e sob o alcance do ICMS.

De fato, nos termos do art. 155, § 2º, IX, "b", da Constituição, quando a operação tributada reúne fornecimento de mercadorias junto com serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios, incide sobre o valor total da operação o ICMS<sup>1</sup>. E a competência tributária dos Municípios se define pela lista de serviços fixada na Lei Complementar.

Esse modelo tinha o mérito de manter a continuidade da cadeia de não cumulatividade do ICMS, nela integrando também o processo de industrialização por encomenda, que gerava crédito para o encomendante no retorno do bem para a continuidade do seu processamento econômico. A modificação trazida pela Lei Complementar nº 116, de 2003, ampliou o rol de serviços sujeitos ao ISS para abranger também a industrialização por conta de terceiros realizada sobre **objetos quaisquer**, sem ressalvas, de modo que tais operações, na letra da lei, passassem a sujeitar-se exclusivamente à competência impositiva municipal.

Ocorre que muitos Estados continuaram a lançar o ICMS, com base no entendimento de que:

4. Com o advento da Lei Complementar nº 116/03, (...) o **beneficiamento**, quando prestado para contribuinte do ICMS (autor da encomenda), que irá comercializar ou industrializar a mercadoria beneficiada, **não se insere no campo de incidência do ISS, porque ainda não se completou o ciclo de circulação da mercadoria**, ou seja, o estabelecimento não presta um serviço constante da Lista para usuário final, e sim realiza industrialização por conta de terceiro....<sup>2</sup>

Esse entendimento, que de início não encontrou respaldo junto ao STJ<sup>3</sup>, acabou mais recentemente por receber impulso, embora por via indireta, com a decisão do STF no julgamento da ADI nº 4.389, relator o Min. Joaquim Barbosa. Embora o processo versasse sobre outro item da Tabela do ISS (13.05), relacionado com serviços de composição gráfica, o tribunal concedeu medida cautelar, na espécie:

(...) para reconhecer que o ISS não incide sobre operações de industrialização por encomenda de embalagens, destinadas à integração ou utilização direta em processo subsequente de industrialização ou de circulação de mercadoria.<sup>4</sup>

Considerou-se que a solução para o conflito entre o ISS e o ICMS, na espécie, depende do papel da operação tributada no ciclo produtivo:

(...) s embalagens têm função técnica na industrialização, ao permitirem a conservação das propriedades físico-químicas dos produtos, bem como o transporte, o manuseio e o armazenamento dos produtos. Por força da legislação, tais embalagens podem ainda exibir informações relevantes aos consumidores e a quaisquer pessoas que com ela terão contato. Trata-se de típico insumo.

<sup>1</sup> Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

.....  
§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

IX - incidirá também:

.....  
b) sobre o valor total da operação, quando mercadorias forem fornecidas com serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios;

<sup>2</sup> Conforme se depreende de resposta a consulta (nº 493/2004), formulada pela Fazenda Estadual paulista. ([http://info.fazenda.sp.gov.br/NXT/gateway.dll/Respostas\\_CT/icms/4932004.htm?vid=sefaz\\_respc:vrespc](http://info.fazenda.sp.gov.br/NXT/gateway.dll/Respostas_CT/icms/4932004.htm?vid=sefaz_respc:vrespc), acesso em 15/06/15).

<sup>3</sup> Resp 888.852/ES, Resp 1.097.249/ES, AgRg no Ag 1.279.303/RS e AgRg no Ag 1.362.310 / RS

<sup>4</sup> ADI MC 4.389.

(...) tenho como densamente **plausível a caracterização** desse tipo de atividade como circulação de mercadorias (“venda”), ainda que fabricadas as embalagens de acordo com especificações do cliente, e não como a contratação de serviço.

(...) não há como equiparar a produção gráfica personalizada e encomendada para uso pontual, pessoal ou empresarial, e a produção personalizada e encomendada para fazer parte de complexo processo produtivo destinado a por bens em comércio.

Por fim, há detalhe final que merece ser exposto. A alíquota média do ICMS é de 18%, muito superior à alíquota máxima do ISS, de 5%. A pretensão dos contribuintes tem amparo econômico e se alinha com a harmonia entre carga e benefício econômico que deve orientar a tributação. **Se o ICMS incidir, o valor cobrado poderá ser usado para calibrar o tributo devido na operação subsequente, nos termos da regra constitucional da não-cumulatividade.** Em sentido contrário, ainda que nominalmente inferior, a incidência do ISS agrava-se ao custo da produção e da venda subsequentes, onerando-as sem a possibilidade de compensação...

A matéria está, portanto, a requerer melhor definição legal, a fim de evitar que o contribuinte fique cercado pelo fogo cruzado das fazendas estadual e municipal, ambas reivindicando legitimidade para lançar os tributos de sua competência, uma com base na literalidade da lei, outra com apoio em interpretação e jurisprudência. E a melhor solução, parece-nos, está na redação anterior, que concretizava com mais eficácia o princípio constitucional da não cumulatividade do ICMS.

Cabe acrescentar que a mudança proposta não impacta significativamente os tesouros municipais, em princípio, considerando que, como se sabe, 25% das receitas do ICMS pertencem a essas unidades da Federação, por força do que determina o art. 159, IV, da Constituição.

Outra questão que merece comentário, por fim, diz respeito à supressão, que a Proposta contempla, dos serviços de **restauração** do item 14.05, o que os deixaria fora do campo de incidência de qualquer tributo, quando realizados sobre objetos não destinados a posterior industrialização ou comercialização. Tal desoneração não parece conveniente, nem mantém qualquer coerência com os objetivos da proposta, pelo que não merece aprovação por este Colegiado.

Com essas observações, **o voto é pela não implicação do Projeto de Lei Complementar nº 33, de 2015, em aumento de despesas ou redução de receitas do Orçamento da União**, pelo que não cabe a esta Comissão pronunciar-se a respeito de sua compatibilidade e adequação financeira e orçamentária. **No mérito, pela aprovação do PLP nº 33, de 2015, com a Emenda anexa.**

Sala da Comissão, em 29 de novembro de 2019.

**Deputado NEWTON CARDOSO JR**  
Relator

## **EMENDA ADITIVA**

Acrescente-se à redação dada pelo art. 1º do Projeto ao subitem 14.05 da Tabela do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) o termo “restauração”, na forma seguinte:

“Art. 1º .....

14.05 – Restauração, recondicionamento, acondicionamento, pintura, beneficiamento, lavagem, secagem, tingimento, galvanoplastia, anodização, corte, recorte, polimento, plastificação e congêneres, de objetos não destinados a industrialização ou comercialização. (NR)

Sala da Comissão, em 29 de novembro de 2019.

**Deputado NEWTON CARDOSO JR**  
Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 33/2015; e, no mérito, pela aprovação, com emenda, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Newton Cardoso Jr.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Sergio Souza - Presidente, Giovani Feltes, Júlio Cesar e Vinicius Farah - Vice-Presidentes, Alê Silva, Denis Bezerra, Elias Vaz, Felipe Rigoni, Fernando Monteiro, Gil Cutrim, Glaustin Fokus, Gleisi Hoffmann, Hercílio Coelho Diniz, Hildo Rocha, Lucas Redecker, Luis Miranda, Mauro Benevides Filho, Osires Damaso, Otto Alencar Filho, Paes Landim, Paulo Ganime, Pedro Paulo, Sidney Leite, Walter Alves, Darcísio Perondi, Evair Vieira de Melo, Fábio Mitidieri, Fred Costa, Lafayette de Andrade, Paula Belmonte, Paulo Azi e Santini.

Sala da Comissão, em 10 de dezembro de 2019.

Deputado SERGIO SOUZA  
Presidente

### **EMENDA ADOTADA PELA COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 33, DE 2015**

Altera a lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 2003, que relaciona atividades sujeitas ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS.

Acrescente-se à redação dada pelo art. 1º do Projeto ao subitem 14.05 da Tabela do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) o termo “restauração”, na forma seguinte:

“Art. 1º .....

14.05 – Restauração, recondicionamento, acondicionamento, pintura, beneficiamento, lavagem, secagem, tingimento, galvanoplastia, anodização, corte, recorte, polimento, plastificação e congêneres, de objetos não destinados a industrialização ou comercialização. (NR)

Sala da Comissão, em 10 de dezembro de 2019.

Deputado SERGIO SOUZA  
Presidente