

## **PARECER Nº     , DE 2012**

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 107, de 2012 - Complementar, que dispõe sobre a isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) de competência dos Municípios e do Distrito Federal à *Fédération Internationale de Football Association* - FIFA e a outras pessoas, para fatos geradores relacionados com a Copa das Confederações 2013 e a Copa do Mundo 2014.

RELATOR: Senador **ALVARO DIAS**

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 107, de 2012 – Complementar, de iniciativa do Presidente da República, autoriza que os Municípios e o Distrito Federal concedam isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Essa permissão visa ao implemento do compromisso que o Governo Federal assumiu com a *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA) para sediar a Copa das Confederações e a Copa do Mundo.

Justificou-se a proposta em virtude de o inciso III do § 3º do artigo 156 da Constituição da República exigir lei complementar para regular a forma e as condições para eventuais concessões ou revogações, pelos Municípios, de isenções, benefícios ou incentivos fiscais, relativos ao ISS. Além disso, para a efetivação do compromisso assumido com a Fifa, no que tange à concessão de isenção relativa ao ISS, seria necessária a edição de norma autorizativa.

Esse projeto de lei tramitará pelas Comissões de Educação, Cultura e Esporte (CE), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE).

## II – ANÁLISE

O assunto de que trata o PLC nº 107, de 2012- Complementar, não se encontra entre aqueles reservados às Casas do Congresso Nacional (arts. 49 a 52 da CF). Assim, o Presidente da República pode iniciar o processo legislativo, conforme previsto no art. 61 da CF.

Ainda relacionado aos aspectos formais do projeto, a espécie normativa proposta – lei complementar – é compatível com o texto constitucional. Em tese, a proposição refere-se à regulação do art. 156, § 3º, inciso III, da Constituição Federal, cuja competência é da União. Desse modo, a lei complementar federal poderia regular o assunto e caberia ao Congresso Nacional disciplinar a matéria.

No entanto, na realidade, a proposição não regula o dispositivo constitucional, contendo vícios no exercício da competência legislativa que impossibilitam a sua aprovação.

Em relação ao ISS, cabe à lei complementar federal definir os serviços sujeitos à tributação, fixar alíquotas máximas e mínimas, excluir da incidência exportações para o exterior e regular a forma e as condições como isenções e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

A fim de regular o art. 156, inciso III, da CF, foi publicada a Lei Complementar nº 116, de 2003, que definiu os serviços sujeitos ao imposto e fixou a alíquota máxima em 5%. Todavia, essa lei não regulou a forma nem as condições como os benefícios fiscais podem ser concedidos ou revogados, tampouco fixou a alíquota mínima.

Apesar de não haver fixação desse percentual mínimo de incidência, enquanto lei complementar não disciplinar o disposto nos incisos I e III do § 3º do art. 156 da CF, o ISS terá alíquota mínima de 2% (art. 88 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT), salvo para alguns serviços relacionados à construção civil. Além disso, o ISS não poderá ser objeto de concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais, que resulte, direta ou indiretamente, na redução dessa alíquota estabelecida no ADCT.

Dessa maneira, com exceção dos serviços de construção civil, atualmente os Municípios não podem reduzir a alíquota do ISS para valores inferiores a 2%, tampouco conceder isenção para esse imposto, sob pena de inconstitucionalidade, por violação ao art. 88 do ADCT.

Para conceder a isenção do ISS à Fifa e às entidades associadas, os Municípios dependem da atuação prévia do Congresso Nacional por meio da edição de lei complementar. Entretanto, essa lei não deve ser específica para o caso concreto, mas deve regular de modo amplo a matéria relativa a isenções e demais benefícios fiscais. Além do mais, a lei complementar não pode delegar aos Municípios a tarefa de definir a forma e as condições como a isenção poderá ser concedida.

Há apenas duas formas de a lei complementar possibilitar aos municípios reduzirem a carga tributária do ISS. A primeira – conforme art. 156, § 3º, I da CF – seria pela fixação de alíquota mínima inferior aos atuais 2% previstos no art. 88 do ADCT. A segunda, pela definição de normas gerais que estabeleçam a forma e as condições como os benefícios serão concedidos pelos Municípios (art. 156, § 3º, III da CF).

Essa segunda possibilidade cumpriria o mesmo papel que hoje é exercido pela Lei Complementar (LCP) nº 24, de 7 de janeiro de 1975, em relação ao ICMS. Essa lei não isenta nem autoriza a isenção para operações específicas, mas define o modo como os Estados e o DF deverão proceder para conceder as isenções e os demais benefícios fiscais no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Nesse sentido, de acordo com o disposto no art. 2º, § 2º, da LCP nº 24, de 1975, a concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados e a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos presentes.

Portanto, fixar formas e condições para concessão de benefício não se confunde com autorizar a isenção para um caso específico.

O presente projeto de lei não trata de normas gerais que definam a forma, tampouco quais as condições para concessão do benefício pelos Municípios.

A própria Câmara dos Deputados reconheceu essa fragilidade do projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo. Nesse sentido, é o teor do voto apresentado

pelo Deputado Pauderney Avelino na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), nestas palavras:

Entretanto, o PLP 579, de 2010, não regula o que determina o comando constitucional, mas tão-somente autoriza os Municípios e o Distrito Federal a concederem a isenção do ISS à FIFA e a outras pessoas.

Logo, faz-se necessário deixar expresso no PLP a forma, as condições da concessão e o prazo de vigência da isenção, haja vista não fazer sentido que esse benefício fiscal vigore por tempo indeterminado. Também precisa ser minimamente delimitada a abrangência de quem serão as “outras pessoas” beneficiárias da isenção do ISS.

A fim de atender ao que determina o comando constitucional e sanar as suas carências, apresentamos o anexo substitutivo ao PLP 579, de 2010, determinando que a concessão da isenção observará, no que couber, a forma, as definições, as condições e os prazos estabelecidos na Lei nº 12.350, de 12 de dezembro de 2010.

No entanto, a tentativa de correção do projeto de lei pela Câmara dos Deputados não teve êxito, visto que o PLC ainda não regula o dispositivo constitucional – art. 156, § 3º, inciso III. A proposta encaminhada ao Senado Federal continua sendo apenas uma lei autorizativa e específica para os eventos relacionados às Copas. Conforme expressamente previsto no art. 1º do PLC, o projeto autoriza a concessão da isenção pelos Municípios e pelo Distrito Federal. Além disso, em vez de fixar a forma, os limites e as condições para concessão dos benefícios, a proposição delega essa tarefa para as leis municipais (art. 1º, § 1º do PLC nº 107, de 2012).

Essa delegação indevida afronta o texto constitucional, haja vista nós, integrantes do Poder Legislativo Federal, não podermos delegar nossas competências para as Câmaras Municipais.

Não bastassem os problemas já elencados – que seriam suficientes para a rejeição da proposição –, o Projeto de Lei aprovado pela Câmara dos Deputados possui outras inconsistências.

Os §§ 2º e 4º do art. 1º do PLC nº 107, de 2012 - Complementar, criam pretensas obrigações aos contribuintes relacionadas a tributo municipal. Além de a União não ter competência para retirar e limitar a autonomia dos Municípios, esses dispositivos não terão nenhum alcance prático, pois não existe sanção prevista no

PLC para o seu descumprimento. Como é de conhecimento geral, um dever sem sanção deixa de ser obrigação.

Da mesma maneira, o § 3º do art. 1º e o art. 2º do PLC nº 107, de 2012 - Complementar, criam obrigações para os Municípios, mas não preveem qualquer sanção para a hipótese de descumprimento da exigência legal. Portanto, há a possibilidade de que os dispositivos tornem-se letra morta.

Caso seja aprovado o PLC da forma como redigido, há o risco de a lei complementar federal tornar-se inócua, uma vez que seu conteúdo é assemelhado a um simples ato administrativo autorizativo. Como visto, essa autorização específica não supre a necessidade de regulação do art. 156, § 3º, inciso III, da Constituição Federal, exigência do art. 88 do ADCT como condição prévia para qualquer isenção ser concedida em relação ao ISS.

É verdade que há casos em que o texto constitucional prevê a elaboração pelo Poder Legislativo de atos específicos relacionados aos interesses das entidades federadas. Por exemplo, o art. 52, inciso XV, da Constituição Federal, dispõe que compete ao Senado Federal autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Assim, para cada autorização, o Senado Federal deve editar um ato específico. Entretanto, não é o caso das operações de isenção relacionadas ao ISS, por falta de previsão constitucional.

A persistir o entendimento de que é válida a tramitação do PLC nº 107, de 2012 - Complementar, e de que ele deve ser aprovado, há o risco de nós parlamentares ocuparmos grande parte do nosso tempo autorizando isenções específicas, por meio de leis complementares, para atender exclusivamente aos interesses municipais.

O nosso papel de congressista não é avaliar, caso a caso, quais situações ou tipos de serviços podem ter a redução do ISS sem prejudicar o equilíbrio entre as unidades da Federação. Compete-nos regular a forma e as condições para concessão de benefícios pelos Municípios, de modo que se normatize e se uniformize, em única lei, os procedimentos prévios que os entes municipais deverão seguir, caso desejem isentar alguma operação do ISS.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, o voto é pela rejeição do PLC nº 107, de 2012 - Complementar, em virtude da presença de vícios insanáveis.

Sala da Comissão, em: 20 de agosto de 2013

Senador Cyro Miranda, Presidente  
Senador Alvaro Dias, Relator