



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 437, DE 2008**

Altera a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, que “dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências.

**Autor:** Deputado LUIZ ALBERTO

**Relator:** Deputado ANTHONY GAROTINHO

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de Lei Complementar que altera a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, a qual “dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências.

Propõe o autor, o nobre Deputado Luiz Alberto, que no caso de serviços relacionados à exploração e exploração de petróleo, gás natural e outros recursos minerais, o local onde o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS é devido é o local de execução dos referidos serviços, para este fim o serviço considera-se prestado e o imposto devido no local do estabelecimento prestador ou, na falta deste, no local do domicílio do prestador.

Ao alterar a Lei Complementar nº 116/2003, o autor elenca entre as exceções, quando o imposto será devido no local, nos incisos XXIII e XXIV do art 3º da Lei Complementar 116/2003:

*XXIII – da pesquisa, perfuração, cimentação, mergulho, perfilagem, concretagem, testemunhagem,*



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

*pescaria, estimulação e outros serviços relacionados com a exploração e exploração de petróleo, gás natural e de outros recursos minerais, no caso dos serviços descritos no subitem 7.21 da lista anexa;*

*XXIV – dos serviços portuários, ferroportuários, utilização de porto, movimentação de passageiros, reboque de embarcações, rebocador escoteiro, atracação, desatracação, serviços de praticagem, capatazia, armazenagem de qualquer natureza, serviços acessórios, movimentação de mercadorias, serviços de apoio marítimo, de movimentação ao largo, serviços de armadores, estiva, conferência, logística e congêneres, no caso dos serviços descritos no subitem 20.01 da lista anexa, quando estiverem relacionados com a prestação dos serviços descritos no subitem 7.21 da lista anexa.*

Justifica-se a apresentação do Projeto original nas distorções sobre a sujeição ativa do ISS. É que interpretações sobre a sujeição ativa nos casos entabulados no projeto vem gerando desigualdades regionais, privilegiando grandes centros urbanos em detrimento de outras localidades. Isto porque a maior parte das empresas concentra-se sediada nos grandes centros e serviços diversos vem sendo prestados fisicamente noutras Unidades Federadas, onde efetivamente giram as correspondentes condições econômicas e físicas; onde efetivamente demandam-se os recursos que permeiam a prestação.

A tese constante do projeto, em síntese, tem por condão positivar entendimento que há muito já vem sendo consagrado na doutrina e na jurisprudência pátria, no sentido de que o sujeito ativo da obrigação tributária no caso da incidência do ISS é **ora o Município onde está localizado o prestador do serviço; e ora o Município onde o serviço é efetivamente prestado**. Há, pois, duas regras: uma para serviços **possíveis de serem prestados fora do local** onde se encontra o tomador dos mesmos; e, outra, para aqueles **serviços que são prestados necessariamente no local onde**



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

**se encontra o seu tomador**, isto é, onde efetivamente dá-se a atividade econômica e física.

A evolução social e econômica demanda solução legislativa urgente sobre o caso, a fim de fazer justiça tributária, e combater a guerra fiscal tão intensa em casos que tais e corporificada por meio da fixação de domicílio fiscal em Município em que legal ou ilegalmente concede benefícios fiscais a fim de angariar receitas devidas a outras Unidades.

Ora, não faz qualquer sentido toda uma estrutura ser montada em determinada localidade a fim de que nela, *in loco*, sejam prestados determinados serviços e a tributação sobre tal atividade redunde em arrecadação para outra Unidade em que nada há relativamente ao negócio jurídico, a Unidade que não suporta qualquer ônus social ou econômico conseqüentes da atividade, da mobilização de pessoal etc.

Na verdade, a evolução dos fatos, da justiça tributária, da doutrina e da jurisprudência, já vem convergindo para entender que, sendo o serviço, por sua natureza, prestado necessariamente no Município onde se encontra o seu tomador, sujeito ativo é o Município onde é efetivamente prestado o serviço, homenageando-se, pois, o princípio da territorialidade. Esse é o entendimento predominante dos diversos Tribunais pátrios, mormente do Superior Tribunal de Justiça que inúmeras vezes vem se manifestando sobre a *quaestio*.

O PLP 437/2003 recebeu despacho inicial da Mesa às Comissões de Finanças e Tributação (Mérito e ART. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54RICD) estando sujeito à apreciação pelo Plenário sob o regime de prioridade.

Na Comissão de Finanças e Tributação – CFT, o nobre Relator, Deputado André Vargas, apresentou parecer pela não implicação orçamentária e financeira da União, acatando no mérito o Voto em Separado do Deputado Pauderney Avelino para o que se fez necessário a apresentação de substitutivo trazendo expressamente a previsão de que no caso de serviços, inclusive os de transporte fluvial ou aéreo, relacionados à exploração e exploração de



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

petróleo, gás natural e outros recursos minerais, prestados inclusive em terra, o ISS será devido no local **da efetiva prestação** dos serviços.

Com o substitutivo, a redação do caput do art. 3º da Lei Complementar 116/2033 ficará alterado para estender a regra de fixação do sujeito ativo do ISS aos casos dos serviços elencados nos incisos XXIII, XXIV e XXV, tendo o acréscimo a seguinte redação:

*XXIV – do município onde está sendo executado o transporte, inclusive o aéreo ou fluvial, referente aos serviços descritos no subitem 7.21 da lista anexa.(renumerando-se o inciso seguinte)*

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 437, de 2008, nos termos do disposto no art. 32, inciso IV, alínea “a”, do regulamento Interno da Câmara dos Deputados.

A matéria em apreço é da competência do Congresso Nacional sobre ela dispor, com a sanção presidencial (art. 48, I – CF), sendo a iniciativa parlamentar legítima, em face da inexistência de iniciativa privativa de outro Poder.

Sabe-se que a Lei Complementar 116/2003, para fins de definição da sujeição ativa do tributo, por seu art. 3º estabelece regras e elenca serviços, remetendo-se também a lista anexa, taxativa na descrição de que tais.

A regra geral é, ou melhor, era definir que o sujeito ativo da relação tributária é o Município em que for estabelecido o prestador dos serviços. E era com base no que fixava o Decreto-Lei nº 406/68(art.12). Com o tempo, tantas exceções se opuseram a regra, que melhor seria dizer que, na realidade, há duas regras: uma para os serviços prestáveis em qualquer local e para estes



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

definir o sujeito ativo o domicílio do prestador; e outra, para serviços em que a sua prestação ocorre necessariamente no local onde o serviço, por sua natureza e características é efetivamente executado.

E se avolumaram as exceções na medida em que as Leis Complementares 56/87 e, agora, a Lei Complementar nº 116/2003, optaram por aproveitar a redação pretérita.

Não se pode imaginar que a Constituição Federal, como o faz, estabeleça que são competentes os Municípios para instituir o ISS em seus territórios e, por outro lado, a norma infraconstitucional dedique-se a limitar sua competência, excluindo fatos havidos no mesmo território. Trata-se de hipótese muito diferente de excluir hipóteses de serviços que, por sua essência< podem ser prestados noutra localidade, como serviços de consultoria, advocacia, desenvolvimento de sistemas, processamento de dados etc.

No caso vertente, busca-se positivar o que a elementar lógica social, econômica e jurídica já sedimentou, deixando claro e afastando indevidas interpretações, especialmente no que concerne a serviços vinculados à atividade de exploração de petróleo e gás. Especificam, assim, o Projeto original e o Substitutivo apresentado na Comissão de Finanças e Tributação tais serviços, bem como outros, de engenharia, também vinculados a tal atividade.

A dinâmica social e econômica vem inovando, notadamente quanto à natureza e quantidade de novas modalidades de serviços, e como a lista de fatos geradores do tributo, elecada no art. 2º da LC 116 é considerada taxativa (*numerus clausus*), necessidade há urgente de se introduzirem expressamente tais modalidades nas normas aplicáveis ao tema, a começar, evidentemente pela Lei Complementar que dispõe sobre o imposto. De igual forma, é de suma importância bem de se definir a questão da sujeição passiva.

Cabe verificar a propósito de quais serviços ora se tratam e quais suas características, sendo certo que de tal análise inexorável é a conclusão de que os mesmos somente comportam sua execução na própria localidade, em hipótese alguma podendo-se imaginar sua execução em outro domicílio:



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

(fontes: ANP, OGX, Âmbito Jurídico, Dicionário Michaelis e Wikipédia, todos com sítios na internet)

***“Testemunhagem:*** Operação de amostragem contínua das rochas do poço, que são trazidas à superfície para a análise dos geólogos. Inúmeras informações a respeito das características da rocha são obtidas: tipo de rocha, porosidade, permeabilidade, indícios de hidrocarbonetos, fraturas etc.

***Perfilagem:*** Método utilizado para verificar/avaliar as características físicas e químicas das camadas geológicas e dos fluidos nela contidos. Por meio de sensores e amostradores apropriados, estas características são medidas e as respostas são transmitidas para computadores na superfície onde os dados são processados. Características dos fluidos e das rochas são identificados e quantificados através deste método.

***Pesquisa ou exploração:*** Conjunto de operações ou atividades destinadas a avaliar áreas, objetivando a descoberta e a identificação de jazidas de petróleo ou gás natural. LEI Nº 9.478, DE 6/8/1997

***Perfuração:***

Logo que o local é selecionado, precisa ser pesquisado para se determinar seus limites e estudar o impacto ambiental. Acordos de arrendamento, títulos e direito a vias de acesso para a terra precisam ser obtidos e avaliados quanto aos aspectos legais. Para locais em alto-mar, é necessário determinar a jurisdição legal. Assim que os assuntos legais são resolvidos, a equipe trata de preparar o terreno:



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

1. *O terreno é limpo e nivelado e estradas de acesso são construídas, se necessário;*
2. *Como a perfuração utiliza água, é necessário que haja uma fonte nas proximidades. Caso não exista nenhuma fonte natural, um poço de água é cavado;*
3. *A equipe cava um fosso de reserva, que é usado para descarte dos cortes de rocha e lama da perfuração durante o processo e o forra com plástico para proteger o meio ambiente. Se o local for uma área sensível em termos ecológicos como um pântano ou região selvagem, os cortes e a lama deverão ser descartados em outros locais com ajuda de caminhões.*

*Logo que o terreno estiver preparado, diversos poços secundários precisarão ser escavados para a torre e o poço principal. Um fosso retangular, chamado de escavação, é feito ao redor do local do poço real da perfuração. A escavação proporciona um espaço de trabalho ao redor do poço para os trabalhadores e acessórios de perfuração. A equipe então começa a perfurar o poço principal, frequentemente com um pequeno caminhão-sonda ao invés de uma torre principal. A primeira parte do poço é maior e mais rasa do que a porção principal e é revestida com uma tubulação de esteio de grande diâmetro. Poços adicionais são escavados na lateral para armazenar temporariamente o equipamento. Quando esses poços são finalizados, o equipamento da torre pode ser trazido e erigido.*

**Atracação** é ato de amarrar a embarcação à terra, ou encostar a embarcação ao cais do porto. **Desatracação** é a operação inversa.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

**Reboque** de embarcação significa ato de puxar com cabo ou corrente a fim de conduzi-la a um determinado local, ou para auxiliar manobras de atracação ou desatracação.

**Capatazia:** imposto pago pela mercadoria que passa pelo cais de embarque. Serviço de recebimento, guarda e conservação dos volumes nas alfândegas.

**Estiva:** 1. Fundo interno de um navio de um navio, da popa à proa. 2. Primeira porção de carga, geralmente a mais pesada, que se põe no navio.

**Serviços de praticagem:** O serviço de praticagem no Brasil, assim como em todo o mundo, é de extrema relevância. Um contrato de transporte marítimo só se dará a termo, se o navio conseguir atracar no porto de destino com segurança. Para desvendar as peculiaridades geográficas que cada porto apresenta, existe a figura do práctico, que é o profissional responsável por executar as manobras e fazer com que o navio chegue ao seu destino final.

O serviço de praticagem encontra-se regulamentado pela NORMAM 12/2003, aprovada pela Portaria n.48/DPC (Diretoria de Portos e Costas), fiscalizado pela Marinha do Brasil, e aduz o Capítulo I da regra supracitada que: “Consiste no conjunto de atividades profissionais de assessoria ao Comandante, requeridos por força de peculiaridades locais, que dificultem a livre e segura movimentação da embarcação e é constituído do Prático, da Lancha de Prático e da Atalaia (Estação de Praticagem).”

Existe ainda a Lei 9.357/97, a chamada Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário ou LESTA, que em seu artigo 12 define o





## **CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

*Serviço de Praticagem como : “o conjunto de atividades profissionais de assessoria ao comandante, requerido por força de peculiaridades locais, que dificultam a livre e segura movimentação de embarcação”.*

### **Outros serviços possivelmente relacionados**

**Amostragem lateral:** *é uma operação realizada a cabo, que consiste na coleta de plugs de rochas na fase de perfuração do poço. Faz parte do processo de perfilagem de poços, já que os amostradores/canhões são descidos a cabo. Sua utilização tem o objetivo de obtenção de informações de características da rocha, tais como: tipo, porosidade, permeabilidade, indícios de hidrocarbonetos, fraturas etc. É um método rápido que permite antecipar informações sobre as rochas e fluidos nelas contidos.*

**Teste a cabo (TC):** *É um mini-teste de formação e faz parte do processo de perfilagem de poços, já que os amostradores são descidos a cabo. São utilizados para verificar/avaliar a pressão e coletar/identificar pequenas quantidades de fluidos de um pequeno intervalo das rochas reservatórios, de forma praticamente pontual. É um método rápido, que permite antecipar informações sobre fluido, pressão e permeabilidade da rocha reservatório.*

**Teste de formação (TF):** *Método utilizado para verificar/avaliar a capacidade de produção de um determinado reservatório ou parte de reservatório de um poço. Permite entre outros dados e informações, caracterizar o tipo de fluido, pressões, permeabilidade, transmissibilidade e produtividade.*



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

**Teste de Longa Duração (TLD):** São testes de formação com tempo de duração maior que nos testes convencionais, com tempos totais de fluxo superiores a 72 horas, realizados durante a Fase de Exploração, com a finalidade exclusiva de obter dados e informações para conhecimento do comportamento dos reservatórios e dos fluidos durante a produção.

*Outras possibilidades*

*Um poço de petróleo pode ser basicamente de três tipos: exploração, produção ou injeção. Estes tipos passam por etapas distintas, mas todas relacionadas a exploração ou produção de petróleo.*

**Exploração**

- projeto de poço de petróleo;
- perfuração de poço de petróleo;
- perfilagem (LWD/perfilagem a cabo);
- revestimento de poço de petróleo;
- teste de formação (se portador de hidrocarboneto e desejado pela operadora/ sócios);
- abandono de poço de petróleo

*Produção e injeção:*

- projeto de poço de petróleo;
- perfuração de poço de petróleo;
- perfilagem (LWD/perfilagem a cabo)
- revestimento de poço de petróleo;
- completação de poço de petróleo;
- produção de poço de petróleo/ injeção em poço de petróleo;
- abandono de poço de petróleo”



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

Retornando ao tema central do Projeto sob exame, impende frisar que a posituação dos preceitos que ora vislumbra a alteração legal vem exatamente ao encontro do quanto o Poder Judiciário já vem compreendendo.

Exemplo de tanto, colhe-se do Acórdão seguinte, proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e eleito para a transcrição aqui dada a sua clarividência:

“DES. ADEMIR PIMENTEL - Julgamento: 14/07/2010 - DECIMA TERCEIRA CAMARA CIVEL

**“EXPLORACAO DE PETROLEO E GAS COBRANCA DE I.S.S. MUNICIPIO COMPETENTE LOCAL DA PRESTACAO DO SERVICO**

PROCESSUAL CIVIL. DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DE CONSIGNAÇÃO EM PAGAMENTO. RECOLHIMENTO DO ISS. DÚVIDA QUANTO AO SUJEITO ATIVO DA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA. AUTORA COM MATRIZ EM NITERÓI ONDE EXERCE A ATIVIDADE DE FABRICAÇÃO DE PRODUTOS RELACIONADOS À EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE **PETRÓLEO** E GÁS, PRESTADO NO MUNICÍPIO DE MACAÉ SERVIÇOS QUE DESENVOLVEM ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE **PETRÓLEO** E GÁS, COM VEÍCULOS SUBMARINOS OPERADOS POR CONTROLE REMOTO (ROV'S). INCLUSÃO DA PETROBRÁS COMO ASSISTENTE LITISCONSORCIAL. INADMISSIBILIDADE. AGRAVO RETIDO. PROVIMENTO. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO DE MACAÉ PARA RECEBER O ISS SOBRE OS SERVIÇOS PRESTADOS NO MAR TERRITORIAL DA BACIA DE CAMPOS. APELAÇÃO À QUAL SE NEGOU SEGUIMENTO AO ABRIGO DO ART. 557, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AGRAVO INTERNO. IMPROVIMENTO. I- Sendo a PETROBRÁS simples agente arrecadador, responsável pela retenção do ISS devido pelas empresas que lhe prestam serviços, descabe, de ofício, sua inclusão na qualidade de assistente litisconsorcial; II- "A jurisprudência da Primeira Seção deste Tribunal é firme no sentido de que o Município competente para realizar a cobrança do ISS é aquele onde se realizou a efetiva prestação dos serviços, pois é nele que ocorreu o fato gerador do imposto". Por conseguinte, o Município de Niterói não detém competência para cobrança de ISS sobre serviços prestados no mar



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

territorial (Bacia de Campos), porquanto a respectiva orla marítima se situa no espaço geográfico municipal de Macaé, localização de filial da Autora; III- Agravo retido ao qual se deu provimento dentro do permissivo do art. 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil. Apelação à qual se negou seguimento - art. 557, do Código de Processo Civil; IV- Improvimento ao agravo interno.

**Ementário:** 42/2010 - N. 5 - 28/10/2010”

Vejam-se outros Precedentes no mesmo sentido: STJ AgRg no Ag 1032267/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 16/12/2008 e RESP 783022/MG, Rel. Min. Denise Arruda, julgado em 05/02/2009, AgRg no Recurso Especial nº 696.390 – MG(2004/0142203-4), AgRg no Agravo de Instrumento nº 920.073 – SC(2007/0124042-2), AgRg no Agravo de Instrumento nº 1.032.267 – SP (2008/0068508-3), DENTRE OUTROS, ALÉM DOS VERBETES Nº 5 E 7 DA Súmula do STJ.

A jurisprudência do STJ, aliás, é toda no sentido de que a cobrança do ISS norteia-se pelo princípio da territorialidade, entendimento solidificado nos termos encartados pelo art. 12 do Decreto-lei nº 406/68 e hoje pelo art. 3º da Lei Complementar nº 116/2003, sendo determinante a localidade aonde foi efetivamente prestado o serviço e não aonde se encontra a sede da empresa.

Sobre o Substitutivo aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação, por seu turno, o tema de fundo é exatamente o mesmo, já que traz à redação serviços a incluírem-se às expressas no rol daqueles que, em homenagem ao princípio da territorialidade, o imposto é devido no local de sua prestação.

A propósito, os tais serviços mencionados no parágrafo anterior são espécies do gênero serviços de engenharia que, dada a sua natureza, confundem-se até com outros tantos e já elencados serviços prestáveis e inerentes às atividades de exploração de petróleo.

Os termos do Projeto, na forma integral de seu substitutivo sob exame, pois, coadunam-se, à perfeição, com os superiores comandos constitucionais e, oportunamente, trazem solução para inúmeras contendas judiciais desnecessárias, além de contribuir com a Justiça tributária. Zelam, ademais,



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

pelo Estado Democrático de Direito(art. 1º da CF/88) e pela autonomia dos Entes da Federação (art. 18 da CF/88).

Portanto, a proposição está em conformidade quanto à constitucionalidade e juridicidade.

No tocante a técnica legislativa e redacional, o PLP não está a merecer reparos, vez que se apresenta adequada aos ditames da Lei Complementar n.º 95/98, que disciplina o processo de elaboração das leis.

Isso posto, **VOTO pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do Projeto de Lei Complementar nº 437, de 2008, e do Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação.

Sala da Comissão, em 31 de maio de 2011

**Deputado ANTHONY GAROTINHO**  
**Relator**