

SECRETARIA DE FINANÇAS
CONSELHO ADMINISTRATIVO FISCAL - CAF
PROCESSO/ NOTIFICAÇÃO Nº 07.14911.6.21
RECORRENTE: UNIMED RECIFE – COOPERATIVA DE
TRABALHO MÉDICO
Avenida Lins Petit, 140 – Loja 0001 – Paissandu –
Recife/PE
Inscrição mercantil nº 000.324-7
ADVOGADOS: MARCELA VENTURA NOGUEIRA E OUTROS
RECORRIDO: CONSELHO ADMINISTRATIVO FISCAL
JULGADOR PRIMEIRA INSTÂNCIA – JOÃO
ANTÔNIO VICTOR DE ARAÚJO
RELATOR: JULGADOR CARLOS ANDRÉ RODRIGUES
PEREIRA LIMA

ACÓRDÃO Nº 056/2025

- EMENTA:
- 1 - ISS – NOTIFICAÇÃO FISCAL – AUSÊNCIA DE INFRAÇÃO TRIBUTÁRIA – LANÇAMENTO FUNDADO UNICAMENTE EM DEPÓSITO JUDICIAL – NULIDADE – REMESSA NECESSÁRIA IMPROVIDA.
 - 2 - A simples realização de depósito judicial não caracteriza infração à legislação tributária, mas demonstra boa-fé do contribuinte no adimplemento condicionado à solução da controvérsia.
 - 3 - É nula a Notificação Fiscal lavrada sem descrição de infração ou indicação de inadimplemento, fundada exclusivamente no valor depositado judicialmente, por ausência de pressupostos de validade do lançamento.
 - 4- Remessa necessária a que se nega provimento.

Vistos, relatados, examinados e discutidos os presentes Autos, ACORDAM os Membros do Conselho Administrativo Fiscal, à unanimidade, na conformidade do voto do Relator e das notas constantes da Ata de Julgamento,

Continuação do Acórdão nº 056/2025

por conhecer e negar provimento à Remessa Necessária, mantendo a decisão de 1ª Instância em todos os seus termos.

C.A.F., Em 14 de agosto de 2025.

Carlos André Rodrigues Pereira Lima – RELATOR

João Gomes da Silva Júnior

Carlos Augusto Cavalcanti de Carvalho

Carlos Gilberto Dias Júnior

SECRETARIA DE FINANÇAS
CONSELHO ADMINISTRATIVO FISCAL - CAF
PROCESSO/NOTIFICAÇÃO Nº 07.14911.6.21
RECORRENTE: UNIMED RECIFE – COOPERATIVA DE
TRABALHO MÉDICO
RECORRIDO: CONSELHO ADMINISTRATIVO FISCAL
JULGADOR PRIMEIRA INSTÂNCIA – JOÃO
ANTÔNIO VICTOR DE ARAÚJO
RELATOR: JULGADOR CARLOS ANDRÉ RODRIGUES
PEREIRA LIMA

RELATÓRIO

Trata-se de Remessa Necessária em face de decisão proferida pela **1ª Instância** desse Conselho Administrativo Fiscal (CAF), que julgou **nula** a Notificação Fiscal lavrada.

Na origem, cuida-se de Notificação Fiscal (ID 1) decorrente de depósitos judiciais efetuados pela Contribuinte, não havendo, assim, a imputação de penalidade nem cobrança de juros, no valor de R\$ 1.373.298,10 (um milhão, trezentos e setenta e três mil, duzentos e noventa e oito reais e dez centavos).

No Termo Final de Fiscalização (ID 1 - págs. 4/21), a Unidade de Fiscalização Tributária (UFT) aduziu que:

- (i) a contribuinte presta serviços previstos nos subitens 4.03, 4.22 e 4.23 da lista presente no 102 da Lei 15.563/91;
- (ii) em virtude de serem atividades prestadas por sociedade organizada sob a forma de cooperativa, a alíquota do ISS aplicável aos serviços prestados pelo contribuinte é de 4%;
- (iii) a entidade possui tratamento diferenciado quanto à apuração de sua base de cálculo, devendo ser considerado os termos previstos nos §§11 e 12 do art. 115 da Lei nº 15.563/91;
- (iv) em 31/05/2017 foi promulgada a Lei Complementar nº 157/2017 que, dando nova redação ao inciso XXIII do artigo 3º da Lei Complementar nº 116/2013, determinou que o ISS para os serviços previstos nos subitens 4.22 e 4.23 seria devido no domicílio do tomador dos serviços;
- (v) em 23/03/2018, o Ministro Alexandre de Moraes concedeu uma Medida Cautelar suspendendo a eficácia do artigo 1º da Lei Complementar 157/2016 na parte que modificou os incisos XXIII, XXIV e XXV do artigo 3º e os parágrafos 3º e 4º do art. 6º da Lei Complementar 116/2003;

- (vi) os efeitos da medida cautelar são retroativos;
- (vii) a contribuinte ora notificada, em virtude da discussão judicial acima citada vem fazendo depósitos judiciais no âmbito do Processo nº 0004095-12.2018.17.2001 no TJPE, referente aos valores de ISS que seriam devidos aos outros municípios;
- (viii) a presente notificação ocorre em face dos depósitos judiciais efetuados pela contribuinte, não havendo a imputação de penalidade nem cobrança de juros;
- (ix) existem duas fontes de receitas que devem ser diferenciadas: a proveniente de prestação de serviços a clientes particulares da Unimed Recife (rede própria) e os percebidos em face do atendimento médico-hospitalar pela Unimed Recife a beneficiários de outras Unimed estabelecidas em outros Municípios;
- (x) de acordo com decisão liminar do Tribunal de Justiça, para as deduções da base de cálculo do ISS não há de se observar os critérios previstos na Lei 15.563/91, ou seja, devem ser considerados todos os valores repassados aos cooperados;
- (xi) alguns profissionais que receberam repasses do contribuinte não cumpriam, à época, a exigência de adimplência o fisco municipal;
- (xii) a contribuinte efetuou deduções de sua base de cálculo dos pagamentos destinados a médicos cooperados que não estavam adimplentes com o ISS;
- (xiii) de acordo com a decisão liminar devem ser deduzidos todos os valores repassados a terceiros contratados para prestação de serviços de saúde, desconsiderando os critérios estabelecidos no Código Tributário do Município do Recife;
- (xiv) não é possível haver dedução da base de cálculo do ISS dos valores repassados a empresas que atuam em outros Municípios por expressa vedação legal;
- (xv) apenas são passíveis de dedução as despesas com serviços contratados que estejam diretamente vinculados com sua atividade fim;
- (xvi) a fiscalização considerou para efeitos de dedução todos os serviços prestados vinculados a atividade fim para os quais existia vedação de retenção na fonte.

Anexou: Demonstrativo de Débito Tributário (ID 1 - pág. 22), Termos de Início de Fiscalização (ID 1 - págs. 23/30), Termo de Intimação nº 01/2021 (ID 1 - págs. 31/32), Termo de Intimação nº 02/2021 (ID 33/34), Termo de Intimação nº 03/2021 (ID 1 - pág. 35), Termo de Intimação nº 04/2021 (ID 1 - pág. 36), Termo de Intimação nº 05/2021 (ID 1 - pág. 37), Termo de Intimação nº 06/2021 (ID 1 - pág.

38), Anexos 01 a 40 do Termo Final Protocolo 2021.000039 (ID. 1 - pág. 39), Certidão (ID 1 - pág. 40), Procuração (ID 1 - pág. 41), Resposta ao Termo de Intimação (ID 1 - págs. 44/46).

Em 14/07/2021, a Contribuinte apresentou impugnação à Notificação Fiscal (ID 1 - págs. 48/60), aduzindo:

- (i) nulidade da notificação fiscal em face da ausência de fundamentação;
- (ii) que os valores depositados não estão sujeitos à decadência;
- (iii) que a ausência de lançamento não enseja qualquer prejuízo ao Município do Recife, assim, tal ato só seria necessário se o fisco pleiteasse valor superior objeto de depósito.

Nos pedidos, requereu a declaração de nulidade do lançamento e, subsidiariamente, sua improcedência.

Anexou: Procuração (ID 1 - págs. 62), Estatuto Social (ID 1 - págs. 63/81), Termo de autenticação (ID 1 - pág. 82), Ata de assembleia (ID 1 - págs. 83/92), Termo Final de Fiscalização (ID 1 - págs. 93/108 e ID 2).

Aos IDs 3/5, trata-se dos Anexos 01 a 40 do Termo Final Protocolo 2021.000039.

Em 24/05/2022, foi proferida decisão pelo CAF - 1ª instância (ID 6 - págs. 1/11), que julgou nula a Notificação Fiscal lavrada, por entender que não houve qualquer infração por parte da Contribuinte, pois exerceu de forma regular o direito de discutir judicialmente a obrigação tributária e efetuou depósitos judiciais referentes ao ISS em discussão, afastando o risco de decadência e tornando desnecessária a lavratura do lançamento.

Além disso, constatou-se contradição entre os termos da notificação e o que foi declarado pelo auditor no Termo Final, caracterizando cerceamento de defesa, e reconheceu-se que não se pode utilizar a Notificação Fiscal para simples controle de valores depositados, uma vez que tal ato pressupõe a prática de ilícito.

Abaixo, é a ementa do julgado:

EMENTA: IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS – ISS. COOPERATIVAS. LANÇAMENTO DE VALORES OBJETO DE DEPÓSITO JUDICIAL. NÃO NECESSIDADE. INOCORRÊNCIA DE DECADÊNCIA. CONTRADIÇÃO ENTRE A NOTIFICAÇÃO E O TERMO FINAL. NULIDADE DO LANÇAMENTO.

1. A lavratura de notificação fiscal pressupõe a prática de um ilícito por parte do contribuinte, conforme se depreende da leitura do inciso II do artigo 187 da Lei 15.563/91.
2. Não há possibilidade do fisco lavrar notificação fiscal em face dos valores depositados judicialmente no prazo, vez que inexistente qualquer irregularidade praticada pelo contribuinte.
3. A lavratura de notificação fiscal em relação a valores depositados judicialmente também é inútil porque não há risco de decadência. Sendo declarado que o imposto é devido ao Recife, os valores serão convertidos em renda.
4. A contradição entre os termos da notificação e as afirmações trazidas pelo auditor no Termo Final ensejam cerceamento de defesa.
5. Notificação nula.
6. Decisão **sujeita a reexame necessário** pela Segunda Instância, ex vi do art. 221 da Lei n.º 15.563/91.

A Contribuinte foi intimada da decisão proferida em 17/06/2022 (ID 6 - pág. 16).

Em 06/07/2022, a Contribuinte se manifestou, tempestivamente, requerendo que seja mantida a decisão proferida pela 1ª Instância (ID 6 - págs. 19/28).

A UFT consignou nada ter a opor ao conteúdo da decisão de 1ª Instância (ID 9).

Ao ID 11, o processo foi distribuído para a 2ª instância do CAF.

É o relatório.

C.A.F., 06 de agosto de 2025.

CARLOS ANDRÉ RODRIGUES PEREIRA LIMA
RELATOR

SECRETARIA DE FINANÇAS
CONSELHO ADMINISTRATIVO FISCAL - CAF
PROCESSO/ NOTIFICAÇÃO Nº 07.14911.6.21
RECORRENTE: UNIMED RECIFE – COOPERATIVA DE
TRABALHO MÉDICO
RECORRIDO: CONSELHO ADMINISTRATIVO FISCAL
JULGADOR PRIMEIRA INSTÂNCIA – JOÃO
ANTÔNIO VICTOR DE ARAÚJO
RELATOR: JULGADOR CARLOS ANDRÉ RODRIGUES
PEREIRA LIMA

VOTO DO RELATOR

Trata-se de julgamento de Remessa Necessária decorrente de decisão proferida pela 1ª Instância desse CAF que julgou **IMPROCEDENTE** a Notificação Fiscal lavrada.

A hipótese de Remessa Necessária está enquadrada no §1º c/c inciso I, do art. 221 do CTM/Recife, razão por que dele conheço.

Passo à análise.

A Notificação Fiscal foi lavrada com fundamento na suposta ausência de recolhimento do ISS incidente sobre valores que foram objeto de depósito judicial efetuado pela Contribuinte no bojo do Processo nº 0004095-12.2018.8.17.2001, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco.

O referido processo discute a titularidade ativa da obrigação tributária do ISS, especialmente em relação à aplicação da Lei Complementar nº 157/2016, que alterou o local de incidência do imposto para determinados serviços, posteriormente suspensa por decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal.

Assim, não há que se falar em concomitância entre a via judicial e administrativa no presente caso, uma vez que a ação judicial versa sobre matéria distinta da debatida na Notificação Fiscal, não havendo identidade de objeto que ensejasse a renúncia à esfera administrativa. Nestes termos, o art. 38, parágrafo único, da Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais - LEF) dispõe:

Art. 38 - *A discussão judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública só é admissível em execução, na forma desta Lei, salvo as hipóteses de mandado de segurança, ação de repetição do indébito ou ação anulatória*

do ato declarativo da dívida, esta precedida do depósito preparatório do valor do débito, monetariamente corrigido e acrescido dos juros e multa de mora e demais encargos.

Parágrafo Único- *A propositura, pelo contribuinte, da ação prevista neste artigo importa em renúncia ao poder de recorrer na esfera administrativa e desistência do recurso acaso interposto.*

É certo que a propositura de ação judicial pelo sujeito passivo pode, em algumas hipóteses, implicar a preclusão da discussão administrativa, sobretudo quando o objeto dos processos em ambas as esferas for idêntico. Entretanto, para que haja tal preclusão, os limites da lide judicial, delimitados pelo pedido e pela causa de pedir, devem abranger integralmente o objeto discutido no processo administrativo, **o que não ocorre no caso em análise.**

Passando ao cerne da controvérsia, entendo que não houve prática de infração tributária por parte da Contribuinte, mas sim o exercício regular do direito de discutir judicialmente a obrigação tributária, tendo a mesma, de forma diligente, realizado os depósitos judiciais dos valores de ISS.

Ante a clareza e acuidade da fundamentação utilizada na decisão de primeira instância, passo a transcrever os termos da decisão que julgou **nula** a Notificação Fiscal:

O contribuinte arguiu que a autoridade fiscal não fundamentou o lançamento nem informou a base legal que autorizaria o ato. Não houve, de acordo com a entidade, referência a dispositivos legais infringidos.

A bem da verdade, a ausência de fundamentação ou mesma da perfeita descrição da infração ocorreu em virtude de justamente não existir infração.

O contribuinte exerceu o direito de pleitear no Poder Judiciário, a fim de que fosse determinado a quem era devido o ISS e qual o valor da base de cálculo. Para tanto, efetuou, lícitamente, os depósitos judiciais.

Não se está diante, destarte, de infração alguma. Tanto é assim que, de acordo com o Termo Final, não houve a imposição de multa.

Analisando os termos da notificação fiscal, fala-se em inobservância ao disposto no artigo 126, I.

Por inobservância ao disposto no(s) artigo(s):

ARTS. 126, I DA LBI 15.563/91.

Tal dispositivo legal determina que o imposto deve ser recolhido no prazo estipulado pela Secretaria de Finanças. Transcrevo.

♦ **Art. 126.** O recolhimento do imposto será efetuado nos órgãos arrecadadores, na forma definida pelo Poder Executivo e nos seguintes prazos:

I – mensalmente, nas datas fixadas pelo Secretário de Finanças, nas hipóteses dos artigos 115, 117-A, 119 e 120 desta Lei e quando se tratar do imposto sujeito ao desconto na fonte;

(...)

Mas, por outro lado, o mesmo auditor que lavrou a notificação informou que os depósitos foram tempestivo, não havendo infração ao artigo 126, *verbis* :

Como o recolhimento do imposto foi feito tempestivamente, embora via depósito judicial, houve o cumprimento do Art. 126, I, do Código Tributário Municipal, o que enseja a **Notificação nº 07.14911.6.21** sem a aplicação de penalidade de multa e sem cobrança de juros.

Há, destarte, contradição entre o teor da notificação e o que foi trazido pelo auditor no Termo Final o que enseja cerceamento de defesa.

Observa-se que, no presente caso, a Notificação Fiscal foi lavrada com base unicamente no valor dos depósitos judiciais realizados pela Contribuinte, sem que houvesse qualquer demonstração de inadimplemento ou de infração à legislação tributária.

Se a Administração Tributária entende necessário realizar o controle interno sobre os valores objeto de depósito judicial, poderia adotar outras formas administrativas de registro, sem, contudo, recorrer à lavratura de Notificação Fiscal — expediente que se destina à formalização de crédito tributário decorrente de conduta infracional.

No Código Tributário Municipal do Recife, a obrigação de a autoridade fiscal descrever a infração e as penalidades aplicadas em uma fiscalização está implicitamente estabelecida no dispositivo que trata do conteúdo da Notificação Fiscal.

De acordo com o **art. 187, incisos II e III**, a **Notificação Fiscal** — que é o procedimento administrativo de competência do Fisco para apurar ações ou omissões contrárias à legislação tributária municipal — deve conter

obrigatoriamente: **"a descrição minuciosa da infração e a referência aos dispositivos legais infringidos" e "as penalidades aplicáveis e a referência aos dispositivos legais respectivos"**.

Essa demonstração é essencial para que o sujeito passivo possa exercer seu direito de **ampla defesa**, assegurado pelo art. 193¹, contestando os elementos que compõem o lançamento do tributo.

Além disso, o artigo 184 do CTM/Recife dispõe acerca dos elementos que, necessariamente, compõem o ato de lançamento, estando a Autoridade Fiscal vinculada a tais parâmetros, para que seja assegurada a higidez. Portanto, serão nulos os atos proferidos com preterição do direito de defesa, assim como aquele praticado em desobediência a dispositivos expressos em lei. Vejamos:

Art. 184. *São nulos os atos, termos, despachos e decisões lavrados ou proferidos por pessoa incompetente ou com preterição do direito de defesa ou, ainda, quando praticados com desobediência aos dispositivos expressos em lei.*

Desta feita, considero correto o entendimento do julgador de 1ª Instância, que considerou nulo o lançamento em face das omissões apresentadas.

DECISÃO

Posto isso, voto por conhecer e negar provimento à Remessa Necessária, mantendo a decisão de 1ª Instância em todos os seus termos.

É o voto.

C.A.F., 14 de agosto de 2025.

CARLOS ANDRÉ RODRIGUES PEREIRA LIMA
RELATOR

¹ Art. 193. É assegurado ao sujeito passivo o direito de ampla defesa.