

CONSELHO DE CONTRIBUINTES

Acórdão nº 19.491

Sessão do dia 14 de maio de 2026.

Publicado no D.O. Rio de 13/08/2026

RECURSO VOLUNTÁRIO Nº 21.153

Recorrente: **JPVS CONSULTORIA E SERVIÇOS LTDA.**

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

Relator: Conselheiro **ABEL MENDES PINHEIRO JUNIOR**

Representante da Fazenda: **TIAGO CAMPOS SILVA**

**ITBI – INCORPORAÇÃO DE IMÓVEL AO
CAPITAL CONDICIONADA À NÃO
OCORRÊNCIA DE PREPONDERÂNCIA DE
ATIVIDADE IMOBILIÁRIA – INATIVIDADE**

A inatividade da pessoa jurídica adquirente de imóvel por incorporação ao capital social, nos períodos definidos nos §§ 2º a 4º do art. 6º da Lei nº 1.364/1988, acarreta a inaplicabilidade da não incidência do ITBI prevista no inciso I do § 2º do art. 156 da Constituição da República, a teor da Súmula Administrativa 15. Recurso Voluntário improvido. Decisão unânime.

**IMPOSTO SOBRE A TRANSMISSÃO DE BENS
IMÓVEIS**

R E L A T Ó R I O

Adoto o relatório da Representação da Fazenda, de fls. 55/62, que passa a fazer parte integrante do presente.

“Trata-se de Recurso Voluntário interposto por JPVS CONSULTORIA E SERVIÇOS LTDA em face da decisão do Sr. Coordenador da Coordenadoria de Revisão e Julgamento Tributários, constante de folhas 33/37, que julgou improcedente a impugnação apresentada à Nota de Lançamento nº 00047/2025, de 21/02/2025, relativa ao Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a Eles Relativos, Realizada *Inter Vivos*, por Ato Oneroso (ITBI) incidente sobre a incorporação ao patrimônio da Recorrente, em realização de seu capital, do imóvel situado na Rua Miguel Couto, 27, sala 501 – Centro, inscrito no Cadastro Imobiliário sob a inscrição de nº 0.087.869-4.

CONSELHO DE CONTRIBUINTES

Acórdão nº 19.491

Assinale-se, inicialmente, que a contribuinte, por meio do processo administrativo de nº 04/450.828/2018, postulou, com fulcro no disposto no art. 156, §2º, inciso I, da CRFB, o reconhecimento de não incidência do ITBI sobre a transmissão acima descrita, consignada em Contrato Social, celebrado em 08/02/2017 e registrado na Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro em 02/03/2017, do qual também constou a realização de capital por integralização de outros imóveis.

Consoante decisão exarada em 23/05/2018 (cf. folhas 68 a 70 do referido processo), o pleito da contribuinte foi naquela ocasião deferido pelo titular da Gerência de Consultas Tributárias (a então F/SUBTF/CET-1) sob condição resolutória de ulterior verificação da sua atividade preponderante, nos termos dos §§1º a 5º do art. 6º da Lei nº 1.364/1988. Ademais, em decorrência desta decisão, foram emitidos os Certificados Declaratórios de nºs 0192/2018 a 0194/2018.

Em 14/11/2024, em atenção aos comandos legais acima citados, a Gerência de Fiscalização da Coordenadoria do ITBI (F/REC-RIO/CIT-2) deflagrou, ainda no bojo dos autos de nº 04/450.828/2018, procedimento de ofício para averiguar a atividade preponderante da adquirente. Para tanto, procedeu à intimação da contribuinte, consoante Termo de Intimação de Fiscalização de Atividade Preponderante nº 0180/2024, em folha 99 daqueles autos, para que esta apresentasse documentos e prestasse informações referentes ao período transcorrido entre 22/02/2017 e 22/02/2020.

Assim se manifestou a fiscal que apreciou a documentação encaminhada pelo contribuinte:

Após analisarmos a documentação contábil da empresa JPVS CONSULTORIA E SERVIÇOS LTDA, constatamos que a mesma esteve inoperante no período de verificação da atividade, de 22/02/2017 a 22/02/2020, conforme declaração do contribuinte em fls 104.

Cabe observar que a Divisão de Consultas da Coordenadoria de Consultas e Estudos Tributários tem decidido pelo indeferimento dos pedidos de reconhecimento de não-incidência do ITBI quando comprovado ser a sociedade inoperante.

Ressalte-se que o Egrégio Conselho de Contribuintes deste município tem decidido pela inaplicabilidade da não-incidência de ITBI nesses casos, conforme Acórdão num 8.532 de 08 de dezembro de 2005.

Além disso, o contribuinte declara que os sócios suportaram as despesas dos imóveis no período de fiscalização. Dessa forma, configura-se confusão patrimonial e violação ao princípio contábil da ENTIDADE.

Pelos motivos acima elencados, a autoridade fiscal procedeu ao lançamento do tributo devido, lavrando a Nota de Lançamento nº 00047/2025.

CONSELHO DE CONTRIBUINTE**Acórdão nº 19.491**

Inconformada com o sobredito lançamento, a contribuinte apresentou tempestivamente a impugnação autuada às fls. 05/07-v, acompanhada de contratos de mútuo de fls. 10/14.

Em sua peça contestatória, a impugnante alegou, em síntese, que:

- O entendimento adotado pela autoridade lançadora, no que diz respeito à inatividade empresarial e à violação do princípio contábil da entidade, é incompatível com os fundamentos legais da hipótese de incidência do ITBI. Os §§ 1º e 2º do art. 6º da Lei Municipal nº 1.364/1988¹ especificam que a não incidência será afastada quando a empresa desenvolver atividade preponderante, conforme conceito ali descrito.

- A contribuinte não desenvolveu qualquer atividade operacional nesse período, tampouco obteve receitas decorrentes de compra, venda, locação ou arrendamento mercantil de bens imóveis. Ao contrário, foi financiada pelos sócios e permaneceu inativa em razão do período de estruturação do negócio, como é legítimo e comum em fases iniciais de organização empresarial. Toda a operação de financiamento foi suportada pelos sócios através dos correspondentes Contratos de Mútuo (documentos em anexo) e todos eles devidamente lançados contabilmente conforme balancetes e balanços já apresentados a esta Secretaria. Além disso, diferente do Parecer da Fiscal de Rendas, os sócios não fizeram o custeio dos imóveis, mas sim o financiamento operacional da empresa. Portanto, não há que se falar em atividade preponderante.

- O próprio município, por meio de ato administrativo pretérito, reconheceu expressamente a aplicação da norma de isenção. Tal ato não pode ser desconstituído unilateralmente e sem respaldo legal.

- A argumentação da autoridade fiscal foge à sua competência, no tocante ao lançamento tributário, não havendo previsão legal para afastar a não incidência com base em interpretações contábeis subjetivas.

- Os arts. 12 e 20 da Lei nº 1.364/1988, invocados na Nota de Lançamento, não possuem qualquer relação com o fundamento apresentado no descritivo do parecer fiscal.

Com fundamento nos argumentos acima, a impugnante requereu a suspensão de exigibilidade do crédito tributário, o reconhecimento de validade do ato administrativo anterior (Certificado Declaratório de Não Incidência), e a anulação do lançamento, com o consequente cancelamento da cobrança.

¹ Art. 6º [...]

[...]

§ 1º O disposto nos incisos I e II não se aplica quando o adquirente tiver como atividade preponderante a compra e venda de bens imóveis ou direitos a eles relativos, a locação de bens imóveis, a cessão de direitos relativos a bens imóveis ou o arrendamento mercantil.

§ 2º - Caracteriza-se a atividade preponderante, quando mais de cinquenta por cento da receita do adquirente, nos dois anos anteriores e nos dois anos posteriores à aquisição, decorrem de transações mencionadas no parágrafo anterior.

CONSELHO DE CONTRIBUINTES

Acórdão nº 19.491

Subsidiariamente, requer a abertura de prazo para produção de provas.

Em atenção à previsão constante do *caput* do art. 86 do Decreto nº 14.602/1996, os autos seguiram para a F/REC-RIO/CIT-2, ocasião em que a Fiscal de Rendas autora do procedimento, às fls. 30/32, propôs a manutenção da Nota de Lançamento e desqualificou a contabilidade da impugnante, informando o seguinte:

- O reconhecimento do benefício à impugnante não gera direito adquirido, já que, de acordo com a legislação vigente, o requerente deverá comprovar as determinações contidas no artigo 6º, inciso I e parágrafos, da Lei nº 1.364/1988.

- É entendimento pacífico dos órgãos julgadores do Município que a inatividade da empresa implica na perda do direito a não incidência do ITBI.

- A impugnante não apresenta receitas provenientes de atividades próprias de empresário, elencadas em seu objetivo social, nem tampouco quaisquer outras receitas ou despesas no período fiscalizado, encontrando-se, na prática, inoperante.

- Para se enquadrar como beneficiário, o requerente deve ter receita e não ter atividade preponderante. A verificação da atividade preponderante é para quem teve atividade, o que parece ser a principal inteligência do art. 6º e parágrafos da Lei nº 1.364/1988.

- A Súmula nº 15 do Conselho de Contribuintes do Município do Rio de Janeiro preconiza que “a inatividade da pessoa jurídica adquirente de imóvel por incorporação ao capital social, nos períodos definidos nos §§ 2º a 4º do art. 6º da Lei nº 1.364/1988, acarreta a inaplicabilidade da não incidência do ITBI prevista no inciso I do § 2º do art. 156 da Constituição da República”.

- O Superior Tribunal de Justiça decidiu recentemente que a existência de receita é condição indispensável para o usufruto do benefício fiscal.

- O Conselho de Contribuintes do Município do Rio de Janeiro vem reiteradamente reconhecendo a inaplicabilidade da não incidência na hipótese em apreço, conforme se observa pelo teor dos Acórdãos nº 15.539, de 14/07/2016, nº 15.855, de 18/05/2017, e nº 16.819, de 30/05/2019.

- Durante o período fiscalizado, contas básicas do imóvel e da empresa, tais como energia, telefone, taxa de incêndio, IPTU, e despesa com contador não foram registradas, mas existiram e foram quitadas. Se a empresa não registrou o valor das despesas do imóvel, provavelmente os sócios pagaram essas despesas. O próprio contribuinte declara que os sócios suportaram as despesas do imóvel (fls. 104 do processo 04/450.828/2018).

Ultimada a fase instrutória deste procedimento, rumaram os autos para julgamento em primeira instância.

Em sua promoção, às fls. 33/36, o ilustre parecerista da F/REC-RIO/CRJ, em resumo, assim se manifestou:

CONSELHO DE CONTRIBUINTES

Acórdão nº 19.491

- Preliminarmente, destacamos que não cabe a esta Coordenadoria qualquer medida em relação à exigibilidade do crédito tributário impugnando, uma vez que a referida exigibilidade já se encontra suspensa como consequência da apresentação da impugnação administrativa, de acordo com o art. 151, III, do CTN.

- O benefício fiscal previsto no art. 156, § 2º, da CRFB/1988 torna indispensável a verificação da atividade preponderante da pessoa jurídica adquirente. Nesse sentido, a incidência ou não do ITBI nas incorporações imobiliárias em realização de capital social da pessoa jurídica é dependente da caracterização ou não da preponderância, o que é feito segundo os critérios determinados nos §§ 1º a 3º do art. 37 do Código Tributário Nacional, recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

- A Carta Magna objetivou estimular e potencializar o desenvolvimento de atividades econômicas e sociais para o progresso do País, de maneira que as operações de abertura, fechamento e adesões de sociedades que envolvessem transferência de bens não fossem obstáculos para o aquecimento de negócios, geração de empregos e incremento de capital na economia. A empresa que se constitui, e nada realiza, não atende ao objetivo almejado pela legislação, na medida em que nada incrementa ao desenvolvimento econômico social do município. Obviamente, não faz sentido que esta empresa seja resguardada do pagamento do imposto. Seria um incentivo à ociosidade, o que certamente, não foi o objetivo do legislador. Esse é o entendimento do Conselho de Contribuintes do Município do Rio de Janeiro (F/CCM), materializado por meio da Súmula Administrativa nº 15.

- Uma vez que o benefício se destina à atividade empresarial, ao optar pela inatividade, a empresa voluntariamente renunciou à fruição do benefício.

- O ônus da apresentação de elementos que propiciem à Fazenda Pública atestar a eventual preponderância das receitas oriundas de atividade imobiliária sobre as receitas totais compete ao contribuinte, nos termos descritos no art. 33 do Decreto nº 14.602/1996. O F/CCM já se manifestou nesse sentido, por meio do Acórdão 14.208, de 2013.

- Além disso, a pessoa jurídica adquirente deve se utilizar de demonstrativos contábeis consistente e em conformidade com os princípios fundamentais da escrituração contábil. Neste mesmo sentido já se posicionou o F/CCM, conforme demonstrado no Acórdão nº 18.223, de 2022.

- Por tais motivos, não cabe a alegação da impugnante de que a não incidência só poderia ser afastada quando atestada a atividade preponderante. Além disso, a decisão que concedeu o benefício fiscal pelo Município do Rio de Janeiro foi concedida sob condição, cabendo à contribuinte o seu atendimento.

Diante dos argumentos apresentados, o eminente parecerista opinou pelo indeferimento da impugnação e pela manutenção do lançamento.

CONSELHO DE CONTRIBUINTES

Acórdão nº 19.491

Em 24/07/2025, com base no parecer retro, foi exarada pelo titular da Coordenadoria de Revisão e Julgamento Tributários a decisão ora recorrida, que julgou improcedente a impugnação apresentada e manteve a Nota de Lançamento nº 00047/2025, nos termos em que fora lavrada.

Na sequência, irresignada com a decisão de primeira instância, a contribuinte interpôs o Recurso Voluntário, autuado às fls. 48/51, sendo então os autos encaminhados a este Egrégio Conselho de Contribuintes para análise e julgamento das pretensões recursais.

Em suas razões recursais, a Recorrente alegou, em resumo, o seguinte:

- Foram apresentados todos os documentos contábeis solicitados, tendo sido comprovado que os imóveis não foram utilizados para atividades que configurassem receita imobiliária, nem foram cedidos a terceiros.

- O critério normativo adotado pelo art. 156, § 2º, I, da CRFB/1988 e repetido nos artigos 36 e 37 do CTN é taxativo: apenas a comprovação de atividade efetivamente preponderante no campo imobiliário permite a incidência do ITBI.

- A decisão administrativa ora recorrida desconsiderou esse regime jurídico. Afastou a imunidade não pela constatação de atividade imobiliária, mas pela alegada inatividade da Recorrente, consubstanciada na ausência de receitas durante o período de verificação.

- A Súmula Administrativa nº 15 do Conselho de Contribuintes do Município do Rio de Janeiro pretende equiparar inatividade à perda da não incidência. Com a devida vênia, tal fundamento não se sustenta. A inatividade não se confunde com atividade imobiliária, nem encontra previsão constitucional ou legal como causa de incidência do imposto. Criar hipótese de tributação com base na ausência de receitas equivale a inovar no ordenamento jurídico sem respaldo legal, em afronta direta ao princípio da legalidade tributária.

- Corroborar tal entendimento o resultado do julgamento do ARE 988.892, datado de 27/04/2017².

² RECURSO EXTRAORDINÁRIO – MATÉRIA FÁTICA E LEGAL. O recurso extraordinário não é meio próprio ao revolvimento da prova, também não servindo à interpretação de normas estritamente legais. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. Descabe a fixação de honorários recursais previstos no artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil de 2015, quando tratar-se de extraordinário formalizado em processo cujo rito os exclua.

AGRAVO – MULTA – ARTIGO 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. Se o agravo é manifestamente infundado, impõe-se a aplicação da multa prevista no § 4º do artigo 1.021 do Código de Processo Civil de 2015, arcando a parte com o ônus decorrente da litigância de má-fé.

CONSELHO DE CONTRIBUINTES**Acórdão nº 19.491**

- Na mesma direção, o Superior Tribunal de Justiça, no AREsp 2.044.199, datado de 04/05/2022, reforçou que, para a concessão da imunidade, é exigível a verificação da atividade preponderante da adquirente do imóvel. No entanto, em nenhum momento, nenhuma legislação aplicável à matéria fez qualquer restrição à concessão da imunidade na hipótese de a empresa não ter obtido receita operacional no período de aferição. Portanto, não seria possível afastar a imunidade tributária em razão de ausência de receita operacional no período fiscalizado. A exceção ao benefício somente se justifica quando comprovada a preponderância da atividade imobiliária, não sendo legítimo afastá-lo com base em presunções ou em alegações genéricas de inatividade ou de caráter patrimonial da sociedade.

- Percebe-se, assim, que tanto o STF quanto o STJ convergem no sentido de que a inatividade não constitui fundamento idôneo para a exigência do ITBI. Ao contrário, em tais hipóteses, a imunidade subsiste justamente porque inexistente qualquer receita que permita concluir pela preponderância imobiliária. É um critério matemático, havendo receita zero da empresa a receita de atividade preponderante é zero. Além disso, há que se ressaltar que a empresa não se manteve inerte quanto ao cumprimento de suas obrigações fiscais tributárias, inclusive as acessórias. Manteve contabilidade ativa e utilizou, para sua manutenção, crédito dos sócios, devidamente lançados contabilmente.

- A invocação da Súmula Administrativa nº 15, por sua vez, não tem o condão de se sobrepor à Constituição e ao Código Tributário Nacional ou, ainda, de afastar a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores. Enunciados administrativos são instrumentos internos de orientação, destituídos de força normativa capaz de restringir imunidade constitucional. A aplicação desse enunciado, portanto, configura clara afronta à hierarquia das normas e à supremacia constitucional. Por todas essas razões, a manutenção da cobrança viola não apenas a Constituição e o CTN, mas também os princípios da legalidade e da segurança jurídica.

Diante do exposto, requer a Recorrente o conhecimento e o provimento do presente recurso, para que seja reconhecida a não incidência do ITBI na integralização de capital social, com a consequente anulação da Nota de Lançamento.”

A Representação da Fazenda opinou pelo improvimento do recurso.

É o relatório.

CONSELHO DE CONTRIBUINTES

Acórdão nº 19.491

VOTO

A Constituição Federal de 05/10/1988 exclui em seu art. 156, § 2º, a incidência do imposto sobre a transmissão de bens e direitos incorporados ao patrimônio de pessoas jurídicas em realização de capital, **salvo se** a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desse ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil.

Por força desse dispositivo a Contribuinte solicitou o reconhecimento de não incidência do ITBI sobre a transmissão acima descrita, consignada em Contrato Social, celebrado em 08/02/2017 e registrado na Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro em 02/03/2017, do qual também constou a realização de capital por integralização de outros imóveis.

Em 14/11/2024, a Gerência de Fiscalização da Coordenadoria do ITBI (F/REC-RIO/CIT-2), procedeu de ofício a averiguar a atividade preponderante da adquirente. Para tanto, procedeu à intimação da contribuinte, consoante Termo de Intimação de Fiscalização de Atividade Preponderante nº 0180/2024, para que esta apresentasse documentos e prestasse informações referentes ao período transcorrido entre 22/02/2017 e 22/02/2020.

Assim se manifestou a Fiscal que apreciou a documentação encaminhada pelo contribuinte:

Após analisarmos a documentação contábil da empresa JPVS CONSULTORIA E SERVIÇOS LTDA, constatamos que a mesma esteve inoperante no período de verificação da atividade, de 22/02/2017 a 22/02/2020, conforme declaração do contribuinte em fls. 104.

Cabe observar que a Divisão de Consultas da Coordenadoria de Consultas e Estudos Tributários tem decidido pelo indeferimento dos pedidos de reconhecimento de não-incidência do ITBI quando comprovado ser a sociedade inoperante.

Ressalte-se que o Egrégio Conselho de Contribuintes deste município tem decidido pela inaplicabilidade da não-incidência de ITBI nesses casos, conforme Acórdão num 8.532 de 08 de dezembro de 2005.

Além disso, o contribuinte declara que os sócios suportaram as despesas dos imóveis no período de fiscalização. Dessa forma, configura-se confusão patrimonial e violação ao princípio contábil da ENTIDADE.

CONSELHO DE CONTRIBUINTES**Acórdão nº 19.491**

À luz da documentação apresentada, a contribuinte não desenvolveu qualquer atividade operacional nesse período, tampouco obteve receitas decorrentes de compra, venda, locação ou arrendamento mercantil de bens imóveis. Ao contrário, foi financiada pelos sócios e permaneceu inativa em razão do período de estruturação do negócio.

Procurei evidenciar nos registros contábeis apresentados nos autos se porventura havia rendas provenientes das aplicações financeiras. Realmente há aplicação - Invest. Facil Bradesco, mas nada pude confirmar e evidenciar o registro de receitas financeiras, o que poderia ensejar em uma receita operacional.

O reconhecimento do benefício à contribuinte não gera direito adquirido, já que, de acordo com a legislação vigente, a requerente deveria comprovar as determinações contidas no artigo 6º, inciso I e parágrafos, da Lei nº 1.364/1988.

É entendimento pacífico dos órgãos julgadores do Município que a inatividade da empresa implica na perda do direito a não incidência do ITBI.

A Recorrente não apresentou receitas provenientes de atividades próprias, elencadas em seu objetivo social, nem tampouco quaisquer outras receitas ou despesas no período fiscalizado, encontrando-se, na prática, inoperante.

Para se enquadrar como beneficiária, a contribuinte deve ter receita registrada. A verificação da atividade preponderante é para quem teve atividade, o que parece ser a principal inteligência do art. 6º e parágrafos da Lei nº 1.364/1988.

A Súmula nº 15 do Conselho de Contribuintes do Município do Rio de Janeiro preconiza que “a inatividade da pessoa jurídica adquirente de imóvel por incorporação ao capital social, nos períodos definidos nos §§ 2º a 4º do art. 6º da Lei nº 1.364/1988, acarreta a inaplicabilidade da não incidência do ITBI prevista no inciso I do § 2º do art. 156 da Constituição da República”.

O Superior Tribunal de Justiça decidiu que a existência de receita é condição indispensável para o usufruto do benefício fiscal.

O objetivo do legislador foi de estimular o desenvolvimento econômico e social.

A Constituição Federal de 1988 retirou obstáculos à transferência de bens imóveis ao patrimônio das pessoas jurídicas, o que implicaria em aumento nas vagas de trabalho e incremento de capital na economia.

Assim constou na promoção da Representação da Fazenda: “Se a sociedade empresária permanece inerte, por óbvio, o objetivo pretendido pela Carta Magna não é alcançado. Não há qualquer ganho econômico ou social para o país. Incentivar tal empresa com a concessão do mencionado benefício, portanto, seria um incentivo à ociosidade, o que vai de encontro ao objetivo perseguido pelo autor da norma.”

CONSELHO DE CONTRIBUINTES

Acórdão nº 19.491

Face ao exposto, voto para que seja **NEGADO PROVIMENTO** ao Recurso Voluntário, mantendo-se a decisão recorrida.

É o meu voto.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos em que é Recorrente: **JPVS CONSULTORIA E SERVIÇOS LTDA.** e Recorrido: **COORDENADOR DA COORDENADORIA DE REVISÃO E JULGAMENTO TRIBUTÁRIOS.**

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

Ausente da votação o Conselheiro ALFREDO LOPES DE SOUZA JUNIOR, substituído pelo Conselheiro Suplente EDUARDO GAZALE FÉO.

Conselho de Contribuintes do Município do Rio de Janeiro, 16 de julho de 2026.

FERNANDO MIGUEZ BASTOS DA SILVA
PRESIDENTE

ALFREDO LOPES DE SOUZA JUNIOR
CONSELHEIRO

(Designado para assinar o voto do Conselheiro Relator ABEL MENDES PINHEIRO JUNIOR, por aplicação do art. 9º, inciso XXXVII, do Regimento Interno deste Conselho)