

**CONSELHO DE CONTRIBUINTES**

**Acórdão nº 17.585**

Sessão Virtual do dia 17 de dezembro de 2020.

**RECURSO VOLUNTÁRIO Nº 19.154**

Recorrente: **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**

Recorrido: **COORDENADOR DA COORDENADORIA DE REVISÃO E  
JULGAMENTO TRIBUTÁRIOS**

Relator: Conselheiro **MARIO MOREIRA PADRÃO NETO**

Representante da Fazenda: **RACHEL GUEDES CAVALCANTE**

**ISS – OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS**

*As obrigações acessórias e a definição daqueles a elas obrigados, ainda que não sujeitos ao imposto, decorrem da legislação tributária e têm por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos. Inteligência do § 2º do art. 113 do Código Tributário Nacional e do art. 48 da Lei nº 691/1984, na redação dada pela Lei nº 4.451/2006.*

**ISS – MULTA FORMAL – FALTA DE APRESENTAÇÃO, NA FORMA E NOS PRAZOS REGULAMENTARES, DE DECLARAÇÃO DE INFORMAÇÕES EM PROGRAMAS DE ACOMPANHAMENTO E VERIFICAÇÃO POR SISTEMAS ELETRÔNICOS DA ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS**

*A multa formal pela falta de apresentação, na forma e nos prazos regulamentares, de declaração de informações em programas de acompanhamento e verificação por sistemas eletrônicos da arrecadação de tributos, é aplicada por obrigação descumprida, não sendo multiplicável pelo número de períodos temporais transcorridos desde a data do cometimento da infração até a data do cumprimento da obrigação acessória ou da lavratura do Auto de Infração. Inteligência do inciso IV do art. 226 da Lei nº 691/1984, na redação dada pela Lei nº 4.451/2006.*

*Recurso Voluntário parcialmente provido.  
Decisão unânime.*

**IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS**

## CONSELHO DE CONTRIBUINTES

**Acórdão nº 17.585**

### RELATÓRIO

Adoto o relatório da Representação da Fazenda, de fls. 132/133-verso, que passa a fazer parte integrante do presente.

“Trata-se de Recurso Voluntário interposto por CAIXA ECONÔMICA FEDERAL em face da decisão do Senhor Coordenador da Coordenadoria de Revisão e Julgamento Tributários, de fls. 88, que julgou improcedente a impugnação apresentada e manteve o Auto de Infração nº 301.930, de 14/11/2018.

A autuação se deu em função de ter o Contribuinte: (1) deixado de atender a primeira intimação da fiscalização para apresentação de informações; e (2) deixado de entregar, na forma e nos prazos regulamentares, os arquivos PROBAN referentes a 2017.1 e 2017.2, cujo prazo expirou em 30/03/2018. Foram aplicadas as multas previstas, respectivamente, nos incisos I e IV do art. 226 da Lei nº 691/9184.

Na impugnação, às fls. 11-17v, o Contribuinte pleiteou o reconhecimento da “nulidade da multa punitiva” e alegou, em síntese: que as obrigações acessórias instituídas pelos entes tributantes somente serão legítimas se forem apropriadas ao cumprimento da finalidade prevista no art. 113, § 2º, do CTN; que a expressão “interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos” não pode se confundir com uma mera conveniência da Administração; que esse interesse estará presente sempre que a obrigação acessória for necessária e imprescindível para instrumentalizar o cumprimento da obrigação principal, com a qual deve guardar íntima relação; que as informações solicitadas por meio de obrigações acessórias devem ser sempre adequadas, necessárias e estritamente proporcionais, revelando um equilíbrio entre o dever imposto aos contribuintes e a finalidade almejada pela Administração; que a não entrega dos registros na forma pleiteada pelo Fisco não prejudicou o interesse da arrecadação, pois os valores foram recolhidos no prazo legal; que o interesse do Fisco em obter as mesmas informações que já estão em relatórios definidos pelo BACEN em outro padrão, por sua mera comodidade administrativa, onera demasiadamente o contribuinte; que a tentativa do Município do Rio de Janeiro de tornar obrigatória uma escrita contábil diversa da definida pelo BACEN se mostra contrária às disposições legais; que alguns arquivos PROBAN acabam obrigando as instituições financeiras a adotar uma nova contabilidade tributária e a suportar novos custos de conformidade, o que revela a desproporcionalidade da obrigação acessória; que a CAIXA não deixou de cumprir a obrigação acessória e que o atraso se deu em função da complexidade de configurar e manipular os arquivos do sistema PROBAN e adaptar os sistemas internos; que a Instituição não se nega a cumprir as obrigações acessória e principal; e que a aplicação da multa relativa ao item 1 do Auto de Infração não é razoável pois, com exceção do atraso na entrega dos arquivos PROBAN, todos os outros documentos e informações foram disponibilizados ao Fisco tempestivamente.

## CONSELHO DE CONTRIBUINTES

### Acórdão nº 17.585

O Fiscal de Rendas responsável pela lavratura do Auto de Infração, às fls. 77-77v, propôs a sua manutenção ao destacar: que não é o particular que diz o que é necessário ou não para a fiscalização de tributos; que o impugnante, por sucessivos anos, vem sendo autuado por não recolhimento de ISS; que esses valores, devidos mas não recolhidos, nunca teriam sido devidamente vertidos aos cofres públicos sem o trabalho de fiscalização e sem as informações necessárias a esse trabalho; que a exigência de entrega de dados em meio magnético – PROBAN – tem origem na Resolução SMF nº 2.520/2007, é feita a todas as instituições financeiras municipais e existe em todos os principais municípios brasileiros; que o Fiscal de Rendas tem o dever de exigir tais informações; e que a alegação de que o prazo de entrega foi cumprido não pode prosperar pois os protocolos entregues à fiscalização (fls. 22 e 23) evidenciam o não atendimento pois solicitam prorrogação de prazo para cumprir as exigências.

A F/SUBTF/CRJ julgou improcedente a impugnação e manteve o Auto de Infração com base em parecer que destacou, em síntese (fls. 79-87): que a documentação apresentada em 31/10/2018, antes da lavratura do Auto de Infração, foi feita de maneira incompleta, o que equivale a não apresentação; que o prazo para entrega dos dados em meio magnético expirou em 30/03/2018, estando fora do prazo por sete meses; que desde a edição da Resolução nº 2.520/2007 as instituições financeiras devem cumprir a obrigação acessória de anualmente apresentar os dados em meio magnético, não havendo razão para a Impugnante alegar que não teve tempo de preparar os dados de acordo com o estabelecido nessa Resolução; que a fiscalização das instituições financeiras pelo Município do Rio de Janeiro, em razão das suas características e peculiaridades, é realizada pelo PROBAN, um programa de acompanhamento e fiscalização para instituições financeiras por meio de sistema eletrônico com base nas informações recebidas em meio magnético; que a municipalidade poderia exigir que tais informações fossem apresentadas em outros formatos, mas optou por aproveitar as informações formatadas de acordo com o COSIF, a fim de que as atividades fossem minimamente afetadas; que uma das características da atividade bancária é a inúmera quantidade de operações, o que torna fundamental um controle rigoroso e acarreta a necessidade de apresentação das informações em arquivos magnéticos para a aferição do correto cumprimento das obrigações tributárias; que não tem razão a Impugnante ao alegar que as informações já se encontram disponíveis em documentos contábeis exigidos pelo BACEN, pois as finalidades dos fiscos municipais são diversas da fiscalização federal, o que torna necessário que as informações contidas nos dados sejam mais detalhadas; e, por fim, que as obrigações acessórias têm a finalidade de propiciar controle mais eficaz e eficiente sobre a arrecadação de tributos e, conseqüentemente, diminuir os custos que recaem sobre a coletividade.

## CONSELHO DE CONTRIBUINTES

### Acórdão nº 17.585

Ao recorrer da decisão, às fls. 98-116, o Contribuinte inicialmente aduz que a aplicação da multa relativa ao item 1 do Auto de Infração não é razoável, pois todos os documentos ou informações foram disponibilizados ao Fisco tempestivamente. Em relação ao item 2 do Auto de Infração, afirma discordar da alegação do Fisco de que a CAIXA não apresentou a declaração PROBAN na forma e prazos regulamentares, pois teria apresentado os arquivos em diversas ocasiões, sendo que o fiscal os recepcionava, analisava e apenas intimava novamente o sujeito passivo a retificar os dados contábeis. Acrescenta que os protocolos de entrega das intimações, que anexa, comprovam a assertividade e a tempestividade do atendimento ao solicitado pelo ente municipal. Em seguida repete diversas alegações apresentadas em sede de impugnação, a saber: que as informações solicitadas por meio de obrigações acessórias devem ser sempre adequadas, necessárias e estritamente proporcionais, revelando um equilíbrio entre o dever imposto aos contribuintes e a finalidade almejada pela Administração; que a não entrega dos registros na forma pleiteada pelo Fisco não prejudicou o interesse da arrecadação, pois os valores foram recolhidos no prazo legal; que o interesse do Fisco em obter as mesmas informações que já estão em relatórios definidos pelo BACEN em outro padrão, por sua mera comodidade administrativa, onera demasiadamente o contribuinte; que a tentativa do Município do Rio de Janeiro de tornar obrigatória uma escrita contábil diversa da definida pelo BACEN se mostra contrária às disposições legais; que alguns arquivos PROBAN acabam obrigando as instituições financeiras a adotar uma nova contabilidade tributária e a suportar novos custos de conformidade, o que revela a desproporcionalidade da obrigação acessória; que a CAIXA não deixou de cumprir a obrigação acessória e que o atraso se deu em função da complexidade de configurar e manipular os arquivos do sistema PROBAN e adaptar os sistemas internos; que, apesar de alguns atrasos ocorrerem, a Instituição não se nega a cumprir as obrigações acessória e principal. Passa a discorrer longamente sobre poder de polícia e abuso de poder para afirmar que é desproporcional, irrazoável e abusivo estabelecer uma penalidade de R\$ 8.166,43, ante a uma alegada infração de pequeno porte e que nada prejudica a arrecadação. Questiona, diante dos esforços de tempo e pessoal envidados, a justiça e a razoabilidade da afirmação constante do parecer que embasou a decisão de primeira instância de que a apresentação de documentação de maneira incompleta equivale a não apresentação. Prossegue afirmando que a Prefeitura se aproveita de sua posição para impor uma penalização cujo objetivo parece ser suprir falta de recursos ou mesmo aumentar seu patrimônio; e que o Município impõe uma forma de expropriação de valores via processo administrativo, por meio de fixação de multa sem supedâneo fático ou legal. Alega ainda que o ato de lançamento possui: vício de finalidade, pois, ao impor uma multa de R\$ 8.166,43, a Prefeitura não atua em benefício do povo dessa cidade, mas sim em benefício próprio, ou seja, não atua em benefício do interesse público; e vício relativo ao motivo do ato, uma vez que o sujeito passivo, segundo afirma, cumpriu o que fora solicitado nas intimações. Por fim, pede que seja declarado nulo o Auto de Infração.”

A Representação da Fazenda opinou pelo provimento parcial do recurso.

É o relatório.

## CONSELHO DE CONTRIBUINTES

**Acórdão nº 17.585**

### VOTO

Ao final de suas alegações relativas a questões de mérito, a Recorrente requereu “*seja julgado totalmente procedente o presente recurso voluntário e assim, seja declarado nulo o AI [...]*” (fl. 116). Ao que tudo indica, ao requerer a declaração de nulidade do Auto de Infração, a Recorrente em realidade pediu que o lançamento fosse julgado improcedente.

De qualquer forma, são fatos incontroversos que o Auto de Infração ora guerreado possui todos os elementos previstos no art. 68 do Decreto nº 14.602/1996, que não restou configurada nenhuma das hipóteses de nulidade previstas no art. 40 do mesmo diploma legal, bem como que a Recorrente impugnou de forma robusta o lançamento guerreado:

Art. 40. São nulos:

- I - os atos praticados por autoridade, órgão ou servidor incompetente;
- II - os atos praticados e as decisões proferidas com preterição ou prejuízo do direito de defesa;
- III - as decisões não fundamentadas;

Art. 68. O Auto de Infração conterá os seguintes elementos:

- I - a qualificação do autuado;
- II - o local, a data e a hora da lavratura;
- III - a descrição circunstanciada dos fatos que justifiquem a exigência do tributo ou das multas;
- IV - a base de cálculo e a alíquota;
- V - o valor do tributo e, quando for o caso, o percentual das multas exigidas;
- VI - a disposição legal infringida e a penalidade aplicável;
- VII - a indicação do órgão em que tramitará o processo;
- VIII - a intimação para a efetivação do pagamento ou apresentação de defesa, com menção aos prazos correspondentes;
- IX - a assinatura e o nome do autuante, a indicação do seu cargo ou função e número de matrícula.

Conforme relatado, os 2 (dois) itens do Auto de Infração consignam o não cumprimento das obrigações acessórias previstas, respectivamente, no *caput* do art. 228 do Decreto nº 10.514/1991 e no parágrafo único do art. 172 da Lei nº 691/1984, combinado com o § 5º do art. 1º da Resolução nº 2.520/2007:

Art. 228. É obrigação de todo contribuinte exibir os livros fiscais e comerciais, comprovantes da escrita e documentos instituídos pela legislação tributária, prestar informações e esclarecimentos, no prazo de 7 (sete) dias, a contar da data da ciência da intimação, expedida pelo Fiscal de Rendas.

## CONSELHO DE CONTRIBUINTE

### Acórdão nº 17.585

[...]

Art. 172. Cabe ao Município o direito de pesquisar, da forma mais ampla, os elementos necessários a constituição do crédito tributário, ficando, em consequência, toda e qualquer pessoa, contribuinte ou não, obrigada a prestar esclarecimentos ou informações e a exhibir os livros, documentos, bens móveis ou imóveis, inclusive mercadorias, no seu estabelecimento ou domicílio, quando solicitados pela Fazenda Municipal.

Parágrafo único. Entidades ou pessoas incluídas, pela Fazenda Municipal, em programas de acompanhamento e verificação de tributos por sistemas eletrônicos deverão fornecer informações e elementos solicitados observando forma, prazo e condições fixados na legislação tributária.

Art. 1º Os contribuintes do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS – que exerçam atividades bancárias ou financeiras, incluídas na relação de códigos de atividade do Anexo I desta Resolução, deverão apresentar anualmente à Divisão competente da Coordenadoria do ISS e Taxas – F/CIS, na Rua Afonso Cavalcanti, 455 – Anexo, os seguintes documentos:

[...]

§ 5º Os documentos de que trata este artigo serão apresentados, por semestre civil, até 31 de março do ano subsequente.

O não cumprimento das obrigações acessórias acima mencionadas sujeitou a Recorrente às multas formais previstas, respectivamente, nos incisos I e IV do art. 226 da Lei nº 691/1984:

Art. 226. Àquele que deixar de prestar esclarecimentos e informações, de exhibir livros e documentos ou de mostrar bens móveis ou imóveis, inclusive mercadorias, ou seus estabelecimentos aos funcionários fiscais, quando solicitado por esses funcionários, serão aplicadas multas:

I – 5 (cinco) UNIFs, pelo não atendimento ao primeiro pedido ou intimação no prazo máximo de 7 (sete) dias; (redação dada pela Lei nº 1.513/1989)

[...]

IV – de R\$1.000,00 (mil reais), pela falta de apresentação, na forma e nos prazos regulamentares, de declaração de informações em programas de acompanhamento e verificação, por sistemas eletrônicos, da arrecadação de tributos; (redação dada pela Lei nº 4.451/2006)

[...]

Vejamos as descrições das ocorrências consignadas nos itens 1 e 2 do Auto de Infração nº 301.930/2018 e os respectivos valores das multas formais aplicadas (fl. 02):

## CONSELHO DE CONTRIBUINTES

### Acórdão nº 17.585

#### ITEM 1

[...]

Ocorrência: deixou de atender à primeira intimação da fiscalização para apresentação de informações. A multa perfaz R\$ 413,11.

[...]

#### ITEM 2

[...]

Ocorrência: deixou de entregar, na forma e nos prazos regulamentares, os arquivos Proban referentes a 2017.1 e 2017.2, cujo prazo expirou em 30/03/2018. A multa calculada perfaz:  $1.938,33 \times 4 = \text{R\$ } 7.753,32$ , calculada pelo número de meses ou fração a partir da obrigatoriedade.

Registre-se que, no cálculo da multa formal aplicada no item 2 do Auto de Infração, o Fiscal de Rendas autuante não observou os exatos termos do inciso IV do art. 226 da Lei nº 691/1984 (anteriormente transcrito). O referido dispositivo legal determina a aplicação de multa única *“pela falta de apresentação, na forma e nos prazos regulamentares, de declaração de informações em programas de acompanhamento e verificação, por sistemas eletrônicos, da arrecadação de tributos”*, não estabelecendo a multiplicação de seu valor por qualquer número de períodos temporais transcorridos desde a data do cometimento da infração até a data do cumprimento da obrigação acessória ou da lavratura do Auto de Infração.

Peço vênia para transcrever trechos da promoção da Representação da Fazenda, da lavra da Dra. Rachel Guedes Cavalcante, com os quais estou inteiramente de acordo (fl. 135v/136):

A autoridade lançadora descreveu corretamente que o Contribuinte “deixou de entregar, na forma e nos prazos regulamentares, os arquivos Proban referentes a 2017.1 e 2017.2”, porém, em seguida afirmou, a nosso ver de forma equivocada, que “A multa calculada perfaz:  $\text{R\$ } 1.938,33 \times 4 = \text{R\$ } 7.753,32$ , calculada pelo número de meses ou fração a partir da obrigatoriedade”.

A multa em questão, conforme dispositivo legal transcrito linhas acima, é aplicada pela falta de apresentação de declaração de informações em programas como o Proban, na forma e nos prazos regulamentares, não havendo qualquer menção à penalização em função do transcurso do tempo.

Considerando que a obrigação de apresentar os arquivos Proban é imposta por semestre civil, apesar de os prazos para a apresentação da documentação dos dois semestres de um ano civil coincidirem, conclui-se que, tendo havido falta de apresentação tempestiva das declarações referentes ao primeiro e ao segundo semestre de 2017, dois são os eventos puníveis com a multa prevista no inciso IV do art. 226 da Lei nº 691/1984. Sendo assim, a multa calculada no segundo item do Auto de Infração deve perfazer o valor de R\$ 3.876,66, ou R\$  $1.938,33 \times 2$ , em valores de 2018.

**CONSELHO DE CONTRIBUINTES**

**Acórdão nº 17.585**

À luz das razões anteriormente aduzidas, DOU PROVIMENTO PARCIAL ao Recurso Voluntário, para que a multa aplicada no item 2 do Auto de Infração seja reduzida para R\$ 3.876,66 (em valor de 2018).

**A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos em que é Recorrente: **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL** e Recorrido: **COORDENADOR DA COORDENADORIA DE REVISÃO E JULGAMENTO TRIBUTÁRIOS**.

Acorda o Conselho de Contribuintes, por unanimidade, dar provimento parcial ao Recurso Voluntário, nos termos do voto do Relator.

Conselho de Contribuintes do Município do Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 2021.

**FERNANDO MIGUEZ BASTOS DA SILVA**  
PRESIDENTE

**MARIO MOREIRA PADRÃO NETO**  
CONSELHEIRO RELATOR