



**NOVA  
FRIBURGO**  
P R E F E I T U R A



**NOVA FRIBURGO**  
NUNCA ESQUECEREMOS  
**15 ANOS**  
2011 - 2026

C O N S E L H O D E  
C O N T R I B U I N T E S

**Acórdão nº 03/2026**

**Processo Administrativo:** nº 21.128/2021 (Apenso: 11.295/2022 e 16.988/2021)

**Recorrente:** Rafael Ismério – Serramar Empreendimentos (REMAX)

**Recorrido:** Município de Nova Friburgo

**Relator:** Conselheiro Hugo Leonardo de Carvalho

**EMENTA:** REEXAME NECESSÁRIO. TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE USO DE ÁREA PÚBLICA (TUAP). EXERCÍCIO DE 2021 (JULHO). AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO À ÉPOCA DO FATO. INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA OCUPAÇÃO DO LOGRADOURO PÚBLICO. ÔNUS DA PROVA DA ADMINISTRAÇÃO. INOCORRÊNCIA DO FATO GERADOR. CANCELAMENTO DA TAXA E DA MULTA. MANUTENÇÃO DA DECISÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA. REEXAME NECESSÁRIO DESPROVIDO.

Vistos e discutidos estes autos, da decisão proferida pela Junta de Recursos Fiscais, que julgou procedente a impugnação apresentada pelo contribuinte, acordam os Conselheiros que integram o Conselho de Contribuintes de Nova Friburgo, por UNANIMIDADE, em NEGAR PROVIMENTO AO REEXAME NECESSÁRIO, mantendo-se integralmente a decisão da Junta de Recursos Fiscais, que julgou procedente a impugnação para cancelar a cobrança da Taxa de Fiscalização de Uso de Área Pública – TUAP e cancelar a respectiva multa, referentes ao exercício de 2021 - códigos de movimento nºs 00008343 e 00008344, em razão da inocorrência do fato gerador.

### **RELATÓRIO**

Trata-se de reexame necessário, nos termos do art. 384 da Lei Complementar Municipal nº 124/2018 (Código Tributário Municipal – CTM), da decisão proferida pela Junta de Recursos Fiscais, que julgou procedente a impugnação apresentada pelo contribuinte, para cancelar a cobrança da Taxa de Fiscalização de Uso de Área Pública – TUAP, bem como da multa correlata, ambas referentes ao exercício de 2021, nos seguintes termos:



**NOVA  
FRIBURGO**  
P R E F E I T U R A



**NOVA FRIBURGO**  
NUNCA ESQUECEREMOS  
**15 ANOS**  
2011 - 2026

C O N S E L H O D E  
C O N T R I B U I N T E S

*“Vistos e relatados, passam a decidir, por unanimidade, os membros desta Junta de Recursos Fiscais pela procedência da impugnação apresentada neste processo administrativo de nº 21.128/2021, no sentido de pugnar pelo cancelamento da cobrança referente à Taxa de Fiscalização de Uso de Área Pública - TUAP - e a respectiva multa, no que tange ao exercício de 2021 (Código de Movimento nºs 00008343 e 00008344), diante da inocorrência do fato gerador.”*

Conforme se extrai dos autos, a empresa Serramar Empreendimentos Imobiliários de Friburgo, inscrita no CNPJ sob o nº 31.688.186/0001-47 e representada por Rafael Ismério Gonçalves da Rosa (CPF nº 088.504.427-42), protocolizou em **06/07/2021** pedido de autorização para uso e ocupação de logradouro público, visando à realização de ações promocionais em diversas datas, dentre elas 17/07/2021, data especificamente discutida no presente feito.

Em **02/08/2021**, a Fiscalização Tributária procedeu ao lançamento das taxas e da penalidade por suposta utilização de área pública sem autorização. Todavia, consta que a Subsecretaria de Ordem Urbana/Posturas, embora tenha se manifestado em **05/08/2021** no sentido de “nada a opor”, **somente formalizou a autorização administrativa (Nada a Opor) em 29/09/2021**, portanto após a data do evento.

O contribuinte sustentou que **não realizou a ocupação do espaço público em 17/07/2021**, justamente porque a autorização administrativa não havia sido concedida em tempo hábil, motivo pelo qual não teria ocorrido o fato gerador da taxa nem a infração administrativa.

A Junta de Recursos Fiscais acolheu a tese defensiva, reconhecendo a inocorrência do fato gerador, determinando o cancelamento da TUAP e da multa correspondente.

Em razão da decisão contrária à Fazenda Pública Municipal em primeira instância administrativa, os autos foram encaminhados a este Conselho para apreciação em sede de recurso de ofício.

É o relatório.



**NOVA  
FRIBURGO**  
PREFEITURA



**NOVA FRIBURGO**  
NUNCA ESQUECEREMOS  
**15 ANOS**  
2011 - 2026

CONSELHO DE  
CONTRIBUÍNTES

## **VOTO**

Nos termos do art. 384 do Código Tributário Municipal (LC nº 124/2018), o reexame necessário tem por finalidade o controle da legalidade e juridicidade da decisão administrativa que resultou no cancelamento de crédito tributário, não se destinando à rediscussão ampla de fatos já devidamente apreciados, salvo quando evidenciada ilegalidade ou afronta ao ordenamento jurídico.

### **1. Do fato gerador da Taxa de Fiscalização de Uso de Área Pública – TUAP**

Nos termos do art. 145, inciso II, da Constituição Federal, do art. 77 do Código Tributário Nacional e da disciplina específica constante do Código Tributário Municipal (art.210), as taxas têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia ou a utilização efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível.

No caso da Taxa de Fiscalização de Uso de Área Pública, o fato gerador pressupõe, necessariamente, a concreta utilização do bem público, associada ao regular exercício do poder de polícia, o que, por sua vez, exige a existência de autorização administrativa válida ou, ao menos, a efetiva constatação da ocupação do logradouro público.

Ocorre que, no caso concreto, não houve autorização administrativa vigente na data de **17/07/2021**, uma vez que o ato formal de autorização (Nada a Opor) somente foi expedido em **29/09/2021**, inviabilizando juridicamente a realização do evento naquela data.

Assim, o mero protocolo de pedido de autorização não se confunde com a concessão do ato administrativo, não sendo suficiente, por si só, para caracterizar o fato gerador da taxa.

### **2. Da constituição do crédito tributário e do ônus da prova**



**NOVA  
FRIBURGO**  
P R E F E I T U R A



**NOVA FRIBURGO**  
NUNCA ESQUECEREMOS  
**15 ANOS**  
2011 - 2026

C O N S E L H O D E  
C O N T R I B U I N T E S

Nos termos do art. 142 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), compete à autoridade administrativa constituir o crédito tributário, sendo que o ato administrativo de lançamento, como qualquer outro ato administrativo, goza de **presunção relativa de legitimidade e veracidade**, nos termos da doutrina majoritária, significando que é considerado válido até que se comprove o contrário.

Entretanto, essa presunção não pode ser ampliada de modo a eximir a Administração Pública do ônus de provar os fatos que alega terem ocorrido, sob pena de ferir princípios constitucionais e tributários.

Conforme estudado por Victor Hugo Cabral de Moraes Junior, *“a presunção de validade do ato administrativo não autoriza exigir do contribuinte prova negativa impossível de produzir; nem legitima o lançamento sem a devida comprovação dos fatos constitutivos do crédito tributário.”*

Outrossim, o entendimento contemporâneo da doutrina, corroborado por estudos sobre o ônus da prova no Direito Tributário, é no sentido de que *“a presunção de legitimidade inerente aos atos administrativos não é suficiente para eximir a Administração de provar as ocorrências que enuncia terem existido”* — devendo o juiz ou julgador administrativo formar sua convicção com base em provas concretas e não meramente na presunção do ato.

Nesse sentido, Cândido Rangel Dinamarco conceitava o ônus da prova como *“encargo atribuído pela lei a cada uma das partes de demonstrar os fatos de seu interesse”*, o que se aplica à Administração quando esta afirma a ocorrência de fato gerador tributário ou infração administrativa.

No mesmo sentido, estudos apontam que o ônus da prova no processo administrativo tributário segue, subsidiariamente, os princípios do Código de Processo Civil (art. 373 do CPC), segundo os quais cabe à parte que alega um fato a incumbência de prová-lo; e, na seara tributária, quando a Fazenda Pública sustenta a ocorrência de fato gerador, compete a ela demonstrar com meios probatórios as alegações feitas, mormente quando contestadas pelo contribuinte.



**NOVA  
FRIBURGO**  
P R E F E I T U R A



**NOVA FRIBURGO**  
NUNCA ESQUECEREMOS  
**15 ANOS**  
2011 - 2026

C O N S E L H O D E  
C O N T R I B U I N T E S

Sem embargo, a cobrança fundada em mera presunção de uso, desacompanhada de auto de constatação, relatório fiscal, registro fotográfico ou qualquer outro elemento objetivo, não atende às exigências legais do lançamento tributário, razão pela qual não se aperfeiçoa a constituição do crédito.

### **3. Aplicação ao Caso Concreto**

No caso em exame, a Administração Municipal procedeu ao lançamento da TUAP e da multa por suposta ocupação de área pública em 17/07/2021. Contudo, restou incontroverso nos autos que: (i) a autorização administrativa para uso da via pública foi formalizada apenas em **29/09/2021**, posterior à data da suposta ocupação; (ii) não há nos autos prova objetiva de que a ocupação do espaço público, na data indicada, tenha efetivamente ocorrido.

Dessa forma, a Administração não cumpriu com o ônus de provar o fato constitutivo do crédito tributário, exigido não apenas pela disciplina legal, mas também pela própria lógica do lançamento tributário, que exige comprovação da incidência do fato gerador para a constituição do crédito.

Adicionalmente, a simples apresentação de uma autorização emitida tardiamente não pode suprir a ausência de autorização vigente à data do fato, pois isso configuraria efetiva inversão de ônus probatório, situação não respaldada pela legislação nem pela doutrina mais atual.

### **4. Da multa por atividade sem autorização**

Sob a mesma perspectiva, a penalidade aplicada tem natureza acessória e pressupõe a prática de infração administrativa tipificada, devidamente comprovada, em observância aos princípios da legalidade e da tipicidade, consagrados no ordenamento jurídico pátrio e reproduzidos na legislação tributária municipal.

Inexistindo prova da ocupação da área pública e ausente autorização administrativa válida à época, não se caracteriza a infração, sendo igualmente indevida a aplicação da multa.



**NOVA  
FRIBURGO**  
P R E F E I T U R A



**NOVA FRIBURGO**  
NUNCA ESQUECEREMOS  
**15 ANOS**  
2011 - 2026

C O N S E L H O D E  
C O N T R I B U I N T E S

Punir o contribuinte por não ter realizado o evento justamente em razão da ausência de autorização do próprio Poder Público configuraria afronta aos princípios da razoabilidade, segurança jurídica e boa-fé administrativa.

## **5. Da correção da decisão recorrida**

Em última análise, a decisão da Junta de Recursos Fiscais encontra-se bem fundamentada, tendo reconhecido, de forma acertada, a inoccorrência do fato gerador, motivo pelo qual não se vislumbra qualquer ilegalidade ou vício que justifique sua reforma em sede de reexame necessário.

## **CONCLUSÃO**

Diante do exposto, VOTO NO SENTIDO DE NEGAR PROVIMENTO AO REEXAME NECESSÁRIO, mantendo-se integralmente a decisão da Junta de Recursos Fiscais, que julgou procedente a impugnação para cancelar a cobrança da Taxa de Fiscalização de Uso de Área Pública – TUAP e cancelar a respectiva multa, referentes ao exercício de 2021 - códigos de movimento nºs 00008343 e 00008344, em razão da inoccorrência do fato gerador.

É como **voto**.

Nova Friburgo, 11 de fevereiro de 2026.

Cons. Hugo Leonardo de Carvalho  
RELATOR  
Mat.: 115120