

**Parecer Jurídico 94/2017 - Procuradoria Geral****Referência:** Projeto de Lei nº 064/2017**Autoria:** Executivo Municipal

Ementa: Dispõe sobre a alteração da Lei nº 2.158, de 18 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Código Tributário Municipal no Município de Gramado e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Parecer, o Projeto de Lei nº 064/2017, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 11/12/2017, que requer autorização para alterar os arts. 47, 49 e 77 do CTN, especialmente para recepcionar no município os novos serviços tributáveis pelo ISS, definidos pela Lei Complementar 157.

Aduz na justificativa a necessidade de recepcionar as alterações promovidas na Lei Complementar nº 116, que dispõe sobre os serviços de qualquer natureza, de competência dos municípios, trazidas pela LC 157/2016.

Apresenta emenda modificativa, protocolada em 13/12/2017, que ajusta o item 14.05, o art. 3º, e inclui o § 6º no art. 49, além de alterar o inciso XXI do art. 77, ajustando as inconsistências do PL que esta Procuradoria havia identificado.

É o breve relato dos fatos.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:



II – DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da Técnica Legislativa adequada

Para que o processo legislativo possa ter a qualidade exigida pelos cidadãos, necessário que seja tecnicamente adequado. A Constituição Federal previu em seu artigo 59, parágrafo único, que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, normatizado através da Lei Complementar nº 95/1998.

No caso pontual, observamos que o PL ora em análise possui a epígrafe, a ementa, o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, bem como o prazo para vigência da lei, observada que a noventena, em relação ao art. 1º está adequada, porquanto matéria tributária tem este *vacatio legis* obrigatório. Os demais artigos podem entrar em vigor na data da publicação (conforme disposto), por se tratar de lei de pequena repercussão.

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre alteração no Código Tributário Municipal, para inserção de novos serviços na lista de serviços tributáveis pelo ISSQN, e demais regramentos trazidos pela Lei Complementar nº 157/2016.

A cobrança do ISS – Imposto sobre serviços é mensal, e está na competência do Poder Executivo, porquanto ISS é um dos tributos municipais próprios, com previsão no Código Tributário Municipal, Lei nº 2.158/2003 e suas alterações, sendo a aprovação em lei municipal requisito para sua aplicabilidade.

Neste sentido, a iniciativa e competência para deflagrar o processo legislativo está corretamente exercida, porquanto pertence ao Poder Executivo Municipal a competência privativa para iniciar o processo proposto, nos termos da Lei Orgânica Municipal, art. 60, incisos VI, X e XXI, senão vejamos:

Art. 60 Compete privativamente ao Prefeito:



(,,)

VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal na forma da lei;

(...)

X – planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

(...)

XXI – administrar os bens e as rendas municipais, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos;

Desta forma, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Poder Executivo regulamentação sobre tributos municipais, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, com base nos termos já referidos.

2.3 Da constitucionalidade e legalidade

A Constituição Federal estabelece competência aos municípios para legislarem sobre assuntos de interesse local, bem como para instituir e arrecadar tributos de sua competência, consoante o disposto no art. 30, I e III, da Constituição Federal, senão vejamos:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;”

Na Lei Orgânica, o art. 9º, estabelece os tributos de competência municipal, assim dispondo:

“Art. 9º São tributos de competência municipal:



I – impostos:

(...)

d) **Serviços de qualquer natureza, exceto os de competência estadual, definidos em Lei Complementar;**

No Código Tributário Municipal, Lei nº 2.158/2003 e suas alterações, encontramos o ISS regulamentado dentro dos tributos de competência municipal, senão vejamos:

Art. 2º Os tributos de competência do Município são os seguintes:

I - Imposto sobre:

- a) Propriedade Predial e Territorial Urbana IPTU;
- b) Transmissão "inter vivos" de bens imóveis ITBI,
- c) **Serviços de Qualquer Natureza ISSQN.**

A cobrança do ISS é, portanto, de competência dos municípios. Tem como fato gerador a prestação de serviços por pessoa física ou jurídica. Sua base de cálculo é o valor do faturamento bruto da empresa ou tabelas fixas, definidas em lei municipal.

Os serviços tributáveis são aqueles constantes da lista de serviços, oriunda da lei Complementar nº 116/2003, que foram recepcionados, à época, no Código Tributário Municipal. Também a lei define em que local cada serviço é tributável, se na sede da empresa ou no local onde o serviço é prestado. Com o passar do tempo, muitos novos serviços foram surgindo, sem que houvesse previsão legal para sua tributação. Assim, passou a existir grande necessidade de ajuste na Lei Federal, para suprir estas lacunas, o que veio em 2016, com a aprovação da Lei Complementar nº 157, que alterou a LC 116/2003.

A Lei Complementar 157, publicada em 29 de dezembro de 2016 com caráter de lei complementar nacional, alterou em vários pontos o texto da Lei



Complementar 116/2003, prescrevendo novas normas gerais sobre a instituição e a cobrança do Imposto sobre Serviços (ISS). Esta Lei ampliou as hipóteses de incidência, abrangendo atividades como disponibilização, sem cessão definitiva, de conteúdos de áudio, vídeo, imagem e texto por meio da internet – i.e., streaming, inserção de textos, desenhos e outros materiais de propaganda e publicidade, em qualquer meio, elaboração de programas de computadores, inclusive de jogos eletrônicos, dentre outros. Entre essas normas estão aquelas que passaram a fazer parte dos artigos 3º e 6º da LC 116/2003 e que alteraram também a definição do local de incidência do ISS sobre os serviços relacionados a planos de saúde (itens 4.22, 4.23 e 5.09), à administração de fundos quaisquer e de cartão de crédito ou débito (item 15.01) e a contratos de arrendamento mercantil (leasing) (itens 10.04 e 15.09).

Porém, não basta a regulamentação em lei Federal. Para que os municípios possam começar a exercer essa nova competência, não podem se valer apenas dos dispositivos dos novos incisos do artigo 3º da LC 116/2003; é necessário que, antes de tudo, atualizem suas leis municipais que tratam da cobrança do ISS para adequá-las a essas novas regras.

Com a aprovação do texto proposto neste PL, além da inserção de novos serviços na lista de serviços, recepcionando as alterações trazidas pela Lei Complementar nº 157/2016, temos também importantes alterações no sentido de definir como local tributável, o domicílio do tomador dos serviços, especialmente em relação aos planos de saúde, cartões de crédito e débito e contratos de arrendamento mercantil, o que é muito positivo aos municípios.

Antes da derrubada do veto presidencial, que tentou impedir as alterações propostas, as normas gerais em matéria de ISS prescreviam que as prestações desses tipos de serviços deveriam ser tributadas no município onde estava localizado o estabelecimento prestador da pessoa jurídica que desenvolvia essas atividades, conforme prescrição do caput do artigo 3º da LC 116/2003. Considerava-se, com isso, que esses serviços eram prestados nos locais que configurassem uma



unidade econômica ou profissional onde essas pessoas jurídicas reuniam os elementos necessários para executar essas atividades com habitualidade (conforme definição de estabelecimento prestador prescrita pelo artigo 4º da mesma lei). Entretanto, a partir da publicação, em 1º de junho de 2017, dos enunciados dos incisos XXIII, XXIV e XXV que foram incluídos naquele artigo 3º, o critério utilizado pela legislação nacional para dirimir conflitos de competência em relação a esses serviços foi modificado: passou a ser considerado como local de prestação e de incidência do ISS o município onde estiver domiciliado o tomador desses serviços. Esses enunciados estão sendo recepcionados no texto municipal, através deste PL, nos mesmos termos constantes da lei Complementar nº 157/2016.

As alterações propostas na mensagem retificativa corrigem pequenas distorções do PL, e a nosso juízo apresentam-se adequadas, a fim de deixar o texto legal consiso e em conformidade com a regra matriz.

Importante referir ainda que essa complexidade que certamente será gerada por essa alteração no critério espacial da regra-matriz de incidência do ISS justifica a defesa de que é imprescindível a observação dos princípios constitucionais da anterioridade e da anterioridade nonagesimal tributária, previstos, respectivamente, nas alíneas “b” e “c” do inciso II do artigo 150 da Constituição Federal na aplicação dessas novas regras. De acordo com esses princípios, que expressam limites objetivos ao exercício da competência tributária pelos entes federativos, a lei que criar novo tributo ou que aumentar o valor de tributo já existente somente pode ser aplicada a partir do primeiro dia do exercício financeiro seguinte àquele em que foi publicada e após o transcurso de 90 dias da data dessa publicação, o que foi corretamente observado na presente propositura.

Por fim, informamos que o Código Tributário Municipal deveria ter sido aprovado, desde a sua origem, como Lei Complementar, porque assim é definido na Lei Orgânica Municipal, que assim dispõe:

“Art. 54 São leis complementares que dependem da aprovação da maioria absoluta dos membros da Câmara:



I - Código de Obras;

II - Código de Posturas;

III - Código Tributário Municipal;

IV - Código do Meio Ambiente;

V - Estatuto do Servidor Público;

VI - lei que trata da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis."

Ressalvamos, desta forma, que tanto a lei originária, como suas alterações, deveriam tramitar como "Lei Complementar", que recebe registros específicos para tramitação e tem no quórum (aprovação por maioria absoluta), a sua principal diferença em relação as leis ordinárias, o que não ocorreu.

A Constituição Federal, no seu art. 5º, § 2º, define o escalonamento das leis. Não há, todavia, subordinação da lei ordinária para a lei complementar, sendo ambas espécies normativas, cujos contornos são ditados pela própria Constituição Federal. O que há, efetivamente, são campos de atuação diversos, onde o constituinte originário pretendeu dar maior valor a certas matérias, com aprovação mais significativa quando da sua apreciação.

Assim, como o Código Tributário Municipal foi aprovado na sua origem como lei ordinária, como também as suas alterações, em que pese não sendo a via correta, reiteramos, não nos parece viciado de ilegalidade, desde que observado o quórum exigido para as leis complementares, no caso, **aprovação por maioria absoluta dos membros do Legislativo.**



III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PL 64/2017 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Por todos os fundamentos acima apresentados, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** a sua tramitação, **observando a exigência de aprovação por maioria absoluta dos membros do Legislativo, por se tratar de matéria definida como Lei Complementar.**

Destarte, encaminha-se a Comissão de Constituição, Justiça e Redação para posterior deliberação, e aos nobres *edis* para análise de mérito, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 15 de dezembro de 2017.

Sônia Regina Sperb Molon
Procuradora Geral
OAB/RS 68.402