Acórdão nº 09/2026.

Processo Administrativo nº 12.219/2021 (Apensos: 11032/1984, 10232/1986, 4479/1987, 6299/1989, 7442/2012, 23417/2018 e 5906/2020)
Interessado: Serviço Social do Comércio - SESC
Assunto: Impugnação Administrativa ao Lançamento Tributário - ISS
Relator: Conselheiro Hugo Leonardo de Carvalho

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO. ISSQN. CONSTRUÇÃO CIVIL. LANÇAMENTO ANTECIPADO DO IMPOSTO POR OCASIÃO DA APROVAÇÃO DE PROJETO. ART. 162 DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 124/2018. RECOLHIMENTO ANTECIPADO FACULTATIVO. NECESSIDADE DE MANIFESTAÇÃO EXPRESSA DO CONTRIBUINTE. REQUISITO DE VALIDADE DO LANÇAMENTO. ATIVIDADE ADMINISTRATIVA VINCULADA. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA TIPICIDADE CERRADA E DA RESERVA LEGAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA OPÇÃO PELO REGIME ESPECIAL. NULIDADE DO LANÇAMENTO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA. REEXAME NECESSÁRIO DESPROVIDO.

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo Administrativo nº 12.219/2021, acordam os Conselheiros integrantes do Conselho Municipal de Contribuintes do Município de Nova Friburgo, por unanimidade, em **CONHECER do recurso e, no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo integralmente os atos administrativos impugnados, nos termos do voto do Relator, que passa a integrar o presente Acórdão.

> *"Vistos e relatados,* ***decidem, por unanimidade, os membros desta Junta de Recursos Fiscais pela procedência da impugnação apresentada neste processo administrativo de n° 12.219/2021. Encaminhe-se os autos à Fiscalização Tributária Municipal para ciência e regular prosseguimento do feito.****"*

A recorrente foi cientificada da decisão de primeira instância em 28 de fevereiro de 2023, momento em que os autos foram endereçados à Procuradoria-Geral do Município, a qual se manifestou acerca do mérito, em que pese a constituição do Conselho de Contribuintes, segundo o art.389 da LC n° 124/2018 (Código Tributário Municipal).

Sem embargo, o processo foi incluído na pauta de julgamento, cujo sorteio para esta relatoria ocorreu na última sessão ordinária deste colegiado.

É o relatório.

Inicialmente, cumpre registrar que o reexame necessário constitui mecanismo de controle da legalidade dos atos administrativos decisórios que importem cancelamento de crédito tributário municipal, cabendo a este colegiado verificar a conformidade da decisão recorrida com a legislação aplicável e os princípios que regem a atividade tributária.

A controvérsia posta nos autos restringe-se à análise da validade do lançamento antecipado do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, efetuado em razão da aprovação de planta referente à construção de área em imóvel situado na Avenida Presidente Costa e Silva, nº 231, Centro, Nova Friburgo/RJ.

Sustenta o contribuinte que a cobrança foi realizada em desacordo com a legislação municipal, por inexistir, nos autos que ensejaram o lançamento, manifestação expressa autorizando o recolhimento antecipado do tributo, requisito expressamente previsto no art. 162 da Lei Complementar Municipal nº 124/2018.

Da análise dos autos, verifica-se assistir razão ao interessado.

O art. 162 do Código Tributário Municipal dispõe:

> *"Art. 162.* ***Quando da aprovação da planta, fica a critério do contribuinte, desde que manifestamente expresso, o recolhimento antecipado do ISSQN*** *junto à Taxa de Fiscalização de Execução de Obra (TFEO), o qual será calculado com base no valor total apurado na tabela CUB 2006 - Custos Unitários da Construção, publicada mensalmente pela Sinduscon-Rio, ou outra que venha a substituí-la, permitida a dedução de 40% (quarenta por cento) correspondente ao material.*
> *§ 1º Os padrões de construções residenciais serão definidos considerando o número de dormitórios das unidades autônomas da seguinte forma:*
> *I - padrão baixo: até 2 (dois) dormitórios;*
> *II - padrão normal: 3 (três) dormitórios;*
> *III - padrão alto: 4 (quatro) dormitórios ou mais.*

> *§ 3º Em cada padrão, deverá ser respeitado o número de pavimentos na atribuição de obra por custo de m2, conforme tabela CUB para definição do tipo de construção.*
> *§ 4º Para obras contempladas por programas habitacionais federais ou estaduais, será atribuído o padrão baixo do tipo PIS (padrão de interesse social), na atribuição de obra por custo de m2, nos termos da tabela CUB.*
> *§ 5º Na hipótese de mais de um uso ou padrão, a obra será considerada no todo com o uso ou padrão de maior área privativa.*
> *§ 6º A base de cálculo prevista no caput para o recolhimento do ISSQN, tão somente para as construções residenciais unifamiliares de padrões popular e baixo (conforme definido na tabela CUB - Custos Unitários da Construção), quando realizadas pelo próprio proprietário, estará sujeita à multiplicação pelo fator de redução de 0,67 (sessenta e sete centésimos).”*

A norma municipal é clara ao estabelecer que o recolhimento antecipado do ISSQN constitui mera faculdade colocada à disposição do contribuinte, e não imposição legal decorrente da simples aprovação do projeto de construção.

Ao utilizar a expressão **"fica a critério do contribuinte"** e condicionar sua adoção à manifestação **"manifestamente expressa"**, o legislador municipal criou verdadeiro requisito de validade para a constituição do crédito tributário na modalidade antecipada.

Não se trata de formalidade acessória ou exigência meramente procedimental.

A manifestação expressa do contribuinte constitui pressuposto indispensável para a própria incidência do regime especial de recolhimento antecipado. A ausência desse requisito inviabiliza juridicamente a cobrança realizada sob tal fundamento.

Nesse contexto, mostra-se oportuno recordar que o lançamento tributário é atividade administrativa plenamente vinculada, conforme dispõe o art. 142 do Código Tributário Nacional:

> *“Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento*

> *administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível."*

Por sua natureza vinculada, o lançamento somente pode ocorrer nos exatos limites definidos em lei, sendo vedado à Administração Tributária flexibilizar, presumir ou dispensar requisitos legalmente estabelecidos.

Tal conclusão decorre diretamente dos princípios constitucionais da legalidade tributária e da reserva legal, previstos nos arts. 5º, inciso II, 37, caput, e 150, inciso I, da Constituição da República.

Além disso, a jurisprudência dos Tribunais Superiores já firmou entendimento no sentido de que a Administração Pública não dispõe de liberdade para ampliar hipóteses de incidência tributária ou afastar condições expressamente previstas em lei para constituição do crédito tributário. Deve-se observar rigorosamente os requisitos da legislação de regência, sob pena de nulidade do lançamento por vício de legalidade.

Em matéria tributária, prevalece o princípio da tipicidade cerrada, segundo o qual todos os elementos essenciais da obrigação tributária devem decorrer diretamente da norma legal, vedando-se interpretações extensivas ou presunções desfavoráveis ao contribuinte.

No caso concreto, não se identifica nos autos qualquer documento apto a demonstrar que o contribuinte tenha formalizado opção pelo recolhimento antecipado do ISSQN.

Não consta requerimento específico, declaração formal, termo de adesão ou qualquer outra manifestação inequívoca de vontade autorizando a adoção do regime previsto no art. 162 do Código Tributário Municipal.

Ao contrário, os elementos constantes do processo evidenciam que o lançamento foi efetuado unilateralmente pela Administração, sem a prévia e necessária concordância expressa do sujeito passivo.

Dessa forma, resta caracterizada afronta direta ao dispositivo legal anteriormente mencionado.

Importa ressaltar que a conclusão ora adotada não afasta a competência municipal para fiscalizar a obra nem impede eventual constituição futura de crédito tributário decorrente dos serviços efetivamente executados, desde que observados os procedimentos ordinários previstos na legislação tributária municipal e respeitados os limites decadenciais aplicáveis.

A presente análise restringe-se à legalidade do lançamento antecipado impugnado, cuja validade depende da observância dos requisitos expressamente estabelecidos pelo legislador municipal. Não havendo manifestação expressa do contribuinte, inexiste fundamento jurídico apto a sustentar a cobrança realizada.

A decisão proferida pela Junta de Recursos Fiscais observou adequadamente os princípios da legalidade, da segurança jurídica, do devido processo legal administrativo e da vinculação da atividade de lançamento aos estritos termos da lei.

Não se verifica qualquer vício de interpretação ou aplicação da legislação tributária que justifique sua reforma por este Conselho.

Pelo contrário, a manutenção da decisão recorrida prestigia a correta aplicação do ordenamento jurídico e impede a subsistência de crédito tributário constituído em desconformidade com os requisitos legalmente exigidos.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, conheço do Reexame Necessário e, no mérito, voto por NEGAR-LHE PROVIMENTO, mantendo integralmente a decisão proferida pela Junta de Recursos Fiscais que

julgou procedente a impugnação apresentada pelo Serviço Social do Comércio – SESC, determinando o cancelamento do lançamento de ISSQN antecipado efetuado no âmbito do Processo Administrativo nº 5.906/2020, em razão da ausência de manifestação expressa do contribuinte, requisito indispensável previsto no art. 162 da Lei Complementar Municipal nº 124/2018.

É como **voto.**

Nova Friburgo, 17 de junho de 2026.

HUGO LEONARDO DE CARVALHO:09394142797
Assinado de forma digital por HUGO LEONARDO DE CARVALHO:09394142797
Dados: 2026.10.21 11:05:23 -03'00'

Cons. Hugo Leonardo de Carvalho
RELATOR
Mat.: 115120