

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 911.774 SÃO PAULO

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
RECTE.(S) : MUNICÍPIO DE CAMPINAS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS
RECDO.(A/S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA – IPTU. ANTIGA REDE FERROVIÁRIA FEDERAL – RFFSA, SUCEDIDA PELA UNIÃO: IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA. PRECEDENTES. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

Relatório

1. Recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III, al. *a*, da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal Regional Federal da Terceira Região:

“PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. REDE FERROVIÁRIA FEDERAL- RFFSA. IPTU. IMUNIDADE. ARTIGO 150, IV, ‘A’, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. I. A antiga Rede Ferroviária Federal (RFFSA), sucedida pela União, era pessoa jurídica prestadora de serviço público obrigatório e exclusivo do Estado. Assim, equiparava-se à Fazenda Pública, gozando dos mesmos privilégios, inclusive em relação à imunidade tributária recíproca, nos termos do artigo 12 do Decreto-Lei n. 509/69 e do artigo 150, inciso VI, alínea ‘a’ da Constituição Federal, respectivamente. II. Apelação da União provida” (fl. 116).

RE 911774 / SP

2. O Recorrente afirma ter o Tribunal de origem contrariado o art. 150, inc. VI, al. *a*, da Constituição da República.

Sustenta que “os créditos exigidos devem ser satisfeitos porque constituídos antes da incorporação do patrimônio restante da RFFSA à União, de modo a esta não suportar, com o seu patrimônio próprio, a presente obrigação tributária, ficando bem respeitados os princípios da federação, da autonomia e da isonomia formal das pessoas jurídicas de direito público interno” (fl. 389).

Assevera que “a extinta Rede Ferroviária Federal é pessoa jurídica de direito privado e, portanto, está sujeita às regras do direito privado, em especial por explorar atividade econômica” (fl. 392).

3. Em 10.6.2014, a Vice-Presidente do Tribunal Regional Federal da Terceira Região determinou o sobrestamento deste recurso até o Supremo Tribunal Federal julgar o Recurso Extraordinário n. 599.176, com repercussão geral reconhecida (fl. 419).

Em 31.3.2015, a Relatora do processo no Tribunal Regional manteve a decisão proferida naquele Tribunal:

“A Vice-Presidência desta E. Corte determinou o retorno dos autos à Turma Julgadora, nos termos do art. 543-B, § 3º, II, do CPC, por entender que o acórdão de fls. 73/77v decidiu a questão referente à imunidade da antiga Rede Ferroviária Federal (RFFSA) sucedida pela União, em sentido diverso da orientação fixada pelo Recurso Extraordinário n. 599.176/PR

(...)

Extrai-se do julgado referenciado que o E. STF examinou a questão partindo da premissa de que a predecessora RFFSA não era detentora de imunidade tributária, ultimando com o entendimento de que, na hipótese cingindo-se a questão então submetida a seu crivo, configuraria retroatividade da imunidade recíproca, o que não é cabível. Ao assim conceber, deu provimento ao recurso da municipalidade.

RE 911774 / SP

Note-se que o caso dos autos não se aplicou a retroatividade da imunidade recíproca. Ao revés, entendeu-se que ‘III. A antiga Rede Ferroviária Federal (RFFSA), sucedida pela União, era pessoa jurídica prestadora de serviço público obrigatório e exclusivo do Estado. Assim, equiparava-se à Fazenda Pública, gozando dos mesmos privilégios, inclusive em relação à imunidade tributária recíproca’.

Dessarte, a questão posta não fora examinada pela Suprema Corte, pois passou ao largo da questão atinente à natureza jurídica do serviço prestado pela então Empresa de Economia Mista, fato desencadeador da imunidade recíproca atestada no julgado desta E. Quarta Turma, pelo que não se afiguram presentes os pressupostos do art. 543-B, § 3º, do CPC.

Antes o exposto, restituo os autos, com as devidas homenagens, à E. Vice-Presidência deste Tribunal para as providências que entender necessárias quanto ao recurso extraordinário interposto” (fl. 425).

Em 17.4.2015, a Vice-Presidente do Tribunal Regional admitiu o presente recurso extraordinário (fl. 428).

Analizados os elementos havidos nos autos, **DECIDO**.

4. Razão jurídica não assiste ao Recorrente.

5. No Recurso Extraordinário n. 599.176, com repercussão geral reconhecida, este Supremo Tribunal assentou que “a imunidade tributária recíproca não exonera o sucessor das obrigações tributárias relativas aos fatos jurídicos tributários ocorridos antes da sucessão (aplicação ‘retroativa’ da imunidade tributária)” (RE n. 599.176, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Plenário, DJe 30.10.2014).

6. Na espécie, o Tribunal Regional decidiu:

“Na hipótese dos autos, sustenta União - sucessora da extinta rede ferroviária federal S/A (RFFSA) fazer jus à imunidade relativa aos impostos, por se tratar de pessoa jurídica prestadora de serviço

RE 911774 / SP

público.

De rigor observar que o Plenário do E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE n. 220.906 firmou entendimento no sentido de que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT -, por se tratar de pessoa jurídica prestadora de serviço público obrigatório e exclusivo do Estado, equipara-se à Fazenda Pública, gozando dos mesmos privilégios, inclusive em relação à imunidade de impostos, nos termos do artigo 12 do Decreto-Lei nº. 509/69 e do artigo 150, inciso VI, alínea 'a' da Constituição Federal, respectivamente.

(...)

O entendimento supra transcrito se aplica 'in casu', por ser a antiga Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA) prestadora serviço público obrigatório do Estado" (fl. 370).

Esse entendimento harmoniza-se com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que assentou ser vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir impostos sobre o patrimônio, renda ou serviços uns dos outros, conforme o disposto no art. 150, inc. VI, al. *a*, da Constituição da República:

"IMPOSTO - IMUNIDADE RECÍPROCA - Imposto sobre Operações Financeiras. A norma da alínea 'a' do inciso VI do artigo 150 da Constituição Federal obstaculiza a incidência recíproca de impostos, considerada a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios" (AI n. 175.133-AgR, Relator o Ministro Marco Aurélio, Segunda Turma, DJ 26.4.1996).

"A Constituição do Brasil, ao institucionalizar o modelo federal de Estado, perfilhou, a partir das múltiplas tendências já positivadas na experiência constitucional comparada, o sistema do federalismo de equilíbrio, cujas bases repousam na necessária igualdade político-jurídica entre as unidades que compõem o Estado Federal. Desse vínculo isonômico, que parifica as pessoas estatais dotadas de capacidade política, deriva, como uma de suas consequências mais expressivas, a vedação dirigida a cada um dos entes federados de

RE 911774 / SP

instituição de imposto sobre o patrimônio, a renda e os serviços, uns dos outros. A imunidade tributária recíproca consagrada pelas sucessivas Constituições republicanas brasileiras representa um fator indispensável à preservação institucional das próprias unidades integrantes da Federação. A concepção de Estado Federal, que prevalece em nosso ordenamento positivo, impede especialmente em função do papel que a cada unidade federada incumbe desempenhar no seio da Federação, que qualquer delas institua impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços das demais. No processo de indagação das razões políticas subjacentes à previsão constitucional da imunidade tributária recíproca, cabe destacar, precisamente, a preocupação do legislador constituinte de inibir, pela repulsa à submissão fiscal de uma entidade federada a outra, qualquer tentativa que, concretizada, possa, em última análise, inviabilizar o próprio funcionamento da Federação" (Trecho do voto do Ministro Celso de Mello na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 939, Plenário, DJ 18.3.1994).

Em 23.9.2015, o Ministro Celso de Mello, em decisão monocrática, negou provimento ao Recurso Extraordinário n. 911.804 interposto pelo Município de Campinas/SP contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da Terceira Região, pelo qual teria sido reconhecido que a antiga Rede Ferroviária Federal – RFFSA, sucedida pela União, era pessoa jurídica prestadora de serviço público obrigatório e exclusivo do Estado. Por isso, equiparava-se à Fazenda Pública, gozando dos mesmos privilégios, incluído o de imunidade tributária recíproca, nos termos do art. 12 do Decreto-Lei n. 509/1969 e do art. 150, inc. VI, al. *a*, da Constituição.

Em sua decisão o Ministro Celso de Mello ressaltou:

“Passo a examinar o presente recurso extraordinário. E, ao fazê-lo, reconheço que o exame desta causa evidencia, no que se refere à imunidade tributária recíproca, achar-se o acórdão ora impugnado em consonância com a diretriz jurisprudencial que esta Suprema Corte

RE 911774 / SP

firmou na análise da matéria em referência.

Com efeito, a controvérsia jurídica suscitada na presente causa consiste em saber se se revela constitucionalmente lícito, ou não, ao Município, fazer incidir o IPTU sobre imóvel utilizado pela Rede Ferroviária Federal S/A – RFFSA, sociedade de economia mista, ora sucedida pela União, na execução de serviços de transporte ferroviário, notadamente em face do que dispõe o art. 21, XII, 'd', da Constituição da República, que outorga, à União Federal, nesse específico domínio, a exploração de tal atividade.

Cumpre enfatizar, por relevante, que a exploração dos serviços de transporte ferroviário poderá ser executada, diretamente, pela própria União Federal, ou, então, indiretamente, mediante utilização, por essa pessoa política, de instrumentos de descentralização administrativa.

Na realidade, a RFFSA executava e prestava serviço público mediante outorga da União Federal, a quem foi constitucionalmente deferido o encargo de 'explorar os serviços de transporte ferroviário'(CF, art. 21, XII, 'd').

Cabe destacar, neste ponto, o magistério da doutrina (CARLOS SOARES SANT'ANNA, 'Imunidade de Empresas Públicas Prestadoras de Serviços Públicos', 'in' 'Imunidade Tributária', obra coletiva, p. 43/54, 2005, MP Editora; JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, 'Manual de Direito Administrativo', p. 848/849, item n. 4, 12ª ed., 2005, Lumen Juris; ROQUE ANTONIO CARRAZZA, 'A Imunidade Tributária das Empresas Estatais Delegatárias de Serviços Públicos', p. 38/48, 2004, Malheiros; CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, 'Curso de Direito Administrativo', p. 656/657, item n. 17, 21ª ed., 2006, Malheiros; HELY LOPES MEIRELLES, 'Direito Administrativo Brasileiro, p. 640/641, item n. 3.1, 32ª ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 2006, Malheiros), cujas lições acentuam – mesmo tratando-se de empresas governamentais prestadoras de serviços públicos – a estatalidade das atividades por elas exercidas em regime de delegação pertinente a serviços constitucionalmente monopolizados pelo Poder Público (JOSÉ AFONSO DA SILVA, 'Curso de Direito Constitucional

RE 911774 / SP

Positivo', p. 803/806, item n. 14, 34^a ed., 2011, Malheiros, v.g.), valendo referir, ante a pertinência de suas observações, o preciso entendimento de REGINA HELENA COSTA ('Imunidades Tributárias – Teoria e Análise da Jurisprudência do STF', p. 143/144, item n. 2.1.6, 2^a ed., 2006, Malheiros):

(...)

Vê-se, portanto, que a resolução do presente litígio há de resultar do reconhecimento, na espécie, de que a pretensão impositiva do Município, em tema de IPTU (imposto cuja exigibilidade está sendo questionada no caso), sofre as limitações decorrentes da garantia da imunidade tributária recíproca, que traduz uma das projeções concretizadoras do postulado constitucional da Federação.

É importante por em destaque, neste ponto, a própria razão de ser da cláusula que instituiu a imunidade tributária recíproca.

Sabemos que a Constituição do Brasil, ao institucionalizar o modelo federal de Estado, perfilhou, a partir das múltiplas tendências já positivadas na experiência constitucional comparada, o sistema do federalismo de equilíbrio, cujas bases repousam na necessária igualdade político-jurídica entre as unidades que compõem o Estado Federal.

Desse vínculo isonômico, que parifica as pessoas estatais dotadas de capacidade política, deriva, como uma de suas consequências mais expressivas, a vedação – dirigida a cada um dos entes federados – de instituição de impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços uns dos outros, bem assim de suas instrumentalidades administrativas, como esta Suprema Corte vem decidindo a respeito de semelhante questão.

A imunidade tributária recíproca – consagrada pelas sucessivas Constituições republicanas brasileiras – representa um fator indispensável à preservação institucional das próprias unidades integrantes do Estado Federal, constituindo, ainda, importante instrumento de manutenção do equilíbrio e da harmonia que devem prevalecer, como valores essenciais que são, no plano das relações político- -jurídicas fundadas no pacto da Federação.

A concepção de Estado Federal, que prevalece em nosso ordenamento positivo, impede – especialmente em função do papel que

RE 911774 / SP

incumbe a cada unidade federada desempenhar no seio da Federação – que qualquer delas institua impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços tanto das demais pessoas políticas quanto das respectivas pessoas administrativas, quando criadas para executar, mediante outorga, serviços públicos constitucionalmente incluídos na esfera orgânica de competência das entidades governamentais.

No processo de indagação das razões políticas subjacentes à previsão constitucional da imunidade tributária recíproca, cabe destacar, precisamente, a preocupação do legislador constituinte de inibir, pela repulsa à submissão fiscal de uma entidade federada a outra, qualquer tentativa, que, concretizada, possa, em última análise, inviabilizar o próprio funcionamento da Federação.

Essa percepção em torno do significado e da finalidade da imunidade tributária recíproca, que representa verdadeira garantia institucional de preservação do sistema federativo, encontra apoio no pensamento doutrinário de eminentes autores (ALIOMAR BALEEIRO, ‘Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar’, p. 91, 5ª ed., 1977, Forense; JOÃO BARBALHO, ‘Constituição Federal Brasileira’, p. 40, 1992, edição fac-similar do Senado Federal, Brasília; PAULO DE BARROS CARVALHO, ‘Curso de Direito Tributário’, p. 119/120, 4ª ed., 1991, Saraiva; FRANCISCO CAMPOS, ‘Direito Constitucional’, vol. I/7-134, 1956, Freitas Bastos; ALEXANDRE DE MORAES, ‘Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional’, p. 1.719, item n. 150.10, 2ª ed., 2003, Atlas; HUGO DE BRITO MACHADO, ‘Curso de Direito Tributário’, p. 283/285, item n. 3.9, 26ª ed., 2005, Malheiros; HUMBERTO ÁVILA, ‘Sistema Constitucional Tributário’, p. 216/220, 2ª ed., 2006, Saraiva; SACHA CALMON NAVARRO COELHO, ‘Curso de Direito Tributário Brasileiro’, p. 287/299, item n. 7.1, 9ª ed., 2006, Forense, v.g.), refletindo-se, ainda, como anteriormente salientado, na própria jurisprudência constitucional desta Suprema Corte (RTJ 151/755-756, v.g.).

Assim definida a questão, cumpre-me observar, desde logo, por relevante, que controvérsias assemelhadas à suscitada no presente recurso extraordinário – que concerniam a empresas governamentais incumbidas, por outorga, de explorar atividades constitucionalmente

RE 911774 / SP

reservadas a determinada entidade política – já foram dirimidas por ambas as Turmas do Supremo Tribunal Federal, em julgamentos nos quais se reconheceu, em favor dessas mesmas empresas governamentais delegatárias de serviços públicos, alguns dos quais instituídos em regime constitucional de monopólio, a garantia da imunidade tributária recíproca (RTJ 187/355, Rel. Min. ILMAR GALVÃO – ACO 789/PI, Red. p/ o acórdão Min. DIAS TOFFOLI – ACO 814/PR, Red. p/ o acórdão Min. DIAS TOFFOLI – RE 318.185-AgR/SP, Rel. Min. NELSON JOBIM – RE 357.291-AgR/PR, Rel. Min. CEZAR PELUSO – RE 357.447-AgR/SP, Rel. Min. ELLEN GRACIE – RE 407.099/RS, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – RE 501.639-AgR/BA, Rel. Min. EROS GRAU – RE 542.454-AgR/BA, Rel. Min. AYRES BRITTO – RE 598.322-AgR/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.):

‘CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS: IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA: C.F., art. 150, VI, ‘a’. EMPRESA PÚBLICA QUE EXERCE ATIVIDADE ECONÔMICA E EMPRESA PÚBLICA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO: DISTINÇÃO. I. – As empresas públicas prestadoras de serviço público distinguem-se das que exercem atividade econômica. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos é prestadora de serviço público de prestação obrigatória e exclusiva do Estado, motivo por que está abrangida pela imunidade tributária recíproca: C.F., art. 150, VI, ‘a’. II. – R.E. conhecido e provido.’ (RTJ 193/1129, Rel. Min. CARLOS VELLOSO)

‘RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. IPTU. IMÓVEIS DO ACERVO PATRIMONIAL DO PORTO DE SANTOS. IMUNIDADE RECÍPROCA. TAXAS. 1. Imóveis situados no porto, área de domínio público da União, e que se encontram sob custódia da companhia em razão de delegação prevista na Lei de Concessões Portuárias. Não-incidência do IPTU, por tratar-se de bem e serviço de competência atribuída ao poder público (artigos 21, XII, ‘f’ e 150, VI, da Constituição Federal). 2. Taxas. Imunidade.

RE 911774 / SP

Inexistência, uma vez que o preceito constitucional só faz alusão expressa a imposto, não comportando a vedação a cobrança de taxas. Recurso Extraordinário parcialmente provido.’(RE 265.749/SP, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA)

‘INFRAERO. EMPRESA PÚBLICA FEDERAL VOCACIONADA, EM FUNÇÃO DE SUA ESPECÍFICA DESTINAÇÃO INSTITUCIONAL, A EXECUTAR, COMO ATIVIDADE-FIM, SERVIÇOS DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA. MATÉRIA SOB RESERVA CONSTITUCIONAL DE MONOPÓLIO ESTATAL (CF, ART. 21, XII, ‘c’). POSSIBILIDADE DE A UNIÃO FEDERAL OUTORGAR, POR LEI, A UMA EMPRESA GOVERNAMENTAL, O EXERCÍCIO DESSE ENCARGO, SEM QUE ESTE PERCA O ATRIBUTO DE ESTATALIDADE QUE LHE É PRÓPRIO. OPÇÃO CONSTITUCIONALMENTE LEGÍTIMA. CRIAÇÃO DA INFRAERO COMO INSTRUMENTALIDADE ADMINISTRATIVA DA UNIÃO FEDERAL, INCUMBIDA, NESSA CONDIÇÃO INSTITUCIONAL, DE EXECUTAR TÍPICO SERVIÇO PÚBLICO (LEI Nº 5.862/1972). CONSEQÜENTE EXTENSÃO, A ESSA EMPRESA PÚBLICA, EM MATÉRIA DE IMPOSTOS, DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL FUNDADA NA GARANTIA DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA (CF, ART. 150, VI, ‘a’). O ALTO SIGNIFICADO POLÍTICO- -JURÍDICO DESSA GARANTIA CONSTITUCIONAL, QUE TRADUZ UMA DAS PROJEÇÕES CONCRETIZADORAS DO POSTULADO DA FEDERAÇÃO. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA DA INFRAERO, EM FACE DO ISS, QUANTO ÀS ATIVIDADES EXECUTADAS NO DESEMPENHO DO ENCARGO, QUE, A ELA OUTORGADO, FOI DEFERIDO, CONSTITUCIONALMENTE, À UNIÃO FEDERAL. DOCTRINA. JURISPRUDÊNCIA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO IMPROVIDO.’(RE 363.412-AgR/BA,

RE 911774 / SP

Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Sendo assim, e em face das considerações expostas, conheço do presente recurso extraordinário, para negar-lhe provimento” (DJe 29.9.2015).

O acórdão recorrido harmoniza-se com essa orientação jurisprudencial.

7. Pelo exposto, **nego seguimento ao recurso extraordinário** (art. 557, *caput*, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

Publique-se.

Brasília, 6 de outubro de 2015.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora