

PARECER SEFIN/SUCON Nº 2012/

PROCESSO Nº: 2012/146468

INTERESSADO: Andaimes Infra-estrutura, Produção e Promoção de Eventos Ltda.

ASSUNTO: Consulta sobre o local de incidência do ISSQN

EMENTA: Tributário. Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Incidência do ISSQN. ISSQN.

Súmula Vinculante nº 31. Locação de bens móveis. Locação de andaimes. Emissão de nota fiscal

de serviços.

## 1 RELATÓRIO

#### 1.1. Do Pedido e das Razões

A empresa **Andaimes Infra-estrutura**, **Produção e Promoção de Eventos Ltda.**, inscrita no CNPJ com o nº 09.088.233/0001-62 e no CPBS com o nº 229416-8, solicita esclarecimentos deste Fisco acerca da incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) sobre a atividade de aluguel de palcos, coberturas e outras estruturas de uso temporário, exceto andaimes.

A Consulente nada argumentou sobre seu pedido. Ela apenas referenciou os documentos contidos nos autos.

#### 1.2. Dos Fatos Contidos nos Autos

A Empresa anexou à sua consulta cópias de uma liminar concedida a ela; de uma declaração emitida em 11/05/2010, pelo então supervisor da SUCON; e do seu contrato social.

Na liminar concedida pelo juiz da 1ª Vara da Fazenda Pública, foi concedida a segurança pleiteada pela Consulente para autorizar a emissão de nota fiscal de serviço em conformidade com o art. 167, § 1º, do Regulamento do ISSQN.

Já na declaração emitida pelo supervisor da SUCON, este declara que não haver incidência do ISSQN sobre a atividade de locação de bens móveis, tais como palcos, equipamentos de som, banheiros químicos, toldos, iluminação, camarotes e arquibancadas.

No contrato social da Consulente consta que seu objeto social que ela desenvolve atividades de locação, montagem, manutenção, desmontagem e transporte de banheiros químicos, todos, som, iluminação, telões, palcos, camarins, salas, auditório, salão, camarotes, arquibancadas, stands, galpões com ou sem ar climatização, etc.

Eis o relato dos autos.

# 2 DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### 2.1. Da Consulta

Sobre o instituto da consulta, o art. 59 da Lei nº 4.144 de 27.12.1972, prevê que é facultado ao contribuinte, sindicatos e entidades representativas de atividades econômicas ou profissionais, formularem consultas, por petição escrita à autoridade municipal competente, sobre assuntos relacionados com a interpretação de dispositivos da legislação tributária.

A legislação municipal estabelece ainda sobre o citado instituto, que a consulta formulada deverá indicar, claramente, se versa sobre hipótese do fato gerador da obrigação tributária, ocorrido ou não (Parágrafo único do art. 59 da Lei nº 4.144/72) e que deverá conter todas as



razões supostamente aplicáveis à hipótese, inclusive, se for o caso, os motivos porque se julga certa determinada interpretação dos dispositivos legais pertinentes (art. 60 da Lei nº 4.144/72).

O Código Tributário Municipal estabelece que a pessoa competente para dar resposta à consulta é o Secretário de Finanças do Município (art. 61 da Lei nº 4.144/72) e que, quando a consulta versar sobre matéria já decidida pela mesma autoridade ou por instância administrativa superior do Município, limitar-se-á o julgador a transmitir ao consulente o texto da resposta ou solução dada em hipótese precedente e análoga, sem necessidade de nova decisão (Parágrafo único do art. 61 da Lei nº 4.144/72).

Para os fins do disposto no parágrafo único do artigo 61 da Lei nº 4.144/72, ressalta-se que já houve resposta sobre a incidência do ISSQN sobre a atividade consultada, mas em função das peculiaridades desta optou-se por elaborar o parecer na íntegra.

# 1 DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Para responder às indagações formuladas pela Consulente sobre a incidência do ISSQN sobre a atividade de aluguel de palcos, coberturas e outras estruturas de uso temporário, primeiramente, há a necessidade esclarecer alguns aspectos gerais acerca da incidência do ISSQN.

### 1.1 Da Incidência do ISSQN

A conclusão acerca da incidência do ISSQN prescinde, preliminarmente, de algumas considerações sobre a incidência do imposto.

A obrigação de pagar o ISSQN, assim como qualquer outro tributo do Sistema Tributário Nacional, nasce com a ocorrência do **fato gerador** da obrigação tributária principal, que é a situação definida em lei como necessária e suficiente a sua ocorrência (Art. 114 da Lei nº 5.172/66 – CTN).

No caso do imposto sobre serviços, as situações previstas em lei, necessárias a ocorrência do fato gerador, são aquelas descritas na Lista de Serviços anexa à Lei complementar nacional  $n^{o}$  116/2003 e incorporadas à legislação municipal, que no caso do Município de Fortaleza isto se deu por meio da Lei complementar municipal  $n^{o}$  14/2003 e estão retratadas pelo Regulamento do ISSQN, aprovado pelo Decreto  $n^{o}$  11.591, de 01 de março de 2004.

Conforme dispõe o art. 1º do Regulamento do ISSQN, o fato gerador do imposto ocorre pela efetiva prestação dos servicos constantes da sua Lista de Servicos anexa.

Para fins de verificação da incidência do imposto sobre o determinado fato econômico (prestação de serviço), assim como identificar o subitem da Lista que o mesmo se enquadra, conforme dispõe o §  $4^{\circ}$  do artigo  $1^{\circ}$  da LC 116/2003, retratado pelo inciso V do §  $3^{\circ}$  do artigo  $1^{\circ}$  do Regulamento do ISSQN, o que é relevante é **a natureza** ou **a essência do serviço prestado**, e não denominação dada a ele.

Feitas estas observações sobre a incidência do ISSQN passa-se agora à análise da incidência do imposto sobre a atividade de **locação de bens móveis**, conforme requerido pela Consulente, para em seguida, esclarecer a questão da obrigação de emitir nota fiscal de serviço.

# 1.2 Da Não Incidência do ISSQN sobre a Atividade de Locação de Bens Móveis, sem Mão-de-obra

A locação de bens móveis em geral, sem o uso conjunto de mão-de-obra, como o próprio nome indica, trata-se de pura e simplesmente de atividade de locação ou cessão de direito de uso de bem



móvel, que não se confunde com nenhum outro serviço. Esta atividade era prevista pelo item 78 da lista de serviços anexa ao art. 38 da CLTM/2000, que retrata o disposto pela Lei municipal  $n^{\circ}$  6.252/87, a seguir transcrito:

Art. 38 – O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza tem como fato gerador a prestação de serviços por empresa ou profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo, de serviço que não configure operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (Art. 133 da Lei nº 4.144 de 27.12.1972, e redação do Art. 156, III, da Constituição Federal).

Parágrafo Único - O imposto incide sobre os serviços constantes da seguinte lista, ainda que a prestação envolva o fornecimento de mercadorias (Lei nº 6.252, de 29.12.87):

*(...)* 

78. Locação de bens móveis, inclusive arrendamento mercantil.

O serviço expresso no item 78, transcrito acima, era previsto pela Lei Complementar nacional  $n^{o}$  56/87, que regulava o ISSQN em âmbito nacional até a entrada em vigor da Lei Complementar  $n^{o}$  116/3003, que se deu em 31 de julho de 2003.

Com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 116/2003, foi introduzida no ordenamento jurídico nacional uma nova lista de serviços, que atualmente encontra-se vigente para o imposto sobre serviço. Entretanto, deixou de constar a atividade de locação de bens móveis em geral na atual relação de serviços tributáveis pelo imposto municipal, por força de veto presidencial ao subitem 3.01 da Lista de Serviços anexa a citada Lei, conforme dispõe a MENSAGEM Nº 362, de 31 de julho de 2003, sob o argumento de o Supremo Tribunal Federal ter considerado inconstitucional à incidência do ISSQN sobre a atividade.

Ante o exposto, a atividade cessão de direito de uso de bens móveis sem mão-de-obra, que era enquadrada como "locação de bens móveis", antes prevista na legislação municipal até a entrada em vigor da Lei Complementar municipal nº 14/2006, em função de a atual Norma Geral do ISSQN (LC 116/2003) não constar expressamente tal atividade, deixou de ser prevista como hipótese de incidência do ISSQN neste Município.

Entretanto, foram mantidas outras atividades na Lista de Serviços anexa a Lei Complementar nº 116/2003 que têm a mesma natureza da que foi vetada pelo Presidente da República. Entre estas atividades mantidas, encontra-se a atividade prevista no subitem 3.05 da Lista de Serviços, que é objeto de questionamento pela Consulente. Neste subitem, complementando a redação do art. 1º da Lei Complementar nº 116/2003, consta que o Imposto sobre Serviços incide sobre a atividade de "cessão de andaimes, palcos, coberturas e outras estruturas de uso temporário".

Antes de passar à emissão de opinião sobre a incidência ou não do ISSQN sobre a locação de estruturas de uso temporário, exceto andaimes, cabe algumas observações sobre a questão da inconstitucionalidade relativa à incidência do ISSQN na atividade de locação de bens móveis, que fora declarada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no RE 116.121/SP, em controle incidental de constitucionalidade, e agora, mais recentemente, com a edição da Súmula Vinculante nº 31.

# 1.3 Da Inconstitucionalidade da Incidência do ISSQN sobre as Atividades de Locação, previstas na Lista de Serviços da LC nº 116/2003 e da Legislação Municipal

Não cabe aos agentes administrativos afastar a aplicação de lei sob a pecha de ela ser contrária à Constituição Federal. A eles, cabe apenas a tarefa de aplicar as normas nos termos do Ordenamento Jurídico Nacional, até mesmo porque as suas atividades são vinculadas aos termos da lei.



Um dos princípios integrantes no ordenamento jurídico é de que toda norma regularmente aprovada é uma norma válida, isto é, há uma presunção de constitucionalidade das normas vigentes.

Sem desejar lecionar, mas apenas para esclarecer à questão, cabe observar que no Brasil, a declaração de inconstitucionalidade de norma pode ser feita pela via *difusa* (qualquer juiz ou tribunal) ou pela via *concentrada* (exclusiva do Supremo Tribunal Federal). Na primeira modalidade (controle difuso), os efeitos da decisão são aplicáveis apenas às partes da lide (*inter partes*). Já na segunda modalidade (controle concentrado) os efeitos são aplicáveis a todas as pessoas sujeitas à norma declarada constitucional ou inconstitucional, isto é, os efeitos são *erga omnes*.

Até a decisão do STF, proferida no RE 116.121/SP, que foi dada na modalidade de *controle difuso*, isto é, em caso concreto, as administrações tributárias não estavam compelidas a deixar de aplicar as normas relativas à incidência do ISSQN sobre as atividades de locação de bens móveis vigentes. Pois os efeitos daquela decisão eram aplicáveis apenas às partes integrantes do processo judicial correspondente e não a todas as pessoas sujeitas.

Pelo exposto, com a entrada em vigora da Lei Complementar nº 116/2003, só não incidia o ISSQN sobre as locações de bens móveis não expressamente previstas na Lista de Serviços anexa à Lei Complementar nº 116/2003. E esta não incidência não era em razão da decisão do STF citada, mas em função do veto presidencial ao subitem 3.01 da Lista, como já citado.

No entanto, no início do ano de 2010 foi editada a Súmula Vinculante nº 31, pelo STF, onde declarou a inconstitucionalidade da incidência do ISSQN sobre a atividade de locação de bens móveis, nos seguintes termos:

"É inconstitucional a incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS sobre operação de locação de bens móveis dissociadas da prestação de serviços."

As súmulas vinculantes, editadas com base no artigo 103-A da Constituição Federal, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

Com isso, a partir do dia 05/03/2010 (data da publicação da referida Súmula), as administrações tributárias municipais ficaram impedidas de exigir o ISSQN das atividades de locação de bens móveis em geral, que sejam feitas sem a conjugação de prestação de serviços, mesmo que haja previsão expressa da atividade na lista de serviços sujeitos ao Imposto municipal.

# 1.4 Da Incidência do ISSQN sobre a Cessão de Direito de Uso de Estruturas de Uso Temporário

Sobre a dúvida da Consulente, que questiona a incidência a ISSQN sobre a cessão de palcos, coberturas e outras estruturas de uso temporário, exceto andaimes, ressalta-se que o Imposto *in casu* apenas não incide sobre a locação de bens móveis dissociada da prestação de serviços.

Portanto, a atividade de locação de andaimes, isolada da prestação de serviço, embora expressamente prevista no subitem 3.05 da Lista da LC nº 116/2003 e subitem 3.04 das normas deste Município, por tratar-se de locação de um bem móvel, não está sujeita a incidência do ISSQN.

No entanto, em função da norma prevista no subitem 3.05 da Lista da LC nº 116/2003 e subitem 3.04 das normas deste Município não tratar apenas de locação de bens móveis, ela ainda permite a cobrança do ISSQN sobre determinadas operação que se amolde a sua redação.



A redação dos citados subitens prevê a incidência do ISSQN sobre atividade de *cessão de andaimes, palcos, coberturas e outras estruturas de uso temporário.* Desta redação extrai-se que nela podem ser subsumidas "obrigações de fazer" e "obrigações de dar".

As atividades que consistem em um fazer, para posteriormente ser entregue um bem material ou imaterial, caracterizam uma prestação de serviços. Portanto, por ser o imposto *in casu* incidente sobre serviços, que seja possível a sua exigência, basta que a atividade consistente em uma obrigação de fazer esteja prevista no campo de incidência desse imposto.

A locação de bens móveis pura é uma obrigação de dar, de entregar algo pronto e acabado, sem aplicação de nenhum esforço humano. Com isso, quem apenas entrega andaimes ou outros bens de sua propriedade para terceiros fazerem o uso que lhe convierem, realiza obrigação de dar. Por este tipo de obrigação não ser considerada prestação de serviço, não incide o ISSQN. Ou seja, a simples entrega de andaime ou outro bem ou equipamento, dissociada de prestação de serviço, para o locatário fazer o uso que lhe convier não está sujeito à incidência do ISSQN.

A *contrario sensu*, o imposto *in casu* incide sobre operações que andaimes sejam utilizados pelo próprio fornecedor para a montagem de uma estrutura de uso temporário, para posterior entrega ao usuário. Isto é, há incidência tributária do ISSQN quando os andaimes ou objetos equivalentes sejam meios para a entrega de uma estrutura temporária pelo cedente.

O andaime previsto no subitem 3.05 em questão, para fins de incidência do ISSQN é aquele destinado ao uso pelo próprio fornecedor na montagem de palcos, coberturas e outras estruturas de uso temporário. Ou seja, o andaime somente fica sujeito ao ISSQN, quando ele for instrumento ou meio para a produção de uma estrutura de uso temporário, montada pelo locador, para ser entregue ao locatário.

Portanto, só incide o ISSQN sobre a locação de andaime previsto no subitem 3.04 da Lista de Serviços do Regulamento do ISSQN quando ele for parte da locação de uma das estruturas temporárias previstas no subitem ou de outras assemelhadas. Ou seja, quando o objeto do contrato, explicita ou implicitamente, for a entrega de estrutura de uso temporária de quaisquer espécies, que empreguem andaimes nelas, estes ficam sujeitos ao Imposto dos Municípios.

Ao contrário, sobre as estruturas de uso temporário, como arquibancadas, camarotes, palcos, coberturas, etc., por existir uma obrigação de fazer nos termos predefinidos, para depois haver a entrega para uso, há a incidência do ISSQN, em função da previsão expressa da atividade como hipótese de incidência do imposto *in casu*.

Diante do exposto, a declaração contida nos autos, emitidas pelo então supervisor da SUCON, que afirma não incidir ISSQN sobre a atividade de locação de bens móveis, tais como palcos, equipamentos de som, banheiros químicos, toldos, iluminação, camarotes e arquibancadas, está equivocada.

### 1.5 Da Emissão de Nota Fiscal de Serviço para Atividade de Locação de Bens Móveis

A obrigatoriedade de emissão de documento fiscal é uma obrigação acessória (dever instrumental) que é instituída pela legislação tributaria das pessoas titulares de competência tributária com o intuito de facilitar a arrecadação dos seus tributos. O fundamento para a instituição dessa



obrigação de fazer encontra-se previsto no artigo 113 da Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional - CTN).

O Município de Fortaleza, no uso da sua competência tributária para instituir o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), visando criar meios para a identificação dos fatos sujeitos a incidência deste imposto e a sua quantificação, por meio da Lei nº 4144, de 27/12/1972, alterada da Lei Complementar nº 14, de 26/12/2003, estabelece a obrigatoriedade da emissão de documento fiscal, *in verbis*:

Art. 147. O sujeito passivo, ainda que isento ou imune, fica obrigado a manter e utilizar em cada um dos seus estabelecimentos os livros contábeis: diário e razão, os livros fiscais; bem como a emitir nota fiscal, cupom fiscal emitido por equipamento Emissor de Cupom Fiscal (ECF), fatura ou bilhete de ingresso, por ocasião da prestação dos serviços. (Grifo nosso)

§ 1º O Regulamento estabelecerá os modelos de livros fiscais, de notas fiscais de serviços, de cupom fiscal de faturas ou de bilhete de ingresso e a forma e prazos para a sua escrituração ou emissão, podendo, ainda, dispor sobre a dispensa ou faculdade do uso dos mesmos em determinados casos, tendo em vista a natureza dos serviços ou o ramo de atividades dos estabelecimentos.

§ 2º A espécie de documento fiscal a ser usado pelo contribuinte será estabelecido em ato do Secretário de Finanças, no interesse da Administração Tributária, observados os requisitos do regulamento.

O Regulamento do ISSQN do Município de Fortaleza, aprovado pelo Decreto nº 11.591/2004 e alterado pelo Decreto nº 12.704, de 05/10/2010 – atendendo ao disposto na norma legal citada e transcrita acima – em seu artigo 157, estabelece que as pessoas jurídicas prestadoras de serviços e as pessoas a estas equiparadas são obrigadas a emissão de nota fiscal de serviço, por ocasião da prestação do serviço.

O citado Regulamento, em seu artigo 164, estabelecia na sua redação originária que era proibida a emissão de documentos fiscais quando a prestação de serviço não fosse sujeita a incidência do ISSQN.

No entanto, a norma que proibia a emissão de documento fiscal para serviços não tributados pelo imposto municipal foi revogada pelo art. 11 do Decreto nº 12.704, de 05/10/2010. Com isso, ressalvados os casos expressamente previstos no art. 248 do citado Regulamento, a obrigação de emitir nota fiscal passou a ser destinada a todos os prestadores de serviços, nos termos disposto no *caput* 157 do Regulamento do ISSQN. Não interessando, portanto, se o serviço é ou não tributado pelo imposto.

Resta, no entanto, saber se há obrigação de emitir nota fiscal para a atividade de locação de bens móveis, dissociada de prestação de serviço, haja vista haver discussão doutrinária e jurisprudencial acerca dessa atividade ser considerada serviço e também por ela não constar expressamente no cronograma de inauguração da obrigação de emitir a NFS-e, estabelecido pela Instrução Normativa nº 03/2010, de 01/11/2010 e alterado pela Instrução Normativa nº 06/2010, de 31/12/2010 e pela Instrução Normativa nº 01/2011, de 03/01/2011.

Conforme foi exposto, as normas do Município de Fortaleza impõem a obrigação de emitir de nota fiscal de serviço às pessoas jurídicas prestadoras de serviços e as pessoas a estas equiparadas, por ocasião da prestação do serviço (art. 157 do Regulamento do ISSQN).

Desta norma extraem-se três condições estabelecidas para determinar a obrigação de emitir documento fiscal. Para que alguém seja obrigada à emissão da nota fiscal de serviço é necessário que ela: i) seja pessoa jurídica ou equipada, ii) seja prestadora de serviço e iii) que efetivamente execute a atividade de prestar serviço. Com isso, sem a ocorrência conjunta destas três condições não há obrigação de emitir nota fiscal de serviço.



Considerando que a atividade de locação de bens móveis dissociada de prestação de serviços não é prestação de serviço, conforme foi exposto no tópico 2.2, e que uma das condições para que a haja a obrigada de emitir nota fiscal de serviço seja prestar serviço, deduz-se se que quem realiza apenas a atividade de locação de bens móveis, dissociada de prestação de serviço, não é obrigado a emitir nota fiscal de serviço.

Por outro lado, não há mais vedação à emissão do citado documento fiscal. Com isso, é facultado ao locador de bens móveis emitir ou não a nota fiscal de serviço correspondente.

Em função dessa faculdade da emissão de nota fiscal de serviços para a atividade de locação de bens móveis e do fato de não haver a incidência do ISSQN sobre esta atividade. Caso a pessoa opte pela emissão do documento, ela pode emiti-lo sem o destaque do ISSQN e ressaltando no documento as razões da não incidência do imposto.

No caso em questão, a Consulente obteve liminar para a emissão de nota fiscal de serviço para locação de bens móveis, porque a legislação à época vedava a emissão. Com a norma que proibia a emissão do documento fiscal foi revogada. A liminar perdeu seu efeito, por falta de fundamento jurídico.

Já quanto à atividade de cessão de direito de uso de estruturas de uso temporário, pela obrigação ser de fazer, portanto, prestação de serviço, há a obrigação de emitir a nota fiscal de serviço correspondente.

Em função de atualmente, as notas fiscais de serviços serem eletrônicas, emitidas por sistema disponibilizado por este Município. Na emissão do documento fiscal deve ser observado às regras deste sistema.

## 2 CONCLUSÃO

Pelo exposto, em função da Súmula Vinculante nº 31, a atividade de locação de andaimes (bem móvel), isolada de prestação de serviços, por tratar-se de uma obrigação de dar, embora expressamente prevista no subitem 3.05 da Lista da LC nº 116/2003 e subitem 3.04 das normas deste Município, não está sujeita a incidência do ISSQN.

No entanto, o imposto *in casu* incide sobre operações que andaimes sejam utilizados pelo próprio fornecedor para a montagem de uma estrutura de uso temporário, para posterior entrega ao usuário. Isto é, há incidência tributária do ISSQN quando os andaimes ou objetos equivalentes sejam meios para a entrega de uma estrutura temporária pelo cedente, assim como também há a incidência do imposto sobre a cessão de direito de uso de qualquer estrutura de uso temporário que haja prestação de serviço prévia para deixá-la em condições de uso, nos termos contratos com o cessionário.

Quanto à emissão da Nota Fiscal de Serviços para a locação de andaimes dissociada do fornecimento de estrutura de uso temporário, informa-se que as pessoas jurídicas ou equiparadas que realizem apenas esta atividade não são obrigadas pela legislação tributária municipal a emitir nota fiscal de serviço. Podendo, no entanto, desde o dia 1º de novembro de 2010, facultativamente emiti-la.

Já quanto à atividade de cessão de direito de uso de estrutura de uso temporário, por serem prestação de serviço, há a obrigação de emissão da nota fiscal de serviço.



Ainda com base no exposto, a declaração emitida então supervisor da SUCON, em 11/05/2010, fica sem efeito a partir da data da ciência da resposta a esta Consulta.

É o **parecer** que ora submete-se à apreciação superior.

Fortaleza-CE, 08 de outubro de 2012.

### Francisco José Gomes

Auditor de Tributos Municipais Mat. nº 45.119

### **DESPACHO DO SUPERVISOR DA SUCON**

- 1. De acordo com os termos deste parecer;
- 2. Encaminhe-se ao Secretario de Finanças para fins de ratificação.

Fortaleza-CE,//	

#### **DESPACHO DO SECRETÁRIO**

- 1. Aprovo o parecer acima nos seus exatos termos e dou ao mesmo o efeito de resposta à consulta formulada;
  - 2. Encaminhe-se aos setores correspondentes para adoção das providências cabíveis.

Fortaleza-CE,//	
	_