



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 04609/22*

Origem: Procuradoria Geral do Município de Campina Grande

Natureza: Consulta

Representante: Aécio de Souza Melo Filho (Procurador Geral)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

CONSULTA. Procuradoria Geral do Município de Campina Grande. Consulta sobre autorização para conceder isenção por prazo determinado de ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, decorrente de legislação municipal anterior à vigência da Lei Complementar 157/2016. Tratamento em tese. Conhecimento da consulta. Encaminhamento dos pronunciamentos do Ministério Público de Contas e da Auditoria.

PARECER NORMATIVO PN - TC 00010/22**RELATÓRIO**

Cuida-se de consulta formulada pelo Procurador-Geral do Município de Campina Grande/PB (fls. 2/4), Senhor AÉCIO DE SOUZA MELO FILHO, acerca de autorização para conceder isenção por prazo determinado de ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, decorrente de legislação municipal anterior à vigência da Lei Complementar 157/2016.

O questionamento está assim declinado:

Municípios que antes da vigência da Lei Complementar n.º 157/2016 possuíam legislação autorizando concessão de isenção de ISS por prazo certo, em conformidade com o Art. 178 do CTN, que trata de exceção à revogação, deveriam respeitar tal prazo estabelecido em lei própria ou deveriam revogar tal dispositivo dentro do prazo estabelecido no Art. 6º da LC 157/2016?

Em razão do que determina o art. 177, do Regimento Interno desta Corte de Contas, a temática foi encaminhada para análise da Consultoria Jurídica e, em seguida, à Auditoria e ao Ministério Público de Contas. A Auditoria, em relatório de fls. 19/24, de autoria do Auditor de Controle Externo (ACP) Luzemar da Costa Martins, sob a chancela do Chefe de Divisão, ACE Sebastião Taveira Neto, e do Chefe de Departamento, ACE Gláucio Barreto Xavier, concluiu:



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04609/22

“(…) o Município deveria ter revogado as normas que concediam Isenção de ISS em colisão com a LC 157/2016 até o final do ano de 2017; e, se não o fez, deve fazê-lo imediatamente.

*Ou seja, viola expressamente à LC 157/2016 qualquer norma que autorize isenção por prazo certo ou indeterminado e, neste caso, **devem ser afastadas do ordenamento jurídico e revistos quaisquer isenções concedidas com base nelas a partir da vigência da LC 157/2016.***

*(…) a Constituição Federal alberga o princípio da Segurança Jurídica e o próprio Código Tributário Nacional, como citado pelo Consulente, em seu art. 178, assegura a fruição do direito de isenção concedido por prazo certo contra revogação por Lei, neste caso, **havendo contribuinte que antes da vigência da LC 157/2016 obteve da Autoridade Tributária Municipal, com base em LEI, isenção por prazo certo, tem assegurado o direito a isenção até o final do prazo que legalmente lhe foi concedido antes da entrada em vigor da LC 157/2016.**”*

O Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Luciano Andrade Farias, alvitrou (fls. 34/41):

*“ISTO POSTO, e seguindo o desmembramento proposto pela Unidade Técnica à fl. 22. (itens “a” e “b”), opina este Ministério Público de Contas no sentido de que se responda ao Consulente, **caso superada a preliminar de não conhecimento da Consulta**, nos seguintes termos:*

*a) **SIM**, deveriam ter sido revogadas as normas municipais que contrariem o disposto no caput e no § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, sendo indevidas novas concessões de isenção após o prazo estabelecido pela Lei Complementar citada;*

*b) **NÃO**, isenção concedida por prazo certo com base em legislação municipal antes da entrada em vigor da LC 157/2016 não deve ser revogada antes do prazo para o qual foi determinada, **desde que não se mostre incompatível com a disposição restritiva do artigo 88 do ADCT**. Essa última resposta deixa claro que o conteúdo normativo da LCP 157/16, com relação a isenções de ISS, basicamente reforçou previsão que já constava do ADCT, de modo que a restrição à concessão de isenções desse imposto já vinculava os municípios há um tempo considerável, e não apenas em 2016/2017.”*

Seguidamente, o processo foi agendado, na forma regimental.

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 04609/22

VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, o processo de consulta tem por escopo esclarecer dúvidas arguidas pelos legitimados quanto à interpretação de disposições legais e regulamentares relativas às matérias de competência desta Corte de Contas, proporcionando ao consulente maior segurança legal na aplicação de tais disposições.

O instrumento de consulta está previsto na Lei Orgânica desta Corte (art. 1º, IX) e no Regimento Interno (art. 174 e seguintes). O referido normativo interno, ao tratar da admissibilidade da consulta, estabelece que:

Art. 174. O Tribunal Pleno decidirá sobre consultas quanto a dúvidas de natureza interpretativa do direito em tese, suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal.

Art. 176 - A consulta deverá revestir-se das seguintes formalidades:

I – referir-se à matéria de competência do Tribunal;

II – versar sobre a interpretação da lei ou questão formulada em tese;

III – ser subscrita por autoridade competente;

IV – conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada;

V – ser instruída com parecer de assessoria jurídica do órgão ou entidade consulente, se existente.

Vê-se, portanto, que a dúvida objeto da consulta deve ser elaborada de forma abstrata, sem relacionar o questionamento a qualquer situação concreta vivenciada pelo consulente. As situações específicas devem ser orientadas no bojo do Acompanhamento da Gestão, momento em que, caso a caso, ante a multifase das normas federais, estaduais e municipais sobre a matéria, o jurisdicionado poderá obter uma solução prática e concreta. No mais, o Presidente do TCE/PB determinou a formalização de processo (fl. 29), suprimindo qualquer falha no impulso vestibular, conforme prescrito no § 3º do art. 177 do Regimento Interno desta Corte.

Assim, a consulta deve ser respondida de modo a desaguar em orientação de caráter geral. A questão da legitimidade resta ultrapassada, pois o subscritor da consulta detém atribuições para impulsionar o processo da espécie. Cabe, pois, conhecer da consulta.



PROCESSO TC 04609/22

No mérito, a matéria foi abordada pelo representante do Ministério Público de Contas, em que pese haver se pronunciado pelo não conhecimento da mesma em face de não haver sido instruída com parecer da assessoria jurídica do Município:

“O Imposto sobre Serviços (ISS) é de competência municipal, nos termos do art. 156, III, da CF/88¹. O §3^o do dispositivo entrega à Lei Complementar nacional a fixação de suas alíquotas, bem como o tratamento geral acerca de isenções tributárias.

A Lei Complementar n^o 116/03, que dispõe acerca do ISS, tem em seu art. 8^o-A³ o tratamento acerca da alíquota mínima de 2%, além de proibir a concessão de isenções, exceto para determinadas atividades descritas no anexo do dispositivo. Tal dispositivo foi incluído pela Lei Complementar n^o 157/16, que em seu art. 6^o deu o prazo de um ano para que os entes federados revogassem dispositivos que contrariassem o art. 8^o-A da LC 116/03.

Ocorre que o art. 88⁵ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), incluído pela Emenda Constitucional n^o 37/2002, já vedava a concessão de isenções tributárias desde o ano de sua promulgação, o que significa que as restrições ao estabelecimento de isenções existiam antes mesmo da edição da LC 157/16, que apenas em 2016 veio regulamentar a matéria no âmbito infraconstitucional.

¹ Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: [...] III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

² Art. 156. [...] §3^o Em relação ao imposto previsto no inciso III do caput deste artigo, cabe à lei complementar: I – fixar as suas alíquotas máximas e mínimas; [...] III – regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

³ Art. 8^o-A. A alíquota mínima do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2% (dois por cento). §1^o O imposto 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 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, 7.05 e 16.01 da lista anexa a esta Lei Complementar.

⁴ Art. 6^o Os entes federados deverão, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei Complementar, revogar os dispositivos que contrariem o disposto no **caput** e no §1^o do art. 8^o-A da Lei Complementar n^o 116, de 31 de julho de 2003.

Grifei

⁵ Art. 88. Enquanto lei complementar não disciplinar o disposto nos incisos I e III do §3^o do art. 156 da Constituição Federal, o imposto a que se refere o inciso III do caput do mesmo artigo:

I – terá alíquota mínima de dois por cento, exceto para os serviços a que se referem os itens 32, 33 e 34 da lista de Serviços anexa ao Decreto-Lei n^o 406, de 31 de dezembro de 1968;

II – não será objeto de concessão de isenções e benefícios fiscais, que resulte, direta ou indiretamente, na redução da alíquota mínima estabelecida no inciso I. Grifei.



PROCESSO TC 04609/22

O Supremo Tribunal Federal (STF) possui entendimento nesse sentido, conforme se pode observar no julgado abaixo:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA - ISSQN. ALÍQUOTA MÍNIMA. ART. 88 DO ADCT. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. NORMAS GERAIS DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA. USURPAÇÃO. BASE DE CÁLCULO. DEFINIÇÃO POR LEI MUNICIPAL. CONCEITO DE RECEITA BRUTA DO PREÇO DO SERVIÇO. PRINCÍPIO FEDERATIVO. FEDERALISMO FISCAL. 1. Com espeque no princípio da eficiência processual, é possível ao Tribunal Pleno do STF convolar julgamento de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo da ADPF. Precedente: ADPF 378, de minha relatoria, com acórdão redigido pelo Ministro Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 08.03.2016. 2. O princípio da subsidiariedade é aferido no momento da propositura da ADPF, de modo que não se depreende qualquer outra ação constitucional com aptidão para evitar a lesividade ao pacto federativo em questão. 3. A ocorrência de coexistência de jurisdições constitucionais estadual e nacional configura a hipótese de suspensão prejudicial do processo de controle normativo abstrato instaurado perante o Tribunal de Justiça local. Precedentes. 4. O Governador do Distrito Federal possui legitimidade ativa para pleitear em processo abstrato medida judicial em face de lei municipal, de modo a salvaguardar o federalismo fiscal, notadamente pela natureza dúplice, estadual e municipal, do ente federativo em termos de competência tributária. 5. Reveste-se de inconstitucionalidade formal a lei municipal na qual se define base de cálculo em que se excluem os tributos federais relativos à prestação de serviços tributáveis e o valor do bem envolvido em contratos de arrendamento mercantil, por se tratar de matéria com reserva de lei complementar, nos termos do art. 146, III, "a", da Constituição da República. 6. No âmbito da inconstitucionalidade material, viola o art. 88, I e II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Texto Constitucional, incluído pela Emenda Constitucional 37/2002, o qual fixou alíquota mínima para os fatos geradores do ISSQN, assim como vedou a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais,



PROCESSO TC 04609/22

*que resultasse, direta ou indiretamente, na redução da alíquota mínima estabelecida. Assim, reduz-se a carga tributária incidente sobre a prestação de serviço a um patamar vedado pelo Poder Constituinte. 7. Fixação da seguinte tese jurídica ao julgado: “É inconstitucional lei municipal que veicule exclusão de valores da base de cálculo do ISSQN fora das hipóteses previstas em lei complementar nacional. Também é incompatível com o Texto Constitucional medida fiscal que resulte indiretamente na redução da alíquota mínima estabelecida pelo art. 88 do ADCT, a partir da redução da carga tributária incidente sobre a prestação de serviço na territorialidade do ente tributante.” 8. Modulação prospectiva dos efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade, a contar da data do deferimento da medida cautelar em 15.12.2015. 9. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental parcialmente conhecida a que se dá procedência com a finalidade de declarar a inconstitucionalidade dos arts. 190, §2º, II; e 191, §6º, II e §7º, da Lei 2.614/97, do Município de Estância Hidromineral de Poá. (ADPF 190, Relator (a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-087 DIVULG 26-04-2017 PUBLIC 27-04-2017). **Grifei.***

Vê-se, pois, que a posição no STF é pela impossibilidade de se conceder medida fiscal que resultasse em diminuição da carga tributária sobre a prestação do serviço, por ferir o art. 88 do ADCT.

Isso significa que a edição da Lei Complementar nº 157/16 não deve ser o marco considerado para se analisar o questionamento formulado na Consulta. Ainda que municípios tenham ignorado o mandamento constitucional do ADCT antes referido, isenções eventualmente concedidas por Lei após a Emenda Constitucional nº 37/2002 e que não tenham observado seus termos não deveriam prevalecer.

Dessa forma, em atenção ao questionamento formulado na Consulta, opina este Ministério Público que, em tese, devem ser revogadas as leis concessivas de isenções tributárias referentes ao Imposto Sobre Serviços, em respeito aos arts. 156, §3º, III da CF/88, 88 do ADCT, 8º-A e §1º da LC 116/03 e 6º da LC 157/16.

Com relação à diferenciação proposta pela Auditoria, cabem algumas considerações.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04609/22

De acordo com a Unidade Técnica, o Município de Campina Grande deveria ter revogado as normas que concediam isenção de ISS em colisão com a LC 157/2016 até o final do ano de 2017, inclusive por determinação expressa do artigo 6º da LC 157/16. Nesse ponto, o Ministério Público de Contas acompanha integralmente a Auditoria.

*No entanto, com relação a **isenções por prazo certo** de ISS antes concedidas com base em lei, entendeu a Auditoria que o contribuinte teria assegurado o seu direito à manutenção do benefício até o final do prazo legalmente previsto. Nesse ponto, discorda-se em parte do entendimento técnico. Afinal, restrições a isenções de ISS existiam, ao menos, desde a edição da EC nº 37/2002, de modo que o Tribunal deve ter cautela ao emitir resposta no sentido de que isenções anteriores à LCP 157/16 concedidas por prazo certo podem ser mantidas. Afinal, elas podem ter sido editadas de modo contrário ao artigo 88 do ADCT.*

Diante do exposto, VOTO pelo conhecimento e oferta de resposta ao consulente nos moldes do desdobramento das perguntas pela Auditoria e dos encaminhamentos sugeridos no parecer do Ministério Público de Contas, nos seguintes termos:

a) Normas Municipais que autorizam concessão de isenção por prazo certo devem ser revogadas de acordo com as exigências da LC 157/2016?

Resposta: *a) SIM, deveriam ter sido revogadas as normas municipais que contrariem o disposto no caput e no § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003 (dispositivo incluído pela Lei Complementar 157/2016), sendo indevidas novas concessões de isenção após o prazo estabelecido pela Lei Complementar citada.*

b) Isenção concedida por prazo certo com base em legislação municipal antes da entrada em vigor da LC 157/2016 devem ser revogadas antes do prazo para o qual foram determinadas?

Resposta: *b) NÃO, isenção concedida por prazo certo com base em legislação municipal antes da entrada em vigor da LC 157/2016 não deve ser revogada antes do prazo para o qual foi determinada, desde que não se mostre incompatível com a disposição restritiva do artigo 88 do ADCT. Essa última resposta deixa claro que o conteúdo normativo da LCP 157/16, com relação a isenções de ISS, basicamente reforçou previsão que já constava do ADCT, de modo que a restrição à concessão de isenções desse imposto já vinculava os municípios há um tempo considerável, e não apenas em 2016/2017.*



PROCESSO TC 04609/22

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04609/22**, referentes à consulta formulada pelo Procurador-Geral do Município de Campina Grande/PB, Senhor AÉCIO DE SOUZA MELO FILHO, acerca de autorização para conceder isenção por prazo determinado de ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, decorrente de legislação municipal anterior à vigência da Lei Complementar 157/2016, **DECIDEM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator:

I) CONHECER da consulta e **OFERECER RESPOSTA** às questões formuladas nos moldes do desdobramento das perguntas formatado pela Auditoria e dos encaminhamentos sugeridos no parecer do Ministério Público de Contas, nos seguintes termos:

a) Normas Municipais que autorizam concessão de isenção por prazo certo devem ser revogadas de acordo com as exigências da LC 157/2016?

Resposta: *a) SIM, deveriam ter sido revogadas as normas municipais que contrariem o disposto no caput e no § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003 (dispositivo incluído pela Lei Complementar 157/2016), sendo indevidas novas concessões de isenção após o prazo estabelecido pela Lei Complementar citada.*

b) Isenção concedida por prazo certo com base em legislação municipal antes da entrada em vigor da LC 157/2016 devem ser revogadas antes do prazo para o qual foram determinadas?

Resposta: *b) NÃO, isenção concedida por prazo certo com base em legislação municipal antes da entrada em vigor da LC 157/2016 não deve ser revogada antes do prazo para o qual foi determinada, desde que não se mostre incompatível com a disposição restritiva do artigo 88 do ADCT. Essa última resposta deixa claro que o conteúdo normativo da LCP 157/16, com relação a isenções de ISS, basicamente reforçou previsão que já constava do ADCT, de modo que a restrição à concessão de isenções desse imposto já vinculava os municípios há um tempo considerável, e não apenas em 2016/2017.*

II) INFORMAR que as situações específicas sobre o tema podem ainda ser orientadas no bojo do acompanhamento da gestão, momento em que, caso a caso, ante a multifase das normas sobre a matéria, poderá ser obtida uma solução prática e concreta; e

III) COMUNICAR serem os pronunciamentos do Ministério Público de Contas e da Auditoria partes integrantes da presente decisão.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 04609/22

Registre-se, publique-se e comunique-se.
TCE – Sessão Presencial e Remota do Tribunal Pleno.
João Pessoa (PB), 27 de abril de 2022.

Assinado 28 de Abril de 2022 às 09:20



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE

Assinado 27 de Abril de 2022 às 12:03



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 27 de Abril de 2022 às 18:42



Cons. Arnóbio Alves Viana
CONSELHEIRO

Assinado 27 de Abril de 2022 às 12:05



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO

Assinado 28 de Abril de 2022 às 09:16



Cons. Antonio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO

Assinado 27 de Abril de 2022 às 13:03



**Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago
Melo**
CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

Assinado 27 de Abril de 2022 às 13:56



Luciano Andrade Farias
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO