

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



PLC 127/2017

PARECER Nº 01 - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº 127, de 2017, que *altera a legislação distrital relativa ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS e dá outras providências.*

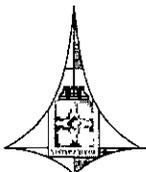
Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado PROF. ISRAEL BATISTA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 127/2017 incorpora à legislação distrital relativa ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS as alterações promovidas pela Lei Complementar federal nº 157, de 29 de dezembro de 2016, à Lei Complementar federal nº 116, de 31 de julho de 2003. No art. 2º do PLC afirma-se que a lista dos serviços sujeitos à incidência do ISS no DF passa a vigorar na forma do Anexo único a esta Lei complementar.

Atendendo ao disposto na Lei Complementar federal nº 157/2016, o *caput* do art. 3º estabelece a alíquota mínima do ISS para o DF em 2%. Da mesma forma, os §§ 2º e 3º do art. 3º, reproduzem na legislação distrital o disposto na LC nº 157/2016, para determinar a nulidade de lei ou ato que não respeite as disposições relativas à alíquota mínima prevista no art. 3º no caso de serviço prestado por estabelecimento localizado no DF a tomador ou intermediário localizado em outro município. Essa nulidade gera, para o prestador de serviço, perante o DF, o direito à restituição do valor efetivamente pago do imposto calculado sob a égide da lei nula. O parágrafo 1º desse art. 3º estabelece que o ISS não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça

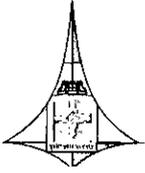


que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima estabelecida no *caput*, exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.02 (execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, hidráulica ou elétrica e de outras obras semelhantes, inclusive sondagem, perfuração de poços, escavação, drenagem e irrigação, terraplanagem, pavimentação, concretagem e a instalação e montagem de produtos, peças e equipamentos – exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador de serviços fora do local de prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS), 7.05 (reparação, conservação e reforma de edifícios, estradas, pontes, portos e congêneres – exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador dos serviços, fora do local de prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS) e 16.01 (serviços de transporte coletivo municipal rodoviário, metroviário, ferroviário e aquaviário de passageiros) da lista do Anexo Único.

O art. 4º do PLC nº 127/2017 determina que o serviço considera-se prestado e o imposto devido no local do estabelecimento do prestador ou, na falta de estabelecimento, no local do domicílio do prestador, exceto nas hipóteses previstas nos incisos I a XXIII, quando o imposto será devido no local.

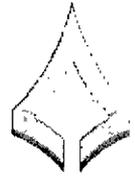
Com relação aos §§ 1º, 2º e 3º do art. 4º, no caso dos serviços a que se refere o subitem 3.04 da lista do Anexo Único, considera-se ocorrido o fato gerador e devido o imposto do DF “relativamente à extensão de ferrovia, rodovia, postes, cabos, dutos e condutos de qualquer natureza, objetos de locação, sublocação, arrendamento, direito de passagem ou permissão de uso, compartilhado ou não, localizados em seu território”; no caso dos serviços a que se refere o subitem 22.01 da lista do Anexo Único, considera-se ocorrido o fato gerador e devido o imposto do DF relativamente à extensão de rodovia explorada localizada em seu território; considera-se ocorrido o fato gerador do imposto no local do estabelecimento prestador nos serviços executados em águas marítimas, excetuados os serviços descritos no subitem 20.01 da lista do Anexo Único.

Por sua vez, o § 4º do art. 4º estabelece que “no caso dos serviços descritos nos subitens 10.04 e 15.09, o valor do imposto é devido ao município declarado como domicílio tributário da pessoa jurídica ou física tomadora do serviço, conforme informação prestada por este”. No mesmo sentido, o § 5º do art. 4º estabelece que “no caso dos serviços prestados pelas administradoras de cartão de crédito e débito, descritos no subitem 15.01, os terminais eletrônicos ou as máquinas das operações efetivadas deverão ser registrados no local do domicílio do tomador do serviço”.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Já o § 6º do art. 4º do PLC em análise determina que, "na hipótese de descumprimento do disposto no *caput* ou § 1º, ambos do art. 8-A da Lei Complementar federal nº 116/2003, o imposto será devido no local do estabelecimento do tomador ou intermediário do serviço ou, na falta de estabelecimento, onde ele estiver domiciliado". O § 7º do art. 4º do PLC nº 127/2017 estabelece que, "sem prejuízo do disposto no *caput* e no § 1º do art. 6º da Lei Complementar federal nº 116/2003, na hipótese do § 6º, são responsáveis tributários as pessoas jurídicas tomadoras ou intermediárias dos serviços, ainda que imunes ou isentas".

O art. 5º da proposição em análise altera o inciso V do art. 92 do Decreto-Lei nº 82/1966 para especificar "a prestação de serviços de transporte público coletivo de passageiros como rodoviário, metroviário, ferroviário e aquaviário estritamente municipal".

O art. 6º do PLC acrescenta inciso ao art. 94 do Decreto-Lei nº 82/1966 para estipular o valor de R\$ 278,22 a ser recolhido no caso de profissional autônomo com ou sem estabelecimento fixo e não relacionado nos incisos I e II desse mesmo artigo.

O art. 7º do PLC nº 127/2017 constitui cláusula de vigência da norma, estipulando produção de efeitos (I) a partir de 30 de dezembro de 2017, em relação ao disposto no *caput* e nos §§ 1º e 2º do art. 3º; (II) a partir do primeiro dia do exercício subsequente ao da data de sua entrada em vigor ou do nonagésimo dia subsequente a esta data, caso este último prazo seja posterior ao disposto no art. 5º, no art. 6º e aos subitens da lista de serviço do Anexo Único a esta Lei Complementar que correspondem às alterações e acréscimos promovidos pela Lei Complementar federal nº 157/2016 na lista de serviços anexa à Lei Complementar federal nº 116/2003, bem como, ainda, em relação ao disposto nos incisos I e II do art. 8º; e, produzindo efeitos, por fim, (III) a partir da data da sua publicação, em relação aos demais artigos.

No art. 8º, há cláusula revogatória genérica e revogação específica dos incisos I a IV e parágrafo único do art. 92 do Decreto-Lei nº 82/1966 que trata de concessão de isenção para a promoção de espetáculos públicos por instituição cultural ou de assistência social, sem fins lucrativos; para a promoção de competições esportivas ou de destreza física ou intelectual com ou sem a participação do espectador, inclusive a venda de direitos à transmissão pelo rádio ou pela televisão por federações de clubes ou por clubes desportivos com sede no Distrito Federal; para a promoção de eventos culturais pela Fundação Cultural do Distrito Federal; e para profissionais autônomos não relacionados no art. 94. Há, no art. 8º, ainda, a revogação da Lei nº 2.423/1999, que trata de concessão de isenção do ISS a Programa de



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Fortalecimento e Modernização da Área Fiscal do Distrito Federal – PROMOTEC, tomados através de licitações ou contratações efetuadas dentro das normas estabelecidas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

É parte integrante do Projeto de Lei Complementar, ainda, o Anexo Único, com a lista de serviços sobre os quais incidirá o ISS, em reprodução ao disposto na Lei Complementar federal nº 116/2003, com as alterações da Lei Complementar federal nº 157/2016.

Por meio da Mensagem nº 265/2017, o Governador do Distrito Federal afirma que a justificção ao presente PLC encontra-se na Exposição de Motivos SEI-GDF nº 36/2017 – SEF/GAB do Secretário de Estado de Fazenda. Afirma-se, nessa Exposição de Motivos, que “a presente proposta consiste em incorporar à legislação tributária local as alterações introduzidas pela Lei Complementar federal nº 157/2016 na Lei Complementar federal nº 116/2003, que estabelece normas gerais sobre o exercício da competência outorgada aos Municípios e ao Distrito Federal pelo art. 156, II, da Constituição Federal para instituição e cobrança de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS”. Assevera-se, ainda, que a proposição “não acarretará qualquer aumento de despesa” e que “as estimativas de impacto positivo auferidas decorrentes das alterações promovidas pela Lei Complementar federal nº 157/2016 e na Lei Complementar federal nº 116/2003 totalizam R\$ 55.112.518,64”.

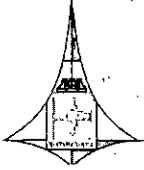
A proposição tramita em regime de urgência e foi distribuída à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças para análise de mérito e admissibilidade e à Comissão de Constituição e Justiça para análise de admissibilidade.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão de Constituição e Justiça.

II - VOTO DO RELATOR

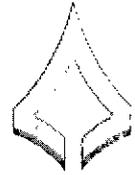
O Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos do art. 63, I, e § 1º, atribui a esta Comissão de Constituição e Justiça a competência para examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, proferindo parecer de caráter terminativo.

Quanto à admissibilidade do Projeto de Lei Complementar nº 127/2017, observa-se que ele atende ao inciso II do art. 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal,



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



que estabelece a iniciativa do Governador do Distrito Federal para leis complementares que disponham sobre matéria tributária:

Art. 71. *A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe: (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)¹*

(...)

II – ao Governador; (Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)

(...)

Destaca-se, também, que o PLC nº 127/2017 decorre do disposto no art. 156 da Constituição Federal, que atribui ao Distrito Federal a competência para a instituição do ISS:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

(...)

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

(...)

§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do caput deste artigo, cabe à lei complementar: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)

I - fixar as suas alíquotas máximas e mínimas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)

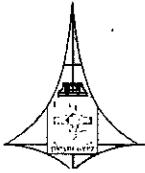
II - excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

III - regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

É importante destacar, também, que a proposição está em consonância com o art. 146 da Constituição Federal, porquanto atenda ao disposto na norma regulamentadora deste dispositivo constitucional, a saber a Lei Complementar federal nº 116/2003:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

¹ Texto original: *Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.*



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretária
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - será opcional para o contribuinte; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

IV - a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

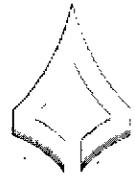
Com relação à constitucionalidade material, contudo, observa-se que o art. 37 da Constituição Federal e o art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal estabelecem os princípios fundamentais da Administração Pública, dentre os quais destaca-se o Princípio da Eficiência²:

² Para Alexandre de Moraes, o princípio da eficiência é o que impõe a Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Art. 37. *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte:*

(...)

Art. 19. *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, transparência, **eficiência** e interesse público, e também ao seguinte: (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 80, de 2014.)³*

Com relação às políticas públicas de desenvolvimento fundamentadas em concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros é preciso que, antes, durante e após suas implementações, haja atendimento a princípios republicanos da gestão pública: estudo detalhado, planejamento, controle, aferição de resultados, transparência, sempre sob a égide do interesse público e dos princípios do art. 37 da Constituição Federal.

Para Alexandre de Moraes⁴, "Na doutrina, Sérgio de Andréa Ferreira já apontava a existência do princípio da eficiência em relação à administração pública, pois a Constituição Federal prevê que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração

149

melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdício e garantir um maior rentabilidade social. Alexandre de Moraes, *Constituição Interpretada*, São Paulo: Atlas, 2001 p. 791

³ Texto original: *Art. 19. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação e interesse público, e também ao seguinte:*

Texto alterado: *Art. 19. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, transparência das contas públicas, razoabilidade, motivação e interesse público, e também ao seguinte: (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 68, de 2013.)*

⁴ Alexandre de Moraes, *Constituição Interpretada*, São Paulo: Atlas, 2001 p. 790.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades privadas (CF, art. 74, II⁵)⁶.

Embora prevista na Lei Complementar federal nº 157/2016, a exceção proposta no § 1º do art. 3º, que permite que seja objeto de concessão de isenção, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado apenas os serviços a que se referem os subitens⁷ 7.02, 7.05 e 16.01 da lista do Anexo Único configura ofensa ao princípio da eficiência. Deve-se destacar, nesse sentido, lição de Uadi Lammêgo Bulos para quem:

Como norma constitucional, o princípio da eficiência desempenha força vinculante sobre toda a legislação ordinária. Por isso, serve de substrato para a declaração de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo contrário à plenitude de seus efeitos.⁸

Em face de injustificável discrimen legal proposto, verifica-se que a redação proposta no § 1º do art. 3º do Projeto de Lei Complementar nº 127/2017 viola o Princípio Constitucional da Eficiência. Ressalta-se que não há dados, estudos ou justificativa para a exceção proposta. Nesse contexto, observa-se, também, ofensa ao Princípio da Igualdade Tributária, preconizado no inciso II do art. 150 da Constituição Federal:

Art. 150. *Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:*

⁵ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

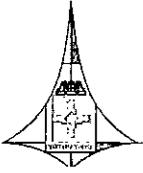
§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

⁶ Nesse mesmo sentido, "o inciso II do art. 74 da Constituição dispõe, ao tratar da finalidade do sistema de controle interno integrado, que deverão manter os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que terão a obrigação de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades privadas". Gilmar Ferreira Mendes, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Editora Saraiva, 2011, p. 866.

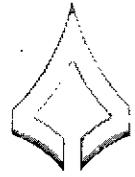
⁷ Subitens 7.02 (execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, hidráulica ou elétrica e de outras obras semelhantes, inclusive sondagem, perfuração de poços, escavação, drenagem e irrigação, terraplanagem, pavimentação, concretagem e a instalação e montagem de produtos, peças e equipamentos – exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador de serviços fora do local de prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS), 7.05 (reparação, conservação e reforma de edifícios, estradas, pontes, portos e congêneres – exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador dos serviços, fora do local de prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS) e 16.01 (serviços de transporte coletivo municipal rodoviário, metroviário, ferroviário e aquaviário de passageiros) da lista do Anexo Único.

⁸ Uadi Lammêgo Bulos, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 800.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



(...)

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

(...)

Em vista disso, apresenta-se anexa a este parecer emenda supressiva ao § 1 do art. 3º do PLC nº 127/2017, para adequar o texto desse parágrafo ao Princípio Constitucional da Eficiência e ao Princípio da Igualdade Tributária.

Aponta-se, ainda, erro de redação ao final do § 7º do art. 4º do PLC. Essa incorreção pode ser corrigida quando da elaboração da redação final do texto da proposição.

Por esses motivos, com fundamento *caput* do art. 19 e no inciso II do art. 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal e nos artigos 37, 146, 150, II e 156 da Constituição Federal, nosso voto é pela ADMISSIBILIDADE do Projeto de Lei Complementar nº 127/2017 nesta Comissão de Constituição e Justiça, com a emenda supressiva anexa.

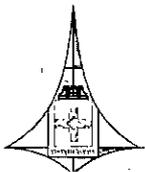
Sala das Comissões, em

Deputado PROF. REGINALDO VERAS

Presidente

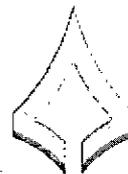

Deputado PROF. ISRAEL BATISTA

Relator



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



PLC 127/2017

EMENDA Nº 01 (supressiva) - CCJ
(Do Relator)

AO PROJETO DE LEI nº 127, de 2017, que altera a legislação distrital relativa ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS e dá outras providências.

Suprima-se § 1º do art. 3º, renumerando-se os demais.

JUSTIFICAÇÃO

Esta emenda supressiva visa adequar o texto do § 1º do art. 3º da proposição ao disposto no *caput* do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal e no *caput* do art. 37 e ao inciso II do art. 150 da Constituição Federal, em face de injustificável discrimen legal proposto e ausência de dados, estudos ou fundamentação para a proibição proposta, quanto à necessidade e oportunidade de o Poder Público implementar Políticas Públicas de Desenvolvimento Econômico, mediante instrumentos de benefícios tributários.

Sala das Comissões,

Deputado Prof. Israel Batista

Relator