



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

# **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 12-A, DE 2007**

**(Do Sr. Nelson Bornier)**

Altera o artigo 8º da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003; tendo pareceres: da Comissão de Finanças e Tributação, pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação (relator: DEP. EDUARDO CUNHA); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela inconstitucionalidade e injuridicidade (relator: DEP. JOSÉ EDUARDO CARDOZO).

**DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD); E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

**APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

## **SUMÁRIO**

I – Projeto inicial

II – Na Comissão de Finanças e Tributação:

- parecer do relator
- parecer da Comissão
- voto em separado

III – Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- parecer vencedor
- parecer da Comissão
- votos em separado

O Congresso Nacional Decreta:

Art. 1º - O Art. 8º da Lei Complementar nº 116 de 31 de julho de 2003, passa a vigorar acrescido da seguinte alínea:

“Art. 8º.....  
.....”

a) No que se refere ao item de nº 15 da Lista de Serviços constante na Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, nos municípios onde se encontrarem suas agências, escritórios, sucursais ou filiais, as quais se obrigam a manterem em cada um desses estabelecimentos, à disposição do fisco municipal, “controle fidedigno mensal”, contendo relação com nome do cliente, endereço, nº do CPF ou CNPJ, discriminação do serviço e valor da prestação de serviço cobrado a cada mês, para fins de incidência, cobrança e fiscalização do imposto, por parte do município, durante o período de 5 (cinco) anos, sob pena de arbitramento de suas receitas.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

Por força de lei, as empresas que possuem filiais ou outros estabelecimentos, são obrigadas a manterem “contabilidade” centralizada em sua sede (matriz), ou seja, o livro diário que transcreve as operações de todas agências, com referência as suas receitas e despesas. O caso em tela, das instituições financeiras, as mesmas possuem dezenas, centenas e alguns milhares de estabelecimentos espalhados em quase todos os municípios brasileiros, e que as suas sedes (matrizes) normalmente ficam em outros municípios fora de suas agências, e que de certa forma dificultam quando solicitadas pelas prefeituras municipais, as suas receitas de prestação de serviços, para fins de fiscalização e tributação do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); Normalmente é difícil na prática, o administrador ou gerente das agências, obter da sede (matriz) o livro diário, que compõe a escrituração da receita, para fins de verificação de sua prestação de serviço. Ficando o município obrigado a aceitar, o valor declarado pelas agências, escritórios, sucursais ou filiais, de suas receitas e conseqüentemente o imposto devido a revelia do órgão fiscalizador, sem que possa haver uma fiscalização de rotina por agência, face a tal centralização.

É bom lembrar, que a maioria dessas instituições, ainda recolhem o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza devido em sua sede (matriz), e que em muitos casos procuram transferi-la, para municípios que incentivaram essas atividades antes da Lei de Responsabilidade Fiscal, para se beneficiarem do pagamento do Imposto com alíquotas menores.

Para tanto, a fim de facilitar aos municípios, controles dignos para tais receitas e valores devidos, quanto ao referido Imposto, e se faz necessário a inclusão da alínea "a" ao Art. 8º da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, mantendo a obrigatoriedade dessas instituições, mantendo em cada estabelecimento, controle fidedigno mensal, a fim de dar transparência quanto às suas receitas, oferecidas para tributação.

Sala das Sessões, em 27 de fevereiro de 2007.

**NELSON BORNIER**  
Deputado Federal – PMDB/RJ

<p align="center"><b>LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI</b></p>
--

**LEI COMPLEMENTAR Nº 116, DE 31 DE JULHO DE 2003**

Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências.

.....

Art. 8º As alíquotas máximas do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza são as seguintes:

- I - (VETADO)
- II - demais serviços, 5% (cinco por cento).

Art. 9º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 10. Ficam revogados os arts. 8º, 10, 11 e 12 do Decreto-Lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968; os incisos III, IV, V e VII do art. 3º do Decreto-Lei nº 834, de 8 de setembro de 1969; a Lei Complementar nº 22, de 9 de dezembro de 1974; a Lei nº 7.192, de 5 de junho de 1984; a Lei Complementar nº 56, de 15 de dezembro de 1987; e a Lei Complementar nº 100, de 22 de dezembro de 1999.

Brasília, 31 de julho de 2003; 182<sup>o</sup> da Independência e 115<sup>o</sup> da República.  
LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
Antônio Palocci Filho

**Lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.**

.....

15 – Serviços relacionados ao setor bancário ou financeiro, inclusive aqueles prestados por instituições financeiras autorizadas a funcionar pela União ou por quem de direito.

15.01 – Administração de fundos quaisquer, de consórcio, de cartão de crédito ou débito e congêneres, de carteira de clientes, de cheques pré-datados e congêneres.

15.02 – Abertura de contas em geral, inclusive conta-corrente, conta de investimentos e aplicação e caderneta de poupança, no País e no exterior, bem como a manutenção das referidas contas ativas e inativas.

15.03 – Locação e manutenção de cofres particulares, de terminais eletrônicos, de terminais de atendimento e de bens e equipamentos em geral.

15.04 – Fornecimento ou emissão de atestados em geral, inclusive atestado de idoneidade, atestado de capacidade financeira e congêneres.

15.05 – Cadastro, elaboração de ficha cadastral, renovação cadastral e congêneres, inclusão ou exclusão no Cadastro de Emitentes de Cheques sem Fundos – CCF ou em quaisquer outros bancos cadastrais.

15.06 – Emissão, reemissão e fornecimento de avisos, comprovantes e documentos em geral; abono de firmas; coleta e entrega de documentos, bens e valores; comunicação com outra agência ou com a administração central; licenciamento eletrônico de veículos; transferência de veículos; agenciamento fiduciário ou depositário; devolução de bens em custódia.

15.07 – Acesso, movimentação, atendimento e consulta a contas em geral, por qualquer meio ou processo, inclusive por telefone, fac-símile, internet e telex, acesso a terminais de atendimento, inclusive vinte e quatro horas; acesso a outro banco e a rede compartilhada; fornecimento de saldo, extrato e demais informações relativas a contas em geral, por qualquer meio ou processo.

15.08 – Emissão, reemissão, alteração, cessão, substituição, cancelamento e registro de contrato de crédito; estudo, análise e avaliação de operações de crédito; emissão, concessão, alteração ou contratação de aval, fiança, anuência e congêneres; serviços relativos a abertura de crédito, para quaisquer fins.

15.09 – Arrendamento mercantil (**leasing**) de quaisquer bens, inclusive cessão de direitos e obrigações, substituição de garantia, alteração, cancelamento e registro de contrato, e demais serviços relacionados ao arrendamento mercantil (**leasing**).

15.10 – Serviços relacionados a cobranças, recebimentos ou pagamentos em geral, de títulos quaisquer, de contas ou carnês, de câmbio, de tributos e por conta de terceiros, inclusive os efetuados por meio eletrônico, automático ou por máquinas de atendimento; fornecimento de posição de cobrança, recebimento ou pagamento; emissão de carnês, fichas de compensação, impressos e documentos em geral.

15.11 – Devolução de títulos, protesto de títulos, sustação de protesto, manutenção de títulos, reapresentação de títulos, e demais serviços a eles relacionados.

15.12 – Custódia em geral, inclusive de títulos e valores mobiliários.

15.13 – Serviços relacionados a operações de câmbio em geral, edição, alteração, prorrogação, cancelamento e baixa de contrato de câmbio; emissão de registro de exportação ou de crédito; cobrança ou depósito no exterior; emissão, fornecimento e cancelamento de cheques de viagem; fornecimento, transferência, cancelamento e demais serviços relativos a carta de crédito de importação, exportação e garantias recebidas; envio e recebimento de mensagens em geral relacionadas a operações de câmbio.

15.14 – Fornecimento, emissão, reemissão, renovação e manutenção de cartão magnético, cartão de crédito, cartão de débito, cartão salário e congêneres.

15.15 – Compensação de cheques e títulos quaisquer; serviços relacionados a depósito, inclusive depósito identificado, a saque de contas quaisquer, por qualquer meio ou processo, inclusive em terminais eletrônicos e de atendimento.

15.16 – Emissão, reemissão, liquidação, alteração, cancelamento e baixa de ordens de pagamento, ordens de crédito e similares, por qualquer meio ou processo; serviços relacionados à transferência de valores, dados, fundos, pagamentos e similares, inclusive entre contas em geral.

15.17 – Emissão, fornecimento, devolução, sustação, cancelamento e oposição de cheques quaisquer, avulso ou por talão.

15.18 – Serviços relacionados a crédito imobiliário, avaliação e vistoria de imóvel ou obra, análise técnica e jurídica, emissão, reemissão, alteração, transferência e renegociação de contrato, emissão e reemissão do termo de quitação e demais serviços relacionados a crédito imobiliário.

16 – Serviços de transporte de natureza municipal.

16.01 – Serviços de transporte de natureza municipal.

.....  
.....

## **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

### **I - RELATÓRIO**

O pleito em questão altera o art. 8º da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, estabelecendo que para todos os itens discriminados no item 15 da Lista de Serviços constantes na lei, nos municípios onde se encontrem suas agências, escritórios, sucursais ou filiais, haverá obrigatoriedade em manter em cada um desses estabelecimentos, à disposição do fisco municipal, controle fidedigno mensal, contendo relação com nome do cliente, endereço, nº do CPF ou CNPJ, discriminação do serviço e valor da prestação de serviço cobrado a cada mês, para fins de incidência, cobrança e fiscalização do imposto, por parte do município, durante o período de 5 (cinco) anos, sob pena de arbitramento de suas receitas.

Em trâmite na Câmara dos Deputados a proposta recebeu despacho inicial, sendo encaminhada às Comissões de Finanças e Tributação (mérito e art. 54 do RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD).

Este é o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar preliminarmente a compatibilidade e adequação da proposta com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual, nos termos dos arts. 32, inciso X, letra h, e art. 53, inciso II, do Regimento Interno e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, aprovada em 29 de maio de 1996, que determina critérios para tal exame.

A proposta em tela não implica em aumento de receita ou despesa pública, não havendo portanto análise de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária.

Com relação ao mérito o pleito implica em grande contribuição à sociedade, uma vez que permite com que haja maior transparência na contabilidade das empresas com sucursais, agências ou filiais.

Para efeito de apuração do valor tributável pelo IRPJ e para a apuração do CSLL, a contabilização das operações da matriz e das demais dependências de uma empresa devem ser centralizadas na matriz. A centralização é necessária porque os citados devem ser calculados com base nos resultados de todas as unidades da entidade com o mesmo número de registro. Entretanto, se a empresa tem dependências em diversos Municípios e está sujeita ao pagamento de ISS, é imprescindível que também tenha a sua contabilidade descentralizada de forma que possa atender aos agentes fiscais municipais.

É importante salientar que a medida tem o escopo de acrescer benefício à legislação, de modo que não impede que haja centralização na matriz, mas sim um controle atualizado nas filiais nos municípios, no intuito de prestar prontamente os devidos esclarecimentos aos agentes fiscais municipais.

Ante o exposto, votamos pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do PLP nº. 12, de 2007, e no mérito, pela aprovação do PLP nº. 12, de 2007.

Sala da Comissão, em 3 de abril de 2007.

Deputado **EDUARDO CUNHA**  
Relator

## III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 12/07, nos termos do parecer do relator, Deputado Eduardo Cunha, contra os votos dos Deputados José Pimentel, Armando Monteiro, Vignatti, Silvio Torres, Arnaldo Madeira, Eduardo Gomes, Pedro Eugênio, Silvio Costa,

Alfredo Kaefer e João Dado. Os Deputados Virgílio Guimarães e Aelton Freitas abstiveram-se de votar. O Deputado João Dado apresentou voto em separado.

Participaram da votação os Senhores Deputados:

Virgílio Guimarães, Presidente; Eduardo Cunha e Pedro Eugênio, Vice-Presidentes; Acélio Casagrande, Aelton Freitas, Alfredo Kaefer, Armando Monteiro, Arnaldo Madeira, Carlos Melles, Fábio Ramalho, Félix Mendonça, Filipe Pereira, João Dado, João Magalhães, José Pimentel, Max Rosenmann, Rocha Loures, Silvio Costa, Silvio Torres, Vignatti, Carlos Willian, Cezar Schirmer, Eduardo Gomes e Nelson Bornier.

Sala da Comissão, em 23 de maio de 2007.

Deputado VIRGÍLIO GUIMARÃES  
Presidente

### **VOTO EM SEPARADO**

#### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei Complementar nº 12, de 2007, acresce alínea “a” ao art. 8º da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, com o objetivo de instituir a obrigação de as instituições bancárias e demais instituições financeiras manterem, nos municípios onde se encontrem suas agências, escritórios, sucursais ou filiais, em cada um desses estabelecimentos, à disposição do fisco municipal, “controle fidedigno mensal”, contendo relação com nome do cliente, endereço, nº do CPF ou CNPJ, discriminação do serviço e valor da prestação de serviço cobrado a cada mês, para fins de incidência, cobrança e fiscalização do imposto, por parte do município, durante o período de cinco anos, sob pena de arbitramento de suas receitas.

Nesta Comissão, o Relator da matéria, Deputado Eduardo Cunha, votou pela não implicação da matéria com aumento e diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do PLP em questão, e, no mérito, pela sua aprovação.

De acordo com o despacho inicial, a matéria será encaminhada, posteriormente, à Comissão de Justiça e de Cidadania.

É o relatório.

## **II – VOTO EM SEPARADO**

O Senhor Relator, Deputado Eduardo Cunha, apreciou, de forma preliminar, a compatibilidade e adequação da proposta com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual, nos termos dos arts. 32, inciso X, letra h, e art. 53, inciso II, do Regimento Interno e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, concluindo pela não implicação da matéria em aumento de receita ou despesa pública, não havendo, portanto, análise de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária.

Nesse aspecto, não há reparo a fazer em relação ao voto do Relator.

Quanto à análise do mérito, entendemos seja necessário acrescentar outros elementos para melhor fundamentar a decisão desta Comissão a respeito da proposição.

Inicialmente, não obstante o fato de não caber a esta CFT a análise da constitucionalidade e juridicidade das proposições, devemos considerar alguns aspectos que deveriam, no nosso entendimento, ser abordados para melhor entendimento da proposta.

O primeiro deles é o de considerar que o PLP nº 12, de 2007, cria, na verdade, uma obrigação acessória com o objetivo de facilitar o trabalho da administração tributária municipal. Desse modo, entendemos que esse tema não deveria ser objeto de Lei Complementar, considerado o que dispõe o art. 146 da Constituição Federal. Acreditamos que seria matéria a ser tratada por legislação ordinária, no âmbito dos municípios.

Outro aspecto a se observar, a título de contribuição, é o de que a proposta ora sob exame trata de assunto de interesse exclusivo dos municípios, com base no disposto no inciso III, do art. 156 da Constituição Federal, e, assim, parece-nos da competência daqueles entes federados legislar sobre a matéria, de acordo com o art. 30 da Constituição Federal.

No que diz respeito ao mérito, o autor do PLP sob comento, Deputado Nelson Bornier, argumenta, em sua justificção, que as instituições financeiras, pelo fato de possuírem grande quantidade de estabelecimentos espalhados em grande parte dos municípios brasileiros, têm dificuldades para atender às solicitações das prefeituras municipais no que diz respeito às suas receitas de prestação de serviços, para fins de



fiscalização e tributação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza. Esse fato obrigaria o município a aceitar o valor declarado pelas agências, escritórios, sucursais e filiais de suas receitas e do imposto devido, à revelia do órgão fiscalizador, pela impossibilidade de haver uma fiscalização de rotina por agência, em virtude da centralização dos registros contábeis das operações das agências na sede da instituição.

Nesse ponto, cabe alguns esclarecimentos importantes a respeito da proposta. Não existe, atualmente, controle das informações tal como propostas pelo projeto, ou seja, nome do cliente, endereço, CPF/CNPJ, discriminação do serviço e respectivo valor, tendo em vista que as tarifas são registradas contabilmente, sem vinculação ao cliente tomador do serviço.

Além disso, há que se considerar o tempo que seria consumido no atendimento nos guichês de caixas dos bancos para cadastramento de todos os dados do cliente na ocasião do recebimento de tarifas, para atendimento do que propõe o PLP 12, de 2007.

Deve ser levado em consideração, também, o controle que o Banco Central do Brasil tem sobre os registros contábeis das instituições financeiras, por meio do Plano Contábil das Instituições Financeiras – COSIF, o qual prevê, de forma bem discriminada, as receitas de prestação de serviços.

Existe, portanto, a contabilização da receita em subconta contábil, “rendas de prestação de serviços”, do grupo 7.1.7, que permite o controle fiscal, pelos municípios, com base nos registros contábeis.

É importante frisar que as instituições financeiras, embora sem livro-diário individualizado por agência, disponibilizam as informações contábeis relativas às receitas de serviços, via balancetes diários, consoante autorização do Banco Central do Brasil.

Portanto, independentemente da forma de recebimento da receita na instituição financeira, se de forma automática (internet) ou de forma manual (tarifa recebida em guichê de caixa), haverá a contabilização da receita em subconta contábil do grupo 7.1.7, viabilizando o controle fiscal, pelos Municípios, com base nos registros contábeis.

Face a referida autorização, a apuração da base de cálculo do ISSQN, no âmbito da CAIXA, se dá por meio do Balancete Diário Unidade

– BDU, dispensando a existência de relatório nos moldes do proposto pelo PLC nº 12/07.

Neste contexto, ressalte-se que diversas municipalidades já instituíram suas respectivas obrigações acessórias eletrônicas, relativas ao ISSQN, a exemplo de Salvador (Declaração Mensal de Serviço – DMS), Rio de Janeiro (PROBAN), Recife (Declaração de Serviço – DS).

Verifique-se que estas obrigações acessórias requerem informações inerentes à apuração do ISSQN (base de cálculo e alíquotas), capturadas a partir do balancete, sem, contudo, requisitar dados dos clientes, como almejado pelo PLC nº 12/07.

Considere-se, ainda, que para examinar a hipótese de incidência do ISSQN, cujo fato gerador é a prestação do serviço, é suficiente a análise das receitas de serviços auferidas pelo contribuinte – neste caso as instituições financeiras.

Tal fato demonstra que a movimentação dos correntistas e demais informações inerentes ao cliente não guardam nenhuma correlação com o fato gerador do ISSQN.

Por outro lado, há que se observar a existência do Decreto nº. 6.022 de 22/01/2007, que institui o SPED – Sistema Público de Escrituração Digital.

O SPED é um instrumento que unifica as atividades de recepção, validação, armazenamento e autenticação de livros e documentos que integram a escrituração comercial e fiscal dos empresários e das sociedades empresárias, mediante fluxo único, computadorizado, de informações.

O decreto define como usuários a Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda e as administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante convênio celebrado com a Secretaria da Receita Federal.

Esse projeto governamental despertou o interesse das grandes empresas brasileiras pela sua dimensão, principalmente quanto à

expectativas de se implantar maior celeridade, transparência e automação na geração e remessa das informações contábeis e tributárias – inclusive encargos sociais – além de permitir a redução dos custos com armazenamento de papéis e multiplicidade de geração e entregas da mesma informação.

Saliente-se que o decreto de instituição do SPED é parte integrante do conjunto de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infra-estrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal – Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Cabe frisar que o SPED não afronta o princípio da autonomia dos Entes Públicos, haja vista que a adesão ao referido sistema é faculdade do Sujeito Ativo da obrigação tributária, logo, as municipalidades terão a liberalidade de adotar o SPED, em substituição às demais obrigações tributárias municipais ou, se assim entenderem devido, manterem-se no regime anterior.

Vale, ainda, ressaltar que alguns municípios já instituíram obrigações acessórias eletrônicas, capturadas a partir do balancete, sem, no entanto, exigir dados dos clientes, o que nos parece absolutamente pertinente, pois não enxergamos qualquer justificativa para a abertura de dados pessoais do correntista, tendo em vista que o contribuinte do ISSQN, no caso sob análise, é a instituição financeira.

Finalmente, acreditamos que a proposição sob análise, além de ferir diversos dispositivos legais, no nosso entendimento, não traz benefício relevante que justifique o ônus adicional que criará para as instituições financeiras, com as conseqüentes e conhecidas repercussões sobre os custos dos serviços bancários, o que, na prática, penalizará o usuário desses serviços.

Diante do exposto, manifestamo-nos, quanto ao mérito, pela rejeição do Projeto de Lei Complementar nº 12, de 2007.

Sala da Comissão, em 02 de maio de 2007.

Deputado JOÃO DADO  
PDT-SP

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA****PARECER VENCEDOR****I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei Complementar nº 12, de 2007, acresce alínea “a” ao art. 8º da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, com o objetivo de instituir a obrigação de as instituições bancárias e demais instituições financeiras manterem, nos municípios onde se encontrem suas agências, escritórios, sucursais ou filiais, em cada um desses estabelecimentos, à disposição do fisco municipal, “*controle fidedigno mensal*”, contendo relação com nome do cliente, endereço, nº do CPF ou CNPJ, discriminação do serviço e valor da prestação de serviço cobrado a cada mês, para fins de incidência, cobrança e fiscalização do imposto, por parte do município, durante o período de cinco anos, sob pena de arbitramento de suas receitas.

Na CFT, foi aprovado parecer pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 12/07, nos termos do parecer do relator, Deputado Eduardo Cunha, com Voto em Separado contrário do Deputado João Dado.

Nesta Comissão, o Relator da matéria, Deputado Carlos Willian, votou pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 12, de 2007. É o relatório.

**II – VOTO**

O Senhor Relator, Deputado CARLOS WILLIAM defendeu, em seu Voto, que a finalidade visada pelo nobre Autor da proposição encontra-se materializada no corpo da proposição, pois o “controle fidedigno mensal”, conforme proposto, permitirá que os diversos fiscos municipais identifiquem e fiscalizem as receitas auferidas, no caso de serviços relacionados ao setor bancário ou financeiro. Segundo ele, não se verifica, no texto proposto, qualquer óbice de natureza constitucional, jurídica, regimental ou de técnica legislativa. Sendo assim, votou pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 12, de 2007.

Entretanto, numa análise mais aprofundada da matéria, podemos verificar que, sob o pretexto de melhorias aos procedimentos para fiscalização, o Projeto de Lei Complementar 12/2007 busca instituir norma que agride a dispositivo da Constituição Federal de 1988, no qual se insere o dever de sigilo, senão vejamos: referida proposição de lei complementar é incompatível com o princípio constitucional esculpido no artigo 5º, inciso X da Carta Magna, o qual exara que “são

*invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação".*

A agressão ao dispositivo constitucional citado fica patente, uma vez que a norma que se pretende inserir no Sistema vigente obriga a instituição financeira a expor o nome das pessoas com as quais realiza seus negócios, identificando daquelas, ainda, seus endereços e inscrições no CPF ou CNPJ. Impende observar que a questão do sigilo bancário tem recebido interpretação restritiva, na medida em que o próprio Poder Judiciário vem de modo sistemático tecendo uma exegese bastante conservadora acerca dos limites da disponibilidade de dados bancários e cadastrais, sem a competente autorização judicial.

É com observância ao direito ao sigilo que a sociedade, em suas relações, inclusive o Poder Público, preserva toda e qualquer informação que não seja de interesse público, como é o caso daquelas em que o sigilo se torna imprescindível para a defesa da intimidade, assegurado por expressa disposição constitucional. Daí porque padeceriam de inconstitucionalidade as exigências que se pretende instituir, já que as instituições financeiras passariam a divulgar e/ou disponibilizar os nomes de pessoas para quais prestam serviços, quando tributados pelo ISSQN.

Por outro lado, tendo em relevo a norma de incidência do referido tributo, onde o sujeito passivo da obrigação é o prestador dos serviços, também é desnecessário fornecer ao Município/instituições financeiras nomes, endereços e CPF/CNPJ de pessoas para as quais tenham prestado serviço. Isto porque o cumprimento dessa exigência não guarda qualquer relação com a obrigação principal – recolhimento do Imposto – em nada acrescentando à fiscalização.

As informações ou controles, que o Projeto pretende introduzir, além de desnecessárias à aplicação da norma de incidência do ISSQN (prevista no artigo 156 III da Constituição Federal de 1988, combinado com a Lei Complementar nº 116 de 2003) são incompatíveis, conforme já dito, com o dever de sigilo bancário que as Instituições Financeiras estão obrigadas a observar, conforme preceitua o artigo 2º, caput, da Lei Complementar nº 105 de 2001.

Além da violação ao princípio constitucional do dever do sigilo, atender às exigências de que trata o referido Projeto de Lei Complementar significaria elevar ainda mais o “Custo Brasil”. Tal orientação contraria meta do Governo Federal, tendo em vista que a obrigatoriedade para que as instituições mantenham tal “*controle fidedigno*” representaria um dúplice custo, porque implica em retrabalho, eis que já existem controles à disposição das fiscalizações efetuadas pelo Banco Central do Brasil – BACEN, Secretaria da Receita Federal do Brasil e Prefeituras Municipais.

Referidos controles constam da contabilidade de cada agência bancária, a qual, por disposição da Circular BACEN nº 1273, de 29/12/87, combinado com o

disposto nos subitens 1.1.6.6 e 1.1.6.7, do COSIF (Plano de Constas das Instituições Financeiras), está obrigada, dentre outras exigências, a manter registros analíticos, em seu livro razão e/ou balancete diário. Tais registros sintetizam todo o movimento realizado, aí contempladas as receitas auferidas pelo estabelecimento, inclusive aquelas relacionadas à prestação de serviço, não sendo justificável a emissão de mais um documento ou controle para certificar-se da base de cálculo do ISSQN, seu recolhimento ou identificação de terceiros que com o fato gerador do Imposto tenha direta ou indiretamente se relacionado.

Sendo assim, é possível concluir que os atuais procedimentos estão devidamente amparados por norma legal. Ou seja, atualmente é fato que cada agência bancária já emite seu próprio balancete, podendo desta forma, numa eventual fiscalização, expor todas as informações necessárias à conferência do cálculo do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza-ISSQN.

Com relação ao prazo de permanência, temos outra redundância, isto porque o art. 174 do Código Tributário nacional - CTN já dispõe sobre o prazo de guarda dos documentos por um período de 5 (cinco) anos. Vê-se claramente que a matéria já está normatizada, no que tange à necessidade municipal de informações para efeito do recolhimento do ISSQN devido.

Além da proposta legislativa em exame apresentar vício de inconstitucionalidade, nela também não está preservado o aspecto de juridicidade, já que trata de assunto de interesse exclusivo dos municípios, conforme demonstrado a seguir.

É importante registrar que lei complementar em matéria tributária deve, constitucionalmente, *“dispor sobre conflitos de competência”, “regular limitações ao poder de tributar” e “estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária”*.

Por conflitos de competência entende-se a invasão de um ente tributante na esfera de outro ente tributante, o que é comumente denominado guerra fiscal. Já por limitações ao poder de tributar compreende-se a normatização das imunidades e princípios constitucionais de ordem tributária.

A regulação de normas gerais em matéria tributária abrange a complementação do conteúdo da Constituição Federal ou definição, na lacuna desta, do fato gerador, base de cálculo, contribuinte, obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários.

Considerando que o tema *“obrigação acessória”* não pertine a nenhuma das três possibilidades de aplicação da Lei Complementar em matéria tributária, verifica-se o descompasso entre a proposição e o instrumento utilizado para implementar tal inteligência.

Sendo assim, reafirmamos, o meio legal hábil para tratar de obrigação acessória é a legislação ordinária editada no âmbito do ente tributante, neste caso, o Município. Isto porque a instituição de obrigação acessória por meio de Lei Complementar de caráter nacional fere o princípio da autonomia dos entes da Federação, visto que o ISSQN é de competência dos Municípios, cabendo a cada um deles regulamentar as respectivas obrigações acessórias.

Por outro lado, é importante observar que o Decreto nº 6.022 de 22/01/2007, que institui o Sistema Público de Escrituração Digital – SPED, unifica as atividades de recepção, validação, armazenamento e autenticação de livros e documentos que integram a escrituração comercial e fiscal dos empresários e das sociedades empresárias, mediante fluxo único, computadorizado, de informações. O Decreto define como usuários a Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda e as administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante convênio celebrado com a Secretaria da Receita Federal.

Esse projeto governamental despertou o interesse das grandes empresas brasileiras pela sua dimensão, principalmente quanto às expectativas de se implantar maior celeridade, transparência e automação na geração e remessa das informações contábeis e tributárias – inclusive encargos sociais – além de permitir a redução dos custos com armazenamento de papéis e multiplicidade de geração e entregas da mesma informação. Saliente-se que o decreto de instituição do SPED é parte integrante do conjunto de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infra-estrutura e voltado à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal – Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Cabe frisar que o SPED não afronta o princípio da autonomia dos entes públicos, haja vista que a adesão ao referido Sistema é faculdade do sujeito ativo da obrigação tributária, logo, as municipalidades terão a liberalidade de adotar o SPED, em substituição às demais obrigações tributárias municipais, ou, se entenderem devido, se manterem no regime anterior.

É possível verificar, pelo exposto, que além de apresentar vícios de inconstitucionalidade e de juridicidade, o PLP 12/2007 se contrapõe às diretrizes governamentais e aos interesses da sociedade, visto que contribui para elevar a multiplicidade de obrigações acessórias que se impõem aos contribuintes, além de atribuir ônus relevante ao Sistema Financeiro e, em última instância, aos tomadores dos serviços. Quanto à técnica legislativa, não há reparos a fazer.

Por todo o exposto, **Voto pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei Complementar nº 12, de 2007.**

Sala da Comissão, em 28 de agosto de 2007.

Deputado José Eduardo Cardozo

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei Complementar nº 12/2007, nos termos do Parecer do Deputado José Eduardo Cardozo, designado Relator do vencedor. O Parecer do Deputado Carlos Willian, primitivo relator, passou a constituir voto em separado. O Deputado Regis de Oliveira apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Leonardo Picciani - Presidente, Mendes Ribeiro Filho e Marcelo Itagiba - Vice-Presidentes, Antonio Carlos Magalhães Neto, Benedito de Lira, Cândido Vaccarezza, Colbert Martins, Edmar Moreira, Edson Aparecido, Felipe Maia, Flávio Dino, Francisco Tenorio, Geraldo Pudim, Gerson Peres, José Eduardo Cardozo, José Genoíno, Marcelo Ortiz, Maurício Quintella Lessa, Mauro Benevides, Mendonça Prado, Moreira Mendes, Nelson Trad, Odair Cunha, Paulo Teixeira, Professor Victorio Galli, Regis de Oliveira, Renato Amary, Sandra Rosado, Sérgio Barradas Carneiro, Sérgio Brito, Silvinho Peccioli, Vilson Covatti, Vital do Rêgo Filho, Wilson Santiago, Zenaldo Coutinho, Antonio Bulhões, Antônio Carlos Biffi, Arnaldo Faria de Sá, Ayrton Xerez, Chico Lopes, Edmilson Valentim, Eduardo Cunha, Fernando Coruja, Hugo Leal, João Campos, João Magalhães, José Pimentel, Luiz Couto, Odílio Balbinotti, Rubens Otoni, Veloso e William Woo.

Sala da Comissão, em 18 de dezembro de 2007.

Deputado LEONARDO PICCIANI  
Presidente

### **VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO CARLOS WILLIAN**

#### **I - RELATÓRIO**

O Projeto em epígrafe determina que bancos e instituições financeiras mantenham em suas sucursais e filiais um "controle fidedigno mensal" para a fiscalização e cobrança do Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza - ISS.



A proposição foi apreciada pela Comissão de Finanças e Tributação, em 23 de maio de 2007. Apesar dos votos contrários dos Deputados José Pimentel, Armando Monteiro, Vignatti, Silvio Torres, Arnaldo Madeira, Eduardo Gomes, Pedro Eugênio, Silvio Costa, Alfredo Kaefer e João Dado e com a abstenção dos Deputados Virgílio Guimarães e Aelton Freitas, a Comissão concluiu pela adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação da proposição. O Deputado João Dado apresentou seu voto contrário em separado.

A matéria vem a esta Comissão, na forma regimental, para análise, em caráter terminativo, dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa.

## **II - VOTO**

A proposição em análise atende aos requisitos constitucionais formais da iniciativa (CF, Art. 61), da competência (CF, Art. 24, I) e do correto veículo introdutor de normas (Art. 146, I e III, a). As etapas e regras do processo legislativo foram cumpridas regularmente e observou-se a boa técnica legislativa.

A finalidade visada pelo nobre Autor da proposição encontra-se materializada no corpo da proposição, pois o “controle fidedigno mensal”, conforme proposto, permitirá que os diversos fiscos municipais identifiquem e fiscalizem as receitas auferidas, no caso de serviços relacionados ao setor bancário ou financeiro. Não se verifica, no texto proposto, qualquer óbice de natureza constitucional, jurídica, regimental ou de técnica legislativa.

Assim, **voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 12, de 2007.**

Sala da Comissão, em 14 de agosto de 2007.

Deputado CARLOS WILLIAN

### **VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA**

Trata-se de projeto de lei complementar proposto pelo ilustre deputado Nelson Bornier que pretende inserir na lei complementar nº 116, de 31 de julho de 2003 a obrigação de as entidades financeiras manterem à disposição do fisco municipal o que rotula de controle fidedigno mensal, contendo relação com nome do cliente, endereço, número do CPF ou CNPJ, discriminação do serviço e valor da prestação do serviço cobrado a cada mês, para fins de “incidência, cobrança e fiscalização do imposto por parte do Município”. Tal obrigação seria de manter o cadastro por cerca de cinco anos, sob pena de arbitramento de suas receitas.

O projeto foi relatado pelo digno deputado Carlos Willian que opinou pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa.

É o relatório.

### **VOTO**

O projeto de lei complementar busca acrescentar alínea a ao art. 8º da lei complementar nº 116/03, com o objetivo de exigir das instituições financeiras a manutenção de um controle mensal de operações realizadas por todos os clientes, de forma a propiciar fácil fiscalização pelos Municípios, em relação ao ISS.

O Código Tributário Nacional contém expressa disposição no sentido de que, para efeito de fiscalização tributária, os livros comerciais e seus lançamentos “não têm aplicação quaisquer disposições legais excludentes ou limitativas do direito de examinar mercadorias, livros, arquivos, documentos, papéis e efeitos comerciais ou fiscais dos comerciantes, industriais ou produtores, ou da obrigação destes de exibi-los” (art. 195). Compete, pois, ao fisco examinar todos os documentos que possam interessar à fiscalização tributária.

Evidente que o escopo da fiscalização há de estar relacionado ao objetivo do ente político, isto é, vinculado à cobrança do tributo. A limitação do exame fiscal dos livros diz respeito “aos pontos objeto da investigação”, nos firmes termos da Súmula nº 439 do Supremo Tribunal Federal.

Logo, a fiscalização já é dotada de todo um plexo de atribuições suficientes para exercitar sua competência normativa.

De seu turno, a mesma legislação codificada identifica o rol das obrigações acessórias a que cada situação se submete. Fornece lista de terceiros que a tanto se obrigam, isto é, de fornecer informações sobre outros. É o que dispõe o art. 197 do Código Tributário Nacional, dentre os quais estão os “bancos, casas bancárias, caixas econômicas e demais instituições financeiras” (inciso III do art. 197).

Há situações, no entanto, que, “exatamente em razão de cargo, ofício, função, ministério, atividade ou profissão, algumas pessoas estão legalmente obrigadas a guardar segredo sobre certos fatos. No confronto entre o dever de sigilo e o dever de informar, o primeiro prevalece (parágrafo único do art. 197)” (Luciano Amaro, “Direito Tributário Brasileiro”, 13ª ed., Saraiva, 2007, pág. 483). Acrescenta o autor, afirmando que “não há opção para essas pessoas entre manter o sigilo e dar a informação. Elas são obrigadas a manter o segredo, o que significa que, nessa situação, o comando do caput do art. 197 não se aplica” (idem, ibidem).

É taxativo o parágrafo único do art. 197 do Código Tributário Nacional: “A obrigação prevista neste artigo não abrange a prestação de informações quanto a fatos sobre os quais o informante esteja legalmente obrigado a observar segredo em razão de cargo, ofício, função, ministério, atividade ou profissão”.

A respeito do assunto, diz Paulo de Barros Carvalho eu “não pode ingressar no secreto vínculo que se estabelece no exercício de certas profissões, em que a própria lei que as regula veda terminantemente a quebra de sigilo” (“Curso de direito tributário”, Saraiva, 8ª ed., 1966, págs. 369/370).

A matéria, de acordo com Misabel Abreu Machado Derzi encontra regência no art. 5., incisos X e XII e outras disposições que regulam o dever legal de observância do segredo bancário” (“O sigilo bancário, a lei 9.613/98 e a intributabilidade do ilícito”, Repertório IOB de jurisprudência nº 3/98, pág. 998).

A questão, como se vê tem sido estudada pelos doutos e é unânime o entendimento de que o sigilo bancário prevalece sobre o direito do fisco.

No campo do direito constitucional, o impedimento de acesso a dados que possam ingressar na intimidade do contribuinte vem assegurado nos incisos X e XII do art. 5º da Constituição da República. É o campo secreto do indivíduo que não pode ser devassado por quem quer que seja. Nem a lei pode procurar invadir a esfera de intimidade da pessoa.

Segundo José Afonso da Silva, a “tutela constitucional visa a proteger as pessoas de dois atentados particulares: a) segredo da vida privada e b) à liberdade da vida privada” (“Comentário contextual à Constituição”, ed. Malheiros, 4ª. Ed., 2007, pág. 101).

O recôndito da pessoa é o círculo indevassável de sua vida pessoal. A ele ninguém pode ter acesso, salvo se a pessoa o permitir e torná-lo público. O desenvolvimento de complexa rede de informações contidas nos computadores de última geração, os dados obtidos on line, a poderosa rede de informações torna o indivíduo passível de ter sua intimidade invadida. Segundo José Afonso da Silva, “o perigo é tanto maior quando mais a utilização da informática facilita a interconexão de fichários, com a possibilidade de formar grandes bancos de dados que desvendem a vida dos indivíduos sem sua autorização e até sem seu conhecimento” (ob. cit., pág. 102).

A tentativa do digno autor da proposição de permitir ou obrigar a que as entidades financeiras possuam banco de dados a propósito de transações financeiras, significa expor os contribuintes ao desvendamento de sua intimidade perante o fisco municipal.

A preservação do sigilo de dados a que alude o inciso XII do art. 5º da Constituição significa quaisquer informações que tenham pessoas que devem guardá-los em razão de ofício ou profissão. As instituições financeiras não podem, por qualquer forma, tornar devassáveis os dados que possui e que lhes são confiados, seja por força da profissão, seja por força da legitimidade das operações que realiza. De tal forma, entende José Afonso da Silva, que “sigilo de dados se refere a cadastros de dados em geral, inclusive os utilizados pela ciência da informática e dados dos cadastros bancários” (ob. cit. pág., 106).

No mundo de hoje, o big brother tanto estatal como de corporações ou entidades paraestatais deve ser impedido. O indivíduo já tem sua intimidade devassada a todo instante por troca de informações entre os entes financeiros, Serasa, Cartórios, etc., que não podem ficar submetidos a mais um tipo de controle odioso que seria o dos dados do Município.

A sociedade garante ou deve garantir o direito de estar só ou o direito de ter sua intimidade imperscrutável por outros. Na medida em que se aumenta o controle, diminuem as garantias constitucionais.

Em sendo assim, o projeto ora proposto não tem condições de prosperar, por agredir, ostensivamente, o direito constitucional à intimidade e ao sigilo de dados. A nosso ver, há agressão aos incisos X e XII do art. 5º da Constituição da República.

De tal sorte, meu voto é pela inconstitucionalidade do projeto.

Sala da Comissão, em 03 de setembro de 2007

Deputado Regis de Oliveira

**FIM DO DOCUMENTO**